

**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 1**

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



# **Avertissement**

L'Institut d'Etudes Politiques de Paris n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions développées dans cette thèse : ces opinions doivent être considérées comme propres à son auteur et n'engagent que sa seule responsabilité. Pour respecter l'anonymat des personnes dont nous citons les propos, seule la fonction et la date de l'entretien sont mentionnés pour permettre au lecteur de situer l'acteur et de contextualiser ses propos dans le cours du récit que nous retraçons dans la thèse. Ces éléments sont suffisants pour étayer le raisonnement et les conclusions auxquelles nous parvenons.

Afin de faciliter la lecture, la liste des abréviations utilisées figure ci-dessous. Les définitions des principaux concepts théoriques ou heuristiques mobilisés sont données au fil du texte. Elles sont aussi regroupées en annexe du présent document (volume 1 de la thèse). Pour les lecteurs souhaitant approfondir, un second volume de la thèse est constitué d'annexes scientifiques et techniques dont certaines sont des analyses intermédiaires qui permettront de comprendre le détail de « l'échaffaudage » méthodologique et du travail d'organisation du matériau brut qui nous ont permis d'étayer le raisonnement et les résultats avancés dans le volume 1. Le troisième volume de la thèse est constitué de notes d'approfondissement scientifique sur des réflexions qui sont simplement esquissées ou synthétisées dans le volume 1.

---

# Résumé

Notre thèse se situe au croisement de la sociologie du changement institutionnel, du travail administratif et de l'action publique environnementale. Elle contribue à éclairer la question de l'autonomie du réformateur appréhendée de façon originale à partir d'un suivi ethnographique sur six ans du travail quotidien de cadres intermédiaires de l'administration responsables de la mise en œuvre concrète d'une réforme des politiques territoriales de la nature : les directeurs de parcs nationaux (notés PNx). Notre travail repose sur trois paris : celui d'une démarche inductive, empirique et donc très largement descriptive ; celui d'une approche pragmatique sur le changement de l'action publique « en train de se faire » avec une production de connaissances « en temps réel » ; et celui d'une valorisation à la fois académique et d'accompagnement de décideurs publics.

Les PNx français sont de bons terrains de recherche pour aborder la question du changement institutionnel et du rôle qu'y jouent les réformateurs. Cette politique publique née en 1960 était restée singulièrement à l'écart de grandes transformations de l'action publique : l'évolution de la place de l'Etat avec le passage du « gouvernement de l'environnement » à la « gouvernance environnementale » ; le passage d'une vision de « protection de la nature » à celle d'une « gestion dynamique de la biodiversité » et l'émergence d'un impératif délibératif. La réforme de 2006 entend rattraper ce décalage par un « *changement de gouvernance* » cristallisé par projets concertés de territoire : les chartes. En prenant une définition neutre du « réformateur » comme agent auquel revient la responsabilité de mettre en œuvre la réforme, et comme définition du « travail de réforme » l'activité quotidienne par laquelle il entend construire et conduire l'action collective de transformation institutionnelle, nous sommes parti d'une question simple : comment les directeurs de PNx s'y prennent-ils pour relever le pari de l'élaboration des chartes ? Notre travail d'enquête a été plus approfondi sur le PN de la Vanoise (PNV) et celui du Mercantour (PNM). Les principaux résultats intermédiaires de notre travail sont les suivants.

Quatre règles de la « gouvernance historique » des PNx s'auto-entretiennent : l'évitement qui fait des PNx une juxtaposition de mondes ; la coopération faible qui en fait une cristallisation de conflits ; la participation molle qui en fait des rassemblements sur des choix flous ; et la théâtralisation qui fonde les comportements sur des a priori et des rôles figés plus que sur des conflits concrets de valeurs ou d'intérêt. L'inertie systémique de cette régulation par la routine, l'écart entre l'ambition formelle de la réforme et la réalité, les flous

---

du texte ainsi que son calendrier de mise en œuvre très court laissent augurer de conditions difficiles pour le travail de réforme. C'est ce que confirme l'analyse des chartes à l'épreuve des faits : leur élaboration est largement l'occasion de mécanismes de réactualisation autour de chacun des enjeux qui posent problème. Notre première partie aboutit autant en Vanoise que dans le Mercantour à la conclusion que globalement, la stabilité domine.

Pourtant, si l'on fait le choix d'un regard plus fin et focalisé sur le trouble et le désarroi créés par la réforme, on peut caractériser de petits déplacements d'identité, d'intérêts, d'idées, de dispositifs mais surtout de relations qui sont autant de « signaux faibles », d'amorces de changements qui dessinent des différences entre PNV et PNM. Certaines tiennent au contexte territorial, à la structuration de sa gouvernance, au degré de politisation et à la place du PN dans le jeu d'acteurs. Le contexte de la Vanoise apparaît ainsi comme celui dont la structuration est la plus stable, la sensibilité aux conflits frontaux la plus forte, et donc celui dans lequel la marge de manœuvre des réformateurs est la plus étroite. Mais d'autres différences tiennent aux choix contrastés des réformateurs sur plusieurs points clé : la construction du « problème » et le pilotage de l'élaboration de la charte ; l'articulation des échelles locales et nationales ; le degré de prise de risque de comportements tranchant avec les réflexes historiques ; la façon de gérer le déploiement et la clôture de trois grandes controverses ouvertes par la charte ; ou encore la façon « d'équiper » le document charte et de gérer ses effets propres. La stylisation sociologique dans une perspective comparative « par cas » nous a permis de cerner deux idéaux-types du travail de réforme dans les politiques territoriales de la nature (notées PTN). Nous avons schématisé les trajectoires institutionnelles du PNV et du PNM en caractérisant leurs points de bifurcation. La deuxième partie de notre thèse se conclut sur un résultat a priori contre-intuitif : dans un contexte de très forte inertie institutionnelle, les choix des réformateurs et leur pratique quotidienne du travail de réforme ont une influence importante sur la trajectoire de réforme. Notre choix de problématisation dans la troisième partie de la thèse vise à comprendre pourquoi et comment, en analysant les interdépendances entre le contexte, les caractéristiques du travail de réforme et la trajectoire d'innovation institutionnelle.

Nous avons défini le concept d'autonomie, c'est-à-dire la capacité à faire ses choix propres pour orienter son avenir, en nous référant à des modèles dynamiques qui insistent sur le fait qu'elle n'est pas donnée mais se gagne ou se perd. Nous avons mis en évidence trois mécanismes principaux, à l'influence croissante dans le temps, qui réduisent l'autonomie du réformateur et limitent la marge d'innovation institutionnelle. Partant des difficultés génériques auxquelles sont confrontés tous les réformateurs, nous avons identifié plusieurs dilemmes auxquels sont spécifiquement confrontés ceux que nous avons suivis, en raison

---

de leur statut de cadres intermédiaires de l'administration et de la substance même des PTN. En mobilisant la théorie des Communs (E. Ostrom), nous montrons par exemple que la construction de l'action collective de transformation institutionnelle rend difficile celle de l'action collective de gestion d'un patrimoine territorial en commun, qui est pourtant l'objectif principal de changement de gouvernance mis en avant par les réformes. Par ailleurs les compétences de passeur, centrales dans le travail de réforme entrent en tension avec les compétences « d'expert de la nature » que les réformateurs des PTN doivent aussi mobiliser. Ils sont au cœur de tensions entre quatre enjeux, la cohérence de leurs actes comptant plus que leurs discours ou leurs intentions : entreprendre un changement personnel ; aider les autres à changer en les accompagnant ; assurer la continuité du service attendu ; et mettre en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables. La forte personnalisation explique que la façon dont ils incarnent la réforme dans leur pratique quotidienne a une influence importante sur la trajectoire institutionnelle. Autonomie du réformateur et marge d'innovation dans la trajectoire de réforme sont liées.

Nous soutenons la thèse suivante : l'autonomie du réformateur n'est jamais donnée ni acquise et dépend étroitement de la pratique quotidienne du travail de réforme. Le réformateur peut la construire et l'entretenir même dans un contexte d'inertie très forte des politiques qu'il s'agit de transformer, comme celui des PTN. Certaines phases de la trajectoire de transformation institutionnelle sont cruciales pour cela : son démarrage et de courtes parenthèses où le réformateur peut travailler à ce que la dynamique du processus de réforme lui-même contraste fortement avec l'inertie de la politique publique. Nous démontrons que la gestion du processus de réforme, plus que sa substance, est au cœur de la construction de l'autonomie du réformateur et de l'ouverture d'une trajectoire d'innovation. Nous en montrons précisément les modalités pratiques autour d'un travail d'interprétation, de composition et de modélisation qui fait que la lecture de l'action en cours se fait de plus en plus à travers le prisme de l'expérience collective récente (de mise en œuvre de la réforme) et moins à travers celui de l'histoire lointaine sur lequel se fonde l'inertie institutionnelle.

Notre analyse illustre concrètement qu'une institution est un assemblage aux frontières floues et en évolution permanente tout en restant la même : l'institution ne perdure qu'en se transformant sans cesse ; et elle ne change qu'en se réactualisant en permanence. Cette articulation entre reproduction et changement est sans doute au cœur du « phénomène institutionnel » et nous pouvons faire l'hypothèse que notre méthode de recherche, appliquée ici à un contexte particulier de réforme, pourrait tout autant être utilisée pour saisir dans le détail la vie quotidienne des institutions, qui échappe en général aux approches institutionnelles classiquement conduites sur le temps long.

---

# **Remerciements**

Cette thèse est l'aboutissement d'un travail démarré en 2009 de suivi étroit de la mise en œuvre de la réforme des parcs nationaux français entre 2007 et 2013. Outre l'analyse de dynamiques de transformation de systèmes complexes, la production de connaissances sur l'action en train de se faire ou encore la poursuite d'un double objectif de recherche académique et d'accompagnement de l'action publique, une des difficultés que j'ai dues surmonter concerne l'articulation entre ce travail au long cours et mes autres activités de recherche et d'expertise. Trouver, chemin faisant, des solutions à tous ces dilemmes n'a été possible que grâce à plusieurs facteurs que je tiens à souligner ici.

Le soutien indéfectible dont l'encadrement d'Irstea a fait preuve en fait partie. La confiance que m'ont accordée les directeurs et directeurs adjoints de parcs nationaux, de Parcs Nationaux de France et du Ministère de l'Ecologie, a ensuite permis un accès privilégié aux scènes publiques autant qu'aux coulisses de l'élaboration des chartes. Sans ce matériau brut « de première main », mon travail n'aurait pas eu la même richesse empirique. Mes remerciements vont ensuite à tous les acteurs, anonymisés dans cette thèse qui ont bien voulu me faire part de leur regard sur l'élaboration des chartes. Erhard Friedberg rappelle régulièrement que le rôle du sociologue est « *d'éclairer les conditions de l'action là où elle se trouve* ». Cette vision de la recherche qui m'est chère tient en majeure partie pour et par les personnes enquêtées. Ma réflexion a également beaucoup bénéficié des échanges réguliers avec mes collègues sociologues d'Irstea au premier rang desquels les grenoblois, et avec les doctorants de SciencePo. Le regard autant exigeant que bienveillant et les retours, parfois percutants mais toujours stimulants et riches de la curiosité insatiable de mon directeur de thèse ont été essentiels à chacune des étapes clé de mon travail pour m'aider à structurer la réflexion et prendre du recul. Je tiens enfin à remercier Anne-Sophie, ma femme, ainsi que mes quatre enfants pour la tolérance qu'ils ont eue par rapport à l'engagement fort qu'a constitué ce travail de thèse, tout en me « ramenant dans le droit chemin » quand la proportion de temps consacrée à cette aventure devenait excessive.

Cette thèse aura été simultanément marquée par le plaisir des entretiens de terrain, le travail laborieux de leur dépouillement, la construction brique après brique de l'analyse, les épreuves des restitutions régulières, et la satisfaction de voir peu à peu émerger des lignes structurantes dans un processus de recherche inductif « en spirale » fait d'allers-retours permanents entre matériau brut, résultats intermédiaires et cadres d'analyse potentiels. J'en achève la rédaction avec une certaine frustration, celle de n'y livrer qu'une part de réflexion. Mais j'espère que les choix faits en rendront la lecture à la fois stimulante et agréable.

---

# **Table des matières**

<b>Avertissement.....</b>	<b>3</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>4</b>
<b>Remerciements.....</b>	<b>7</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>8</b>
<b>Liste des sigles et abréviations.....</b>	<b>12</b>
<b>Prologue.....</b>	<b>15</b>
<b>Introduction générale.....</b>	<b>19</b>
Chapitre 1 : Situation dans le champ de la recherche, dispositif de recherche et problématisation	21
Section 1 : Situation dans le champ de la recherche .....	21
Section 2 : Dispositif de recherche .....	36
Section 3 : Problématisation, thèse et principaux résultats .....	58
Conclusion du chapitre 1 : Situation dans le champ de la recherche et dispositif de recherche .....	63
Conclusion de l'introduction générale : un plan de thèse reflétant un parcours de réflexion	64
<b>Partie I - L'élaboration des chartes comme occasion de réactualisation.....</b>	<b>65</b>
Chapitre 2 : Les conditions « a priori » difficiles du travail de réforme des parcs nationaux	68
Section 1 : La "gouvernance historique" des parcs nationaux.....	68
Section 2 : La dépendance au sentier de la politique publique .....	78
Section 3 : Des contraintes inhérentes à la réforme de 2006.....	87
Conclusion du chapitre 2 : La réforme de 2006 comme pari impossible ? .....	93
Chapitre 3 : L'élaboration des chartes à l'épreuve de la mise en œuvre concrète.....	94
Section 1 : La charte du parc national de la Vanoise à l'épreuve des faits.....	94
Section 2 : La charte du parc national du Mercantour à l'épreuve des faits .....	144

---

Conclusion du chapitre 3 : PNV et PNM, deux PNx pour une même histoire ? .....	183
Conclusion de la partie I : une dominante de réactualisation .....	184
Section 1 : La réactualisation de la gouvernance historique .....	185
Section 2 : Le renforcement du pouvoir d'acteurs qui étaient déjà « aux commandes » .....	191
Section 3 : Des chartes en continuité avec le fonctionnement antérieur sur le cœur, et peu ambitieuses sur l'aire d'adhésion.....	201
Section 4 : Derrière la stabilité, des innovations institutionnelles ? .....	214
<b>Partie II - L'élaboration des chartes comme trajectoire d'innovation institutionnelle.</b>	<b>217</b>
Chapitre 4 : Deux trajectoires d'innovation institutionnelle aux logiques internes contrastées	219
Section 1 : Approche théorique et méthodologique .....	220
Section 2 : Analyse comparative du « terreau » de l'élaboration des chartes .....	224
Section 3 : Analyse comparative de la construction du « problème-charte », des stratégies et des mécanismes qu'elle enclenche.....	236
Section 4 : Analyse comparative du pilotage de l'élaboration des chartes : leadership et articulation d'échelles .....	257
Conclusion du chapitre 4 : Deux trajectoires d'innovation institutionnelle aux logiques internes contrastées .....	276
Chapitre 5 : Regards croisés de trois approches théoriques pour « traquer » l'innovation	282
Section 1 : Comportements d'acteurs, leviers de changement et facteurs d'inertie.....	283
Section 2 : Déploiement et clôture des controverses soulevées par la charte.....	295
Section 3 : Effets propres et rôle de l'objet charte.....	314
Conclusion du chapitre 5 : Regards croisés de trois approches théoriques pour « traquer » l'innovation .....	331
Conclusion de la partie II : L'importance des choix des réformateurs sur la trajectoire institutionnelle .....	334
Section 1 : Mise en récit de deux trajectoires institutionnelles contrastées .....	334
Section 2 : Choix des réformateurs et facteurs contextuels .....	340

---

<b>Partie III - Réformateurs au quotidien : autonomie et travail de réforme des politiques territoriales de la nature</b> .....	<b>349</b>
Chapitre 6 : Problématisation autour du travail de réforme des politiques territoriales de la nature	351
Section 1 : Réformateur, travail de réforme, contexte et trajectoire institutionnelle .....	351
Section 2 : Un problème d'action collective à l'aune de la tragédie des communs.....	357
Section 3 : Travail de réforme et spécificités des politiques territoriales de la nature...	365
Conclusion du chapitre 6 : Travail de réforme et spécificités substantielles des politiques territoriales de la nature.....	382
Chapitre 7 : Pratiques, figures et dilemmes du réformateur dans les politiques territoriales de la nature	386
Section 1 : Le travail de réforme comme travail de construction de la « variable intermédiaire » .....	387
Section 2 : Le travail de réforme comme activité complexe et paradoxale de « cadres intermédiaires de changement » .....	397
Conclusion du chapitre 7 : interprétation, composition et modélisation au cœur du travail des « cadres intermédiaires de réforme » .....	417
Conclusion de la partie III : l'autonomie du réformateur au cœur de la trajectoire d'innovation institutionnelle .....	422
Section 1 : Le concept d'autonomie pour penser les interdépendances entre contexte, travail de réforme et trajectoire d'innovation institutionnelle.....	422
Section 2 : L'autonomie du réformateur entre contexte et trajectoire institutionnelle....	426
Section 3 : Autonomie du réformateur et travail de réforme.....	436
<b>Conclusion générale</b> .....	<b>457</b>
Section 1 : Problématisation et thèse défendue.....	458
Section 2 : Résultats principaux et valeur ajoutée de la thèse .....	460
Section 3 : Limites et perspectives .....	480
<b>Bibliographie</b> .....	<b>509</b>
<b>Résumé en 3 pages</b> .....	<b>536</b>
<b>Résumé en 6 pages</b> .....	<b>539</b>
<b>Table des matières détaillée</b> .....	<b>545</b>

---

<b>Table des illustrations et encadrés .....</b>	<b>559</b>
<b>Principales définitions utilisées .....</b>	<b>564</b>
<b>Table des matières des annexes (volume 2) .....</b>	<b>573</b>
<b>Listes des notes d’approfondissement scientifique (volume 3) .....</b>	<b>580</b>

---

# **Liste des sigles et abréviations**

<b>AA</b>	: Aire d'Adhésion, qui correspond aux territoires des communes de l'AOA dont les conseils municipaux adhéreront à la charte du PN.
<b>AOA</b>	: Aire Optimale d'Adhésion, qui correspond aux territoires des communes ayant vocation à adhérer à la charte. Pour le PNM et le PNV, il s'agit des anciennes « zones périphériques ».
<b>APN</b>	: Association de protection de la nature.
<b>APTV</b>	: Assemblée du Pays Tarentaise-Vanoise
<b>Art.</b>	: Article.
<b>CA</b>	: Conseil d'administration.
<b>CDB</b>	: Convention pour la Diversité Biologique.
<b>CERPAM</b>	: Centre d'Etudes et de Réalisations Pastorales Alpes-Méditerranée.
<b>CESC</b>	: Conseil économique, social et culturel.
<b>CG06</b>	: Conseil Général des Alpes Maritimes.
<b>CG05</b>	: Conseil Général des Hautes-Alpes.
<b>CG73</b>	: Conseil Général de la Savoie.
<b>CGEDD</b>	: Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable.
<b>CIPN</b>	: Comité interministériel des parcs nationaux.
<b>CIR</b>	: Cadre Intermédiaire de Réforme.
<b>CNPN</b>	: Conseil national de protection de la nature.
<b>CS</b>	: Conseil scientifique.
<b>DDAF</b>	: Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt.
<b>DDP</b>	: Développement Durable et Partenariats (service crée en 2007 au sein de l'EP-PNM, en charge de l'élaboration de la charte).
<b>DDT</b>	: Direction Départementale des Territoires.
<b>DREAL</b>	: Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (service déconcentré régional du ministère de l'Ecologie).
<b>DTA</b>	: Directive Territoriale d'Aménagement.

---

<b>EP-PN</b>	: Etablissement public « parc national ».
<b>EP-PNM</b>	: Etablissement public « parc national du Mercantour ».
<b>EP-PNV</b>	: Etablissement public « parc national de la Vanoise ».
<b>GIEC</b>	: Groupe international d'experts sur le climat.
<b>Inter-PNx</b>	: Inter-parcs nationaux au sens de projet, réunion... concernant le collectif des dix parcs nationaux français.
<b>LOLF</b>	: Loi organique relative aux lois de finances.
<b>MarCoeur</b>	: Modalité d'application de la réglementation dans le cœur du parc national (l'ensemble des MarCoeurs constitue la partie réglementaire de la charte).
<b>NPM</b>	: « New Public Management » (nouveau management public).
<b>ONCFS</b>	: Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage.
<b>ONF</b>	: Office National des Forêts.
<b>ONEMA</b>	: Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques.
<b>PACA</b>	: Provence Alpes Côte d'Azur.
<b>PADS</b>	: Programme d'aménagement durable et solidaire des stations des Alpes du Sud.
<b>PIT</b>	: Programme intégré transfrontalier (programme de financements européens).
<b>PLU</b>	: Plan Local d'Urbanisme.
<b>PN</b>	: Parc national.
<b>PNF</b>	: Parcs Nationaux de France (établissement public créé par la loi de réforme de 2006 visant à fédérer le réseau des PNx français).
<b>PNM</b>	: Parc national du Mercantour.
<b>PNR</b>	: Parc naturel régional.
<b>PNV</b>	: Parc national de la Vanoise.
<b>PNx</b>	: Parc nationaux.
<b>PTN</b>	: Politique territoriale de la nature.
<b>RGPP</b>	: Révision Générale des Politiques Publiques.

---

<b>SAO</b>	: Sociologie de l'action organisée.
<b>SAR</b>	: Sociologie de l'acteur réseau (ou de la traduction).
<b>SCOT</b>	: Schéma de Cohérence Territoriale.
<b>SIVOM</b>	: Syndicat intercommunal à Vocation Multiple.
<b>SNE</b>	: Syndicat National de l'Environnement s'adressant à tous les personnels qui, sur l'ensemble du territoire national, exercent des missions dans le domaine de l'environnement. Le SNE se veut à la fois un lieu de réflexions et de propositions sur les politiques environnementales et un syndicat combatif dans la défense du service public au sein Ministère de l'Ecologie.
<b>SSA</b>	: Strategic Skilled Actors (Fligstein 2001, Fligstein et Mcadam 2011).
<b>Territoire-PNM</b>	: Territoire délimité par les limites administratives du parc national du Mercantour.
<b>Territoire-PNV</b>	: Territoire délimité par les limites administratives du parc national de la Vanoise.
<b>WWF</b>	: World Wildlife Fund (organisation non gouvernementale de protection de l'environnement).

---

# **Prologue**

« Une restauration en désespoir de Cause » titre le 2 juillet 2002 un article de Libération à propos de ce qui a été appelé « l'affaire Fretma » du nom d'une ferme caussenarde en ruine dans la zone protégée du parc national des Cévennes...



*La ferme de Fretma (Causse Méjean)  
après restauration*

## **Une restauration en désespoir de cause**

*Depuis plusieurs années, élus et préfet de Lozère s'opposent au parc national des Cévennes autour de la restauration d'une ferme historique.*

*BERNARD Catherine*

*C'est un tas de ruines que se disputent l'Etat et le parc national des Cévennes, c'est-à-dire... l'Etat. Avec, au milieu, des propriétaires parisiens qui veulent les restaurer et des Cévenols partagés entre deux craintes : la transformation de leur territoire en «parc de résidences secondaires pour Européens argentés» et la disparition pure et simple de leur patrimoine architectural et historique. Sur le causse Méjean en Lozère, à 1 200 mètres d'altitude, à l'abri d'une colline et au pied d'une source intarissable, la ferme abandonnée de Fretma est devenue tout à la fois le terrain d'une guérilla judiciaire, un enjeu d'aménagement du territoire et une querelle de pouvoirs.*

*Au départ, c'est une histoire simple. Sylvie Coisne et Luc Barré, héritiers de Fretma et des 1550 hectares de terres qui l'entourent, rêvent d'une maison de famille où réunir leurs six enfants et leurs petits-enfants. Pour réhabiliter les onze bâtiments de la ferme abandonnée, pillée de ses arcs de pierre et de ses lauzes, il faut beaucoup d'argent. Ils en ont. «Le mas froid» étant situé en zone centrale du parc national des Cévennes, il faut aussi le feu vert de cette institution créée en 1970, et véritable aménageur du causse où vivent 600 habitants. C'est là que les choses commencent à se gâter.*

*(...) Sylvie Coisne et Luc Barré déposent en 2000 une demande de permis de construire en préfecture. Celui-ci est retoqué. La réhabilitation de Fretma est assimilée à une construction neuve et tombe donc sous le coup de la loi «montagne», laquelle, pour éviter le mitage, précise que les constructions nouvelles qui n'ont pas une vocation agricole ne sont autorisées qu'en continuité des bourgs et hameaux. Or le hameau le plus proche est à plus de 2 kilomètres.*

*Mais, sensible au projet de ces mécènes, le préfet de Lozère, Jean-Louis Fargeas, leur ouvre une porte. Présentée autrement, la restauration de Fretma pourrait s'inscrire dans la procédure «chalet d'alpage». Celle-ci vise la protection et la mise en valeur du patrimoine montagnard. Dans une note, la direction départementale de l'Équipement (DDE) de Lozère souligne d'ailleurs que cette procédure a déjà été utilisée dans le Cantal pour la restauration de burons sur l'Aubrac. Reformulé, le projet passe donc devant la commission départementale des sites. Celle-ci doit répondre à deux questions : «La ferme présente-t-elle un caractère et une qualité patrimoniale qui justifient sa préservation comme témoin architectural d'une civilisation agropastorale, et les travaux projetés permettent-ils de protéger et de mettre en valeur le patrimoine montagnard?». En novembre 2001, les membres répondent oui aux deux questions à une large majorité.*

*Car Fretma n'est pas une ferme en ruine comme il en existe des dizaines d'autres sur le causse. Le domaine puise ses racines au temps des seigneurs du Gévaudan, a été témoin de l'assassinat le 20 prairial an IV du protestant révolutionnaire Antoine Pellet par l'abbé Solier, et*

---

a sans doute servi d'expérience à l'installation d'une «ferme républicaine» où s'activaient 50 bras autour du four à pain, des bergeries et des granges. De ce passé prestigieux, qui alimente les livres d'histoire cévenole, les murs portent la trace (...).

Seulement voilà, à Florac, au siège du parc national des Cévennes, on fait une tout autre interprétation de la loi. Au permis de construire délivré en mars dernier par le préfet, le parc a donc opposé un recours. Jean-Noël Lhéritier, son président, ne conteste ni la richesse de ce patrimoine, ni la qualité du projet, parfaitement respectueux de l'architecture initiale, mais, selon lui, l'autorisation de le restaurer créerait «un précédent dangereux». Il invoque les «pressions foncières et le risque extrêmement fort de spéculation immobilière», dont le parc a justement mis les habitants à l'abri jusqu'à maintenant. « Nous ne voulons devenir ni le Lubéron, ni maintenant l'Ardèche », résume Jean-Noël Lhéritier. A la DDE de Lozère, les chiffres confirment le risque. (...)

Politique tatillonne. Dans les couloirs du ministère de la Culture, à l'association Maisons paysannes de France, au Club cévenol, influente association locale, et chez les élus, on ne croit guère à ces arguments. Les uns et les autres dénoncent le parc comme « un Etat dans l'Etat, qui rêve d'un causse nu, sans habitants, avec juste des petites fleurs et des oiseaux ». Tous ont des exemples de cette politique tatillonne. En 2000, Jean-Paul Pottier, président du conseil général de Lozère, a dû mettre dans la balance son mandat de président du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable du causse Méjean pour faire plier le parc sur un projet d'adduction d'eau qui menaçait la *Gagea lutea*, une fleur protégée typique du Massif central. « Le parc national des Cévennes est habité. Mais ils travaillent comme s'il ne l'était pas. Une commune comme la mienne vit aussi du tourisme. Nous avons 50 habitants l'hiver et 500 à 600 l'été. On ne peut pas tout refuser », s'insurge Alain Argilier, maire et conseiller général de Vébron, où s'étend le territoire de Fretma. « Le dynamisme en Cévennes est freiné par l'impossibilité d'obtenir un document d'urbanisme. Fretma est l'arbre qui cache la forêt », estime aussi Claude Faïsse, conseiller général du canton de Barre-des-Cévennes. (...).

Excédé, le préfet de Lozère aimerait bien en finir. Le 25 juin, le directeur du parc et son président ont été convoqués dans son bureau. Pour n'aboutir à rien. Le prochain conseil d'administration du parc, ce mois-ci, devra essayer de faire mieux... ».

Quelques mois plus tard, après une mobilisation locale et de nombreuses passes d'armes (le Sous-Préfet de Florac convoquera par exemple la presse à la ferme de Fretma et y plantera un drapeau français pour marquer la fin de « l'extraterritorialité de parc national des Cévennes »), un permis de construire est délivré aux propriétaires du site qui peuvent démarrer la restauration du lieu. Peu après, le Sous-Préfet, le directeur du parc et le Préfet quitteront leurs fonctions et pendant de longs mois les relations sur le territoire resteront marquées par cette crise. Autant locale que nationale par son retentissement, elle concentre les limites de la politique publique des parcs nationaux et accélérera dans les coulisses de l'Etat d'abord puis sur la scène publique l'élaboration d'une loi de réforme des parcs nationaux qui quatre ans plus tard sera votée à l'unanimité à l'assemblée nationale. Le début de la mise en œuvre de cette loi du 14 avril 2006 est au cœur de l'analyse que nous avons conduite dans notre thèse en nous intéressant, derrière la rhétorique réformatrice de « *changement de la gouvernance des parcs nationaux* » qui l'entoure, aux conditions et à la pratique du travail de réforme quotidien qui la concrétise.

Dans l'introduction générale (chapitre 1 ci-dessous), nous allons maintenant nous situer dans le champ de la recherche, lister les principales définitions que nous avons utilisées, et expliciter notre dispositif de recherche (terrains, méthode, calendrier et hypothèses structurantes).



---

# **Introduction générale**



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

---

## **Section 1 : Situation dans le champ de la recherche**

### **1.1 : Une approche sociologique de l'action publique par la mise en œuvre**

Deux perspectives traversent l'analyse des politiques publiques (Musselin 2005). La première qui s'apparente à celle de la science politique donne un rôle prééminent à l'Etat, aux gouvernants dans l'organisation et le pilotage de la société. Elle suit un raisonnement « top-down » pour analyser les décisions centrales et leurs effets. La seconde, que l'on peut qualifier d'approche sociologique de l'action publique, porte son attention sur des acteurs en interaction, leurs échanges, leurs conflits, les mécanismes de coordination qu'ils construisent, la formation et la dislocation de groupes, le jeu des normes. Nous nous inscrivons dans cette seconde perspective qui considère l'action publique comme la construction d'un processus de coopération entre acteurs. Pour autant, contrairement à certains auteurs qui considèrent l'Etat comme un acteur parmi d'autres, nous avons évité les « dé-liaisons dangereuses » entre Etat, administration et politiques publiques (Bezes et Pierru 2012), en conciliant l'approche « bottom-up » de la sociologie de l'action collective et le regard centré sur le travail administratif de la sociologie de la réforme de l'Etat.

Charles O. Jones (1970) a proposé la décomposition d'une trajectoire de politique publique en séquences ayant des logiques spécifiques : les origines dans les faits sociaux et les enjeux ; l'identification, la définition et la formulation d'un problème ; l'étiquetage de ce

problème comme problème public avec une sélection, un filtrage ; la décision ; la mise en œuvre ; l'évaluation ; la fin. Notre approche de la réforme des Parcs Nationaux français (notés PNx) est une approche par la mise en œuvre, en considérant que c'est le moment clé de l'action publique. Mais nous nous sommes employé à dépasser le constat classique des écarts entre rhétorique réformatrice, objectifs et effets réels, largement documenté dans la littérature depuis l'ouvrage fondateur de Pressman et Wildavsky (1973). Nous avons également cherché à éviter l'une des critiques adressées à cette approche de l'action publique : le manque de contextualisation. Plutôt que d'adopter une vision normative considérant les écarts comme conséquences de dysfonctionnements en termes de coordination ou de contrôle hiérarchique, nous avons considéré la mise en œuvre comme un processus d'adaptation, d'ajustement et de perturbation réciproques des jeux d'acteurs et du contexte institutionnel. Notre travail de recherche intègre donc des éléments de contexte temporel (histoire des PNx, construction de l'intention réformatrice et vote de la loi de 2006) autant que spatial dans le sens où plutôt que de privilégier une approche « top-down » ou « bottom-up », nous nous sommes intéressés aux évolutions des articulations entre échelles du national au local (en particulier au sein de l'Etat). Nous nous inscrivons en cela dans la perspective dressée par Jean-Gustave Padioleau en cherchant à décrire les mécanismes de la mise en œuvre et leur contextualisation : « *la mise en œuvre d'une politique s'efforce d'établir des ordres plus ou moins heureux entre les éléments programmés et discrétionnaires. Et ces ordres naissent du fait que les acteurs respectent et partagent des contraintes, perçoivent des conditions de succès ou d'échec, repèrent des alternatives, formulent des compromis* » (1982, P. 140). Plutôt que d'utiliser le terme générique d'analyse par la mise en œuvre, nous pourrions d'ailleurs parler d'approche centrée sur l'institutionnalisation de la réforme des PNx « *entendue comme processus complexe à travers lequel une réforme « de papier » se mue progressivement en un ensemble de pratiques relativement stabilisées et objectivables empiriquement* » (Desage 2010, p. 92).

## **1.2 : Le changement institutionnel « en train de se faire » comme problème sociologique**

Les simples termes accolés de « changement institutionnel » peuvent sembler paradoxaux. La vision classique de l'institution se situe aux antipodes de la notion de changement. De plus, le concept et la réalité du changement sont eux-mêmes paradoxaux. Erhard Friedberg

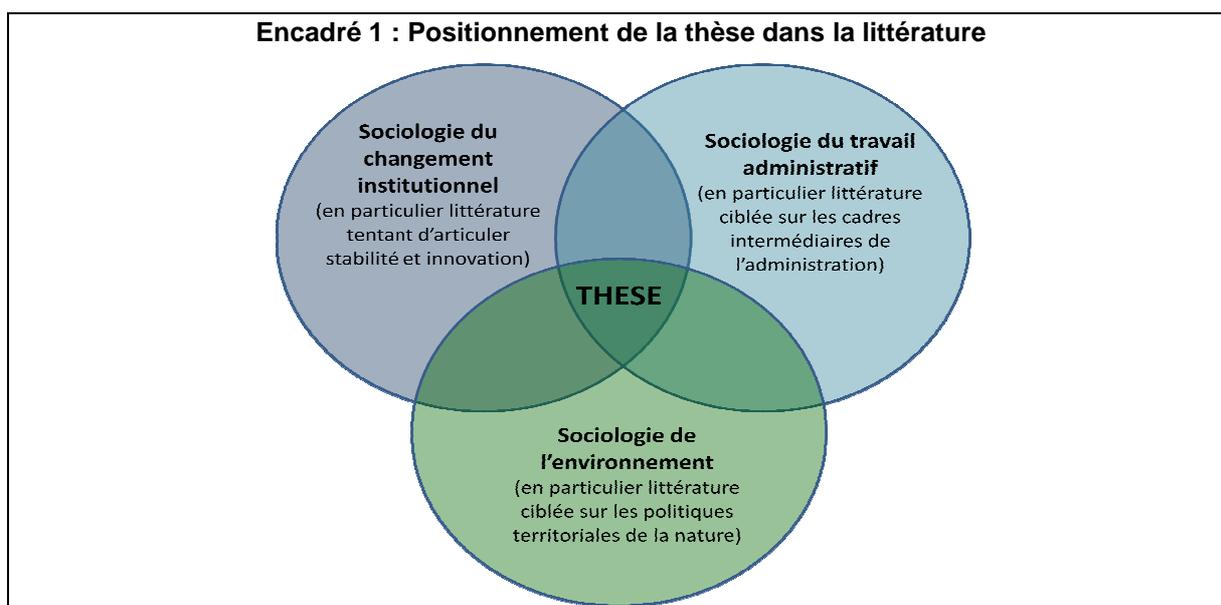
(1997, chapitre 11) en souligne très clairement toutes les tensions : entre intention de changement souvent ciblée et dimension systémique ; entre nécessité de s'adapter à un contexte évolutif et impossibilité que le changement émerge à partir des règles stabilisées ; entre motivation endogène et impulsion exogène ; entre autorité d'un leader qui en assume la responsabilité et démarche collective pour le concrétiser ; entre consolidation d'ancrages et déstabilisation ; entre nécessité d'approche globale et expérimentations ciblées ; ou encore entre évolutions formelles et informelles. Nous considérerons ainsi le changement institutionnel comme problème sociologique en le pensant comme un processus d'apprentissage collectif à décrire et comprendre, à travers lequel sont mobilisées voire créées les ressources, capacités, relations et dispositifs nécessaires pour la constitution de nouvelles bases d'action collective (Crozier et Friedberg 1977, p. 394). Une autre façon d'exprimer le problème sociologique du changement institutionnel est d'adopter la grille de lecture de la sociologie de la traduction en la transposant des objets techniques aux institutions. Celle-ci s'oppose à un modèle linéaire de « diffusion » (des chercheurs et techniciens créent une innovation technologique, puis elle se diffuse dans le marché qui juge de sa pertinence économique) avec une conception de l'innovation faite d'une série d'allers et retours entre l'objet technique et son futur marché, entre recherche, développement, production, tests et commercialisation. Le problème sociologique est alors de décrire un processus d'inter-façonnage entre l'innovation et son contexte d'acceptation :

*« Que l'on s'appuie au départ plutôt sur l'objet ou plutôt sur le contexte, nous remarquons que, dans tous les cas, l'épreuve de l'un par l'autre aboutit à la production simultanée et inséparable de l'objet et du contexte » (Akrich, Callon et al. 2006, p. 126).*

Si l'on adopte ces deux définitions cohérentes du changement institutionnel et si l'on veut être fidèle jusqu'au bout à leur logique, cela a une incidence majeure sur le travail de recherche : il doit porter sur le changement « en train de se faire » et en consigner les circonvolutions, les errances, les controverses... qui ne sont plus accessibles dans une approche cherchant à saisir un processus réformateur a posteriori : les apprentissages se sont alors banalisés au point que les acteurs n'en ont même plus conscience et l'interprétation de la réforme s'est solidifiée dans un récit construit qui gomme les incertitudes, les hésitations et les luttes qui font la substance concrète de l'interfaçonnage entre l'innovation et son contexte.

### **1.3 : Une thèse au croisement de trois champs : sociologie du changement institutionnel, sociologie du travail administratif et sociologie de l'environnement**

Notre travail de thèse s'inscrit à la croisée de la sociologie du changement institutionnel, de la sociologie du travail administratif et de la sociologie de l'environnement :



Nous aurons l'occasion de détailler au cours de nos analyses ces trois champs sociologiques. Aussi nous attachons-nous ici simplement à cerner les principaux « angles morts » de la littérature dans lesquels nous nous inscrivons. Nous positionnant par rapport à la controverse entre tenants de la stabilité et tenants de l'innovation dans la littérature sur le changement institutionnel, nous avons pris le parti d'articuler les deux sans sous-estimer ni sur-estimer a priori les activités intentionnelles des réformateurs et leurs effets, même dans un contexte de forte inertie institutionnelle : il s'agissait de « *prendre au sérieux les activités intentionnelles des réformateurs revendiquant la transformation de l'ordre institutionnel* » et « *simultanément [d']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). Notre approche contraste par ailleurs avec la plupart des écrits sur le changement institutionnel par le pari d'une analyse sur le temps court du « changement de l'action publique en train de se faire ». Au sein de la sociologie du travail nous nous sommes focalisé sur les activités de cadres intermédiaires de l'administration en charge d'orchestrer

la mise en œuvre de la réforme de 2006, alors que la plupart des écrits se concentrent encore soit sur les « *street-level bureaucrats* » soit sur les hauts-fonctionnaires proches des décideurs politiques. Au sein de la sociologie de l'environnement, nous avons concentré nos analyses sur les politiques territoriales de la nature qui ont de longue date fait l'objet de travaux scientifiques sur l'histoire de leur création, leur gouvernance, leur démarches participatives... mais peu sur les spécificités qu'elles présentent au regard de l'activité réformatrice. En bref, notre approche du travail de « cadres intermédiaires de réforme des politiques territoriales de la nature » a la spécificité d'avoir tenu ensemble à la fois continuité et changement, acteurs individuels et contexte, spécificités substantielles de ces politiques et caractéristiques générales de l'action publique environnementale, ainsi que temps court et moyen terme. Nous avons évité toute approche normative ou hypothético-déductive et nous nous sommes concentré sur la caractérisation de l'articulation entre ces dimensions, souvent renvoyées dos à dos dans la littérature.

## **1.4 : 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 fait l'objet d'une note d'approfondissement scientifique (volume 3 de la thèse). 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).

#### 1.4.1 : Deux courants de la sociologie de l'action aux fondements très proches et pourtant souvent opposés

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 : 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. 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, 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 sociotechnique, 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. Elles privilégient une approche empirique donnant la priorité au travail de terrain dans l'étude contingente des situations concrètes. La position d'extériorité n'est pas tenable pour le sociologue. Pour ne pas « faire de la sociologie dans le dos des acteurs », la « restitution » (Friedberg) ou le « compte rendu risqué » (Latour) font partie intégrante de la recherche : ils permettent de confirmer des hypothèses, d'enrichir le matériau empirique et ont un effet performatif.

Et pourtant ces deux sociologies de l'action sont souvent opposées de façon assez caricaturale et les efforts de mise en discussion systématique des deux approches sont peu fréquents dans la littérature (Amblard, Bernoux et al. 2005). Outre la ligne de partage symbolique marquée par leurs différences de vocabulaire, quatre points principaux font clivage : la notion de pouvoir ; le statut accordé aux enjeux, rationalités et intérêts ; la place accordée par la SAR aux actants non-humains autour des principes de symétrie générale et de libre association ; et 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). Partant du constat que les deux premiers points de clivage disparaissent vite dès lors que l'on s'intéresse de près à la SAO et à la SAR, que la question du modèle de l'acteur est aisée à résoudre (cf. les principales définitions structurantes), nous avons accordé dans notre travail une attention forte aux non-humains sans pour autant parler d'actants pour dépasser la dernière opposition : pour comprendre l'action humaine, il faut décrire des interactions qui sont toujours cadrées par des dispositifs matériels. 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 ; et une fois « socialisés », autrement dit intégrés dans des réseaux avec les acteurs humains, ils cadrent leurs répertoires de pensée et d'action. Il nous semble que les deux approches sont ainsi largement complémentaires.

#### 1.4.2 : 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 ? 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 brique après brique 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. Cela ne signifie donc 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 ». La SAO permet par exemple élégamment de caractériser des mécanismes de stabilité et des routines, alors que la SAR permet de décrire efficacement des dynamiques non stabilisées et des « actions de dissidence » (Callon 1986, p.199). Elles n'ont pas la même efficacité selon le moment de l'action publique que l'on entend analyser : la première est particulièrement pertinente pour définir le fonctionnement initial et final de systèmes d'action territoriaux, ou pour décortiquer des moments de solidification et d'institutionnalisation. La seconde est plus adaptée pour étudier les tâtonnements du changement en train de se faire avec des petits déplacements qui porteront leurs fruits ou pas. La première permet de cerner les jeux d'acteurs qui s'articulent autour d'enjeux substantiels analysés en profondeur, alors que la seconde permet de porter le regard sur les enjeux processuels au risque de rester trop superficielle si elle n'est pas complétée par le raisonnement de la SAO.

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 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.

## **1.5 : Principales définitions structurantes**

Nous avons stabilisé quelques concepts structurants et notamment certains concepts devenus « flous » en raison d'un usage très répandu dans la littérature, de façon à pouvoir les mobiliser sans équivoque. Ces définitions ne sont pas à considérer comme absolues ou normatives, mais comme des choix importants pour rendre notre travail d'analyse possible. D'autres définitions seront données au fil du texte. Toutes sont reprises en annexe.

### 1.5.1 : Acteur et action des non-humains

Nous nous appuyons sur le modèle de l'acteur de la SAO et ses quatre postulats : l'action organisée est un construit contingent ; l'acteur est relativement libre ; les objectifs des individus et de l'action organisée sont différents ; la décision se fait dans un contexte de rationalité limitée. Ce modèle concilie en effet la liberté et une autonomie irréductible de l'acteur dans le sens qu'il donne à son action et ses comportements (approche stratégique) avec les contraintes du système d'action dont il fait partie (approche systémique) grâce à un ensemble de jeux. Des « règles du jeu » se stabilisent peu à peu en même temps que des régularités de comportements (conscientes ou pas, volontaires ou pas) qui constituent des « *stratégies d'acteurs* ». Ces règles sont elles-mêmes en jeu, façonnées et refaçonnées par les acteurs, mais elles n'en sont pas moins contraignantes par une inertie systémique qui rend souvent leur évolution difficile. L'acteur est doté d'une rationalité limitée (Simon 1957) : l'information étant toujours partielle et parfois peu fiable, l'acteur choisit l'option la plus satisfaisante parmi l'éventail qu'il est en mesure d'élaborer compte tenu de sa position et de sa compréhension de sa situation d'action. Ce modèle de décision est facile à articuler avec

le concept de « *décision mesurée* » ou « *non-tranchée* » proposée comme « *une chaîne de rendez-vous* » par les tenants de la SAR (Callon, Lascoumes et al. 2001). Il permet de penser la décision comme construite par une suite de petites décisions « pas à pas » dans une vision incrémentale du changement (Lindblom 1959). Il est compatible avec une vision pragmatique que nous adopterons pour cerner des « *fenêtres d'opportunité* » propices à la cristallisation de choix (Kingdon 1984). Il est intermédiaire entre la rationalité absolue des économistes classiques et les auteurs les plus critiques comme Lucien Sfez qui considère par exemple la décision de construire le RER parisien dans les années 1960 comme le produit de malentendus, de décisions anodines voire du complet hasard (1981). Pour prendre au sérieux le rôle des non-humains, nous considérerons sans leur prêter d'intentionnalité, qu'ils peuvent aussi « agir » selon la définition de la sémiotique : « *est acteur tout élément qui introduit une différence dans un cours d'action, qui en modifie le déroulement dans une épreuve* » (Barbier et Trépos 2007, p.37). Cela nous amènera à une vigilance forte sur leurs effets propres et à un élargissement de la « dotation de l'acteur humain » en intégrant comme ressource importante sa plus ou moins grande capacité à « socialiser » les non-humains en sa faveur, à s'en faire le porte-parole ou à mobiliser la capacité des non-humains à modifier le cours de l'action (Kletz, Moisdon et al. 1997). Ceci s'articule facilement avec la SAO si l'on considère à la fois une forme de pouvoir « en action » dans les relations d'interdépendances et une forme de pouvoir « sédimenté ou solidifié » dans des objets et des dispositifs. Nous verrons dans cette perspective que la charte des PNx est un bon exemple d'objet qui pose des problèmes nouveaux et produit du coup autour de lui des rassemblements inédits qui résistent et bousculent les groupes d'acteurs traditionnels de leur gouvernance. Elle a des effets propres et la capacité des acteurs à les mobiliser est variable : typiquement, le ministère de l'écologie qui traduit la loi de réforme et pilote la procédure officielle de consultation finale détient des ressources spécifiques de « *propriétaire de format* » pour reprendre les termes de Rémi Barbier (2003), qui peut arrêter la controverse ouverte par sa rédaction, arbitrer certains points, et décider des exigences légitimes et/ou légales<sup>1</sup> que le document charte doit remplir. Cette vision permet ainsi d'articuler l'approche micro de la SAR et la caractérisation de macro-acteurs de la SAO.

### 1.5.2 : Gouvernance

Les références à la gouvernance abondent dans la littérature, qu'elle soit qualifiée de « bonne gouvernance », de « gouvernance partagée » (Borrini-Feyerabend, Pimbert et al.

---

<sup>1</sup> La tension entre légitimité et légalité méritant d'ailleurs d'être interrogée (Duran 2009)

2009) de « gouvernance territoriale » (Pasquier, Simoulin et al. 2007), de gouvernance « performative » (Tapie-Grimme 2005) ou de « gouvernance environnementale » (Theys 1993, Theys 2002) pour ce qui concerne notre champ de recherche. Malgré les tentatives de synthèse (Defarges 2003, Gaudin 1998, Gaudin 2002) une multitude de définitions sont utilisées, qui vont du mot un peu vide, à des définitions très normatives (approche de la théorie du choix rationnel comme problème d'efficacité à résoudre et appliquée par le FMI ou la Banque Mondiale) en passant par des entrées en termes de « régulation politique » (Commaille et Jobert 1999). La gouvernance est « *aussi une grammaire normative qui permet de construire une action justifiable* » (Segas 2007) avec son jargon, ses incontournables (la participation, le projet et la proximité comme normes) son cortège de spécialistes et de guides pratiques. Ces multiples définitions ont néanmoins un socle commun (Boussaguet et Jacquot 2009) désignant les situations de coopération (ou d'action collective) qui ne peuvent plus être ordonnées par de simples relations hiérarchiques, autrement dit qui échappent aux modalités classiques de « gouvernement » en raison d'un grand nombre d'acteurs (polycentrisme et complexité institutionnelle), d'une nécessité de partage du pouvoir (accent mis sur la dimension procédurale des programmes publics avec un rapport à l'autorité plus horizontal, coopératif et souple), du brouillage des frontières (notamment entre public et privé) et de l'articulation entre plusieurs échelles de temps et d'espace... en bref, nous pourrions dire que la gouvernance, c'est la conduite de l'action collective dans la complexité. Dans cette perspective, nous ferons nôtre la définition donnée dès 1995 par Patrick Le Galès en l'appliquant à un territoire d'action collective :

*« La gouvernance territoriale recouvre l'ensemble des situations de coopération non ordonnées par la hiérarchie, qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation de territoires » (Le Galès 1995).*

Pour Jean-Pierre Gaudin (1998), elle consacre une remise en cause des fonctions traditionnelles de gouvernement (la décision, le contrôle, le commandement) au profit d'une « *approche plurale et de proximité entre politique et social* » (2007). Plus spécifiquement en ce qui concerne la gouvernance environnementale, Jacques Theys souligne dix contradictions (2002) dont les principales sont les suivantes : des interdépendances au niveau planétaire sans régulation par une institution internationale ; des problèmes de long terme appréhendés dans un mode de pensée et d'action privilégiant le court terme ; des demandes croissantes de démocratie et de responsabilité environnementale individuelle mais un engagement et une participation sociale en diminution ; l'environnement qui prend une importance croissante et pourtant des valeurs matérialistes qui sont de plus en plus dominantes, l'articulation de la préservation de l'environnement avec le développement restant problématique malgré les discours de « *développement durable* ». Il cerne quatre enjeux de la gouvernance environnementale : moderniser l'action publique et en accroître la

légitimité autant que la crédibilité ; développer des mécanismes non autoritaires de coordination et de régulation de l'action collective ; étendre la rationalité réflexive ou procédurale ; changer de pouvoir en gérant autrement les rapports de force. Soulignons enfin que le passage du gouvernement à la gouvernance environnementale, relativement récent par rapport à d'autres politiques publiques (la loi de réforme des PNx de 2006 s'y inscrit), répond à deux limites du modèle centralisé et réglementaire. La première est une limite d'efficacité dans un contexte complexe marqué par des écarts importants entre les objectifs formels et la mise en pratique refaçonnée par les acteurs, notamment les gestionnaires « directs » de l'environnement (Mermet 1992). L'évolution qui y répond met en avant le concept de « gestion concertée » ou « gestion patrimoniale » (Leroy et Mermet 2004) impliquant d'emblée l'ensemble des parties prenantes dans une démarche plus ascendante. La seconde limite est une limite de légitimité, à laquelle répond le passage de politiques publiques substantielles à des politiques publiques procédurales (Lascoumes 1998). La prégnance de l'impératif délibératif (Blondiaux et Sintomer 2002) et l'idée que « *la décision légitime n'est pas la volonté de tous mais celle qui résulte de la délibération de tous : c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité au résultat, et non les volontés déjà formées* » (Manin 2002) mettent en avant la recherche d'une plus grande légitimité, avec le déplacement d'une légitimité a priori vers une légitimité processuelle (Habermas 1986). A cette légitimité est directement liée une question d'acceptabilité propre au concept de gouvernance de l'action publique (Gaudin 1998, Papadopoulos 2001, Stoker 1998). Soulignons enfin que dans le cadre de la définition de Patrick Le Galès, nous adopterons suivant le raisonnement de la SAO, une approche très concrète de la gouvernance comme ensemble de règles et caractéristiques des jeux d'acteurs qui structurent un système humain et donc la situation d'action concrète et quotidienne des individus. Cette vision rejoint d'ailleurs celle prônée aujourd'hui par les chercheurs hollandais (Kooiman 1993, Kooiman 2003) ou britanniques (Rhodes 1997) qui s'en sont fait un domaine de spécialité et s'inspirent de la sociologie des organisations pour mettre l'accent sur des formes horizontales d'interdépendances, de régularités, de règles d'interaction et d'échanges entre des acteurs collectifs ou individuels qui se sont autonomisés de l'Etat autrefois en charge de « diriger » l'action publique et d'agrèger différents intérêts pour définir un intérêt général surplombant les intérêts particuliers.

### 1.5.3 : Politiques territoriales de la nature

Nous définissons les politiques territoriales de la nature (notées « PTN ») comme politiques publiques à responsabilités spécifiques de préservation du patrimoine naturel, culturel et

paysager, portant sur un territoire défini selon une logique naturelle liée à cet enjeu et prises en charges par une institution gestionnaire constituée ad hoc. En France cela recouvre les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux, les réserves naturelles nationales et régionales, les parcs naturels marins, les sites du conservatoire du littoral et des conservatoires des espaces naturels, ainsi que les espaces naturels sensibles et les réserves de biosphère du programme « MAB » de l'UNESCO.

#### 1.5.4 : Développement durable

Si nous avons ciblé les politiques de la nature pour éviter le terme trop générique et polysémique « d'environnement », il a été difficile dans notre thèse d'éviter le terme de « développement durable ». Il est donc important d'en cerner les contours. Il s'agit d'un « *développement qui peut répondre aux besoins actuels de la société sans pour cela compromettre l'aptitude des générations futures d'en faire autant* » (Brundtland 1987). Malgré un consensus sur sa dimension temporelle (solidarité avec les générations futures) et territoriale (solidarité entre territoires, « agir local, penser global »), le succès actuel du concept de développement durable tient sans doute à l'ambiguïté et à l'apparente contradiction de ses termes, qui permettent à la fois une appropriation compétitive et une appropriation environnementaliste. Deux visions du concept peuvent être distinguées (Boutaud 2005). Dans la « *durabilité faible* », l'aspect économique est prépondérant : on ne travaille les aspects sociaux et environnementaux qu'à partir du moment où le socle économique fonctionne. Dans la seconde vision, celle de la « *durabilité forte* », l'activité économique ne saurait durer et encore moins se développer sur le long terme, si les aspects sociaux, la nature et ses ressources venaient à être trop gravement endommagés. C'est dans cette seconde acception du terme que les PTN entendent faire de la préservation et de la mise en valeur du patrimoine, le socle de la cohérence sociale et du développement économique à moyen et long terme. Mais les acteurs de leurs territoires comprennent souvent le « développement durable » selon la première définition.

#### 1.5.5 : Institution et innovation institutionnelle

La littérature sur les institutions fourmille d'approches différentes qu'il n'y a pas lieu de lister ici<sup>2</sup>. Dans le sillage de la vision durkheimienne (1894), l'institution est souvent définie comme

---

<sup>2</sup> Pour un « panorama », voir par exemple le dossier « Regards croisés sur les institutions » de la revue *Idées*, n°159, mars 2010

un fait collectif doté de régularités qui passent par l'établissement de règles, de lois, d'habitudes dont la durée dépasse celle de la vie des hommes. Elle a pour rôle de favoriser l'intégration des individus et la transmission de normes (fonction de socialisation et d'intégration). L'institution est donc essentiellement pensée en termes de routine, de persistance, de solidité ou de mécanismes de reproduction. Si on les envisage comme des structures pérennes reposant sur des règles intangibles fondées sur un système symbolique permanent, on aboutit très vite à déplorer la crise et le déclin des institutions (Dubet 2002). Mais une histoire raisonnée de la sociologie des institutions et les travaux qui s'y rapportent (Tournay 2011) montre une autre vision à la fois pragmatique et dynamique des institutions en tant que règles du jeu facilitant les interactions sociales et permettant la création d'un ordre social sans être pour autant figées. Dans le cadre du passage du gouvernement à la gouvernance telle que nous l'avons définie ci-dessus, les problèmes et l'action publique débordent du cadre des institutions au sens classique du terme. Plus qu'une institution en tant que telle, nous chercherons donc à saisir et caractériser un processus d'institutionnalisation d'une action collective à l'échelle des territoires de PNx, comme évolution de configurations d'enjeux, d'acteurs, d'instruments, de règles ou autres procédures qui orientent les interactions et les comportements des acteurs sociaux en leur fournissant un cadre d'anticipation. Nous adopterons pour cela une définition sociologique de l'institution en considérant avec Philippe Bézès et Patrick Le Lidec, « *qu'une institution quelle qu'elle soit n'est pas faite d'un seul bloc mais d'un ensemble de règles sédimentées qui structurent des comportements, des normes, des rôles et des mondes sociaux, autour desquels se mettent aussi en place de multiples aménagements physiques (bâtiments, etc.). Elle fait également coexister plusieurs registres de légitimité et des attentes multiples, et parfois contradictoires, de la part des groupes sociaux qui entretiennent des relations avec elle* » (Bézès et Le Lidec 2010, p 56). Nous définirons dans le même état d'esprit, l'innovation institutionnelle comme un processus dans lequel les règles institutionnelles évoluent dans une dynamique « d'inter-façonnage » entre des intentions réformatrices et un contexte plutôt que dans une logique de « diffusion » d'un modèle préétabli qui n'aurait qu'à être appliqué (Akrich, Callon et al. 2006). Cette vision de l'innovation correspond aussi à ce qu'Erhard Friedberg appelle apprentissage collectif et simultané de nouvelles modalités d'action collective (1977) et dont l'issue concrète est par nature largement indéterminée.

### 1.5.6 : Réformateur et travail de réforme

Nous avons adopté une définition neutre du réformateur comme « agent auquel revient la responsabilité de la mise en œuvre concrète de la réforme ». Cette définition ne suppose

pas forcément qu'il partage le sens de la réforme, et ne présage pas de son degré d'engagement dans la mise en œuvre. Cette définition est utilement précisée par la distinction qu'opère Vincent Simoulin (2000) entre les opérations constitutives d'une réforme. Elle correspond à sa définition du « médiateur » c'est à dire l'acteur qui produit l'articulation entre l'idéal (ambition formelle de la loi de réforme en l'occurrence) et l'existant et qui engage ses ressources matérielles, intellectuelles et humaines, son prestige, son autorité... pour mettre en œuvre concrètement la réforme. Il s'agit dans notre terrain de recherche des directeurs et directeurs adjoints de PNx. Dans la continuité, nous avons défini le travail de réforme comme travail quotidien de mise en œuvre opéré par les réformateurs pour construire dans un contexte contraignant de dépendance au sentier, une action collective de transformation institutionnelle. Le « travail de réforme » est donc constitué d'un ensemble *« d'investissements spécifiques visant intentionnellement à modifier les règles constitutives des institutions, dans des phases définies et parfois célébrées comme des moments (ré)instituant ou dans des occasions plus feutrées dans lesquelles les remises en cause importantes se font discrètes, loin de toute publicisation. Prise dans la texture « poisseuse » des institutions (Pierson 2000), la structuration d'une activité réformatrice renvoie donc à la construction d'une action collective de transformation, à la légitimité que des entrepreneurs de réforme parviendront (ou non) à asseoir, aux ressources et soutiens qu'ils réussiront à constituer et qui informeront le processus et les contenus de la réforme, mais aussi aux influences que l'ordre institutionnel exercera sur leurs activités en façonnant les contenus, voire en limitant les effets »* (Bézès et Le Lidec 2010, p 56). Nous adoptons en cela la triple posture revendiquée par ces auteurs : *« prendre quelques distances avec les approches exclusivement centrées sur les enjeux de reproduction »* ; *« prendre au sérieux les activités intentionnelles des réformateurs revendiquant la transformation de l'ordre institutionnel »* ; et *« 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).

### 1.5.7 : Autonomie

En philosophie morale, l'autonomie est la faculté d'agir par soi-même en se donnant ses propres règles de conduite, sa propre loi, sans se laisser dominer par certaines tendances naturelles ou collectives, ni se laisser dominer de façon servile par une autorité extérieure. Dans notre travail de thèse, pour décortiquer des mécanismes sociologiques de construction et d'entretien de l'autonomie des réformateurs et des institutions, nous avons mobilisé deux

définitions dynamiques de l'autonomie sur lesquelles nous reviendrons en détail et qui insistent sur son caractère relationnel et dynamique (croissant ou décroissant) plutôt que sur un « état » autonome (Carpenter 2001, Symor 1983). Nous inscrivons notre approche du changement institutionnel dans le sillage d'auteurs qui défendent l'idée d'une autonomie irréductible des organisations et des acteurs face aux contraintes de leur environnement (Crozier et Friedberg 1977, Friedberg 1997).

## Section 2 : Dispositif de recherche

### 2.1 : Terrains de recherche

Notre terrain empirique est constitué de trois cercles successifs allant d'un investissement ethnographique de suivi du travail de réforme « au quotidien » à un suivi plus distancié et global qui nous permettra de monter en généralité dans la partie III. Le premier cercle est constitué des PNx de la Vanoise et du Mercantour, le second de l'ensemble des dix PNx français, le troisième des autres politiques territoriales de la nature. Compte tenu de l'investissement empirique très conséquent résultant de nos choix méthodologiques, nous nous sommes volontairement limité au contexte français, la comparaison internationale faisant partie des perspectives ouvertes dans la suite de notre thèse.

#### 2.1.1 : Les PNx comme terrain de recherche sociologique et dans la littérature

*A : La politique publique des PNx*

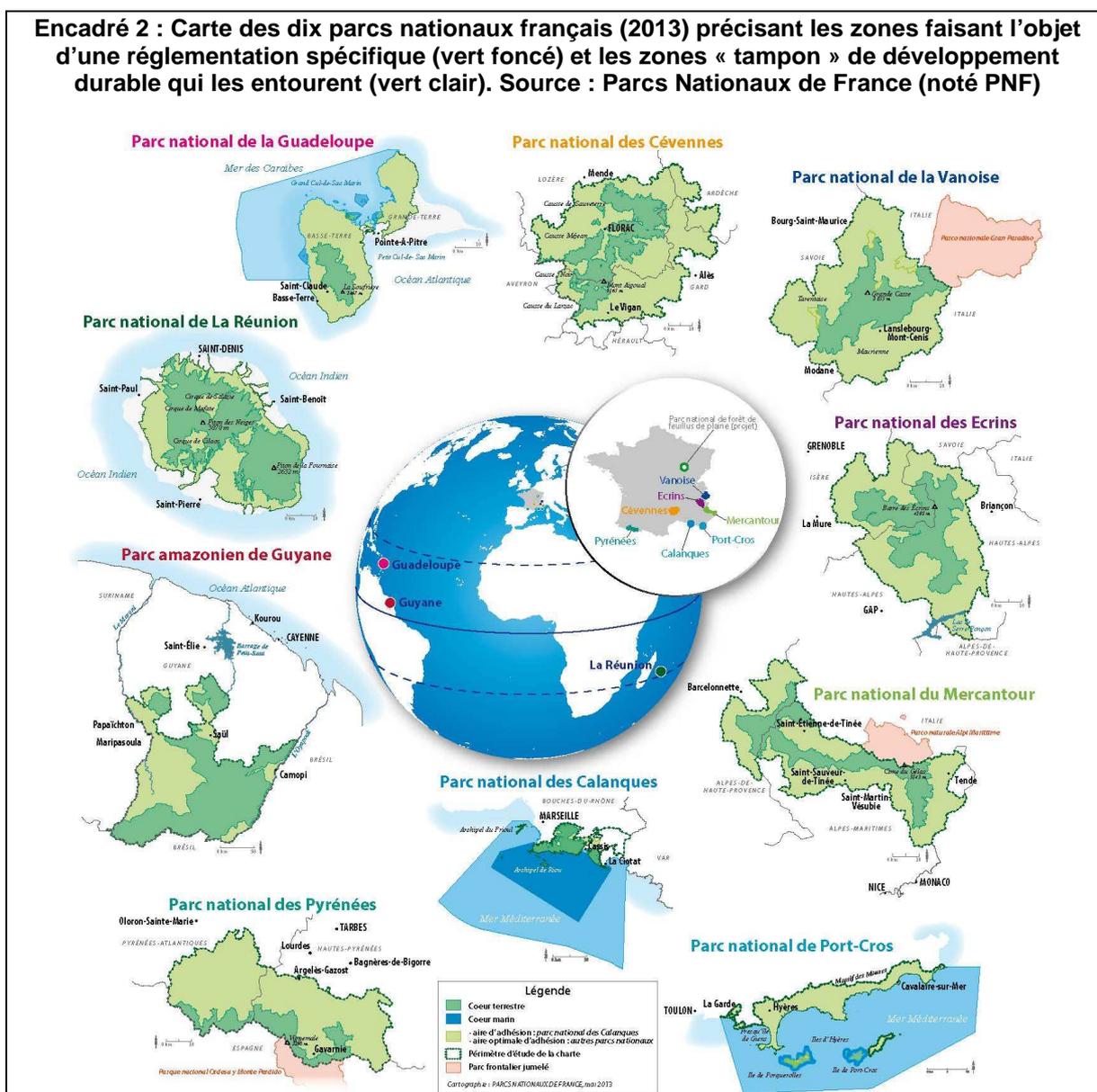
Les PNx ont été créés par la loi du 22 juillet 1960 dont l'article 1er précise : « *Le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes peut être classé par décret en conseil d'Etat en " parc national " lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et, en général, d'un milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il*

*importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution* ». La création des PNx est donc une décision de l'Etat français sur un projet de protection répondant à des aspirations essentiellement urbaines à l'époque, qui a souvent engendré des situations conflictuelles avec les populations rurales de leurs territoires. La gestion de ces territoires dits « *d'exception* » est placée sous la responsabilité d'établissements publics à caractère administratif (notés EP-PNx), dotés d'équipes techniques mixtes : agents du siège à compétences sectorielles –protection de la nature, agriculture, forêt, paysage, tourisme...- et agents de terrain à compétences territoriales de suivi du patrimoine et de police de l'environnement. Chaque EP-PN est piloté par un conseil d'administration composé de représentants de l'Etat, de personnalités qualifiées, ainsi que de représentants des collectivités locales et de socioprofessionnels du territoire. La « *zone centrale* » (qui constitue le « *parc* ») fait l'objet d'une réglementation spécifique encadrant les pratiques, les travaux... sans pour autant que l'EP-PN en ait la maîtrise foncière. Autour, une « *zone périphérique* » est créée, « *où les diverses administrations publiques prennent, suivant un programme défini, (...), toutes mesures pour permettre un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel tout en rendant plus efficace la protection de la nature dans le parc* » (loi du 22 juillet 1960, art 3).

Un siècle après la création du premier parc national à Yellowstone (1872) dans une optique de « *mise sous cloche* » adaptée au contexte américain de grands espaces sauvages, la loi de 1960 est porteuse de deux paris organisationnels principaux dans un contexte français où tout le territoire est concerné par des activités anthropiques : concilier dans une même politique publique territoriale des missions perçues comme contradictoires (protection et développement rural) et trouver a priori dans l'organisation et l'institutionnalisation (statut d'établissement public à caractère administratif et à compétences territoriales, composition du conseil d'administration, organigramme, zone périphérique) des solutions à l'intégration des enjeux de protection et de développement local.

Sept PNx ont été créés sous le régime de la loi de 1960 : Vanoise (1963), Port-Cros (1963), Pyrénées (1967), Cévennes (1970), Écrins (1973), Mercantour (1979), Guadeloupe (1989). Mais à partir des années 1990, la politique publique est confrontée à des problèmes croissants de mise en œuvre conflictuelle, qui se concrétisent par des tensions locales et l'impossibilité de créer de nouveaux PNx. Cela traduit des difficultés d'adaptation de la politique publique à plusieurs évolutions importantes depuis 1960 : celle de la conception de

la protection de la nature, la décentralisation, l'évolution du droit et celle du rôle de l'Etat. C'est dans ce contexte qu'a été initié un travail de réforme qui a abouti à la loi du 14 avril 2006 et a permis la création de trois nouveaux PNx : la Réunion et la Guyane (2007) puis les Calanques (2012). Les parcs nationaux couvrent des domaines terrestres et maritimes variés et représentent aujourd'hui près de 9,5% du territoire français (60 728 km<sup>2</sup>) avec une part importante sur le territoire guyanais.



Marquons bien d'emblée la différence entre la politique publique des PNx et celle des « Parcs Naturels Régionaux » (notés PNR) que le grand public confond souvent : les PNR ont été créés par décret du 1er mars 1967 malgré l'avis du Conseil d'Etat qui le considérait comme du « droit gazeux ». Leurs cinq missions relèvent de l'article R333-1 du code de

l'environnement : protéger le patrimoine par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ; contribuer à l'aménagement du territoire ; contribuer au développement économique et social ; assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ; et réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans ces domaines. Dans une politique publique par essence non contraignante, la culture affichée des PNR est de « *convaincre plus que de contraindre* » et ils s'affichent souvent en s'opposant à la figure repoussoir des PNx. Enfin, les institutions chargées de la gestion des PNR sont de nature « émanente » puisque pilotées par un syndicat mixte regroupant l'ensemble des maires des communes qui constituent leur territoire, ainsi que des conseillers généraux, régionaux et parlementaires concernés. La gouvernance des PNx est donc descendante même si elle laisse une place aux acteurs locaux, alors que celle des PNR est ascendante avec un rôle de l'Etat limité au classement des territoires en PNR et à un financement marginal (environ 10% de leur budget alors qu'il est entre 80 et 90% pour les PNx et couvre la quasi-totalité des frais de personnels).

Pour bien cerner les PNx en tant qu'objet de recherche, il est important de distinguer trois éléments communément mélangés sous le vocable de « *parc national* » : les Anglo-Saxons utilisent à juste titre trois termes différents pour préciser l'expression française de « politique publique ». Le terme « politics » désigne une autorité publique légitime, une instance issue d'une mobilisation ou d'une compétition électorale et chargée de mettre en œuvre l'action publique. Sans que cela se superpose parfaitement avec le sens du terme anglo-saxon, nous parlerons d'EP-PN pour désigner l'établissement public, la structure juridique gestionnaire. Le terme « polity » désigne une communauté de destin qui associe des acteurs individuels ou collectifs, en l'occurrence dans un cadre territorial. Nous parlerons de territoire-PN pour désigner le territoire sociologique, c'est-à-dire l'ensemble des acteurs interdépendants qui interviennent directement ou indirectement dans l'action collective conduite sur l'espace géographique de compétences administratives de l'EP-PN. Parmi les multiples controverses sur la définition du territoire<sup>3</sup>, nous adoptons donc une définition très concrète comme lieu de bricolage et d'ancrage de l'action publique. Le terme « policy » désigne un programme d'action publique développé pour résoudre un problème dans une finalité donnée, en l'occurrence les missions des PNx. Nous parlerons de l'action publique concrète mobilisant l'EP-PN et les autres acteurs du territoire-PN. Bien entendu les contours de ces trois « PN » ne se superposent pas a priori et l'un des paris sous-jacents à la réforme de 2006 est précisément de faire mieux coïncider le territoire de compétences administrative des EP-PNx et les contours du système d'action territorial. Soulignons enfin que le caractère

---

<sup>3</sup> Pour un tour d'horizon, voir par exemple (Paillet 2006, chapitre 1)

très singulier de cette politique publique tient à des hybridations multiples : entre protection et développement, entre local et national, entre Etat et élus, entre réglementation et contrat, entre injonction top/down et participation bottom/up, entre enjeux de court terme (intérêts particuliers et population locale) et de long terme (intérêt général de préservation du patrimoine et générations futures). Les PNx sont donc à la croisée de multiples tensions, de multiples changements et de multiples enjeux (partage des ressources, de l'espace, du pouvoir) que leur dimension symbolique met particulièrement en lumière.

### *B : Les parcs nationaux dans la littérature scientifique*

Compte tenu de ces caractéristiques, les PNx ont souvent été des terrains de recherche en particulier pour les sociologues, les gestionnaires, les politologues et les géographes. Si l'on écarte la littérature grise, les rapports d'inspection ou d'évaluation et les recherches, par exemple naturalistes, autour du suivi d'espèces qui prennent les PNx comme terrain de recherche mais pas comme politique publique « objet de recherche »<sup>4</sup> on peut distinguer les approches monographiques fines (Larissa-Basset 2010, Laslaz 2004, Mauz 2003, Mauz 2005, Selmi 2006) des approches globales comparatives (Héritier 2002, Héritier et Moumaneix 2007, Héritier et Laslaz 2008, Laslaz, Nicolas et al. 2012) et cerner quatre questions de recherche principales.

La première est centrée sur l'émergence historique de ces politiques publiques (Depraz 2008, Figielski 1979, Larrère 2009, Leynaud 1985, Leynaud 1985, Mauz 2002, Merveilleux Du Vignaux 2003, Sellars 1997) et leur contextualisation dans l'histoire de la protection de la nature (Cadoret 1985, Charles, Kalaora et al. 2000, Drouin 1991, Kalaora 1998, Moscovici 1968, Oelschlaeger 1991) ou par rapports aux changements de paradigmes en cours qui passent de la protection de la nature remarquable à la gestion dynamique de la biodiversité (Blandin 2009, Larrère et Larrère 1997) autant que de la nature ordinaire (Mougenot 2003)<sup>5</sup>. La seconde question de recherche concerne les conflits et les difficultés d'acceptation sociale ou d'intégration du souci de l'environnement dans les activités humaines résultant des tensions entre l'objectif de protection et les enjeux de développement local (Butler et Boyd 2002, Emerit 2007, Gravari-Barbas et Veschambre 2000, Lajarge 2000, Laslaz 2005, Laslaz 2009, Laslaz, Gauchon et al. 2010, Laslaz, Gauchon et al. 2010, Rodary, Castellanet

---

<sup>4</sup> Pour les différentes postures de scientifiques vis-à-vis des PNx, (Mauz, Cosson et al. à paraître).

<sup>5</sup> Pour une synthèse efficace et actualisée sur ces éléments historiques on peut se reporter à la thèse de Clara Therville (2013, p.60, frise p.110 et annexe 7)

et al. 2003, Sevegner 1999). La troisième questionne la vocation des PNx dans une perspective d'orientation de la politique publique et de modèle de gouvernance territoriale environnementale (Aubertin et Rodary 2008, Borrini-Feyerabend 2007, Brown et Mitchell 2006, Larrère et Berlan-Darqué 1997, Laslaz 2010, Martin 2006, Mitchell 2002, Parc National Des Cévennes 1998). La quatrième est centrée sur l'évaluation de leur efficacité environnementale dans une approche plus normative (Chape, Spalding et al. 2005, Clamens 1997, Emerit 2007, Mermet 1998, Mermet et Benhammou 2005, Mermet, Billé et al. 2005).

La question de l'analyse des trajectoires institutionnelles récentes des PNx et notamment de la réforme de 2006 a en revanche été peu défrichée sinon dans une perspective critique au moment du vote de la loi (Laslaz 2006), et pas sous un angle de sociologie du changement institutionnel et de sociologie du travail des réformateurs. Les travaux récents sont en effet plutôt ciblés sur l'analyse et les effets des démarches de concertation rendues nécessaires par l'élaboration des chartes (Bouni et Michel 2011, Claeys-Mekdade 2006, Deldreve et Deboudt 2012, Laslaz 2011).

### 2.1.2 : Deux parcs nationaux comme terrains principaux

Dans notre thèse, deux PNx font partie du premier cercle, celui du suivi ethnographique précis du travail de réforme conduit au quotidien entre 2007 et 2012 : le PN de la Vanoise (noté PNV) et le PN du Mercantour (noté PNM). Pour des présentations plus détaillées et actualisées il est possible de se référer à leurs sites internet<sup>6</sup> et aux multiples documents de planification ou d'historique qui les concernent. Nous nous bornerons ici à une présentation très succincte de ces PNx tels qu'ils étaient présentés en 2007 au moment où nous avons fait le choix de ces principaux terrains de recherche. Ce choix a été guidé par deux éléments. Le premier d'ordre pragmatique était pour nous une condition indispensable au travail de recherche : c'est l'accord des directeurs de PNx concernés. Il était hors de question pour nous de « *faire de la recherche dans le dos des acteurs* » et pas seulement pour des raisons d'ouverture des terrains de recherche, mais surtout pour des raisons déontologiques et d'objectif équilibré de notre travail entre production académique et utilité des connaissances produites dans l'action. Nous avons ainsi rencontré en 2007 l'ensemble des directeurs de PNx, des responsables concernés de PNF et du ministère de l'écologie

---

<sup>6</sup> <http://www.parcnational-vanoise.fr/>, <http://www.mercantour.eu/> ou <http://www.parcsnationaux.fr/> (site de Parcs Nationaux de France)

pour présenter notre projet de thèse et cerner des directeurs volontaires. Notre statut d'ancien directeur adjoint du PN des Cévennes, la confiance a priori et le réseau relationnel qu'il nous avait permis de constituer, ont été très facilitants. Nous reviendrons dans la conclusion générale sur ce point dans une approche réflexive sur notre travail.

Le second élément d'ordre scientifique et méthodologique a orienté notre choix sur deux PNx avec beaucoup de caractéristiques communes mais aux gouvernances très différentes de façon à « figer » autant que faire se peut un certain nombre de variables et à faire ressortir des similitudes et contrastes liés à la question de la réforme de la gouvernance des PNx. PNV et PNM sont deux PNx alpins, au patrimoine naturel et paysager particulièrement riche et en partie commun, avec une surface, un nombre de commune, un nombre d'agents et une répartition entre siège et terrain au sein de l'EP-PN très similaires. En revanche, leurs gouvernances territoriales semblaient a priori contrastées, avec un territoire « riche » structuré par l'économie des stations de ski les plus importantes d'Europe en Vanoise et un territoire rural fragile structuré plutôt par un système politique très hiérarchisé dans le Mercantour. Pour notre recherche sur le travail de réforme nous avons à dessein choisi deux PNx créés sous le régime de la loi de 1960, mais marqués par des histoires différentes : le PNV a été le premier PN créé en 1963 et revêt de ce fait une dimension symbolique forte, alors que le PNM est le 6<sup>ème</sup> créé en 1979 et a plutôt été sur le devant de la scène nationale au début des années 1990 puisque c'est le territoire du retour du loup en France après plus de 50 ans d'absence. L'un et l'autre sont enfin dans des départements et des régions différents ce qui laissait supposer des jeux d'acteurs et des trajectoires de réforme potentiellement différents.

Les cartes et principales caractéristiques de ces deux PNx sont notées dans l'encadré suivant, telles qu'elles étaient présentées en 2008, au moment du démarrage de l'élaboration des chartes.

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

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

2000 km<sup>2</sup>, 29 communes, Savoie  
2 zones : cœur (réglementé) et aire d'adhésion (comprenant 37000 hab)  
1200 espèces floristiques dont 107 protégées, 2600 bouquetins, 6000 chamois, 125 espèces d'oiseaux...

Entouré d'un immense domaine skiable. Agriculture et pastoralisme

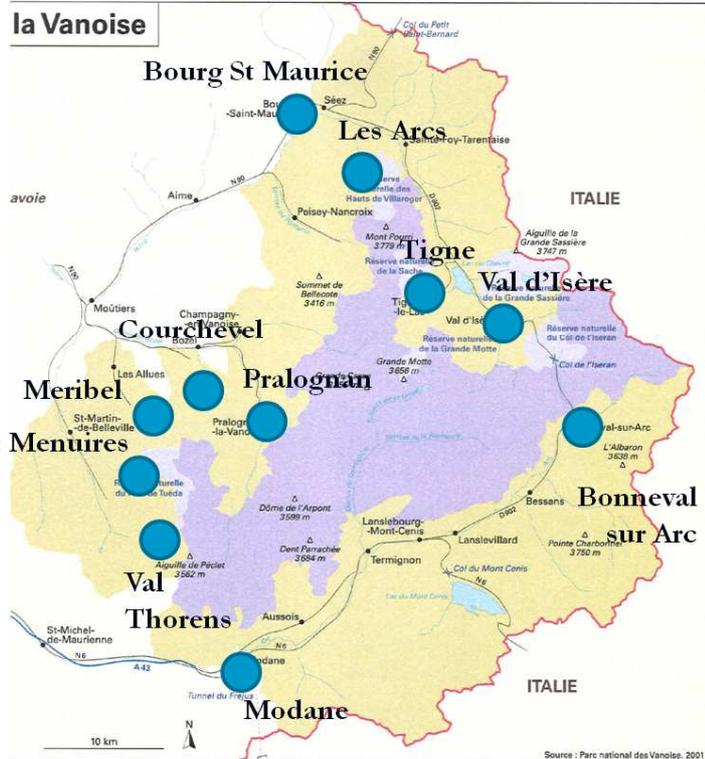
### Un label de reconnaissance nationale et internationale et des responsabilités/missions associées

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

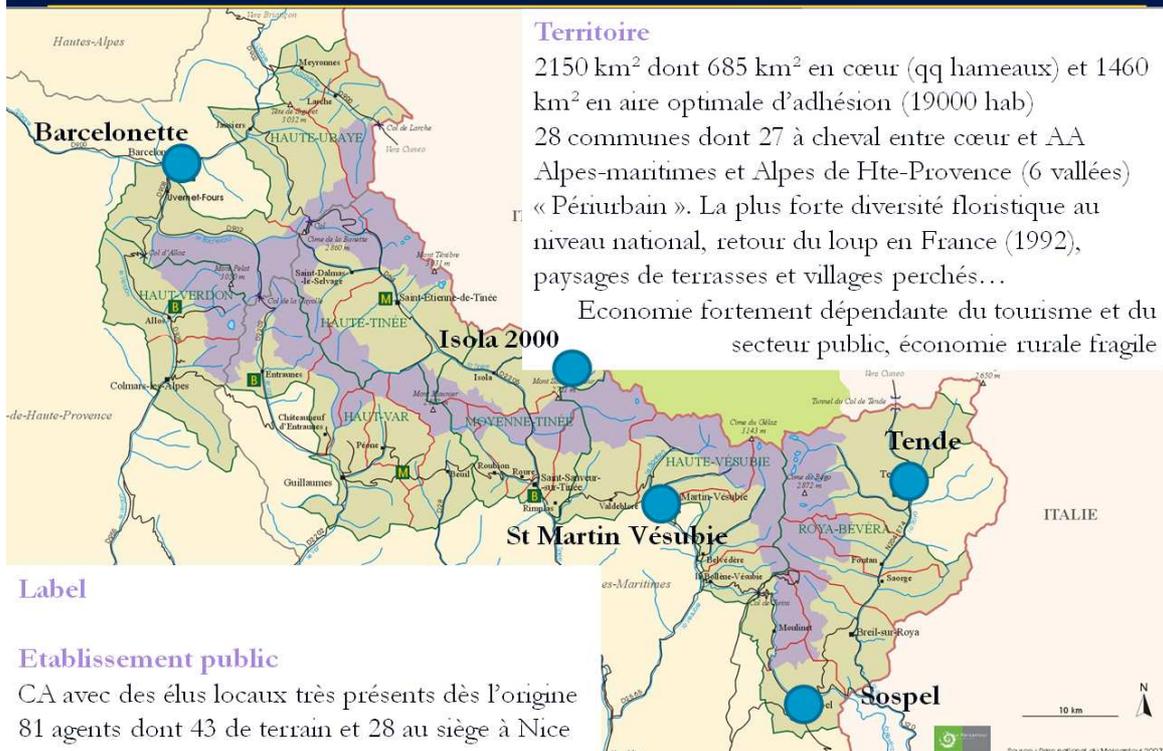
### Un établissement public

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

## PN de la Vanoise (1963)



## Le PN du Mercantour (1979, 6<sup>ème</sup> crée)



## **2.2 : Hypothèses de recherche et choix structurants**

Nos hypothèses découlent du positionnement choisi par rapport à la littérature, de notre approche et du choix des terrains de recherche. Dans une recherche inductive et empirique (et non hypothético-déductive) il y en a de fait très peu. Nous soulignons ci-dessous les trois principales ainsi que les deux choix structurants qu'elles ont impliqués : l'entrée sur nos terrains par les deux objets de recherche que sont les chartes et le travail des réformateurs.

### 2.2.1 : L'hypothèse académique d'une première trajectoire de transformation institutionnelle à l'occasion de l'élaboration des chartes

Le changement institutionnel est un phénomène sociologique en général lent (en dehors des épisodes révolutionnaires), surtout lorsqu'il concerne des systèmes multi-acteurs complexes, multi-niveaux et qui sont traversés par des enjeux de court, moyen et long terme. Nous ne nous faisons donc aucune illusion a priori sur la possibilité d'identifier à court terme des changements définitifs et établis de la gouvernance des PNx. En revanche, nous avons fait l'hypothèse que l'élaboration des chartes de PNx était en tant que telle une première trajectoire de transformation institutionnelle avec un effet performatif sur les systèmes et comportements d'acteurs telle qu'elle constituerait un socle plus ou moins facilitant pour des changements à venir dans les quinze ans de sa mise en œuvre ultérieure. D'où l'intérêt de nous focaliser sur ce début de mise en œuvre de la réforme.

### 2.2.2 : L'hypothèse pratique d'une possibilité de recherche sur l'action en train de se faire équilibrée entre résultats académiques et aide à l'action publique

La seconde hypothèse que nous avons faite est d'ordre pratique. Dans la ligne droite de la vision de la recherche défendue par Erhard Friedberg<sup>7</sup> nous avons considéré que la première fonction des sciences sociales est de décrire la réalité et de la rendre plus intelligible : pour reprendre les termes de notre directeur de thèse, on a tendance à chercher l'originalité dans l'explication alors qu'il faut la chercher dans la description de la réalité qui

---

<sup>7</sup> Voir par exemple (1997, p. 394)

éclaire les conditions de l'action là où elle se trouve et réinterroge autant le chercheur que les acteurs impliqués. Ainsi notre travail sur l'action en train de se faire visait-il a priori à la fois la production de connaissances académiques et leur valorisation auprès des décideurs publics que sont les directeurs de PNx. La connaissance produite par le sociologue n'est pas identique à la « connaissance ordinaire » dont disposent les acteurs. Cette spécificité vient de l'extériorité, de la méthode, des instruments utilisés et aussi pour beaucoup du « métier » du sociologue. Cette vision de la recherche s'appuie sur une vocation au service de l'action tout autant qu'au service de la connaissance pure au sein de la communauté scientifique. A ce titre la nature des connaissances produites est particulière et les épreuves permettant de tester leur robustesse sont aussi des épreuves pratiques à travers leur appropriation par les acteurs, leur capacité à enrichir leur appréhension du contexte d'action et la tournure que prend l'action elle-même. Bien entendu, ce pari était loin d'être gagné au moment où nous avons commencé notre travail de thèse en 2009. Nous en ferons une analyse réflexive dans notre conclusion générale.

### 2.2.3 : L'hypothèse méthodologique d'une possibilité d'approche pragmatique du changement de l'action publique en train de se faire

Contrastant avec la plupart des approches du changement institutionnel dans la littérature qui se focalisent sur la modélisation et une approche sur le temps long, nous avons fait l'hypothèse qu'une approche pragmatique du « changement de l'action publique en train de se faire » était possible. Elle passe par trois grands principes. Le premier est un principe de symétrie des savoirs qui a des implications sur la posture du sociologue. La sociologie pragmatique s'est en effet construite par opposition à la sociologie critique de Pierre Bourdieu comme le rappelle Luc Boltanski :

*« Le terme pragmatique est bienvenu au sens où il pointe vers une intention de départ commune qui a été de poser à nouveaux frais la question de l'action en rompant avec des approches qui, au moins dans leurs formes d'expression les plus schématiques, tendaient à réduire l'action des personnes en société à l'exécution d'un programme préexistant et intériorisé, ou incorporé, sur le mode d'une présence tyrannique mais inconsciente, le sociologue étant considéré finalement comme le seul en mesure de dévoiler ce programme, parce que les méthodes qui sont les siennes lui permettaient d'accéder aux structures sociales sous-jacentes qui sous-tendent ces programmes » (Nashi 2006, préface p. 11).*

Ce principe est fondé sur l'hypothèse que la sociologie est une « science de second rang » car ceux qui possèdent les compétences nécessaires pour vivre et agir en commun sont les acteurs eux-mêmes. Il s'agit du coup de les suivre là où ils vont, de leur reconnaître des compétences normatives autant que réflexives lorsqu'ils se livrent à la critique ou à la

justification de leurs comportements. La description sociologique permet de modéliser les compétences des acteurs et les dispositifs dans lesquels ils se trouvent placés. Elle acquiert de fait une dimension explicative sans qu'il soit nécessaire de faire référence à des déterminations extérieures. Le second principe est celui d'une pluralité de mondes. Fondé sur l'hypothèse de plusieurs ordres de réalités distincts, il demande d'explicitier les enjeux liés à ce pluralisme et les compétences mobilisées par les acteurs pour agir dans ces mondes communs (Dodier 1991). Il va de pair avec une conception de l'acteur ayant une pluralité de régimes d'action et d'engagement potentiellement contradictoires (Thévenot 2006). L'approche pragmatique demande donc un élargissement du modèle de l'acteur par rapport à l'individu rationnel, calculateur et utilitariste prenant notamment en compte des compétences de mobilisation des « non-humains » (voir plus haut). Le troisième principe s'appuie sur la notion d'épreuve en écartant a priori toutes les catégories sociologiques habituelles (groupe, classe, culture, société...) afin de pouvoir élucider les processus, dynamiques sociales et opérations cognitives qui les construisent peu à peu.

*« Par son indétermination et l'incertitude qui la caractérise, l'épreuve soutient l'idée d'un acteur libre de ses mouvements, capable d'ajuster son action aux situations et, par conséquent, d'avoir une prise sur le monde dans lequel il s'enracine. Mais dans le même temps et malgré la liberté dont il dispose, l'acteur doit tenir compte de certaines contraintes inhérentes à la situation pour pouvoir ajuster au mieux ses actions et les coordonner avec d'autres, c'est-à-dire agir en commun. A différents égards, l'épreuve est par excellence un moment d'incertitude et d'indétermination au cours duquel se révèlent, dans le flux de l'action, les « forces » en présence. Surviennent alors les opérations de qualification et d'attribution des états des personnes et des choses nécessaires à la définition de la situation. L'épreuve est un moment au cours duquel les personnes font preuve de leurs compétences soit pour agir, soit pour désigner, qualifier, juger ou justifier quelque chose ou quelqu'un » (Nashi 2006, p 57).*

L'action est faite d'épreuves multiples qui construisent donc les caractéristiques concrètes des humains, des non-humains et de leurs relations. Ainsi nous avons considéré, à l'instar de Dominique Linhardt (2007) que la mise en œuvre de la réforme de 2006 était une « épreuve d'Etat » de nature à révéler, sans que l'on fasse d'hypothèse a priori, ce qu'étaient les PNx au concret. Un autre concept sera très utile à notre approche du « changement de l'action publique en train de se faire » : celui de « déplacement ». Les pragmatistes distinguent deux types d'épreuves : les « épreuves de grandeur » dans les scènes publiques qui passent par une montée en généralité et une argumentation basée sur des principes de justice généraux avec des points d'appui normatifs ; et les « épreuves de force » qui se passent d'une référence à un principe de justice général et se déroulent en coulisse, au niveau singulier, local, circonstanciel et sans réflexivité. Les transformations qui résultent de cette seconde catégorie d'épreuves sont des déplacements engageant momentanément des êtres singuliers tels que Luc Boltanski et Eve Chiapello les décrivent à propos des mutations du système capitaliste (1999).

« Le déplacement se manifeste de façon quasiment imperceptible et inaudible au travers d'actions ponctuelles, de dérèglements, de remise en question des conventions collectives, d'assouplissements (...) c'est un processus qui ne prend appui sur aucun modèle de justice et, par là, échappe aux contraintes de justifications, ce qui, de surcroît, passe par des actions locales, circonstanciées et des interventions ponctuelles marquées par les rapports de force » (Nashi 2006, p. 69).

Loin de grandes épreuves de grandeur publicisées, les déplacements créent de petites différences, des modifications qui se concrétisent en l'absence de contraintes d'ordre normatif et créent des transformations d'autant plus irrémédiables et profondes qu'elles s'accumulent à l'abri des critiques et des exigences de justification qui favorisent souvent la stabilité plus que le changement. Nous nous intéresserons ainsi de très près à ces « déplacements », ces « signaux faibles » comme disent les prospectivistes, que nous qualifierons aussi d'« amorces de changement potentiel ».

## 2.2.4 : L'hypothèse heuristique de deux entrées concrètes pertinentes pour étudier le changement des PNx en train de se faire

*A : Une première entrée par l'objet « charte »*

« I.-La charte du parc national définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants. Elle est composée de deux parties :

1° Pour les espaces du cœur, elle définit les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager et précise les modalités d'application de la réglementation prévue au 1° de l'article L. 331-2 ;

2° Pour l'aire d'adhésion, elle définit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et indique les moyens de les mettre en œuvre. (...)

Chaque partie de la charte comprend un volet général rappelant les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux, en raison de leur haute valeur patrimoniale, et un volet spécifique à chaque parc national, comportant des objectifs ou orientations et des mesures déterminés à partir de ses particularités territoriales, écologiques, économiques, sociales ou culturelles. » (Article L331-3 du code de l'environnement).

A une exception près (la « charte d'environnement et de développement durable » signée en 1996 par le PN des Ecrins avec ses communes partenaires), le terme de « charte » est historiquement absent du vocabulaire des PNx alors qu'il est par exemple omniprésent dans celui des PNR<sup>8</sup>. La loi de réforme de 2006 s'inspire d'ailleurs largement de cette autre politique publique pour dessiner les contours de cette innovation institutionnelle qu'est la

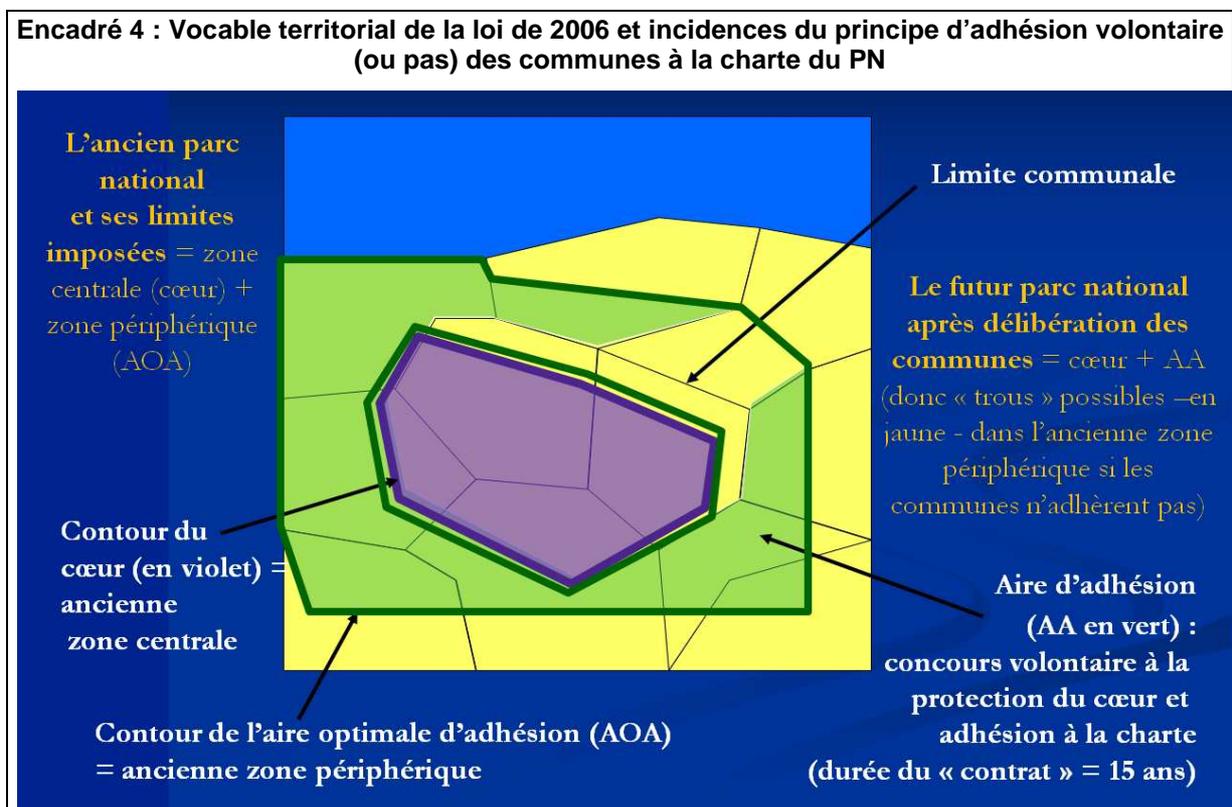
<sup>8</sup> Voir par exemple (Paillet 2006, p.221, 257, 259 ou 264)

charte des PNx. Nous avons fait l'hypothèse que l'élaboration des chartes cristalliserait les enjeux, les jeux d'acteurs et les premiers déplacements de la politique publique des PNx. Les chartes ont en effet a priori deux facettes : en tant que « mise à l'épreuve » du fonctionnement de systèmes d'action territoriaux, elles peuvent d'une part révéler ce que sont au concret le PNV et le PNM après respectivement 45 et 26 ans d'existence en 2008 quand leur élaboration commence ; mais leur élaboration est d'autre part une première trajectoire de changement performative. La loi de 2006 reste assez floue sur ce qu'est la charte au concret. L'arrêté ministériel du 23/2/2007 arrêtant les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des PNx et le texte littéraire associé sont à peine plus précis :

*« La charte du parc national exprime un projet de territoire pour le cœur et le territoire des communes ayant vocation à adhérer à la charte du parc national, selon des modalités différentes pour ces deux espaces. Elle prend en compte les grands ensembles écologiques fonctionnels afin de définir pour cet espace de vie une politique concertée de protection et de développement durable exemplaire, dans une vision partagée, adaptée aux espaces classés et, au terme d'évaluations périodiques, évolutive. Elle tend à valoriser les usages qui concourent à la protection des paysages, des habitats naturels, de la faune et de la flore et du patrimoine culturel et à prévenir les impacts négatifs sur le patrimoine compris dans le cœur du parc. Elle définit des zones, leur vocation et les priorités de gestion en évaluant l'impact de chaque usage sur le patrimoine. Elle structure en outre la politique de l'établissement public du parc national ». (Article 2 de l'arrêté ministériel du 23/02/2007).*

Sur le plan du processus, le principe retenu est le suivant : la charte est élaborée par l'EP-PN sous le pilotage du président de son conseil d'administration (noté CA) et en concertation avec les acteurs du territoire, en particulier les élus. Une fois arrêtée par le CA la charte suit une procédure nationale aboutissant à un décret en Conseil d'Etat puis est soumise à délibération des conseils municipaux du territoire de « l'aire optimale d'adhésion » du PN. Ceux-ci peuvent décider d'adhérer ou pas au PN. Si la commune adhère elle fait partie du PN et doit inscrire son action pour 15 ans dans le projet de territoire écrit dans la charte. Si la commune refuse d'adhérer, la partie de son territoire en cœur de PN (zone réglementée) continue d'en faire partie, en revanche le reste de la commune ne fait pas partie de l'aire d'adhésion du PN : la commune n'est alors pas tenue par le projet écrit dans la charte ; elle ne bénéficie pas des subventions ni de l'appui d'ingénierie de l'EP-PN et n'a pas la dénomination de « *commune du PN* ». Par rapport à la situation ancienne sous le régime de la loi de 1960 où la « zone périphérique » était définie de façon descendante et a priori sans que les communes puissent donner leur avis, la procédure d'adhésion aux chartes de PNx peut donc conduire à la situation inédite de « parcs nationaux à trous ». Notons enfin que les communes peuvent changer d'avis et adhérer au bout de trois ans.

La charte bouscule donc le vocable autant que la réalité territoriale des PNx et constitue de fait pour les acteurs le principal symbole du « renouveau de gouvernance » impulsé par la loi de réforme comme en témoignent les débats qui ont entouré le vote de la loi en 2006 et les discours d'acteurs en 2008.



En traduisant sociologiquement ses caractéristiques telles que prévues dans la loi et ses décrets d'application, ses quatre dimensions apparaissent : symbolique, processuelle, matérielle et génératrice d'incertitudes susceptibles de rebattre les cartes des relations de pouvoir et jeux d'acteurs. L'hybridation entre des parties communes à tous les PNx (en jaune dans l'encadré ci-dessous) et des parties spécifiques à chacun d'eux, entre partie consacrée au cœur (colonne de gauche) et partie consacrée à l'aire d'adhésion (colonne de droite), entre parties à dimension réglementaire (en orange) et contractuelle (en bleu), entre texte et représentation cartographique (carte des vocations), entre objectifs et moyens en fait un « objet juridique non identifié » dont les contours sont largement à préciser au cours de son élaboration concrète. De plus, elle est fondée sur des concepts juridiques flous comme la « *solidarité écologique* » ou une « *vision partagée* » de territoire que les réformateurs doivent interpréter pour conduire leur travail quotidien et concret.

Encadré 5 : Quatre dimensions pour un objet juridique « charte » non identifié	
Principes fondamentaux	
Caractère	
Diagnostic de territoire	
Ppes fondam. du cœur	Ppes fondam. de l'aire d'adhésion
Objectifs de protection du cœur	Orientations de protection, et développement durable de l'aire d'adhésion
Mesures d'application réglementaires (Marcoeurs) et/ou contractuelles	Mesures d'application réglementaires et/ou contractuelles
Moyens, gouvernance et dispositif d'évaluation	
Cartographie des vocations	
« Marcoeurs »	
Autres annexes	

- Un symbole qui focalise l'attention
- Un processus d'élaboration
  - Piloté par l'établissement public (et son Président)
  - En concertation avec les acteurs locaux
  - A durée limitée (31/12/12), clos par une procédure de consultation aboutissant à un décret Conseil d'Etat
- Un document
  - Environ 100 pages, et des parties prédéfinies (loi)
  - Hybride (partie normative à portée réglementaire, et partie contractuelle à portée d'orientation)
- Un nouveau rapport de force entre établissement public et élus locaux
  - Un nouveau positionnement et une nouvelle légitimité (autant thématique que territoriale) à construire pour le parc national
  - L'incertitude sur la portée normative de la charte en fonction de la rédaction du texte + l'incertitude sur l'adhésion des communes in fine
- Une innovation institutionnelle très floue (contenu et processus) au départ

Compte tenu de ces éléments, nous avons fait l'hypothèse que le suivi de l'élaboration de la charte dans ses différentes dimensions était une bonne entrée sur nos terrains pour documenter nos questions de recherche. Dans une vision pragmatique, nous avons donc pris la charte au sérieux sans pour autant préjuger de ses effets et de son importance, en nous démarquant des auteurs qui considèrent a priori que les processus nouveaux de concertation qui la sous-tendent sont de formidables facteurs de transformation, ou au contraire de ceux qui font l'hypothèse qu'ils ne sont que de la poudre aux yeux qui ne change rien sur le fond.

*B : Une deuxième entrée par le travail quotidien de réforme conduit par des cadres intermédiaires*

La deuxième entrée sur nos terrains de recherche est le travail concret et quasi quotidien de réforme conduit par les cadres de l'administration chargés de mettre en œuvre la loi de 2006 : les directeurs et directeurs adjoints de PNx. Son caractère très procédural les met de

fait en position de faire de nombreux choix dans le rôle intermédiaire de « médiateur » chargé de construire l'articulation entre l'idéal formel et flou de la loi et l'existant (Simoulin 2000). Ils engagent ainsi leurs ressources matérielles, intellectuelles et humaines, leur prestige, leur autorité... pour mettre en œuvre concrètement la réforme avec une posture qui s'inscrit dans un continuum entre un rôle de « bon soldat » qui applique des consignes et un rôle d'artisan qui façonne la réforme. La montée en généralité de notre partie III sera ciblée sur les caractéristiques, sur les spécificités du travail de réforme des PTN ainsi que sur les liens entre l'autonomie du réformateur et la trajectoire de changement institutionnel. Là encore, notre approche a été pragmatique : nous avons pris au sérieux le travail des réformateurs sans préjuger de leur influence réelle, en évitant à la fois de tomber dans une vision héroïque d'un côté ou dans une vision de « pantins totalement soumis à des contraintes extérieures » de l'autre. Nous nous sommes régulièrement posé la question à leur propos : « *Dans quelle mesure les acteurs savent-ils ce qu'ils font lorsqu'ils réforment des institutions, dans quelle mesure sont-ils capables d'anticiper et de maîtriser les conséquences des changements de règles institutionnelles qu'ils introduisent ?* » (Bézès et Le Lidec 2010, p 79).

## **2.3 : Calendrier et méthodologie de recherche**

Du choix de nos références théoriques, de nos questions de recherche, de nos hypothèses et de nos entrées sur les terrains de recherche découlent à la fois le calendrier et la méthodologie de recherche que nous allons résumer ici.

### 2.3.1 : Une approche ethnographique, empirique, inductive et descriptive

Notre travail de thèse a été très empirique, inductif et descriptif. Nous avons intitulé notre thèse « *Réformateurs au quotidien* » en référence à l'ouvrage « *Ingénieurs au quotidien* » coordonné par Dominique Vinck (1999) dont nous partageons largement l'approche :

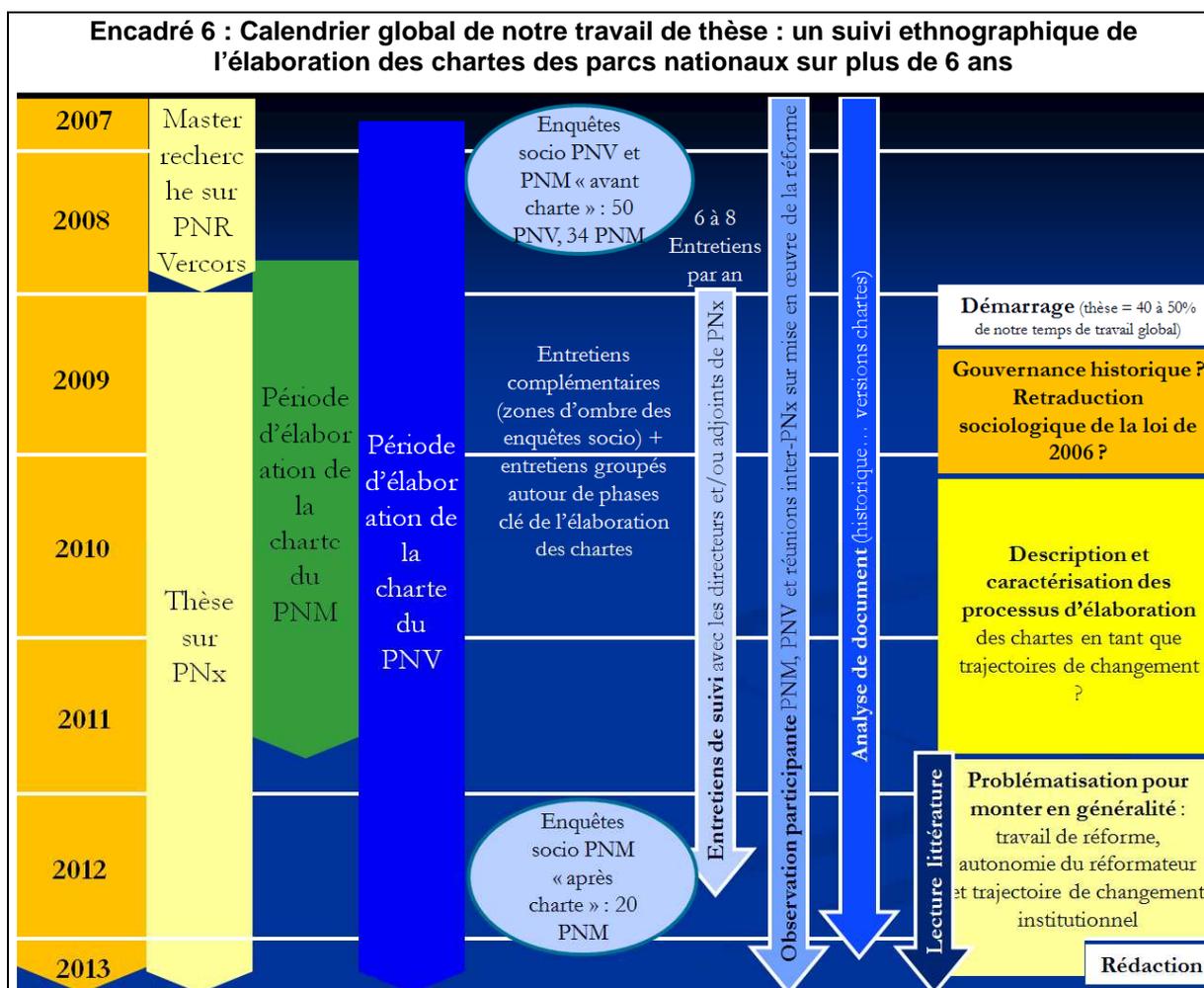
*« Innovation, conception et changement ont déjà fait couler beaucoup d'encre. Malgré cela, les pratiques qui leur correspondent sont encore bien mal connues. La littérature sur ces sujets est plus prescriptive que descriptive. Il ne manque, en effet, pas d'ouvrages de gestion et de méthodologie exposant les bonnes manières de faire et les démarches à mettre en œuvre. Ils présentent des modèles à suivre et correspondent à des idéaux à atteindre. Cela dit, l'énoncé de la façon dont il faut faire ne nous apprend guère comment les choses se font. L'objectif de cet ouvrage est d'opérer un détour par l'observation des pratiques effectives, par leur analyse et leur description. Nous faisons le pari que ce détour est non seulement utile, mais également inévitable pour ceux qui prétendent concevoir de nouveaux instruments pour l'action » (Vinck 1999, p. 9).*

Nous avons ainsi transposé l'ethnographie de l'activité de conception et d'innovation technique que cet ouvrage propose, à une approche ethnographique du façonnage de l'innovation institutionnelle autour de l'élaboration des chartes de PNx. Nous reviendrons de façon réflexive dans notre conclusion générale sur cette « *approche ethnographique multisituée* » (Belorgey 2012) rare dans la littérature sur le changement institutionnel, qui nécessite un investissement très conséquent sur le plan empirique, autant que sur l'organisation du matériau brut et le parcours de la littérature scientifique. Nous verrons que c'est à ce prix que nous sommes parvenus à produire des connaissances académiques sur le changement de l'action publique en train de se faire, transférables au fil de l'eau auprès des décideurs publics, ce qui constitue une valeur ajoutée méthodologique forte de notre travail. Ces choix méthodologiques ont eu plusieurs incidences pratiques sur notre travail de recherche que nous présentons ici autour de cinq contraintes. La contrainte de l'induction (« *Le terrain d'abord et toujours* » comme le répétait notre directeur de thèse) a concentré notre travail sur une description peu sélective entre 2008 et 2011 avant de faire en 2012 et donc a posteriori un choix de montée en généralité en fonction de ce qui ressortait du terrain et de ce sur quoi il s'avérait particulièrement riche et pertinent. La contrainte de la description nous a tenu éloigné de tout raccourci (qu'aurait permis une approche normative) pour privilégier le recroisement (des faits, des discours), le repérage de régularités, de cohérences ou au contraire l'exploration d'incohérences comme premiers moyens de nous extraire d'un matériau brut rapidement très abondant. La contrainte de contextualisation nous a demandé de caractériser des mécanismes et des configurations d'action (voir notamment les sociogrammes de la partie I) plutôt que d'adopter, avant la montée en généralité, une posture explicative. Ces mécanismes éclairent en effet l'action en train de se faire à partir du moment où ils sont situés à la fois dans le temps (histoire passée et enjeux futurs y compris de réforme de l'Etat en général) et dans l'espace (coulisses ou scènes publiques, articulation entre niveaux territoriaux, entre management interne et gouvernance territoriale...). La contrainte de comparaison nous a permis de compenser le manque de recul temporel entre production des connaissances et action en train de se faire. Nous avons ainsi multiplié les ressorts comparatifs (Cosson 2011) comme principaux ressorts d'analyse : comparaison des jeux d'acteurs « historiques » et des jeux d'acteurs qui s'articulent autour de l'élaboration de la charte sur un même territoire (comparaison diachronique) ; comparaison entre les dires d'acteurs et les pratiques observées (comparaison entre discours et comportements effectifs, entre enquêtes sociologiques et travail d'observation) ; comparaison des processus d'élaboration des chartes entre PNx (comparaison entre territoires) ; comparaison entre les versions successives des documents charte (traces des négociations) ; comparaison des facteurs éclairant des convergences et différences entre PNx, avec une palette de modèles théoriques puisés dans la littérature sociologique et de

sciences politiques (problématisation, leadership, réforme de l'Etat, sociologie du changement institutionnel, des controverses, des objets...) ; et enfin comparaison de ce qui ressort de ces comparaisons (convergences, surprises ou régularités). La cinquième et dernière contrainte que nécessite notre approche ethnographique, empirique, inductive et descriptive est la contrainte d'une posture sociologique modeste : tant par le vocabulaire employé (« amorces de changement potentiels », « déplacements »...) que par notre souci de mises à l'épreuve régulières par des restitutions auprès de chercheurs et d'acteurs, nous avons voulu éviter tout positionnement surplombant du sociologue.

### 2.3.2 : Un calendrier adapté au calendrier d'élaboration des chartes de PNx

Notre calendrier de recherche s'est nécessairement calé sur le calendrier de l'élaboration des chartes de PNx que nous avons suivies sur plus de six ans entre 2007 et 2013, avec un investissement plus conséquent entre 2009 et 2012. Sur cette période, le temps consacré à notre thèse parmi d'autres activités de recherche et d'expertise, a oscillé entre 40 et 50% de notre temps de travail global. Le calendrier de notre travail de thèse est synthétisé ci-dessous. Les différents types de matériau brut utilisés sont explicités dans le paragraphe suivant. Notons que nous avons dû à plusieurs reprises ajuster notre calendrier de travail à des reports dans la mise en œuvre de la loi de 2006 : la date buttoir initiale de finalisation des chartes au 31/12/12 a en effet été repoussée pour l'ensemble des PNx, et le PNV a obtenu une dérogation spécifique supplémentaire compte tenu des difficultés rencontrées pour finaliser sa charte. La période d'élaboration des chartes à laquelle nous nous sommes intéressé va de la problématisation locale de son élaboration jusqu'à la validation formelle du projet de charte en CA le 19/7/2011 pour le PNM et le 27/11/2013 pour le PNV. Ce décalage de 2 ans et demi entre nos deux terrains principaux nous a demandé quelques adaptations de méthode par rapport au dispositif de recherche envisagé initialement : nous avons pu suivre pour le Mercantour la phase d'adhésion finale des communes, alors qu'elle est à venir en 2014 pour la Vanoise ; nous n'avons donc pas pu conduire d'enquête sociologique après l'approbation formelle du projet de charte en CA pour la Vanoise. Cela dit, le travail d'observation participante que nous avons poursuivi jusqu'à fin 2013 nous a permis de récolter le matériau brut nécessaire à nos analyses.



### 2.3.3 : Une diversité de méthodes et de matériaux bruts

L'ensemble des méthodes que nous avons utilisées s'inscrit dans une approche de sociologie qualitative. Leur diversité nous a permis de recueillir puis de recroiser des matériaux bruts empiriques de différentes natures. Deux grandes phases d'enquêtes sociologiques ont eu lieu : l'une en janvier/février 2008 avant que les chartes ne soient concrètement lancées<sup>9</sup>; l'autre en juin/juillet 2012 un an après l'approbation de la charte en CA du PNM. Ces entretiens ont été de nature organisationnelle et biographique et se sont appuyés sur les grilles de lecture de la SAO et de la SAR. A ces 50 entretiens concernant le PNV et ces 54 entretiens concernant le PNM, c'est-à-dire aussi bien des acteurs internes aux EP-PNx que des acteurs externes (élus, socio-professionnels, membres d'associations

<sup>9</sup> Nous tenons ici à remercier nos collègues du Master Recherche en sociologie de l'action à Sciences Po Paris dont nous avons valorisé les « chantiers de recherche » conduits sur le PNV (Debril, Bertillot et al. 2008) et le PNM (Barrier, Clergeau et al. 2008) et qui ont bien voulu nous transmettre l'intégralité des entretiens conduits)

de protection de la nature, citoyens ordinaires), il faut ajouter plusieurs séries d'entretiens de même nature réalisés entre 2008 et 2012 pour compléter les zones d'ombre de ces enquêtes et pour documenter par des regards croisés certaines phases clés de l'élaboration des chartes (publicisation de la première version de l'avant-projet de charte par exemple). Cela porte le nombre total d'entretiens de ce type à 129 si l'on s'en tient uniquement aux terrains du PNV et du PNM, et à 178 si l'on intègre les entretiens réalisés dans le cadre de notre mémoire de Master Recherche sur le PNR du Vercors en 2008 dont beaucoup, conduits au niveau local, régional et national, nous ont servi en éclairant les similitudes et les différences entre PNR et PNx.

Nous avons qualifié le second type d'entretiens « d'informatifs » : il s'agit des entretiens conduits régulièrement (6 à 8 par an) avec les directeurs et/ou directeurs adjoints du PNV et du PNM. Ce dispositif de recherche créant évidemment une proximité particulière, nous avons utilisé une grille d'entretien systématique et très factuelle pour éviter l'écueil de « faire l'analyse ensemble » ou de reprendre à notre compte leurs analyses. Cette grille les amenait à nous décrire ce qui s'était passé depuis notre dernier entretien informatif sur le plan du pilotage de l'élaboration de la charte, du management interne de l'EP-PN, de la gouvernance territoriale et d'évènements particuliers (communication, élections...). 24 entretiens de ce type ont été réalisés pour le PNM et 29 pour le PNV principalement entre 2009 et 2012. Compte tenu de l'emploi du temps très chargé des directeurs et directeurs adjoints de PNx, ces entretiens ont eu lieu soit par téléphone, soit à l'occasion de déplacements en voiture. Nous avons à chaque fois que cela a été possible covoituré avec eux pour nous rendre aux lieux d'observation participante. Lors de ces trajets, nous enregistrons nos échanges, ce qui nous a ensuite permis de les transcrire et de les valoriser.

La troisième source de matériau brut que nous avons mobilisée s'appuie sur l'observation participante. Nous avons ainsi assisté en tant qu'observateur à plusieurs types de réunions centrées sur l'élaboration des chartes de PNx et la mise en œuvre de la réforme de 2006. Certaines concernent des scènes publiques : colloques et séminaires nationaux des PNx, réunions de présentation et de concertation sur les chartes. D'autres concernent des coulisses : CA et réunions techniques internes aux EP-PNx (réunions de travail sur la charte, comité de direction), moments de calages entre élus en préparation des CA, réunions regroupant les chargés de mission « charte » de tous les PNx, séminaires et réunions du collège des directeurs de PNx avec ou sans des représentants du ministère, commissions consultatives sollicitées dans la procédure de validation des chartes. Notre trajectoire

professionnelle et notre posture de recherche nous ont permis d'accéder aux coulisses du changement de l'action publique en train de se faire et de passer facilement de celles-ci aux scènes publiques. Notons que nous avons été nommé personnalité scientifique qualifiée au Conseil National de la Protection de la Nature (CNP) et au Conseil Scientifique Régional de la Protection de la Nature de Rhône-Alpes (CSRPN) à partir de septembre 2009. Ces deux instances consultatives rendent des avis au ministère de l'Ecologie et à ses services déconcentrés sur l'orientation des politiques de la nature et en particulier sur les chartes de PNx, de PNR et les plans de gestion des réserves naturelles nationales. Elles ont été des lieux privilégiés d'observation et nous ont permis d'être informés de l'actualité des politiques de la nature, de prendre du recul par rapport aux PNx et de recueillir beaucoup de matériau brut concernant d'autres PTN utile dans la montée en généralité de la partie III. La participation à ces instances en tant qu'expert a évidemment posé un problème de posture que nous avons résolu en ne participant pas ou en nous abstenant lors des séances consacrées à nos deux principaux terrains de recherche. Nous avons ainsi totalisé 108 réunions d'observation participante qui ont fait l'objet d'une prise de notes quasi-exhaustive des échanges (1000 pages) de façon à pouvoir nous y reporter y compris plusieurs mois plus tard pour alimenter une analyse autour d'un enjeu devenu d'actualité.

La quatrième source de données brutes a été l'analyse documentaire : plusieurs centaines de documents ont été analysées pour suivre pas à pas les versions successives des chartes et les différents avis qui s'y rapportent. Elles ont été complétées par la lecture d'articles de presse, de rapports ministériels, d'audits de la cour des comptes, des registres et des rapports d'enquête publique, de documents de communication ou de contractualisation de projets écrits par les PNx, mais aussi de tracts syndicaux, de textes informels et autres caricatures dessinées sur un coin de table qui ont circulé parmi les agents des PNx (voir encadré ci-dessous).

La cinquième source de matériau brut est issue des restitutions régulières de notre recherche auprès des acteurs et en particulier des directeurs de PNx. Celles-ci ont pris une forme systématique de « notes miroirs » réalisées après certaines réunions d'observation participante, d'échanges plus informels sur notre regard distancié avec ces décideurs publics

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



ou de temps de restitution présentés comme tels, en particulier fin 2009 sur la gouvernance historique des PNx au moment où l'élaboration des chartes s'amorce, fin 2010/début 2011 sur l'analyse des processus d'élaboration des chartes, puis en 2013 sur la globalité de notre travail et les liens entre caractéristiques du travail de réforme et trajectoire de changement institutionnel. Nous avons également eu l'occasion de présenter les étapes successives de notre travail lors de séminaires et colloques nationaux organisés par les PNx<sup>10</sup>. A chaque fois, nous avons réfléchi en amont et pris note de toutes les réactions au moment de ces restitutions pour les intégrer à notre matériau de recherche dans l'esprit résumé ainsi par Erhard Friedberg :

*« La restitution des résultats, avec son lot de discussions, de justifications, d'argumentations et de contre-argumentations de la part des intéressés peut, à cet égard, être considérée comme l'équivalent d'une action. En formulant à l'avance des hypothèses sur les réactions prévisibles des différents acteurs aux résultats communiqués, elle peut constituer un dispositif quasi expérimental qui permette au sociologue de « tester » et d'affûter ses analyses et ses interprétations » (Friedberg 1997, p 393).*

<sup>10</sup> Rencontres nationales à Florac du 13 au 15 octobre 2010, colloque « Territoire et caractère » le 8/4/11 et surtout colloque « la gouvernance des espaces protégés » le 17/2/12 à l'IEP d'Aix en Provence que nous avons co-organisé et qui a été structuré en grande partie autour de la restitution de notre travail de thèse

Ces cinq sources de matériau brut ont été travaillées, analysées, recroisées en mobilisant des ressorts comparatifs multiples. Elles ont aussi été enrichies lors de présentations au cours de séminaires et colloques scientifiques et à l'aune de la lecture de la littérature principalement à partir de 2012. Sur le plan pratique, l'ensemble des éléments de contexte (procédural, électoral, évènementiel...), de pilotage, de management interne et de gouvernance territoriale concernant le PNV et le PNM a été consigné dans de grands tableaux de suivi diachronique. Ils ont été complétés par des tableaux de comparaison systématique entre les deux PNx sur un grand nombre de « chantiers » liés à l'écriture de la charte et concernant une vingtaine d'items différents<sup>11</sup>.

L'organisation de ce matériau brut très conséquent a été un problème pratique que nous avons résolu par des niveaux de synthèse successifs de plus en plus sélectifs permettant à la fois la montée en généralité sur le sujet précis du travail de réforme et l'ancrage empirique de nos analyses. Pour résumer, des 231 entretiens (2500 pages de notes), des 108 réunions d'observation participante (1000 pages de notes), des centaines de documents analysés et des réactions aux restitutions de notre travail nous avons extrait environ 2000 pages de notes de recherche et d'analyse intermédiaire, dans lesquelles nous avons puisé la matière première de notre thèse en faisant des choix sur ce que nous souhaitons valoriser et ce que nous abandonnions. Des tableaux de synthèse de ces analyses intermédiaires figurent, pour le lecteur intéressé, dans le volume 2 de notre thèse.

## **Section 3 : Problématisation, thèse et principaux résultats**

Notre dispositif de recherche ayant été explicité, venons-en à l'exposé de notre problématisation et de nos principaux résultats, en commençant par un avertissement au

---

<sup>11</sup> A titre informatif, nous pouvons les citer ici, bien qu'à ce stade de la lecture elles ne fassent probablement pas sens pour le lecteur : révision du décret de création et résultats de l'enquête publique associée, façon de faire le diagnostic préalable à la charte, réalisations mises en avant pour convaincre les acteurs de s'engager dans l'écriture de la charte, processus de concertation choisi, déroulement des cycles de réunions avec les communes, rédaction des MarCoeurs, rédaction du caractère, réalisation de la cartographie des vocations associée à la charte, accueil des représentants du CNPN dans le cadre de la procédure de consultation, révision des protocoles de suivi des espèces animales et végétales, mise en œuvre de la politique agricole, organisation du pilotage de la charte, stratégie de communication utilisée, relations entre le directeur et le président du PN, rôle joué par les élus, recrutements effectués, démarches d'évolution de l'organisation ou du fonctionnement interne engagées en parallèle à la charte...

lecteur : conformément à l'approche empirique et inductive des cadres théoriques et méthodologiques que nous avons choisis, la définition de notre problématisation s'est faite a posteriori, fin 2011, de façon émergente, en cherchant à valoriser les spécificités de notre terrain et de nos résultats intermédiaires pour documenter une montée en généralité. La présentation qui suit répond donc au besoin d'informer le lecteur dès à présent sur les principaux résultats de notre travail, mais ne doit pas laisser penser que nous avons suivi une démarche hypothético-déductive.

### **3.1 : Principaux résultats intermédiaires**

Nous avons commencé notre travail en nous plongeant dans le terrain empirique pour documenter sans a priori et jour après jour la façon dont étaient élaborées les chartes du PNV et du PNM. Nous avons ainsi décrit les conditions du travail de réforme, la façon dont ces documents évoluaient et ce que faisaient concrètement les fonctionnaires les plus directement responsables de l'élaboration des chartes. En parallèle à la description, nous avons au fil de l'eau conduit nos analyses sociologiques en passant par plusieurs questions de recherche successives. Récapitulons ici les principales : comment caractériser la gouvernance historique des PNx ? Comment traduire sociologiquement l'ambition formelle de la loi de 2006 ? Comment s'articulent les jeux d'acteurs autour de la rédaction des points les plus controversés des chartes ? Comment caractériser les processus d'élaboration des chartes du PNV et du PNM comme trajectoires potentielles d'innovation institutionnelle ? Quelles similitudes et quelles différences significatives peut-on dégager de la comparaison des contenus des documents et des processus suivis dans ces deux PNx ? Par quelle combinaison de facteurs peut-on les éclairer ? Et parmi ceux-ci quels sont ceux qui relèvent du contexte ou au contraire de choix des réformateurs ?

Cet enchaînement de questions de plus en plus précises nous a amené aux principaux résultats suivants. Sur le terrain de la gouvernance historique des PNx (résultat 1) et dans les conditions difficiles du travail de réforme dans le cadre de la loi de 2006 (résultat 2), l'épreuve concrète des chartes montre une dominante de réactualisation et donc de stabilité de jeux d'acteurs historiques (résultat 3). Mais un regard plus précis permet de mettre en évidence des « signaux faibles », des petits déplacements d'idées, de relations ou de dispositifs qui sont la preuve concrète que des dynamiques d'innovation et d'apprentissage sont néanmoins à l'œuvre (résultat 4). Pour les cerner, il nous a fallu focaliser notre regard

sur le trouble, le désarroi, les controverses ouvertes par les chartes et multiplier les regards croisés sur notre matériau brut. En les caractérisant, nous avons vu émerger des différences importantes entre PNV et PNM qui nous ont permis de dessiner deux trajectoires d'innovation institutionnelle contrastées (résultat 5). Nous avons ensuite éclairé ces contrastes par plusieurs facteurs (résultat 6) : la structuration du contexte territorial de chaque PN, la construction du « problème-charte » et les mécanismes qu'elle a enclenchés, ainsi que le pilotage de l'élaboration des chartes (leadership ; imbrication entre dynamiques internes à l'EP-PN et externes sur le territoire ; articulation des échelles locale, inter-PNx et nationale). Nous avons isolé parmi ces facteurs ceux qui relevaient du contexte (structuration des jeux d'acteurs, politisation, dimension historique et symbolique) et ceux qui relevaient de choix des réformateurs pour montrer, ce qui peut apparaître paradoxal dans des conditions de grande inertie institutionnelle, l'influence importante des choix des réformateurs sur la trajectoire de changement, ce que l'on peut traduire dans le vocable de la SAO par l'importance de la « variable intermédiaire » (résultat 7). C'est sur la base de ces résultats intermédiaires et pour valoriser les spécificités de notre approche ethnographique que nous avons choisi fin 2011 notre problématisation.

### **3.2 : Problématisation et thèse soutenue**

Nous avons en effet un matériau empirique très dense décrivant le travail de réforme conduit aussi bien dans les coulisses que dans les scènes publiques. Nous avons la chance d'avoir deux trajectoires d'élaboration des chartes contrastées et, dans un contexte d'inertie particulièrement forte des politiques territoriales de la nature, nous avons mis en évidence l'importance des choix des acteurs incarnés que sont les réformateurs. La problématisation de la partie III de notre thèse s'est alors appuyée sur les pistes de recherche ouvertes par Niels Fligstein dans l'analyse des situations de transformation institutionnelle (2001) pour éviter à la fois les critiques adressées aux néoinstitutionnalistes (résultats uniquement valables sur le temps long et manque de lien avec une théorie de l'action conduisant à sous-estimer le rôle des acteurs individuels) et celles adressées aux pragmatistes (approche trop anecdotique et court-termiste). Il a en effet cherché à articuler une approche macro de moyen terme centrée sur l'ordre institutionnel et une approche micro centrée sur le comportement et les compétences de certains acteurs positionnés de façon stratégique (« *Skilled strategic actors* »). Notre montée en généralité contribue à la question sociologique de l'autonomie des réformateurs en assumant explicitement le choix de nous inscrire dans le

sillage d'auteurs qui défendent l'idée d'une autonomie irréductible des organisations et des acteurs face aux contraintes de leur environnement (Crozier et Friedberg 1977, Friedberg 1997).

Notre montée en généralité contribue à la question sociologique de l'autonomie des réformateurs en assumant explicitement le choix de nous inscrire dans le sillage d'auteurs qui défendent l'idée d'une autonomie irréductible des organisations et des acteurs face aux contraintes de leur environnement (Crozier et Friedberg 1977, Friedberg 1997). Nous avons ainsi formulé problématisation 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 ?

Cette problématisation nous a amené à définir puis mobiliser plusieurs concepts (institution, réformateur, travail de réforme, politique territoriale de la nature, cadre intermédiaire de réforme, travail d'interprétation, de composition, de modélisation, autonomie, fenêtre d'opportunité...) utiles pour dresser un cadre d'analyse du travail de réforme comme travail de construction de la « variable intermédiaire » (résultat 8) et cerner deux « idéaux-types » du travail de réforme des politiques territoriales de la nature (résultat 9). Considérant enfin le statut spécifique de cadre intermédiaire de l'administration qui caractérise les réformateurs que nous avons suivis, nous avons mis en évidence les principaux paradoxes, ambivalences et ambiguïtés auxquels ils sont confrontés dans leur pratique quotidienne du travail de réforme (résultat 10). Ces derniers résultats nous ont permis de documenter précisément la question de l'autonomie du réformateur à la fois en ce qui concerne son existence, son influence sur la trajectoire institutionnelle, et les modalités concrètes par lesquelles le réformateur peut la construire et l'entretenir dans le temps.

A l'issue des étapes successives et imbriquées de ce raisonnement nous défendons ainsi la « thèse de la thèse » suivante (résultat 11) : l'autonomie du réformateur peut influencer fortement la trajectoire de transformation institutionnelle. Mais elle n'est jamais donnée ni définitivement acquise et dépend étroitement de la pratique quotidienne du travail de réforme. Le réformateur peut la construire et l'entretenir même dans un contexte d'inertie très

forte des politiques qu'il s'agit de transformer, comme celui des politiques territoriales de la nature. Certaines phases de la trajectoire de transformation institutionnelle sont cruciales pour cela : son démarrage et de courtes parenthèses où le réformateur peut travailler à ce que la dépendance au sentier du processus de réforme lui-même contraste fortement avec la dépendance au sentier institutionnel de la politique publique. Ayant conscience de mobiliser « à contre-emploi » ce concept cher aux néoinstitutionnalistes, qui est en général mobilisé dans une perspective plutôt déterministe, nous soutenons donc que la gestion du processus de réforme, plus que sa substance, est au cœur de la construction de l'autonomie du réformateur et de l'ouverture d'une trajectoire d'innovation qui s'écarte du sentier de dépendance institutionnel. Nous en avons montré précisément les modalités pratiques et les mécanismes : si le réformateur pilote stratégiquement et avec une grande attention le processus de réforme, la lecture de l'action en cours se fait de plus en plus à travers le prisme de l'expérience collective récente (depuis le début de la mise en œuvre de la réforme) et moins à travers celui de l'histoire lointaine sur lequel se fonde l'inertie institutionnelle.

# **Conclusion du chapitre 1 : Situation dans le champ de la recherche et dispositif de recherche**

---

Dans ce chapitre, nous avons situé notre travail de thèse dans la littérature comme approche de l'action publique par la mise en œuvre, centrée sur le changement institutionnel en train de se faire et en particulier le travail de réforme « au quotidien » dans les politiques territoriales de la nature. Mobilisant principalement la sociologie de l'action organisée et de la sociologie de l'acteur-réseau, notre travail est structuré autour de quelques définitions centrales dans une approche à la fois ethnographique, empirique, inductive et descriptive qui permet d'articuler ces deux cadres théoriques et de valoriser les complémentarités des raisonnements qui les sous-tendent.

Nous avons également explicité notre dispositif de recherche avec trois cercles concentriques de terrains, quatre hypothèses académique, pratique, méthodologique et heuristique avec deux entrées principales : l'objet charte et le travail quotidien des directeurs de PNx. Quatre grands types de matériaux bruts ont été utilisés et recroisés pour produire des notes intermédiaires de recherche puis faire les choix ayant conduit à la rédaction de notre thèse. La lourdeur de ce matériau a fait de son organisation et de son exploitation un problème en tant que tel de notre travail de recherche, que nous avons considéré comme le passage incontournable d'une approche pragmatique visant à produire en temps réel des connaissances sur le « changement de l'action publique en train de se faire ». Nous reviendrons dans la conclusion générale de façon réflexive sur notre posture et notre dispositif de recherche.

Nous avons enfin exposé les questions de recherche successives par lesquelles nous sommes passées avant de souligner nos principaux résultats, notre problématisation et la thèse que nous défendons.

# **Conclusion de l'introduction générale : un plan de thèse reflétant un parcours de réflexion**

Le plan de notre thèse reflète le parcours de recherche que nous avons suivi entre 2007 et 2013 en analysant au fil de l'eau l'élaboration des chartes. Le premier temps de réflexion (Partie I) consiste à contextualiser et traduire sociologiquement l'ambition réformatrice de la loi de 2006 pour cerner les conditions a priori difficiles du travail de réforme des PNx (Chapitre 2) puis à analyser l'élaboration des chartes à l'épreuve des faits (Chapitre 3). Il aboutit à une première conclusion : autant en Vanoise que dans le Mercantour, globalement, c'est la stabilité qui domine. Le deuxième temps de réflexion (Partie II) consiste à faire le choix d'un regard plus fin délibérément focalisé sur le trouble et le désarroi créés par la réforme. Dans une approche comparative autour de questions transversales (Chapitre 4) puis en croisant les regards de trois approches théoriques pour « traquer » l'innovation (Chapitre 5), ce regard permet de caractériser des petits déplacements d'identité, d'intérêts, d'idées, de dispositifs mais surtout de relations qui sont autant de « signaux faibles », d'amorces de changements qui dessinent des différences entre PNV et PNM. Certaines tiennent au contexte territorial. D'autres tiennent à des choix des réformateurs. Après avoir analysé les points de bifurcation des trajectoires d'élaboration des chartes, notre seconde partie aboutit à la conclusion que ces choix, même dans un contexte de très forte inertie institutionnelle, ont une influence forte sur la trajectoire d'innovation institutionnelle. Le troisième temps de notre réflexion (Partie III) est la problématisation autour de la question sociologique de l'autonomie du réformateur dans le contexte spécifique des PTN (Chapitre 6) qui nous amène à définir un cadre analytique pour caractériser les pratiques, les figures et l'autonomie des réformateurs dans ces politiques publiques (Chapitre 7). Ce dernier temps de réflexion se conclut sur la « thèse de la thèse » que nous venons d'explicitier. Dans la conclusion générale, nous rappelons nos principaux résultats académiques, nous soulignons en complément la valeur ajoutée pratique et méthodologique de notre travail, et nous en cernons les limites puis les perspectives.

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



Après avoir souligné les conditions a priori difficiles du travail de réforme grâce à une contextualisation et une traduction sociologique de l'ambition formelle de la réforme des PNx (Chapitre 2) nous allons nous intéresser à la rédaction concrète des chartes avec une première entrée par les enjeux substantiels qu'elle soulève (Chapitre 3). En tant que document formel, la charte « pose problème » à de multiples acteurs : que va-t-elle permettre ? Que va-t-elle interdire ? Que va-t-elle encadrer et sous quelles conditions ? Dans un contexte d'incertitude sur le niveau de contrainte de la future charte, nous avons défini comme « points durs » les domaines pour lesquels la rédaction des paragraphes de la charte était la plus problématique. Peu à peu, version intermédiaire après version intermédiaire, quatre enjeux principaux ont émergés en Vanoise : la rédaction du « caractère » du parc, celle d'un préambule à la charte, la cartographie de l'extension des stations de ski et la définition d'une stratégie touristique de territoire touchant notamment à l'urbanisme des stations. Quatre enjeux principaux ont émergé dans le Mercantour : l'alevinage des lacs de montagne, l'hydroélectricité, l'urbanisme au regard des enjeux de foncier agricole, et le développement des stations de ski.

La méthodologie suivie dans cette première partie s'appuie essentiellement sur la SAO selon l'approche développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977) pour étudier le fonctionnement des organisations et des systèmes organisés complexes. Sans préjuger des intérêts, des ressources ou des besoins des acteurs mis en relation par le « point dur », ni présumer de la composition et de la nature du collectif amené à participer directement ou indirectement à la rédaction de ces parties controversées de la charte, nous avons suivi en pratique les évolutions du texte, les prises de positions et propositions concrètes des uns et des autres, les conflits autour des mots, des virgules et des traits sur les cartes, afin de mettre en évidence a posteriori le système de relations de pouvoir (« *ordre local* ») qui s'articule autour de chacun de ces enjeux. Cette structure d'interdépendance est fondée sur des stratégies d'acteurs, conscientes ou inconscientes, qui ne sont rien d'autre que le fondement inféré ex-post de leurs régularités de comportements observées empiriquement. Ces stratégies d'acteurs « font système », elles prennent sens au sein de « règles du jeu » que nous comparerons aux règles de la « gouvernance historique » des parcs nationaux définies au chapitre 2. Ces « règles du jeu » sont elles-mêmes sujettes à évolution et la rédaction des « points durs » constitue pour elles un moment de « mise en lumière » autant que de remise en cause possible. Pour illustrer nos propos, nous utiliserons des sociogrammes : les relations de coopération sont les traits verts, les conflits et oppositions sont les traits rouge, les alliances sont entourées d'une ellipse dont la couleur (voir carte de l'expertise ci-après) correspond à la rationalité dominante au sein de ce groupe d'acteurs.

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

---

Dans ce second chapitre, nous allons montrer que le travail de réforme des PNx s'inscrit dans des conditions a priori difficiles qui tiennent à la fois à la « gouvernance historique » des PNx, à la dépendance au sentier de cette politique publique et à des contraintes inhérentes à la loi de réforme de 2006 elle-même.

## **Section 1 : La “gouvernance historique” des parcs nationaux**

### **1.1 : Matériau brut et méthodologie : le raisonnement de l'analyse stratégique**

Pour caractériser les « règles de la gouvernance historique » des PNx nous nous sommes basé sur les enquêtes sociologiques conduites en 2008 sur les terrains de la Vanoise et du Mercantour et nous avons suivi le raisonnement de l'analyse stratégique (Crozier et Friedberg 1977, Dupuy 2005, Friedberg 1997) : il part des « symptômes » au sens des problèmes autour desquels s'articulent les relations entre acteurs ; il permet de qualifier ces relations (neutres, alliances, conflits) et de les caractériser comme relations de pouvoir (fondées sur des asymétries d'expertise, d'autorité formelle, d'information ou de capacité à appréhender les caractéristiques de l'environnement d'action) dans lesquelles les acteurs engagent des ressources pour chercher à « contrôler » des zones d'incertitudes pertinentes ; il permet de mettre en évidence des stratégies d'acteurs au sens de régularités de comportement inférées ex post et qui ne sont pas nécessairement conscientes ni volontaires ; il permet enfin de cerner le mode de régulation du système c'est-à-dire

l'ensemble des « règles du jeu » qui rendent ces stratégies cohérentes, autrement dit les mécanismes qui expliquent la stabilité systémique des régularités observées. Le raisonnement de l'analyse stratégique permet ainsi de styliser, d'extraire des « lignes de force » de la complexité de la réalité quotidienne vécue par les acteurs. La caractérisation de la « gouvernance historique » des PNx est le premier résultat de notre travail de thèse mais n'en n'est pas le cœur. Aussi allons-nous ici illustrer le raisonnement suivi sans le détailler. Définissons préalablement quelques termes sur lesquels nous allons nous appuyer. Dans le raisonnement de l'ASO, on peut qualifier de leadership la capacité à obtenir des autres ce qu'ils ne feraient pas spontanément. Le leadership n'est ainsi pas synonyme d'autorité formelle car la plupart du temps la distribution des relations de pouvoir dans une organisation ne se superpose pas avec l'organigramme. La coopération désigne la confrontation directe d'acteurs aux intérêts divergents et la recherche immédiate d'une solution négociée acceptable par eux. Elle n'est ni naturelle, ni spontanée, car elle réduit l'autonomie de chacun. Elle implique la simultanéité et s'oppose à la coordination qui consiste à faire gérer par un tiers, les logiques, les rythmes, les décisions, et les actes d'acteurs qui ne coopèrent pas. L'engagement est défini comme un investissement personnel au-delà de ce qui est contrôlable et mesurable par les règles et les procédures. Il se traduit par la « valeur ajoutée d'exécution » (ou la mobilisation de « l'intelligence de situation »), c'est à dire ce que les compétences incorporées dans la personne ajoutent aux règles et procédures dans la résolution de problèmes concrets par des choix quotidiens.

## **1.2 : Des symptômes aux règles du jeu de la « gouvernance historique » des PNx**

### 1.2.1 : Trois symptômes récurrents dans le pilotage, le management interne et la gouvernance territoriale des PNx

Plusieurs symptômes, c'est-à-dire plusieurs difficultés récurrentes dans la mise en œuvre pratique de la loi de 1960 ressortent des entretiens aussi bien à propos du pilotage, du management interne que de la gouvernance territoriale du PNV et du PNM. Loin d'être des problèmes, ils sont au contraire les solutions intelligentes que les acteurs ont trouvées pour dépasser les difficultés que leur posait la mise en œuvre concrète d'une politique publique

difficile à greffer sur les territoires. Lors des entretiens conduits en 2008, les acteurs ont été interrogés sur les relations entretenues avec le PN et sur le fonctionnement de l'EP-PN tel que perçu à cette époque et dans le passé.

*A : Caractérisation du pilotage, du management interne et de la gouvernance territoriale des PNx*

Sur le plan du pilotage des EP-PNx, ils témoignent de configurations très variables du fonctionnement entre le directeur du parc et le président du conseil d'administration (noté CA). Le premier concentre juridiquement le pouvoir exécutif et réglementaire même si ce pouvoir est encadré par les décisions du CA et le décret de création du parc. Le rôle formel du second se limite à animer les séances du CA. Le point commun entre ces configurations marquées par l'ascendant de l'un sur l'autre, par la juxtaposition ou encore par des conflits, est que ces deux « leaders » de l'institution-PN fonctionnent historiquement de manière duale plutôt qu'en tandem. Par ailleurs, les documents de planification des PNx (programmes d'aménagements quinquennaux) sont souvent constitués de listes ambitieuses d'actions juxtaposées, avec des priorités multiples et servent peu de référence concrète aux acteurs qui y piochent à loisir « leurs priorités ». Les CA sont le lieu d'un pluralisme mou et souvent considérés comme des « *chambres d'enregistrement* » dans lesquelles les administrateurs sont là « *pour voir* », « *pour surveiller ce qui s'y passe* ». La mise en œuvre de la politique publique concernant la zone périphérique a été limitée : l'EP-PN a cherché à s'y investir (à travers des crédits « *zones périphériques* » ou la notion « *d'espace parc* ») mais sans avoir de moyens suffisants ni de légitimité juridique pour le faire ; le Préfet et les services de l'Etat qui formellement étaient censés en avoir l'initiative ne l'ont pas prise. Le pilotage de l'EP-PN est ainsi marqué par une juxtaposition de ce qui est perçu comme relevant des choix « politiques » (CA, renvoi sur la responsabilité du Préfet) et des choix « technico-scientifiques » (équipe technique et conseil scientifique qui lui rend des avis).

Sur le plan du management interne des EP-PNx, on observe un fonctionnement en « pyramide inversée » dans lequel la distribution effective du pouvoir correspond à l'inverse de la hiérarchie formelle. Les agents de terrain concentrent en effet beaucoup des ressources de l'EP-PN (jeu autour de l'application de la règle, expertise de terrain, information de première main et contact direct avec les acteurs du territoire). Jusqu'à la fin des années 1990 leur turn-over est plus limité qu'au siège ce qui rend leur influence plus

forte sur la construction de la culture institutionnelle. Leur marge de manœuvre est importante car ils sont physiquement localisés dans les vallées (habitation et territoire de travail) alors que les sièges des PNx sont à Nice pour le PNM et à Chambéry pour le PNV. Les réunions de secteur en général mensuelles et le suivi de leur activité n'ont été mis en place que récemment. Les chefs de secteur sont à une interface difficile entre les agents de terrain et le siège, avec des leviers de management limités. Ils jouent de fait essentiellement un rôle de chef d'équipe répartissant le travail souvent en fonction des compétences ou des souhaits de leurs agents dont ils se font les relais auprès du siège. Les agents du siège, en nombre limité au début de l'histoire des PNx sont obligés de s'investir tous azimuts. Ils peuvent être des relais institutionnels sectoriels efficaces, mais ils ont besoin « *des yeux et de l'information de terrain* » pour conduire une action pertinente. Leurs compétences sectorielles de plus en plus pointues rendent leur coopération difficile. Outre l'autorité hiérarchique (qu'il faut nuancer dans un contexte où les leviers de ressources humaines sont comme dans l'administration en général, assez limités), les ressources de la direction tiennent essentiellement à une capacité d'organisation de l'institution-PN et de son contexte d'action (organigramme, attribution de missions individuelles ou collectives, partenariats institutionnels...). Cette capacité se heurte parfois aux syndicats professionnels, dominés par les agents de terrain. Dans ce contexte de « pyramide inversée », les stratégies des agents de terrain orientent très largement l'action de l'EP-PN, ses relations avec les autres acteurs du territoire et la représentation que ces derniers se font de l'EP-PN. Or la situation d'action des agents de terrain est difficile : ils concentrent de fait les contradictions d'une politique publique nationale d'application locale, combinant des approches sectorielles et territoriales et des visions de court et de long terme. Obligés de vivre au quotidien avec les acteurs d'un territoire, en accomplissant des missions perçues comme contradictoires (protection de la nature avec un rôle de police, pédagogie, aide au développement local), ces agents sont les premiers exposés dès que des tensions apparaissent entre des intérêts patrimoniaux et des intérêts économiques locaux (retour du loup et pastoralisme exemple). S'y ajoute un décalage fréquent entre ce qu'ils font et l'image projetée sur eux, ainsi qu'un décalage fréquent entre l'idée du métier qu'ils se font avant de l'exercer et sa réalité concrète. Les principales stratégies d'agents de terrain que l'on observe sont des stratégies défensives : loyauté désabusée (passivité, repli sur soi ou sur la règle), choix d'un camp qui les amène à des conflits avec l'autre (principalement celui de la protection de la nature, ou celui du développement local passant par une alliance avec les acteurs locaux), ou « *choix du plaisir* » en utilisant la marge de manœuvre importante qu'ils ont pour travailler majoritairement sur ce qui leur plaît et ce sur quoi ils sont compétents (observation naturaliste de telle ou telle espèce). Il faut noter que cette situation de « pyramide inversée » a tendance à s'amenuiser, sous l'influence de plusieurs facteurs : au fil du temps les choix

d'organisation de la direction pèsent plus ; depuis la mise en place d'un concours national et le départ à la retraite des « anciens », le turn-over des agents de terrain s'accélère et leurs origines se diversifient ; le nombre d'agents du siège a augmenté avec la complexité technique des dossiers et leur expertise est de plus en plus incontournable pour trancher et arbitrer, y compris dans des choix quotidiens que les agents de terrain faisaient seuls auparavant. Par ailleurs plusieurs trajectoires professionnelles d'agents de terrain montrent de nouvelles stratégies marquées par l'acquisition de compétences, l'engagement professionnel pour l'EP-PN en tant que collectif, et des comportements de coopération avec les acteurs locaux. Il n'en demeure pas moins que les EP-PNx peuvent être largement décrits comme des « *collections d'individus* » plus que comme des équipes cohésives, avec plusieurs clivages entre des mondes qui s'évitent voire entrent en conflit : monde du développement / monde de la protection de la nature (avec en son sein plusieurs visions différentes de ce qu'elle recouvre) ; monde politique / monde technico-administratif ; monde du siège / monde du terrain ; mondes de spécialistes juxtaposés...). Ceci est renforcé par un engagement largement individuel de « métiers choisis », dont la frontière avec la passion est parfois ténue (Granjou, Mauz et al. 2010). Cela se traduit par une multitude de visions de l'EP-PN et des priorisations de son rôle, par des tensions et par l'externalisation de problèmes de coopération interne : par exemple les difficultés d'arbitrage entre la position d'un chargé de mission « patrimoine » et d'un chargé de mission « agriculture-pastoralisme » entraîne des délais de réponse longs aux demandes de travaux d'agriculteurs.

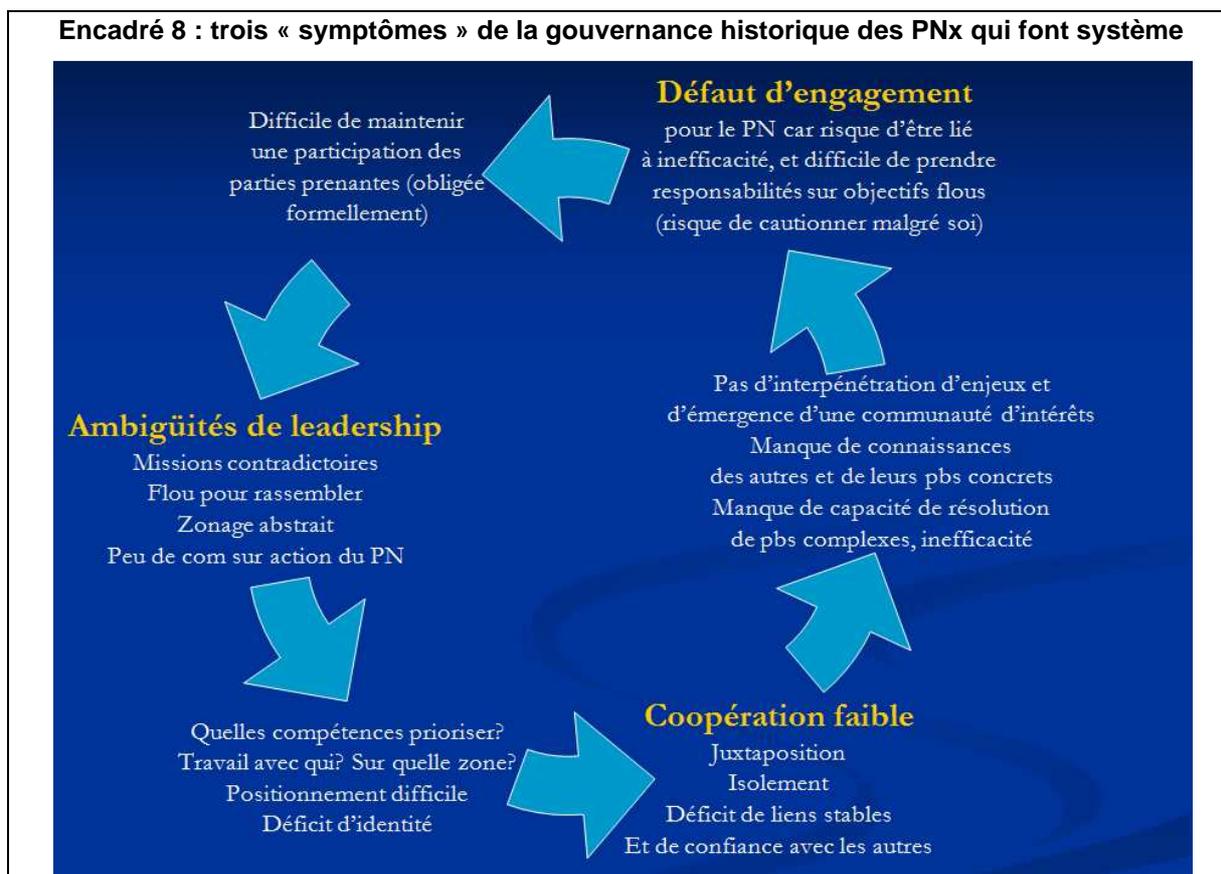
Sur le plan de la gouvernance des territoires du PNM et du PNV, l'analyse des entretiens montrent que les EP-PNx sont des acteurs en marge des systèmes d'action territoriaux. L'accomplissement de leurs missions ne peut être que le fruit d'une gestion indirecte, en jouant sur les situations d'action des gestionnaires directs de l'espace (Mermet, 1992) - agriculteurs, bergers, forestiers, prestataires touristiques, chasseurs...- pour qu'ils fassent évoluer leurs pratiques. Les EP-PNx n'ont en particulier pas de maîtrise foncière, même dans la zone centrale. Leur ressource spécifique est essentiellement la ressource administrative (avis dans les procédures de consultation administrative, obligation d'autorisation du directeur du PN pour certains travaux et aménagements, police de l'environnement et de la réglementation spécifique du parc...) dont la pertinence doit être nuancée dans la pratique : les avis de l'EP-PN ne sont pas toujours suivis, y compris par les services déconcentrés de l'Etat, des stratégies de rapport de force ou de contournement de la règle ont souvent été mises en place et le nombre d'agents de terrain ne permet pas une vigilance permanente sur les vastes territoires que sont les zones centrales protégées (68.500 ha pour le PNM, 52.900 ha pour le PNV). Les autres ressources des EP-PNx sont

limitées (fonds propres, aiguillage d'autres fonds publics nécessitant une ingénierie financière complexe) ou jusqu'à récemment peu pertinentes par rapport aux besoins des acteurs du territoire (expertise sur la gestion de la nature, capacité de médiation entre acteurs, image symbolique). L'environnement d'action des PNx est donc peu porteur et même si des différences existent entre Mercantour et Vanoise, les deux analyses convergent vers la difficulté des EP-PNx à prendre une place dans les systèmes d'action territoriaux autre que celle de bouc émissaire, ou en mettant « *le pied dans la porte* » grâce à leurs ressources administratives, ce qui les cantonne à un rôle marginal. Les principaux éléments communs et récurrents de la gouvernance territoriale de ces deux PNx sont les suivants : des politiques publiques difficiles à « greffer » sur les territoires locaux, des institutions en marge de systèmes d'action peu porteurs et fragmentés, et des relations marquées par des conflits ou a minima par l'évitement : l'espace et les compétences sont partagés. L'EP-PN s'occupe de la protection en zone centrale et les élus locaux s'occupent du développement dans la zone périphérique. Le parc national, qui communique peu sur son action, est largement perçu par les acteurs du territoire comme une abstraction peu fondée sur une utilité concrète, et comme une occasion de jouer des scènes de théâtre dans lesquelles les rôles sont établis et les échanges concentrés entre porte-parole. Les termes d'institution « *extraterritoriale* » ou « *surplombante* » sont d'ailleurs cités de façon récurrente. Dans ce contexte, les discours acquièrent une certaine autonomie, et les logiques de cloisonnement et de défense d'intérêts particuliers dominent dans la pratique sur l'engagement dans la construction d'une action collective à l'échelle du territoire du PN. Cette théâtralisation a des effets concrets qui rendent la politique publique parfois paradoxale du fait d'un écart important entre les discours et les pratiques : les acteurs du territoire voient par exemple l'EP-PN comme un censeur qui dit toujours non, alors que les avis négatifs qu'il rend en pratique sont peu nombreux ; le discours de l'EP-PN met en avant le travail en amont avec des « partenaires » du territoire, alors que ses acteurs cherchent à marginaliser l'EP-PN, quitte à le mettre devant le fait accompli pour limiter sa capacité de nuisance...

### *B : Trois symptômes récurrents et interdépendants*

A partir des monographies que nous venons de synthétiser très rapidement, nous avons cerné trois difficultés récurrentes : un leadership ambigu avec des choix peu affirmés ; un déficit de coopération ; et un engagement sur des bases d'intérêts individuels, mais rarement

pour le « collectif PN » (que ce soit l'EP-PN ou le territoire). Ces trois difficultés récurrentes sont liées par un mécanisme organisationnel que l'on peut décrire de la façon suivante :

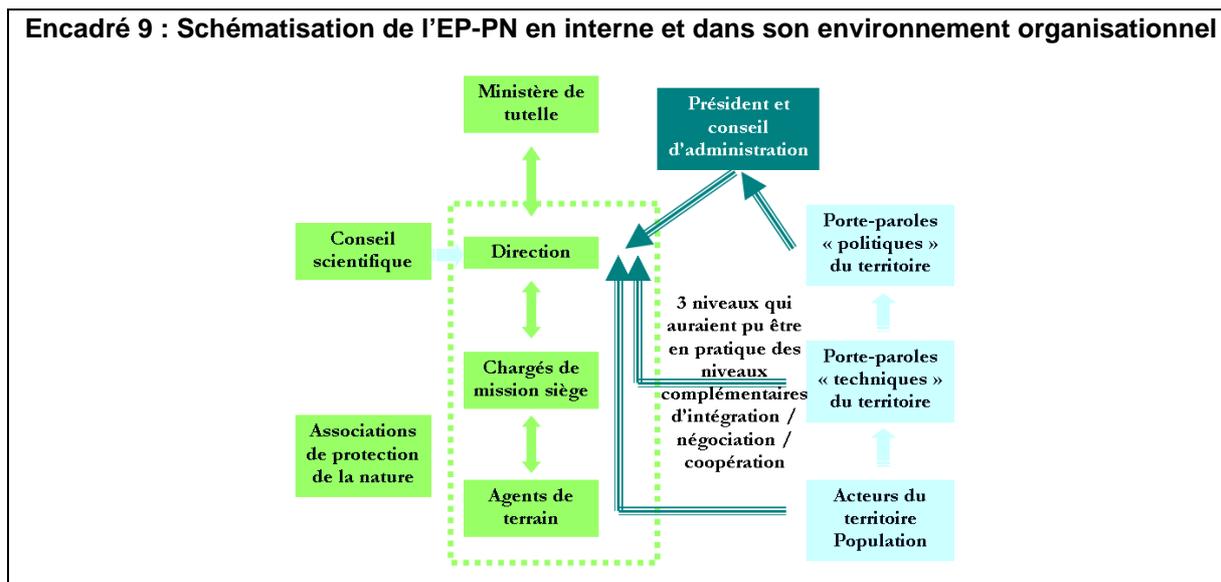


### 1.2.2 : Quatre régularités de comportements expliquant ces symptômes

Les entretiens permettent de souligner quatre régularités de comportements (stratégies d'acteurs) liées à ces symptômes caractéristiques de « l'action collective » qui s'est structurée autour de l'existence des PNx : la participation molle (pour surveiller mais sans s'engager, en suivant le mouvement mais sans prise de responsabilités, voir en se repliant sur la règle...) ; l'évitement (juxtaposition autant en ce qui concerne les systèmes de valeurs que les intérêts et l'action) ; le conflit (direct ou indirect) ; et la théâtralisation (avec des positions de principe, l'usage de termes forts, des jeux de rôles préétablis...). Ces quatre stratégies ont en commun la faiblesse de la coopération et l'absence d'engagement concret dans une action collective, ce qui les relie directement au mécanisme organisationnel précédent. De plus, elles s'entretiennent mutuellement. En particulier la théâtralisation n'a que peu de prise sur la réalité, elle permet de rester ensemble en jouant des rôles, tout en continuant à faire ce que l'on souhaite chacun de son côté. Les masques de théâtre peuvent

aussi caricaturer et renforcer les conflits. En retour, tant que les acteurs ne prennent pas concrètement la responsabilité de construire une action collective organisée (participation molle), tant qu'ils s'évitent ou s'affrontent sur des positions de principes plus que sur des conflits d'intérêts, leurs interactions sont essentiellement des interactions de rôles, plus que des interactions concrètes, ce qui renforce la théâtralisation. Ces quatre comportements récurrents ne sont pas des problèmes, mais des solutions que les acteurs des institutions et des territoires de PNx ont construites ensemble au fil du temps pour gérer leurs interactions. Prenons à titre d'exemple la situation de l'agent de terrain de l'EP-PN : il doit trouver sa place dans un village dont les habitants (maire, chasseur, agriculteur, résidents secondaires...) vivent et/ou sont usagers du territoire du parc avec des intérêts disparates. L'agent de terrain n'a pas de prise directe sur leurs pratiques, sauf la sanction a posteriori en cas de non respect de la réglementation du parc en zone centrale. S'il veut pouvoir mobiliser cette ressource, il ne peut pas se lier trop fortement à leurs intérêts. Néanmoins, appartenant à une même communauté locale, leurs relations sont de fait inscrites dans la durée. Ne souhaitant pas perdre de leur autonomie face à un agent de terrain perçu comme contraignant, les acteurs du territoire cherchent à limiter son action selon trois modalités : la surveillance de ce qu'il fait, la mise à distance dans l'évitement ou le conflit et l'enfermement dans un rôle exclusif d'agent de police en l'occurrence, alors que l'action concrète de l'agent de terrain est plus large. Dans cette situation d'action, l'agent de terrain est contraint de rester « à part » et manque d'information pertinente sur la réalité des besoins, des pratiques, des intérêts et des cadres de référence des autres acteurs, ce qui réduit encore sa capacité d'influence sur leurs comportements. Il se cantonne dans le rôle qui lui est attribué, car il lui permet de garder son autonomie et de limiter la prise que pourraient avoir ces autres acteurs sur sa mission de protection du patrimoine. Pour cela, il utilise les mêmes modalités qu'eux : surveillance, mise à distance et enfermement des autres dans un rôle (les maires sont par exemple des « *bétonneurs invétérés* »). Les comportements se répondent, se légitiment et se renforcent mutuellement. Autrement dit, ces stratégies deviennent rationnelles dans un système de relations dont la règle du jeu est de conserver au maximum son autonomie en limitant le pouvoir de chacun sur l'autre. Une description similaire peut être faite de la façon dont se stabilisent les relations entre un directeur et des administrateurs au sein du CA de l'EP-PN, l'entretien d'une participation molle étant directement la cause et la conséquence du rassemblement sur des objectifs flous. Plus globalement, il en est de même des relations entre l'EP-PN et les autres acteurs du territoire, dont on a vu qu'elles étaient du fait d'un fonctionnement en « pyramide inversée » très liées aux relations concrètes construites sur le terrain et donc aux stratégies des agents de terrain. Pour illustrer cela, adoptons la représentation schématique suivante de l'EP-PN en interne (délimité par les pointillés verts) et dans son environnement organisationnel.

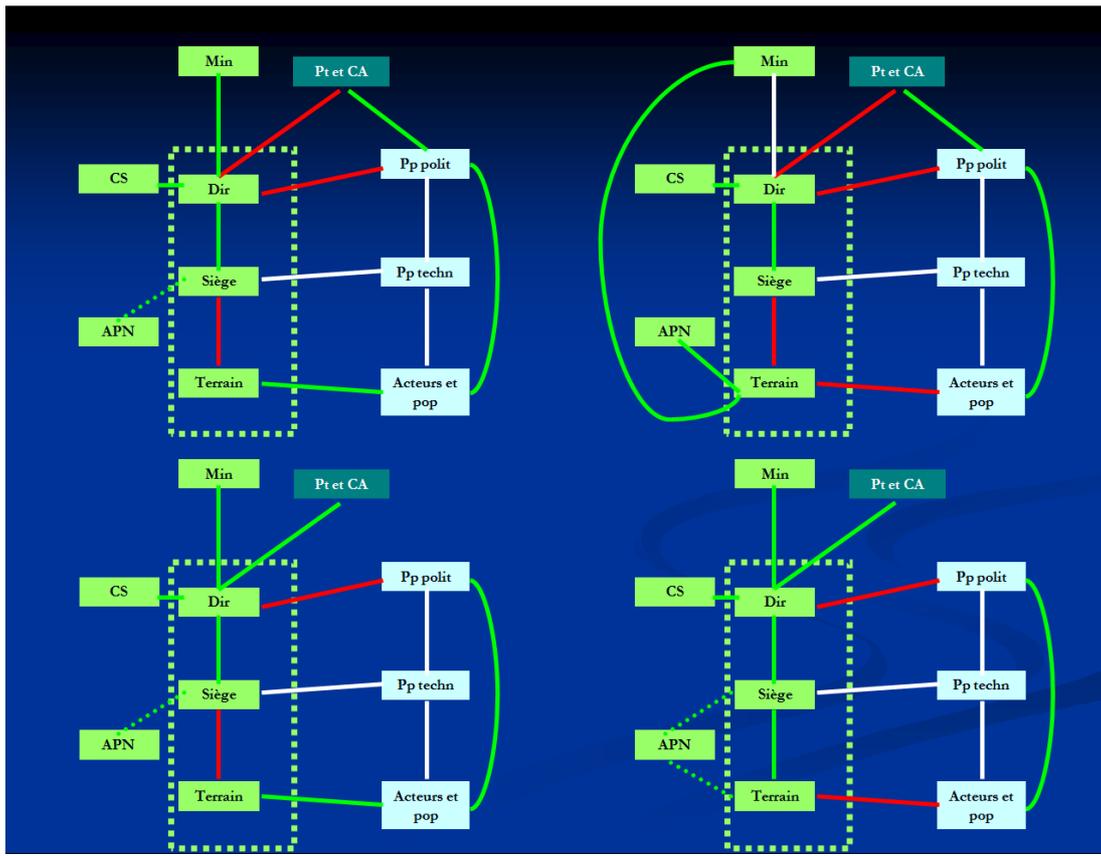
**Encadré 9 : Schématisation de l'EP-PN en interne et dans son environnement organisationnel**



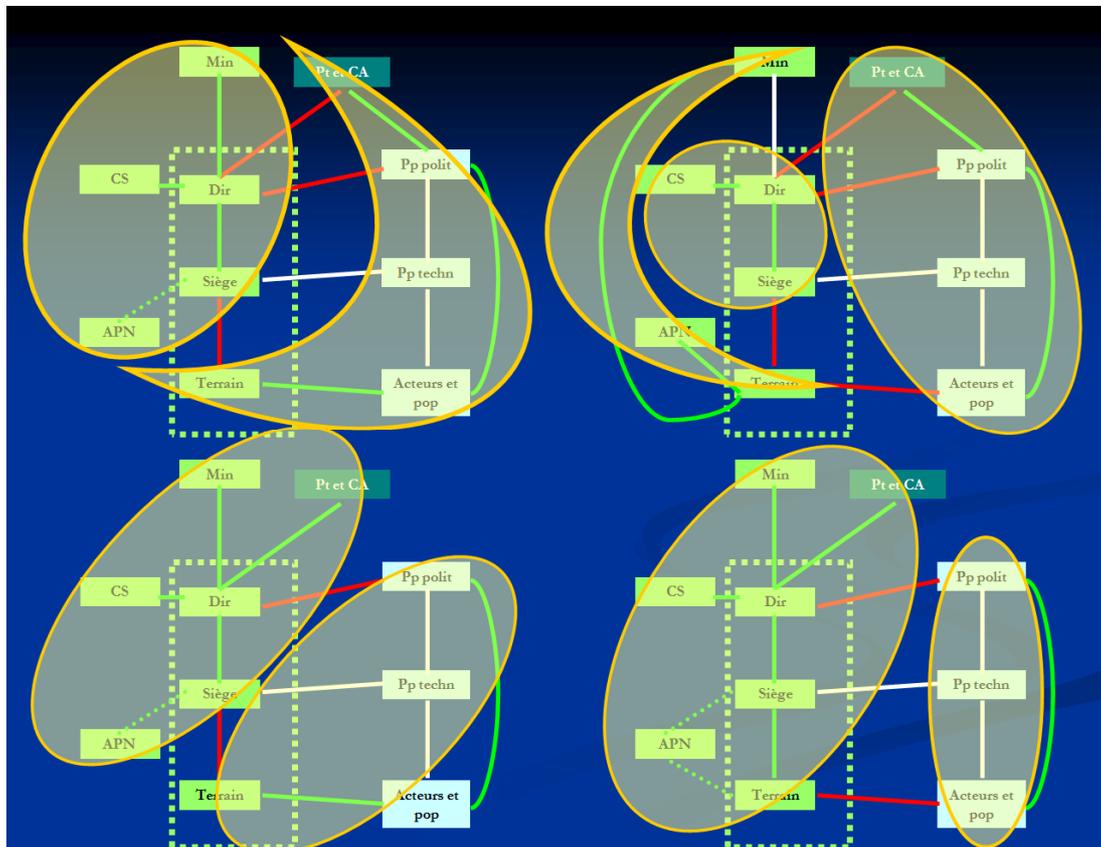
Dans la pratique, les quatre principales configurations organisationnelles que l'on peut caractériser autour de la résolution de problèmes concrets à partir des enquêtes conduites en 2008 dans le PNV et le PNM, peuvent être schématisées comme ci-dessous en notant en rouge les relations conflictuelles et en vert les relations d'alliance (les traits noirs marquant des relations moins structurantes). Dans ces configurations stylisées, si l'on regroupe les acteurs par relations d'alliance (enveloppes jaunes), on observe que dans tous les cas, le centre décisionnel exécutif de l'EP-PN (direction et siège) est « mis à distance » des acteurs, des populations du territoire et de leurs porte-parole. Ce premier clivage se double parfois d'un second clivage interne à l'EP-PN celui là, entre le siège et le terrain. En stylisant le propos, nous concluons que quatre grandes règles structurent la gouvernance historique du PNV et du PNM : l'évitement qui fait des PNx des juxtapositions de mondes ; la coopération faible qui fait des PNx des cristallisations de conflits ; la participation molle qui fait des PNx des rassemblements sur des choix flous (ou l'absence de choix) ; et la théâtralisation, avec des justifications de comportements par des routines qui fait des PNx des abstractions<sup>12</sup>. Les EP-PNx ont, dans la mise en œuvre concrète de la loi de 1960, réussi à prendre une place dans des systèmes d'action territoriaux qui leur préexistaient tout en conservant l'autonomie institutionnelle nécessaire à l'accomplissement de leurs missions régaliennes. Mais ils l'ont fait au prix des quatre règles que nous venons de souligner. De ce point de vue, la mise en œuvre pratique de la loi de 1960 a permis de relever le son premier pari (concilier dans une même politique publique territoriale des missions perçues comme contradictoires) au détriment de son second pari (trouver des solutions à l'intégration des enjeux de protection et de développement local).

<sup>12</sup> Pour d'autres illustrations de ces règles, voir (Cosson 2010)

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



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



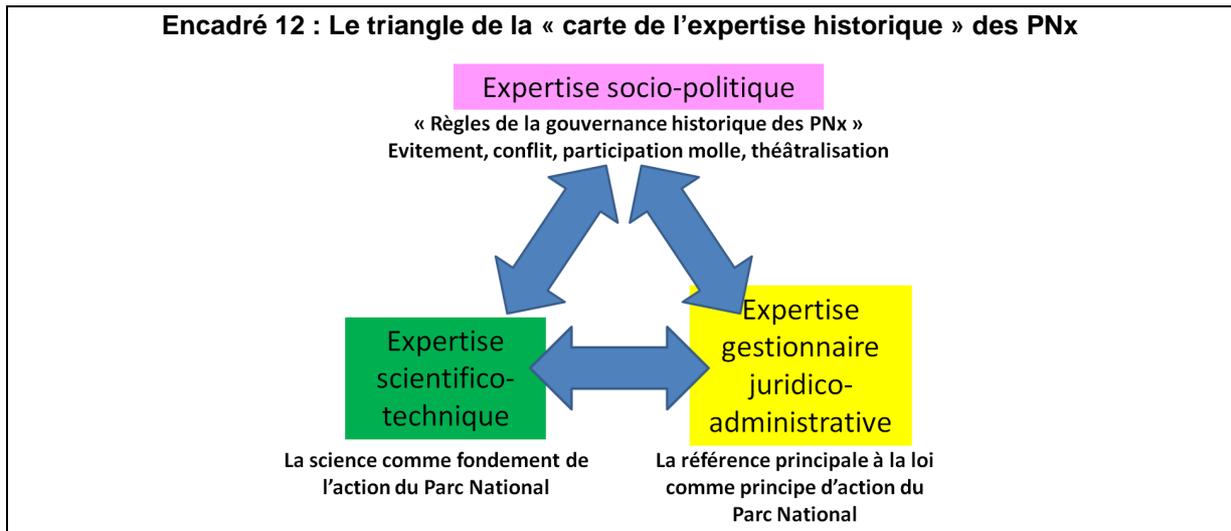
## **Section 2 : La dépendance au sentier de la politique publique**

Même si la sociologie de l'action organisée nous a permis de caractériser la gouvernance du PNV et du PNM en 2008 sans nécessité de contextualisation historique, nous avons parcouru la littérature sur l'histoire des PNx (voir bibliographie listée au Chapitre 1 paragraphe 2.1.1) et constaté que de nombreux évènements passés s'inscrivaient dans les quatre règles que nous avons mises en évidence. Nous avons également parcouru a posteriori la littérature et constaté d'une part que ces règles recoupaient largement le modèle des anarchies organisées ou « *garbage can model* » (Cohen, March et al. 1972) et que Patrice Duran, il y a près de vingt ans avait décrit des jeux d'acteurs très semblables à propos du PN des Pyrénées (1993). Sans détailler ces éléments ici, cela nous a permis d'extrapoler l'analyse effectuée sur le PNV et le PNM à l'ensemble des PNx et de parler de « gouvernance historique » des PNx en général.

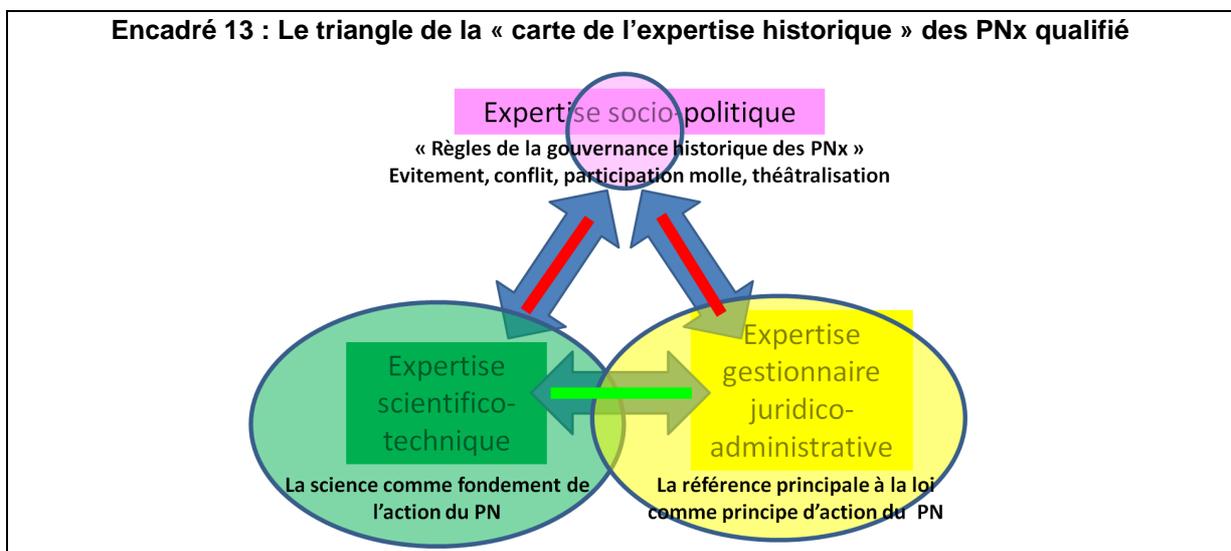
### **2.1 : Des règles du jeu fortement institutionnalisées et qui « font système »**

Nous avons déjà souligné ci-dessus que ces quatre règles « font système », c'est-à-dire qu'elles s'entretiennent mutuellement. Mais elles ont une autre caractéristique importante : elles sont reliées à des « ancrages » multiples, qu'ils soient constitués d'idées (culture institutionnelle et territoriale), de relations (jeux de rôles et jeux de pouvoir) ou de dispositifs techniques (objets, procédures, textes). Ce concept « d'ancrage » purement heuristique sur lequel nous nous sommes appuyés renvoie à des éléments cités de façon récurrente dans les entretiens pour expliquer des faits et des comportements. Les principaux sont regroupés dans un tableau (voir volume 2) en correspondance avec chacune des règles de la gouvernance historique. En travaillant sur ces ancrages, nous avons pu en distinguer quatre grands types : ceux liés à l'idée que la science et la loi sont au fondement de la légitimité et l'action des PNx ; ceux qui concrétisent une culture dominée par une logique gestionnaire technico-administrative ; ceux qui traduisent un rapport de force souvent indirect et des logiques d'arrangements dans le flou comme mode de structuration principal des relations.

Une autre façon de représenter ces ancrages en mobilisant le concept de « carte de l'expertise » proposé par Michel Callon et repris à propos des politiques publiques par Jacques Lolive (1999) est de les regrouper selon les trois types d'expertise qui les sous-tendent : l'expertise scientifique et technique, l'expertise juridico-administrative (intégrant les éléments en gris) et l'expertise sociopolitique en considérant l'expertise comme « *un assemblage d'éléments hétérogènes considérés comme suffisamment robustes pour avoir une certaine stabilité : ce que l'on sait (ou croit savoir) et ce que l'on décide (ou croit décider) se trouve aligné et se renforce mutuellement* » (Lolive, Tricot et al. 2000, p.20).



Nous avons ensuite qualifié les trois angles du triangle en reliant en rouge les expertises en tensions récurrentes que nous avons repérées dans les entretiens et en vert celles qui se confortent. Si l'on dessine enfin des cercles proportionnels à l'investissement par les acteurs des EP-PNx de chacun de ces trois types d'expertise (en 2008, les compétences de médiation, d'animation ou de montage de projet qui sont au cœur de l'expertise socio-politique sont presque absentes dans leurs organigrammes), nous obtenons le schéma :



Il illustre bien le fait que pour s'arranger avec les contours solides de l'expertise scientifico-technique et de l'expertise juridico-administrative en alliance entre elles<sup>13</sup>, les acteurs des territoires de PNx ont construit les règles de la gouvernance historique des PNx comme solution pour cohabiter sur un même territoire malgré des valeurs et des intérêts divergents.

## **2.2 : Une illustration de la gouvernance historique des PNx et de ses ancrages**

Le lecteur aura sans doute à ce stade besoin d'une illustration concrète de la gouvernance historique des PNx et de ses ancrages. Parmi les nombreux exemples que nous avons trouvés dans les entretiens, nous avons choisi d'explicitier les jeux d'acteurs qui se sont organisés autour de la création de la retenue collinaire de Bellegarde sur la commune de Val d'Isère (PNV) en 2009 et 2010. Dans la description, nous soulignerons les ancrages que les récits d'acteurs, la presse et plusieurs séquences de Radio Val D'Isère<sup>14</sup> mettent en avant.

Pour contextualiser les choses, il est important de souligner que jusque dans les années 1980 l'activité de suivi du patrimoine par les agents de terrain du PNV était concentrée sur la grande faune emblématique (chamois, bouquetins, aigle royal...) ce qui illustre bien dans le domaine stratégique des protocoles de suivi du patrimoine un fonctionnement en pyramide inversée de l'EP-PNV renforcée par le turn-over faible de ces agents : la priorisation est la somme de décisions individuelles orientées par la passion et l'intérêt individuel :

*« Le choix des protocoles, il s'appuie sur des groupes de travail internes. Des groupes qui sont presque autonomes, dans lesquels il y a en général un scientifique du siège et des agents de terrain. Le groupe faune va dire : cette année, on met l'accent sur les batraciens, et toute l'équipe suit. Je n'ai jamais vu remonter en réunion siège/secteur un arbitrage sur des sujets comme ça. Alors ça marche un peu au gré des volontés des agents, on additionne les protocoles. » (Agent de l'EP-PNV, janvier 2010).*

Du coup, le recueil des données sur la flore est confié à des laboratoires de recherche spécialisés en la matière jusqu'au recrutement d'un chargé de mission flore. Ce militant de la protection de la nature, investi dans le milieu associatif et grand connaisseur de la flore de

---

<sup>13</sup> L'histoire de la protection de la nature en France est marquée par un développement parallèle d'inventaires ou de listes d'espèces à préserver et de textes juridiques qui leur donnent un statut de protection.

<sup>14</sup> Voir les archives du site <http://www.radiovaldisere.com/>, en particulier les émissions du 8/12/09, 9/1/10, 5/2/10, 11/8/10 et 19/8/10 qui sont spécifiquement consacrées à Bellegarde.

Savoie (métier passion à dominante technique et frontière floue entre engagement personnel et professionnel) souhaite dès son arrivée une plus grande autonomie de l'EP-PNV sur le suivi de la flore et une amélioration de la formalisation jusqu'alors embryonnaire de la connaissance et de la doctrine du parc en la matière. Il se trouve alors confronté à deux problèmes pratiques : premièrement sur les 750 espèces végétales inscrites en liste rouge du fait de leur rareté (dont 350 sont observables dans le PNV), les agents de terrain de l'EP-PNV ne savent reconnaître que quelques espèces ; deuxièmement, même si l'objectif de connaissance est important en tant que tel (car « il faut connaître avant d'agir »), l'investissement de ces agents sur le terrain ne peut permettre un relevé exhaustif. Les solutions trouvées passent par une formation très conséquente orchestrée par le chargé de mission flore et le carroyage du territoire avec une maille unitaire de 250 sur 175 mètres de côté pour formaliser la présence (et non l'absence) d'une espèce. Cette acquisition de compétences et d'une méthodologie spécifique s'est rapidement traduite par un engagement croissant des agents de terrain dans ce domaine (une vingtaine est ainsi investie sur la flore en 2010) à la fois sur le plan de la connaissance (légitimité scientifique) et de l'application de la réglementation de police de l'environnement (légitimité juridique) :

*« Les agents sont formés, ils sont accompagnés, donc ils sont mobilisés et passent beaucoup de temps et d'énergie sur le terrain à remplir des fiches et à les transmettre [au chargé de mission flore] qui valide et entre l'information dans la base de données. Cela explique aujourd'hui leur volonté de faire appliquer la réglementation, même si certains trouvent parfois qu'ils font du zèle » (Agent de l'EP-PNV, juillet 2010).*

Cela se traduit aussi par une montée en exigence de l'EP-PNV dont l'avis est requis sur les études d'impact liées à des travaux. Malgré des études légères sur le plan naturaliste l'EP-PNV « *laissait passer* » des projets en raison d'une difficulté à dire clairement non sur des arguments solides. Mais avec la montée en puissance de la législation sur les études d'impact (légitimité juridique), les progrès d'inventaires et le recrutement d'un agent chargé de la rationalisation et de la coordination interne pour améliorer la gestion de ces dossiers (logique d'optimisation gestionnaire) l'EP-PNV monte en exigence et rend deux avis négatifs : le premier le 5/2/07 sur un projet de retenue d'altitude pour l'enneigement artificiel dans la station des Arcs et le second le 20 juillet 2009 dans le cadre de la déclaration d'utilité publique du projet « Lyon-Turin Ferroviaire » sur la commune de Villarodin-Bourget. L'EP-PNV participe à ce moment à un travail des services de l'Etat qui aboutit à un courrier du Préfet de la Savoie le 30/06/09 aux maires, maîtres d'ouvrage et bureaux d'étude, appelant leur attention sur les risques de contentieux (confrontation indirecte basée sur la menace d'attaques juridiques par des associations de protection de la nature) en cas d'étude d'impact insuffisante. Les pratiques et la place de l'EP-PNV dans le jeu d'acteur évoluent :

*« Les bureaux d'étude nous sollicitent de plus en plus en amont pour donner l'information que l'on a (...) et le parc se retrouve de plus en plus en première ligne, en passant d'une posture de dénonciation à un rôle d'empêcheur d'aménager » (agent de l'EP-PNV, juillet 2010).*

L'EP-PNV est le bouc émissaire pratique d'une réglementation nationale sur les études d'impact et parfois le paravent des services de l'Etat qui en sont normalement les premiers garants : ainsi, sur les deux projets précités, les services instructeurs de l'Etat n'ont pas émis d'avis négatif, laissant l'EP-PNV seul dans ce rôle ce qui alimente les discours sur l'autonomie de l'EP-PNV, même par rapport au représentant de l'Etat qu'est le Préfet. C'est dans ce contexte que la société des téléphériques de Val d'Isère (STVI) dépose le 12/1/09 une demande de création d'une réserve d'eau de 81.000 m<sup>3</sup> pour permettre la fabrication de neige de culture (avec canons à neige) en réalisant en aire d'adhésion du PNV un barrage de 4m au-dessus du terrain naturel au lieu dit « Belvedere ». L'enquête publique est ouverte le 2/2/09 et le PNV rend un avis le 3/3/09 sur l'étude d'impact en précisant :

*« Les stations de Silène de Suède [plante protégée] repérées se situent à proximité immédiate de la retenue. Un piquetage très précis de tous les aménagements/équipements de cette retenue (...) doit être réalisé avant tous travaux en présence d'un agent du Parc afin de vérifier la compatibilité du projet avec la présence d'espèces protégées » ; « il serait souhaitable que ce type de projet puisse être présenté aux différents services à la saison estivale précédant le début des travaux, en cas de besoins de vérifications notamment pour la reconnaissance de la flore » (avis de l'EP-PNV sur le projet de Belvedere, 3/3/09).*

Cette demande vise à éviter que l'EP-PNV soit mis devant le fait accompli (perpétuant l'évitement) et que les prospections nécessaires soient faites à l'époque où les plantes sont facilement visibles et identifiables. Le 31/7/09, un arrêté préfectoral autorise les travaux sous réserve que la STVI invite « un agent du PNV au piquetage des ouvrages et à vérifier la bonne réalisation des opérations de balisage avant le démarrage du chantier ». (La encore, la responsabilité de police administrative du Préfet est transférée en pratique au PNV du fait de ses compétences distinctives et de ses moyens humains de terrain). C'est ce que la STVI fait le 4/8/09, mais les deux agents de l'EP-PNV constatent que les travaux ont déjà commencé et que des centaines de m<sup>2</sup> de pelouse ont déjà été raclées (défiance, évitement et mise devant le fait accompli de l'EP-PNV, relations structurées par les rapports de force). Dans leur rapport du 4/8/09 ils concluent que la zone mise en défens (c'est-à-dire exclue du chantier) proposée dans l'étude d'impact est « *insuffisante pour sauvegarder tous les individus de silène de Suède présents* », d'où une proposition acceptée et matérialisée par la STVI d'étendre la zone de mise en défens, en particulier sur une nouvelle zone où 247 plantes sont comptées, au beau milieu de la future retenue. Début août 2009 le Préfet fait arrêter le chantier, ce que les acteurs locaux traduisent dans une vision simplificatrice de recherche de coupables par : « *le PNV a fait arrêter les travaux* ». Le pouvoir de l'EP-PNV est ainsi en partie fantasmé, avec une focalisation sur son directeur supposé concentrer trop de pouvoirs, et cela alimente l'idée que le parc dit toujours « Non ». Une procédure de

demande de dérogation pour destruction d'espèces protégées est lancée et alimente l'idée que « tout se décide à Paris » : en effet elle passe par un avis du CNPN et aboutit à une décision ministérielle. Le 23/11/09 une réunion est organisée par la Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture de Savoie à Chambéry pour discuter des mesures compensatoires à demander en contrepartie de la dérogation. Des agents de l'EP-PNV y participent et le maire de Val d'Isère ironise sur le *« bilan carbone de ces montées à Chambéry »*, loin du terrain, qui renforcent le sentiment d'extraterritorialité du PNV. En février 2010, le CNPN donne malgré l'accord local sur les mesures compensatoires un avis négatif (« tout se décide à Paris quels que soient les compromis locaux ») en raison de l'insuffisance des mesures compensatoires proposées et de l'absence d'étude de solutions alternatives à la retenue. Six mois après la décision de lancer la demande de dérogation, la STVI doit donc retravailler son dossier, ce qui alimente les critiques sur le thème *« le PNV a le temps devant lui »*. Les relations entre l'EP-PNV et Val d'Isère se tendent encore plus lorsque le 10/5/10, le maire de cette commune est condamné à 7000 € d'amende dont 4000 € avec sursis suite à un procès verbal dressé (pouvoir de police des agents de terrain sous l'autorité du procureur et non du directeur de PN) quelques mois plus tôt pour destruction d'espèces protégées, dossier sur lequel la FRAPNA (association régionale de protection de la nature) s'était portée partie civile (juridiciarisation c'est-à-dire confrontation indirecte forte des conflits d'environnement). Début juillet, la STVI dépose une nouvelle demande de dérogation. Le CA de l'EP-PNV du 12/07/10 promettant d'être houleux, le député Jean-Pierre Giran, « père de la réforme de 2006 » est appelé pour organiser une réunion préparatoire avec les élus du territoire juste avant. La charte y est dénoncée et instrumentalisée comme cheval de Troie qui sous couvert d'assouplissement des relations avec les élus, masque un durcissement des contraintes y compris en aire d'adhésion (discours d'instrumentalisation et de simplification). Le discours local se fait de plus en plus théâtral et dénonce une stratégie de choix flous d'une protection de la nature qui avancerait masquée (exemple à propos de l'avis négatif du CNPN supposé être justifié tacitement par la volonté de supprimer la pratique du 4x4 proche de Belvedere) :

*« Qu'ils nous le disent clairement, on a l'impression parfois que c'est en toile de fond, mais qu'ils nous disent clairement : Messieurs, vous abandonnez le 4x4 contre la retenue collinaire ou pas ! » (Maire de Val d'Isère, radio Val d'Isère le 11/08/10).*

*« Mesures compensatoires est un mot qui me hérisse, car il faut rappeler que Val d'Isère a donné 60% de son territoire à l'environnement (...) Val d'Isère a déjà largement contribué à la protection de l'environnement [logique de compensation, sous-entendu : on a déjà payé avec la création du PNV !] alors aujourd'hui, qu'on nous cherche querelle sur quelques dizaines de m<sup>2</sup> à l'échelle des Alpes, je trouve ça complètement déplacé ! [Sous-entendu le PNV n'écoute pas ; il a des positions dogmatiques] ». « Il n'y a pas d'écologie sans économie, il faut d'abord de l'économie pour pouvoir après bien entretenir tout le reste (...) l'écologie c'est quand même un luxe de pays riche, donc il faut d'abord de l'économie (...) Je voudrais dire un peu ce que le Président de la République avait dit lorsqu'il était au salon de l'agriculture : l'environnement sur ce domaine là, ça commence à bien faire ! » (Maire de Val d'Isère, 11/08/10).*

Ces propos traduisent bien que les arguments écologiques sont de faible portée dans le jeu d'acteur local, ce qui pousse les protecteurs de la nature à considérer la ressource administrative et juridique comme la plus pertinente pour agir.

La résultante de ces jeux qui marquent l'absence d'action collective organisée est que les acteurs se retrouvent collectivement dans l'impasse. Sur le plan de l'environnement, beaucoup plants de silènes de Suède ont de fait été détruits. Les agents de l'EP-PNV, au contact du terrain, doivent appliquer des prescriptions qu'eux-mêmes jugent parfois irréalistes :

*« C'est l'application de la réglementation générale, mais en zone parc, comme il y a des gens compétents sur place, il y a plus de possibilité de l'appliquer (...) on nous fait jouer le rôle du contrôleur par rapport à des préconisations du CNPN qui ne sont pas réalistes, et ne donnent parfois pas assez de marge de manœuvre. Alors que sur ce genre de travaux, les choses se définissent sur le terrain avec les entreprises » (agent de l'EP-PNV, juillet 2010).*

L'expertise scientifique nationale est légitime a priori et indiscutable, comme le sont les textes de droit, mais ils rendent le travail pratique difficile voire impossible sur le terrain :

*« On est bien conscient qu'il y a espèce protégée et espèce protégée, mais la loi ne hiérarchise pas. On aurait besoin d'avoir une réponse proportionnée aux enjeux réels nationaux et locaux. On a quand même des données et des indications qui permettent de distinguer les plus rares des autres... » (Agent de l'EP-PNV, juillet 2010).*

Le manque de pragmatisme dû aux contours solides de l'expertise scientifique et juridique alimente d'autant la défiance, et les critiques se multiplient sur la méthode d'inventaire : les agents de l'EP-PNV expliquent que la taille du carroyage peut les faire passer à côté de certaines zones où des plantes protégées sont présentes. Les acteurs locaux rétorquent que *« les gardes le savaient (...) aujourd'hui on a des GPS, on est à 20 mètres près, voire à quelques mètres avec un GPS différentiel alors qu'ils ne viennent pas nous dire qu'ils n'avaient pas repéré ces plantes ! »*. Des tensions internes apparaissent même au sein de l'EP-PNV à ce propos, notamment entre siège et secteurs, avec des critiques des agents qui souhaitent jouer un rôle de médiation autant que des agents de terrain qui appliquent la réglementation à la lettre (qualifiés d' « agents de police »). Quant à la commune de Val d'Isère, elle voit la saison de ski 2010/2011 arriver et se plaint de l'absence de sécurisation de l'enneigement qu'aurait permise la retenue si les travaux n'avaient pas été interrompus.

La situation d'impasse est ubuesque à l'image de la photographie qui montre les pieds de silène de Suède « en attente de mesures compensatoires » au milieu de la retenue (photo ci-dessous).

**Encadré 14 : Les travaux de la retenue collinaire dite « de Belvedere »**



Pour expliquer et apaiser la situation, l'EP-PNV pourtant peu coutumier du fait (les PNx investissent historiquement peu sur la communication) multiplie les interventions à Radio Val d'Isère (chef de secteur le 9/1 puis directeur le 19/8). Le maire de Val d'Isère fait venir sur place la DREAL (23/8/10) pour trouver une piste de sortie et le Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques réuni à Chambéry le 7/9/10 donne finalement un avis favorable à la reprise des travaux sous condition du respect des huit mesures compensatoires préconisées par le CNPN. Les entreprises de terrassement déplacent alors les pieds de Silènes de Suède pour les replanter ailleurs et finalisent la retenue dont l'étanchéité ne pourra être achevée qu'en 2011, pour la saison hivernale 2011/2012. Ce récit des méandres de la réalisation de la retenue collinaire de Belvedere en aire d'adhésion du PNV illustre bien les quatre règles de la gouvernance historique des PNx ainsi que la plupart de leurs ancrages principaux que nous avons soulignés au fil du texte.

## **2.3 : Le modèle de la dépendance au sentier**

Nous avons souligné ci-dessus que les règles de la gouvernance historique des PNx sont fortement institutionnalisées (grandes récurrences), solidifiées (carte de l'expertise) et stabilisées (ancrages). Sans présager de ce que le suivi pas à pas de l'élaboration des chartes nous apprendra, nous avons à l'issue de ce travail sur la gouvernance historique des PNx pu considérer que sa probable inertie rendait « a priori » les conditions du travail de réforme difficiles. Une autre façon (moins empirique et plus théorique) d'arriver à ce constat consiste à mobiliser le concept de « dépendance au sentier ». Notre approche du changement dans les politiques publiques n'étant ni déterministe ni à une échelle macro et de temps long, ce modèle nous sera surtout utile dans la suite pour cerner des « écarts au modèle » et justement mettre en évidence ce qu'une application « automatique » de celui-ci n'aurait pas permis de décrire ni de comprendre sans fouiller la complexité empirique et contingente de chaque terrain de recherche. Exprimer qu'une politique publique a une forte dépendance au sentier signifie que l'éventail des trajectoires d'avenir possibles est étroit et dépend largement de la façon dont elle a évolué dans le passé. Cela est la conséquence de ce que les institutionnalistes dits historiques appellent des « effets cliquet » en partant du principe que *« les options disponibles pour les acteurs dans une phase précoce de développement ne seront plus disponibles pour leurs successeurs. Les pas effectués dans une séquence sont irréversibles car les règles institutionnelles alors adoptées pèsent sur les possibilités des futurs choix »* (Pierson et Skocpol 2002). Dans les années 1980 l'économiste William Brian Arthur a défini ce concept pour expliquer comment l'éventail des trajectoires d'innovations possibles pour un produit dépend de son passé et pourquoi certains ont pu s'imposer alors qu'ils n'étaient pas optimaux (clavier Qwerty, magnéscope VHS...). Transposant ce modèle au champ des politiques publiques, Paul Pierson (2000) explique que la trajectoire d'une institution dépend d'autant plus de son passé que l'on peut y repérer quatre grandes caractéristiques qui sont de fait très présentes dans l'histoire des PNx. La première c'est l'énergie qu'il a fallu pour créer l'institution, ce qui fait écho aux longues périodes de « gestation » avant la naissance des PNx<sup>15</sup>. La deuxième c'est la difficulté à stabiliser les jeux d'acteurs autour de l'institution créée. L'histoire de tous les PNx montre des temps longs d'apprentissage, de calage de ces jeux d'acteurs avant stabilisation des règles de la « gouvernance historique » entre protecteurs de l'environnement, chasseurs, agriculteurs, forestiers, habitants, élus et autres institutions locales... En Vanoise, on peut citer les longues négociations autour des enjeux de déclassement de parties de réserves

---

<sup>15</sup> C'est encore vrai aujourd'hui, le dernier né des PNx, le PN des Calanques, ayant été créé en 2012 après un travail de préfiguration de 12 ans !

naturelles pour permettre le développement des stations de ski, de reclassement, de création d'autres réserves naturelles ailleurs... Dans le Mercantour, il suffit d'évoquer toutes les passes d'armes dans les années 1990 sur le retour du loup et son caractère « naturel » ou pas (Doré 2011). La troisième caractéristique qui accentue pour Paul Pierson la dépendance au sentier d'une institution est l'importance des bénéficiaires mutuels que tirent les acteurs si tout le monde « joue le jeu ». Et après tout, la théâtralisation de la gouvernance historique a du bon : enfermer les agents des PNx dans un rôle « *d'ayatollahs de la nature* », le PN dans un rôle « *d'empêcheur de tourner en rond* » ou les élus dans un rôle de « *bâtisseurs invétérés* » qui se soucient peu du patrimoine ou du long terme, a au moins le mérite de permettre des effets d'anticipation en rendant le comportement des autres très prévisibles. La théâtralisation donne l'illusion d'agir dans un monde simple et permet de donner du sens à des problèmes en trouvant un bouc émissaire, plutôt que de payer le prix de la coopération pour construire des solutions collectives. D'ailleurs, lors des enquêtes de 2008 et 2009, beaucoup d'acteurs sur les territoires disaient que la situation leur convenait. La dernière caractéristique est la multiplication d'effets cliquets (« lock-in ») qui passent par des idées, des relations et des dispositifs qui solidifient les règles institutionnelles. C'est ce que nous avons montré avec le triangle de l'expertise et les ancrages cités ci-dessus.

L'éventail des trajectoires d'innovation possibles pour la mise en œuvre de la réforme de 2006 semble donc a priori assez étroit. Néanmoins, et c'est l'hypothèse centrale de notre travail de recherche, malgré une dépendance au sentier a priori forte, nous considérons qu'une marge d'innovation existe. Plus encore, c'est justement parce que les PNx sont une politique publique à forte dépendance au sentier qu'il est intéressant de l'étudier pour décortiquer les écarts au modèle, les recoins où se construit l'autonomie des acteurs et la façon dont ils tirent concrètement partie de cette autonomie.

## **Section 3 : Des contraintes inhérentes à la réforme de 2006**

### **3.1 : La réforme des parcs nationaux français de 2006**

« *L'affaire Fretma* » que nous avons rapportée en prologue de notre thèse illustre bien plusieurs écueils de la mise en œuvre de la loi de 1960 découlant de la gouvernance

historique qui s'est peu à peu stabilisée. Les PNx ont relevé le pari « *d'agir sur le territoire des autres* » (Leynaud 1985), le pari de concilier dans une même politique publique territoriale des missions perçues comme contradictoires, mais cela s'est réalisé au détriment du second pari de la loi de 1960 : trouver des solutions pratiques à l'intégration des enjeux de protection et de développement local. L'absence d'action collective coopérative organisée à l'échelle des institutions et des territoires de PNx n'a pas permis de dynamique d'intégration et de construction d'un « monde commun » par interpénétration de visions, d'enjeux et d'intérêts. Les relations de pouvoir sont limitées dans un système fonctionnant sur un mode routinier qui implique une faible capacité collective à résoudre des problèmes de plus en plus complexes (avenir de l'agriculture, de l'économie touristique, gestion de l'espace...) nécessitant d'agir collectivement en interdépendance. Malgré des interdépendances de fait, les acteurs agissent de façon autonome, le jeu théâtral entretenant l'illusion d'un monde simple dans une logique linéaire où une cause entraîne une conséquence. Dans ce contexte, les EP-PNx ne peuvent être perçus comme des outils véritablement utiles aux acteurs du territoire puisque ces derniers ne s'en saisissent pas. Du coup, ils n'ont atteint que partiellement leurs missions, y compris celle de préservation du patrimoine quand les stratégies de participation molle, d'évitement, de conflit ou de théâtralisation l'ont permis : interdiction ou réglementation de l'aménagement en zone centrale, interdiction de la chasse en zone centrale ayant permis un retour des grands ongulés, un retour du loup... En revanche, dans les domaines où la préservation du patrimoine passe par la coopération (préservation des paysages et agropastoralisme par exemple), les EP-PNx n'ont défini de véritables politiques que récemment et peinent à les mettre en œuvre car pour y parvenir, il ne suffit pas d'agir « sur le territoire des autres »... il est nécessaire d'agir « sur les comportements volontaires des autres ». Ce constat sociologique rejoint les conclusions de plusieurs rapports qui ont entraîné à plusieurs reprises des velléités de réforme de la loi de 1960 sans qu'elles soient suivies d'effet : en témoigne un colloque organisé à Paris en 1983 intitulé de façon provocante « *Faut-il supprimer les PNx ?* ». La même année, Edgar Pisani rend un rapport où il avance un « modèle de PN » proche de ce que la loi de réforme de 2006 a formalisé 23 ans plus tard :

*« Les Parcs nationaux mettent leurs moyens à la disposition des collectivités locales. Les équipes des Parcs, dont la composition est adaptée à leur nouvelle mission, offrent leurs compétences ; les conseils d'administration des Parcs, où les responsables locaux détiennent la majorité (...). Dans la zone périphérique (...) sont constituées, selon les cas, une ou plusieurs zones d'aménagement pour lesquelles sont élaborées des chartes de développement et créées, si besoin est, des instances de liaison entre le Parc et les communes ». (Pisani, 1983).*

D'autres visées réformatrices sont guidées par des intérêts plus localisés : en 1994, Michel Barnier (Ministre de l'Environnement) entend réviser les limites des Parcs Nationaux suite au lancement du projet de liaison entre Bonneval-sur-Arc et Val d'Isère en Vanoise. En interne à

l'Etat les réflexions se multiplient sur la nécessité de réviser plus ou moins profondément la politique publique (rapport d'Hélène Blanc sur les relations entre les PNx et leurs zones périphériques en 1994 ; propositions de la conférence des présidents de conseils d'administration des PNx en 1995 et du collège de directeurs de PNx en 1997). Ce n'est qu'au début des années 2000 que les travaux concrets sur un projet de réforme commencent au sein du ministère de l'Environnement. Mais dans les scènes publiques, le lancement de la réforme est associé au rapport demandé en janvier 2003 par le premier ministre Jean-Pierre Raffarin au député Jean-Pierre Giran. Ce dernier rend quelques mois plus tard un document intitulé « *Les parcs nationaux : une référence pour la France, une chance pour ses territoires* » (2003) qui présente les principes qui seront retenus dans la loi du 14 avril 2006 qui réforme le modèle des PNx français. Nous ne nous appesantirons pas ici sur la description des arcanes de la construction de ce texte, ni sur la rhétorique réformatrice de « changement de gouvernance » et les débats parlementaires qui ont entouré le vote de cette loi. Dans la perspective de notre recherche ciblée sur le travail de réforme, nous allons retraduire sociologiquement les principaux éléments de la loi au regard des caractéristiques de la gouvernance historique des PNx que nous venons de décrire.

### **3.2 : Un grand écart entre ambition formelle de la réforme et réalité**

Si l'on se focalise sur une approche sociologique de l'action collective, ce qui retient immédiatement l'attention et que confirme l'analyse, c'est l'écart très important entre l'ambition formelle de la loi de 2006 et la réalité concrète des jeux d'acteurs qui structurent les territoires de PNx. Cette loi est ainsi un « stimulus » qui prend à revers les règles de la gouvernance historique des PNx comme le montre le tableau ci-dessous. Le « nouveau modèle de PN » que la loi de réforme de 2006 appelle de ses vœux est un idéal dans lequel la charte fonde un contrat territorial entre l'EP-PN et l'ensemble des acteurs tant nationaux que locaux. En contrepartie d'une solidarité écologique pour la protection du cœur, l'aire d'adhésion bénéficie de ressources de qualité (eau, paysages...) qui avec l'image du PN sont facteurs d'identité territoriale et d'attractivité, donc de développement résidentiel et touristique. Les communes de l'aire d'adhésion qui le souhaitent s'engagent pour contribuer à un projet de territoire construit sur une « vision partagée » (texte sur les fondamentaux des PNx) et structuré autour des enjeux de protection et de mise en valeur d'un patrimoine remarquable. En bref, la gouvernance des PNx devient un cas exemplaire d'action collective

coopérative consensuelle avec des acteurs intégrant des contraintes librement consenties parce qu'ils se reconnaissent dans un projet commun territorial et de moyen terme (les 15 ans de la charte). Entre l'absence de coopération conflictuelle observée sur le terrain et cet idéal, le pas à franchir est considérable... L'écart entre l'objectif formel d'une loi de réforme, et la réalité est classique, comme Vincent Simoulin l'a mis en évidence en distinguant les trois phases d'émission, de médiation et de réception dans la conduite d'une réforme (2000), mais dans notre cas spécifique des PNx, il est particulièrement important.

**Encadré 15 : Les principaux paris de la loi de 2006 prennent à revers la gouvernance historique**

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

<p><b>La théâtralisation</b> Le PN comme abstraction et théâtre collectif plus que support d'action collective organisée <b>Ecueil</b> = régulation de l'action collective par la routine et des simplifications qui ne permettent pas de résoudre des problèmes de plus en plus complexes</p>	<p>Alors que la loi de 1960 définissait l'institutionnalisation et l'organisation formelle a priori (conseil d'administration, répartition des rôles...) et de façon descendante, la loi de 2006 crée la <b>charte comme opportunité d'institutionnaliser a posteriori (et non a priori) les équilibres d'une négociation collective</b>. Une charte présentée comme projet de territoire reposant sur une vision partagée et comme occasion de cerner les problèmes concrets du territoire pour sortir du théâtre et imaginer des solutions collectives.</p>
--	---

### **3.3 : Les ambivalences d'une loi votée à l'unanimité**

S'ajoute à cet écart un flou particulièrement important : la loi de réforme de 2006 s'inscrit dans le tournant procédural des politiques publiques (Lascombes 1998). Elle n'entend pas définir dans le détail la substance du nouveau modèle de PN et se contente de définir le cadre dans lequel il doit être inventé. Mais ce flou est aussi la contrepartie d'une loi votée à l'unanimité à l'assemblée nationale malgré le caractère controversé des politiques publiques environnementales toujours synonymes de contraintes. Nous avons vu qu'elle prévoit que la charte comprenne deux parties, des parties communes à tous les PNx et des parties spécifiques à chacun d'eux, qu'elle doit être élaborée en concertation et qu'elle est précisée par des documents graphiques... mais cela ne dit pas comment l'élaborer, ni quels seront le plan et le contenu précis du document. La réforme de 2006 est ainsi caractérisée par de nombreux concepts flous, normes vides et nouvelles activités à définir au cours de sa mise en œuvre (Jeannot 2011) : la démarche participative à suivre, les modalités d'application de la réglementation du cœur, le concept de solidarité écologique, les conséquences précises de l'adhésion ou de la non adhésion d'une commune au PN... C'est pourquoi nous avons qualifié la charte qui cristallise la mise en œuvre concrète de la réforme de 2006 d'« objet juridique non identifié » (OJNI) à l'issue des entretiens conduits en 2008 et 2009 qui font apparaître trois traductions différentes des objectifs de la loi eux-mêmes. Sans surprise, les groupes d'acteurs se répartissent autour de ces trois visions de la charte selon la carte de l'expertise historique des PNx. Pour les techniciens, scientifiques et partisans de la protection de la nature, la charte doit permettre de convaincre les acteurs des territoires que les enjeux patrimoniaux sont importants et d'augmenter le niveau de protection :

*« La charte c'est un exercice pédagogique vis-à-vis des élus et des acteurs du territoire. Tout ce qui n'est pas dedans, ça ne veut pas dire qu'on ne le fait pas (...) et puis la charte permettra d'augmenter la protection en aire d'adhésion sur des zones riches de biodiversité » (agent d'EP-PN, 2008).*

Pour les juristes, la charte et la loi de réforme doivent permettre de remédier aux fragilités de l'édifice juridique de la loi de 1960, notamment celles mises en évidence lors de l'affaire Fretma (parallélisme d'instruction entre directeur de PN et Préfet, conflit interne à l'Etat...) :

*« La loi de 2006 est une opportunité pour consolider l'édifice juridique des parcs. Pour cela, il faut épuiser la compétence juridique de la charte et travailler plus particulièrement les « incontournables » réglementaires du document » (Juriste du ministère de l'écologie, 2008).*

Pour les élus et socio-professionnels des territoires, la « loi Giran » comme ils la nomment souvent est l'occasion avec la charte de donner plus de pouvoir aux acteurs locaux et aux politiques dans des PNx trop contraignants où ils occupaient « un strapontin » à côté d'un Etat perçu comme omnipotent. La charte est l'occasion de négocier et de formaliser des arrangements locaux :

*« La loi est stricte, d'où l'intérêt de la charte pour l'aménager, et lui donner de la souplesse (...) il ne faut rien imposer, toujours tout faire sur la base du volontariat et de l'exemplarité (...). On se met d'accord au cas par cas, en faisant le tour de ce que remontent les maires, les services... puis on discute avec le parc pour voir ce que l'on décide » (membre de cabinet d'un élu de territoire de PN, 2008).*

Ces trois grandes visions des objectifs de la charte sont évidemment contradictoires. Elles peuvent facilement coexister tant que le document reste un « OJNI », mais à mesure qu'il se précisera, leur articulation deviendra de plus en plus problématique pour ceux qui mettent en œuvre la réforme de 2006.

### **3.4 : Un calendrier irréaliste pour des changements profonds n'émanant pas des acteurs locaux**

La dernière contrainte inhérente à la réforme de 2006 tient à son calendrier : la loi prévoit que les chartes soient finalisées et adoptées en conseil d'administration des PNx cinq ans après son vote, c'est à dire le 14 avril 2011. Si l'on fait le parallèle avec la politique des PNR dont la charte est historiquement constitutive et qui sont rompus à cet exercice, la pratique montre qu'ils consacrent en moyenne 4 à 5 ans à élaborer ce type de projet de territoire. Sachant que les PNx partent d'une culture institutionnelle très éloignée de l'approche contractuelle partenariale et que leur gouvernance historique est très stable, il est aisé de penser que ce calendrier très serré est peu réaliste pour relever un pari impulsé depuis le niveau national qui demande le changement en profondeur de systèmes d'action territoriaux complexes multi-acteurs et multi-niveaux. Ajoutons que la période de calage, d'interprétation,

de sortie des décrets d'application de la loi de 2006 ainsi que les contingences électorales n'ont en général permis un démarrage concret de l'élaboration des chartes de PNx qu'à partir de 2007 ou même 2008... et le pas est tentant à franchir de qualifier le calendrier initial d'irréaliste.

## **Conclusion du chapitre 2 : La réforme de 2006 comme pari impossible ?**

A l'issue de cette traduction sociologique de l'ambition formelle de la réforme des PNx et de sa contextualisation sur le terreau de plusieurs tentatives antérieures inabouties, nous pouvons ainsi conclure qu'à l'inertie de la gouvernance historique des PNx (autrement dit de la forte dépendance au sentier de cette politique publique) il faut ajouter des caractéristiques propres à la loi de 2006 pour éclairer les conditions a priori difficiles du travail de réforme des PNx : le grand écart entre l'idéal qu'elle vise et la réalité des territoires ; son caractère flou y compris sur des points essentiels ; et son calendrier très restreint de mise en œuvre.

Ajoutons que ces caractéristiques sont interdépendantes : le calendrier serré rend a priori difficile une dynamique d'apprentissage progressive par l'exemple ; le flou crée de l'insécurité ; et l'écart entre l'idéal et la situation vécue par les acteurs incite au retour des « vieux réflexes » et au monde simple de la gouvernance historique des PNx... En bref, une réflexion a priori et purement théorique à partir du modèle de la dépendance au sentier aboutirait vite à la conclusion que la réforme de 2006 est porteuse d'un pari impossible...

Mais ce n'est pas la perspective que nous avons adoptée et, sans faire d'hypothèse a priori, nous nous sommes lancés dans la description empirique de l'élaboration des chartes à l'épreuve de la mise en œuvre pratique. C'est ce que nous allons détailler dans le chapitre suivant.

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

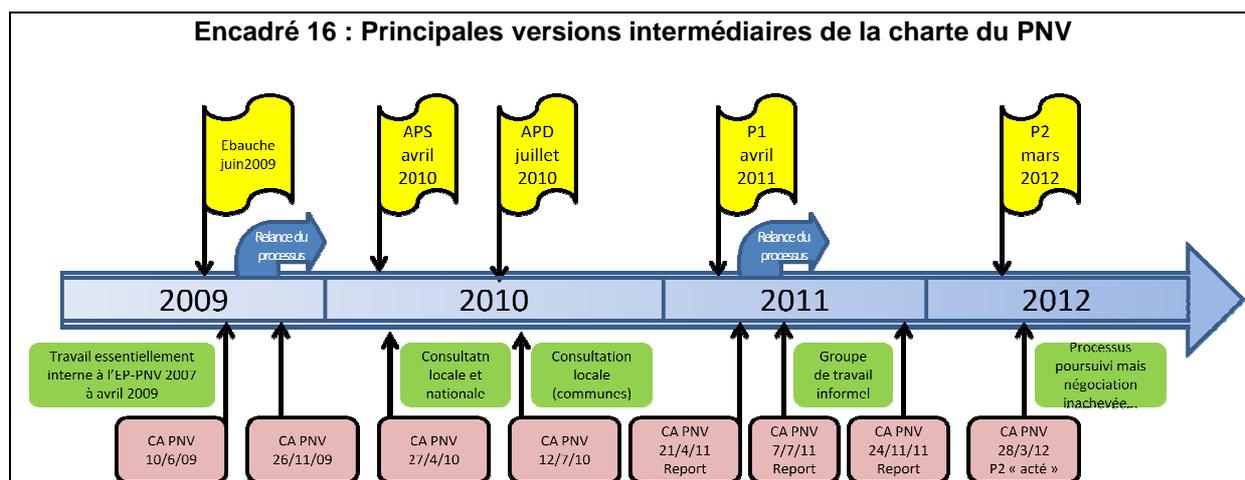
---

## **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 (CNPN le 23 juin 2010, et CIPN le 25 juin 2010). Le CNPN 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 (rapport rendu en mai 2013), le long travail de prise en compte des remarques et réserves de la commission d'enquête 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 lors d'observations participantes et de l'ensemble des avis formels rendus sur les versions successives du texte.



Dans les pages qui vont suivre, nous ciblons la description sur les enjeux, les acteurs en interdépendance, les sociogrammes permettant de caractériser les jeux d'acteurs récurrents et leurs conséquences. Le lecteur intéressé trouvera dans le volume 3 pour chacun des « points durs » un compte rendu descriptif plus exhaustif.

## **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 (Charvolin 2012, Mauz 2003, 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 la 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, promoteur 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 également en zone centrale, sur le vallon de Polset 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.

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, des conseillers généraux, le président de la chambre d'agriculture de Savoie entre 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 lors de l'été 1969 grâce à quelques personnalités (le général Béthouart, Gaston Rebuffat, Samivel...), 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 événements symboliques (année de l'environnement). Par ailleurs, une prise de conscience des dangers de la montagne a lieu après plusieurs avalanches meurtrières (destruction d'un chalet UCPA à Val d'Isère en 1970...). Georges Pompidou est élu président le 15 juin 1969 après la démission du général De Gaulle. 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 négociations sont longues entre l'Élysée, Maignon et le ministère de l'environnement. L'arbitrage présidentiel tombe finalement contre le projet de station en zone centrale. 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), ainsi qu'en zone centrale sur la glacier de la Grande Motte (Tignes), mais cette décision marque une victoire du « monde de la protection de la nature » à l'issue d'un bras de fer de trois ans.

En termes d'action collective, l'« 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'État.

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 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 PNx 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 ne 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, géologiques, 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, 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. (...) 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. » (Programme d'aménagement 2003-2009).*

La logique juridique est première, mais c'est 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 conseil scientifique (noté 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. 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 ; 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 ; 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. Au printemps 2008, le directeur de l'EP-PNV demande à sa chargée de mission de rédiger sur ces bases un texte. 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 liens* » en mettant l'élaboration de la charte dans cette perspective (partie III). Ce texte clôt la phase de production qui a mobilisé essentiellement des acteurs tenant de la rationalité technique et scientifique pour lesquels il fait consensus.

La seconde phase commence avec l'entrée en scène d'élus : le maire de Tignes 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 liens, et donc modifier le titre de la troisième partie* ». L'association des maires demande également que le texte du caractère encourage le développement. 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 fait 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. Malgré ces négociations préparatoires intenses, le débat sur le texte du caractère dure près de trois quarts d'heure au CA du 26 novembre 2009 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 en comparant cinq versions successives en commençant par 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 aux mouvements de protection de la nature disparaît après les négociations en bureau de l'EP-PNV, puis le groupe restreint d'élus issus de l'association des maires supprime la référence à l'affaire de la Vanoise. 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. En CA, le débat est vif, un représentant d'association de protection de la nature allant jusqu'à parler de « révisionnisme » si la mention de l'affaire de la Vanoise était retirée. La version finalement adoptée après un arbitrage du préfet pour garder cette référence 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 pas explicitement 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 des 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, de 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

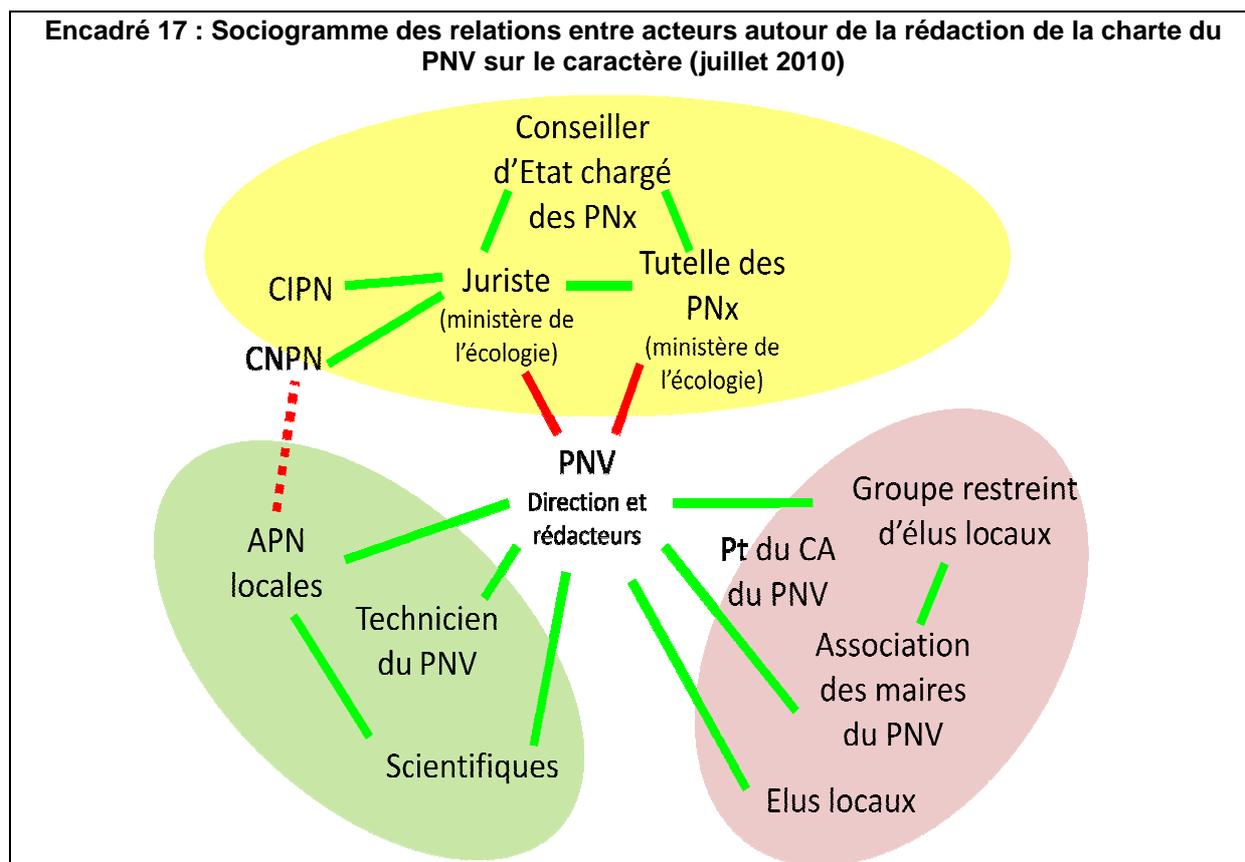
développement. Cette position du Conseil d'Etat est immédiatement relayée par le ministère, puis le CNPN et le CIPN dont un juriste du ministère assure concrètement le secrétariat :

« Recommande à l'EP du PNV d'une part, sur la forme, 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.

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

Le sociogramme des relations autour de la rédaction du caractère du PNV est le suivant :



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, par nature très incertain, d'innovation collective simultanée d'un grand nombre d'acteurs : les règles du jeu de l'écriture de la charte se structurent progressivement et viennent contredire les efforts effectués pour déplacer les équilibres des règles de la gouvernance historique des PNx : 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. Il en reste à l'état de reconnaissance mutuelle de 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 connaissent 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.

#### 1.1.4 : Résolution du problème de rédaction du caractère du PNV

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. 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 en « prend acte ». 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 éventuelle du juge administratif en cas de contentieux. L'organisation d'un colloque sur le caractère des PNx le 8 avril 2011 est une opportunité de le faire : le programme de la journée fait une place importante au regard juridique 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 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 et 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 de plus en plus précis, avec des « effets cliquet » qui ancrent cette suprématie dans un dispositif constitué d'une articulation de textes 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 a été sujet à maintes remises en cause, qu'elles viennent du territoire ou du niveau national. 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.

## **1.2 : La rédaction d'un préambule à la charte : la réactualisation du rassemblement sur des choix flous**

### 1.2.1 : 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 par une contribution de l'association des maires du PNV :

*« A l'automne 2009, les éléments suivants seront mis en œuvre : contribution, sous forme de préambule, élaboré 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).*

Notons que cette association regroupe les maires des 29 communes concernées par le PNV. En sommeil, sans président depuis 2006, 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 (juin 2009). La motivation de relance était claire :

*« 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], avait insisté : il faut absolument relancer l'association des maires (...) 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 PNV pour écrire la charte ». (Maire du territoire-PNV, mai 2010).*

La concrétisation d'un travail collectif entre élus est difficile. Ceux-ci répondent à deux identités territoriales (Maurienne et Tarentaise) très différentes et sont le plus souvent dans des logiques individualistes voire concurrentielles. 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 l'automne 2010 par la mise à disposition partielle par le CG73 d'un chargé de « Mission Développement Prospective » (MDP), un organisme d'étude et de prospective au service du développement territorial. Le 1<sup>er</sup> octobre, le bureau de l'association des maires du PNV se réunit. La proposition de préambule 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).*

L'examen approfondi du document est remis à la séance suivante du bureau, 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 vis-à-vis des autres élus et de leurs populations :

*« 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 du Conseil Municipal pour aller aux réunions du PNV, je n'y viendrais pas, j'y viens presque en cachette » (maire du territoire-PNV).*

C'est dans ce contexte de prise de responsabilité difficile des élus 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, le président du CA de l'EP-PNV, les maires et leurs porte-parole, 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.

### 1.2.2 : 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. Le premier tient à la légitimité de ce texte et à sa place dans la charte. Conformément au 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 PNx, 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. Même si le terme de développement durable y est mis en avant, la logique des « fondamentaux » met la priorité sur le cœur protégé et la préservation de son patrimoine. 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 ».

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 des élus est explicite : les relations 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. 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 de l'adhésion des communes à la charte en matière d'accès aux financements publics proposée par les élus :

*« 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 :

*« 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* », mais lors du suivant (26 novembre 2009), le même scénario se répète entre deux alliances. La première regroupe les représentants des APN, les personnalités nommées par le ministre de l'Ecologie, un représentant des activités de pleine nature et le représentant de l'ONF. La seconde alliance regroupe les élus qui soulignent :

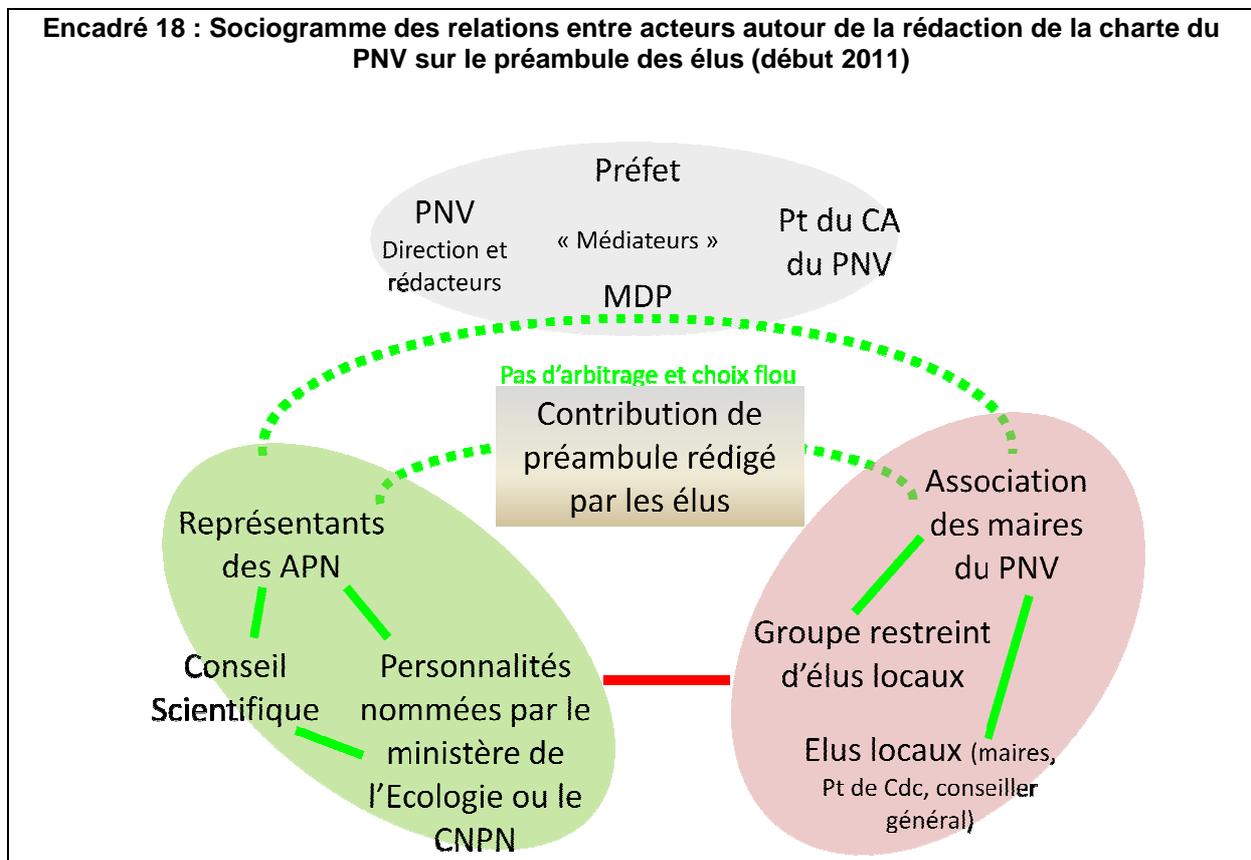
*« J'insiste, et je vous rappelle qu'il y a un an il n'était pas évident de produire un tel document. » (Président de l'association des maires, CA du 26/11/09).*

*« 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 répond la volonté de la première alliance 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, mais d'une contribution de l'association des maires, intitulée « *Pour un développement harmonieux de la Vanoise* ». Ce

terme de « *prendre acte* » 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 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) 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* ». 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* ». 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 autour du préambule est alors le suivant :

**Encadré 18 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNV sur le préambule des élus (début 2011)**



Malgré l'opposition de vision entre les deux alliances, un consensus apparent a été construit par deux mécanismes : le choix flou 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 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 vote gagné par les élus (0 voix 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).

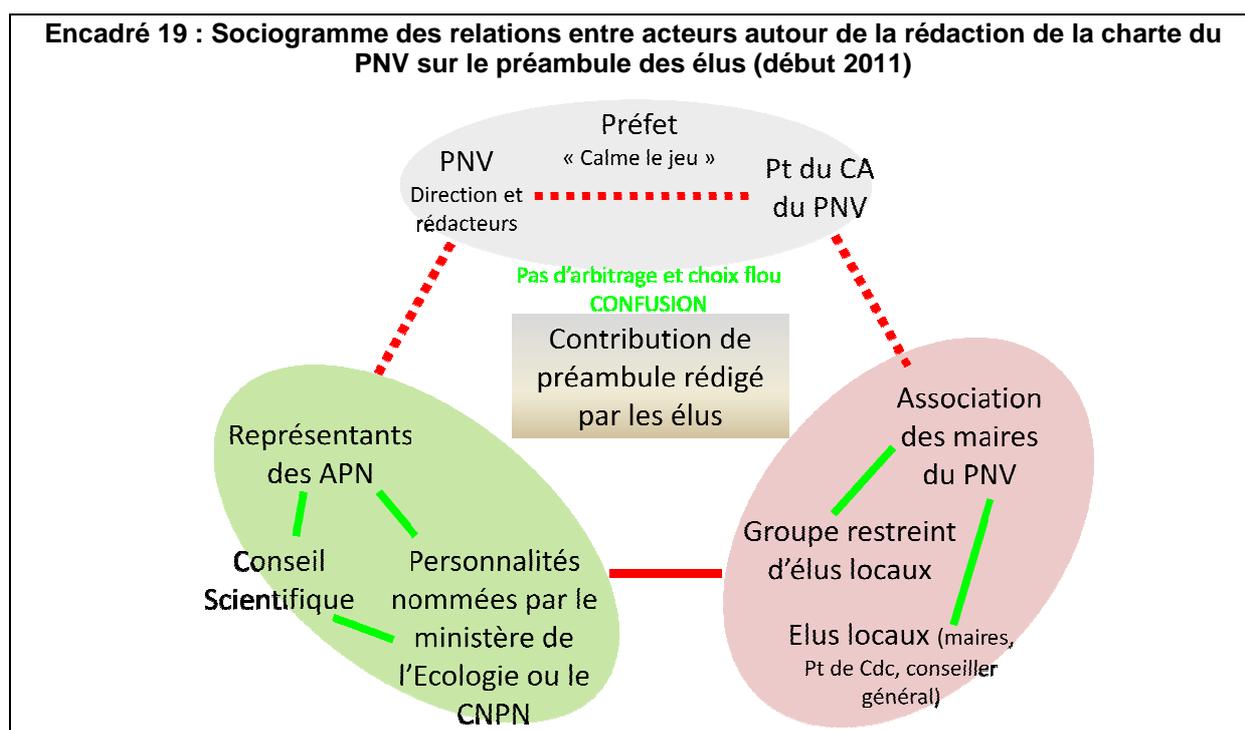
La décision du CA porte sur la place du document, mais pas sur son contenu. Arrive alors la première étape de la procédure formelle nationale, qui va se charger de le faire :

« *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 sur le plan financier. Mais il marque surtout un premier recadrage: 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 flou demeure. 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).

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'acteurs local, car un arbitrage politique de sa part aurait pu peser fortement sur l'évolution et l'emplacement du texte. Au contraire, d'une décision floue à la suivante, d'une remise en cause à l'autre, les acteurs s'y perdent. 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 en présente un autre et le président du CA fait part du sien en séance. La version qui est censée être discutée a été envoyée aux administrateurs trois jours plus tôt. Elle diffère de celle qu'ils ont reçue avec le dossier du CA... C'est la confusion et l'éclatement du rassemblement établi 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. Des tensions apparaissent aussi entre la direction de l'EP-PNV et les 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 « *circonspects 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* ». Les trois controverses exprimées deux ans et demi plus tôt sont toujours d'actualité dans des termes très proches. Le sociogramme des relations autour de la rédaction du préambule est alors le suivant :



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

Nous retrouvons les deux alliances que nous avons décrites comme deux blocs, deux « mondes dos à dos » concernant l'affaire de la Vanoise. Le terme de « bloc » peut convenir pour l'alliance verte car ses trois types d'acteurs développent les mêmes arguments, et les réaffirment à l'identique dans le temps. L'alliance des élus est moins cohésive : la légitimité de l'association des maires est en cours de construction et les élus présents aux différents bureaux et CA changent, ce qui nuit à la continuité de leurs arguments. C'est particulièrement net lors du CA du 21 avril 2011 : 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 porte-parole des élus. Les grands élus brillent par leur absence de positionnement et les élus qui prennent de fait le leadership n'ont pas une envergure politique permettant un effet d'entraînement politique sur leurs collègues. Le manque de leadership politique est patent. Les négociations piétinent. 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, 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 en requalifiant les divergences de fond en simples questions de forme à régler. 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 là même les prémisses de construction de nouvelles relations par médiateurs interposés que nous avons représentées dans le premier sociogramme.

### 1.2.4 : Résolution du problème de rédaction du préambule de la charte du PNV

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. Celle-ci tarde à être élaborée, et est finalisée 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. Les échanges sur le préambule durent 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 le 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 des maires » (mairie du territoire-PNV, bureau du 21/6/11). « Soit on vide le texte de son sens, soit on l'évacue de la charte ! C'est inadmissible ! 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).*

La fin du processus de résolution de problème 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 : la marge de manœuvre de ceux qui tiennent la plume est grande dans une situation de choix flou. 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 pour revenir à un texte général 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 ressorte 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* ». Ce groupe, en coulisse des instances formelles, apparaît comme une porte de sortie ultime. 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, un représentant des APN, une personnalité nommée par le ministre de l'écologie et un représentant des sports de pleine nature. Sa composition est assez équilibrée : 3 représentants de l'alliance des élus, 3 représentants de l'alliance des protecteurs de la nature, et l'élu du conseil régional (du parti écologiste) ayant un rôle pivot. 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. La comparaison détaillée de ces textes montre que des différences effectives très faibles et confirme la dimension symbolique des débats. Le mandat qui cadre ce travail est dans la continuité des interventions de l'Etat. Son aboutissement l'est aussi : le texte est maintenu dans la charte mais sous forme d'un texte général émanant du CA ; les élus obtiennent la nécessité d'implication de l'EP-PNV dans le développement du territoire mais doivent abandonner la référence au sentiment de dépossession et à la défiance. Sur la question des financements :

*« 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).*

La référence explicite à l'adhésion des communes est supprimée : les uns 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 quasi-majorité. Outre la réactualisation du rassemblement sur des choix flous, la résolution du problème posé aux acteurs par le préambule des élus, montre donc un recadrage progressif mais croissant sur le fond qui conduit à un lissage, 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. 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). Comme pour le caractère, ce sont finalement des arguments d'ordre juridico-administratif et la menace d'une sanction du Conseil d'Etat qui pèsent in fine. Les acteurs perdent la mémoire et la traçabilité des recadrages progressifs, mais on est loin de la demande initiale des élus, soucieux de reprendre la main sur l'orientation globale du projet de territoire, avec un « *préambule* » posé comme condition de relance du processus d'élaboration de la charte (délibération du CA du 17 juillet 2009).

## **1.3 : Les projets d'extension des stations de ski : une réactualisation des conflits et de la théâtralisation**

La description des jeux d'acteurs qui s'articulent autour des projets d'extension des stations de ski est ici synthétique, même si nous avons pris soin de développer ce point dur central plus que les autres. Le lecteur souhaitant en avoir le détail, le trouvera dans le volume 3.

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

L'une des caractéristiques très spécifiques du territoire-PNV est l'imbrication et la proximité entre le cœur protégé du PNV et le plus grand domaine skiable du monde. La Vanoise est une destination de tourisme hivernal de niveau mondial dont l'offre est dominée par le ski. 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 %. La Tarentaise est caractérisée par une dominante de grandes stations, avec des domaines interconnectés 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. 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, 7 sont situées en Tarentaise et totalisent 312,6 M€ en chiffre d'affaires pour la saison 2008-2009. Le poids économique de l'industrie du ski est donc écrasant et sans commune mesure avec un budget d'intervention de l'EP-PNV 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 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 et la connexion entre domaines skiables existants.

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 correspondants. 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 2004, Laslaz, Gauchon et al. 2010, Laslaz, Gauchon et al. 2010). 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<sup>16</sup>. S'EP-PNV est ainsi perçu comme « *un empêqueur de skier en rond* » (auto-définition récurrente et employée de façon positive et identitaire dans la bouche des agents de l'EP-PNV). La solution concrète trouvée pour résoudre le problème commun de la cohabitation entre stations de ski et EP-PNV souhaitant passe par trois éléments combinés : des rapports de force (allant parfois jusqu'à la mise devant le fait accompli<sup>17</sup>), un jeu autour de la règle se traduisant par une modification des limites des zones protégées et une logique de compensation passant notamment par des arrangements de classements de réserves naturelles gérées par l'EP-PNV.

### 1.3.2 : Exemple concret du domaine de Val Cenis-Termignon en Maurienne

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

---

<sup>16</sup> 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 »...

<sup>17</sup> La réserve naturelle de L'Iseran a par exemple été créée en 1963 et très vite, profitant d'un manque de vigilance des services de l'Etat, dix remontées mécaniques y ont été mises en place. 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.

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. 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 (communément qualifié de « course en avant ») se met en place : 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, ainsi que celui 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). Le premier projet déposé 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 des 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 déposé par les APN au tribunal administratif de Grenoble, qui le rejette.

*« 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 en vain de la décision auprès de la cour administrative d'appel de Lyon : 17.150 M€ d'investissements sont réalisés, y compris dans 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 ; la pression politique y joue un rôle déterminant, même si c'est « à l'usure ». 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'assujetti à vivre ensemble de façon acceptable* » (Mény et Thoenig 1989). Dans ce contexte, l'élaboration de la charte qui représente une occasion de formaliser des arrangements passés ou à venir, réouvre des zones d'incertitudes, notamment pour de nombreux projets potentiels d'extension que les maires ont dans leurs cartons depuis les années 1960. Cette période du « Plan Neige » 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 de domaines skiables pour enrayer le déclin démographique lié à l'exode rural.

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

En matière d'aménagement de l'espace, la charte a une dimension prescriptive en AOA, puisque les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec elle, 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. La loi du 14 avril 2006 (article L. 331-3 du code de l'environnement) utilise d'ailleurs les mots « *zone* » et « *compatible* » qui appartiennent au vocabulaire des documents d'urbanisme. L'enjeu de la représentation sur la carte de différentes zones et de leur vocation est un sujet sensible. Pendant un an, à partir de janvier 2009, le travail sur la cartographie est cantonné dans les coulisses administratives inter-PNx 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. A l'issue d'une comparaison entre différents essais proposés par les PNx, l'arbitrage est fait par le ministère de l'Ecologie :

*« La charte n'est pas un document d'urbanisme supra communal, et ne doit pas être lue comme telle. Son échelle doit être grande : 1/100.000<sup>ème</sup> 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).*

En Vanoise, l'alignement sur la position du ministère prime sur la « voix pragmatique du terrain » et une piste de sortie à ce revirement 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 cinq 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 cinq cartes de référence compose alors la carte des vocations associée à la charte. Un principe de carroyage est adopté 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. La concertation a lieu, notamment lors d'une réunion avec l'association des maires en mars 2010, mais chacun reste dans sa logique :

*« Ça a été difficile, les élus n'ont pas eu de 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 sur une zone test couvrant le cœur et l'aire optimale d'adhésion. 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 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 ». Les cartes de la zone test sont montrées mais ce débat de fond 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. De plus, les élus 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 leurs repères. 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.

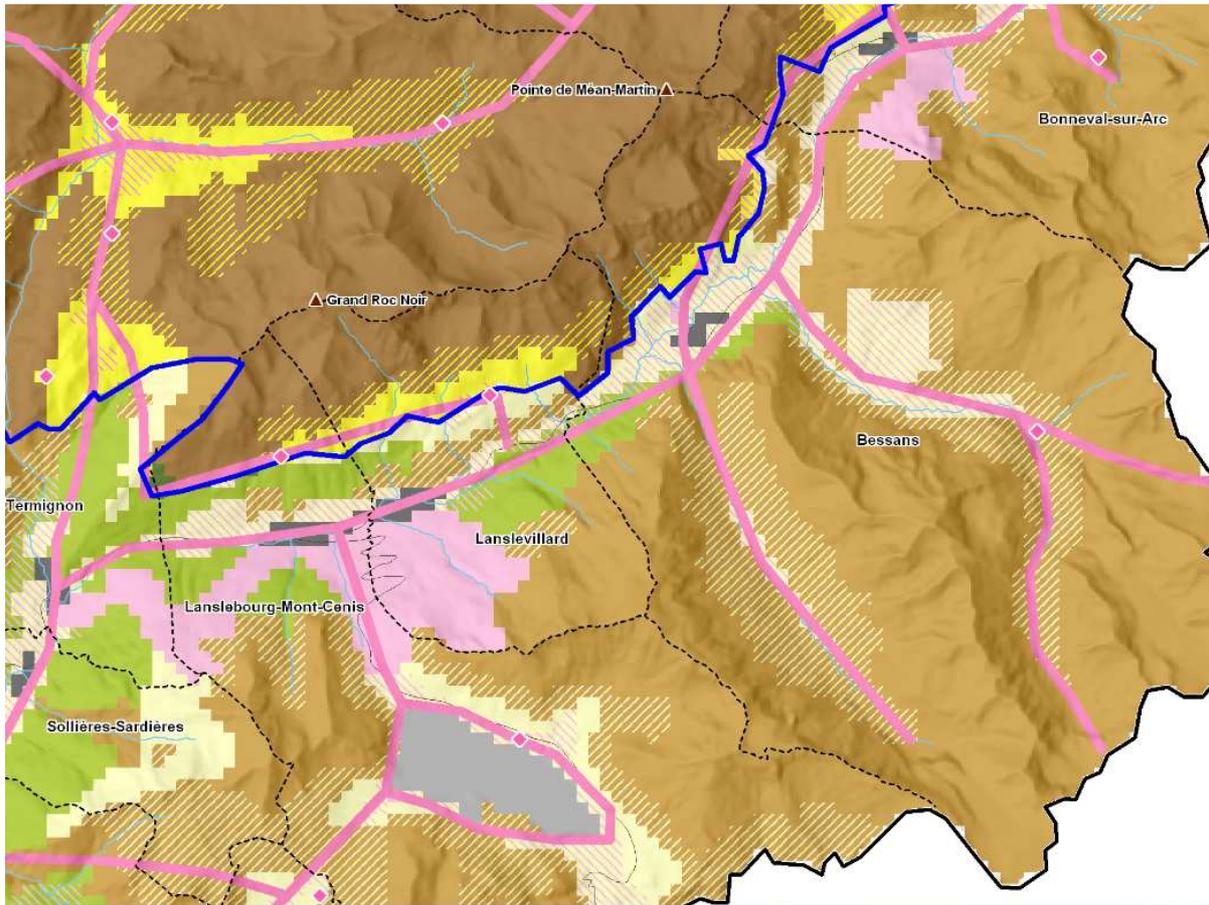
*A : Un passage en force de la première cartographie*

Cela fait craindre aux élus un « passage en force » et c'est effectivement ce qui se passe : lors du CA du 27 avril 2010 une controverse concernant la date du passage en CNPN se développe. 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 prévu le 23 juin 2010 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. Ce-dernier décide du maintien de la date. L'extension des principes cartographiques 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, qui viennent préparer l'avis du CNPN par une visite de terrain. Cette transmission a donc lieu avant que la cartographie ne soit examinée au bureau du 4 juin. Le CNPN se prononce sur la cartographie le 23 juin 2010, avant même qu'elle ait été présentée en CA. L'avis formel du CNPN marque un premier « effet cliquet » qui consolide le passage en force notamment par l'insistance sur la notion de « forte naturalité ». Elle concerne le cœur mais aussi l'aire d'adhésion pour laquelle la notice de 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 limitante pour les projets d'aménagements. Le terme de vocation reste ambigu : le CNPN prend ces vocations au sens de destination planifiée de l'espace à vocation conservatoire, alors que pour l'instant elle a été 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 plus qu'un état des lieux ». (Agent 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'ajoutent donc des « passages masqués » rendus possibles par des ambiguïtés volontaires ou pas, et par la difficulté d'interprétation de la carte par les élus. Sur le secteur que nous avons choisi de suivre en « fil rouge », la carte est alors la suivante.

**Encadré 20 : 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

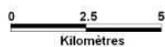
Limites communales

Axes routiers principaux

Réseau hydrographique

Frontière italienne

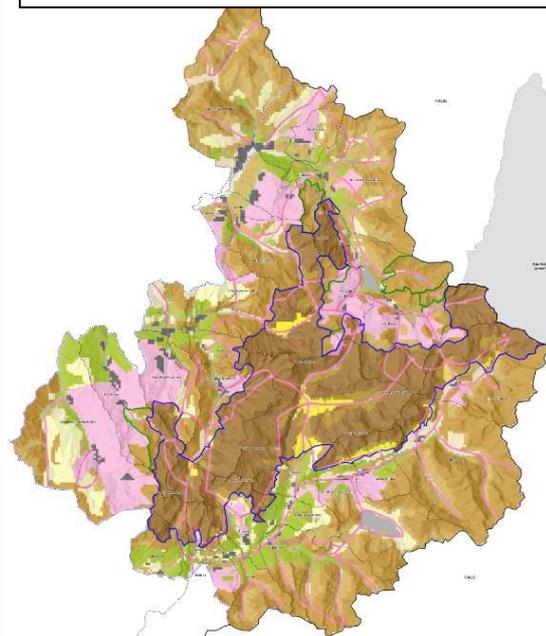
N



Échelle: 1:100 000

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

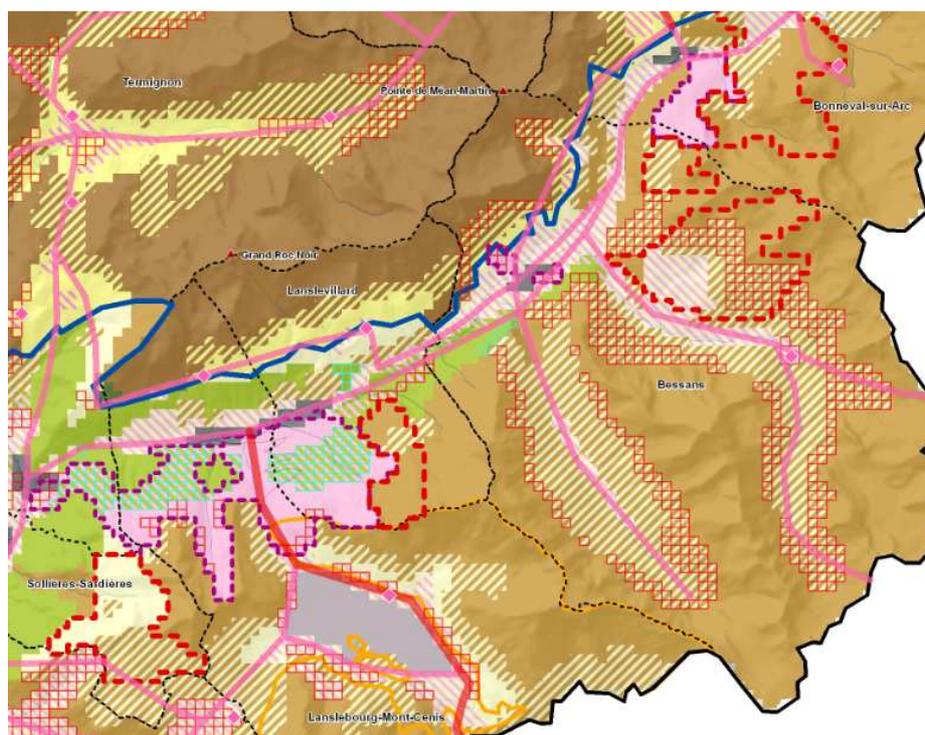
**Carte globale du territoire-PNV.** La zone ci-dessus correspond à la Haute-Maurienne de la station de Val-Cenis à Bonneval sur Arc (point de repère = lac du Mont Cenis en gris)



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. Certaines répondent rapidement à la sollicitation et des réunions sont fixées avec certains élus des conseils municipaux 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* ». La discussion passe en général immédiatement à la cartographie, les élus n'ayant pas de remarques à formuler sur le texte. Sur la base d'un zoom de la commune en format A3 sur lequel figurent des repères topographiques (IGN 1/25000<sup>ème</sup>) et d'une projection de ce zoom sur écran, toutes les parties de la communes sont parcourues et des ajustements de vocation ont lieu, changeant la couleur de certains carreaux, pour prendre en compte des projets déjà validés, ou rectifier des erreurs. 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.

#### *B : L'enclenchement d'une spirale de surenchère*

Mais le vent tourne avec les réunions communales qui suivent : 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, veulent revenir sur la même logique. Certaines demandes de modifications sont substantielles et remettent en question des orientations de la charte dans zones figurées en pointillés rouges appelées pudiquement « zones de questionnement pour l'évolution du tourisme d'hiver ». Certaines modifications sont d'emblée jugées incompatibles avec un statut réglementaire et 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 Foy Tarentaise). 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 d'ores et déjà validées soient figurées (pointillés violet épais et fins). Notons que 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 : il y a problème.

**Encadré 21 : Carte des vocations du PNV après concertation avec les communes (février 2011)**

Le débat s'enflamme autour de ces « zones de questionnement » (les élus surenchérissant pour leur extension) et de la notion de « compatibilité » : le député Giran, 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 perd son siège ; dans le second, Rozen Hars, qui représente le CG73 au CA de l'EP-PNV est 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 trois tours. L'entre-deux tours est marqué par des discours tranchés et des critiques contre le PNV, faire-valoir et bouc émissaire qui fait toujours recette auprès de la population locale et des électeurs :

*« 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).*

Au même moment, les tensions entre le monde du ski et le monde de la protection de la nature s'intensifient autour des tentatives de Sainte-Foy-Tarentaise de sortir du classement projeté au titre de la loi de 1930 sur les paysages 150 ha du vallon du Clou, pour y construire 2 remontées mécaniques. 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 quinze ans de mise en œuvre de la charte et les autres. Par ailleurs, le président de CA demande par courrier du 16 février un arbitrage à l'Etat national 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 laissant visible la vocation initiale.

*« La substitution de la vocation ici envisagée pourra être réalisée, (...) 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 leurs conséquences pratiques. Seule une lecture juridiquement avertie permet de comprendre entre les lignes que, dans ces zones, seules 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 cinq 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 dix projets non représentés sur la carte, qui seront 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 d'Isère-Bonneval et l'équipement de l'ouest du vallon du Clou, incompatibles avec la protection réglementaire existante ou à venir.

Les tensions montent entre l'EP-PNV les élus, mais aussi au sein des élus qui tentent de négocier chacun la présence de leur station dans la bonne liste. Le CA du 21 avril 2011 est la scène d'un coup de théâtre. Une forte affluence des administrateurs montre que les enjeux sont forts : le conflit ouvert sera évité alors qu'il aurait pu tourner à la crise. Le Préfet prend rapidement la parole : la cartographie et les listes figurant dans le dossier du CA ne sont pas évoquées et encore moins mises en discussion. Il propose 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. 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 :

*« 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 » (élu du CA, avril 2011).*

Cette intervention ironique 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 pour sortir de l'impasse.

### *C : Une tentative de solution au niveau politique national*

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 est 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,

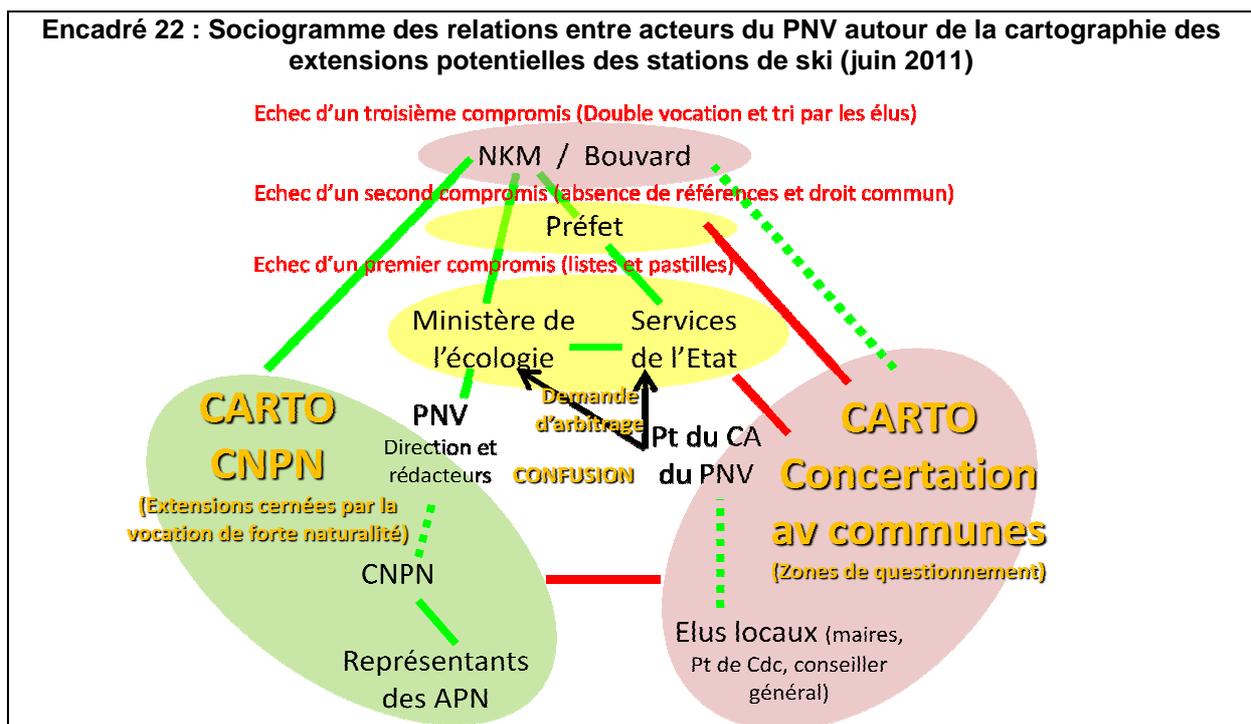
avec des agents de terrain de l'EP-PNV qui se comportent comme des agents de police et qui « *braquent les populations locales* ». Il est souligné que le préambule de l'association des maires a été rejeté en CA, et le point dur de l'extension des stations de ski reste à régler. L'entretien se termine 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.* » (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, récemment parti à la retraite, 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, et les maires, sans leader en mesure d'arbitrer, réaffirment la position du « non-choix ».

### 1.3.4 : 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 coulisses internes à l'administration dans une logique très intellectuelle descendante. 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 ».

Les ressources procédurales et administratives sont mobilisées par l'administration de l'EP-PNV pour faire passer la première cartographie « en force ». La compréhension, réelle ou affichée, qu'ont les élus des règles du jeu de la charte est 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 faut attendre le courrier du ministère en février 2011, alors que cette notion a été expliquée à maintes reprises par les membres de la direction de l'EP-PNV. 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 lourde de changement de la carte. Ces éléments réactualisent la défiance. A la volonté de cadrage, 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 et une logique de surenchère.

L'étude de ce point dur montre 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 ». Cela 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. Les stratégies d'acteurs autour de la cartographie réactualisent enfin l'appel à des arbitrages nationaux et de l'Etat (dans sa double « personnalité » 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 il 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. Sur ce point comme sur d'autres, tout semble fait en Vanoise pour que les problèmes ne trouvent pas de solution. Comment expliquer la récurrence de ces processus de « non-résolution de problème » ? Elle peut être considérée comme une stratégie collective, pas forcément consciente : loin d'être un problème, le maintien du conflit et de la théâtralisation est une solution pour une grande partie des acteurs : dans la logique individualiste des élus que nous avons décrite, les turbulences autour de la charte permettent à chacun d'essayer de faire avancer ses intérêts. La négociation de la cartographie n'est pas un lieu de construction d'un projet collectif commun, mais une opportunité pour tester la position de l'Etat sur des projets individuels voir d'en formaliser une « pré-validation ». La charte est également instrumentalisée par les associations de protection de la nature. La vocation prévue sur la carte est un élément clé pour des recours juridiques futurs : même dans une commune non adhérente, la vocation affectée à une zone peut servir de point d'appui pour contrer juridiquement un projet. La cartographie et l'EP-PNV sont donc une ligne de clivage entre les deux alliances que nous avons décrites. La charte et l'EP-PNV payent le coût de la régulation d'un système dans lequel elles s'opposent sur des projets concrets existants ou sur des menaces à venir : un consensus tacite existe entre elles, pour un statu quo de la guerre de tranchée historique.

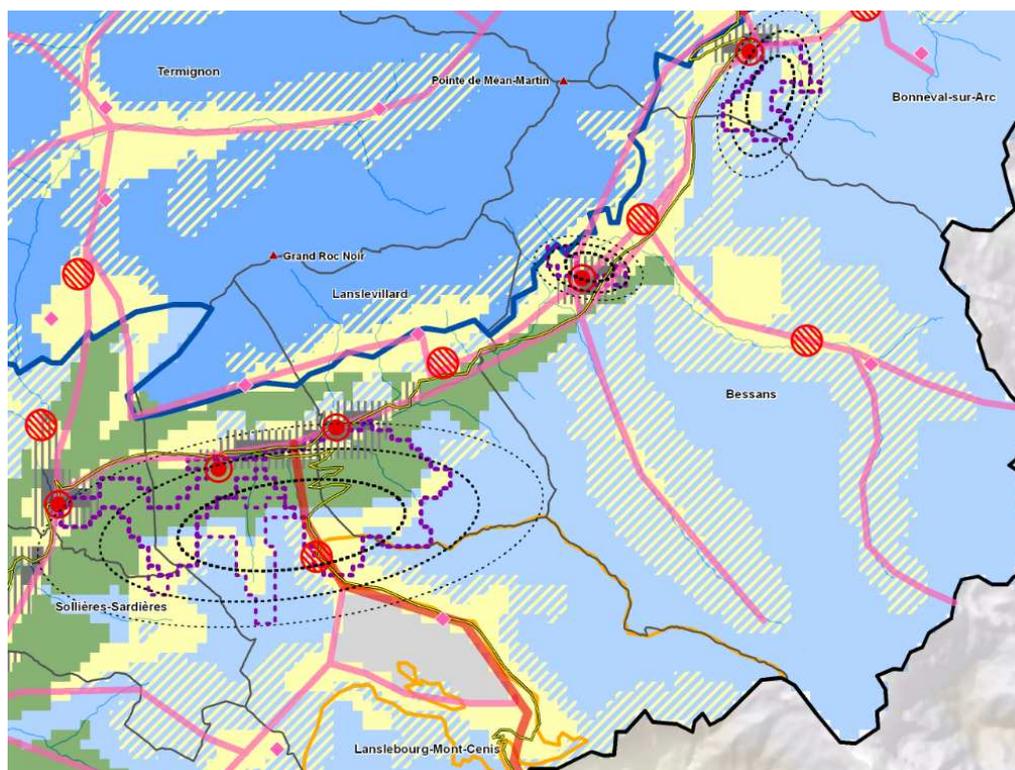
### 1.3.5 : Résolution du problème de l'extension des stations de ski en Vanoise

A partir de juin 2011, lors d'une période d'intérim de la direction de l'EP-PNV, une nouvelle problématisation de la question est avancée par les élus. Elle aboutira au CA du 28 mars 2012 à la solution classique du rassemblement sur un choix flou pour sortir de l'impasse entre les logiques irréconciliables de l'industrie du ski et de la protection de la nature.

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 PN des Ecrins dont la charte vient d'être validée à l'unanimité en CA du 25 mai 2011. La déclinaison du caractère avait conduit à une carte précise. La logique du flou l'emporte désormais avec la figuration d'ellipses représentant des « espaces associés aux stations ». 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. Le groupe finalise une proposition et de nouveaux échanges bilatéraux ont lieu avec les

communes à la faveur de l'arrivée du nouveau directeur de l'EP-PNV le 1<sup>er</sup> 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 ; 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 » du 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. Dans la carte ci-dessous, les ellipses correspondant à la station de Val-Cenis, de Bessans et de Bonneval. Les pastilles rouges figurent simplement les centres touristiques et les sites paysagers remarquables.

**Encadré 23 : Carte des vocations du PNV proposée au CA du 28/3/12**



Les ellipses ont un figuré plus restreint que les « zones de questionnement » en pointillé rouge de la version précédente mais leur étendue s'inspire des zones dans lesquelles les projets de la première liste établie par les services de l'Etat de la Savoie se trouvaient. Ces ellipses sont intitulées « *espaces associés aux stations touristiques* ». La notice précise qu'en cœur, les nouveaux équipements y sont impossibles et qu'en AOA le droit commun s'applique car l'ensemble des éléments listés correspond à ce qui est exigé 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. 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. Le CA « *prend acte du projet de charte amendé* ». 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 :

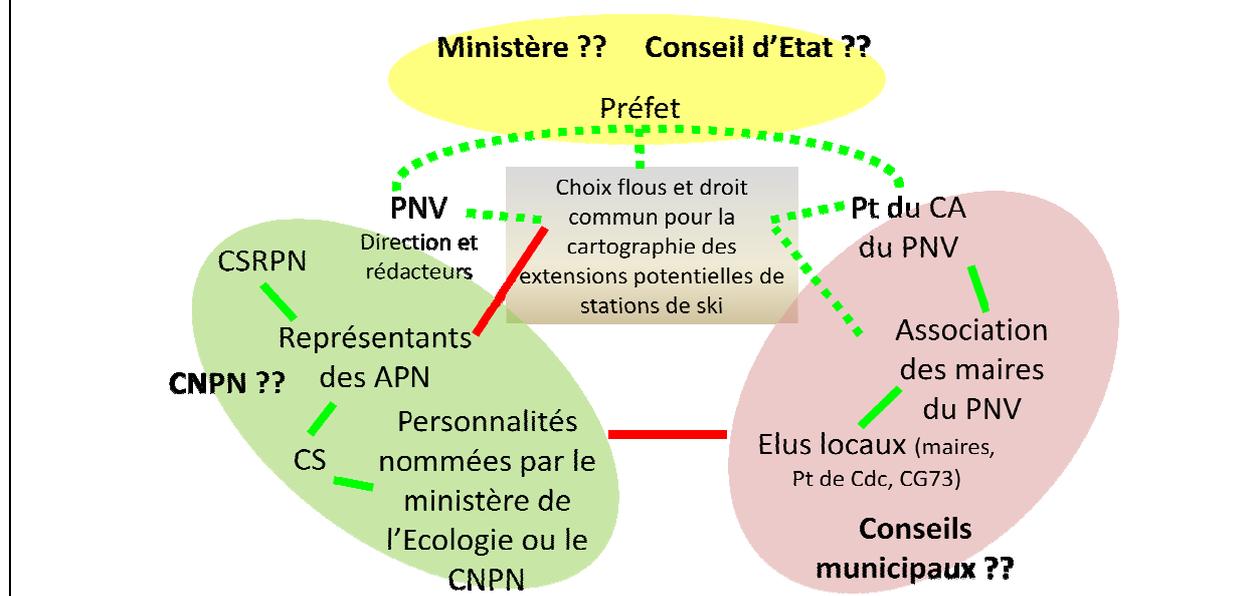
*« Le Conseil scientifique estime donc que l'ambition de la charte dans le domaine de l'urbanisation et en particulier de l'extension des stations touristiques dans l'aire optimale d'adhésion n'est pas à la mesure des enjeux du territoire et qu'elle ne correspond pas à ce qui est attendu d'un parc national, 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 CS du 8/3/12).*

L'avis formel du 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).*

L'avis de l'autorité environnementale du CGEDD du 12 septembre 2012 va dans le même sens : les acteurs relevant de la rationalité scientifique et naturaliste, avec des arguments empruntés à la rationalité juridique et administrative sont très critiques sur un projet très en retrait par rapport à l'APS qu'ils ont examiné deux ans auparavant. La suite du processus de validation de la charte montrera la poursuite des rapports de force conformément au sociogramme ci-dessous : la commission d'enquête publique, dont le président est proche des milieux de la protection de la nature, demandera la suppression des ellipses et le conseil d'administration du 27 novembre 2013 décidera malgré cela de les maintenir. Les positionnements ultimes du CNPN, du Conseil d'État et des conseils municipaux restent une source majeure d'incertitude sur ce point.

**Encadré 24 : Sociogramme des relations entre acteurs du PNV autour de la cartographie des extensions potentielles des stations de ski (juin 2012)**



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

### 1.4.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance

Nous avons déjà souligné 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 de développement des stations de ski dont plusieurs rapports ont souligné les limites et la fragilité (Guiu 1986, Lorit 1991). Le premier facteur aggravant est la pérennité fragile des hébergements et des équipements, créés rapidement sur des critères de confort et de sécurité aujourd'hui dépassés. Le poids financier considérable de la rénovation qui s'impose, la dispersion des propriétaires et les formules de copropriété en temps partagé forment des obstacles importants. Le second facteur aggravant tient aux avantages fiscaux accordés aux propriétaires en 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 appellent les « lits froids ». La construction de nouveaux logements pour les touristes est alors nécessaire. Les élus sont très conscients de ces problèmes. Ces

limites du modèle actuel des stations font aussi explicitement partie des enjeux qui ont motivé la décision par l'Etat d'élaborer une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) des Alpes du Nord. Ce document de planification exprime une ambition de 20-25 ans avec des orientations prescriptives. Les procédures d'élaboration de la charte et de la DTA sont très similaires : initiative de l'Etat, concertation locale, enquête publique, consultation locale et nationale puis validation par décret en Conseil d'Etat. Leur statut juridique est de même nature, même si la DTA relève du code de l'urbanisme et la charte du code de l'environnement : les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec elles. La différence la plus notable tient à l'échelle du territoire : la charte étant ciblée sur un territoire plus restreint, elle doit être compatible avec la DTA et peut aller dans un niveau de précision plus important. Le diagnostic, première étape de la DTA en 2007, 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 le principe de « *promouvoir un tourisme respectueux de l'environnement* ». Les prescriptions associées ont un caractère normatif important pour le développement des stations, puis qu'elle précise que la priorité doit être « *donnée à la restructuration, la réhabilitation ou le réaménagement des stations et des pôles touristiques plutôt qu'à leur extension* », qu'il faut « *reconstruire la station sur la station* » et que :

*« Toute réalisation nouvelle devra respecter strictement le principe d'économie de l'espace et celui d'économie d'énergie et de performances énergétiques, de la disponibilité de la ressource en eau, de l'usage de sources énergétiques renouvelables, des exigences écologiques et paysagères (...) 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 ». (DTA des Alpes du Nord, p 85 à 87).*

Les principes sont très clairs et la DTA particulièrement opérationnelle puisque son niveau de précision descend jusqu'à la définition de l'enveloppe actuelle du domaine skiable et aux exigences à respecter en cas de restructurations à l'intérieur. 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 (Domaines skiables 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. Les élus haut-savoyards contestent la DTA par ce qu'ils craignent qu'elle gêne leur candidature pour les jeux olympiques de 2018. Les élus savoyards, 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 » (Agent de DREAL, mai 2011).*

Le Préfet de Région Géraud, malgré les oppositions locales, a effectivement transmis le projet de DTA à l'autorité environnementale du CGEDD qui a rendu un avis très positif le 14 janvier 2010. 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. 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 ne viendra pas : dans ce grand ministère, fusionnant les anciens ministères de l'équipement et de l'environnement, les juristes issus du premier auront l'ascendant.

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. Le directeur de l'EP-PNV souhaite prendre la DTA comme point d'appui de la charte, mais le président de l'EP-PNV imposera « son avis » qui propose que la DTA ne soit pas opposable aux documents d'urbanisme. Le suivi de la rédaction du « 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-parole, 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 font également partie du système d'acteurs.

#### 1.4.2 : 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 quatre 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 l'oriente a priori 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. (...) 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, (...) pour discuter de grands éléments de stratégie. Puis il y a eu des groupes de travail thématiques plus opérationnels 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. Le 6 novembre, les agents de l'EP-PNV rédigent une note de stratégie touristique en interne qui met en avant les valeurs de respect, de solidarité, de responsabilité et de partage, ainsi que 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 fin décembre 2009 grâce à la médiation du chargé de mission de MDP dont nous avons déjà parlé. Le débat est parfois vif, sur des mots comme « *confortement des stations* », « *confortement des domaines skiables* », les rédacteurs de la charte prenant appui sur la DTA en cours de consultation alors que les élus la montrent du doigt. Mais un texte de compromis est trouvé. Il se traduit par une « *vision du développement touristique à élaborer en commun* » et une liste d'action de partenariat envisagées entre EP-PNV, communes et acteurs touristiques. La liste d'actions sous-tend une évolution assez significative du rôle de l'EP-PNV et de ses agents, demandée 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, alors même 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. (...) 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).*

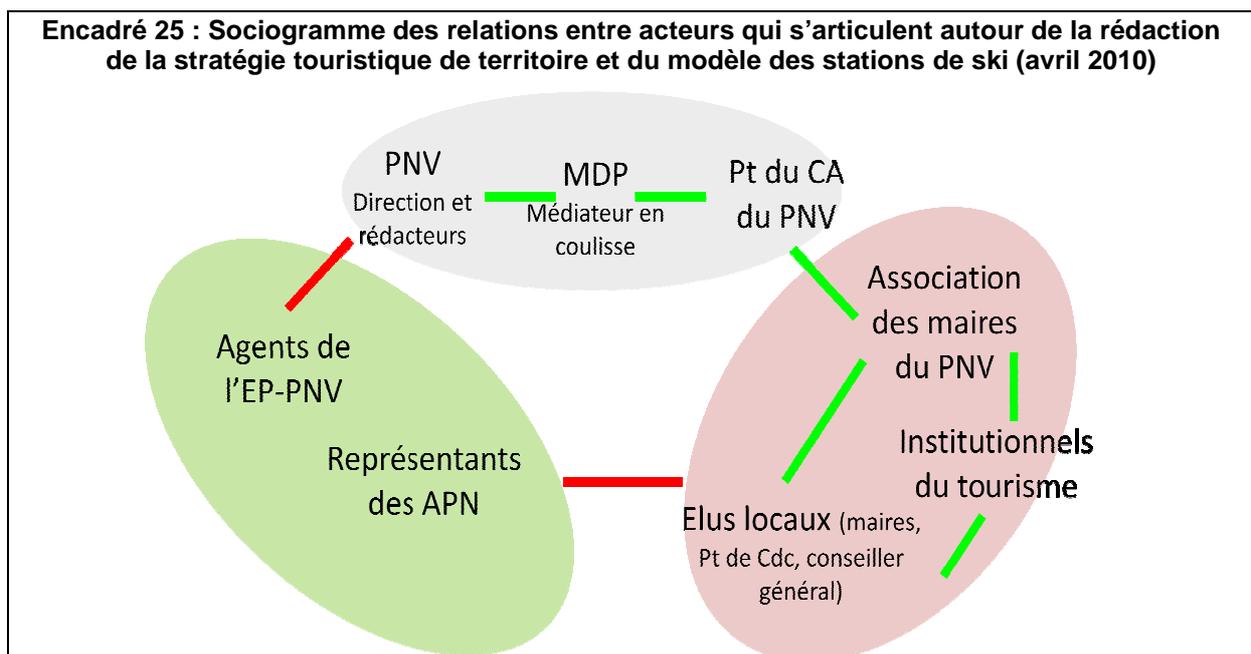
Le début de l'année 2010 est marqué par une période d'expression de malaise par l'équipe de l'EP-PNV, de perte de repère et de tension avec la direction malgré l'organisation de plusieurs réunions successives pour écouter les agents et tenter d'apporter des réponses. L'avant-projet sommaire (bureau du 9/4/10 et CA du 27/4/10) reprend une orientation de limitation de l'urbanisme de station tout en laissant une totale marge de manœuvre 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 du modèle des stations de ski est alors le suivant :



L'APS est modifié dans le sens de la délibération du CA du 27/4/10 c'est-à-dire des demandes des élus 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 a pris connaissance et le président de CA a tout juste fait mention de ce document. 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, 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).*

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* ». Cette tentative de « passage masqué » réactive le conflit entre les deux grandes alliances que nous avons déjà décrites : leurs rapports de force sur l'orientation 1.3 va alors être permanent et évoluer au profit de l'une ou de l'autre en fonction des phases du processus d'élaboration de la charte. Le CNPN souligne le 23/6/10 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. Les élus, en position de force en CA redéfont lors le 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) :*

*Le tourisme d'hiver doit s'orienter vers une optimisation des domaines existants, en 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....* » (Extrait de la délibération du CA du 12/7/10 sur l'APD).

Le bilan des consultations de l'automne 2010 sur l'APD est marqué 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 :

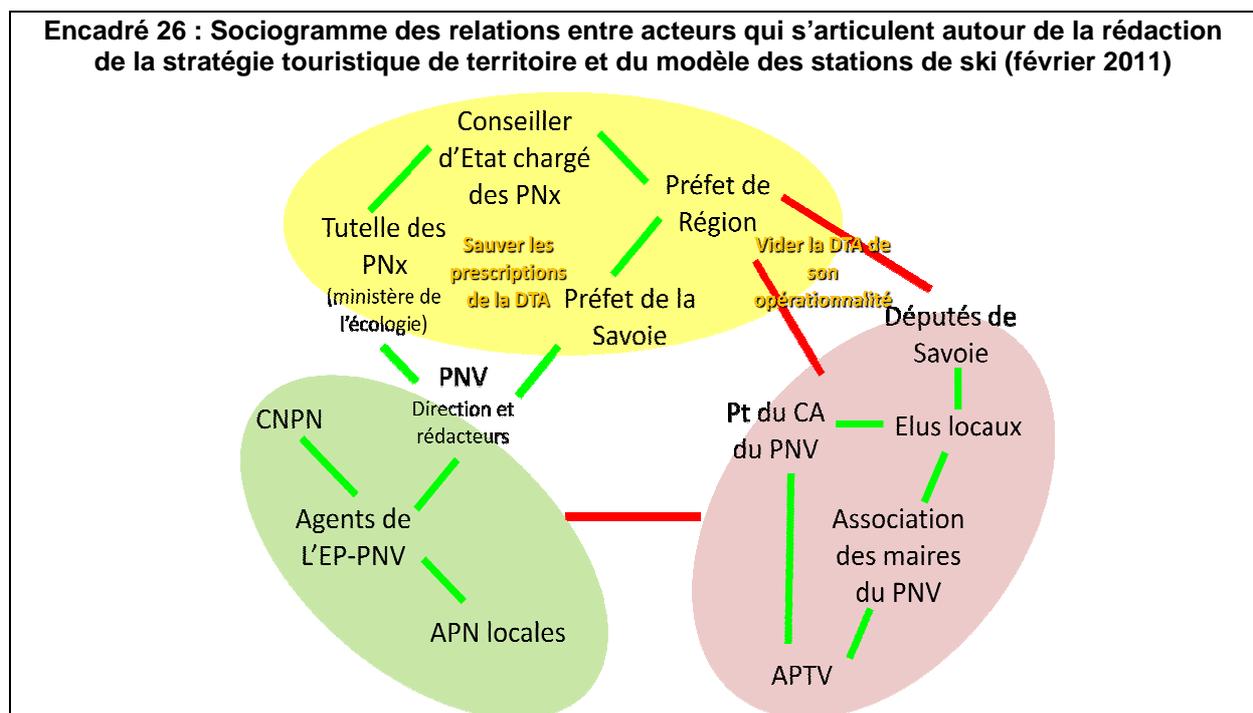
*« Compte tenu des projets en cours, l'arrêt de la construction de lits touristiques nouveaux ainsi que de l'extension des domaines skiables doit être affiché. Il appartient aux élus, de faire naître des propositions novatrices, ambitieuses et partagées allant vers un « développement » autre que l'urbanisation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

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).

### 1.4.3 : 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 :



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 en est la réplique. Nous retrouvons les alliances caractéristiques de la gouvernance historique des PNx. 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. 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. Dans les phases de consultation formelle, la première alliance reprend 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. Mais le jeu n'est pas un jeu à somme nulle : en effet, « bataille après bataille », les relations se dégradent, les réflexes de défiance et de théâtralisation se développent, et la marge de manœuvre des rédacteurs de la charte se réduit en raison d'un principe de précaution croissant et d'un débat qui se déplace vers le conflit de valeurs irréconciliables avec une charte dont ils ne peuvent plus 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).

L'analyse de ce point dur met bien en lumière la difficulté du positionnement des rédacteurs de la charte : 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.

#### 1.4.4 : Résolution du problème de la stratégie touristique de territoire et du modèle économique des stations

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).

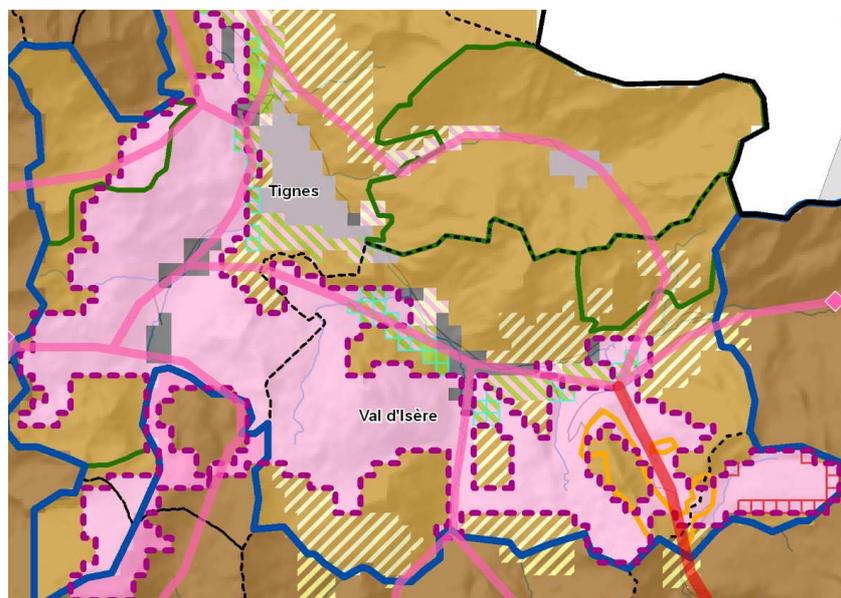
Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'urbanisme, dans un environnement préservé 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 : ils doivent notamment contribuer à réduire la consommation d'espace et à renforcer la préservation de la biodiversité. Elle prévoit également qu'en l'absence de SCoT, le plan local d'urbanisme (PLU) ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une nouvelle zone. Ainsi deux initiatives de SCoT couvrent le territoire-PNV : l'un sur la Tarentaise porté par l'APTV à partir de 2010 ; l'autre sur la Maurienne à partir de 2012. Par rapport à la DTA et à la charte, le SCoT porte sur une échelle plus restreinte (une vallée) et son pilotage revient aux élus. 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, de son pilotage, de sa validation et de sa modification ou révision éventuelle. Juridiquement les SCoT doivent être compatibles avec la Charte. En pratique, c'est un projet de territoire concurrent de la charte.

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, chargé de faire des propositions. 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 et 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). Par ailleurs, comme le montrent ces extraits de la carte des vocations, 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 des 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. Ce choix permet

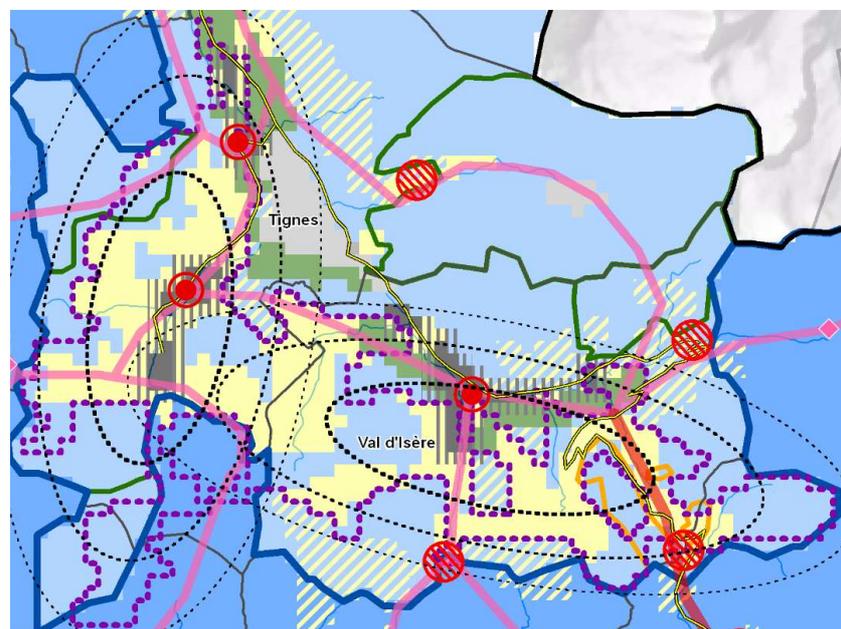
de sortir de l'impasse, mais aussi et peut-être surtout de l'ambivalence dans laquelle les élus se trouvent entre précision (susceptible de garantir des extensions possibles) et flou (pour éviter une précision susceptible d'interdire des extensions possibles).

**Encadré 27 : 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 »

La charte, en cela, paye le coût de l'ambivalence des élus. C'est vrai sur ce sujet de l'urbanisme comme sur celui des ellipses comme le souligne un administrateur suite aux demandes de rectification liées à la situation géographique précise de projets d'extension :

*« 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).*

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 clos. Il est d'abord abordé par une représentante d'APN, puis un autre représentant d'APN insiste :

*« 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 conseil scientifique critiquant 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 précise montre plusieurs figures de l'évitement du débat de fond. La première passe par 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.

*« 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 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, puis 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 question de l'implication de l'EP-PNV dans la stratégie touristique de territoire nécessite par exemple une évolution du rôle et des compétences de ses agents. L'incertitude entretenue sur ce second point permet, de fait, d'éviter d'avoir à régler le premier. Les membres de la direction de l'EP-PNV ne tranchent cette question, malgré les demandes insistantes des élus, qu'en mars 2012. Et la réponse apportée est 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 tels 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, 28/3/12).*

De leur côté, nous avons déjà souligné que les maires évitent de se positionner sur le modèle économique des stations en s'abritant derrière l'incertitude de positionnement de leurs conseils municipaux sur le sujet de l'urbanisme :

*« Les maires du parc se sont réunis le 14 mars dernier. La majorité des maires souhaite saluer l'avancée positive. (...) Il y a des points d'avancée en matière d'urbanisme où la loi montagne demeure dans son intégralité. Par contre, (...) tous les maires n'ont pas reçu mandat de leurs conseils municipaux et certains ne souhaitent pas voter favorablement. » (Président de l'association des maires du PNV, CA du 28/3/12).*

L'évitement se traduisant par ces trois types de déplacement, dans des stratégies de « non-positionnement » qui se répondent, le CA du 28/3/12 se borne finalement à « prendre acte du projet de charte ».

L'analyse du mode de résolution de ce « point dur » montre enfin clairement 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 dans des systèmes qui fonctionnent en « pyramides inversées ». Cela tient aussi à un investissement de la charte par les visions contrastées des deux grandes alliances historiques sur le sens du projet de territoire.

*« 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. Or notre charte aborde le territoire sous l'aspect environnemental et l'accompagnement du développement durable en aire d'adhésion ! (...) 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 parcs naturels régionaux ! » (Agent de l'EP-PNV, mai 2011).*

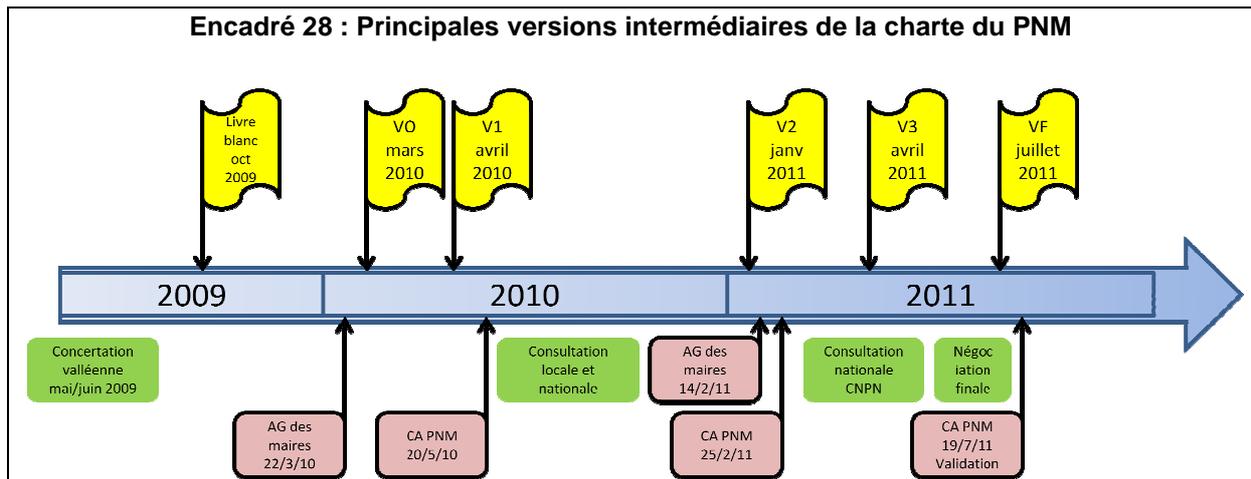
Les difficultés de construction d'une action collective sur le modèle de développement des stations tiennent aussi au fait qu'elle passe nécessairement par des mesures contraignantes : comment les acteurs d'un territoire peuvent-ils librement décider de mesures qui contraignent leurs propres choix futurs ? 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 doit faire l'objet de contraintes négociées et donc 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. D'où les échecs successifs de la DTA et de la charte. Qu'en sera-t-il des discussions au sein 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. Comment sortiront-ils de cette contradiction ? 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... ce qui démontre en creux un effet propre du document « charte » en tant que tel, que le document « SCoT » ne produit pas sur les négociations.

Plutôt que de commencer ici à mettre en évidence les traits caractéristiques des jeux d'acteurs qui s'articulent autour de la rédaction des points durs de la charte du PNV, nous avons pris le parti de passer directement au cas du PNM. Nous pourrions ainsi mobiliser la comparaison entre les deux PNx pour le chapitre analytique qui conclura notre partie I. Notons néanmoins dès à présent le caractère très répétitif et la grande conformité aux règles du jeu de la gouvernance historique qui ressortent de la monographie du PNV.

## 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 internes 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 la direction de l'EP-PNM, pour aboutir à un avant-projet (appelé « V1 », 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, forestières, 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 annuelle, effectuée par hélicoptère.

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-parole (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 dix 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 préservation des milieux aquatiques. Ses relations avec les pêcheurs sont tendues.

*« C'est un agent régalien de l'Etat dans le domaine de l'eau... pour lui, le parc du Mercantour a fait des bêtises depuis vingt 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 conclut 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'a été ni argumenté ni 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, mars 2010, 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, mars 2010, faisant référence à un président du CS qui a changé depuis).*

Le second, par une montée en généralité, 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, mars 2010).*

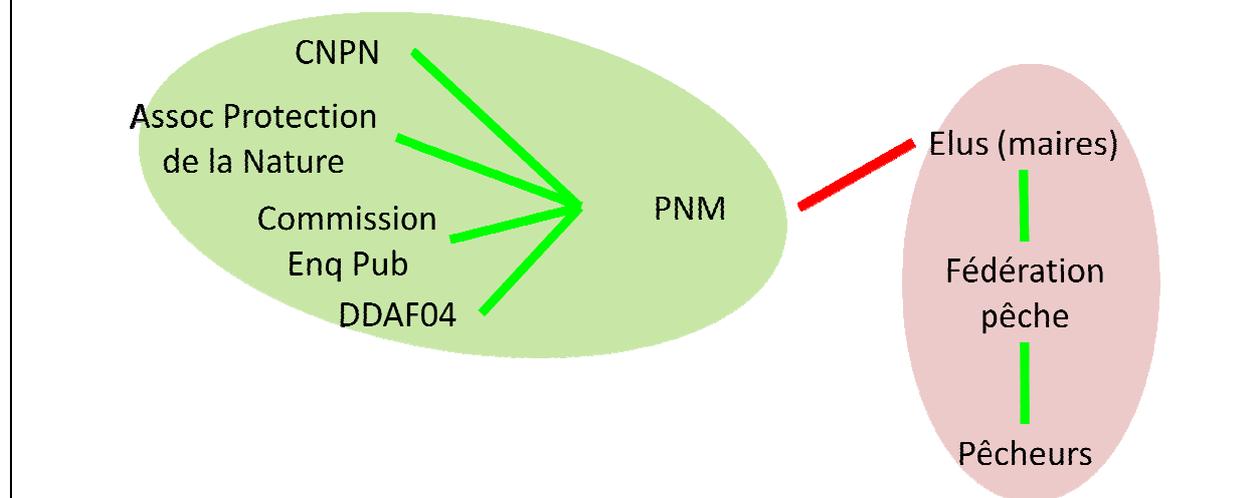
Le troisième concerne les mots employés et la fixation de l'objectif chiffré :

*« On peut discuter le pourcentage, à 30 ou 40 % de lacs de référence écologique » (Directeur adjoint de l'EP-PNM, mars 2010).*

*« 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, mars 2010).*

Le sociogramme des relations qui s'articulent autour de l'alevinage des lacs est alors :

**Encadré 29 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'alevinage des lacs d'altitude (mars 2010)**



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). 1. – 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. Elle se cristallise en particulier sur l'enjeu de préservation du triton alpestre, un petit amphibien.

**Encadré 30 : 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) (...). 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 » (Avis d'une 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 » » (Avis de la 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 se positionnant 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, février 2012).*

*« Vous l'avez souvent !! » (Président du CA, février 2012).*

*« 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, février 2012).*

*« 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, février 2012).*

*« 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 du ministère de l'écologie).

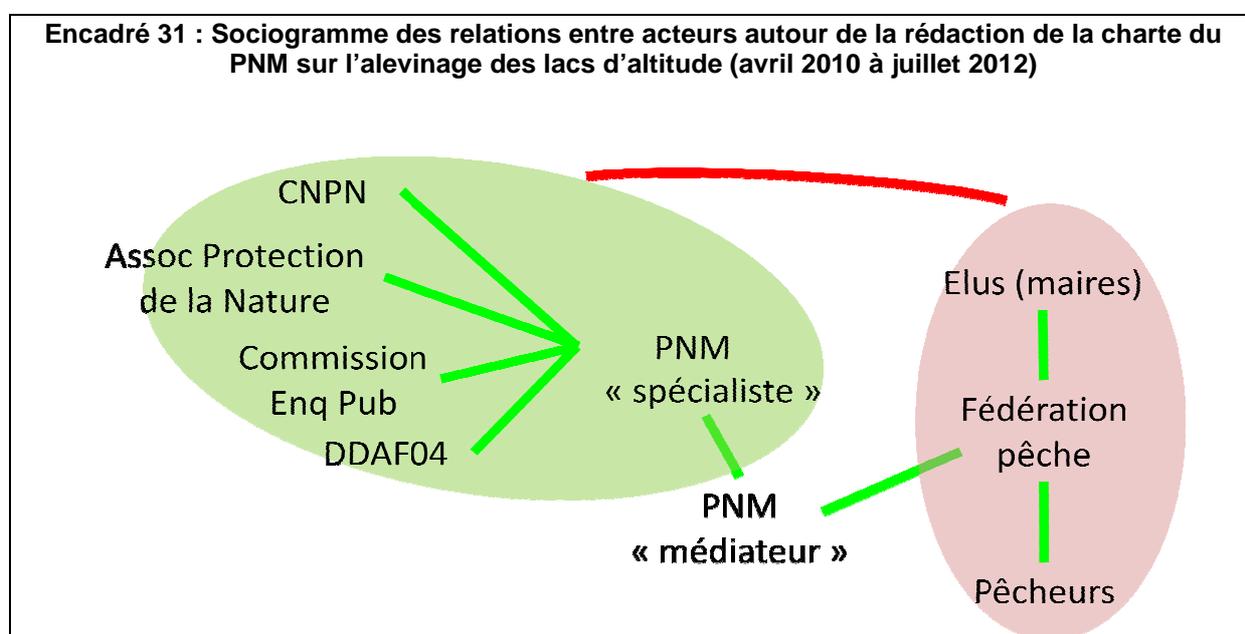
#### 2.1.4 : Analyse de la résolution du problème de rédaction du « point dur » : derrière la stabilité, l'innovation ?

Un regard ciblé sur la négociation du texte de V1 puis de VF, montre néanmoins plusieurs déplacements (compris dans le sens de la définition donnée en introduction de notre thèse) : 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 élus 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 « *dédoulement* » 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 [agent spécialiste des milieux aquatiques], 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 » (chef de service 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. 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.



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, « château d'eau » de la Côte d'Azur, 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. Ces enjeux énergétiques doivent être croisés avec un enjeu de préservation des milieux aquatiques.

#### *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. Une douzaine de petites retenues et conduites forcées existent dans le cœur du PNM, ainsi que deux pico-centrales et une microcentrale. Plusieurs communes ont des projets de nouvelles microcentrales en AOA (Roubions, Saint Etienne de Tinée, Saint Dalmas le Selvage, Guillaumes notamment). Dans une période marquée par la crise des finances publiques et une diminution importante des aides du CG06, l'objectif des communes est principalement financier : la vente d'électricité à EDF peut constituer de 10% à plus de 30% (cas de Valdeblore) des recettes fiscales totales de la commune (cf tableau des retombées fiscales en 2009, volume 2). Un projet de modification d'un équipement existant en cœur est annoncé par un article de Nice Matin du 31 octobre 2009. Juste avant la création du PNM, une microcentrale a été installée dans la partie basse du vallon de Mollières, 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). Un autre projet sur cette commune consiste à créer une pico-centrale au fil de l'eau pour alimenter en électricité 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). Cela empêche 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 et le lieu du retour du loup en France. Il a donc une notoriété parmi les protecteurs de la nature prompte 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 sur Le Point.fr (6/11/08) : 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 CG06, a 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 ambitieux pour maîtriser la consommation d'énergie, mais aussi à développer des productions locales d'énergie renouvelable de 20% à l'horizon 2020. Sans qu'il en ait jamais été ouvertement question dans les discussions autour de la charte, l'incertitude plane sur un projet d'ampleur situé au niveau du lac de Rabuons, dans le bassin de la Tinée. Un investissement industriel majeur permettrait de créer une Station de Transfert d'Énergie par Pompage (« STEP » de 50 GW). Le principe en 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 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 avec des travaux conséquents à proximité du cœur. Il nécessiterait un avis conforme de l'EP-PNM appuyé 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 sur la gestion de l'eau puisqu'elles doivent lui être compatibles. Il définit entre autres comme non mobilisables pour la production d'hydroélectricité, les cours d'eau classés en très bon état écologique et les cours d'eau classés par décret du 11 mars

1994. 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 montre qu'une très faible partie des cours d'eau en cœur de PNM est mobilisable, mais qu'elle n'est pas négligeable (20 à 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 et sur le cadrage futur par le paragraphe de la charte, fait de l'hydroélectricité un « point dur ».

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

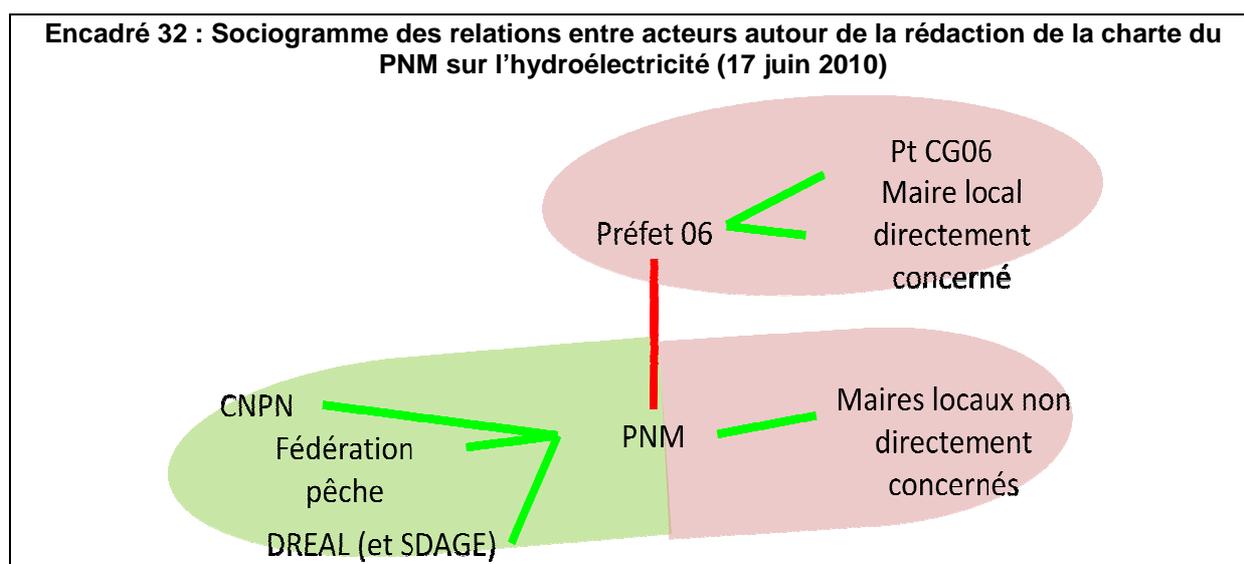
Au moment où V0 est écrite, il est question de projets de microcentrales en AOA, que la charte ne peut en rien restreindre et d'une picocentrale éventuelle au fil de l'eau pour alimenter le hameau de Mollières situé en cœur du PNM. La formulation de ce document pour répondre à l'enjeu de préservation 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 » (MarCoeurs 16.2). V0, 22/3/10.*

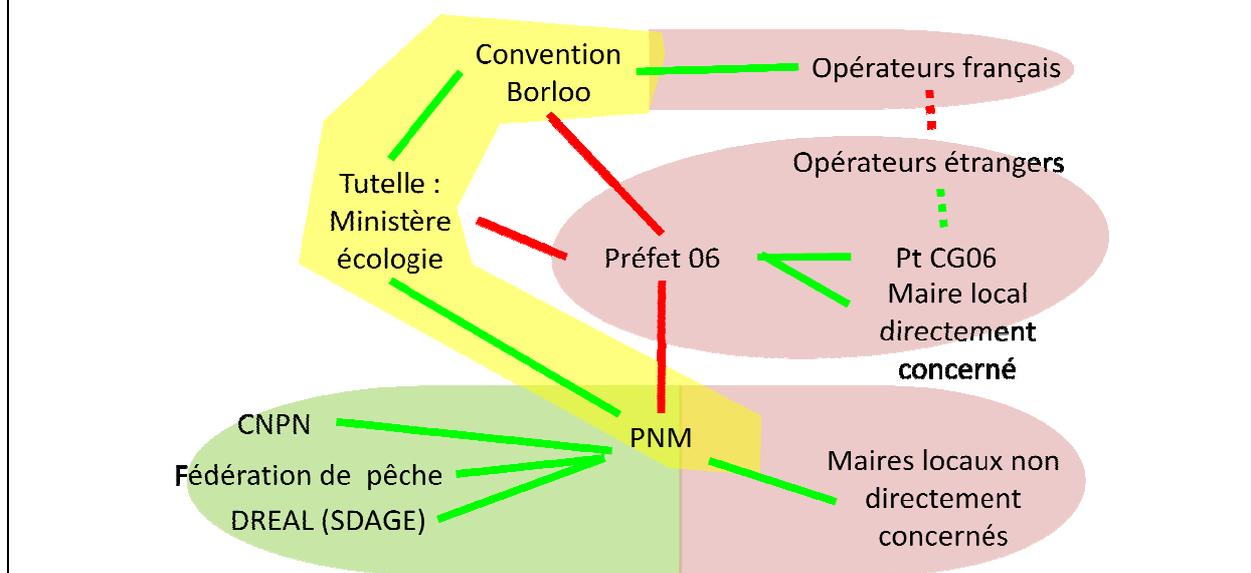
Cette disposition ne contrarie pas les projets locaux (à l'exception de l'augmentation de la puissance de la microcentrale du vallon de Mollières). Elle est compatible avec le SDAGE et suit les demandes formulées à l'occasion des consultations sur le décret révisé du PNM par le CNPN (« les activités 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 l'assemblée des maires du 22 mars 2010. V1 est du coup identique à V0. Le sujet n'est pas abordé en CA du 20 mai 2010. Mais ce consensus va voler en éclat par un « coup de théâtre » : l'avis formel du 17 juin 2010 du Préfet des Alpes-Maritimes sur V1.

*« 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 : toute modification d'une installation hydroélectrique existante ou création d'une nouvelle est a priori possible même si elle est soumise à l'avis conforme du CA de l'EP-PNM. Le Préfet relaie en cela les intérêts des élus locaux les plus concernés (maire de Valdeblore et Président du CG06). Cela illustre une « 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. En témoigne, entre autres, la polémique suscitée en 2011 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. Le passage du problème de rédaction du paragraphe sur l'hydroélectricité de l'échelon local à l'échelon régional se traduit par le sociogramme :



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 vont être mobilisées. Le bureau des PNx au ministère de l'écologie 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, d'APN, d'associations de pêcheurs et les producteurs d'hydroélectricité français : les cours d'eau « réservés » et les cœurs de PNx y sont considérés comme un potentiel non mobilisable pour l'hydroélectricité. Ce changement d'échelle du niveau régional au niveau national est récurrent dans la gouvernance historique :

**Encadré 33 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité (23 juin 2010)**


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 avec opérateur italien confortent cette hypothèse. Notons que, grâce à l'entremise du Préfet, le « clivage » entre élus locaux directement concernés ou pas par l'hydroélectricité n'est apparue à aucun moment. Mais l'isolement de « l'alliance locale » n'est qu'une étape de ce qui apparaît dès lors comme le principal point de conflit à traiter dans le texte de la charte.

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 conflit prédomine. 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. 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. Les associations de protection de la nature pèsent de tout leur poids en séance et en coulisses pour influencer la rédaction de l'avis du CNPN jusqu'à son officialisation en janvier 2011. Il conforte le texte initial, avec une volonté de limiter le champ des possibles :

*« 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 sans pour autant rendre d'avis. Les relations entre la direction de l'EP-PNM et le cabinet d'Eric Ciotti se font difficiles. 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 du dossier de séance. Aucune assemblée des maires n'est organisée comme d'habitude avant le CA.

*« 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 (...). 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 » (direction de l'EP-PNM).*

Prenant en compte les avis rendus sur V1, les rédacteurs de la charte ont fait évoluer la rédaction sans faire de concession sur le fond : plutôt que de restreindre les nouveaux projets en fonction de l'usage comme dans V1, le MarCoeur 36 fait une liste de critères cumulatifs, qui aboutissent de fait à rendre quasi impossible tout nouveau projet en cœur :

*« 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, (...) la richesse biologique des affluents des réservoirs biologiques identifiés dans le SDAGE (...) 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 au CA du 25 février 2011. 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 défiance et la scission entre directeur et président de l'EP-PNM éclate au grand jour, tout comme le conflit entre logiques d'aménagement et de protection :

*« Monsieur le Directeur, je voudrais 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 » (Président des maires ruraux du 06 s'exprimant en tant que porte-parole des maires).

« 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, service déconcentré du ministère de l'écologie).

« 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).

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 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 comment sera mis en œuvre le décret (...) 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 parc et 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 ! (...) Je propose la rédaction suivante pour la modalité 36 sur l'hydroélectricité : « aucune modalité prévue » » (Président du CA, déclenchant ainsi une salve d'applaudissements).

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 :

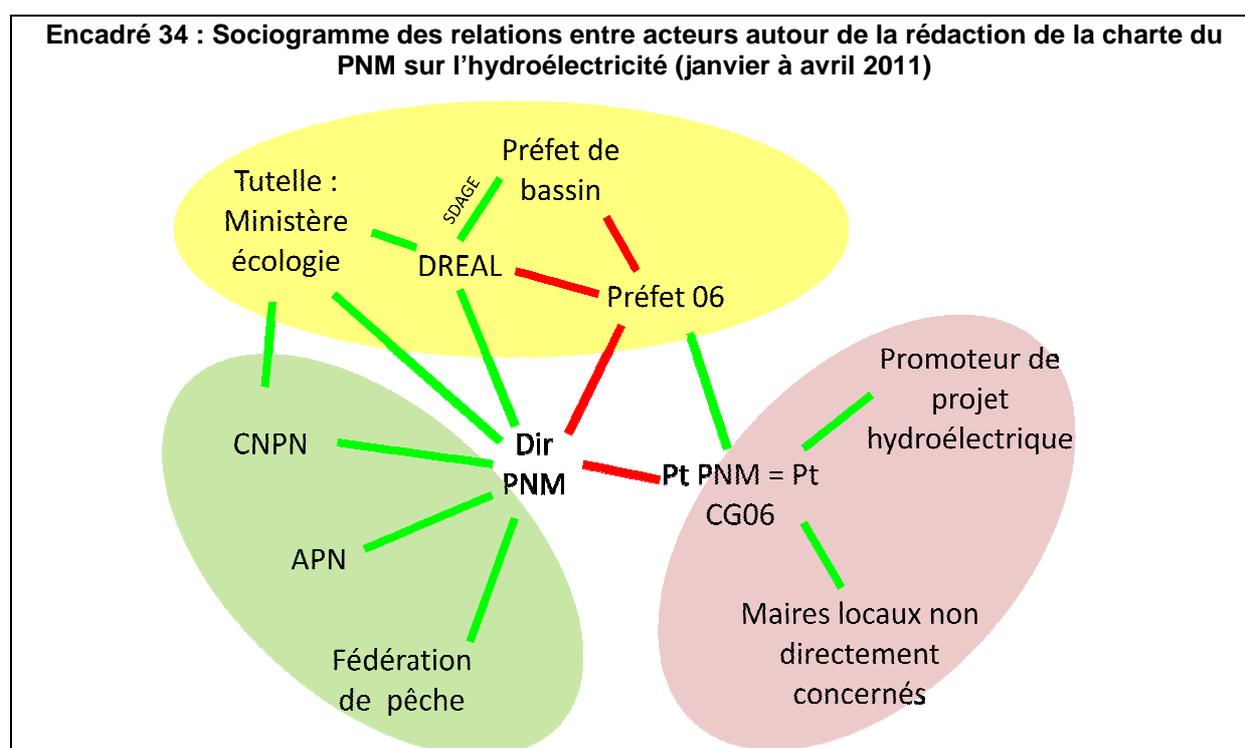
« Le CNPN recommande de réintégrer la modalité d'application de la réglementation du cœur du parc n° 36 telle qu'elle existait dans l'avant projet présenté au CNPN dans sa version d'avril 2010 ». (Avis intermédiaire du CNPN du 6 avril 2011).

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-PNM 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 : 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 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 2. 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, utilisation de mots techniques contre celle de mots « profanes », ou encore souhait de précision contre marge de manœuvre grâce au flou.

#### 2.2.4 : Analyse de la résolution du problème de rédaction du « point dur » : derrière la stabilité, l'innovation ?

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

*« II. – Le CA 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 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. 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 de calage le 26 mai 2011 entre le responsable des PNx au ministère, le DREAL, le directeur de l'EP-PNM et le sous-préfet. 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 pour « dépassionner le débat » dans un rôle de médiateur. Le second déplacement concerne le leadership politique du PNM : le 4 avril 2011, Eric Ciotti fait part de sa démission. Lors du CA du 30 mai, Fernand Blanqui, maire de Valdeblore, président de la communauté de communes de la Tinée et conseiller général est élu président. 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 (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 du à la suppression de cantons. En 2014, il ne sera plus président de la communauté de communes, intégrée à la métropole de Nice-côte d'Azur, et pas de façon certaine conseiller territorial. Mais au-delà de ces éléments de trajectoire politique, plusieurs acteurs ont témoigné de son engagement avec des termes du type :

*« Ce 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 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. Lui-même décrit son rôle d' élu médiateur et promoteur de la charte :

*« Mon rôle de président, c'est de proposer. Ça 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. (...) 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 d'un compromis final.

Le troisième déplacement par rapport à la gouvernance historique, sans doute le plus important, tient au rôle concret joué par les rédacteurs de la charte (directeur et directeur adjoint de l'EP-PNM principalement). 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. 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 suspend en mai 2011. La posture de « médiateurs » des rédacteurs de la charte 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 en amont aux positionnements des acteurs. Etant aussi rédacteurs de la charte, ils vont, en aval, tirer partie de la marge de manœuvre existant entre les avis rendus pour aboutir au compromis final. Plutôt que de subir les conflits entre les alliances que nous avons caractérisées ci-dessus, ils passent d'une coulisse à l'autre et jouent un rôle concret correspondant exactement à celui de médiateur tel que défini par Nay et Smith (2002). Il est rendu possible non seulement par les compétences propres des membres de la direction de l'EP-PNM, par leur posture d'effacement et de « neutralité » apparente dans les débats, mais aussi par leurs 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). Ces auteurs distinguent deux activités de médiation :

*« D'une part, 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 est une activité de médiateurs « courtiers », ayant permis de « faire tenir ensemble » autour de la rédaction finale des acteurs relevant des trois grandes rationalités. L'adoption de la charte en CA du 17 juillet 2011 à la quasi-unanimité et l'avis favorable du CNPN du 6 juin 2012 en témoignent. Le conflit s'est déplacé sur l'enjeu du reclassement des cours d'eau en 2014 sans que l'EP-PNM ne cristallise les conflits à ce sujet entre le Préfet des Alpes maritimes et le Préfet de bassin responsable du SDAGE.

## **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 1990. 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. C'est en 1992 que les agents de terrain 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 six mois de silence qui lui permettent d'inscrire le loup sur la liste des espèces protégées, des articles de Terre Sauvage 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 des meutes se constituent dans toutes les vallées du Mercantour : Vésubie, Roya, Tinée, Haut-Verdon et Ubaye. S'ouvre alors une période de tensions 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 2 000 brebis sur la promenade des anglais à Nice. C'est dans ce contexte que naissent la controverse et la polémique sur l'origine du loup (Doré 2011). 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. De l'autre côté, l'alliance des scientifiques, des techniciens naturalistes et des juristes du ministère de l'Ecologie prônent la thèse d'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 en provenance d'Italie où l'espèce n'a jamais disparue. Les loups ont donc simplement « *passé la frontière* » et il faut que les éleveurs apprennent à « *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'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. En 2003, une commission d'enquête parlementaire pilotée par les députés Estrosi et Spagnou est mandatée pour trancher la controverse sur l'origine des loups, 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 (2004-2008). Il pérennise les acquis de plusieurs programmes LIFE : les mesures de prévention sont financées par le ministère de l'Agriculture et le reste par celui de l'Ecologie. Trois personnes ont joué un rôle déterminant dans la sortie d'une crise illustrant parfaitement la gouvernance historique des PNx : 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 et celle des acteurs locaux.

*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, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2012, renforce l'interdépendance entre la côte et l'arrière pays, qui se traduisent sur l'enjeu foncier : 9% d'augmentation de la population pour le territoire-PNM entre 1962 et 1999 et plus d'un tiers d'actifs dès 2004, travaillant à l'extérieur. 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 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. L'acuité de cette pression a une conséquence directe : une forte dynamique de transformation des terres agricoles en terrains urbanisables car celles-ci constituent souvent une des seules « réserves foncières » mobilisables. 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). Le principe général retenu est celui d'une urbanisation nouvelle en continuité des hameaux ou groupes d'habitations 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.

L'opérationnalisation des dispositions de la DTA se fait au travers de la rédaction des documents d'urbanisme sous la responsabilité du maire de chaque commune. Des outils existent pour protéger concrètement les terres agricoles dans ces documents d'urbanisme<sup>18</sup>. Rappelons que l'urbanisme est un des enjeux sur lesquels la charte a un pouvoir juridique prescriptif en aire d'adhésion, puisque les documents d'urbanisme doivent lui être compatibles. 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 : elle peut opérationnaliser les contraintes de la DTA et l'affectation d'une vocation agricole à un zonage y implique l'application prioritaire des mesures de la charte relative à l'agriculture la charte. Les maires, de leur côté, entendent « *exercer pleinement leurs prérogatives et leur totale compétence sur l'urbanisme* » (mars 2010), enjeu central du développement local.

### 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 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. Sa mission, qu'elle construit largement, se concrétise par

---

<sup>18</sup> Par exemple 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 l'équipe municipale suivante, est impossible.

une accélération de l'accompagnement des agriculteurs et par la formation de « référents agricoles » parmi les agents de terrain de l'EP-PNM pour garantir une relation de proximité. Cette posture 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 ; 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 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 ». (...) 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. (...) 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 ! ». (...) ça n'est pas facile, mais je ne travaille que là (...) où il y a un garde qui s'investit (...) Du coup, ça a fait tâche d'huile et j'ai pu réunir pour la charte un groupe de « référents agricoles ». » (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 excessif 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 dans ce domaine. Le compte-rendu de sa réunion du 22 avril 2009 met en avant la charte comme moyen de répondre aux problèmes qu'ils rencontrent. Les chambres d'agriculture des Alpes-Maritimes et des Hautes-Alpes nouent ainsi un partenariat avec l'EP-PNM pour rédiger le diagnostic agricole de la charte :

*« 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 couplé aux premières réunions de sensibilisation sur la charte. Cette construction active d'alliances concrètes 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. L'étude « pré de fauche » les légitime par des statistiques. Les discours d'agriculteurs oscillent entre défaitisme et dénonciation des double discours des élus qui soutiennent l'agriculture, mais agissent en faveur des propriétaires fonciers et des promoteurs en favorisant la dynamique d'urbanisation au détriment de l'agriculture :

*« On craint l'urbanisation galopante 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 » (éleveur, juin 2009).*

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 en pratique 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, qui concernent souvent des éléments du décret, sur lesquels 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 des élus, s'appuyant sur la connaissance de terrain de ses collègues pour arriver à des informations précises situées de concert sur une carte vierge de la commune. A chaque fois, le document d'urbanisme de la

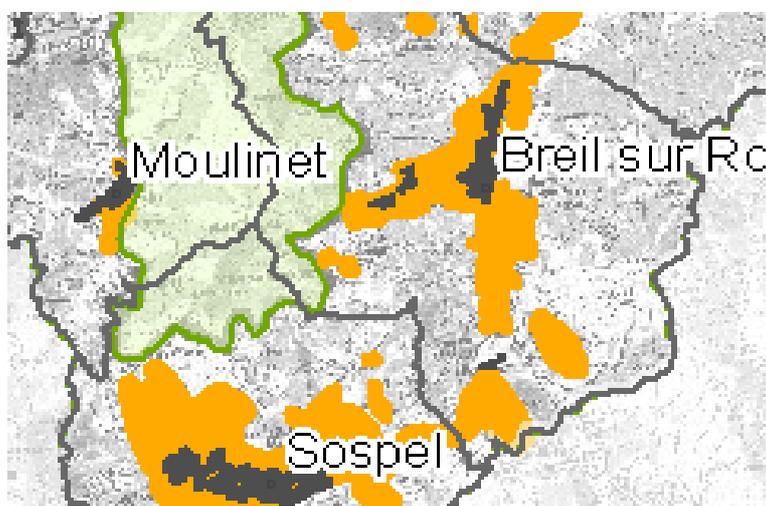
commune est examinée de près et ainsi reportée sur la cartographie associée à la charte. La réunion se termine par une vérification que l'essentiel a été dit, ce qui était quasiment toujours le cas, compte tenu du « mandat » donné par Eric Ciotti, et des conditions d'écoute et de confidentialité de ces réunions en coulisses bilatérales, de nature à tisser des relations de confiance entre les rédacteurs de la charte et les maires. 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 l'agriculture ; certaines, conscientes que leur attractivité touristique et résidentielle passe par le maintien des paysages, font le choix d'un zonage équilibré de l'espace ; d'autres, 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 est présentée en 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. » (Orientation intitulée « maintenir l'agriculture autour des villages », V0, mars 2010).*

Trois exemples de mesures concrètes sont donnés et la cartographie associée à l'échelle 1/100000<sup>ème</sup> reprend les zones « A » de tous les documents d'urbanisme, ou 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 :

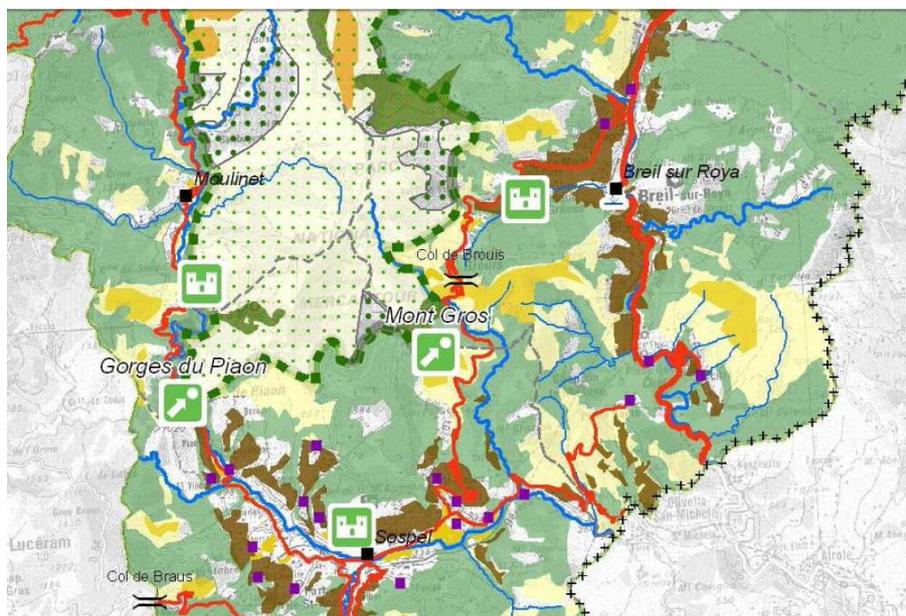
*« La couronne agricole autour des villages est un ensemble de zones hétérogènes (...). Ces zones sont des territoires d'application prioritaire des orientations portant sur l'agriculture. Leur délimitation s'est effectuée après consultation des documents d'urbanisme existants » (V0).*

**Encadré 35** : 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 clos 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 outil sur lequel j'ai des réserves* ». 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 une représentation cartographique, et la zone orange n'est liée qu'aux orientations « *soutenir la structuration des agriculteurs sédentaires* » et « *gérer le domaine pastoral* » qui n'ont pas d'incidence concrète sur la gestion du foncier.

**Encadré 36** : secteur de Sospel sur la cartographie des vocations du PNM (V1 septembre 2010)



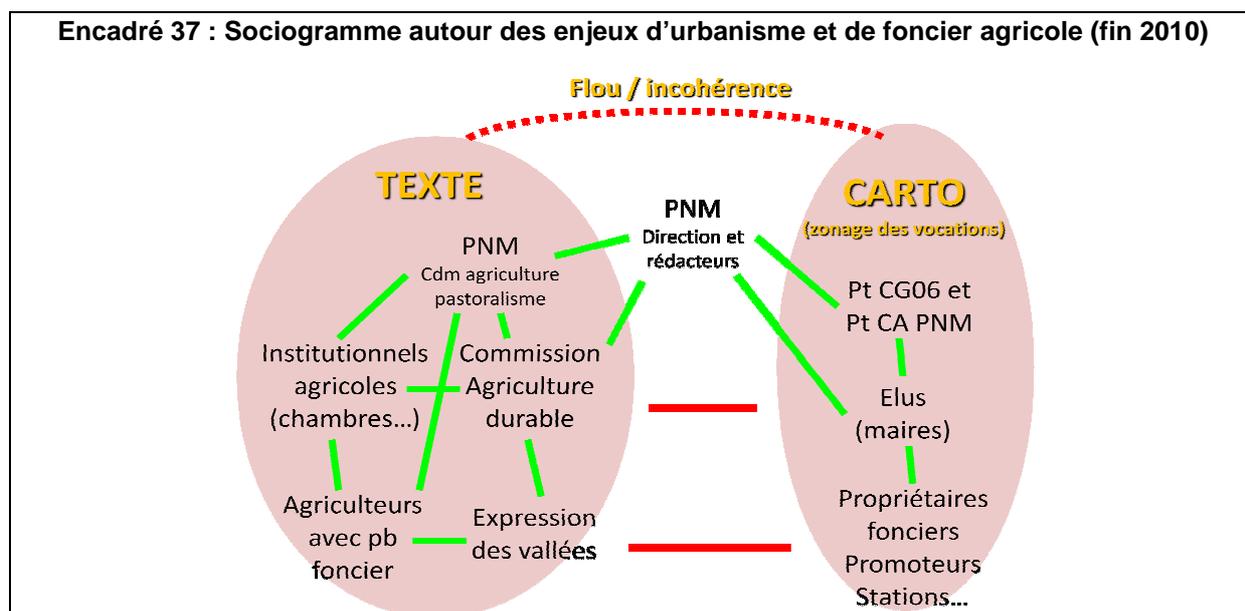
La négociation sur la cartographie n'étant pas achevée au niveau local, il est décidé que la version de la carte envoyée au CNPN pour son examen le 8 septembre 2010 sera « *un document à une échelle plus grande que le 1/100.000ème, sans fond de carte de repérage, afin d'axer la discussion sur les principes 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. 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. 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.

**Encadré 37 : Sociogramme autour des enjeux d'urbanisme et de foncier agricole (fin 2010)**



### 2.3.4 : Analyse de la résolution du problème de rédaction du « point dur » : derrière la stabilité, l'innovation ?

Une analyse attentive de la version finale de la charte et de la cartographie des vocations associée montre plusieurs déplacements importants. 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. Cette orientation est associée à un zonage marron sur la carte et à une légende : « *châtaigneraies et oliveraies* » (avec pointillées 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* » :

*« 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 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. 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 quinze ans dans la charte la vocation agricole de ces espaces. Le secteur de Péone-Valberg en est un exemple :

**Encadré 38 : 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 version finale de la cartographie, les zones jaunes rattachées à une orientation contraignante de la charte, ont augmenté en surface. Cela traduit 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 réunions ciblées 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, d'aller au plus loin de ce qui était négociable à ce moment au cas par cas : les choix restent flous, et la coopération entre acteurs agricoles, EP-PNM et élus locaux reste factice dans les communes où le marron domine ; en revanche, l'action de préservation du foncier agricole peut devenir une réalité concrète dans les communes où le jaune domine.

## **2.4 : Le développement des stations de ski : de la théâtralisation à de nouvelles modalités d'action collective ?**

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

Le territoire-PNM comprend huit 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 plus longs. Les espaces nordiques, aménagés pour la pratique du ski de fond ou de la raquette, sont au nombre de neuf. 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 territoire où les activités touristiques 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 petite ou 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 7 000 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. Le découpage du cœur de parc a été, peu après « l'Affaire de la Vanoise », soigneusement fait pour que l'ensemble des stations et domaines skiables soit en aire d'adhésion. La notoriété et l'image du parc sont peu mises en valeur comme facteur d'attractivité, ce qui va de pair avec des stratégies d'évitement entre l'EP-PNM et les gestionnaires de station depuis la création du PNM. Les premiers considèrent que le parc 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 tétras-lyre 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 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, la chargée de développement local de l'EP-PNM sur la Tinée, les élus des communes et les exploitants 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. 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 dix 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. Le travail de « tissage de liens » est encore plus difficile que ce à quoi ces agents s'attendaient, 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 deux 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 » (Chargé de développement local, juin 2012).*

*« Les relations avec les agents de développement des intercommunalités ont parfois été difficiles. Certain dénigraient le travail de nos agents de développement en disant qu'ils n'avaient pas leur place, et qu'ils n'étaient 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 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 ? » (Elu, 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, sentiers d'interprétation et de randonnée, rénovation du gîte de Bousiéyas, étude paysagère, 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, avec des agents du service DDP qui cherchent à être « *promoteur d'idées plus que de vouloir toujours éteindre des incendies* » (Agent de l'EP-PNM, avril 2010). C'est ce qu'illustrent 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. (...) C'est donc le portrait d'un territoire à la fois fort et fragile. (...) 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. (...) C'est d'abord autour de l'appellation « massif du Mercantour » qu'un travail d'identité et de communication est à faire. (...) Dans ce projet territorial, l'adhésion au Parc national du Mercantour et la collaboration qui doit en découler 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. A l'issue des discussions sur le PADS, ce point, tout en restant controversé, fait 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. (...) 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 du 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 (...). J'ai vu l'intérêt de la*

*station sur les vingt et trente ans à venir. (...) L'image du PNM en fait partie, la défense de l'environnement (...). Et puis ça nous permet un voisinage avec le PNM basé sur la collaboration, plutôt que la 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 (...). 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. (...)*

*L'établissement du parc soutiendra et accompagnera les stations de montagne en les aidant à mettre en œuvre une réflexion stratégique sur leur développement. (...) 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... », V2 janvier 2011).*

Ce texte, un des plus précis des orientations de l'AOA, 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, avec des tensions entre élus locaux et protecteurs de la nature :

*« Je souhaite que les préconisations relatives 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 (...). 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 ! » (Eric Ciotti, président du CA et président du CG06).*

La formulation d'engagements généraux et flous proposée par Eric Ciotti est adoptée à l'unanimité moins 2 voix (représentants des APN et du personnel de l'EP-PNM). Cette montée au créneau traduit la relative mise à l'écart du CG06 dans les négociations directes :

*« 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 différences entre ce qui est déjà skiable et l'enveloppe bleue des domaines skiables sur la carte, moins de 10%. Il n'y a pas de vallon en bleu sans remontées existantes. Sur [l'une des stations], il y a eu*

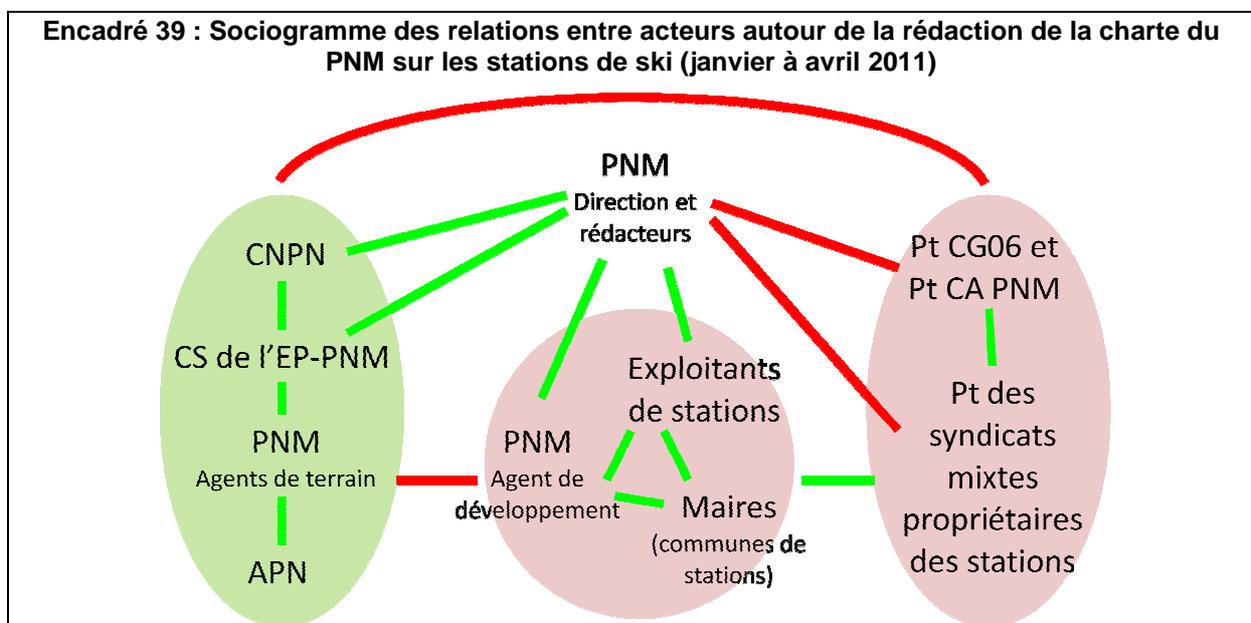
*énormément de discussions, des négociations difficiles par moment, mais on reste dans les 10 %.* » (Directeur adjoint de l'EP-PNM, mai 2011).

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 ces points clé :

*« 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 :



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 lesquels 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 quelques « lignes rouges » non-négociable pour l'EP-PNM (cartographie précise sur le plan de parc et extension de moins de 10% en surface). Après la théâtralisation de février 2011 cette troisième alliance permet la négociation d'un compromis entre la position de principe du CA et celle du CNPN sans 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 et temporaire. Elle n'a pas conduit à un principe de « surprécaution » élargissant largement l'enveloppe du domaine skiable sur la carte des vocations.

#### 2.4.4 : Analyse de la résolution du problème de rédaction du « point dur » : derrière la stabilité, l'innovation ?

Nous avons déjà souligné le rôle important de médiateur (courtier et généraliste) joué par l'agent de développement sur le sujet des stations qui concrétise une évolution de la posture et du rôle de l'EP-PNM déjà soulignée 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, 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 relais 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 événementiels, 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 relais au PNM sur le territoire, qui m'a sollicité pour des programmes que je n'aurai pas vu passer ou sur lesquels je n'aurais pas osé aller, le PADS par exemple. (...) Le PNM joue le rôle de coordinateur des collectivités. » (Agent de développement d'intercommunalité, 2012).*

Cette évolution du fonctionnement concret en interne, avec un relais 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 :

*« Les maires sur certains projets nous voient ensemble. (...) Le chef de secteur intervient sur le milieu aquatique, le pâturage, le tétras, 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 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 cale, 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 trois ans »* (agent de développement d'intercommunalité). Le second déplacement concerne la gouvernance locale, l'organisation des acteurs 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 menacée par l'intégration le 1<sup>er</sup> 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, 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 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'études ». (Chargé de développement de l'EP-PNM, juin 2012).*

*« 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. » (chargé de développement local de l'EP-PNM, juin 2012).*

Une enquête sur l'action de l'EP-PNM dans le domaine du développement local, conduite début 2011, confirme cette évolution. 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. Elle 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.

## **Conclusion du chapitre 3 : PNV et PNM, deux PNx pour une même histoire ?**

La description des jeux d'acteurs qui s'organisent autour de la rédaction des principaux enjeux des chartes du PNV et du PNM montre beaucoup de récurrences, dans le temps pour chacun des parcs, mais aussi entre les deux territoires. Dans la conclusion de la partie I, nous allons tirer de ces récurrences trois principaux éléments d'analyse : l'élaboration des chartes est marquée par la réactualisation des règles de la gouvernance historique des PNx ; elle a pour effet de renforcer le pouvoir d'acteurs qui étaient déjà « aux commandes » ; et les projets de territoire écrits noir sur blanc dans les chartes sont dans la continuité du fonctionnement antérieur. En bref, loin d'être l'instrument miracle du changement de gouvernance annoncée par la réforme de 2006, la charte est d'abord le révélateur de la gouvernance existante. Pour autant, nous avons souligné, notamment dans le Mercantour un certain nombre de déplacements sur lesquels nous nous focaliserons dans la partie II.

# **Conclusion de la partie I : une dominante de réactualisation**

---

Après avoir décrit les conditions a priori difficiles du travail de réforme des PNx, et la rédaction des chartes du PNM et du PNV « à l'épreuve des faits », nous allons mobiliser deux ressorts comparatifs pour conclure à une dominante de stabilité de leur gouvernance. Le premier passe par une comparaison entre les jeux d'acteurs historiques et ceux qui s'articulent autour de l'écriture des huit « points durs ». Le second passe par une focalisation du regard sur les similitudes entre les problèmes posés par cette écriture et les façons de les résoudre dans le PNV et le PNM. Nous nous appuyerons pour cela sur les descriptions et les analyses du chapitre 3 sans les répéter. Nous préciserons de façon abrégée à quel « point dur » nous faisons référence : la rédaction du caractère (CaractPNV), du préambule (PréambPNV), la cartographie des extensions potentielles de domaines skiables (CartoPNV) et la stratégie touristique associée au modèle de développement des stations (UrbPNV) pour le PNV ; l'alevinage des lacs de montagne (AlevinPNM), l'hydroélectricité (HydroPNM), les contraintes d'urbanisme au regard des enjeux fonciers agricoles (UrbPNM) et la stratégie touristique associée au modèle de développement des stations (StationPNM) pour le PNM.

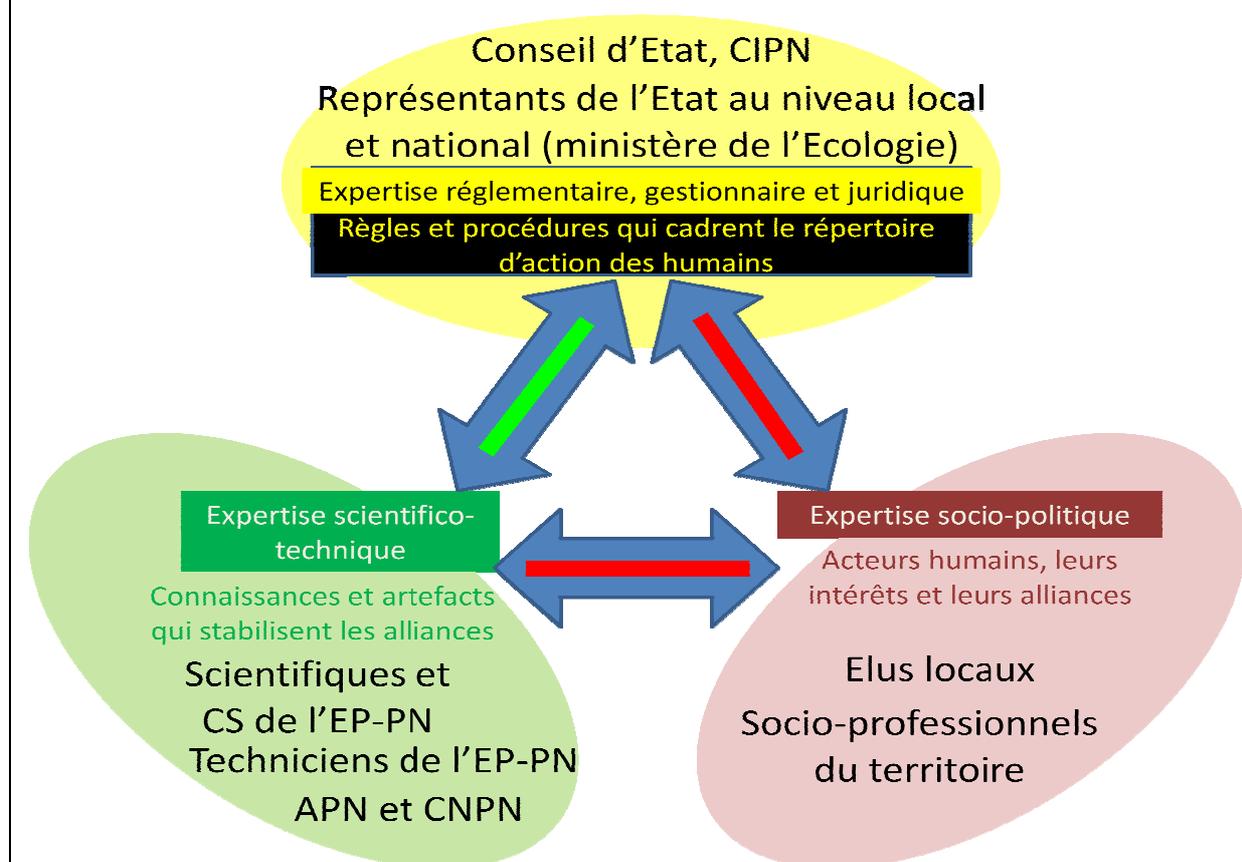
La dominante de réactualisation se concrétise par le maintien des anciennes configurations d'acteurs et par des chartes dont le niveau d'ambition, fort en cœur, est faible en AOA, alors même que le pari formel de « changement de gouvernance » de la loi de 2006 mettait en avant l'appropriation des enjeux de préservation du patrimoine et de développement durable en AOA. L'ambition des chartes de PNx y est inférieure à celle des PNR, alors que les premiers sont souvent présentés comme le « fleuron de la protection de la nature en France ». Le paradoxe n'est cependant qu'apparent, et nous verrons à la fin de ce chapitre qu'il s'explique à la fois par les mécanismes de réactualisation des jeux d'acteurs historiques et par la structure spécifique de la négociation des chartes. Tous ces éléments démontrent empiriquement la forte dépendance au sentier de la politique publique des PNx.

# Section 1 : La réactualisation de la gouvernance historique

## 1.1 : La stabilité du « triangle de l'expertise historique » et des alliances qui le sous-tendent

Les sociogrammes correspondant à la rédaction des « points durs » de la charte du PNV se ressemblent tous et mettent en évidence l'opposition entre des alliances qui prennent appui sur les trois formes d'expertise de la « carte de l'expertise historique » des PNx. Ces alliances réactualisent celles qui se sont rapidement formées après la création du PNV, au cours de l'Affaire de la Vanoise. Chaque conflit (par exemple celui du vallon du Clou, CartoPNV), chaque négociation autour des règles de classement/déclassement des réserves naturelles a été l'occasion de les entretenir. Dans le PNM, les tensions entre acteurs porteurs d'une rationalité technico-scientifique et d'une rationalité politique sont patentées (AlevinPNM), et dès que les enjeux sont forts, les conflits frontaux réapparaissent entre les alliances que le retour du loup en 1992 avait dressées l'une contre l'autre (HydroPNM). En stylisant les traits, trois alliances sont récurrentes : la première (en vert) regroupe les scientifiques, les membres des conseils scientifiques et les techniciens des EP-PNx, les associations de protection de la nature et au niveau national le CNPN qui sont porteurs d'une expertise technique et scientifique visant la protection de la nature ; la seconde (en rose) regroupe les élus et socioprofessionnels locaux qui sont porteurs d'une expertise socio-politique mettant en avant le développement local ; la troisième regroupe les représentants de l'Etat au niveau local et au niveau national, ainsi que le CIPN et le Conseil d'Etat qui sont porteurs d'une expertise juridique et administrative visant le respect du droit et des procédures en vigueur. Globalement (dans tous les points durs du PNV, ainsi qu'AlevinPNM, HydroPNM, StationsPNM), l'alliance entre acteurs « verts » et « jaunes » s'oppose aux acteurs « roses ». Quand des alliances se nouent entre acteurs « verts » et « roses » au niveau local, elles sont défaits par un arbitrage ou une pression des acteurs « jaunes » au niveau national (CaractPNV, PréambPNV ou encore UrbPNV à propos de la rédaction du paragraphe sur l'urbanisme de station, remis en cause par l'introduction des éléments de la DTA). Le schéma ci-dessous illustre la superposition entre la carte de l'expertise historique des PNx et les jeux d'acteurs récurrents autour de la rédaction des points durs des chartes du PNV et du PNM. L'une stabilise les autres et inversement dans un mécanisme qui s'auto-entretient.

**Encadré 40 : Superposition entre la carte de l'expertise historique des PNx et les jeux d'acteurs récurrents autour de la rédaction des points durs des chartes du PNV et du PNM**



Des variations existent et la cohésion interne de ces trois alliances est variable (nous y reviendrons dans la partie II) : la dualité de l'Etat est par exemple illustrée par le positionnement du Préfet au niveau local, qui joue un rôle neutre ou en alliance avec les acteurs « verts » en Vanoise (régulation hiérarchique), alors qu'il s'aligne sur la position du président du CG06 dans le Mercantour (régulation croisée). Elle est également illustrée par les deux recours mis en pratique en parallèle pour trouver une solution à la cartographie des domaines skiables en Vanoise : mobilisation de la tutelle ministérielle par l'EP-PNV et de la ministre par le député Bouvard (CartoPNV). Mais globalement ces trois groupes d'acteurs et l'équilibre de leurs rapports de force sont stabilisés par les objectifs et l'expertise de chacune des alliances définie comme « *un assemblage d'éléments hétérogènes considérés comme suffisamment robustes pour avoir une certaine stabilité : ce que l'on sait (ou croit savoir) et ce que l'on décide (ou croit décider) se trouve aligné et se renforce mutuellement* » (Lolive, Tricot et al. 2000, p.20). S'y superposent trois clivages qui confortent les mêmes relations : entre protection de la nature et développement local (stationsPNM, CartoPNV, UrbPNV) ; entre primauté des enjeux nationaux et primauté des enjeux locaux (HydroPNM) ; et entre arguments de spécialistes et langage « profane » (AlevinPNM).

## **1.2 : La réactualisation des « règles de la gouvernance historique »**

Dans les deux PNx, la remise en suspension des équilibres stabilisés entre l'EP-PN et les acteurs du territoire a eu pour effet le retour des réflexes de la gouvernance historique et de ce que cet élu du PNM appelle les « vieilles rengaines » :

*« Le fait de renouer le dialogue a permis à certains de réaffirmer des choses négatives. C'est sorti dans les réunions, alors qu'il n'y avait plus d'espace d'expression pour ceux qui avaient des choses contre le PNM. Les rengaines les plus fréquentes c'est : « on nous assomme, on nous a imposé des zones protégées Znieff, Natura 2000, et aujourd'hui avec la charte, on risque de nous imposer une extension de la zone de protection, alors que jusqu'à maintenant on connaissait bien les limites de la zone cœur ». (...) Le deuxième sujet c'est le loup, dont on s'empare très facilement : « c'est la faute du PNM si le loup est revenu, c'est le PNM qui l'a réintroduit » ». (Elu du PNM, juillet 2012).*

L'évitement qui fait des PNx des juxtapositions de mondes se concrétise de façon particulièrement explicite par la juxtaposition des acteurs « verts » et « roses » dont le conflit se joue par avis formels interposés en mettant en avant des légitimités et des registres argumentaires complètement différents (« cité écologique » et « civique-légale », AlevinPNM). Nous avons insisté sur plusieurs moments de confiscation du débat, rendant impossible la confrontation directe des points de vue (UrbPNM, UrbPNV), et sur la juxtaposition dans le temps des contributions des acteurs à la charte : la première cartographie du PNV est construite par les acteurs « verts », et la seconde par les acteurs « roses » après les réunions communales de l'automne 2009 (CartoPNV). Le non-positionnement récurrent des élus du PNV est aussi une forme concrète d'évitement. Celui-ci est patent dans les décisions successives du CA de l'EP-PNV qui se contente de « prendre acte » (de la contribution des élus le 26/11/09, de l'APS le 27/4/10...) puis de reporter d'une séance à l'autre la validation du projet de charte jusqu'à en « prendre acte » le 28/3/12. Nous avons enfin mis en évidence trois figures de l'évitement (par déplacement dans le temps, sur une autre scène ou sur une autre incertitude) du débat de fond sur l'évolution du modèle des stations de la Vanoise, alors même que c'est un des enjeux majeurs du territoire (UrbPNV).

La coopération faible qui fait des PNx des cristallisations de conflits est illustrée par la vigueur des échanges lors du CA du 25/2/11 de l'EP-PNM (HydroPNM, StationPNM) ou encore la « guerre de tranchée » que nous avons décrite entre les alliances vert/jaune contre l'alliance rose à propos des paragraphes sur l'urbanisme des stations du PNV. A partir de la

surprise en bureau du 4/6/10 où les élus découvrent que la charte est l'occasion du retour de la DTA Alpes du Nord « par la fenêtre », chaque alliance n'aura de cesse de défaire dans les scènes qui lui assurent une suprématie ce que l'autre a tenté de modifier ou de réintroduire. Cette instrumentalisation de la charte par les représentants de l'Etat pour « sauver la DTA » conduit à faire du PNV et de sa charte le bouc émissaire d'enjeux qui les dépassent.

La participation molle qui fait des PNx des rassemblements sur des choix flous ou l'absence de choix est particulièrement éclairante sur la rédaction du préambule de la charte du PNV à tel point que les acteurs eux-mêmes sont parfois perdus entre les versions successives et la version actualisée soumise à discussion (PréambPNV). La rédaction de la charte devant « tenir ensemble » des acteurs aux objectifs et rationalités irréconciliables, le découplage du texte et de la cartographie (UrbPNM) permet un rassemblement de façade qui ne peut être un véritable socle d'action collective. La notion d'exemplarité que chaque acteur investit de sa propre vision et de son propre niveau d'exigence, comme les notions « *d'espaces associés aux stations* » et « *d'espaces associés aux villes, villages et principaux hameaux* » avec leur figuration sur la carte (ellipses pour CartoPNV, hachures grises pour UrbPNV) sont des portes de sortie récurrentes pour obtenir un consensus mou sur des choix flous.

La théâtralisation, avec des comportements ancrés dans des routines plus que dans des problèmes concrets, avec des conflits de principe plus que d'intérêts réels, est illustrée de façon particulièrement nette par la surenchère continue et les principes de « surprécaution » appliqués par les élus à propos des « *zones de questionnement pour l'extension des stations* » (CartoPNV) qui concernent des projets ressortis des tiroirs et dont la réalisation est parfois totalement irréaliste. Les débats restent des débats de principe dans lesquels chaque acteur prend une grande marge de précaution. L'écart entre le discours du maire de Pralognan en CA de l'EP-PNV et en coulisse lors d'une réunion municipale centrée sur les projets concrets de la commune est aussi une preuve concrète de cette théâtralisation. Celui du député Bouvard lorsqu'il rencontre la ministre de l'écologie met en avant un discours entendu maintes et maintes fois sur la défiance créée par une charte « *conçue par le PNV uniquement dans une approche de protection* » et des relations qui restent difficiles avec des agents de terrain considérés comme « *des agents de police* ». Le discours d'ouverture et de partenariat tenu par les représentants de l'EP-PNV est occulté : il y a déconnexion entre la négociation formelle de la charte qui se fait sur des principes et les règles du jeu collectif local qui se construisent au quotidien. Les élus ont obtenu toutes les concessions qu'ils souhaitaient dans la charte du PNV mais cela n'a aucune prise sur la défiance qui reste de

mise dans les conseils municipaux et qui les conduit à simplement « acter » la charte en CA du 28/3/12. Les discours « tout faits » sont récurrents. On retrouve les mêmes à propos de la DTA et de la charte considérés comme des instruments au service « *d'empêcheurs de skier en rond* » : les acteurs jouent des rôles qui se répondent parfois du tac au tac comme nous l'avons illustré par des échanges multiples entre représentants d'APN et élus en CA de l'EP-PNV (CartoPNV, HydroPNM, StationPNM). Les « coups de théâtre » sont enfin fréquents : lors du CA de l'EP-PNV du 21/4/11, le Préfet propose de supprimer purement et simplement tout élément cartographique sur ces zones en faisant abstraction du travail de plusieurs semaines pour répartir les projets en trois listes et les cartographier par des pastilles de différentes couleurs (CartoPNV) ; malgré une intense préparation en amont, les compromis négociés avec les acteurs de terrain volent en éclats à la réception de l'avis du préfet du 17/6/10 (HydroPNM) ou lors du CA de l'EP-PNM du 25/2/11 (StationPNM).

Notons de façon générale que ces quatre « règles du jeu de la gouvernance historique des PNx » structurent d'autant plus les jeux d'acteurs que les enjeux sont importants : c'est le cas pour chacun des points durs que nous avons analysés (des consensus ayant été trouvés facilement pour le reste de la rédaction des chartes) ; c'est aussi particulièrement le cas au moment des étapes clés de validation d'un stade de rédaction de la charte et cela d'autant plus qu'elles ont lieu dans des scènes formelles officielles (contraste entre le ton des réunions en coulisses de l'assemblée générale des maires, et les réunions de CA, StationPNM, HydroPNM, AlevinPNM).

### **1.3 : Des « règles de la gouvernance historique » qui « font système »**

La description fine d'un seul « point dur » nous aurait permis de caractériser la réactualisation des « règles de la gouvernance historique ». L'étude des huit points durs nous a permis par repérage des récurrences, de produire ces connaissances très tôt et de les confirmer au fil du déroulement des négociations sur ces enjeux. Elle rend en outre le raisonnement scientifique plus robuste. Prenons ici quelques exemples pour concrétiser le fait que ces règles sont interdépendantes et liées par des mécanismes systémiques.

L'évitement caractérise par exemple tout le début de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité. L'opposition entre partisans de l'interdiction, et partisans du développement des projets hydroélectriques se fait indirectement (avis du Préfet du 17/6/10, convention Borloo du 23/6/10). Chaque alliance renforce sa logique propre, ce que traduit la rédaction très technique de V2 avec une liste de critères cumulatifs rendant de fait impossible tout nouveau projet. La juxtaposition se termine avec la mise en contact directe inéluctable des deux alliances lors du CA de l'EP-PNM du 25/2/11 lors duquel les conditions d'un conflit frontal et violent sont réunies : des enjeux contradictoires, un arrêt des contacts et des négociations directes depuis plusieurs mois, la nécessité de valider une première version de la charte, et même le décor somptueux du Palais Sarde dans le vieux Nice. Le conflit éclate entre Eric Ciotti, le sous-préfet de Nice montagne, le DREAL, le directeur de l'EP-PNM et un représentant des APN, avec de multiples figures de théâtralisation, que ce soit dans la tournure caricaturale des discours, les menaces, ou les successions de rôles contradictoires adoptés par le sous-préfet. L'issue sera trouvée en fin de CA par la suppression de toute mention spécifique à l'hydroélectricité dans la charte, laissant de fait le flou sur la possibilité de construction de nouvelles centrales dans le contexte de révision du classement des cours d'eau. Cette succession de séquences partant de l'évitement, passant par le conflit et la théâtralisation pour trouver une issue dans un rassemblement sur des choix flous est très fréquente. Elle a été décrite quasiment à l'identique pour d'autres points durs (CartoPNV, UrbPNV).

Mais les mécanismes systémiques qui entremêlent les quatre règles de la gouvernance historique peuvent aussi être plus complexes. La rédaction du préambule de la charte du PNV en est un exemple : l'évitement d'un débat de fond sur trois points controversés (position du préambule et niveau d'engagement des élus, évolution du rôle de l'EP-PNV, neutralité de l'adhésion vis-à-vis des financements) conduit à un conflit entre alliance « verte » et alliance « rose » qui se traduit bureau après bureau, CA après CA par une joute rhétorique où les acteurs répètent les mêmes arguments. Dans cette situation, les rédacteurs de la charte et le préfet subissent les rapports de force entre les deux alliances, et s'enferment dans des stratégies d'évitement qui consistent à requalifier les divergences de fond en simples questions de forme qui devraient être faciles à régler. Mais dans l'évitement, même le consensus mou est difficile à construire : les négociations n'ont pas de prise, elles n'avancent pas. Nous avons vu que si les positions d'acteurs sont figées, le jeu n'est pas un jeu à somme nulle car la relation entre les deux alliances se dégrade, devenant de plus en plus conflictuelle : les acteurs ont l'impression de ne pas être compris ; ils s'usent à répéter et à dépenser de l'énergie pour une résolution de problème qui n'avance pas. Le bureau,

jusqu'alors épargné par les conflits frontaux et la théâtralisation, devient la scène de menaces directes le 21/6/11 qui s'ajoutent à une n<sup>ième</sup> répétition des mêmes arguments de part et d'autre. Dans ce contexte de conflit larvé trop intense, le rassemblement sur des choix flous ne permet pas de résoudre les problèmes posés par la rédaction de ce point dur. C'est l'autre piste de sortie caractéristique de la gouvernance historique du PNV qui est mise en œuvre : l'arbitrage autoritaire (même s'il s'opère selon des déplacements et lissages progressifs) par les représentants de l'Etat, mettant en avant la menace d'une non validation de la charte par le Conseil d'Etat si le préambule n'est pas un texte porté par tous les acteurs, et non plus seulement par les élus.

## **Section 2 : Le renforcement du pouvoir d'acteurs qui étaient déjà « aux commandes »**

Rappelons la définition neutre du pouvoir que nous adoptons ici (par opposition à la conception négative et répressive fréquemment utilisée) en nous basant sur la sociologie de l'action organisée (Crozier et Friedberg 1977) : le pouvoir est le mécanisme quotidien de régulation de l'ensemble des relations entre individus libres. Il n'y a pas d'appropriation possible du pouvoir, il ne peut être un attribut des acteurs, car c'est une relation. Le pouvoir de A sur B correspond à la capacité de A à obtenir que sa négociation avec B aboutisse sur un échange qui lui soit favorable. Il se mesure à la marge de liberté plus grande dont dispose A, pour refuser ce que B lui demande. Ses ressources (force, richesse, prestige, autorité, réseau relationnel...) n'interviennent que dans la mesure où ils lui fournissent une liberté d'action plus grande. Le cas extrême de la relation de pouvoir de A sur B correspond au cas où A agit pour élargir sa marge de liberté et d'arbitraire, pour garder ouvert l'éventail de ses comportements possibles, et restreint celle de B en l'enfermant dans des contraintes telles que son comportement devienne totalement connu d'avance. Le pouvoir est une relation d'échange, donc de négociation dans laquelle deux personnes au moins sont engagées. C'est une relation instrumentale (motivée par un but pour lequel l'acteur est prêt à engager ses ressources), non transitive (chaque action constitue un enjeu spécifique autour duquel se greffe une relation particulière entre deux individus), réciproque (elle implique échange, et si un des individus n'a plus de ressources à échanger, il ne peut plus entrer dans une relation de pouvoir), et déséquilibrée (existence d'un rapport de force dont l'un peut tirer

davantage que l'autre, même si ce dernier n'est jamais totalement démuné et garde toujours une marge irréductible d'autonomie). Par facilité de langage nous parlerons du « pouvoir d'un acteur », mais cela désignera bien sa liberté d'action et sa capacité à obtenir ce qu'il souhaite dans sa relation avec tel ou tel autre acteur.

La structure d'interdépendance construite par les relations de pouvoir entre acteurs dépend des menaces, des promesses, des réputations et des ressources de chaque acteur, car elles lui permettent de maîtriser des incertitudes pertinentes pour les autres acteurs. Pour résoudre leurs problèmes, ceux-ci peuvent avoir besoin d'expertise (savoir et savoir-faire), de lien avec leur contexte d'action (relais et connaissances), d'information (sachant que toute transmission d'information est en partie une déformation) ou de règles formelles (liées à une structure d'autorité). Ces quatre sources d'incertitude constituent ainsi quatre « sources de pouvoir » dans une relation entre deux ou plusieurs acteurs. En ce sens, l'élaboration de la charte des PNx est génératrice de nouvelles incertitudes sur sa nature juridique, son niveau de contrainte, sa validation par les conseils municipaux, l'évolution du rôle de l'EP-PN ou des élus qu'elle peut impliquer... Elle est donc génératrice de pouvoir potentiel pour les acteurs. Selon la façon dont ils vont être en mesure de se saisir de ces nouvelles zones d'incertitude, la structure d'interdépendance et donc les rapports de pouvoir entre eux peuvent évoluer. Mais nous allons voir que l'élaboration des chartes se caractérise globalement par le renforcement du pouvoir d'acteurs qui étaient déjà « aux commandes » : outre la réactualisation des alliances, de la carte de l'expertise et des règles de la gouvernance historique des PNx que nous avons soulignée ci-dessus, ceci contribue à la stabilité des jeux d'acteurs.

## **2.1 : Le maintien de la prépondérance du ministère de l'Ecologie et de sa logique juridico-administrative**

Par rapport à la loi de 1960 créant les parcs nationaux en France, la loi de 2006 est marquée par le « tournant procédural » des politiques publiques depuis les années 1980, et par la prise en compte d'un « impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer 2002).

*« La légitimité à parler au nom de l'intérêt général n'est plus le monopole de l'Etat, et celui-ci doit faire face à la concurrence des pouvoirs locaux ». « Les actions publiques doivent se soumettre à une double contrainte, celle de la légitimité verticale de l'Etat national et celle horizontale où s'affirme la légitimité du champ du pouvoir local » (Lascoumes 1998, p 66).*

Ainsi la réforme de 2006 définit ce que doit être la charte et sa procédure de validation dans des termes assez généraux qui laissent largement place à une interprétation par les acteurs. Son contenu, y compris la partie réglementaire des Marcoeurs doit faire l'objet d'une négociation locale que la charte est censée solidifier a posteriori. L'avis du ministère de l'Ecologie, tutelle des PNx n'est pas prévu en tant que tel dans la procédure d'élaboration et de validation de la charte. Tous ces éléments permettent de faire a priori l'hypothèse d'un désengagement du ministère de l'Ecologie. Mais la rédaction des chartes du PNM et du PNV à l'épreuve des faits montre qu'il n'en est rien, même si le poids de la tutelle ministérielle s'applique plus indirectement. Trois éléments permettent de l'expliquer.

Premièrement, les ressources de la tutelle hiérarchique des PNx restent pertinentes dans une politique publique dont le fondement reste juridico-administratif. Ses juristes ont le pouvoir de traduction de la loi : dans les discussions initiales entre directeurs de PNx, ils tranchent les controverses sur le nombre de pages qu'elle doit comporter ou encore le plan-type du document. Il en va de même pour la controverse sur la nature juridique de la charte : après une comparaison entre différents essais de cartographie réalisés par les PNx, la décision est prise par la tutelle et appliquée à la lettre par le PNV (CartoPNV)

*« La charte n'est pas un document d'urbanisme supra communal, et ne doit pas être lue comme telle. Son échelle doit être grande : 1/100 000ème 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).*

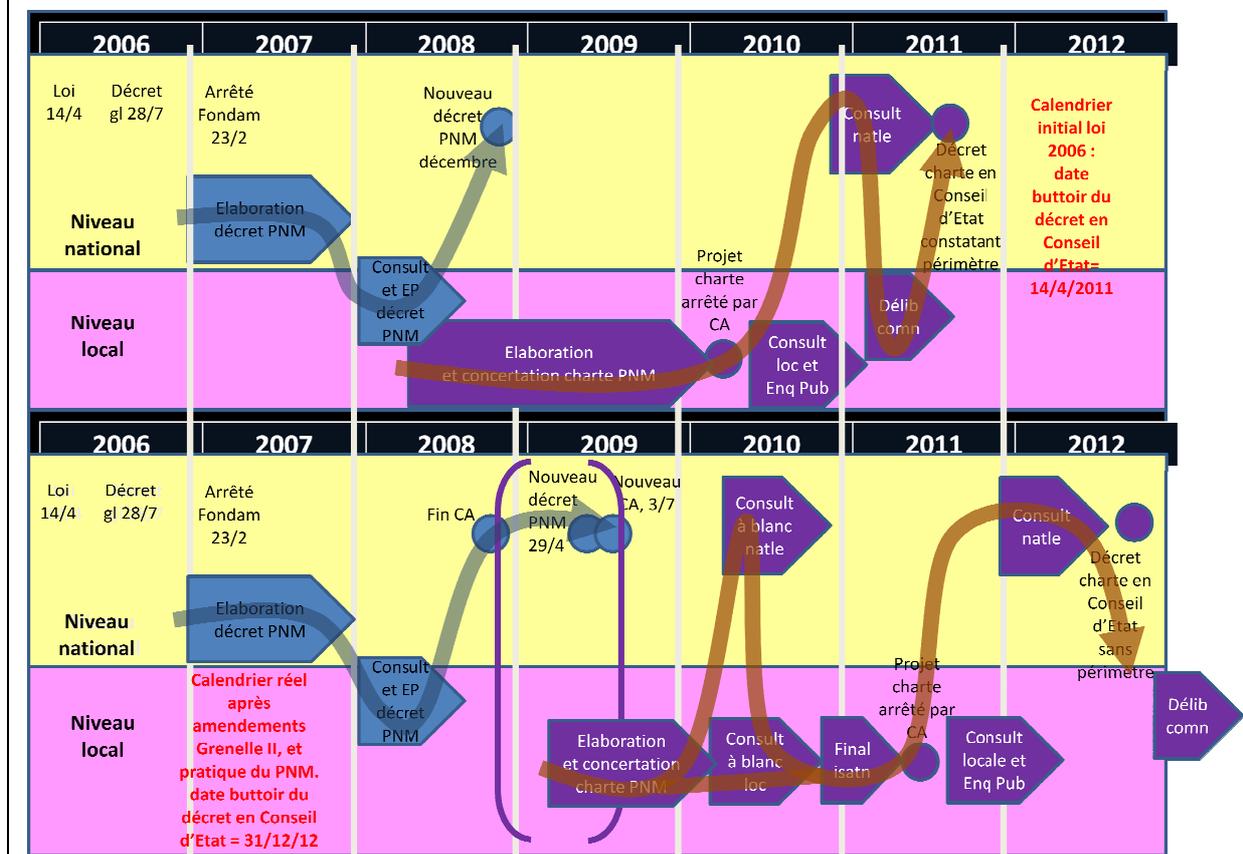
L'expertise juridique de la tutelle est ainsi demandée sur la notion de « *compatibilité* » et sur la cartographie des « *zones de questionnement* » (CartoPNV). Son appui et sa capacité à peser sur d'autres acteurs sont sollicités pour déplacer le débat au niveau national et obtenir des engagements à cette échelle pour cadrer les comportements locaux (Convention Borloo, HydroPNM). La prééminence de la rationalité juridico-administrative sur les rationalités techniques et politiques est illustrée par la remise en cause a posteriori de la rédaction du caractère du PNV : la décision d'autorité de la tutelle renforcée par un quasi monopole de la traduction juridique de la loi est immédiatement appliquée, presque sans soulever de contestations (CaractPNV). Le préambule des « *Fondamentaux des PNx* », imposé par la tutelle, qui cadre ce que doit être la charte et ce que signifie l'engagement des acteurs, pèse beaucoup plus que le préambule des élus, dont le principe, obtenu après la crise du CA du 10 juin 2009, est peu à peu abandonné (PréambPNV). La pertinence de l'expertise juridico-administrative et de l'autorité hiérarchique du ministère de l'Ecologie est d'autant plus forte

qu'elle repose concrètement sur peu d'acteurs : le sous-directeur des espaces naturels et un juriste du bureau des parcs nationaux. Mais ceux-ci sont au même poste depuis les prémises de l'idée de réforme des parcs nationaux : ils ont donc suivi et pesé sur toutes ses étapes, depuis le rapport Giran en juin 2003 jusqu'à la rédaction des chartes en passant par l'élaboration de la loi, les débats parlementaires et la rédaction de l'ensemble des textes réglementaires la déclinant. Cette continuité assure une grande cohérence à l'ensemble du dispositif juridico-administratif qui cadre l'élaboration de la charte et renforce d'autant le poids de leur expertise.

Ensuite, le ministère de l'écologie pèse indirectement par la maîtrise de la procédure d'élaboration de la charte. Les deux acteurs principaux que nous venons de citer ont un autre point commun : ils ont tissé une alliance très forte avec le conseiller d'Etat chargé de préinstruire tous les dossiers relatifs aux politiques environnementales. Ils interviennent d'ailleurs à ses côtés lors d'événements publics comme le colloque organisé à l'IEP d'Aix en Provence et demandent régulièrement son appui comme pour la définition du caractère du Parc Amazonien de Guyane (CaractPNV). Cette alliance à trois maîtrise en grande partie l'incertitude liée à l'avis du Conseil d'Etat, dernière instance à se prononcer avant les conseils municipaux sur la charte. D'où le poids des arguments qu'ils avancent fréquemment du type « *cela ne passera pas l'avis du Conseil d'Etat* » (PréambPNV, CaractPNV). Ces acteurs du ministère de l'écologie pèsent également sur l'agenda de la réforme : la pression du calendrier prévu par la loi de 2006 est souvent mise à profit pour accélérer les procédures, quitte à passer en force comme ce fut le cas pour la saisine du CNPN (CartoPNV), ou pour faciliter la prise et la pression comparative uniformisante des instances nationales sur les projets de charte en les faisant passer par « *trains de PNx* » sur de courtes périodes. Le calendrier de la réforme fait d'ailleurs l'objet d'une remise en cause par les présidents de PNx en alliance avec leurs directeurs, qui obtiennent par un amendement de la loi Grenelle II à la fois le report d'un an et demi de la date buttoir de validation de la charte par décret en Conseil d'Etat (passée à fin décembre 2012), et l'inversion, en fin de procédure de l'avis du Conseil d'Etat et du vote des Conseils Municipaux. La rédaction initiale de la loi de 2006 prévoyait en effet que les conseils municipaux décident de leur adhésion à la charte avant que le Conseil d'Etat ne se prononce sur le document et n'en change éventuellement des éléments. C'est une concrétisation supplémentaire de la prédominance des acteurs juridico-administratifs tant sur le fond que sur le contrôle de la procédure : le dernier qui se positionne maintient le plus longtemps l'incertitude sur son comportement et accroît de fait sa marge de manœuvre, ainsi que son pouvoir d'influence sur les autres acteurs. La tutelle impose également un « *tour à blanc* » complet de

consultation formelle sur les avant-projets de charte permettant de recueillir l'ensemble des avis locaux et nationaux pour réduire l'incertitude sur le positionnement des acteurs au moment où ils seront consultés sur les projet finaux. Cela déplace non seulement la négociation des équilibres de la charte dans les instances et le cadre de la procédure formelle, mais cela réduit aussi considérablement la durée de la phase de négociations informelles locales... Le schéma ci-dessous illustre la répartition dans le temps du processus d'élaboration de la charte du PNM : en jaune le passage au niveau national, en rose le passage au niveau local ; en haut le calendrier initial de la loi de 2006, et en bas le calendrier réel suivi. Nous constatons que même avec une date buttoir repoussée du 14/4/2011 au 31/12/12, l'année et demi prévue entre finalisation du décret révisé et début de la procédure formelle nationale s'est réduite dans les faits à un an, entre la nomination d'un nouveau CA le 3/7/09 et la première saisine pour avis du CNPN le 8/9/10 dans le « tour à blanc ». Il en est de même pour le PNV entre le 10/6/09 et le 23/6/10. Le caractère procédural de la loi de 2006 a donc peu d'espace pour être mis à profit et les jeux d'acteurs préexistant peu de temps pour évoluer !

**Encadré 41 : Illustration des phases nationales et locales du processus d'élaboration de la charte du PNM, comparant le calendrier législatif initial de la loi de 2006, et le calendrier suivi**



Le contrôle du ministère de l'Ecologie passe également par d'autres effets procéduraux plus discrets : une présence forte aux moments clés (lors du premier avis du CNPN sur une charte de PN, en l'occurrence le PNV le 23/6/10, les représentants du ministère étaient trois, dont le sous-directeur des espaces naturels en personne), et un pouvoir de synthèse des principales instances sollicitées. Le juriste du ministère de l'écologie que nous avons mentionné est par exemple le secrétaire des séances du CNPN dès lors qu'elles traitent des chartes de PNx. Ainsi les avis du CNPN ont évolué dans leur forme avec de plus en plus de « *visa* » à la manière des textes juridiques. Ils intègrent également des arguments juridiques alors que le CNPN n'est pas une instance juridique et recommandent par exemple de « *respecter les recommandations rédactionnelles du Conseil d'Etat* » (CaractPNV). L'analyse du point dur sur la rédaction du caractère du PNV montre bien comment le ministère procède à un recadrage progressif en utilisant des « points de véto » (Tsebelis 2002) sur lesquels il pèse indirectement (passage en CNPN, en CIPN, menace du passage en Conseil d'Etat...), et en mobilisant les effets cliquets (Pierson 2000) de dispositifs de cadrage (positionnements d'acteurs ou textes) de plus en plus étroits : avis du Conseiller d'Etat sur le caractère du parc amazonien de Guyane, avis du CNPN, du CIPN, lettre envoyée par la tutelle aux présidents de CA des EP-PNx le 12/10/10, puis discours et exégèse juridique sur la notion de caractère versés aux actes du colloque du 9/4/11 (CaracPNV).

Enfin, le poids de la tutelle ministérielle des PNx reste dominant par un mécanisme indirect de normalisation en raison de la dynamique collective et contemporaine d'élaboration des chartes de neuf PNx sur dix. Nous avons déjà mentionné le souhait de la tutelle de faire passer les chartes par « train de PNx » devant les instances nationales. Ses représentants insistent régulièrement sur la nécessité d'homogénéisation des chartes : les codes couleurs et modes de représentation devraient être similaires sur les cartes, afin que le Conseil d'Etat, le CNPN et le CIPN puisse « *saisir d'un seul coup d'œil les similitudes et les différences d'un parc à l'autre* » (juriste du ministère de l'écologie, octobre 2009). Ceci sera peu suivi d'effet concernant les cartes en revanche, les chartes de tous les PNx se ressemblent fortement en ce qui concerne le caractère et les Marcoeurs (ce que ce même acteur appelle les « *incontournables juridiques* » des chartes). La rédaction des Marcoeurs a d'ailleurs fait, dans la plupart des PNx, l'objet d'échanges nombreux en coulisse entre ce juriste et les directeurs, de façon à contrôler leur robustesse juridique et à éviter tout décalage d'un PN à l'autre susceptible, sauf explication étayée, de créer une fragilité juridique « *que le Conseil d'Etat ne manquerait pas de soulever* ». Plusieurs réunions préalables ont été organisées à l'initiative de la tutelle à des moments importants : une réunion au col Bayard le 6/5/10 des PNx les plus avancés pour préparer et caler leur passage en CNPN ; une réunion collective

du CNPN avec tous les directeurs de PNx le 22/6/10 pour déminer et sécuriser par des débats préalables généraux avec les membres du CNPN, le passage de l'avant-projet de charte du PNV le lendemain ; un débat collectif du même type avant le passage du premier PN en avis final devant le CNPN le 3/7/12. Jusqu'à fin 2010, le groupe de travail sur les chartes animé par Parcs Nationaux de France a très largement servi de caisse de résonance des préoccupations de la tutelle et de diffusion d'éléments de doctrine. Ces éléments ont été solidifiés « au fil de l'eau » après une analyse des expériences conduites par chacun des PNx, dans des lettres circulaires envoyées aux présidents des CA des EP-PNx le 24/11/09, le 12/10/10 (CaractPNV), puis le 25/5/11. C'est la concrétisation de dynamiques homogénéisatrices d'isomorphisme institutionnel (Dimaggio et Powell 1983) passant par trois mécanismes principaux : la coercition par décision autoritaire, l'imitation et la pression normative à l'adoption d'un modèle de réforme institutionnelle.

Pertinence de ses ressources, contrôle indirect de la procédure et effets d'isomorphisme institutionnel confortent donc le poids de la tutelle ministérielle dans la gouvernance des PNx, malgré le mouvement général de désengagement de l'Etat dans les politiques publiques, et le tournant procédural des années 1980. Cela se traduit concrètement par une prégnance forte des enjeux de la tutelle dans la résolution de la rédaction de plusieurs « points durs » : sécurisation juridique, réduction de l'incertitude sur les avis qui seront émis lors de la procédure finale (sauf pour le Conseil d'Etat qui ne fait pas partie du « tour à blanc »), homogénéisation des parties réglementaires de la charte, et déplacements sur les scènes juridiques pour arbitrage (CartoPNV, HydroPNM). Ces éléments montrent qu'il faut relativiser la portée du tournant procédural et délibératif en soulignant le maintien d'un pouvoir fort de l'Etat central. Ils prouvent aussi que les frontières entre les grandes catégories du politique, du scientifique et du juridique restent d'actualité et ne sont pas, dans notre cas d'étude, aussi mouvantes que certains auteurs le défendent.

## **2.2 : Un rôle déterminant des directions des PNx, qui tiennent la plume pour rédiger la charte**

Nous aurons l'occasion de revenir en détail sur le travail de ces « réformateurs au quotidien ». En bref, soulignons ici que le fait de tenir la plume de la rédaction de la charte donne aux directeurs et directeurs adjoints du PNV et du PNM un pouvoir de synthèse, de

traduction et de proposition qui renforce leur pouvoir hiérarchique au sein des EP-PN et leur rôle d'interlocuteur incontournable des acteurs locaux et nationaux dès lors qu'il s'agit d'aborder la charte. Ce pouvoir peut être utilisé de différentes façons, par exemple pour intégrer à la charte une note d'enjeux de l'Etat reprenant les dispositions de la DTA (UrbPNV) ou pour négocier des compromis rédactionnels entre les positions tranchées d'acteurs nationaux et locaux (HydroPNM, StationPNM). La complexité du processus d'élaboration de la charte, de la traçabilité dans le temps du document et des étapes de sa procédure de validation renforcent d'autant la pertinence de leurs ressources et les asymétries qui les mettent a priori en position favorable dans de nombreuses relations de pouvoir. Ils peuvent en effet mobiliser leur information, leur expertise sur la portée juridique de la charte et sur l'ensemble des dossiers techniques qu'ils sont amenés à connaître pour rédiger la charte, leur position de « marginal sécant » (Friedberg 1997) entre l'EP-PN et les autres acteurs locaux comme nationaux, ainsi que leur autorité hiérarchique sur l'ensemble de leur équipe.

Cela dit, cette concentration de sources de pouvoir est à nuancer, à la fois du fait du fonctionnement concret des systèmes d'action (l'autorité hiérarchique des directeurs est par exemple à tempérer dans des organisations qui fonctionnent en « pyramide inversée »), et en fonction de la pratique concrète du travail de réforme qu'ils conduisent. Nous envisagerons en détail dans la partie III les liens entre celle-ci et l'autonomie effective des réformateurs. Notons simplement que le travail de médiation concrète réalisé par ceux qui tiennent la plume de la charte du PNM (UrbPNM, HydroPNM, StationPNM) est significativement différent du rôle concret joué par leurs homologues de l'EP-PNV, qui subissent souvent les conflits entre des grandes alliances qui les dépassent, et tentent parfois en vain de bricoler des compromis qui finissent en consensus mou (CartoPNV, UrbPNV, PréambPNV).

### **2.3 : Un pouvoir renforcé des maires**

Depuis sa création en 1979, les élus sont majoritaires au CA du PNM. Pour l'EP-PNV, ce nouveau rapport de force ne prend effet que le 10/6/09, avec la nouvelle composition prévue dans son décret révisé et le refus en bloc des élus de valider l'ébauche de charte proposée par l'administration du parc. Dans les deux cas, la charte est l'occasion d'accroître leur

pouvoir dans les relations avec les autres acteurs en raison d'une incertitude clé qu'ils maîtrisent au moins partiellement ou peuvent en tout cas instrumentaliser : l'adhésion (ou pas) de leurs conseils municipaux à la charte en fin de procédure. C'est elle qui déterminera pour l'AOA le périmètre effectif du parc national et la menace de non-adhésion pèse donc fortement dans les négociations avec les maires.

*« 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).*

Elle pèse d'autant plus que le positionnement de la tutelle ministérielle invite à une logique de progrès (donc de montée en contraintes progressives) :

*« Je vous invite à limiter volontairement les ambitions d'exhaustivité de cette première charte (...). Il est indispensable de se situer dans la même logique vertueuse de progrès des chartes que celle qu'ont connue historiquement les parcs naturels régionaux : la seconde charte est plus aboutie que la première, et la troisième que la seconde ». (Lettre de la directrice de l'eau et de la biodiversité aux présidents d'EP-PNx du 24/11/09).*

Cette invitation en langage administratif feutré se traduit en coulisse par une insistance claire sur l'objectif donné aux directeurs de PNx, d'obtenir l'adhésion d'un maximum de communes : en raison de l'injonction formelle de changement de gouvernance, le constat de PNx « à trous » serait perçu comme un échec politique de la réforme. La sémantique de la « démarche de progrès » et le pari qu'elle traduit pour l'avenir (une des figures de l'évitement, UrbPNV) est récurrente dès lors qu'il s'agit de justifier un manque d'ambition de la charte. Ce pouvoir accru des maires se traduit concrètement par la concentration des débats avec eux, considérés comme interlocuteurs « privilégiés » et porte-parole légitimes des populations et socioprofessionnels. L'ensemble des « points durs » montre une ouverture limitée aux autres acteurs sur ces enjeux clés. Les discussions avec les socioprofessionnels ont lieu de façon bilatérale, en coulisse, à un niveau technique, ou juste lors des CA, mais l'idée de groupes de travail thématique a par exemple été abandonnée dans le PNM. Le fruit des ateliers prospectifs boycottés par les maires du PNV à l'été 2009 aura été revu et corrigé sur les points essentiels par les négociations conduites ensuite entre l'EP-PNV et les maires. Ceux-ci ont d'ailleurs refixé la méthode et les objectifs du travail sur la stratégie touristique de territoire fin 2009 (UrbPNV). De nombreux acteurs se plaignent d'ailleurs de cette focalisation du débat avec les maires :

*« La charte a permis un dialogue étroit entre l'équipe du PNM et les élus. Ce dialogue a eu lieu, il a été fort, ils ont beaucoup discuté. Cette discussion s'est faite sans nous (...) on aurait pu avoir des petites commissions thématiques sur des thématiques, en réunissant les gens qui avaient des avis opposés. En CA, j'ai émis des avis, on écoute mais chacun donne son avis de manière fermée, c'est trop court, tout ne peut pas se faire en CA. » (Représentant d'APN du PNM, juillet 2012).*

Bien que ce soit selon deux mécanismes différents (non-positionnement dans le PNV permettant aux maires d'obtenir a posteriori gain de cause sur les points de la charte qui les

gênaient ; travail préparatoire en coulisse avec une préséance systématique des élus notamment par le biais de l'assemblée générale des maires du PNM), tous les points durs illustrent une prépondérance des maires dans les décisions importantes. Paradoxalement, l'injonction de participation des chartes a renforcé la démocratie représentative.

Ce pouvoir accru des maires peut avoir des conséquences facilitantes pour écrire la charte : considérés comme interlocuteurs transversaux et représentatifs, il est plus simple pour les rédacteurs de la charte de faire plusieurs réunions avec les maires, que d'essayer d'entrer en contact direct avec tous les acteurs qu'ils sont censés représenter. La richesse de l'information recueillie lors des réunions communales dans le PNM en atteste (UrbPNM, StationPNM). Les préparations en amont en assemblée générale des maires du PNM ont permis d'identifier très tôt les points de friction potentielle et de les déminer avant qu'ils ne prennent des proportions conflictuelles difficiles à gérer (AlevinPNM, UrbPNM). A l'inverse, ce pouvoir accru des maires a aussi des effets pervers : n'étant que des porte-parole partiels et partiels de la représentation des citoyens et des acteurs économiques, les décalages entre leurs positionnements et les positions effectives des acteurs qu'ils représentent entretiennent l'évitement, le conflit, les choix flous et la théâtralisation. D'où la surprise créée par la vigueur des débats sur l'alevinage lors de la première assemblée générale des maires qui semblait hors de proportion avec la réalité du problème (AlevinPNM). La résolution assez facile de ce problème directement avec la Fédération de pêche montre le caractère symbolique qu'il a pris pour les maires les plus concernés. Sur la DTA, comme sur la charte du PNV, il est difficile de faire la part entre les positions effectives des populations locales et leur instrumentalisation théâtrale par les maires pour peser dans les négociations (UrbPNV). La charte internalise le double discours des maires sur l'agriculture et l'urbanisme (UrbPNM) et paye le coût de l'ambivalence des élus entre volonté de précision et de flou (UrbPNV). Tous ces exemples montrent que les maires prennent une marge de manœuvre importante, pour élargir leur marge de liberté et d'arbitraire, pour garder ouvert l'éventail de leurs comportements possibles dans l'incertitude majeure pour eux du vote de leurs conseils municipaux. Il s'agit de prendre le moins de risque politique possible en vue des prochaines élections municipales de 2014. Or nous avons vu que s'engager à propos du PN est une prise de risque importante. D'ailleurs, quand le PNV est mis en avant dans les discours et sur les scènes politiques, c'est le plus souvent comme « faire valoir » du local contre le national, du développement contre la protection, des élus contre l'Etat... : s'opposer au PN est historiquement une ressource politique locale pour conforter son électorat (CartoPNV). C'est ce type de stratégie qui explique la remise en cause des équilibres de la charte du PNM lors du CA du 25/2/11 (HydroPNM, StationPNM), ou encore la délibération timide du

CA du 28/3/12 de l'EP-PNV qui « prend acte » du projet de charte, bien que les maires aient obtenu satisfaction sur toutes leurs demandes. La charte du PNV paye en cela le coût de la faible représentation effective des élus dans un système politique local qui fonctionne en « pyramide inversée » sur les sujets touchant au PN. C'est ce sur quoi insiste un représentant d'APN en parlant de « *chaîne de responsabilité* » qui ne s'exerce pas (CartoPNV).

Soulignons enfin que les effets facilitants comme les effets pervers de ce pouvoir accru des maires sont d'autant plus importants qu'ils s'inscrivent dans un cadre collectif. Le mandat donné par Eric Ciotti à la direction de l'EP-PNM pour aller rencontrer chaque maire a créé des conditions de confiance et permis de regrouper une information précieuse (UrbPNM). L'absence de positionnement collectif des maires du PNV sur la cartographie a conduit à l'automne 2010 à une logique de surenchère et de surprécaution (CartoPNV). A l'inverse, la négociation des zones jaunes et marrons de la carte du PNM commune par commune a permis d'éviter une logique d'alignement par le bas sur l'ensemble du territoire (UrbPNM).

## **Section 3 : Des chartes en continuité avec le fonctionnement antérieur sur le cœur, et peu ambitieuses sur l'aire d'adhésion**

### **3.1 : Une percolation du référentiel du développement durable en cœur et en aire d'adhésion qui confirme les équilibres antérieurs**

Selon la définition initiale du rapport Brundtland en 1987, le développement durable est un « *développement qui peut répondre aux besoins actuels de la société sans pour cela compromettre l'aptitude des générations futures d'en faire autant* » (Brundtland 1987). Consacré lors du premier sommet de la terre à Rio en 1992 sous l'égide de l'ONU, il est devenu aujourd'hui un référentiel (Faure, Pollet et al. 1995) récurrent dans les politiques publiques environnementales et de développement local. Il est également le principal référentiel de l'action associative de protection de la nature, notamment dans les Alpes

(Lolive, Tricot et al. 2000). Il repose sur trois piliers (l'efficacité économique, l'équité sociale et la préservation de l'environnement) auxquels est ajouté de plus en plus fréquemment un quatrième sur la « gouvernance » (Brodhag 1999). Mais le développement durable n'est pas un modèle abouti et invariable qui s'imposerait partout (Laganier, Villalba et al. 2002, Zuindeau 2000). Le succès de la diffusion de ce concept tient d'abord à sa polysémie. Il est concrètement bricolé par les acteurs qui s'en saisissent, notamment à l'occasion de l'élaboration de documents de planification comme les DTA, les chartes de PNx ou les SCoT (UrbPNV, UrbPNM). Malgré le consensus sur sa dimension temporelle (solidarité avec les générations futures) et territoriale (solidarité entre territoires, « *agir local, penser global* »), deux façons d'envisager le développement durable sont repérables dans les entretiens que nous avons conduits. Elles correspondent à deux visions du concept (Boutaud 2005). Dans la première vision (« *durabilité faible* »), l'aspect économique est prépondérant : cela se traduit par une priorité au développement, dans laquelle la préservation du patrimoine crée éventuellement des aménités qui sont un atout économique supplémentaire, sans être un élément structurant de la politique conduite. Dans la seconde vision (« *durabilité forte* ») l'activité économique ne saurait durer et encore moins se développer sur le long terme, si les aspects sociaux, la nature et ses ressources venaient à être trop gravement endommagés. La loi de 2006 et ses textes d'application mettent en avant un niveau d'exigence correspondant à la « *durabilité forte* », fondé sur la nécessité de préserver le patrimoine de ces territoires reconnu par l'Etat comme relevant d'intérêts nationaux. Les chartes peuvent de ce point de vue être considérées comme des occasions de percolation du référentiel de la « *durabilité forte* » pour le faire entrer dans l'action territoriale concrète (« *durabilité faible* »). Olivier Soubeyran utilise ce terme à propos des modalités d'action de la prospective :

*« La prospective peut s'exercer en instaurant un milieu (...) qui réalise au mieux ses conditions d'existence et de validation. Comment saisir cet effort de fabrication, ce moment d'émergence de territoires de la prospective ? (...) L'idée de percolation peut nous y aider, car elle permet d'analyser la façon dont certains termes structurants se définissent progressivement dans l'action. La percolation tente de saisir cet aller-retour où les acteurs (...) tentent d'in-former (ou non) certaines notions floues mais structurantes (...) alors même qu'ils se font progressivement aussi in-former par elles » (Soubeyran 1994, p 158).*

La percolation s'opère par deux transformations simultanées : son extension correspond à l'importance de la circulation qui façonne les discours d'acteurs, chacun le retraduisant à sa façon ; l'intensité de la percolation correspond au degré d'influence, de pénétration des pratiques par le concept. Si ce dernier reste cantonné dans les discours, l'intensité de la percolation est faible. Elle est moyenne quand elle est reprise par un texte à valeur contraignante (convention, contrat, loi...). Elle est forte quand le concept devient normatif avec une capacité directe de cadrage de l'action. L'analyse du texte des chartes du PNV et du PNM montre que la percolation du développement durable est intense dans l'extension limitée du cœur et des activités qui s'y exercent. Elle est en revanche d'une extension plus

large en AOA, mais avec une faible intensité. Autrement dit, les chartes sont dans la continuité des dispositifs de planification et de l'action collective concrète qui les précédaient : un caractère contraignant dans la zone protégée réglementairement (objectifs de protection du cœur et Marcoeurs à caractère normatif), et un flou important dans les anciennes zones périphériques (orientations de développement durable de l'aire d'adhésion à caractère incitatif). Cela est notable dès les premières versions du document et se confirme dans les versions ultérieures. Une analyse sémantique précise est intéressante à conduire pour concrétiser cette percolation.

Prenons par exemple la charte du PNM datée d'avril 2010. Le mot « *développement durable* » est utilisé 49 fois en 60 pages et un groupe d'orientation en AOA est intitulé « *Faire du parc un territoire de développement économique durable et de haute qualité de vie* ». L'opérationnalisation du développement durable « fort » et notamment de son pilier environnemental passe concrètement par deux mécanismes. Le premier est sa déclinaison en grands principes voisins. Elle permet de composer les contours d'une définition spécifique du développement durable au sein d'un territoire de PN. Dans le cœur, on peut lire : « *un territoire d'exigence* », « *un espace de référence* », « *de conservation sur le long terme* », « *de haute valeur patrimoniale* » induisant dans la charte des « *activités exclues* » et la définition de « *bonnes pratiques* » pour celles qui sont tolérées. Il s'agit de « *stopper l'érosion de la biodiversité* », de « *préserver la tranquillité des lieux* », « *un espace de sérénité pour l'homme* », « *un espace de quiétude pour les animaux sauvages* ». A l'interface du cœur et de l'aire d'adhésion, c'est le principe de « *solidarité écologique* » de l'AOA avec le cœur qui est mis en avant, en l'échange d'une solidarité économique et sociale du cœur avec l'AOA. La déclinaison du développement durable se fait en principes moins exigeants avec des objectifs plus flous : c'est un « *territoire d'exemplarité* » dans lequel il s'agit de « *préserver des espèces emblématiques* », « *des paysages* », de « *restaurer des fonctionnalités écologiques* » ou de « *s'adapter au réchauffement climatique* ». En AOA, enfin, la charte décline le développement durable en « *développement harmonieux* », en « *préservation d'équilibres fragiles* », « *valorisation de la richesse patrimoniale* », « *promotion des activités respectueuses de l'environnement* », en « *territoire d'expérimentation* » qui doit faire l'objet d'une « *responsabilité partagée* », « *d'une gestion concertée* », basée sur une « *conscience écocitoyenne* ». Ces termes marquent bien une priorité à l'intensité dans le cœur (avec des concepts que l'on retrouve dans les interventions des acteurs « verts » et « jaunes ») et une priorité à l'extension dans l'AOA, avec des concepts utilisés par les acteurs politiques et socioéconomiques quand ils parlent de développement durable. Le second mécanisme d'opérationnalisation par percolation du

concept de développement durable est sa spécification dans des domaines particuliers. Là encore, les pages relatives au cœur sont marquées par une intensité forte : il y est fait mention de « réversibilité » des perturbations ou de « chantiers exemplaires » quand ils sont autorisés, « d'interventions exceptionnelles et très mesurées », de « types de travaux interdits » car la « priorité est à la protection des milieux », voire à la « protection absolue ». Le domaine de la protection du patrimoine est donc clairement prépondérant. En AOA, le seul domaine dans lequel l'intensité demeure forte est la gestion de l'eau avec un objectif d'atteindre « le bon état écologique des masses d'eau », la généralisation des « périmètres de protection des captages » pour l'eau potable, ou encore la recherche de « l'adéquation des besoins en eau et la disponibilité des ressources en eau ». Mais ces éléments relèvent de l'application de la réglementation générale sur l'eau. La spécification du développement durable en AOA passe pour le reste essentiellement par trois éléments : « L'éducation à l'environnement », « la sensibilisation et l'information » ; l'octroi d'avantages financiers, techniques ou d'image (« labellisation parc » d'acteurs économiques, de villes portes ou de stations de ski) en l'échange d'efforts environnementaux (« performance environnementale » des hébergements touristiques, des commerces, services et artisans ou « haute valeur environnementale » des pratiques agricoles, « croissance verte ») ; et l'appel incantatoire à améliorer la « gouvernance environnementale » ou la « gestion multifonctionnelle ». La traduction et l'opérationnalisation du développement durable par la charte se concrétisent donc par une primauté du pilier environnemental en cœur (vision « forte ») et une primauté des piliers économiques et de gouvernance en AOA (vision « faible »).

Cette analyse sémantique par le biais du concept de percolation, doublé de la différence de nature juridique des chartes entre cœur et AOA, confirme les équilibres anciens : en cœur, les contraintes environnementales et la légitimité d'intervention de l'EP-PN sont de mise ; en AOA l'absence de contrainte se perpétue et la légitimité d'intervention de l'EP-PN progresse peu, le concept de développement durable et son opérationnalisation n'ayant pas été en pratique un bon « cheval de Troie ». Les jeux qui s'articulent autour des points durs confirment que les acteurs du territoire polarisent leur énergie et leurs remarques sur l'aire d'adhésion pour essayer d'y exclure toute contrainte allant plus loin que la réglementation générale (CartoPNV, UrbPNV, StationPNM, HydroPNM). Le cœur est considéré comme « déjà perdu, laissé au PN » (élu du PNV, septembre 2009).

## **3.2 : Des chartes dont l'ambition déçoit les défenseurs de la nature**

Nous avons déjà souligné la déception de certains acteurs défenseurs de la protection de la nature (avis défavorable du CSRPN, CartoPNV). Mais plus l'avis a du poids dans la procédure de validation de la charte, plus cette déception est sujette à controverse : l'avis final du conseil scientifique de l'EP-PNV et du CNPN sur la charte seront négatifs en soulignant que son ambition « *ne correspond pas à ce qui est attendu d'un parc national* » (CartoPNV). L'avis de l'autorité environnementale du CGEDD du 12 septembre 2012 sur le projet de charte du PNV masque sous des formules lissées un avis très critique. Le sujet divise les membres du CNPN au moment des avis finaux sur les projets de charte. Derrière ces controverses, deux raisonnements s'opposent. Certains avancent qu'en tant que politique publique « fleuron » de la protection de la nature en France, les chartes de PNx auraient dû être ambitieuses en aire d'adhésion pour faire progresser la protection du patrimoine dans des secteurs de l'AOA parfois plus riches en biodiversité et en paysages remarquables que le cœur. Or les chartes qu'ils ont sous les yeux sont moins ambitieuses que les chartes de PNR qu'elles risquent du coup de « *tirer vers le bas* ». Pour eux, le pari du changement de gouvernance était celui de l'intégration de la préservation du patrimoine dans les engagements des acteurs des territoires : ne rien perdre sur le cœur et faire progresser la protection en AOA suite aux constats répétés d'absence d'action et d'efficacité des PNx dans les anciennes zones périphériques (Giran 2003). Autrement dit : mettre la barre haut, quitte à avoir des communes qui n'adhèrent pas à la première charte, en comptant sur le fait que peu à peu les autres accepteraient le même niveau d'exigence. Pour eux, le pari de changement de gouvernance des PNx au cours de l'élaboration des chartes est perdu. D'autres membres du CNPN mettent en avant le registre argumentaire de la « *démarche de progrès* » et l'exemple des PNR (UrbPNV) : l'important est d'enclencher une dynamique vertueuse d'adhésion quitte à avoir des chartes molles en AOA. Le pari de changement de gouvernance est fait sur l'avenir : charte après charte, le niveau d'exigence pourra monter sans perdre l'adhésion. Les extraits ci-dessous de débats en CNPN lors de ses séances du 23/5 et du 2/7/12 illustrent ces deux raisonnements :

*« Quand on lit les chartes de parcs nationaux, on ne peut que constater le flou des mesures en aire d'adhésion. Elles sont toutes moins ambitieuses que les chartes de PNR que nous avons l'habitude de voir passer, et il y a un vrai danger de dérive liée à la faiblesse des chartes de PNx : c'est qu'elles tirent vers le bas celles des PNR ! ».*

*« J'en appelle à votre indulgence avec les PNx, il ne faut pas les embêter sur des détails : si l'équipe du PN est bonne, on va dans une bonne direction... ». « Le niveau de protection n'a*

*pas baissé (...) je ne crois pas que les cœurs soient aujourd'hui en danger. La protection des cœurs est inscrite dans les gènes, c'est protégé par la nation depuis des décennies. Et pour l'aire d'adhésion, le pari de la gouvernance a besoin de temps, d'une respiration ».*

*« Quelle est l'ambition de l'Etat en aire d'adhésion : la même que dans un territoire banal ? Ou est-ce qu'il y a des ambitions spécifiques ? Est-ce qu'on reste dans une logique de compensation comme aux débuts des PNx, ou est-ce qu'on passe à une logique d'ambition ? ».*

Cette dernière question est fondamentale, mais déjà tranchée depuis longtemps : la lettre de la directrice de l'eau et de la biodiversité aux présidents d'EP-PNx du 24/11/09 que nous avons citée dans le paragraphe relatif au pouvoir croissant des élus adopte clairement le registre argumentaire de la « démarche de progrès », qui sous-tend la réactualisation de la logique de compensation. A la création des PNx, la « pilule » réglementaire de la zone centrale a été passée grâce au saupoudrage de crédits publics conséquents (fond de rénovation rurale) dépensés par l'Etat sans exigence particulière sur des projets en zone périphérique. En 2012, dans un contexte où l'Etat ne peut plus se permettre de telles largesses, les PNx escomptent obtenir l'adhésion d'un maximum de communes malgré la partie réglementaire des Marcoeurs et la confirmation des contraintes sur le cœur, en lissant au maximum les engagements sur l'aire d'adhésion. Les rédacteurs de la charte ont, au sein du même document, à faire le double exercice d'établir des règles en cœur, et de construire un projet partagé en AOA. Compte tenu des réflexes historiques de compensation, cela se traduit par l'échec du second pour réussir le premier.

### **3.3 : Le paradoxe de chartes de parcs nationaux moins ambitieuses que les chartes de parcs naturels régionaux**

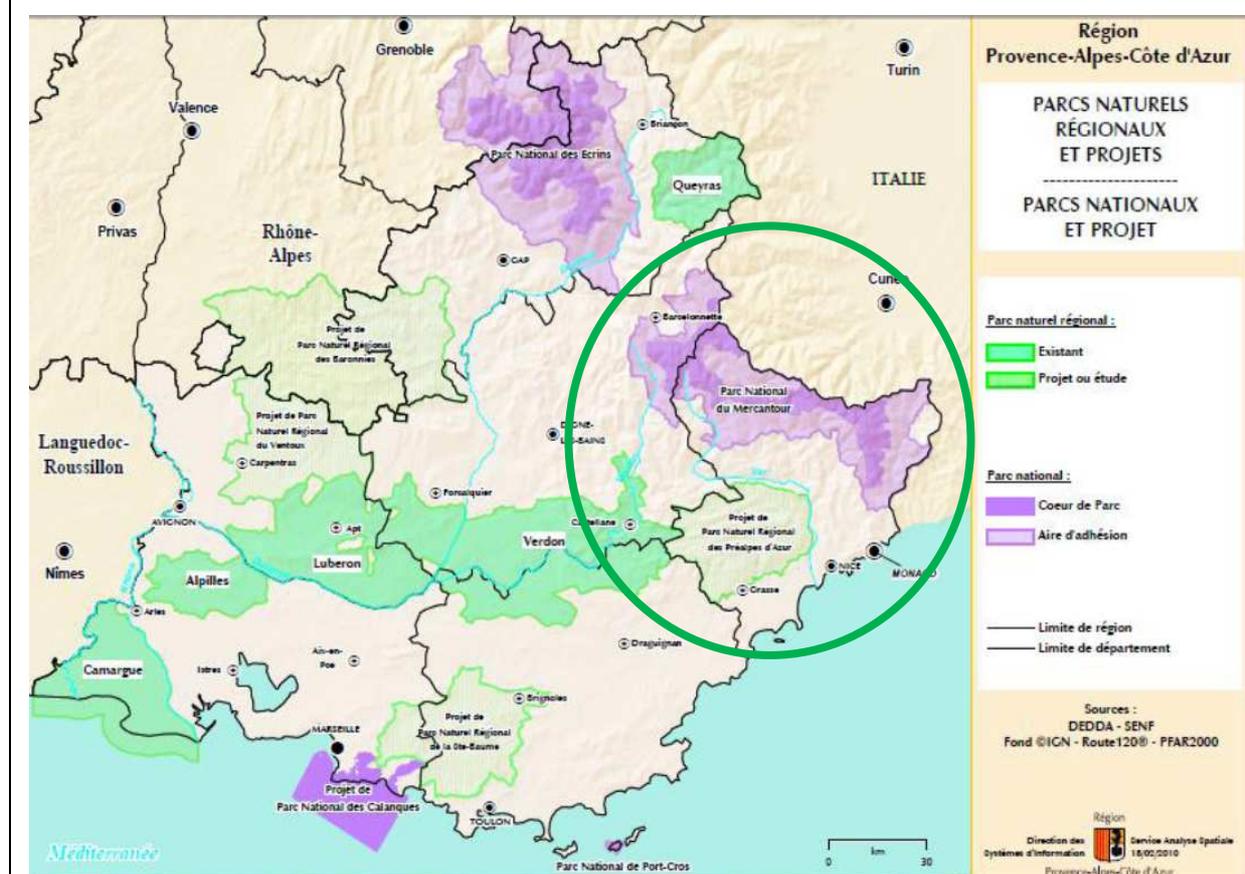
Revenons sur le croisement des enjeux agricoles et d'urbanisme pour démontrer ce point.

3.3.1 : 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 la charte 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 dû « construire sa place » dans le système d'action territorial préexistant. Les enjeux d'action collective soulevés sont donc a priori 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 42 : 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 insiste de la même façon sur l'importance de la préservation et la sécurisation du foncier agricole. 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. Notons, que le PNR fait explicitement le lien entre la DTA des Alpes maritimes et la charte qui la décline, alors que le PNM se limite à une référence laconique, 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). 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* ». Il comprend huit engagements du syndicat mixte et cinq engagements des communes évalués à travers une liste précise d'indicateurs d'actions et d'évolution du territoire. Ils sont de plus 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 centres-bourgs* » : les communes et intercommunalités dans lesquelles la pression foncière est la plus importante 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* »). 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. Objectivement, les mêmes engagements que ceux des Préalpes d'Azur auraient pu être pris par les maires du Mercantour.

Le constat que nous venons de faire peut être généralisé. L'ambition des chartes de PNx est globalement moindre que celle des chartes de PNR. La précision de ces dernières est plus grande : au moment où leurs chartes sont validées, les mesures détaillant les objectifs et les orientations sont encore très imprécises pour les PNx. Elles ne sont pas complétées par un programme d'action triennal chiffré répartissant les rôles et les responsabilités entre différents acteurs du territoire, ni associées à un dispositif d'évaluation précis avec des indicateurs permettant d'en suivre l'application. Or tous ces éléments sont exigés en phase de validation des chartes de PNR.

### 3.3.2 : Quatre facteurs explicatifs de l'ambition moindre des chartes de PNx

Comment expliquer cette différence d'ambition que les membres du CNPN tenants du premier raisonnement que nous venons d'explicitier considèrent comme un paradoxe ?

Le premier facteur explicatif tient à l'inertie de la gouvernance historique des PNx que nous avons largement documentée : l'entretien d'un contexte de défiance entre les acteurs des EP-PN et les acteurs des territoires-PN pousse chacun à la théâtralisation et au principe de « surprécaution » plutôt qu'à faire des concessions ou le pari de la confiance dans la négociation (CartoPNV, StationPNM). La réactualisation des jeux d'acteurs historiques est d'autant plus forte que le calendrier d'élaboration des chartes de PNx est très court : un an avant le démarrage de la procédure formelle, alors qu'il est en général de 2 à 3 ans pour les PNR. Ce contexte de défiance s'auto-entretient car il favorise les stratégies de rapports de force, de passage « masqué » d'un côté et de non-positionnement de l'autre (CartoPNV, UrbPNV).

Le second facteur explicatif est lié au renforcement du poids de la tutelle des PNx au ministère de l'Ecologie et des maires que nous avons montré. Il existe une alliance objective entre eux : d'un côté, les maires se soucient peu du cœur dont la protection « est inscrite dans les gènes », mais ils ne souhaitent pas se lier les mains en AOA en adhérant à la charte ; de l'autre, dans une vision juridico-administrative de la réforme, ce qui compte, c'est que les communes adhèrent et valident les « incontournables de la charte », c'est-à-dire le caractère, les objectifs du cœur et les Marcoeurs que le Conseil d'Etat regardera avec attention. L'injonction de changement de gouvernance n'est une injonction contradictoire que

pour les acteurs qui tiennent en même temps à obtenir un bon niveau de protection et à un bon niveau d'adhésion sur l'ensemble du parc (Cœur et AOA). Ni les maires, ni les juristes du ministère ne tiennent fondamentalement à cette double exigence, même si elle est affichée au niveau politique national. La solution est alors simple : il suffit, comme par le passé, de se partager les territoires.

En plus de l'inertie institutionnelle et des configurations d'acteurs, un troisième facteur explicatif peut être avancé : c'est la structure même de la négociation qui diffère entre PNx et PNR. La gouvernance d'un PNR (initiative, élaboration de la charte, pilotage de sa mise en œuvre) relève des élus locaux, la place de l'État se réduisant à une participation à hauteur d'environ 10 % du budget et surtout à l'attribution du label. En bref, ce sont les élus qui élaborent la charte, et le ministère de l'Ecologie qui à sa lecture donne le label PNR ou pas. Dans un contexte où les PNR sont déjà très nombreux (ils couvrent 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. Obtenir la création d'un nouveau PNR est un objectif ambitieux, qui demande un portage politique très fort par un élu local leader qui va négocier avec ses pairs pour obtenir d'eux des engagements dans la charte. Ça a été le cas de Marc Daunis, sénateur-maire de Valbonne Sophia Antipolis et actuel président du PNR des PréAlpes d'Azur, qui est parvenu à obtenir la création de ce 48<sup>ème</sup> PNR français. La menace de non création du PNR équilibre la menace de non adhésion des conseils municipaux dans la mesure où la charte est constitutive du PNR. Pour un PN, ce n'est pas le cas : il existe de toute façon, a minima pour le cœur. La menace de non adhésion des communes ne peut donc être que partiellement équilibrée par une menace de perdre quelque chose si la commune n'adhère pas, ou une promesse de gagner quelque chose si elle adhère. Or ces avantages et inconvénients sont restés longtemps très flous, alors que les élus ont très vite compris les inconvénients potentiels de l'adhésion par rapport à la situation antérieure dans les zones périphériques, même si c'est parfois au prix de demandes répétées de clarification du jargon juridico-administratif de leurs interlocuteurs (compatibilité puis jeu entre « *modification* » et « *révision* » de la charte, CartoPNV) : un risque politique de s'afficher « pour le PN » (CartoPNV), une compatibilité des documents d'urbanisme à la charte et une vigilance accrue de l'EP-PN sur tous les autres secteurs de l'économie locale. C'est ce qui est résumé ci-dessous, dans un document interne au réseau des PNx réalisé en 2008 :

**Encadré 43 : Effets juridiques de la charte (automatiques pour le cœur et en cas de décision d'adhésion de la commune en aire d'adhésion)**

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

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

Les inconvénients de l'adhésion sont clairs, mais ses avantages plus flous. Le même document précise à ce sujet :

« A ce titre, des bénéfices spécifiques :

- *L'image du Parc National : la commune bénéficie de l'appellation de commune du parc national, liée à une richesse patrimoniale de rang international, permettant une valorisation du territoire communal ainsi que des produits et services contribuant à la préservation du patrimoine ;*
- *La programmation des financements : Les collectivités publiques intéressées s'assurent de la cohérence de leurs actions avec les orientations et mesures de la charte (...). Le préfet de région est engagé à s'assurer de la prise en compte des orientations de la charte dans les programmations financières (notamment les Contrats de Projets Etat-Région et les Programmes Opérationnels Européens) ;*

- *Les subventions de l'établissement public (...) pour des actions concourant à la mise en œuvre des orientations et mesures prévues par la charte ;*
- *L'animation de projet : L'établissement public du Parc National est pleinement autorisé à apporter une assistance technique pour des actions concourant à la mise en œuvre des orientations et mesures prévues par la charte ;*
- *La logique de cohérence et la force de la démarche collective. » (Guide des chartes, p22).*

Nous avons vu que l'image du PN est une ressource dont la pertinence est variable : les grandes stations de Vanoise n'en ont pas besoin (CartoPNV), contrairement à celles du Mercantour (StationPNM), et l'attribution de la marque PN est assujéti à des efforts environnementaux que les acteurs ne sont pas toujours prêts à faire. La neutralité ou pas de l'adhésion sur les financements publics est fortement controversée (PréambPNV). Et l'évolution du rôle de l'EP-PN et des métiers des agents que nécessiterait un positionnement croissant en accompagnement des acteurs locaux reste très incertaine (PréambPNV, UrbPNV). Les deux derniers avantages sont donc également fragiles ! Le président du CA de l'EP-PNM n'en est pas dupe, même si le caractère caricatural de ses propos est amplifié par la théâtralisation du CA du 25/2/11 :

*« 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).*

Les arguments en faveur de l'adhésion sont d'autant moins convaincants que les discours des rédacteurs de la charte sur le terrain sont variables : la façon d'affirmer les pertes entraînées par la non-adhésion fait l'objet de débats lors d'un séminaire regroupant les directeurs d'EP-PNx à Balaruc du 25 au 27 avril 2012. La conclusion met en avant un principe de subsidiarité, chaque parc « *dans le respect de l'interprétation de la loi* » s'alignant sur ce qui sera décidé par son CA. Cela peut aller d'un extrême à l'autre comme en témoigne le tour de table entre PNx à ce sujet dont sont extraites les interventions suivantes :

*« Aucun appui financier, ni d'ingénierie, ni de pédagogie des gardes moniteurs dans les écoles des communes non-adhérentes ».*

*« Une priorisation des moyens en aire d'adhésion sur les communes qui auront adhéré ».*

*« Pas de priorisation, mais des coûts de prestations variables en fonction de l'adhésion ou pas des communes ».*

*« Une différence minime, car sinon, on va nous accuser de chantage à l'adhésion, et cela va encore plus ternir les relations entre le parc et les élus »*

L'affirmation claire des pertes de la non-adhésion est d'autant plus difficile que les relations entre l'EP-PN et les élus du territoire sont tendues, en particulier sur les interventions des gardes-moniteurs dans les écoles, qui sont appréciées localement :

*« Sur l'idée de supprimer aux communes qui n'adhèreront pas l'intervention des agents de terrain dans les écoles, c'est délicat. Je pense que ça se fera un peu par gestion de priorité en fonction des demandes des communes. Mais par principe on ne va pas le décréter. Autant pour les financements du PNV, on dira qu'il n'y en a plus que pour les communes adhérentes, autant pour ce qui vise le public scolaire, je pense qu'on continuera, au moins pour une période intermédiaire dans les trois ans. On ne va pas couper concrètement les relations avec les écoles pour les trois ans. En revanche pour les communes qui au bout des trois ans n'adhèreront pas, on le fera certainement. C'est en tout cas ma position ». (Directeur de l'EP-PNV, mai 2011).*

Cette citation met en avant un quatrième facteur qui change notablement la structure de la négociation : dans le cas des PNR, l'Etat donne en fin de procédure un label pour douze ans aux communes qui ont choisi d'adhérer. Les autres sont exclues du PNR pour la même période. Dans le cas des PNx, les communes qui n'adhèreraient pas lors de la première sollicitation des conseils municipaux, ont la possibilité d'adhérer au bout de trois ans. Sur les 29 communes du PNV, le pronostic dressé par le directeur de l'EP-PNV lors d'un entretien en mai 2011 fait d'ailleurs bien le distinguo entre onze communes susceptibles d'adhérer à la charte dès le départ, douze communes au bout des trois ans, et six communes jugées réfractaires de façon définitive. En bref, la structure de la négociation dans les PNx peut être résumée ainsi : le PN existe de toute façon et il n'y a rien à gagner ni à perdre sur le cœur ; la charte est élaborée à l'initiative de l'Etat et sa signature est proposée aux communes en aire optimale d'adhésion ; elle implique en aire d'adhésion des contraintes supplémentaires et une vigilance accrue de l'EP-PN, alors même que les avantages de l'adhésion semblent maigres et flous. Dans ce contexte, la stratégie la plus rationnelle pour un maire est d'essayer d'obtenir un maximum de concessions en menaçant de ne pas adhérer puis, et ce quels que soient les lissages obtenus, de suivre l'avis de son conseil municipal quitte à ne pas adhérer la première fois, pour attendre de voir comment les choses se passent dans les trois premières années. Cette structure spécifique de la négociation explique un alignement progressif des chartes sur les souhaits des élus en AOA, zone sur laquelle les ressources juridico-administratives du ministère de l'Ecologie et la menace d'un avis négatif du Conseil d'Etat n'équilibrent pas la menace de non-adhésion des élus comme sur le cœur.

## Section 4 : Derrière la stabilité, des innovations institutionnelles ?

Dans la première partie de notre thèse, nous avons caractérisé les conditions difficiles du travail de réforme des PNx (Chapitre 2) et confirmé empiriquement en analysant la rédaction des chartes du PNV et du PNM « à l'épreuve des faits » la grande inertie de leur gouvernance historique (Chapitre 3). La phase d'élaboration des chartes est ainsi marquée par une dominante de stabilité que nous avons éclairée par plusieurs facteurs convergents : la stabilité de la « carte de l'expertise historique » des PNx ; la stabilité des relations entre les grandes alliances d'acteurs qui mobilisent les trois types d'expertise et de rationalités politiques, juridiques et scientifiques (nous n'avons pas fait l'hypothèse a priori que leurs frontières étaient figées, mais l'analyse empirique montre leur renforcement) ; la réactualisation des jeux d'acteurs caractéristiques des règles systémiques de la « gouvernance historique » des PNx ; le renforcement du poids d'acteurs qui étaient « déjà aux commandes » ; et confortant ces éléments, la structure particulière de la négociation sous-jacente à la rédaction des chartes de PNx que nous a permis de mettre en évidence la comparaison avec les PNR.

L'inertie institutionnelle domine et nous en avons caractérisé les mécanismes. Dans une approche sociologique à la croisée de la « gouvernementalité » de Foucault et de la sociologie des sciences, entre l'écueil qui considère que « L'Etat est tout », et celui qui considère que « L'Etat n'est rien », l'élaboration des chartes est ce que D. Linhardt appelle une « épreuve d'Etat » (Linhardt 2007). Pour s'inscrire dans une sociologie qui pense à nouveau l'Etat après l'avoir écarté de ses préoccupations (Skocpol, Evans et al. 1985), et pour sortir de la tension entre un Etat Léviathan dont on préjugerait les caractéristiques comme la puissance politique générale, et un Etat inconsistant, de l'ordre du symbolique qui s'effondre comme un château de carte dès lors que l'on s'intéresse à des situations empiriques précises, D. Linhardt définit l'épreuve d'Etat comme :

*« Un processus opérant dans la réalité empirique, définissant une configuration historique à travers laquelle la réalité de l'Etat se constitue comme problème collectif et, à ce titre l'éprouve. L'intérêt de la notion est qu'elle permet de décrire les manières dont la réalité de l'Etat se spécifie dans le cours de ses accomplissements collectifs. La tâche du sociologue ne consiste plus alors à énoncer ce dont l'Etat est effectivement fait, mais à suivre le jeu des attributions et des retranchements à travers lequel celui-ci se réalise. (...) S'inscrire dans cette hypothèse permet d'aborder le problème sociologique de l'Etat autrement : d'un problème abstrait, il devient une affaire d'enquête – une affaire d'observation, de description, d'expérimentation » (p.7).*

C'est précisément ce que nous avons fait pour cette figure spécifique de l'Etat que sont les PNx. Dans la classification qu'il opère selon deux axes, l'élaboration des chartes est une épreuve « *de réitération* » (engageant une mémoire des épreuves passées qu'il faut donc prendre en compte contrairement aux épreuves « *de fondation* ») et de « *composition* » (car découlant d'une nécessité de recomposer les PNx de l'intérieur, après cinquante ans de mise en œuvre de la loi de 1960) et non « *d'extériorité* ». Les PNx n'existent pas a priori, en tout cas autrement que dans les textes formels. Conformément à ce qu'avancent les sociologues pragmatiques (Akrich, Callon et al. 2006, Boltanski et Thévenot 1991, Boltanski et Chiapello 1999, Latour 1984, Nachi 2006), ils sont le résultat concret des épreuves successives auxquelles ils sont soumis. L'épreuve de l'élaboration de la charte révèle qu'en termes d'action collective, les PNx sont la juxtaposition de deux systèmes d'action sur deux zones distinctes : le cœur avec des objectifs de protection et de développement durable « fort », dans lequel les acteurs porteurs des rationalités techniques, scientifiques et juridico-administratives sont dominants ; et l'aire d'adhésion avec des objectifs de développement durable « faible », dans lequel les acteurs porteurs des rationalités socio-économiques et politiques sont dominants. La relation entre ces deux alliances est conflictuelle tant sur les principes que sur les intérêts concrets et globalement, à l'issue de l'élaboration des chartes, les vœux formels de la réforme, de « *solidarité écologique* », « *d'appropriation* », « *d'intégration des territoires du PN* » restent largement des vœux pieux. L'élaboration des chartes n'est pas en tant que telle, l'occasion d'un changement de gouvernance des PNx. Elle est un révélateur de ce qu'ils sont, une occasion de concrétiser en termes d'action collective ces PNx, considérés comme des abstractions par la plupart des acteurs. Les enjeux et la nature à la fois systémique et très concrète de la rédaction des chartes a produit une cristallisation des jeux d'acteurs existants.

Dans ces conditions, le travail des « réformateurs au quotidien », qui prennent à cœur la mise en œuvre de l'injonction formelle de changement dans une double exigence de niveau de protection et d'adhésion est particulièrement difficile. Pour autant, la dominante de stabilité que nous avons empiriquement mise en évidence signifie-t-elle que rien ne change, que les frontières stabilisées par le passé sont totalement étanches, que les « mondes » ne s'interpénètrent d'aucune façon ? Nous avons d'ores et déjà souligné des différences entre PNV et PNM qui laissent penser que non. C'est ce que nous allons approfondir dans la partie II en considérant qu'en plus d'être une « épreuve d'Etat », l'élaboration des chartes est aussi une trajectoire d'innovation institutionnelle.



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

L'analyse stratégique de l'action organisée autour de la rédaction des « points durs » du PNV et du PNM et un regard focalisé sur les similitudes entre les deux parcs permet de conclure à une dominante de stabilité institutionnelle. Nous allons maintenant considérer que l'élaboration des chartes est aussi une trajectoire d'innovation institutionnelle et chercher à caractériser des « amorces de changement potentiel ». Nous les définissons comme des déplacements concrets par rapport à la gouvernance historique des PNx. Conclure de façon définitive en matière de changement serait en effet présomptueux avec aussi peu de recul sur des systèmes d'action multi-niveaux et multi-acteurs dont l'évolution est lente et se concrétisera dans les quinze ans de mise en œuvre des chartes. Néanmoins, nous faisons l'hypothèse que nous serons en mesure de repérer, comme disent les prospectivistes, des « signaux faibles » au milieu des « tendances lourdes ». Ces amorces de reconfigurations d'idées, d'identités, de relations ou de dispositifs pouvant constituer le socle de changements à venir seront appelés « amorces de changement potentiel ». Pour cela, nous allons dans cette partie délibérément cibler notre regard sur les différences entre PNV et PNM. La forme des sociogrammes concernant les « points durs » de la rédaction de la charte du PNM est par exemple plus variée que pour ceux du PNV. Nous avons à plusieurs reprises souligné des « déplacements » dans la résolution des « points durs » du PNM, alors que le PNV est marqué par une réactualisation des choix flous et/ou la demande d'arbitrage par une autorité supérieure. Sur le plan théorique, cibler notre regard sur ces déplacements revient à le cibler sur les écarts avec ce que prévoit le modèle de la dépendance au sentier. En cela, après un regard centré dans la première partie de notre thèse sur les mécanismes de réactualisation, nous suivons la préconisation récurrente de Kathleen Thelen : l'analyse des trajectoires de réforme institutionnelle gagne à tenir ensemble les mécanismes de reproduction et les logiques de changement (2003, p.221).

Nous allons dans cette deuxième partie commencer par conduire, autour de questions transversales, une analyse comparée des processus d'élaboration des chartes vus comme trajectoires d'innovation institutionnelle (Chapitre 4). Nous montrerons ensuite qu'elles sont marquées par du désarroi, des troubles, des controverses, et que derrière la stabilité peut se cacher l'innovation. Afin de « traquer » les déplacements, nous mobiliserons trois champs théoriques complémentaires pour relire l'ensemble de notre corpus empirique : la sociologie du changement institutionnel, la sociologie des controverses, l'approche par les instruments et les objets (Chapitre 5). Ces éléments nous permettront de reconstruire la logique interne de chacun des deux processus, en soulignant des mécanismes, et des ensembles de facteurs cohérents qui éclairent les contrastes entre la trajectoire d'innovation institutionnelle du PNV et celle du PNM. La dernière partie de notre thèse se concentrera parmi ces facteurs sur ceux qui relèvent du « travail de réforme », et sur l'autonomie du réformateur.

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

---

Dans la première partie de notre thèse, nous avons considéré l'élaboration des chartes comme une « mise à l'épreuve » de systèmes d'action dont le fonctionnement s'est stabilisé et institutionnalisé au cours des cinquante ans d'existence du PNV et des trente-quatre ans d'existence du PNM. Cela nous a amené au choix théorique de la sociologie de l'action organisée avec une approche partant des enjeux substantiels pour reconstruire par « clichés » successifs la façon dont les jeux d'acteurs se sont organisés autour de la rédaction des parties de la charte concernant ces enjeux. Ce premier regard a permis une analyse en profondeur mettant efficacement en lumière les similitudes entre les deux PNx et les mécanismes de réactualisation des règles de leur gouvernance historique. Dans cette deuxième partie de notre thèse, nous considérons délibérément l'élaboration des chartes comme une trajectoire d'innovation. Nous avons vu dans l'introduction générale que l'ASO permettrait de la saisir, mais que la sociologie dite de « l'acteur-réseau » (Latour 1987, Latour 1992, Law et Hassard 1999) ou sociologie de la traduction (Akrich, Callon et al. 2006, Callon 1986, Latour 2005) est conçue pour l'appréhender plus facilement. Ce second regard focalisera notre attention sur l'analyse des processus plus que sur les éléments substantiels, en suivant les acteurs humains et non-humains « là où ils vont » et en considérant l'élaboration de la charte comme la construction collective d'une innovation sociale. Autrement dit, la rédaction participative d'une charte de territoire peut-être vue comme la construction progressive d'un réseau socio-technique dont la consolidation et l'élargissement détermineront le succès. Il s'agit dès lors d'en suivre les étapes, les différentes scènes de discussion et l'évolution des acteurs impliqués, pour cerner la construction potentielle de nouvelles identités d'acteurs, de nouvelles relations ou de nouveaux dispositifs porteurs de nouvelles règles d'action collective. C'est la démarche qu'à partir de la sociologie des Sciences, certains auteurs ont transposé pour analyser les processus de concertation (Beuret 2007) ou encore les dynamiques de changement de l'action publique (Lascoumes 1996).

# Section 1 : Approche théorique et méthodologique

## 1.1 : Approche théorique

Dans l'article séminal de la sociologie de la traduction, Michel Callon (1986) énonce trois principes pour une démarche sociologique inductive : la prééminence de l'acteur qui doit être suivi « partout où il va », y compris dans ses errements ; la symétrie entre tous les points de vue (gagnants/perdants, humains/non-humains) ; et la nécessité pour le chercheur, en situation d'incertitude, d'investiguer « par libre association », sans modèle a priori. Il propose ensuite une grille de lecture pour suivre les réseaux en construction et décrire par quelles étapes des acteurs hétérogènes peuvent se retrouver en convergence autour d'un processus d'innovation. Elle mobilise les concepts de problématisation, de simplification, d'intéressement, de circulation d'intermédiaires, d'enrôlement, de mise en place de porte-parole, de mobilisation et de solidification. Sans que ces étapes soient nécessairement successives, on peut en résumer les caractéristiques génériques de la façon suivante (Amblard, Bernoux et al. 2005) :

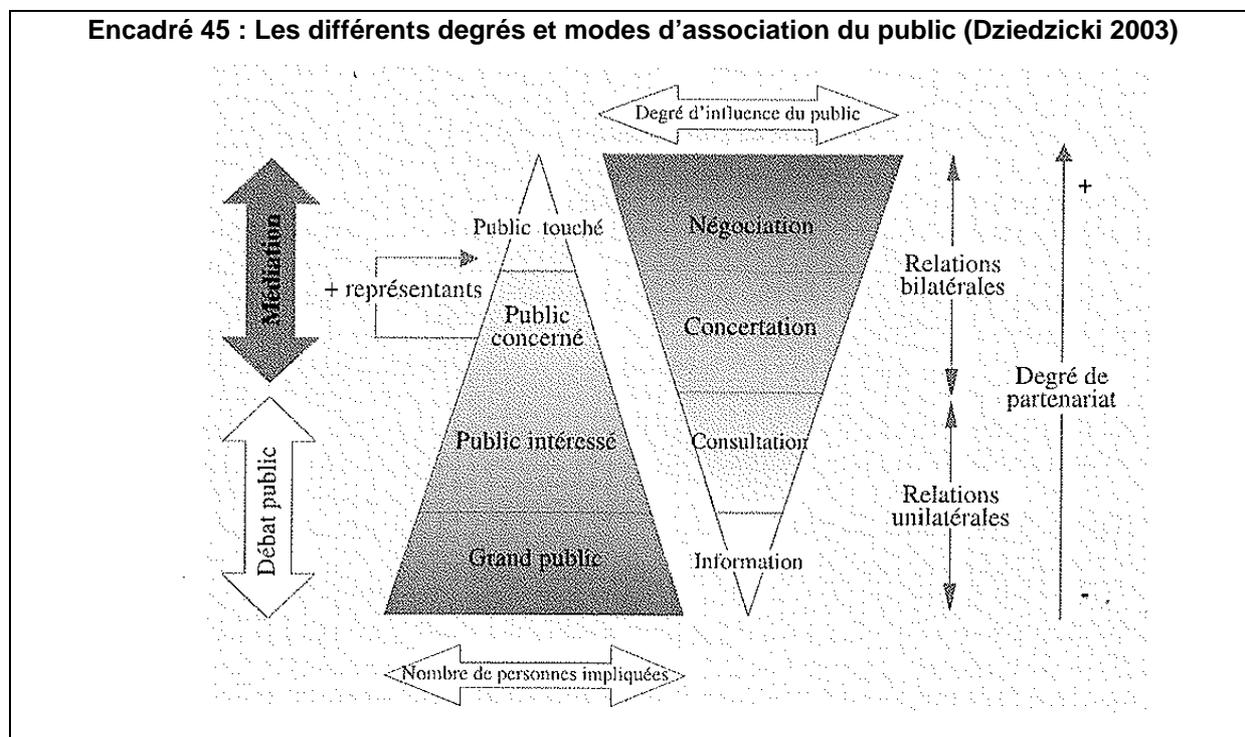
**Encadré 44 : Le changement dans l'action collective vu comme processus d'innovation selon la perspective de la sociologie de la traduction**

Phases	Description des étapes de la construction du réseau qui sous-tend l'innovation (successives ou simultanées)
<b>Analyse du contexte</b>	Actants (humains et non-humains), avec leurs intérêts, leurs enjeux, leurs degrés de convergence, en faisant la part de ce qui unit et de ce qui sépare (analyse stratégique et systémique du système d'action, dans une démarche compréhensive)
<b>Problématisation</b>	Formulation d'une question de degré de généralité souvent assez élevé, susceptible de produire la convergence des actants (s'appuyer sur ce qui unit et non ce qui sépare). Trouver des objectifs intermédiaires qui permettent de cheminer vers la constitution d'un réseau autour d'une « cause commune », vers une acceptation de coopération autour d'un « projet provisoire et minimum ». La qualité de la problématisation dépend autant de son énoncé, que de ses conditions d'énonciation (légitimité du traducteur, moment choisi...).
<b>Emergence d'un traducteur</b>	C'est-à-dire d'un acteur qui, souvent après s'être livré à l'analyse du contexte, dispose de la légitimité pour être accepté comme celui qui problématise. Le traducteur est un maillon du processus, dont la force dépend aussi du point de passage obligé.
<b>Point de passage obligé, et création d'un début de convergence</b>	La traduction crée de la convergence : le traducteur « détourne » chacun de sa trajectoire sans abandon de ses enjeux propres. Les actants sont conduits à un point de passage obligé (lieu, énoncé incontournable dans les premières phases de construction du réseau). De fait, parce que cela participe, du point de vue de chacun d'eux, à la poursuite de ses intérêts, la traduction les engage dans un premier compromis (provisoire) sans avoir rien renié de leur spécificité. Les trois temps de ce « détournement » peuvent se résumer de la façon suivante : je comprends ce que vous voulez ; ce que je veux, pourquoi ne le voulez-vous pas ? Si vous faisiez ne serait-ce qu'un petit détour ? (Latour 1989, p. 172-177)
<b>Mise en place de porte-parole permettant le dialogue</b>	Les porte-parole, s'ils sont considérés comme légitimes, permettent le dialogue –peu probable sans eux- entre des entités différentes, la prise coordonnée de parole et l'action concertée. La négociation permanente entre le contenu et le contexte, qui crée le réseau, est conduite entre porte-parole de chacun des actants de la situation. Le micro-réseau initial se rallonge par la capacité des porte-parole à faire écho, à diffuser dans leurs collectifs respectifs.

<b>Simplification du système complexe par « investissements de forme »</b>	L'acteur-traducteur substitue à des entités nombreuses et difficilement manipulables, un ensemble d'intermédiaires moins nombreux, plus homogènes, plus faciles à maîtriser et à contrôler. Là où les partenaires sont trop nombreux, il faut des mécanismes de sélection ou de représentation. Là où les données sont trop abondantes, trop complexes, il faut un traitement statistique, une représentation cartographique, un système d'information géographique...
<b>Intermédiaires et début de construction du réseau sur la base d'une « culture partagée »</b>	Pour que ces investissements soient opératoires, ils doivent produire des intermédiaires (qui relient les actants). Ils désignent tout ce qui circule entre les différentes entités de la situation (informations, objets, argent, êtres humains et leurs compétences...). Une culture, voire une vision partagée sont produites par les intermédiaires. Le réseau tient grâce aux intermédiaires qui portent en eux de manière explicite, tout un monde d'humains et de non-humains dont le réseau redéfinit peu à peu les rôles, les intérêts et les identités.
<b>Enrôlement et mobilisation</b>	Affectation de rôles (et pas simplement une figuration faussement participative) aux membres du réseau, qui crée l'engagement. Dans l'enrôlement, les actants trouvent et construisent du sens et de l'intérêt à l'élaboration du réseau et donc de l'innovation.
<b>Rallongement et irréversibilité</b>	Multiplication des entités dans une logique centre/périphérie. L'extension rend la coordination plus difficile, multiplie les contradictions, les concurrences, et les effets d'opacité. L'allongement est une solidification si et seulement si chaque allongement passe par les étapes précédentes (enrôlement, mobilisation,...) et que sont maintenues vigilance, transparence et confiance.
<b>Vigilance</b>	Veille permanente tout azimuts des conditions d'existence du réseau et surveillance des réseaux concurrents (traductions concurrentes). Elle ne doit pas se traduire par un manque de confiance envers les membres du réseau.
<b>Transparence et confiance</b>	Elles constituent le fil rouge, l'invariance qui conditionne la confiance entre actants. La confiance est le ciment du réseau. Sans confiance, la coopération laisse le pas au calcul stratégique et à la prédominance d'intérêts particuliers. Elles assurent la nécessaire visibilité, lisibilité et intelligibilité de ce qui est mis en œuvre dans, par et pour le réseau (ses règles, et ce qui a été construit en commun). Le champ de la transparence se limite en effet à ces éléments.

Pour organiser la description fine des processus d'élaboration des chartes, nous nous sommes appuyés sur ces étapes, et sur le concept de « scènes locales » défini comme « lieux formels ou informels, où des acteurs sociaux se rassemblent consciemment en vue de gérer un problème commun. « Il y a scène locale (...) s'il y a mise en scène, c'est-à-dire mise en visibilité, multiplication des pièces jouées et des objets ; les acteurs peuvent passer d'une scène à l'autre, voire traiter le risque dans les coulisses, à l'écart de la scène visible » (Decrop, Dourlens et al. 1997, p.34). « Les scènes locales sont des cadres d'interaction, avec leurs procédures, leurs institutions et leurs débats entre acteurs (...) ce sont des espaces d'élaboration collective tournés vers l'action et destinés à préparer des mesures de gestion de la nature » (Pinton, Alphandéry et al. 2006, p.99 et 91). Le concept de scène suppose une controverse publique, sa mise en visibilité dans un espace de référence commun où se regroupent des acteurs en vue de gérer un problème commun qui échappe du coup au seul gouvernement des experts et à l'appropriation par un groupe constitué. Les scènes locales qui nous intéressent ici sont les cadres d'interaction existant ou mis en place autour de l'écriture de la charte. En fonction du lieu où elles se déroulent, des participants, de leur cadrage plus ou moins formel, de leur caractère plus ou moins spécialisé, de leur degré d'ouverture et de visibilité, les arguments qui pèsent dans les échanges sont variables. Les scènes de discussion de la charte que nous avons pu observer sont très variées : réunion de directeurs de PNx au ministère, réunion publique dans une vallée, regroupement d'agents de PNx sur le terrain, tribune politique lors d'une assemblée cantonale, commission consultative saisie dans le cadre de la procédure de consultation sur la charte, séances du conseil d'administration... Nous avons donc cherché à les caractériser : d'une part par la rationalité qui y est dominante (juridico-administrative, scientifico-technique ou socio-

politique en référence au « triangle de l'expertise historique » des PNx de la partie I) ; d'autre part par leur degré de participation selon l'échelle information/consultation/concertation/co-décision (Arstein 1969), précisée par Jean-Marc Dziedzicki (1999) dans ses travaux sur la médiation environnementale selon le schéma suivant (Dziedzicki 2003) :



Aux « scènes d'élaboration de la charte » à caractère ouvert et visible, nous avons opposé des « coulisses », antichambres officieuses de préparation des décisions, où se déroulent des négociations plus discrètes « entre soi » (Lolive, Tricot et al. 2000). Entre les scènes et les coulisses de discussions de la charte circulent des médiateurs, pour lesquels nous adopterons la définition générale proposée par Olivier Nay et Andy Smith (2002) et leur distinction entre courtier et généraliste (Voir HydroPNM).

## **1.2 : Approche méthodologique**

Pour documenter la description des processus d'élaboration des chartes du PNV et du PNM entre 2007 et 2012, nous nous sommes basés sur de l'observation participante des scènes et des coulisses et sur des entretiens réguliers dits « informatifs » avec les directeurs ou directeurs adjoints du PNV et du PNM réalisés environ tous les deux mois. Pour garder de la distance par rapport à ces acteurs avec lesquels nous avons eu des relations privilégiées et dans la durée, ces entretiens suivaient une grille systématique les invitant à décrire de façon

factuelle et concrète ce qui s'était passé en lien avec l'élaboration de la charte depuis l'entretien précédent sur le plan de son pilotage, du management interne de l'EP-PN, et des relations avec les autres acteurs nationaux ou locaux. L'ensemble des éléments de contexte (procédural, électoral, événementiel...), de production de connaissances ou d'action de communication en lien direct avec la charte a été également consigné dans de grands tableaux de suivi diachronique (voir extrait en annexe, volume 2). Ils ont été complétés par des tableaux de comparaison systématique entre les deux PNx sur un grand nombre de « chantiers » liés à l'écriture de la charte et concernant une vingtaine d'item différents<sup>19</sup>.

### **1.3 : Une représentation arborescente à vocation heuristique**

Le fait de documenter sur six ans les processus complexes d'élaboration des chartes du PNM et du PNV à travers ces suivis diachroniques et ces tableaux de « chantiers comparés » nous a conduits à regrouper une énorme quantité de matériau brut. Pour nous « extraire » de cette richesse empirique, nous avons mobilisés deux outils méthodologiques. D'une part, les concepts présentés au paragraphe 1.1 de cette section ont été très utiles. Ils nous ont permis d'organiser la description de ces processus et de suivre le réseau des acteurs et actants qui participent directement ou indirectement à l'écriture de la charte : qui sont-ils ? A partir de quelles briques initiales, et comment le texte de la charte est-il composé ? Qui tient la plume ?... D'autre part, l'invention d'un mode de représentation heuristique sur une feuille A3 rendant possible un aperçu général de chacun des processus afin de pouvoir les comparer « d'un coup d'œil », nous a permis de prendre du recul et de voir émerger les caractéristiques générales des deux trajectoires d'innovation. Nous nous sommes pour cela inspiré des propositions de Jean-Eudes Beuret et al. (Beuret, Pennanguer et al. 2006, Pennanguer 2005, Pennanguer, Tartarin et al. 2005), qui suggèrent une représentation arborescente générique applicable à un processus de concertation vu comme

---

<sup>19</sup> Révision du décret de création et résultats de l'enquête publique associée, façon de faire le diagnostic préalable à la charte, réalisations mises en avant pour convaincre les acteurs de s'engager dans l'écriture de la charte, processus de concertation choisi, déroulement des cycles de réunions avec les communes, rédaction des MarCoeurs, rédaction du caractère, réalisation de la cartographie des vocations associée à la charte, accueil des représentants du Conseil National de Protection de la Nature dans le cadre de la procédure de consultation, révision des protocoles de suivi des espèces animales et végétales, mise en œuvre de la politique agricole, organisation du pilotage de la charte, stratégie de communication utilisée, relations entre le directeur et le président du CA du PN, rôle joué par les élus, recrutements effectués, démarches d'évolution de l'organisation ou du fonctionnement interne engagées en parallèle à la charte...

un processus évoluant d'une scène à l'autre, de « *construction collective d'une innovation sociale, portée par un réseau, dont la consolidation et l'élargissement déterminent le succès (...) le bon projet n'est pas celui qui recueille des soutiens sur la base des qualités qu'on lui reconnaît, c'est au contraire parce que le projet recueille des soutiens qu'on lui reconnaît des qualités* » (Beuret 2007, p.228). Un tableau (Annexes Volume 2) établit le parallèle entre les concepts de la sociologie de la traduction et les différentes parties de la représentation arborescente que nous avons utilisée en enrichissant la proposition de ces auteurs pour intégrer les différents concepts listés ci-dessus. Les schémas détaillés qui en résultent, ainsi que les schémas simplifiés de représentation des processus d'élaboration des chartes du PNV et du PNM figurent avec leur légende en annexe (Volume 2). Ils ont été déterminants pour faire un lien solide scientifiquement entre l'approche empirique systématique et quasi-exhaustive, et la sélection d'éléments pertinents pour aboutir à la présentation comparative synthétique qui suit autour de cinq questions transversales.

## **Section 2 : Analyse comparative du « terreau » de l'élaboration des chartes**

Le contexte institutionnel, appelé ici « terreau », est concrètement constitué par des règles, des rôles, des identités, des valeurs, des visions du monde, une mémoire des événements passés, une objectivation à travers des instruments, des classifications ou des modèles qui sont autant de catégories qui contraignent la définition des priorités, et à travers lesquelles les problèmes sont saisis. Il est aussi constitué de perceptions, de répertoires de solutions déjà éprouvées, d'une distribution des ressources, qu'il est plus facile « *de recomposer, de faire jouer sans en modifier la grammaire* » (Bézès et Le Lidec 2010, p 94). Ce terreau concret peut être appréhendé selon trois composantes : les éléments qui structurent l'action territoriale, l'organisation interne des EP-PN et les relations qu'ils entretiennent avec les acteurs du territoire au moment où l'élaboration de la charte commence (enquête de 2008).

### **2.1 : Un contexte externe offrant plus de marge de manœuvre dans le PNM que dans le PNV**

### 2.1.1 : En Vanoise : une économie solide avec des logiques individualistes, et des projets d'action collective concurrents

Nous avons vu que la structuration de la gouvernance du territoire en Vanoise est économique autour du poids prépondérant de stations de ski encore peu menacées par le manque d'enneigement (CartoPNV). Cela a deux conséquences. Les logiques individualistes (voire concurrentielles) priment d'une part sur les logiques d'organisation collective, en particulier des élus. Cela rend très difficile un positionnement collectif de leur part comme le montre la fragilité des positions de l'association des maires ou la variabilité des acteurs qui se font porte-parole des élus (PréambPNV). L'action collective, quand elle existe, est d'autre part structurée à l'échelle des vallées de la Maurienne et de la Tarentaise, qui forgent l'identité locale à laquelle se réfèrent les acteurs beaucoup plus que l'espace géographique du PNV. Le syndicat mixte du Pays de Maurienne se compose des 62 communes de la vallée dont seulement 12 font partie de l'AOA du PNV. La pratique ancienne de l'intercommunalité se traduit par de nombreuses initiatives en matière de programmation contractuelle et opérationnelle, avec en particulier la construction d'un projet de territoire à l'horizon 2020. A l'échelle de la vallée de la Tarentaise, le syndicat mixte de l'Assemblée du Pays Tarentaise-Vanoise (APTIV) rassemble 31 communes dont 17 de l'AOA. Il a entrepris l'élaboration d'un SCoT : un appui potentiel de l'EP-PNV en matière d'urbanisme pour inventer un autre modèle de station n'est dans ce contexte même pas pensable, comme le montre l'évitement de ce débat central et son déplacement dans les discussions du SCoT Tarentaise (UrbPNV), alors même que sa résolution aurait pu constituer le cœur d'un partenariat entre EP-PNV et élus. L'élaboration de la charte est perçue comme un projet de territoire concurrent à des dynamiques enclenchées en parallèle.

### 2.1.2 : Dans le Mercantour : une économie fragile, des logiques d'alignement politique et un arrière-pays « délaissé »

Nous avons vu que les stations de ski du Mercantour sont économiquement plus petites, plus fragiles et menacées par des incertitudes d'enneigement (StationPNM). Ce secteur phare de l'économie locale est d'ailleurs soutenu par une politique du CG06 très interventionniste, puisqu'il a repris en gestion l'ensemble des stations déficitaires, en créant avec les communes concernées des syndicats d'économie mixte au sein desquels il intervient financièrement à hauteur de 90 %. Cette solidarité du département en faveur du

Haut-Pays se traduit par une combinaison de mesures incitatives comme le financement de l'équipement des enfants (skis et combinaisons) et de cours de ski pendant les périodes scolaires ou les vacances. Le reste de l'économie locale est également largement « sous perfusion d'argent public » (Barrier, Clergeau et al. 2008). Le taux de subventions dans le haut pays est très élevé : 40 % pour les travaux dans l'hôtellerie, 50 % pour les investissements des agriculteurs et jusqu'à 80% pour des projets communaux ou intercommunaux. Le budget du CG06 en 2007 est de 1 308 M€, et il prévoit pour « *réduire la fracture territoriale* », d'allouer 91 M€ pour la solidarité territoriale. Peu d'enquêtés en 2008 omettent de mentionner son rôle central dans le fonctionnement du haut-pays :

*« Dans les Alpes-Maritimes, on est le deuxième département de France au niveau finances, en plus la montagne est mieux représentée au niveau du département, alors les habitants ici ils n'ont qu'à demander et c'est la tirelire. (...) Tu vas frapper à la porte du conseil général et tu sors avec le chèque. » (Agent de l'EP-PNM, 2008).*

Le revers de la médaille est double : une fragilité dans un contexte où le CG06, comme les autres départements français avec la décentralisation, connaît de plus en plus de difficultés financières ; et une faible capacité à construire des projets collectifs locaux ascendants :

*« Je ne pourrais pas le dire dans une réunion publique en ce moment, mais je pense que le conseil général nous aide tellement que ça devient presque dangereux. Parce que, à force d'être aidés, on devient moins intelligents, on a tout ce qu'on veut. On n'a pas faim comme on dit ! Il faut qu'on s'oblige à avoir des idées, et il n'y a pas que le travail des élus, il faut que les gens aient plus d'idées, plus d'initiatives ». (Maire, 2008).*

Cet « assistanat » envers le Haut-Pays conforte une gouvernance territoriale structurée par le système politique local qu'il est nécessaire de comprendre dans son ensemble. C'est pourquoi nous nous y attardons un peu ici : le haut pays comprend treize cantons si on y intègre le canton de l'Escarène (seul canton de plus de 5 000 habitants au milieu de douze cantons qui en comptent moins). Il ne représente que 3,5% de la population des Alpes-Maritimes mais élit 25% des conseillers généraux du département (13 sur 52). Cette surreprésentativité est amplifiée par l'importance du vote des « petits cantons » pour le maintien de la majorité départementale : ils ont voté de façon récurrente pour la majorité en place (UMP). Or le Haut-Pays représente 12 de ces 14 cantons de moins de 5 000 habitants. La stabilité du système politique de l'UMP dans les Alpes-Maritimes est donc très dépendante du Haut-Pays. Elle y est renforcée par les relations pyramidales entre la population et les différents niveaux d'élus locaux (Barrier, Clergeau et al. 2008) : la présence des élus sur le terrain est très forte, et chaque année des événements comme les « festins », fêtes villageoises très fréquentées à la tribune desquelles ils se succèdent, sont l'occasion de réactualiser et renforcer la structuration politique locale. Ces relations de proximité, soulignées dans les entretiens, tiennent à la faible population, mais aussi et surtout aux pratiques politiques locales comme le montre cette anecdote parmi d'autres :

« Un jour il y a [le maire], Mr [le maire d'un village voisin] qui sont venu prendre un café avec Estrosi [conseiller général du canton et président du conseil général à l'époque] : ils ont vu les fils électriques qui pendaient, et Estrosi il m'a dit « le Conseil Général peut vous aider ». Donc on a fait un dossier » (Un hébergeur, 2008).

Cette gouvernance politique est également marquée par une place centrale du tandem maire/conseiller général et des logiques d'alignement très fortes sur les positionnements du leader politique local : le président du CG06. Si un maire veut que les subsides du conseil général profitent à son village il faut qu'il soit en phase avec son conseiller général. L'articulation des élections municipales (tous les six ans) et des élections cantonales partielles (tous les trois ans) se traduit par un mécanisme de cooptation implicite : le conseiller général en place induit le choix du maire (souvent le maire sortant) et les affinités des maires en place favorisent tacitement le choix d'un conseiller général. Ces mécanismes de reproduction politique vont de pair avec un système marqué par le clientélisme :

« La région c'est sur dossier, y'a pas besoin d'aller cirer les pompes (...). Au niveau du conseil général faut vraiment aller voir tous les élus et dire bien merci. Une année on avait déplu à [un conseiller général] parce qu'on avait organisé notre fête le même jour que la sienne et donc on n'a pas eu de financement cette année là. (...) Pour la région le contexte politique ne joue pas, il n'y a pas l'enjeu de déplaire à machin » (Responsable d'association, 2008).

Une des conséquences directes de ce système est un vide d'action collective structurée en raison de trois mécanismes conjoints : le déficit d'initiatives locales ; quand il y en a, plusieurs entretiens mentionnent des dynamiques associatives avortées faute de soutien financier parce qu'elles échappaient au contrôle politique local ; enfin même quand ces initiatives sont soutenues par des élus locaux, leur développement est difficile si elles n'épousent pas les contours du canton, qui sont loin d'être pertinents sur tous les sujets. En effet, les maires se trouvent de fait en concurrence entre eux pour accéder aux subventions et pour briguer le mandat de conseiller général, qui seul procure de la marge de manœuvre :

« Etant maire, j'ai vu que pour réussir, il fallait être conseiller général. (...) Oui, c'est important, parce que le problème c'est d'avoir accès aux clés de financement, si je ne l'avais fait qu'avec la commune, je ne serai arrivé à rien » (Conseiller général, 2008).

Dans ce contexte, le conseiller général, pour garder son rôle de médiateur incontournable et d'arbitre éventuel, n'a aucun intérêt à favoriser les dynamiques de coopération entre maires. La construction des intercommunalités est à ce titre très symptomatique car elle touche potentiellement ce point sensible du système politique local. Sans surprise, les intercommunalités se superposent avec les cantons. La perpétuation des équilibres du système politique en place se joue aussi sur les deux enjeux qu'elles soulèvent : le choix de l'équilibre des voix dans leurs décisions et celui du contenu de leurs attributions. Sur le premier point, même si les maires peuvent théoriquement faire opposition au conseiller général en faisant alliance, la pratique montre que les décisions se prennent par consensus à l'unanimité. Sur le second point, plusieurs enquêtés parlent en 2008 à propos des

intercommunalités de « coquilles vides » peu à même d'élaborer des projets de territoire. Terminons en soulignant que malgré une population assez segmentée en termes de revenus, entre ceux qui vivent en montagne et ceux qui ne font qu'y dormir pour aller travailler sur la côte d'Azur (jusqu'à 70 % d'habitants « pendulaires » dans certaines communes), entre les résidents permanents ou secondaires (taux proche de 50 %), l'identité « Mercantour » caractéristique du Haut-Pays est perçue comme positive et rassembleuse. Quatre pays recouvrent partiellement le territoire du PNM, et un seul SCoT est en cours d'élaboration sur la Riviera française et la Roya (6 communes de l'AOA). Le Mercantour est la seule identité vraiment commune au territoire d'un Haut-Pays divisé en six bassins de vie selon les vallées (Ubaye, Haut-Verdon, Haut Var et Cians, Tinée, Vésubie, Roya et Bévéra). A une échelle proche, il n'y a donc pas de projet de territoire concurrent de la charte.

## **2.2 : Un EP-PNV soudé et d'une grande cohésion culturelle vs un EP-PNM « qui se cherche »**

2.2.1 : En Vanoise : la grande cohésion interne et culturelle d'un EP-PNV en « ordre de marche » pour élaborer la charte

En 2008, l'équipe de l'EP-PNV est marquée par une grande cohésion interne, renforcée par une démarche de « préparation du changement » autour de l'élaboration d'une « vision partagée » d'établissement qui aboutit en janvier 2007 à un consensus interne sur la vocation, les missions et les priorités stratégiques de l'EP-PNV.

*« **Vocation** : préservation du caractère et de la valeur d'un territoire d'exception hérité du passé pour les générations actuelles et futures. **Ambition** : être un modèle dans la protection de la biodiversité et la mise en œuvre du développement durable, dont le rayonnement le positionne comme un acteur incontournable aux échelles locale, nationale et internationale. (...). **Priorités stratégiques** : anticiper les évolutions ayant un impact sur le territoire et sur l'activité du Parc ; assurer la compatibilité entre l'activité humaine, la préservation de la biodiversité et le caractère du Parc ; conforter le rayonnement du Parc auprès de tous les publics à travers notamment la communication et l'action internationale ; renforcer l'éducation à l'environnement ; renforcer l'« éco exemplarité » en interne » (Vision partagée de l'EP-PNV).*

Ce travail de management interne de plus d'un an a permis de rassurer une équipe inquiète des changements potentiels induits par la réforme de 2006. Cette réaffirmation des fondamentaux de l'EP-PNV a renforcé une culture interne forte, dans laquelle le statut

« *d'empêcheur de skier en rond* » est devenu une valeur identitaire positive (CartoPNV). L'établissement public est en ordre de marche au rythme de la programmation budgétaire annuelle, dans une logique technique et administrative dominante et bien huilée : comité de direction, réunions siège/secteur mensuelles, assemblées générales du personnel trois à quatre fois par an, dates buttoirs, notes de services et feuilles de route qui cadrent l'activité de 37 agents au siège de l'établissement et 47 agents de terrain répartis en 6 secteurs. Fin 2009, l'organigramme du siège est constitué d'une direction (le directeur étant en poste depuis 2001), d'un secrétariat général, d'un « pôle patrimoine » (avec des spécialistes de la faune, de la flore, des paysages, de la gestion de l'eau ainsi qu'une unité informatique), et d'un « pôle découverte et aménagement » (avec des spécialistes du tourisme, de l'aménagement, de l'éducation à l'environnement, de la communication et de l'accueil). Notons que la culture naturaliste y est très prégnante, y compris au sein de ce second pôle en raison des trajectoires personnelles, professionnelles et des centres d'intérêt des agents. L'élaboration de la charte n'a introduit que deux modifications notables : la création d'un poste de « chargé de mission développement durable » et d'un poste de « chargé de mission charte ». La personne recrutée en mai 2007 sur ce second poste est l'ancien directeur du PNR de Chartreuse. Il apporte de nouvelles compétences à l'EP-PNV autour de la médiation, de la conduite de la concertation et des missions de développement local qui font partie du cœur de métier d'un PNR. Malgré le formalisme centralisateur et l'importance accordée à la figure hiérarchique du directeur, l'EP-PNV fonctionne largement en pyramide inversée, les choix et les arbitrages étant plus souvent constitués de l'agrégation de choix effectués par la base. Nous l'avons souligné en analysant l'affaire de la retenue de Belvedere à propos des protocoles de suivi de la faune et de la flore qui représentent une part significative du temps de travail des agents de terrain est la mise.

*« [Le bureau d'étude] dans l'évaluation du programme d'aménagement nous a demandé : et vous ne vous posez jamais la question de savoir si vous devez continuer à tous les faire ? (...). Il y a depuis 2007 un travail engagé de refonte des protocoles. Mais même ça, je ne saurais pas dire qui a pris la décision : ce n'est pas conclusion d'une réunion, d'un acte de décision... c'est un genre de décision collective et apersonnelle, tout le monde s'est rallié à l'idée de faire du tri, c'est un genre d'auto-gouvernance (...) Mais après un an de travail, on n'arrivait pas à s'en sortir, car chacun défend son pré carré ! » (Agent de l'EP-PNV, janvier 2010).*

Cette cohésion culturelle autour d'une approche à dominante naturaliste, technique et administrative, couplée à un fonctionnement en pyramide inversée rendront difficile le portage collectif de l'élaboration de la charte et la diffusion des compétences de négociation, qui seront de fait concentrées sur le chargé de mission « charte », recruté « ad hoc ».

### 2.2.2 : Dans le Mercantour : insécurisation et clivages internes pour un EP-PNM « qui se cherche » avant d'élaborer la charte

Les entretiens réalisés auprès d'agents de l'EP-PNM convergent sur une description de l'établissement dans les années 2006 à 2008 marquée par un déficit d'agents de catégorie A à même de structurer le management, par de nombreux clivages internes, par un sentiment de démotivation et d'insécurisation du à la loi de réforme de 2006. Les clivages fonctionnels se superposent à des clivages idéologiques, avec des agents de terrain « gardiens du temple » qui n'acceptent pas la mission de développement de l'EP-PNM, et des agents du siège suspicieux vis-à-vis du travail effectif réalisé par les agents de terrain.

*« Les agents de terrain en faisaient baver au directeur, c'était la fierté des grands combattants syndicaux. Heureusement que les agents étaient là pour veiller au grain... sinon il y a longtemps que les directeurs se seraient alliés avec les élus ! » (Agent de l'EP-PNM, 2010).*

L'EP-PNM, ou du moins son siège et son directeur ont la réputation d'être sous le joug des élus locaux, et d'un Président du CA vigilant depuis la création du parc en 1979 à ce que celui-ci ne nuise pas aux intérêts locaux. Les règles historiques de la juxtaposition, du conflit, des choix flous et de la théâtralisation s'appliquent tant en interne qu'à propos des relations entre l'EP-PNM et les acteurs du territoire avec un décalage fort entre ces réputations et la réalité concrète de terrain :

*« Les agents du PNM savaient que tout était affaire de compromis sous la présidence dictatoriale de [président du CA de 1979 à 2005], c'était la culture du compromis souterrain, des tensions larvées, des arrangements entre-soi, avec des tensions fortes et des agents du siège soi-disant prêts à courber le dos devant les élus, alors que les équilibres ont été callés au moment des gros conflits de la création du PNM, et qu'après, il y a eu peu de reculades » (Ancien directeur de l'EP-PNM, 2010).*

Le nouveau directeur nommé en 2004 commence par une rencontre individuelle de tous les agents, commande un audit externe des services financiers et de gestion, puis envoie une lettre à l'ensemble du personnel en expliquant comment il compte améliorer les choses. Suivent des décisions conduisant à des évolutions managériales conséquentes : création d'un service « communication » avec trois agents de catégorie A, alors que la communication est traditionnellement considérée comme superficielle et inutile dans la culture des PNx ; déplacement des personnes qui cristallisaient les conflits et montée en responsabilité de ceux qui travaillaient dans une logique d'ouverture ; création en 2007 d'un service « développement durable et partenariat » (DDP) qui atteindra rapidement 11 agents en 2009, avec une mission ciblée sur l'élaboration de la charte et la conduite de ses actions de préfiguration ; recrutement quasi exclusif d'agents venant de sphères professionnelles très différentes de celle des PNx (département international de l'Office National des forêts,

chambre de commerce et d'industrie, développement local, syndicat professionnel de l'élevage...); déplacement des équilibres au sein des services existants avec une logique de spécialisation (le chargé de mission agriculture anciennement au service « étude des patrimoines naturels et culturels » passe par exemple au service « développement durable et partenariat », ce qui remonte les arbitrages entre protection et développement au niveau du directeur de l'EP-PNM et non plus au niveau du chef de service). L'organigramme de l'EP-PNM fin 2008 est donc significativement différent de l'organigramme traditionnel des PNx. L'affirmation d'un leadership fort du directeur entraîne des tensions avec les syndicats et les agents d'un EP-PNM perturbé et « *qui se cherche* ».

## **2.3 : Un EP-PNV sans « prise » sur les acteurs du territoire vs des attentes et un dialogue qui s'amorce dans le PNM**

2.3.1 : En Vanoise : des relations ponctuelles, souvent conflictuelles et une action de l'EP-PNV encadrée par une « double vigilance » avec peu de marge de manœuvre

Nous avons vu que les acteurs principaux du territoire, gestionnaires de stations et élus locaux, n'ont pas de besoins, pas d'attentes particulières vis-à-vis de l'EP-PNV dont les ressources ne lui ont permis jusqu'à présent que d'intervenir à la marge, sur des dossiers ponctuels comme les collisions de rapaces sur les câbles de remontées mécaniques (CartoPNV), ou en appui d'acteurs « faibles » eux-aussi en marge du système d'action territorial comme les agriculteurs de Tarentaise contraints d'exploiter des terres de plus en plus distantes pour permettre l'extension des stations. Notons que les promoteurs du développement des stations ont aussi une marge de manœuvre limitée (exemple de Pralognan qui n'a plus la surface pour trouver des mesures compensatoires à la destruction d'espèces protégées). Ils doivent constituer des dossiers très conséquents en suivant des procédures complexes pour tout aménagement (dossier UTN de la Turra entre les stations de Val Cenis et Termignon, CartoPNV), avec une très forte probabilité de « *tomber sur des espèces protégées* » qui compliquent encore leur tâche. Une analyse des modalités de travail entre l'EP-PNV et les autres acteurs du territoire que nous ne détaillerons pas ici montre que l'EP-PNV a peu de prises sur les acteurs du territoire et que pour l'essentiel, il

entre dans le système d'action territorial en « *mettant le pied dans la porte* » à partir de procédures administratives dans lesquels son avis est sollicité (Debril, Bertillot et al. 2008). Il est perçu comme un acteur administratif, lointain, comme l'Etat contraignant venu du haut avec « sa » charte, autant que le Préfet de région avec « sa » DTA (UrbPNV). Les contacts se font ponctuellement avec des agents du siège, mais surtout avec les agents de terrain majoritairement perçus comme des « *agents de police* ».

*« Les maires n'ont pas l'organigramme du PNV. Ils imaginent et fantasment le siège comme s'il y avait une cinquantaine de scientifiques, une armée de botanistes qui essaient de trouver des petites bêtes et des plantes pour les freiner dans leurs projets (...). C'est vrai que le seul et rare contact qu'ils ont avec le siège, c'est quand [le botaniste] vient sur le terrain, et quand il vient, c'est en poil à gratter, pour vérifier des espèces protégées, avec une parole non négociable d'expert scientifique, qui est dans sa doctrine. La parole de l'agent de terrain elle, est plus négociable, mais ils sont perçus majoritairement comme des agents de police » (Agent de l'EP-PNV, janvier 2010).*

Les relations entre l'EP-PNV et les acteurs du territoire sont marquées par un terreau conflictuel passé dont les équilibres fragiles ont été difficiles à construire (Affaire de la Vanoise, CaractPNV ; classement/déclassement de réserves naturelles, CartoPNV). Ce terreau est toujours conflictuel, principalement autour de l'application de la réglementation générale sur la protection des espèces protégées (Affaire de Bellegarde ; conflit autour du classement du vallon du Clou, CartoPNV). Entre des élus savoyards soucieux de garder toutes leurs prérogatives et des associations de protection de l'environnement structurées qui tiennent à garder un niveau de protection fort dans ce parc national symbolique, la marge de manœuvre de l'EP-PNV pour élaborer la charte est étroite.

### 2.3.2 : Dans le Mercantour : des relations apaisées, des attentes et un tandem singulier entre directeur et président de l'EP-PNM qui amorce le dialogue

Après la « crise » de la création du parc, nous avons vu que l'épreuve qu'a constituée le retour du loup à la fin des années 1990 et la controverse intense sur la question de son retour naturel ou pas, s'est terminée au moins provisoirement par un apaisement relatif des tensions (UrbPNM). Une enquête réalisée à l'initiative de l'EP-PNM et confiée à BVA auprès d'un panel représentatif des habitants des sept vallées du territoire en 2007 pose un diagnostic de la perception du PNM par les habitants ainsi que de leurs attentes : contrairement aux idées reçues, 72 % des personnes interrogées disent que l'existence du PNM est une bonne chose et perçoivent positivement son action. Ils s'accordent à 85 % pour dire que le PNM renforce l'attractivité touristique et expriment des attentes en termes de communication, de promotion du territoire, d'amélioration de la relation avec les riverains et

d'appui au développement local. Une seconde étude BVA réalisée début 2010, soit un an après le démarrage de l'élaboration de la charte confirme ces éléments (Olagne et Bouscatel 2010) et souligne en plus que près de 50 % des interviewés ont entendu parler du projet de charte et le perçoivent comme une opportunité accueillie avec bienveillance : 31 % de personnes souhaitent être associées à l'élaboration de la charte et 52 % se disent prêts à s'engager aux côtés de l'EP-PNM pour la protection de la nature. Notons au passage que ces études, largement commentées auprès des maires du territoire, sont une façon de « court-circuiter » leur discours récurrents sur les difficultés relationnelles entre l'EP-PNM et les habitants et donc de sortir du théâtre pour entrer dans la réalité des relations concrètes.

Une amorce de dialogue s'opère par ailleurs du fait de la personnalité spécifique du président du conseil d'administration élu en 2005 et du fonctionnement du tandem qu'il forme avec le directeur de l'EP-PNM. Gaston Franco est un élu UMP, « compatible » avec le système politique local. Maire de Saint-Martin de Vésubie depuis 1989, conseiller général depuis 1985, Gaston Franco assure entre 2008 et 2009 la fonction de conseiller spécial chargé des problématiques du développement durable au cabinet de Christian Estrosi. Mais c'est un « franc tireur » qui, à l'inverse de tous les autres élus locaux, a par exemple pris fait et cause pour le retour du loup, développant même dans sa vallée le « centre alpha », attraction touristique sur le loup (UrbPNM). La « carte verte » a été un élément de singularisation de sa trajectoire politique. C'est donc un passeur, également « compatible » avec le monde de la protection de la nature. Ses relations avec le directeur de l'EP-PNM sont, en reprenant les termes de ce dernier, caractérisées par « *un partage de vues et de convictions* », « *un partage d'information et des contacts fréquents, tous les jours au téléphone et au cours de plusieurs déjeuners communs par semaine* ». Elles se caractérisent par « *un respect de la répartition des rôles* », « *un niveau de confiance* », « *une capacité à garder le lien même en cas de désaccord* » et « *un soutien dans les moments difficiles* » :

*« Il m'a soutenu dans mes positions contre les demandes des élus locaux pour le passage du tour de France au col de la Bonnette en juillet 2008. Du coup, sur le tronçon en cœur de parc, la caravane a promis de ne pas distribuer d'objets publicitaires, de rester silencieuse. Sur la chaussée, le conseil général a renoncé à peindre une dizaine de drapeaux européens frappés du logo du 06. Autre exemple, j'ai fait arrêter des travaux de captage d'eau dans sa commune. A la place de faire du parc un bouc émissaire, Gaston a considéré qu'il était plus payant de jouer la carte verte : il a pris position en disant qu'il fallait arrêter les combats d'arrière garde, qu'il avait été pris « la main dans le sac », que le parc avait fait son travail, et que la commune allait revoir les choses. » (Ancien directeur de l'EP-PNM, 2010).*

La personnalité spécifique de Gaston Franco, son pragmatisme et son savoir faire politique et son alliance avec le directeur de l'EP-PNM se concrétisent aussi par la mise en avant d'un discours de rupture à travers le concept de « *nouveau parc* » contrastant avec celui du

passé. La reprise du dialogue entre monde de la protection de la nature et monde politique local s'amorce sur ces bases.

## **2.4 : Synthèse et mise en perspective à l'aune de la littérature**

La gouvernance du territoire-Vanoise est structurée autour de logiques économiques aux contours difficiles à déplacer. La charte, projet collectif de territoire fondé sur une vision partagée et élaboré à l'initiative de l'EP-PNV, doit trouver une place dans un contexte institutionnel stable, marqué par la juxtaposition d'acteurs aux intérêts concurrentiels, et dans lequel l'EP-PNV n'a qu'une place très limitée, cantonnée dans le cœur avec un rôle de censeur des projets locaux au nom de la préservation de l'environnement. Le statu quo de l'équilibre fragile entre deux mondes « dos à dos » acquis au prix de luttes multiples fait consensus tacite en interne à l'EP-PNV comme en externe. Entre des projets de territoires concurrents portés par les élus, la vigilance des associations de protection de la nature, et une culture interne très cohésive au sein de l'EP-PNV, le terreau spécifique de la Vanoise demande une élaboration de la charte sur une ligne de crête étroite difficile à tenir. En Vanoise la marge de manœuvre est faible sur un terreau a priori favorable à la continuité.

Sans sous-estimer la prégnance des jeux d'acteurs historiques, comme nous l'avons vu dans la première partie, le terreau du Mercantour est spécifiquement marqué, en 2007, par un certain apaisement avec une vision positive du PN, par des attentes du territoire vis-à-vis de l'EP-PNM sur des thématiques sous-investies par les autres acteurs publics et par un dialogue qui s'amorce sous l'impulsion du tandem formé par son président et son directeur. L'EP-PNM se cherche, perturbé par les idées de la réforme de 2006, et des restructurations internes importantes. Bien que conservant une structure stable fondée sur des logiques d'alignement politique fort, la gouvernance locale est fragilisée par la baisse des crédits du CG06. Ces perturbations ouvrent des marges de manœuvre sur un terreau marqué par un consensus tacite pour un développement maîtrisé du haut pays dans lequel l'EP-PNM a un rôle à jouer. Dans le Mercantour nous avons ainsi décrit un terreau présentant une fenêtre d'opportunité pour une remise en question des équilibres antérieurs

Dans le cadre théorique de la sociologie de la traduction exposé plus haut, nous pouvons donc conclure à un système stable en Vanoise, avec un degré de convergence important pour le *statu quo*. Dans le Mercantour, le système d'action est perturbé et a priori plus favorable à une remise en question des équilibres antérieurs, avec un degré de convergence fort pour que l'EP-PNM joue un rôle dans la maîtrise du développement du haut pays qui fait consensus, même si les habitants des vallées, les travailleurs pendulaires et les résidents occasionnels le souhaitent pour des raisons différentes (Barrier, Clergeau et al. 2008). L'autre différence majeure est l'existence de projets territoriaux de grande échelle en Vanoise, beaucoup plus que dans le Mercantour, avec en particulier l'outil SCoT, privilégié par le législateur depuis la loi Grenelle 2 comme élément intégrateur de l'ensemble des politiques locales d'aménagement et de gestion de l'espace. La charte du PN peut, certes, trouver sa place en complémentarité avec cet outil de planification sur des dimensions patrimoniales, voire identitaires, mais cela demandera a priori une « vigilance » particulière des pilotes de la charte sur ces « acteurs-réseaux en construction » concurrents.

Si l'on adopte le regard de la sociologie de l'action organisée, cette analyse du terreau de l'élaboration des chartes permet déjà de nuancer la conclusion de notre première partie : les gouvernances territoriales du Mercantour de la Vanoise, c'est-à-dire la structuration des relations de pouvoir qui sous-tend les jeux d'acteurs, sont assez différentes. Il sera important de garder cela en tête à la lecture de la troisième partie, où nous affinerons l'analyse du travail de réforme : notre réflexion ciblée sur le rôle des réformateurs ne devra pas faire oublier le poids de ces différences de contexte. En particulier, un raisonnement stratégique simple permet à partir d'elles, de souligner que l'élaboration de la charte est pour les acteurs du territoire de la Vanoise, une opportunité de reprendre le pouvoir sur un EP-PNV jugé incontrôlable et trop contraignant ; au contraire, dans un contexte où l'EP-PNM a été longtemps maintenu en position de faiblesse et sous la vigilance forte des élus locaux, l'élaboration de la charte peut être une opportunité de nouer de nouvelles alliances pour que cet établissement public prenne plus de place dans la gouvernance locale.

## **Section 3 : Analyse comparative de la construction du « problème-charte », des stratégies et des mécanismes qu'elle enclenche**

### **3.1 : L'arrivée de la charte dans l'espace public : déclinaison descendante de la loi (PNV) vs problématisations ascendantes multiples (PNM)**

3.1.1 : Pédagogie sur l'application de la loi, discours de continuité et problématisation unique en Vanoise

Après un travail d'information et de pédagogie sur la loi de réforme de 2006 effectué dans les vallées à l'occasion des réunions de bilan d'activité des agents de secteur en décembre 2005, puis la présentation par un représentant du ministère aux maires du territoire en septembre 2006, l'entrée en scène de la charte se fait en CA de l'EP-PNV du 9 novembre 2006, avec la validation de grandes orientations pour élaborer la charte. Elles reprennent le cadrage de la loi. La charte y est présentée comme un document en continuité avec le document de planification précédent qu'est le programme d'aménagement 2003-2009 du PNV. La charte est de nouveau abordée au CA du 29/3/2007 et celui du 5/7/2007 valide une méthode, une répartition des rôles des acteurs et un calendrier d'élaboration raccourci d'un an par rapport à celui prévu par la loi : le projet de charte doit être finalisé fin 2008, le décret en Conseil d'Etat qui clôt la procédure fin 2009, pour que la charte puisse prendre le relais du programme d'aménagement début 2010. Outre l'articulation des documents de planification, l'urgence à démarrer et à finaliser l'écriture de la charte est étayée par un discours de continuité de la part de la direction de l'EP-PNV : le programme d'aménagement a déjà mis en avant la notion « d'espace parc » pour envisager la politique du PNV dans son ensemble (cœur et aire d'adhésion), et la loi de 2006 n'introduit pas de changements notables par rapport aux pratiques du parc. D'ailleurs, un « recueil d'opérations témoins » est

présenté au CA du 15/11/07 puis largement diffusé : il recense vingt-quatre projets concrets à l'initiative de l'EP-PNV ou d'acteurs du territoire, qui se sont traduits par des collaborations représentatives de l'esprit de la future charte. La même rhétorique de minimisation des changements, épousant celle du ministère de l'écologie qui parle sur ce point de « toilettage », est adoptée pour la révision du décret de création du PNV, nécessaire en application de la loi de réforme de 2006 :

*« Une révision du décret de création du Parc est nécessaire avant fin 2008 pour le mettre en conformité avec la loi et, dans ce cadre, définir la nouvelle composition du Conseil d'Administration, préciser certains points de réglementation et examiner les possibilités éventuelles d'extension des limites (...) la lettre du 10/1/2007 du directeur de la nature et des paysages définit le cadre dans lequel ce travail devra être mené ». (Rapport du directeur au CA du 29/3/2007).*

Dans toutes les réunions avec les acteurs du territoire, que ce soient les services de l'Etat (28/11/2007), les socioprofessionnels de Tarentaise (1/2/08) et de Maurienne (7/2/08), les maires (cycle de 6 réunions à l'automne 2008 avec 25 communes sur les 28), ou les présidents d'intercommunalités (janvier 2008), la problématisation, orientée sur la production rapide et formelle d'un document est la même : il s'agit, après un travail de pédagogie et de « mise à niveau » sur la nouvelle loi, de la décliner en écrivant une charte avec eux. Cette problématisation est un peu spécifiée pour les maires, compte tenu de la nature juridique de la charte vis-à-vis des documents d'urbanisme :

*« Les objectifs de la concertation individualisée avec chaque commune du parc sont de mettre en commun les enjeux locaux, de connaître les attentes vis-à-vis du parc, d'identifier les projets qui pourraient être conduits en partenariat en application de la charte, et d'examiner l'articulation des plans locaux d'urbanisme avec les dispositions de la future charte » (Rapport du directeur au CA du 19/9/08 sur les réunions prévues avec les maires à l'automne 2008).*

L'élaboration de la charte de la Vanoise, commence donc juste après cette phase de réunions, en pratique essentiellement informatives sur la nouvelle loi, avec un lancement officiel en CA du 23/5/08 et un travail de concertation entre l'été et l'automne 2008.

### 3.1.2 : Construction d'une ambition de territoire comme socle d'un discours de rupture et problématizations ascendantes multiples dans le Mercantour

Dans le Mercantour, la charte est à peine évoquée en tant que telle, l'attention étant portée dès 2006 sur l'élaboration de ses « axes stratégiques » : il s'agit de définir collectivement une ambition pour le territoire, de la façon la plus synthétique possible. Après un travail interne entre le directeur adjoint, le chef du service « développement durable et partenariat » (DDP) et le chef du service « communication », relu par le directeur, un texte martyr de ces

axes stratégiques est présenté lors d'une assemblée générale des maires du PNM le 22/6/07. Cette entrée en scène donnant la priorité aux élus est reçue de manière variable par ceux-ci, mais très peu de modifications sont faites au texte initial et ces « axes stratégiques » seront officialisés en CA après une validation consensuelle lors d'une nouvelle assemblée générale des maires le 10/12/07 :

« Les élus n'avaient pas l'habitude qu'on vienne les chercher. Certains l'ont pris comme une opportunité, d'autres ont été méfiants, mais ils se sont livrés » (Agent de l'EP-PNM, 2010).

Ce texte consacre deux grands objectifs : « faire du cœur un territoire exceptionnel pour sa richesse biologique, son caractère, sa tranquillité et son rôle de référence de long terme » ; et « faire de l'aire d'adhésion un territoire de caractère, de haute qualité de vie et d'excellence environnementale ». D'un haut degré de généralité, ces axes stratégiques n'ont aucune portée opérationnelle au sens de « problem solving » -approche du problème en termes de solutions-, mais ils cadrent par le sens, des valeurs, des questions et une ambition consensuelle le champ des possibles pour rédiger la future charte -« problem setting » en termes de cadrage de sa formulation (Soubeyran 1988)-. La mobilisation autour de la rédaction de ce texte de huit pages s'appuie sur un discours de rupture mettant en avant le concept de « nouveau parc » dans les documents de communication de l'EP-PNM et les discours appuyés de son Président. Quelles ambitions communes pour le territoire du Mercantour ? C'est donc la première problématisation, orientée vers le monde politique, avec le tandem directeur/président du PNM comme « traducteurs », et les axes stratégiques comme « point de passage obligé ». En 2008, le directeur du PNM fait le choix de ne pas parler de la charte pour éviter toute interférence avec la révision du décret (enquête publique et consultation institutionnelle en mai et juin, puis finalisation de la procédure fin 2008 aboutissant au nouveau décret publié le 29/4/2009). En revanche plusieurs réseaux de coopération commencent à se construire autour de problématizations parallèles concernant des mondes entre lesquels la coopération est à ce stade impossible. A posteriori, nous verrons que ces réseaux contribueront directement à l'écriture de la charte. Les quatre principales autres problématizations sont les suivantes.

Comment conduire un projet par an et par commune cofinancé par le PNM ? Elle vise le monde politique : les traducteurs que sont les trois agents de développement à compétences territoriales (dès juillet 2008), consacrent la moitié de leur temps à monter des projets concrets avec les maires et présidents de communautés de communes, pour consommer les 400.000 € que l'EP-PNM met à leur disposition chaque année (politique dite de « dotation globale de fonctionnement additionnelle » validée en CA du 15/3/07, qui a fait l'objet d'une plaquette largement distribuée). Une analyse précise de ces dossiers montre que, si au

départ tous types de projets sont concernés (réparation d'une passerelle, remise en état d'un four à pain, reprise d'un mur de soutènement...), les critères de sélection se précisent d'année en année avec un ciblage sur le paysage ou l'environnement (aménagement d'une cabane d'alpage, aire d'accueil du PNM, assainissement d'un refuge, valorisation paysagère et environnementale des rives du Var...). Une trentaine de petits projets rapidement mis en œuvre sont soutenus chaque année dans tous les secteurs du territoire, pour des montants allant de 2.000 à 20.000 €, qui permettent aux communes de boucler rapidement un budget dans une procédure d'instruction souple. Ces partenariats concrets avec les communes vont se développer dans le cadre d'un programme intégré transfrontalier « la diversité naturelle et culturelle au centre du développement durable » (PIT), monté en partenariat entre l'EP-PNM et le parc italien Alpi Maritime, doté de 4 M€ sur trois ans pour la partie française des 28 communes du PNM, financés par le programme de coopération transfrontalière franco-italien Alcotra. Il se compose de six axes thématiques concernant l'amélioration des connaissances sur le patrimoine naturel et culturel, la gestion de l'espace en particulier pastoral, l'éducation à l'environnement, le tourisme durable et l'accessibilité du cœur de parc avec des projets de mobilité douce. Le processus « *d' enrôlement* » des acteurs locaux est le même : des réunions d'information sur le programme dans les vallées permettent de récolter une « moisson de dossiers », avant la validation de critères de sélection en CA de juillet 2008. La même logique sera suivie avec les gestionnaires de stations de ski à travers le montage du PADS dont nous avons déjà parlé (Stations PNM). L'EP-PNM développe ses compétences pour drainer des fonds publics et en faire bénéficier le territoire. L'ensemble de ces partenariats concrets alimentera la charte et ses conventions d'application.

Comment rénover les protocoles de suivi du patrimoine ? Cette problématisation vise le monde technique naturaliste des agents de l'EP-PNM qui en sont chargés. Conduite par le chef du service scientifique récemment recruté, cette démarche passe par une rencontre individuelle de tous les agents concernés pour faire un état des lieux des pratiques (« *point de passage obligé* ») suivi de onze réunions collectives s'étalant jusqu'à juin 2009, visant à évaluer et prioriser ces protocoles. Ce travail est l'occasion de débats internes à l'EP-PNM sur la façon de protéger la nature, sur les espèces animales et végétales prioritaires, qui seront début 2010 à la base de la définition des « cibles patrimoniales » dans la charte. Une autre problématisation interne à l'EP-PNM, conduite par la chargée de mission « agriculture et pastoralisme » suit le même processus avec pour objectif de préciser la politique agricole de l'EP-PNM, de former certains gardes-moniteurs motivés dans ce domaine comme « agents de terrain référents » (UrbPNM). Les débats sur les enjeux, les priorités, les modes

d'action, ainsi que les fruits du colloque « pastoralisme et biodiversité » organisé fin 2008 seront directement valorisés dans l'écriture de la première version de la charte en 2010.

Une quatrième problématisation visant le monde juridique et administratif concerne la question : comment rédiger les parties juridiques de la charte ? D'impulsion nationale, cette problématisation est cantonnée aux coulisses des discussions entre directeurs de PNx, PNF et ministère. Elle n'interfère pas avec les scènes locales dans lesquels l'objectif d'écriture de la charte est à ce stade largement absent. La direction de l'EP-PNM a fait le choix d'un temps d'écoute et de problématisations multiples et parallèles sans lien direct apparent avec la charte. Ces premières convergences et les réseaux de coopération qu'elles construisent restent internes à chaque « monde » et s'opèrent à des échelles qui ne sont pas celle de la charte. Ce n'est que plus tard par un « *détournement progressif* » qu'elles contribueront à lier ces mondes à l'échelle du territoire PNM dans son ensemble.

### **3.2 : Le cadre de référence dominant : cadres de pensée et ressources internes (PNV) vs décentrage et mobilisation de ressources externes (PNM)**

3.2.1 : Une approche technique et thématique mobilisant quasi exclusivement des ressources internes à l'EP-PNV

Nous avons déjà souligné la posture « haute » de l'EP-PNV à travers la pédagogie sur la loi et la problématisation unique et descendante. Les élections municipales et cantonales de mars 2008 sont l'occasion d'une rupture politique importante sur le territoire avec 11 nouveaux maires et nouvelles majorités sur 29 communes. Le président du CA de l'EP-PNV, ancien maire de Champagny-en Vanoise ne s'étant pas représenté, il quitte le CA. Il est remplacé par le vice-président qui siège en tant que personnalité qualifiée nommée par le ministre de l'écologie et n'a donc aucune légitimité politique locale. Un cycle de rencontres avec les nouvelles municipalités est organisé dès les mois d'avril et mai ainsi que deux réunions en vallée à l'attention des maires, des présidents d'intercommunalités, conseillers généraux et députés (6 et 13 mai 2008). Mais tous ces nouveaux élus « prennent le train en

route ». Le CA du 5/7/07 a validé la méthode d'élaboration de la charte. Celui du 14/2/08 a validé la méthode de concertation sous forme « d'ateliers prospectifs » : sur le papier, tout est calé. Les documents à partir desquels il s'agit de réfléchir sont aussi précisés :

*« Le Parc national de la Vanoise a constitué et rassemblé une série de travaux dont les conclusions seront livrées aux acteurs du territoire afin d'élaborer une charte qui prenne bien en compte les enjeux actuels. Il s'agit de : l'évaluation intermédiaire du programme d'aménagement 2003-2009, la démarche de vision partagée interne de l'établissement public, le recueil d'expériences témoins d'actions de partenariat entre le Parc et des acteurs locaux, l'observatoire photographique des paysages, la définition du caractère du Parc, le diagnostic thématique du territoire, les enjeux stratégiques pour la constitution d'ateliers prospectifs. La phase d'élaboration concertée de la charte s'engage à compter du Conseil d'administration du 23 mai 2008. » (Rapport du directeur au CA du 23/5/08).*

L'ensemble des documents de base auxquels il est fait référence ont été produits et pilotés par l'EP-PNV. Un atelier prospectif de concertation est mis en place pour chaque enjeu stratégique prédéterminé dans une logique thématique et selon une approche technique. Chacun d'eux se réunira 3 fois entre juin et octobre 2008 selon une méthode par scénario très cadrée : sélection de variables clés susceptibles d'influencer l'avenir du territoire, lecture des trois scénarios construits sur ces bases par une équipe de consultants pour définir les orientations stratégiques d'un projet de territoire, puis déclinaison plus opérationnelle en objectifs, mesures, moyens et exemples d'action (rapport du directeur au CA du 19/9/08). La composition de ces ateliers est prédéterminée : 5 membres du CA, 4 membres du CESC, 4 membres du conseil scientifique, 4 élus, 2 personnes des services de l'Etat, 4 agents du parc. Y assistent également le directeur et le chargé de mission charte. Leur mise en œuvre pratique se solde par un boycott des élus, avant tout préoccupés par l'enquête publique sur le décret révisé du PNV qui se déroule au même moment. Par ailleurs, selon le témoignage de plusieurs d'entre eux, ils craignent « de n'avoir rien à dire, et d'être mis en défaut au milieu de représentants d'associations de protection de la nature et de techniciens sur les sujets abordés » (Elu, 2008). De fait, les questions à traiter au sein de ces ateliers sont exprimées du point de vue de l'EP-PNV et à partir de son cadre de référence :

**Encadré 46 : Thèmes des ateliers prospectifs du PNV**

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

Les réunions des ateliers prospectifs se déroulent de fait « entre soi », entre personnes proches de l'EP-PNV et habitués de ses instances. Sur une base de 68 inscrits, la première réunion a rassemblé 42 participants, la seconde 33 et la dernière 35. Malgré l'insistance lors du CA du 19/9/08, sur la sous-représentativité des élus, le processus se déroule jusqu'à terme, avec un positionnement ferme du directeur de l'EP-PNV rapporté par un agent de cet établissement : « *Un espace de dialogue est ouvert avec les élus. S'ils n'y participent pas, tant pis pour eux, après ce sera trop tard, on a voté un calendrier en conseil, on continue* ». Les ateliers prospectifs aboutissent à un séminaire de synthèse organisé à Aiton le 15/12/08 (60 personnes sur 200 invitées) qui finalise 4 axes et 12 orientations stratégiques ayant vocation à servir de cadre de référence pour la rédaction de la charte. Une comparaison entre les orientations stratégiques de la vision partagée élaborée en interne à l'EP-PNV et les axes stratégiques d'Aiton, montre une convergence forte, qui confirme le caractère prépondérant des cadres de pensée de l'EP-PNV dans cette démarche de concertation (voir annexe, volume 2). Ce n'est qu'une manifestation parmi de nombreuses autres du fait que le processus d'élaboration de la charte mobilise essentiellement des ressources internes. C'est sur cette base que sera rédigée, quasi exclusivement par le chargé de mission « charte », le document appelé « ébauche » présenté en CA du 10/6/09. C'est un document déséquilibré dans lequel les parties relatives à l'environnement sont développées et les parties concernant le développement local sont laissées vierges, ce qui illustre concrètement la composition du réseau étroit des acteurs aillant participé jusqu'alors à sa rédaction :

*« L'ébauche de charte a été constituée à 80 % de contributions internes (...) c'est le directeur et les services qui ont pris la main. Ce qu'on va présenter au CA de juin, c'est une ébauche faite par le directeur et son équipe » (Agent de l'EP-PNV, 2009).*

### 3.2.2 : Une approche par le territoire « vécu » et la mobilisation systématique de ressources externes à l'EP-PNM

Nous avons déjà mentionné les enquêtes BVA, qui sont une façon pour l'EP-PNM de « faire parler » directement les habitants du territoire. Cela s'inscrit en synergie avec une stratégie d'enrôlement quasi-systématique mobilisant des partenaires du parc, notamment pour des opérations de communication et la réalisation du diagnostic préalable à la charte. A titre d'exemple de mobilisation de ressources externes à l'EP-PNM, citons le devant de la scène donné aux maires de Vérone et de Saint-Etienne de Tinée dans la 4<sup>ème</sup> lettre de communication sur la charte (mai 2009), la réalisation du diagnostic agricole par les chambres d'agriculture des Alpes Maritimes et des Hautes Alpes, du diagnostic sur

l'artisanat par les chambres des métiers, du diagnostic économique par l'INSEE, des diagnostics forestiers et paysagers par l'ONF... Le lancement de la concertation sur la charte va être fait dans une période singulière que nous appellerons « parenthèse de figure libre » : en effet, faute de parution du décret révisé du PNM avant fin 2009, son conseil d'administration n'existe plus juridiquement. L'EP-PNM n'a plus de président et compte tenu du cadrage très flou de la méthode et du calendrier d'élaboration de la charte validé lors du CA du 10/12/08, son nouveau directeur arrivé en octobre 2008 et son directeur adjoint ont une marge de manœuvre importante jusqu'à la réunion du nouveau conseil d'administration et l'élection du nouveau président le 3/7/09. Ils choisissent en février 2009 l'appui d'un bureau d'étude expérimenté dans la conduite de la concertation sur les espaces naturels et après hésitation, suivent sa proposition de reconfigurer complètement le processus de concertation initialement prévu : l'approche séquentielle et technique imaginée en interne prévoyant une mobilisation des agents de l'EP-PNM, des groupes de travail thématiques (rejoignant la logique appliquée dans le PNV), une « formation des maires », puis un travail concret avec eux sur une déclinaison opérationnelle est totalement abandonnée. La nouvelle problématisation que nous qualifierons de « délibérative » se concrétise par une approche géographique ciblée sur les communautés de vie et comme point de passage obligé, l'organisation de 18 réunions dites « valléennes » entre mai et juin 2009 (3 réunions dans des lieux différents de chacune des 6 vallées du Mercantour). Plus de 1.300 lettres d'invitation sont envoyées sans définition préalable de la composition de ces réunions présentées comme « la première étape d'une réflexion partagée à long terme » (processus d'intéressement). Lors de chacune, les acteurs présents choisissent par un vote de traiter 2 questions concernant le cœur et 5 concernant l'aire d'adhésion parmi 17 questions issues des axes stratégiques dont nous avons précédemment parlé du type :

**Encadré 47 : Quelques questions parmi lesquelles choisir lors des réunions valléennes (PNM)**

<b>EN CŒUR DE PARC</b>
1 - Comment se réapproprier les hameaux dans le respect de la tranquillité et de la protection des patrimoines ?
3 - Comment peut-on maîtriser l'impact de certaines activités agricoles et forestières, sans pénaliser les exploitations agricoles qui jouent un rôle majeur dans le maintien du caractère du Parc ?
5 - Le cœur du Parc recèle des ressources naturelles (eau, bois, vent, ...). Quelles limites fixer à leur valorisation au bénéfice de l'Aire d'Adhésion, tout en respectant l'intégrité des milieux naturels ?
<b>SUR LE TERRITOIRE DU PARC (Cœur + Aire d'Adhésion)</b>
<b>un territoire de caractère</b> 6 - Quels sont les éléments qui caractérisent l'identité de votre vallée et ceux qui la déprécient ?
<b>un territoire de haute qualité de vie</b> 10 - Quel tourisme pour développer de manière durable le territoire du Parc ? 12 - Comment favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs et pour quelle agriculture ?
<b>Un territoire d'excellence environnemental</b> 16 - Qu'attend le territoire (de la vallée) en matière de protection de son patrimoine naturel et culturel ?

Notons que ces questions sont formulées du point de vue des acteurs du territoire, ce qui a été le fruit d'un travail préalable difficile au sein de l'EP-PNM (débat en comité de direction du 16/4/09). Elles font partie des « investissements de forme », comme les « blocs diagramme » (annexe, volume 2) représentant de manière simplifiée le territoire de chaque vallée afin de « *stimuler la discussion, faciliter les ajustements de représentations, pour que chacun puisse situer la zone dont il parle* ». Ces simplifications donnent prise à l'expression des vallées sur le processus complexe d'élaboration de la charte. La simplification passe également par l'utilisation de la méthode métaplan (post-it) permettant à chacun des participants de contribuer à niveau égal, puis de regrouper les idées proches.

Ces réunions valléennes sont enfin l'occasion de processus d'enrôlement. L'assiduité et la présence aux trois réunions par vallée est demandée. Elles sont présidées par l'élu local « leader » politique de la vallée et une attribution de rôle est faite à plusieurs agents de l'EP-PNM : un secrétaire, un animateur distribuant la parole et mettant en œuvre la méthode métaplan sans intervenir sur le fond, un chef de secteur et le directeur représentant la position de l'EP-PNM. Cet enrôlement ne s'est pas fait sans mal et ces réunions valléennes représentent de ce point de vue une « épreuve » performative. Elles ont été préparées au cours du mois d'avril par une réunion de formation du comité de direction de l'EP-PNM, puis des animateurs. Pour se sécuriser, les animateurs ont pris l'initiative d'une réunion « à blanc » permettant d'expérimenter la méthode entre eux, puis l'essentiel de l'apprentissage s'est fait au cours des réunions elles-mêmes, avec une présence du bureau d'étude lors de la première. La participation des chefs de secteurs à ces réunions a été très controversée puis arbitrée par le directeur, ce qui n'a pas empêché des défections de dernière minute :

*« C'est la débandade pour la participation aux réunions valléennes... [chefs de secteur s'étant positionnés lors d'un Comité de direction pour un refus de participation] a fait des émules ! »  
(Directeur-Adjoint de l'EP-PNM, 2009).*

Du côté des élus, plusieurs contacts préalables ont été nécessaires avant leur acceptation du rôle de président. In fine, la mobilisation a été assez importante avec 300 personnes en externe sur trois réunions et une vingtaine de personnes fortement impliquées en interne. Les fruits (solidifications) de cette épreuve sont multiples et amorcent une redéfinition possible des intérêts, des rôles et des identités. En termes de contenu, un compte rendu exhaustif sous forme de « livre blanc » a été largement diffusé, valorisant les points communs et montrant concrètement que les points de divergence n'étaient pas si nombreux. Il a permis d'assurer la transparence et la confiance sur ce qui a été produit dans, par et pour le réseau d'acteurs en construction. Ces réunions ont permis de « déminer » des points de blocage potentiels et de mieux comprendre les intérêts respectifs. De ce point de vue, les

discussions informelles au cours des buffets conviviaux qui les suivaient ont joué un rôle majeur de coulisses de l'élaboration de la charte. En termes de processus, elles lui ont donné une légitimité (Manin 2002). Elles ont aussi permis de construire des relations directes et de proximité dans un contexte où le directeur de l'EP-PNM ne venait que rarement rencontrer les acteurs sur leur terrain. En termes d'identité et de posture de l'EP-PNM, elles ont explicité les deux rôles distincts de l'EP-PNM (défense des intérêts environnementaux et médiation territoriale) en montrant une institution dotée de compétences d'animation, adoptant une posture basse d'écoute, le directeur étant un participant parmi d'autres intervenant souvent assez peu. Cette phase délibérative organisée dans l'urgence du passage à l'action, tranche avec les comportements historiques d'acteurs, du fait de son caractère ascendant, de son approche par le territoire « vécu » et de la mobilisation systématique de ressources externes. Les réunions valléennes initient en cela un processus d'apprentissage mutuel et ont étendu significativement le réseau des acteurs qui contribuent directement ou indirectement à l'écriture de la charte.

### **3.3 : Les stratégies et mécanismes systémiques qui s'enclenchent sur la construction du problème « charte »**

Rappelons en préalable que nous entendons le terme de stratégie comme fondement inféré ex-post des régularités de comportement observées empiriquement (Crozier et Friedberg 1977, Friedberg 1997). Elle n'est pas synonyme de volonté et peut être inconsciente. Les acteurs raisonnent et fabriquent en situation leurs volontés au-delà de leurs préférences. Ils découvrent leurs objectifs en agissant. Cette perspective s'inscrit dans le paradigme de la rationalité limitée, perçue comme une tentative d'ajuster au mieux des moyens que l'on a à des fins que l'on souhaite, en fonction de d'une compréhension nécessairement partielle de la situation d'action (March et Simon 1969, Simon 1957).

3.3.1 : Volonté de contrôle direct de l'EP-PNV vs défection et théâtralisation par les élus : une crise larvée et des logiques de « guerre de tranchée »

Dans tous les PNx, la révision du décret de création nécessaire en application de la loi de réforme de 2006 s'est déroulée dans les coulisses technico-administratives, principalement entre le ministère de l'écologie, des directeurs de PNx et éventuellement leurs présidents :

*« Le texte changeait régulièrement, il n'y avait pas de volonté du ministère de faire de la concertation avec les collectivités locales avant les municipales. Il y avait eu un embargo sur les textes avant passage en CNPN et CIPN en avril 2008, et aucune diffusion avant que ces instances nationales ne se soient prononcées » (Agent de l'EP-PNV, 2009).*

La concertation locale en Vanoise démarre en mai 2008 avec une pression très forte sur le calendrier compte tenu de « l'urgence pour que le nouveau décret entre en vigueur tout début 2009 pour pouvoir renouveler le Conseil d'Administration dont le mandat arrive à échéance le 31 décembre 2008 » (Agent du ministère de l'écologie, 2008). Elle est vécue comme un « passage en force » par les élus de Vanoise. Ce qui, pour le ministère, est considéré comme un « toilettage » léger pour « éviter d'ouvrir la boîte de Pandore », est considéré comme un moment symbolique essentiel par les élus : c'est la première fois depuis 45 ans que s'ouvre une opportunité de changer les équilibres au CA, de faire évoluer la réglementation et les limites du PNV. En réalité la loi (14/4/06), précisée par son décret d'application (29/7/06), l'arrêté ministériel des « Fondamentaux » (23/2/07), la lettre de cadrage du travail d'élaboration de la charte (10/1/07) et les consignes données par le ministère aux directeurs de PNx supprime de fait très largement la possibilité d'évolution de la réglementation et des limites : pour les PNx existants, la zone centrale devient le cœur et l'ancienne zone périphérique devient l'AOA. L'enquête publique sur le décret révisé du PNV réalisée entre le 12/6 et le 16/7/2008, ainsi que la consultation institutionnelle faite en parallèle se soldent par un constat d'échec : 26 % de réponses favorables, 31 % exprimant des remarques souvent critiques mais sans émettre d'avis global, et 43 % de réponses réservées ou défavorables. 21 communes et une communauté de communes ont en particulier repris, avec quelques variantes, une délibération-type, préparée à leur initiative par un bureau d'étude juridique, qui demande des modifications du projet de décret. Un document détaillé établi par l'EP-PNV analyse et commente la consultation institutionnelle en concluant pour bon nombre de ces demandes, que la réponse est négative et déjà été tranchée par la loi (adhésion des communes pour une partie de leur territoire, retrait de certaines communes de l'AOA, demande que le directeur ne soit pas seul chargé d'exécuter le décret de création, demande de disposition plus favorables pour les professionnels du ski). Les demandes sur l'évolution de la réglementation sont renvoyées à la négociation ultérieure de la charte. La demande que les élus locaux obtiennent au minimum 21 sièges sur les 40 du CA de l'EP-PNV, et non 16 comme prévu dans le décret n'est que partiellement prise en compte avec 18 sièges *in fine*. Il est rappelé que le projet de décret est conforme à la loi de 2006 puisque les membres « choisis pour leurs compétences locales » détiennent

22 sièges donc la majorité. Mais dix de ces membres sont des « personnalités qualifiées » nommées par le Préfet, représentant des socioprofessionnels. L'équivoque entre majorité « d'élus locaux » et majorité de « membres choisis pour leurs compétences locales » est d'ailleurs un point essentiel sur lequel les élus se sont sentis floués. D'où des réactions vives en Vanoise :

*« Le ministère et son administration détournent la loi : quand le parlement a écrit dix lignes, le ministère écrit dix pages ! » (Propos d'un élu lors d'une réunion publique cantonale à Lanslebourg, suivis d'applaudissement marqués parmi les 300 personnes présentes, 2009).*

Le choix de lancer la concertation sur la charte en même temps que la révision discrète du décret entraîne une confusion entre les deux démarches, et fait dire à certains élus que « la charte est un écran de fumée pour faire masquer un passage en force du décret ». La confusion est renforcée par l'application tant par le ministère de l'écologie pour le décret, que par l'EP-PNV pour le début de l'élaboration de la charte, des techniques administratives et techniques classiques qui permettent de garder le contrôle d'un projet même quand il est soumis à concertation. J. Lolive les a illustrées dans le cas des contestations sur le projet de TGV Méditerranée (1999) en s'appuyant sur les analyses de « l'ordre du discours » de M. Foucault (1971), nous pouvons mettre en évidence des effets de procédure qui cadrent de plus en plus le champ de ce qui est discuté : marge de manœuvre décroissante d'un texte juridique au suivant depuis la loi de 2006 jusqu'à la charte ; délibération des CA successifs de l'EP-PNV sur la charte fixant des orientations (9/11/06), des jalons et des rôles (29/3/07), puis une méthode précise et un calendrier en 12 pages (5/7/07), des axes et la méthode des ateliers prospectifs (14/2/08)... Ce cadrage amont est renforcé par un cloisonnement entre la décision et la concertation (« purification par séparation du projet ») : les demandes les plus importantes des élus sur la révision du décret sont déjà arbitrées dans la loi ; les axes stratégiques de la charte ont été largement préparés en interne et ceux auxquels aboutit le séminaire d'Aiton les recoupent « naturellement ». Le cadrage s'exerce aussi sur le fond du débat (« purification du discours ») : la rhétorique de continuité, les documents portés à la connaissance des participants, la focalisation sur la charte plutôt que sur le décret donne l'impression aux élus d'une confiscation du débat, d'une « parole interdite » sur les changements significatifs qu'ils attendent de la réforme. Le contrôle direct s'exerce aussi par le cadrage de l'organisation du débat : la pression du calendrier, le découpage technique qui donne peu prise aux acteurs transversaux comme les élus, la période choisie pour l'enquête publique et le démarrage des ateliers prospectifs (été 2008), la limitation des sources d'informations ou encore le pilotage des débats et le pouvoir de synthèse qui reviennent au ministère pour le décret et à l'EP-PNV pour les ateliers prospectifs. Le contrôle direct s'exerce enfin par une décontextualisation du projet et une « purification des acteurs » qui ont prise sur lui : le décret doit rester un texte général, avec une volonté du ministère que les

décrets de tous les PNx alpins soient très similaires ; les questions posées lors des ateliers prospectifs sont d'un haut degré de généralité, ce qui de fait sélectionne les acteurs prêts à y participer et en fait des petits groupes de travail « entre soi ». A ces comportements de contrôle direct et de cadrage, les élus répondent par la défection, la rétention d'information (ils ne disent rien de leurs projets communaux lors des cycles de réunion de l'EP-PNV avec les communes), la demande d'un moratoire et le durcissement des discours. Ces comportements se répondent en boucle et ce mécanisme aboutit à des discours parallèles sur des scènes parallèles, entretenant de fait la juxtaposition des mondes et des positions de principes qui durcissent les intérêts, les rôles et les identités. Le tableau suivant l'illustre :

Encadré 48 : Des discours parallèles sur des scènes parallèles		
	EP-PNV	Elus locaux
Discours	Rhétorique de continuité Ciblé sur la charte Le problème vient d'un déficit de pédagogie : « <i>les élus ne rentrent pas dans le processus parce que nous n'avons pas encore assez expliqué la loi, les enjeux de la charte et la méthode d'élaboration</i> » (directeur adjoint EP-PNV, 2009)	Discours de rupture avec une volonté que les élus pèsent plus Ciblé sur le décret Le problème est un problème de passage en force et de principe : « <i>Ca ne sert à rien de participer à la charte tant que le décret n'est pas réglé</i> » (élu, 2009)
Comportements	Contrôle et cadrage direct	Défection, évitement du contact, absence d'engagement, positionnement paradoxal : « <i>écrivez la charte avec nous, sinon on ne la signera pas !</i> » <> « <i>Montrez-nous un document si vous voulez qu'on réagisse dessus !</i> » (élu, 2009)
Scènes	Réunions communales Ateliers prospectifs Volonté de faire des réunions publiques	Scènes publiques (réunions cantonales...) « <i>Nous envoyer le document 8 jours avant le comité de pilotage, ça ne peut pas continuer comme ça ! Le Directeur fait de la concertation dirigée, de la gouvernance dirigée</i> » (élu, 2009, lors d'un colloque)

Ce parallélisme crée une crise larvée dans laquelle les visions de l'EP-PNV et celles des élus s'écartent sans que chacun ait forcément connaissance des positions « adverses ». Pour la direction de l'EP-PNV, l'ébauche est clairement une simple contribution devant permettre aux acteurs du territoire de mieux contribuer à la suite de l'écriture de la charte :

*« L'ébauche restitue les proposition en l'état en fonction des axes et sujets sur lesquels la réflexion et la concertation sont les plus avancées. (...) L'ébauche est un document d'étape, support de référence pour reprendre la concertation et ainsi prolonger le travail engagé depuis 2008. » (Rapport du directeur au CA du 10/6/09, pour recueillir l'avis du CA sur l'ébauche).*

La crise éclate ouvertement lors du CA du 10/6/09 où les deux mondes sont mis en contact dans un nouveau rapport de force (18 élus sur 42 membres, pour 10 sur 40 dans l'ancienne composition du CA). Les élus font front commun et refusent cette problématisation de l'EP-PNV centrée sur le document : l'ordre du jour est bousculé, avec une heure passée sur l'élection mouvementée du nouveau président (le vice-président ayant assuré l'interim ne maintenant son poste qu'au bénéfice de l'âge), puis une heure sur la charte sans une seule

discussion précise sur l'ébauche. Au moment d'aborder le sujet, le nouveau président passe le relai à un président de communauté de communes qui se fait porte-parole des élus dans un long monologue : il rappelle l'esprit du député Giran, qui est de combiner protection et développement durable alors que dans l'ébauche il n'y a que de la protection ; il insiste sur le fait que les maires sont le reflet des populations qui expriment un rejet viscéral du PNV et que si les conseils municipaux devaient délibérer, ce serait par un rejet en bloc ; il fait enfin référence au moratoire sur la loi de 2006 demandé au niveau national par le député Jean Lassalle et martèle que les élus de Vanoise ont besoin de temps. Compte tenu du décalage explicité ci-dessus, cette crise est un choc pour les représentants des APN qui se disent « outrés » et pour la direction de l'EP-PNV :

*« On l'a vécu comme un procès d'intention, des accusations sur la méthode et sur le calendrier, un discours critique sans même parler du contenu, un besoin de remettre en cause les fondamentaux des parcs nationaux » (Directeur adjoint de l'EP-PNV, 2009).*

Les élus tapent du poing sur la table, marquent qu'ils prennent le pouvoir et font de l'ébauche un document « repoussoir », principalement en raison de la façon dont il a été élaboré et de l'étroitesse du réseau de coopération qui le porte. Comme pour l'échec du projet Aramis décrit par Bruno Latour (2006), les choses se sont jouées plus sur le processus que sur le contenu. L'ébauche donne donc un socle fragile à l'ensemble du processus d'élaboration de la charte, avec un EP-PNV dont la légitimité de traducteur n'est pas reconnue malgré une dépense d'énergie considérable en réunions communales et autres. Les jeux d'acteurs restent marqués par la défiance et des peurs qui se répondent (peur d'un EP-PNV qui étend son hégémonie à l'AOA de façon autoritaire vs peur d'un leadership du PNV confié aux élus). Cette phase a aussi des conséquences positives : le conflit larvé est exprimé ouvertement ; des élus affirmant une prise de leadership vont peut-être entrer dans le processus ; et les acteurs sortent d'un certain déni de réalité :

### 3.3.2 : Enrôlement et contrôle indirect par l'EP-PNM entre cadrages et débordements, alliances et conflits ouverts

Nous ne reviendrons pas sur les mécanismes de problématisation, de simplifications, d'intéressement, de circulation d'intermédiaires, d'enrôlement, d'émergence de porte-parole, de mobilisation et de solidification que nous avons illustrés à propos des aides financières de l'EP-PNM au développement local ou des réunions valléennes du Mercantour. On pourrait décrire des mécanismes similaires à propos des réunions organisées fin 2009 avec les communes, des réunions internes visant à préciser les objectifs de protection du cœur...

Notons qu'à chaque fois, les quatre agents de l'EP-PNM « rédacteurs de la charte » sont présents, circulent entre les scènes, entre les mondes et jouent de fait, au moment où ils tiennent la plume, un rôle de mise en cohérence et de contrôle indirect, par leurs « traductions », les « détournements qu'elles opèrent » et par leur pouvoir de synthèse à partir des contributions hétérogènes produites dans ces différentes scènes (HydroPNM). On peut parler de « monopolisation des rôles de médiateurs par l'EP-PNM ». D'autres mécanismes s'enclenchent dès le début d'élaboration de la charte : une alternance de conflits ouverts et d'alliances, allant de pair avec une succession de cadrages et de débordements, de temps collectifs et de négociations individuelles. L'automne 2008 est marqué par l'affaire dite « *du sentier des balcons du Mercantour* ». Christian Estrosi, leader politique local, lance un projet phare porté par le CG06 de 20 M€, de création d'un sentier d'altitude de 140 km en 12 étapes, avec construction de quatre refuges. Il débute par l'héliportage d'engins et la création à coups de pelleteuses, de brise-roche et d'explosifs d'un premier tronçon en AOA du PNM à proximité du lac de Rabuons. Un article de Nice-Matin du 1/09/08 relayé par la diffusion au journal de 13 h de TF1 le 2/9/08, d'un reportage montrant le brise roche en action déclenche la controverse.

**Encadré 49 : Brise roche au dessus du lac de Rabuons, reportage FR3 (31/08) et TF1 (2/9/2008)**



Des agents de l'EP-PNM dressent un procès-verbal pour destruction d'espèces protégées sans autorisation. Le syndicat SNE des agents de terrain des PNx, l'association Mountain Wilderness et des revues comme Treck magazine se mobilisent. Un collectif de défense spécifique (« Vigilance Mercantour ») très actif est même créé. Beaucoup d'encre coule sur le sujet dans les journaux et sur internet. Une manifestation rassemble le 20/09 au refuge de Rabuons une centaine de montagnards et représentants d'associations opposées au projet.

Figure 50 : Manifestation contre le projet de sentier des balcons du Mercantour (20/9/2008)



Les travaux sont arrêtés. Le CG06 est contraint de mettre en place un dispositif de sortie de crise avec six groupes de travail et une commission de concertation présidée par Gaston Franco, au titre de président du CA de l'EP-PNM. Suite au procès verbal, le CG06 est condamné le 23/11/08 à une amende de 15.000 €. Christian Estrosi sauve la face après plusieurs mois de concertation en déclarant : « depuis la constitution des six groupes de travail, la confiance avec les différents partenaires a été restaurée à 90 % (...). Je veux du 100 %. Sinon, on arrêtera tout » (Nice Matin, 29/1/09). Le projet est abandonné. La victoire des défenseurs de la nature sur la scène médiatique est évidente. Elle repose sur la mobilisation des images largement diffusées sur internet et la valorisation d'une fenêtre d'opportunité marquée par une conjonction de facteurs : la candidature de Nice pour les Jeux Olympiques de 2018 au sein de laquelle un passage en force du CG06 aurait fait mauvais effet, et quelques événements symboliques forts pour la protection de la nature, comme la première naissance d'un gypaète barbu dans les Alpes du Sud récompensant vingt ans de travail de réintroduction notamment par l'EP-PNM. Cette « affaire des balcons du Mercantour » s'ajoute à d'autres dossiers comme le passage du tour de France au col de la Bonnette dont nous avons déjà parlé. Ils instaurent de fait un rapport de force préalable « à froid », c'est-à-dire avant le démarrage de la négociation de la charte entre monde de la protection de la nature et élus locaux. Ces derniers répliquent par une démonstration de force politique fin 2008 : après le départ du directeur de l'EP-PNM, Gaston Franco, qui espérait un renouvellement de 6 ans à la présidence du CA, est « invité » à démissionner de son mandat de conseiller général du canton de Saint-Martin de Vesubie le 13/11/08.

Quelques semaines plus tard (le 7/12/08), Eric Ciotti, bras droit de Christian Estrosi (contraint de quitter la présidence du CG06 pour cause de cumul de mandats), y est élu conseiller général dès le premier tour avec 78,5 % des suffrages, puis président du CG06 le 18/12/08. Gaston Franco se retrouve temporairement au cabinet du maire de Nice, avant de se faire élire comme député européen à Strasbourg le 7 juin 2009, bien qu'il n'ait été placé qu'en 4<sup>ème</sup> position (la seule menacée) sur la liste présentée par l'UMP dans la circonscription Sud-Est. La « parenthèse de figure libre » qui s'ouvre début janvier 2009 prend fin avec l'élection d'Eric Ciotti à la présidence de l'EP-PNM lors du CA du 3/7/09. Elle est l'occasion d'une nouvelle démonstration de force du système politique local : suite à un remaniement, Christian Estrosi se voit attribuer le ministère de l'industrie et n'a plus de casquette électorale lui permettant de siéger au CA. Le préfet est alors invité à le nommer en tant que « représentant des habitants du PNM » où il a une résidence secondaire, en lieu et place d'un conseiller municipal de la Roya. Il brigue la présidence du CA, mais n'aurait pas eu, au dernier moment, l'aval de Matignon, alerté par le ministère de l'écologie craignant un recours du Conseil d'Etat. Le déroulement du CA est cousu de fils blancs : Eric Ciotti est élu président (29 voix pour, 7 votes blancs et 2 nuls), Christian Estrosi premier Vice-Président, et Jean-Claude Michel, conseiller général des Hautes Alpes, second Vice-Président. Les autres dossiers sont traités en une demi-heure et se terminent par des votes conduits au rythme d'un enchaînement rapide de « Qui est contre ? Qui s'abstient ? Adopté à l'unanimité ! ». Cela contraste avec les habitudes de débat préalable mises en place par Gaston Franco. Un climat de fortes inquiétudes règne alors parmi les agents de l'EP-PNM et les protecteurs de la nature, alors que les élus se réjouissent entre eux d'une « reprise en main du PNM par Eric Ciotti ». En réaction, la direction de l'EP-PNM fait paraître un article dans Nice Matin affirmant l'interdiction de cueillette du génépi jusqu'à l'approbation de la charte et refuse l'utilisation par le cabinet du nouveau président du papier à en-tête PNM. C'est une façon de marquer que l'autonomie d'un établissement public est plus grande que celle des collectivités locales qu'Eric Ciotti a l'habitude de présider.

En même temps, l'EP-PNM offre à ce dernier maintes occasions de communication politique pro-environnementale dans un contexte où elle est porteuse dans l'opinion publique (les partis écologistes font une percée historique avec 19,9 % des voix aux élections européennes de juin 2009). Eric Ciotti rend d'ailleurs visite aux agents de l'EP-PNM à Nice et tient un discours rassurant lors du pique-nique organisé en juillet 2009 à Vignols pour fêter les 30 ans du PNM. La phase d'affirmation des deux camps laisse donc place à la construction de relations d'alliance qui aboutissent à de nouvelles règles du jeu définies très clairement par Eric Ciotti lors d'une assemblée générale des maires du PNM qu'il convoque

le 28/9/09. Une première injonction est adressée à la direction de l'EP-PNM : la protection du cœur n'est pas remise en cause si elle sert de moteur de développement en AOA, mais aucune contrainte ne doit être imposée en AOA sans l'assentiment des maires ; ceux-ci doivent être les interlocuteurs privilégiés pour écrire la charte et l'EP-PNM doit régler rapidement avec eux les quelques points durs identifiés (UrbPNM). La seconde injonction est adressée aux maires : ils doivent se comporter en élus responsables, « *travailler à gommer les aspérités* » en évitant de « *réveiller les vieux démons* » ; le PNM est une chance pour le territoire et tout maire qui n'adhérerait pas à la charte serait considéré comme un « *mouton noir* » ; les maires doivent s'ouvrir à la direction de l'EP-PNM en confiance, notamment lors d'une première série de réunions à organiser rapidement. Ces réunions se déroulent dans la droite ligne de ce cadrage politique entre novembre 2009 et janvier 2010. Mais un premier débordement intervient à leur issue : l'EP-PNM accumule en effet une richesse d'information impressionnante sur les projets de maires et sur la marge de manœuvre de ce qui semble négociable commune par commune... sans avoir jusqu'alors dévoilé la moindre ligne de ce qui pourrait figurer dans la charte, alors même que des réflexions techniques internes se poursuivent. En parallèle à ce travail avec les maires, la direction de l'EP-PNM a même lancé une nouvelle problématisation interne autour de l'élaboration d'une « *vision partagée* » d'établissement, qui rassure en interne. Le débordement à l'issue des trois mois de réunions communales vient du fait qu'elles renforcent les liens inter-personnels directs et la confiance que les réunions valléennes avaient commencé à construire. L'EP-PNM bénéficie d'une asymétrie informationnelle favorable, même par rapport au CG06, ce qui fragilise potentiellement la structure pyramidale du système politique local :

*« Le travail avec les maires, c'est le PNM qui l'a fait (...), les maires savent qu'on travaille avec le PNM et ils font passer leurs demandes au PNM, ou parfois à nous. Ensuite, on discute avec le PNM pour voir quoi aménager » (Membre du cabinet d'Eric Ciotti, 2010).*

Un recadrage politique par Eric Ciotti a lieu lors de la seconde assemblée générale des maires le 22/3/10 : son discours est moins ouvert, son attitude plus suspicieuse. Derrière un satisfecit global sur la première version du projet de charte, il identifie les points qui restent à traiter, les points à corriger et exige que les maires aient quinze jours de « *primeur* » pour épilucher le projet avant qu'il ne soit diffusé à qui que ce soit d'autre, y compris aux administrateurs. Ce cadrage fait à nouveau l'objet d'un débordement car les maires eux-mêmes diffusent le document pour regrouper les remarques de leurs conseils municipaux, en les répercutant directement à la direction de l'EP-PNM. Celle-ci le diffuse également en coulisse au ministère de l'écologie, aux services de l'Etat et en particulier à la DREAL pour commencer à « *allumer un contre-feu* » sur l'hydroélectricité (HydroPNM). Ce nouveau débordement entraîne une phase de conflit de leadership entre président et directeur de l'EP-PNM. Eric Ciotti s'excuse en dernière minute au CA du 26/4/10, pour cause de

participation à une émission télévisée : la charte ne peut être abordée alors que l'affluence des administrateurs était particulièrement grande du fait de son inscription à l'ordre du jour. Reporté au CA du 20/5/10, la discussion sur la charte prend deux heures, mais l'écart entre le déroulé de réunion et le powerpoint de présentation partagé au préalable avec le cabinet d'Eric Ciotti est flagrant. Celui-ci évite ostensiblement de passer la parole au directeur et à ses services. Il n'ouvre pas le débat. Il présente son calendrier et sa méthode pour finaliser la charte avec des contributions écrites avant fin mai 2010, en tirant un trait sur les nouvelles réunions communales, les réunions thématiques et la sollicitation des instances locales et nationale qui étaient prévues. Il évite soigneusement d'aborder la question sensible de la cartographie, et ressoude par ce comportement son alliance directe avec les maires. C'est le retour de la théâtralisation :

*« Ciotti a fait en sorte que le clivage entre le président et le directeur soit visible, et qu'il montre qu'il reprend très clairement la main. Les maires l'ont traduit comme à l'habitude : le parc essaie à nouveau de nous rouler dans la farine ! Ils ont donc redit leur crise de confiance, et leur peur de voir les contraintes augmenter en aire d'adhésion » (Directeur-adjoint, 2010).*

Le président donne un nouveau cadrage qui sera appliqué à la lettre sur la cartographie : sur la base d'une première proposition établie par l'EP-PNM, des négociations ont lieu en coulisse avec le cabinet d'Eric Ciotti pour finaliser un projet, qui sera ensuite envoyé pour avis aux maires pendant l'été 2010, avant d'être diffusé plus largement. Le CA du 8/7/10 sera un CA de « réconciliation » ouvrant une nouvelle phase d'alliance qui permettra aux rédacteurs de la charte un retour en confiance à des réunions communales pour ajuster commune par commune les traits et la légende de la cartographie.

### **3.4 : Synthèse et mise en perspective à l'aune de la littérature**

En Vanoise, la construction du « problème charte » se fait sur la base d'une problématisation unique épousant celle à laquelle doit faire face la direction de l'EP-PNV : la déclinaison de la loi de 2006. Elle traduit la prégnance du cadre de référence juridico-administratif comme cadre de référence dominant, ce que confirme la phase de concertation autour d'ateliers prospectifs et la mobilisation quasi exclusive de ressources internes pour écrire une première version de la charte : l'ébauche. Consciemment ou pas, elle induit des stratégies classiques de contrôle administratif direct, de « gouvernement des conduites », qui font écho aux stratégies mobilisées par le ministère de l'écologie pour faire passer le décret révisé du

PNV : pression sur le calendrier, cadrage du fond et de la forme des débats, sélection de l'information mise à disposition des participants, sélection de fait des participants... Les élus, dont beaucoup commencent leur mandat suite aux élections municipales de mars 2008, mettent en avant un sentiment de confusion et de processus qui va trop vite, pour justifier des comportements de défection, de rétention d'information et de théâtralisation de leur discours. Sur ces stratégies qui se répondent, s'enclenchent des mécanismes en boucle qui accroissent la juxtaposition des mondes politiques et technico-administratif et creusent un peu plus la guerre de tranchée, ce qui fait dire très justement au directeur-adjoint de l'EP-PNV : « *On n'est pas si éloignés que ça, mais le fossé est énorme* » (2009). Chacun s'enferme dans sa représentation de la charte, sans ouverture sur l'autre partie. L'issue ne peut être trouvée que dans le rapport de force, le marchandage, les promesses et les menaces. Elles alimentent un conflit larvé qui éclate au grand jour au moment où les mondes sont mis en contact lors du CA du 10/6/09, qui construit un socle très fragile pour la suite de l'élaboration de la charte.

Dans le Mercantour, mis à part un discours global de rupture autour de l'avènement d'un « *nouveau parc* », la charte n'est pas abordée directement. Plusieurs problématisations parallèles, propres au monde politique ou au monde technico-administratif, permettent de mettre progressivement un réseau d'acteurs en convergence. Elles vont de pair avec la mobilisation quasisystématique d'acteurs extérieurs à l'EP-PNM dans des processus d'enrôlement multiples et une stratégie de « *faire porter ses idées par les autres* » (Latour 1987). Consciemment ou pas, cela induit de la part de la direction de l'EP-PNM une stratégie qui articule les étapes du processus de traduction décrit par Michel Callon (1986). Qu'ils soient internes à l'EP-PNM ou du territoire, le réseau des acteurs qui participent directement ou indirectement à l'écriture de la charte s'élargit à mesure de l'émergence de nouvelles questions, d'options, d'évolution des préférences et des intérêts dans une co-construction du problème et des solutions : même si chacun poursuit au départ ses propres intérêts en suivant une stratégie individualiste, chacun est amené à faire un « *détour* » et des relations interpersonnelles se construisent sur des enjeux concrets. Sur ces stratégies qui se répondent se construisent des mécanismes où s'enchaînent des phases de rapport de force au cours desquelles chacun affirme son identité et des phases d'alliance au cours desquelles la construction commune progresse. Cet enchaînement se double d'une alternance entre phases de cadrage et phases de débordement, entre négociation collective et négociation individuelle « *entre quatre yeux* ». L'EP-PNM exerce un contrôle indirect sur l'ensemble du processus car les passeurs entre ces scènes et entre ces multiples problématisations sont les rédacteurs de la charte : les moments de tension permettent retrouver de la marge de

manœuvre de négociation du fait des écarts entre les positionnements des uns et des autres ; les phases d'alliance permettent d'avancer dans l'écriture de la charte. La rédaction du document prend du temps car il s'agit avant tout de trouver la bonne démarche, de l'adapter à des circonstances changeantes et des imprévus nombreux. L'objectif n'est pas de finaliser le document, mais de recueillir un maximum d'information et de tisser des relations qui permettront d'explorer des alternatives, pour façonner ensemble le document et le réseau des acteurs qui le soutiennent (Akrich, Callon et al. 2006). Les bases relationnelles ainsi construites permettent de retisser l'alliance, même après des phases de conflit.

Outre les cadres de l'analyse stratégique et de la sociologie de la traduction, le contraste entre ces stratégies et ces mécanismes est pertinemment éclairée par la typologie des démarches de résolution de conflit que proposent James March et Herbert Simon en distinguant méthode analytique et méthode de négociation (1969). Elle recoupe largement la distinction entre processus de délibération et processus de négociation que l'on trouve dans la littérature sur la participation, telle que Louis Simard la résume (2003).

**Encadré 51 : Négociation et délibération (méthode de résolution de problème). Deux modèles qu'épousent les débuts des processus d'élaboration des chartes du PNV et du PNM**

<b>Mode de résolution de conflit</b>	<b>Méthodes analytiques DELIBERATION</b> (March et Simon 1969) (s'appliquant au cas du Mercantour)	<b>Méthodes de NEGOCIATION</b> (s'appliquant au cas de la Vanoise) (March et Simon 1969)
Prémisse	Il existe entre les parties des objectifs communs ou partagés	Les objectifs et intérêts des parties sont irréconciliables
Objectif du processus de résolution conflit	Trouver la bonne démarche, et prendre le temps pour faire émerger les intérêts et l'objectif communs, et faire évoluer les préférences, les intérêts et les identités	Faire jouer les rapports de force, concilier des intérêts particuliers (pensés comme prédéfinis et fixes)
Echanges basés sur	La raison (convaincre)	Les promesses et les menaces (attirer ou faire peur)
Finalité	Accord au-delà des intérêts particuliers par ajustement des intérêts initiaux, des rationalités, et référence à des objectifs commun	Trouver un compromis et décider
Techniques utilisées	Résolution de problème (regrouper de l'information, partager un diagnostic, élaborer des critères communs auxquels doit répondre la solution, rechercher des alternatives)	Marchandage et pression politique (rapports de force, coup de bluff, falsification de position, stratégies d'alliance, changement d'échelle... guidée par une stratégie)
Objectifs explicites et sous-jacents à la démarche participative	Explorer le collectif susceptible de porter le projet (travail politique) Explorer les solutions à apporter en croisant expertise scientifique et profane (travail de recherche) Montée en généralité <b>Transformation du conflit</b>	Pragmatisme : impossible de « faire passer le parc national » autrement compte tenu d'un « impératif délibératif » dans la complexité actuelle Canalisation de la contestation par une organisation du débat public. Légitimation par le processus suivi Renforcement du pouvoir du décideur <b>Règlement ou évitement du conflit</b> en fonction des rapports de force
Vision de la charte	La charte comme occasion de transformer la politique publique en posant les bases d'un nouveau modèle de parc national (rhétorique de la rupture et du « nouveau parc »)	La charte comme instrument supplémentaire du modèle initial du parc national (rhétorique de continuité, d'adaptations mineures), pour passer de « l'action sur le territoire des autres », à « l'action sur les pratiques/conduites des autres »

## **Section 4 : Analyse comparative du pilotage de l'élaboration des chartes : leadership et articulation d'échelles**

### **4.1 : Le pilotage du processus d'élaboration des chartes entre leadership technique et politique**

4.1.1 : Un pilotage à dominante administrative et technique et une absence de leadership politique dans le PNV

Les tandems successifs directeurs/présidents de l'EP-PNV fonctionnent sauf exception avec une préparation des décisions par le directeur et un président qui suit ses propositions. C'est par exemple le cas entre 1998 et 2008, lors de la présidence de Régis Ruffier des Aimes, maire de Champagny en Vanoise, station très singulière qui a pu concilier une petite station village avec une image environnementale forte et l'accès au domaine de la Plagne offrant les avantages de « l'industrie du ski » à ses clients.

*« Il y avait validation de sa part, je n'ai pas souvenir de remises en cause de ce qu'on proposait. Au CA, on faisait passer des choses sans que cela soulève de contestations (...). J'attendais de lui un appui auprès des élus du territoire et du Conseil Régional. Il faisait autorité, les maires avaient de l'estime pour lui quel que soit leur bord politique » (Directeur de l'EP-PNV, 2009).*

L'ancienne composition du CA et les pratiques qui y sont décrites renforcent ce leadership technique du PNV et la représentation qu'en ont les élus :

*« Dans l'ancien CA, on était déjà peu nombreux et une grande partie des élus ne venaient pas (...) ils se désintéressaient du parc parce qu'ils n'avaient pas vraiment voix au chapitre. La structure était téléguidée de Paris, le directeur prend ses ordres du ministère (...). Dans le CA « ancienne formule », on subissait plus qu'autre chose » (Elus du PNV, 2010).*

Cette primauté du leadership technique est renforcée par un déficit de leadership politique : le PNV n'est pas un enjeu politique local pour lequel il est payant de s'engager comme le montre l'élection, presque « par défaut » du président de l'association des maires et de sa décision de candidature à la présidence de l'EP-PNV :

*« Ruffier des Aimes avait insisté en disant qu'il fallait absolument relancer l'association des maires sinon on allait rester au bord de la route (...) fin 2008, j'ai invité les élus, modifié les statuts, et remis en place l'association des maires (...) je me suis retrouvé président... côté parc de la Vanoise, je n'avais pas d'ambition particulière (...) On disait : « il faudra trouver un nouveau président de CA ». Je répondais que je ne pouvais pas, j'étais déjà président de l'association des maires. Et puis ça s'est passé comme la première fois. Les élus m'ont dit : « maintenant que tu es bien parti... et ainsi de suite ». (...) Mais clairement, je n'ai pas couru après » (Président de l'EP-PNV, 2010).*

Bien qu'ayant passé la main à la présidence de l'association des maires, le positionnement du Président de CA oscille souvent entre ce rôle et celui de porte-parole des maires, comme nous l'avons vu à propos du préambule. L'absence de leadership politique est entretenue par les difficultés d'organisation collective des élus (PréambPNV) et leurs stratégies récurrentes de non positionnement, dans un fonctionnement en « pyramide inversée » où chacun attend le positionnement de sa base pour se prononcer (UrbPNV). Le compromis sur la cartographie des stations de ski, négocié en mai 2011 entre le député Bouvard et la ministre de l'écologie, se délite faute de volonté des maires de prioriser entre eux leurs projets d'extension de station (CartoPNV). Une « parenthèse » existe où les élus prennent des responsabilités dans le pilotage de la charte entre juillet 2009 et avril 2010. Lors du CA de « sortie de crise » du 17/7/09, ils « reproblématisent la charte » en obtenant un allongement du calendrier et la possibilité de rédiger un préambule à la charte. La logique politique cadre la logique technique dans la définition des grands axes de la stratégie touristique de territoire fin 2009, qui est l'aboutissement d'un travail très étroit avec l'association des maires (UrbPNV). Cette « parenthèse de leadership politique » permet momentanément que la charte devienne un problème commun et que de nouvelles relations se construisent autour de la validation consensuelle du caractère, d'une stratégie de communication et d'une note d'enjeux sur le tourisme (CA du 26/11/09). L'hybridation temporaire entre leadership technique et politique aboutit aussi à la validation consensuelle des MarCoeurs transitoires et du texte de l'avant-projet sommaire de charte (CA du 27/4/10). Le bureau de l'EP-PNV fonctionne comme premier réseau hybride pilotant la charte. Il est considéré comme légitime puisque ses propositions sont suivies par le CA. Mais cette parenthèse est de courte durée et ce réseau de coopération se disloque : les contributions des élus sont remises en cause et avec elles les victoires politiques que le président de CA avait listées dans sa lettre de vœux adressée aux élus en janvier 2010 (PréambPNV) ; les élus qui siègent au bureau ne sont pas suivis par leurs pairs en CA (exemple du paragraphe sur l'urbanisme en juillet 2010, UrbPNV) ; les acteurs technico-administratifs reprennent la main par la mobilisation d'effets procéduraux (consultations formelles, fixation de la date du passage en CNPN et envoi du projet de cartographie au CNPN, CartoPNV). Les élus font à nouveau défection et à partir de mai 2010, le pouvoir politique s'exercera en réaction « contre la charte » avec l'enlisement dans la question de la cartographie à partir des

réunions communales de l'automne 2010 (CartoPNV), ou en parallèle à celle-ci « de l'extérieur », mais plus jamais en termes de prise de leadership et de responsabilités dans son pilotage. Des élus de Vanoise tireront par exemple parti de l'impasse dans laquelle se trouve la charte à l'automne 2012 pour prendre position sur la scène nationale et tenter de remettre en cause la loi de 2006. Leadership technico-administratif de l'élaboration de la charte et déficit de prise de responsabilité politique s'enchaînent en boucle avec plusieurs conséquences : tous les documents successifs sont complexes, techniques et donnent peu de prise aux acteurs politiques ; le processus d'élaboration de la charte est linéaire avec des discussions sur la charte entre acteurs porteurs d'intérêts divergeant concentrées au CA ; le déroulement du processus d'élaboration de la charte est planifié et cadré dans des instances formelles qui, soit jugulent les tensions dans des conflits larvés, soit conduisent à des conflits aigus théâtralisés que la négociation formelle ne parvient pas à résoudre.

#### 4.1.2 : ne hybridation entre pilotage politique du processus et pilotage technique du contenu de la charte dans le PNM

Nous avons détaillé à propos du « terreau » sur lequel la charte est élaborée, le fonctionnement de la gouvernance territoriale du Mercantour et sa structuration par le système politique local dans lequel les élus tiennent le triple monopole de la coordination, de la représentation et de l'initiative de projets (Barrier, Clergeau et al. 2008). L'EP-PNM est historiquement un « faire-valoir politique » en marge de l'action territoriale, contrôlé par des élus presque majoritaires au CA dès sa création (ce qui est une exception parmi les PNx). L'affirmation du leadership politique de Gaston Franco et le fonctionnement du tandem qu'il forme avec le directeur fait entrer le PNM dans la gouvernance locale (UrbPNM). Les réunions valléennes témoignent pour certaines d'un cadrage du politique par le technique (c'est le cas de l'Ubaye où le président joue à la lettre le rôle qui lui a été proposé par la direction de l'EP-PNM). La scène délibérative de la réunion en Roya montre au contraire l'inverse. Elle se transforme en arène politique par une prise de pouvoir de son président : « *On n'est pas à l'école ! Remballez vos feutres et vos post-it !* » lance-t-il avant de faire écrire ses idées en les faisant valider par la salle. L'élection du leader politique des Alpes-Maritimes, Eric Ciotti à la présidence du CA marque le fait que l'élaboration de la charte (a minima son contrôle) est un enjeu politique. Elle est suivie par des relations difficiles et changeantes de coopération conflictuelle avec la direction de l'EP-PNM :

*« Le tandem est fragile. Si ça tourne mal à un moment, le président ne tombera pas de la selle, mais le directeur lui, il peut ! Je ne suis pas à l'abri d'un moment où il me contredira, et étalera une divergence en plein CA » (Directeur de l'EP-PNM, 2010).*

*« J'ai toujours la crainte d'être complètement dans la main du président de CA. J'essaie toujours de conserver une marge d'appréciation, notamment par presse interposée, de montrer que le PNM a sa liberté de pensée (...) je ne peux m'empêcher de garder mes distances et de préserver mon autonomie » (Directeur adjoint de l'EP-PNM, 2009).*

Les tensions entre directeur et président culminent lors de certains CA ou sur des enjeux de leadership comme la composition et le rôle du bureau du CA : le président refuse d'accepter le directeur régional de l'environnement comme treizième membre, comme proposé par l'administration du parc ; le bureau de novembre 2009 est expédié ; celui du 12/4/10 est annulé : c'est l'assemblée générale des maires qui jouera, dans les coulisses des salles feutrées du CG06, le rôle d'instance de pilotage du processus préparant les décisions du CA. Au-delà de ces tensions, la presse constitue un terrain d'intérêt commun qui maintient un socle minimal de coopération entre leaders techniques et politiques : l'EP-PNM organise un lâcher de gypaète par la secrétaire d'Etat à l'écologie et le Prince Albert de Monaco en présence de Christian Estrosi et d'Eric Ciotti (juin 2009) ; un chantier de bénévoles pour nettoyer la montagne est lancé en présence de ces derniers, alors que le CG06 finance une campagne d'affiches quatre par trois à Nice pour les 30 ans du PNM (juillet 2009) ; plusieurs captures de loups dans le cadre d'un programme scientifique et « l'année de la biodiversité en 2010 » offrent sur un plateau des conférences de presse efficaces pour donner une coloration verte au président de l'EP-PNM... La démission d'Eric Ciotti et l'élection de Fernand Blanqui à la présidence du CA de l'EP-PNM répondent à des logiques politiques : l'essentiel est joué sur la charte, Eric Ciotti a des ambitions politiques nationales, et dans le contexte de la réforme territoriale de 2014, il était important de trouver un mandat pour le maire de Valdeblore. Mais celui-ci va se prendre au jeu et s'investir fortement sur les derniers points difficiles de la charte que seules les compétences politiques et la légitimité d'un maire local pouvaient permettre de résoudre (HydroPNM). Le calage difficile, les relations mouvantes et la personnalisation forte qui caractérisent le PNM entraînent une hybridation des pilotages techniques et politiques de la charte, avec une prééminence politique sur la conduite du processus et une prééminence technique sur l'écriture du contenu du document. Cette hybridation a plusieurs conséquences : la charte, composée à partir de briques émanant à la fois du monde politique et du monde technique, portée à la fois sur le plan politique et technique, revêt une légitimité dans ces deux mondes ; le processus d'élaboration de la charte est séquentiel et discontinu puisque les discussions sur la charte s'interrompent à plusieurs reprises pour ressurgir sur une nouvelle scène avec une nouvelle problématisation ; il est beaucoup plus « turbulent » et incertain qu'en Vanoise puisqu'il échappe à toute planification a priori et évolue au gré des contingences politiques

locales ; il n'y a pas de scène centrale qui concentre les discussions sur la charte ; enfin, le CA est souvent une chambre d'enregistrement d'arbitrages largement préparés dans des coulisses informelles qui permettent une négociation dans l'ombre avec plus de marge de manœuvre et qui donnent la primauté aux élus.

## **4.2 : L'articulation des dynamiques de changement du management interne et de la gouvernance territoriale**

### 4.2.1 : La sécurisation et la stabilité interne choisies comme point d'appui pour faire évoluer la gouvernance territoriale en Vanoise

Les choix récurrents du directeur visent d'une part à sécuriser les agents de l'EP-PNV en interne. Sur onze postes obtenus entre 2008 et 2011 dans le sillage du vote de la loi de réforme, neuf ont servi à combler les « trous » de l'organigramme historique : trois postes d'agents de terrain, un administrateur réseau, un contrôleur de gestion, un technicien « valorisation du patrimoine », un chargé de mission « gestion des milieux », une documentaliste et un ouvrier. Seuls deux postes sont ciblés sur des nouvelles missions liées à l'élaboration de la charte (« développement durable » et « charte »). Quant à la réflexion sur la réorganisation territoriale de l'EP-PNV et le souhait de déplacement du siège pour le rapprocher des acteurs locaux (Chambéry est situé à plus d'une heure de Modane et environ deux heures de Val d'Isère par exemple), sur lesquels les élus reviennent avec insistance CA après CA : la première aboutit timidement à l'affectation d'un chargé de mission « patrimoine culturel et paysage » à Modane ; la seconde s'enlise dans des études successives visant à étudier et comparer des options sur les plans techniques, économiques et de dépenses énergétiques. La logique de continuité s'applique en interne : les interlocuteurs directs des élus restent les chefs de secteur ; le siège reste lointain et désincarné à Chambéry. La charte perturbe peu, d'autant que le contrôle et l'efficacité de son élaboration dans le calendrier très serré passent par un ciblage du travail qu'elle implique sur l'agent recruté ad hoc, expert de la charte en tant qu'ancien directeur de PNR :

*« On me disait : « on compte sur toi pour nous expliquer » et c'est devenu vite un contrat implicite : j'arrivais sur un poste nouveau, avec l'expérience, j'étais à plein temps là-dessus (...) j'étais dans une posture « ne vous inquiétez pas, je vais piloter », (...) je vais encaisser les coups, amortir, c'est mon boulot de prendre les trucs compliqués, de digérer et de vous donner des éléments de travail plus distillés et opérationnels. Ça s'est passé comme ça » (Chargé de mission charte de l'EP-PNV -devenu directeur adjoint en 2009-, 2010).*

La conséquence organisationnelle est classique : personnalisation forte ; situation de stress et de surcharge de travail chronique pour le directeur adjoint qui participe à toutes les réunions « charte » ; et engagement faible des autres agents tant en termes de contribution à la charte que d'évolution de leurs pratiques ou de leurs compétences de médiation et d'animation par exemple. Dans une approche séquentielle du changement, ces évolutions sont censées intervenir ultérieurement, en fonction de ce qui sera validé dans la charte.

Les choix récurrents du directeur visent d'autre part à s'appuyer sur l'interne pour faire changer l'externe. Nous avons déjà souligné la prégnance du cadre de référence interne. Sur le plan du processus, quelles que soient les parties de la charte (diagnostic, Marcoeurs, objectifs de protection, cartographie...), la séquence décisionnelle est la même : travail technique en interne, discussion en « réunion siège-secteurs » (regroupant la direction, les chefs de pôles et les chefs de secteurs), débat éventuel dans des groupes de travail intégrant des acteurs externes, puis discussions lors d'un à deux bureaux, avant présentation pour validation en CA. La réflexion en interne est toujours très en avance par rapport aux discussions avec les acteurs extérieurs : deux ans pour les axes stratégiques, un an pour la cartographie, 11 mois pour le diagnostic... On retrouve la même séquence dans l'ordre de diffusion des documents. Le seul moment où la dynamique de négociation externe cadre la dynamique de travail interne correspond à la « parenthèse de leadership politique » fin 2009. Elle correspond aussi à un moment où la rédaction de l'avant-projet sommaire de charte demande une implication importante plus large que celle du seul directeur-adjoint. La sortie de ce document est vécue comme un « accouchement difficile » (agent de l'EP-PNV, 2010). Une feuille de route de 14 pages distribuée en réunion siège-secteurs du 12/1/10, précise thème par thème des consignes et la responsabilité de rédaction des paragraphes. Ce travail planifié de janvier à avril, rythmé par les examens de documents souhaités en bureau, demande un investissement jugé comme exceptionnel, comme une « surchauffe » par les chargés de mission (30 % de leur temps de travail nous dira l'un d'eux). Mais ce sont surtout les deux responsables de pôle du siège qui contribuent, puis le directeur-adjoint qui finalise tard dans la nuit du 31/3/10 un travail important de réécriture pour homogénéiser le texte et le faire entrer dans le nombre de pages prévu en compensant par une approche synthétique la rédaction plutôt d'approche analytique faite par les chefs de pôle. Il sera examiné en bureau du 9/4/10. Cette parenthèse dans laquelle les contraintes externes et la nécessité d'une écriture plus collective bouscule les agents en interne est l'exception qui confirme la règle : elle se traduit par une « crise » interne, une « crainte de perte de valeurs » début 2010 (UrbPNV), qui mobilise la direction au cours de plusieurs réunions du personnel pour restaurer la confiance :

« Aujourd'hui, les craintes (...) c'est qu'ils ne font pas confiance en la direction pour des prises de décision suite à des réunions auxquelles ils ne participent pas. Ça vient du sentiment de ne pas avoir la maîtrise de tout, tout au long de la chaîne » (Agent de l'EP-PNV, janvier 2010).

« J'avais peur que la charte remonte comme un élément de déstabilisation. C'est le cas indirectement, typiquement pour la pression du calendrier ou la succession de moments de très forte mobilisation et de moment de vide où ils n'ont pas de retour, par exemple parce qu'on attend un positionnement des élus » (Directeur-adjoint de l'EP-PNV, janvier 2010).

Sur le reste du processus, on retrouve la posture de pédagogie à partir du cadre de référence interne, pour faire changer progressivement l'externe et parvenir à une vision partagée territoriale assise sur la préservation du patrimoine et le développement durable :

« Le parc « tisseur de liens ». (...) A travers ses missions d'accueil et de pédagogie, le parc est un outil privilégié pour tisser des liens culturels entre les visiteurs, le territoire et ses habitants. La préservation et la valorisation des patrimoines et la transmission de la mémoire permettent d'en faire partager le sens aux différents publics, d'aujourd'hui et de demain. Le croisement des regards portés sur ce territoire et la confrontation des valeurs associées amènent à une vision partagée. » (Caractère du PNV, charte version de mars 2011).

#### 4.2.2 : Une mise à l'épreuve autant interne qu'externe et des relations avec les acteurs extérieurs comme point d'appui pour faire évoluer l'interne de l'EP-PNM

Nous avons déjà détaillé ce en quoi, dans la « parenthèse de figure libre », les réunions valléennes ont constitué une mise à l'épreuve en interne autant qu'en externe. Elles obligent une vingtaine d'agents de l'EP-PNM à prendre le risque d'acquérir des compétences d'animation et de médiation dans le feu de l'action. Elles enrôlent les leaders politiques de chaque vallée dans la présidence de réunions de démocratie participative dans une gouvernance locale où les élus ont traditionnellement le monopole de la représentation. A partir de l'élection d'Eric Ciotti, le pilotage du processus d'élaboration ménage fortement les élus : leurs prérogatives en matière d'urbanisme en sont un exemple (UrbPNM). P-professionnelles, des administrateurs et du Conseil Scientifique du parc. Cette juxtaposition d'avis formels sur un document intermédiaire finalisé contraste avec les échanges multiples et réunions informelles en amont avec les maires. La séquence décisionnelle type que l'on retrouve de façon récurrente dans le Mercantour est la suivante : échanges bipartites avec les maires, assemblée générale des maires, prise en compte des remarques faites et

finalisation d'un texte en négociation avec le cabinet d'Eric Ciotti, puis présentation en CA pour validation. Le travail en interne précède d'assez peu de temps, ou se déroule en parallèle des échanges avec les maires : acteurs extérieurs et agents de l'EP-PNM sont mis sur un pied d'égalité dans le livre blanc qui synthétise la production des réunions valléennes ; le travail sur la vision partagée interne aboutit début 2010 pendant la première série de réunions avec les maires ; le travail technique sur la rédaction des MarCoeurs et des orientations de l'AOA en matière agricole ou forestière s'articule entre ces réunions communales et l'assemblée générale des maires du 22/3/10... La dynamique de perturbation et de changements internes se poursuit dans la continuité des choix de management du directeur en 2007 : affectation de moyens humains et financiers importants au service « développement durable et partenariats », avec des agents de développement sur le terrain mais sans dépendance hiérarchique vis-à-vis des chefs de secteur. Leur travail ciblé sur la charte et l'appui aux maires dans le développement local, internalise les tensions entre protection et développement, qui marquaient la frontière entre l'EP-PNM et les acteurs du territoire :

*« Au bout de six mois, tous les agents de développement qu'on avait recrutés ont eu la même crise... envie de partir. Le parc est dur à bouger, il y a des partis pris, ils étaient considérés comme des vacataires par les chefs de secteur qui leur disait : toi, dans trois ans, tu t'en vas, alors ne commence pas à nous « emmerder »... » (Agent de l'EP-PNM, 2010).*

Le « détournement » par le biais de la charte, de la problématisation de mise à plat des protocoles pour contribuer à la sélection de « cibles patrimoniales » prioritaires, exacerbe les tensions internes entre connaissance et action et fait évoluer les équilibres entre les deux figures professionnelles de référence que sont l'expert naturaliste et le médiateur (Granjou, Mauz et al. 2010), au profit de la seconde (nous l'avons aussi montré sur l'alevinage) :

*« Dans un parc national, on a vraiment des apports de connaissance pour protéger, mais protéger, c'est vu uniquement sous l'angle de s'opposer à l'aménagement. Dire que tu es dans une logique d'accompagnement de l'aménagement, ciblé sur la préservation d'espèces prioritaires, tu passes pour un traître ! (...) Le vrai discours scientifique est souvent beaucoup plus nuancé que les menaces souvent brandies sans véritables arguments scientifiques (...) pour argumenter des positions idéologiques. Moi, avec mes agents, je vais à la discussion, on discute les chiffres... » (Chef du service scientifique, 2010).*

Cette mise à l'épreuve de la culture et des équilibres internes est d'autant plus importante que, du fait des multiples problématisations parallèles, un grand nombre d'agents se trouve indirectement impliqué dans l'écriture de la charte. Restons sur l'exemple de la définition des cibles patrimoniales : après un travail préalable de chaque spécialiste du service scientifique pour établir des priorités dans son domaine de compétences (faune, flore, milieux), deux réunions collectives ont lieu pour balayer au vidéoprojecteur l'ensemble des enjeux patrimoniaux. Elles donnent lieu à des discussions et des argumentations serrées entre agents, régulées par un bureau d'étude rappelant les deux critères de priorisation : la

contribution à l'intérêt spécial du cœur et au caractère ; et la responsabilité particulière de l'EP-PNM au vu de la répartition de l'espèce au niveau national ou international. Elles aboutissent à une vingtaine de cibles qui structurent la rédaction des objectifs de protection du cœur et des MarCoeurs. Cette priorisation tranche fortement avec la logique de tout protéger, partout, pour appliquer exhaustivement les textes, avec ses limites pragmatiques :

*« Si on se met à juxtaposer les avis des agents, on va se retrouver avec 170 priorités (...) Dans la logique d'une charte, c'est une incohérence très grave s'il n'y a pas de cibles patrimoniales. C'est l'objet même du parc national que de se focaliser sur des cibles (...) c'est le concept clé, c'est impossible de définir les MarCoeurs si on ne les a pas. C'est la fondation de l'édifice ! » (Bureau d'étude ayant accompagné ce travail, 2010).*

L'articulation des dynamiques internes et externes consistant à prendre appui sur les attentes et les partenaires externes pour faire évoluer l'interne relève d'un choix explicite :

*« La charte, si j'ai un choix à faire, je la fais avec les élus et les habitants sans les agents. Je fais ce choix (...) Si certains ne veulent pas entrer dans la logique de la charte d'emblée, qu'ils restent à l'extérieur, mais ils se feront rattraper » (Ancien directeur de l'EP-PNM, 2010).*

Dans la pratique, la démarche d'élaboration de la vision partagée et les contributions demandées aux agents dans les réunions techniques en parallèle des discussions avec les élus équilibreront les dynamiques internes et externes. Le texte de la version V1 d'avril 2010 est dès lors un point de convergence et de traduction opérationnelle hybridant les contributions des acteurs du territoire, des élus et des agents de l'EP-PNM dans un document très consensuel : le réseau des acteurs ayant contribué directement ou indirectement à l'écriture de la charte est large. Il hybride la rationalité politique et la rationalité technico-scientifique.

### **4.3 : L'articulation entre niveaux local, inter-parcs et national dans l'élaboration de la charte**

4.3.1 : Les parcs nationaux comme politique publique singulière dans laquelle l'Etat central reste fort ?

L'analyse des politiques publiques s'est historiquement constituée comme une science de l'Etat en action (Jobert et Muller 1987) avec une vision « strato-centrée » dans laquelle les politiques publiques et leur transformation locale ou sectorielle se font par intégration de

modèles impulsés par l'Etat central régulateur (Douillet et Faure 2005, Muller 2008). Dans cette perspective, les analyses multi-niveaux s'intéressent en général à la façon dont le niveau « inférieur » répond aux pressions, directives ou incitations du niveau « supérieur » en transformant ce qu'il impulse lors de la mise en œuvre. Mais le contexte actuel d'affaiblissement de l'Etat (Cassese et Wright 1996) du à la fois à des facteurs structurels (endettement, augmentation des interdépendances dans un contexte d'économie mondialisée) et à l'émergence d'autres niveaux de production des politiques publiques, demande de focaliser le regard sur les articulations d'échelles, en considérant l'Etat comme « *intriqué dans un ensemble de relations non hiérarchiques, fondé sur des systèmes de coopération plus ou moins institutionnalisés au sein desquels il lui revient essentiellement de formuler les objectifs, fixer les priorités, et coordonner les ressources* » (Palier et Surel 2010, p.226). Cette vision contemporaine de l'Etat va de pair avec l'émergence du modèle de l'Etat stratège tel que défini par Philippe Bézès (2005, p.433) :

*« Ses préconisations avancent particulièrement trois nouveaux principes d'organisation, déclinés sous différentes formules (...) : la séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution; la fragmentation des grandes bureaucraties verticales en unités administratives autonomes (éventuellement sous forme d'agences) autour des grandes « politiques publiques »; la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des gestionnaires en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État, désormais engagés à la réalisation d'objectifs et de résultats dans le cadre de « contrats » ».*

La réforme des PNx s'inscrit bien dans cette évolution du rôle de l'Etat. Elle suggère l'hybridation de deux des trois grands types de scénarios que peut choisir l'Etat pour appliquer ce modèle concrètement : la déconcentration visant à confier l'exécution des politiques publiques locales à des organismes publics dont l'Etat central fixe les objectifs et les moyens (cas des EP-PNx jusqu'alors) ; la décentralisation consistant à confier la mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires locaux à des autorités publiques du type collectivités locales (évolution du CA et du rôle des élus avec la réforme de 2006). Le 3<sup>ème</sup> scénario avancé par Philippe Bézès est celui de la privatisation confiant à des organismes du secteur privé la production de biens et de services qui étaient auparavant gérés et dispensés par l'État. Une nouvelle forme d'institutionnalisation de l'action collective locale, que certains auteurs qualifient « d'Etat territorial » (Duran et Thoenig 1996) est attendue des chartes pour concilier un renforcement des compétences à l'échelon local et une revalorisation du pilotage national autour d'enjeux stratégiques détachés des conflits d'intérêts locaux. Dans un cadre déjà institué à deux niveaux (ministère de l'écologie et PNx), la réforme de 2006 institue un niveau intermédiaire avec la création de PNF. Plutôt que de nous limiter à la perspective de bricolage du projet de réforme national par le local, nous considérerons que la pluralité de niveaux génère, du fait d'une multiplication d'interactions, un jeu ouvert, dans lequel chaque niveau peut façonner les autres et les

considérer comme une structure d'opportunité lui permettant de dépasser les blocages qui limitent son action. Nous analyserons donc une dynamique « d'inter-façonnage » caractéristique des trajectoires d'innovation. Trois grandes thèses structurent la littérature en termes d'articulation entre Etat et territoire. La première, partant de l'affaiblissement de l'Etat et de son rôle croissant d'animateur (Donzelot et Estèbe 1994), soutient que le local est le nouveau lieu d'invention des politiques publiques, ce qui explique des trajectoires de différenciation territoriale (Douillet, Faure et al. 2012, Faure 2007), ou l'impossibilité d'imposition par l'Etat de quelque réforme que ce soit contre le consensus local (Desage 2002). La seconde soutient que malgré les apparences, le poids de l'Etat central demeure, que cela soit par le biais plus discret d'instruments d'action publique permettant un gouvernement à distance (Lascoumes et Le Galès 2004), ou en conséquence des effets paradoxaux de la territorialisation des politiques publiques : plus l'Etat provoquerait de jeux d'acteurs dans des processus de territorialisation, d'autonomisation, de concertation locale..., plus la complexité et les perturbations, que ces processus génèrent, amènent les acteurs locaux à demander des arbitrages par l'Etat qui impliquent des dynamiques de standardisation (Epstein 2005). Selon cette thèse, même si l'Etat joue un rôle plus modeste que par le passé, il est toujours décisif pour coordonner et orienter l'action publique (Béhar, Epstein et al. 1998). La thèse de Patrick Le Galès (1995) est plus nuancée : le local est le terrain d'expérimentation des politiques publiques, le niveau national initie, observe, solidifie et réplique après sélection des expériences locales qui ont réussi. C'est cette dernière thèse que confirme l'analyse de l'élaboration des chartes de PNx : après une période d'expérimentation « libre », le cadrage par le niveau national se fait de plus en plus serré.

D'une part, le ministère de l'écologie solidifie des éléments de doctrine en piochant dans les expériences variées des PNx, dans les débats des groupes de travail inter-PNx sur la charte, ou à l'issue de colloques inter-PNx comme ceux organisés par PNF sur le concept de « solidarité écologique » (10/09/09) ou de caractère (8/4/11, CaractPNV). Cette solidification de doctrine prend la forme de « lettres circulaires » envoyées aux présidents des PNx<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> La première (6 pages), en date du 24/11/09, cadre l'ambition à chercher pour la première charte, son plan, son nombre de pages, la façon de rédiger le caractère en trois pages, l'esprit dans lequel rédiger les MarCoeurs, et les modalités de travail avec les rapporteurs du CNPN. La seconde envoyée le 12/10/10 (4 pages) attire l'attention des présidents sur l'importance à accorder aux remarques et suggestions listées dans les avis du CNPN et du CIPN, dont elle reprend les principaux éléments sur le caractère, le diagnostic, les mesures, les MarCoeurs, la carte des vocations, l'urbanisme, les réserves intégrales, la procédure d'élaboration partenariale et le dispositif d'évaluation (7 pages d'annexes techniques détaillées). Concernant le PNV, une troisième lettre, datée du 29/3/11, précise ce qu'il faut entendre par « obligation de compatibilité » des documents d'urbanisme avec la charte et donne un avis juridique sur la formulation de la légende de la cartographie à propos des « zones de questionnement pour le développement du tourisme d'hiver » (CartoPNV). Une quatrième lettre circulaire du 25/5/11 annonce aux présidents de PNx, en application de la directive européenne

D'autre part, dans cette politique publique à composante juridique importante, nous avons vu à la fin de la première partie de cette thèse que le poids du ministère et de sa logique juridico-administrative restait prépondérant du fait de trois facteurs : la pertinence de ses ressources juridiques (quasi monopole de la traduction de la loi) ; le contrôle indirect de la procédure (alliance avec le Conseil d'Etat, tour de consultation « à blanc », pouvoir de synthèse en tant que secrétaire du CNPN, points de véto permettant un recadrage progressif) ; et des effets d'isomorphisme institutionnel en raison de l'élaboration simultanée des chartes de 9 PNx renforcé par des réunions de calage collectif comme celle du Col Bayard (6/5/10), ou les débats préalables aux premiers avis intermédiaires (22/6/10) et finaux du CNPN (22/5/12). Nous allons donc focaliser notre comparaison du PNV et du PNM sur les choix d'articulation entre niveaux territoriaux, notamment en début de processus, et au moment du lancement de la procédure nationale. L'analyse de la rédaction des MarCoeurs, partie réglementaire et juridique de la charte sera également particulièrement illustrative de cette articulation. Rappelons que leur objectif est de décliner de façon opérationnelle les critères et modalités d'application de la réglementation en cœur de parc.

#### 4.3.2 : En Vanoise : une primeur accordée au niveau national et la mobilisation récurrente des points d'appui nationaux dans la négociation locale

Les MarCoeurs initialement rédigés dans un style non juridique par le directeur-adjoint à partir de réunions internes et avec l'association des maires sur des points précis d'application de la réglementation du parc (captages, travaux... au printemps 2009), font l'objet d'une présentation « éclair » lors du CA du 26/11/09. C'est début 2010 que leur rédaction commence avec précision : en avance sur tous les autres PNx à cette époque, le PNV diffuse en mars son projet à tous les PNx et à PNF. Dans un contexte d'innovation formelle où tous les acteurs apprennent en même temps, le directeur-adjoint est en proie à des avis contradictoires, notamment entre les juristes de PNF et celui du ministère qui va rapidement prendre l'ascendant sur les débats, et re-rédiger en grande partie les MarCoeurs du PNV dans l'objectif d'en faire un « étalon » pour tous les PNx :

*« J'ai des versions qui ont changé tous les jours, parfois je consultais les collègues sur la forêt, pendant ce temps [le juriste du ministère] me faisait des remarques. A un moment, plus personne n'avait de vision du document (...) puis [le juriste du ministère] a été très présent. Il*

---

d'Evaluation Stratégique Environnementale, la nécessité de réaliser une évaluation environnementale des chartes qui sera soumise avant enquête publique à l'avis de l'autorité environnementale du CGEDD, organisme indépendant, mais constitué pour la plupart de cadres de la haute fonction publique d'Etat en fin de carrière ayant exercé des responsabilités en administration centrale.

*donnait ses avis sur les versions du 14, du 16, du 17 mars (...). Il m'avait fait une rédaction juridique, il a fallu que je me l'approprie, avec des renvois de paragraphes illisibles, mais ça gagne en solidité juridique pour le Conseil d'Etat (...). Le 18 mars, il a dit qu'on allait en faire des MarCoeurs étalon, avec l'idée de pousser les choses sur le PNV, et quand il aurait acté les MarCoeurs PNV, une diffusion par le ministère à tous les parcs en demandant de s'aligner dans la perspective du passage en Conseil d'Etat » (Directeur-adjoint, 2010).*

En bureau, ce texte de 33 pages, relégué en annexe de la future charte, effectivement difficilement appréhendable pour un non-juriste est présenté comme une nécessité transitoire en attendant la validation de la charte, avec un contenu dans la continuité des dispositions antérieures d'application de la réglementation du parc (décisions du CA et arrêtés du directeur). Le débat se borne à la vérification par les élus de la prise en compte des demandes de l'association des maires sur quelques points de réglementation. Le CA du 27/4/10 adopte le texte à l'unanimité sans débat : les arguments de continuité, de caractère transitoire, l'avis du bureau et la difficulté d'avoir prise sur le document expliquent cet écart entre l'importance du document et le peu de discussions qu'il a suscité. L'investissement fort du ministère de l'écologie sur le PNV, qui « essuie les plâtres pour l'ensemble des PNx », se traduit aussi par le premier passage d'une charte pour avis intermédiaire en CNPN au cours d'une réunion où les représentants du ministère viennent à trois, dont le sous-directeur des espaces naturels en personne. Rappelons (CartoPNV) que le lancement « précipité » de la procédure nationale avec le maintien de la date initialement prévue pour l'avis du CNPN (23/6/10), privilégient le niveau national et servent de point d'appui pour solidifier des éléments comme la cartographie, sa notice et le concept de « forte naturalité ». Après le rejet de l'ébauche, à partir du CA de relance du 19/7/09 et compte tenu d'une véritable entrée des élus dans le processus en septembre 2009, la négociation locale en Vanoise avant lancement de la procédure nationale n'aura donc duré que huit mois.

La consultation d'instances formelles locales et nationales sur l'APS commence en effet début juin (réunion siège-secteurs le 10/6, comité technique paritaire de l'EP-PNV le 17/6, CNPN le 23/6, CIPN le 25/6, CESC le 28/6, conseil scientifique le 1/7) en parallèle à l'avis de l'association des maires (le 17/6). La prise en compte des remarques, beaucoup plus nombreuses et précises de la part des instances à dimension technique et environnementale, conduit à la rédaction rapide de l'APD validé en CA du 12/7/09. Sur cette base, en appliquant à la lettre la consigne du ministère, l'EP-PNV lance entre août et octobre 2010 un « tour à blanc » de consultation formelle de l'ensemble des acteurs qui auront à se prononcer lors de la procédure de consultation finale. Le démarrage des réunions de concertation communales en septembre 2010 se soldera par le clivage du processus en deux : au niveau local avec les maires, le débat et le rapport de force délaissent une grande partie du texte de la charte et se concentrent sur la cartographie et l'urbanisme de station

(CartoPNV, UrbPNV). La négociation des autres points durs (CaractPNV, PréambPNV) est aussi marquée par une juxtaposition entre des séquences de procédure formelle où les acteurs juridico-administratif, techniques et pro-environnement prennent l'avantage (le niveau national leur servant de point d'appui), et des séquences de négociation locale où le poids des élus locaux en CA renverse le rapport de force en leur faveur. Si l'on prend le processus d'élaboration de la charte du PNV dans son ensemble, cette juxtaposition des phases d'échelle nationale et locale est patente.

Le processus d'élaboration de la charte du PNV est donc marqué jusqu'à 2012 par une priorité donnée aux scènes formelles, par une juxtaposition dans le temps entre négociations locales et nationales et par une alternance de moments de rapport de force favorables aux élus locaux ou favorables aux acteurs techniques et juridico-administratifs nationaux. La constance de l'alliance entre la direction de l'EP-PNV et le ministère donne du poids au niveau national dont les ressources procédurales, juridiques ou administratives servent régulièrement de points d'appui au niveau local pour peser dans le rapport de force face aux élus (PréambPNV, CartoPNV, UrbPNV).

#### 4.3.3 : Dans le Mercantour : une importance variable accordée au niveau national en fonction de la négociation locale et un interfaçonnage des niveaux territoriaux

Jusqu'à la diffusion de la version V1 en avril 2010, les interactions avec le niveau national ont été très limitées, et de façon récurrente tendues entre la direction de l'EP-PNM et les représentants du ministère de l'écologie. La rédaction des MarCoeurs est à cet égard symptomatique. Le directeur-adjoint de l'EP-PNM les a écrits fin 2009 en croisant les discussions avec les maires sur les points sensibles listés par Eric Ciotti (assemblée des maires le 28/09/09), les contributions de groupes de travail techniques et la définition interne des cibles patrimoniales. Il aboutit à une rédaction compréhensible par les profanes et intégrée au sein du texte de V0. Cette rédaction ascendante des MarCoeurs contraste avec celle de l'EP-PNV, faite à partir de la déclinaison du décret pour « *épuiser la compétence juridique de la charte* » selon les termes du juriste du ministère. L'alternance de tableaux et de textes facilite leur lecture par les élus qui en discutent de nombreux points en assemblée générale des maires du 22/3/10. Malgré l'insistance du juriste du ministère pour obtenir les projets de MarCoeurs de tous les PNx à partir de janvier 2010, la transmission ne se fera qu'à l'issue de ces discussions locales. L'homogénéisation de leur rédaction sous une forme

juridique ne se fera qu'au moment où l'EP-PNM n'a plus le choix : après une réunion inter-PNx au col Bayard ciblée sur la comparaison des MarCoeurs le 6/5/10, et une réunion de calage sous l'autorité d'une représentante du Conseil d'Etat le 7/6/10. Le directeur-adjoint négocie fermement le maintien de spécificités PNM plutôt que l'alignement sur les MarCoeurs étalons de la Vanoise. L'EP-PNM tente même, en vain, de « sauver » sa rédaction initiale en la maintenant dans le corps de la charte, en complément de la rédaction juridique standardisée prévue en annexe. Tout cela génère des relations tendues avec le juriste du ministère :

*« Notre parti pris, c'est qu'un objectif de protection se décline en un ou plusieurs MarCoeurs ou mesures contractuelles (...). C'est un peu un défi, mais on considère qu'à partir du moment où les gens se mettent d'accord sur la formulation, il faudra qu'ils s'y retrouvent dans la formulation juridique... je ne sais pas si les juristes accepteront le principe d'un texte dans le corps de la charte et d'une annexe qui serait les MarCoeurs juridiques. Je sais qu'on va avoir des tensions fortes avec la tutelle là-dessus, mais quand on lit la loi, rien ne dit comment les MarCoeurs doivent être organisés... (...) On ne discute pas sur quelque chose d'incompréhensible écrit par des juristes. Ça va évoluer, notamment parce que [le juriste du ministère] vient de nous envoyer LA forme à suivre pour rédiger les MarCoeurs. (...) La forme va bouger, par contre le contenu, la portée... là où il y avait des différences, je suis arrivé à les préserver pour l'instant » (Directeur adjoint de l'EP-PNM, 2010).*

La revendication d'autonomie dans la lecture juridique des textes soulignée dans cette citation est renforcée par une volonté de développement de compétences juridiques propres à l'EP-PNM en « *jouant le droit contre le droit* » : travail sur les MarCoeurs d'un stagiaire en Master de droit de l'environnement encadré par l'un des spécialistes français du domaine, par ailleurs membre du CNPN ; sollicitation d'un élu local, ancien avocat pour porter un regard juridique sur la charte. La priorité à la négociation locale se joue de façon récurrente, et fait partie des choix assumés par la direction de l'EP-PNM :

*« La procédure nationale, c'est plutôt quelque chose dont on aurait peur pour son action normalisante et la perte de subsidiarité (...) s'il faut choisir, je préférerais jouer le local contre le national que le national contre le local. On construit la charte avec des partenaires locaux (...) le capital confiance que l'on acquiert avec eux est beaucoup plus précieux que de leur jouer un tour de cochon et de faire défaire au niveau national quelque chose que l'on a accepté à contre cœur au niveau local » (Directeur adjoint de l'EP-PNM, 2009).*

L'observation des pratiques montre des comportements moins systématiques que ce discours, avec plutôt une importance variable accordée au niveau national en fonction des rapports de force dans la négociation locale et un interfaçonnage des niveaux territoriaux. Le poids politique d'Eric Ciotti et la primeur qu'il donne à la négociation locale dans son pilotage du processus d'élaboration de la charte est une ressource mobilisée par la direction de l'EP-PNM pour construire de la marge de manœuvre par rapport aux injonctions du ministère. C'est le cas pour la rédaction des Marcoeurs, mais aussi pour l'accueil des rapporteurs du CNPN (juin 2010), qui s'étale sur trois jours avec la rencontre de très nombreux acteurs locaux dans une logique d'enrôlement alors que le ministère préconisait une visite plus courte et cadrée. C'est aussi le cas pour le refus de faire une consultation exhaustive « à

blanc » sur la version V1 et celui d'utiliser le terme de « vocations » sur la carte associée à la charte (le PNM adoptera sous la pression le terme de « vocation à dominante... ») :

*« [Le juriste du ministère] veut absolument que sur nos cartes, il y ait le mot « vocation ». Je le refuse, et le cabinet de Ciotti m'appuie : vocation, c'est exclusif et très déterministe. Une vocation agricole, ça veut dire qu'on ne peut plus rien faire d'autre » (Directeur-adjoint, 2010).*

Le lancement de la procédure nationale est également symptomatique : le CA réuni à Larche (8/7/10) saisit le CNPN pour avis intermédiaire, mais le document envoyé n'est pas assez finalisé, pour que cette instance nationale puisse rendre un avis. La cartographie lui est du reste envoyée très tardivement, puisque l'été a été réservé aux négociations avec les maires. Le président de CA, chose exceptionnelle, ne fait pas partie de la délégation reçue par le CNPN le 8/9/10. Il garde ainsi toute sa marge de manœuvre, et cette première instance nationale sollicitée est obligée de se borner à faire un compte-rendu d'examen technique en demandant qu'un nouveau document lui soit présenté pour avis intermédiaire. Ce compte rendu détaille la position du CNPN sur de nombreux points et construit une asymétrie informationnelle favorable au niveau local sans que cet examen technique « non-officiel » ne constitue un effet cliquet contraignant. Lors du CA du 25/2/11, les élus valident officiellement la version V2 de la charte, avec des positions radicalement assouplies sur les trois points clés soulignés par le CNPN : l'encadrement de la consommation de l'espace des stations de ski, l'alevinage des lacs de montagne et la limitation forte des projets de production hydroélectrique (StationsPNM, AlevinPNM, HydroPNM). Dans la phase qui suit, l'alliance dans des coulisses informelles, entre la direction de l'EP-PNM, son conseil scientifique et les rapporteurs du CNPN permettra une préparation en amont de l'avis intermédiaire du CNPN du 6/4/11 qui redonne du poids au niveau national et construit une marge de manœuvre de négociation entre cet avis et la position du CA du 25/2/11. Elle sera mise à profit par le nouveau président de CA pour finaliser la négociation sur les points durs.

Dans le processus d'élaboration de la charte du PNM, la négociation locale, qui a lieu avant le lancement effectif de la procédure de consultation nationale, aura duré d'avril 2009 (lancement des réunions valléennes) à avril 2011(avis intermédiaire du CNPN), c'est-à-dire deux ans. Le processus d'élaboration de la charte du PNM est donc marqué par une importance clé des coulisses informelles, une priorité au niveau local en début de processus, puis des alliances variables de la direction de l'EP-PNM avec le niveau local ou le niveau national en fonction du rapport de force du moment afin de ménager une marge de manœuvre de négociation et de finalisation de l'écriture de la charte. Un niveau sert de contre-feu à ce que pourrait imposer l'autre niveau (HydroPNM). Les contributions des niveaux locaux et nationaux s'hybrident donc dans une articulation où l'un façonne l'autre : la rédaction de l'avis intermédiaire du CNPN est par exemple beaucoup plus nuancée sur les stations de ski que ce qu'elle aurait pu être si cette instance s'était prononcée sur une

rédaction finalisée en septembre 2010. En avril 2011, le CNPN et ses rapporteurs sont « enrôlés » au cours des réunions de préparation dont nous avons parlé, dans une problématisation qui vise à regagner du terrain sur le texte validé en CA du 25/2/11, sans pour autant jeter de l'huile sur le feu et réactiver les réflexes de théâtralisation par une position trop exigeante. L'avis intermédiaire est donc plus pragmatique que dogmatique.

#### **4.4 : Synthèse et mise en perspective à l'aune de la littérature**

L'analyse comparative du pilotage de l'élaboration des chartes, en termes de leadership, d'imbrication entre dynamiques de changement internes et externes et d'articulation entre échelles territoriales montre des résultats contrastés en Vanoise et dans le Mercantour. Le processus d'élaboration de la charte du PNV est caractérisé globalement par un leadership technico-administratif et un déficit de leadership politique qui s'auto-entretiennent, la sécurisation des changements internes dans une logique de continuité et le choix de s'appuyer sur l'interne pour faire évoluer l'externe : la pédagogie et l'explication doivent permettre de faire « naturellement » intégrer les enjeux de préservation du patrimoine dans les intérêts, les comportements et les engagements que sont prêts à prendre les acteurs. Ce leadership technique a pour conséquence une approche linéaire et séquentielle, qui dessine mois après mois un processus d'élaboration de la charte, planifié, cadré, cantonné dans des scènes formelles autour d'une scène centrale qu'est le CA de l'EP-PNV. La juxtaposition de séquences successives se retrouve aussi dans la juxtaposition des niveaux territoriaux, avec une alternance de moments où la charte se déplace sur des scènes nationales à dominante juridique, administrative et technique, et d'autres où dominent les logiques politiques locales. Les relations entre la direction de l'EP-PNV et le ministère de l'écologie sont marquées par une alliance forte et continue donnant du poids à l'échelon national, avec une mobilisation de ses ressources, notamment procédurales, pour peser dans les négociations locales. Ces caractéristiques cohérentes rendent difficile le dialogue entre acteurs porteurs de rationalités différentes et entretiennent une logique de rapports de force qui aboutit à l'automne 2012 à une situation d'impasse.

Le processus d'élaboration de la charte du PNM est marqué par l'hybridation d'un leadership politique fort sur le processus, avec un leadership technique sur le contenu du document. Il constitue une « épreuve » qui perturbe le système de gouvernance local tout en le

ménageant. Il bouscule également la culture et l'organisation interne de l'EP-PNM, dont la dynamique d'évolution est rendue nécessaire par l'impératif de répondre aux demandes externes que l'élaboration de la charte a fait émerger. La démarche de définition d'une vision partagée permet de reconstruire une stabilité interne autour d'une identité et d'une cohésion interne renforcées mais articulées avec la démarche d'ouverture rendue indispensable par la charte. L'hybridation est dominante dans une charte écrite à partir de briques initiales émanant des mondes technico-scientifiques et politiques, avec des ajustements de forme en fonction des demandes du monde juridico-administratif. Cette hybridation caractérise aussi l'articulation des échelles territoriales : si le niveau local est clairement privilégié d'avril 2009 à avril 2011 avec une autonomisation répétée de la direction de l'EP-PNM par rapport aux consignes ministérielles, le début de la procédure formelle de consultations nationales enclenche une phase d'interfaçonnage des positionnements du niveau local et du niveau national, notamment par le biais du travail de médiation et de préparation des avis effectué par les rédacteurs de la charte. Cet interfaçonnage leur permet d'entretenir une marge de manœuvre ouvrant un espace de négociation et une marge suffisante pour aboutir à la validation quasi-unanime d'un projet de charte lors du CA du 19/7/11. Le profil global que dessine le processus d'élaboration de la charte du PNM est discontinu, séquentiel polycentré, souvent émergent et adaptatif en réaction à des imprévus. Les rédacteurs de la charte tiennent des rôles clé d'interface entre les scènes, entre niveau territoriaux, entre phases temporelles successives par une série de négociations bilatérales qui leur assure le monopole de la vue globale sur le processus et de la mise en cohérence du document charte. Ils parviennent à tenir en même temps une distance parfois conflictuelle et un travail de coopération avec l'ensemble des acteurs importants des trois types de rationalité. Les logiques globales des deux processus peuvent ainsi être comparées (voir annexes, volume 2) aux trois « morphotypes d'itinéraires de concertation » de Jean-Eudes Beuret (2006).

Notons que dans le PNV comme dans le PNM, la procédure formelle de consultation locale et nationale, l'avis de l'autorité environnementale du CGEDD et l'enquête publique qui s'enclenchent après la validation en CA d'un document (le 19/7/11 pour le PNM, et le 28/3/12 pour le PNV) donnent de l'importance au niveau national, aux logiques formelles, avec un durcissement des discours et des retours aux réflexes de conflit et de théâtralisation. C'est ce qui se passe fin 2012 avec l'extension par ricochet des problèmes rencontrés par le PNV à l'ensemble des parcs nationaux : pétitions, conférence de presse à l'assemblée nationale le 12/12/12, mission d'inspection sur la politique des parcs nationaux, mission de préfiguration de l'agence de la biodiversité, et lobbying de certains élus. Dans un contexte d'inertie institutionnelle très forte et de changements qui s'opèrent en conséquence

sur la longue durée, cette inscription à l'agenda national d'une évaluation normative de la réforme de 2006, laisse présager d'une fragilisation mettant à l'agenda la remise en cause du nouveau modèle de PN avant même qu'il ne soit entré en vigueur concrètement. Il est trop tôt pour l'affirmer, mais cette hypothèse confirmerait l'application du modèle de l'Etat stratège (Bezès 2005) et sa mise en œuvre par la fragmentation des grandes bureaucraties verticales en unités administratives autonomes de type « agence » permettant l'intégration et la mutualisation de moyens. Les « tirs croisés » qui convergent sur la remise en cause de la réforme de 2006 à l'heure où nous écrivons ces lignes début 2013, traduisent en effet une alliance objective possible entre protecteurs de la nature (APN et syndicats professionnels des corps techniques de l'environnement qui voient dans l'élaboration des chartes un recul important par rapport aux missions fondamentales des PNx), élus locaux (qui souhaitent supprimer l'opposabilité des chartes aux documents d'urbanisme, ce qui viderait ces documents d'une grande partie de leur dimension opérationnelle) et le ministère du budget (qui n'a de cesse, comme la cour des comptes de souligner que la réforme de 2006 n'a pas été à la hauteur de leurs attentes en termes d'économie d'échelle et d'amélioration de l'efficacité de la politique publique). Si cette remise en cause aboutit, par exemple par la création d'une agence et la suppression du statut d'établissement public des PNx, elle confirmera de façon très explicite la thèse de Philippe Bézès selon lequel les vrais changements, les vraies réformes, sont structurels, profonds et discrets : la mise en avant d'une ambition politique de réforme de la gouvernance des PNx n'aura alors été qu'une parenthèse décalant temporairement les conséquences de la Réforme Générale des Politiques Publiques (RGPP) qui s'applique aux PNx très directement et de façon de plus en plus drastique depuis 2010. A titre d'exemple, sur la dotation globale 2012 de 70 M€ affectés aux PNx, 10 % ont été prélevés par Bercy au moment du versement de la 4<sup>ème</sup> dotation, la faisant passer de 16 M€ à 9 M€. Cela a conduit le ministère de l'écologie à supprimer tout versement à quatre PNx pour pouvoir renflouer les caisses de deux parcs (Guyane et Pyrénées) qui se sont trouvés en situation financière très critique. Cette articulation entre réforme publicisée de façade et réforme structurelle dans l'ombre organisée par le ministère des finances a été décrite à propos de la politique de la ville par Bruno Jobert et Dominique Damamme (1995).

## Conclusion du chapitre 4 : Deux trajectoires d'innovation institutionnelle aux logiques internes contrastées

L'analyse des deux processus d'élaboration des chartes du PNV et du PNM que nous venons de faire autour de questions transversales permet de caractériser deux trajectoires d'innovation institutionnelle contrastées autour des grands traits résumés ci-dessous :

### Encadré 52 : Deux trajectoires d'innovation institutionnelle aux logiques internes contrastées

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

Nous avons déjà souligné la logique interne qui conduit dans les deux cas de la construction du « problème-charte » à des stratégies et mécanismes récurrents. Nous avons fait le lien entre les caractéristiques du pilotage de l'élaboration des chartes et ses conséquences sur le profil global de la trajectoire d'innovation institutionnelle. Les représentations arborescentes heuristiques sur lesquelles nous avons appuyé notre travail de recherche montrent d'ailleurs une superposition forte des schémas qui illustrent l'évolution du réseau des acteurs qui contribuent directement ou indirectement à la rédaction de la charte, l'articulation de leurs contributions dans le temps, la logique temporelle des processus, la proportion entre scènes formelles et coulisses informelles, ainsi que la trajectoire de rédaction de la charte au regard des points de conflits qui apparaissent sur le territoire. Une approche par le « leadership politique » va maintenant nous permettre de caractériser la logique interne qui relie le terrain initial, la construction du « problème-charte » et son mode de pilotage. Le choix de cette clé de lecture parmi d'autres qui auraient été possibles, s'explique par le contraste très fort qui nous est apparu entre le déficit de leadership politique côté PNV et le très fort investissement de la charte par des personnalités politiques dans le PNM. Nous avons également mis en évidence un fonctionnement en « pyramide inversée » des positionnements d'élus vis-à-vis du PNV, qui est exactement l'inverse du système politique décrit dans les Alpes-Maritimes. Nous suivons en cela l'invitation de Michel-Alexis Montané (Montané 1999, Montané 2000) :

*« L'analyse du leadership amène à porter un regard plus appuyé sur les différentes formes de territorialisation du politique(...). Le leadership politique a beaucoup plus à voir avec la dimension spatiale du politique et, plus encore, avec la question du pouvoir territorialisé. C'est le pouvoir qui permet de « passer » de l'espace au territoire(...). En somme, le leadership politique est pouvoir territorialisé (...). Pour explorer à la fois les dimensions du leadership politique et la question du territoire, le mieux est alors de regarder des situations où les deux sont en train de changer, et de voir les interactions qui se manifestent»(Montané 2001, p.144)*

L'émergence éventuelle d'une innovation institutionnelle avec l'élaboration des chartes interroge le leadership politique dans son rapport au territoire à plusieurs égards : un déplacement potentiel des ressources et des jeux de pouvoir (changement de gouvernance), l'arrivée de nouveaux acteurs (en particulier l'EP-PN sur le thème du développement local) et l'émergence potentielle d'une nouvelle échelle d'action collective au niveau du territoire de PN (Gaxie 1997). Les leaders politiques et leurs « followers » peuvent alors choisir d'en tirer partie (comportement proactif), de s'adapter (comportement réactif), ou de s'opposer à toute évolution<sup>21</sup>. Or les modèles d'analyse du politique segmentent très souvent les problématiques du pouvoir local et de l'action publique locale (Faure 2001), alors qu'une approche focalisée sur le rapport entre le leadership et le territoire permet d'étudier leurs interactions. Nous choisirons pour cela une approche distinguant trois dynamiques (Genieys,

---

<sup>21</sup> Les prospectivistes identifient en effet quatre attitudes possibles face à l'avenir : passivité, réactivité, préactivité (se préparer aux changements prévisibles), et proactivité (provoquer les changements souhaités). Voir notamment (Godet 1985, Godet 2007, Godet et Durance 2008)

Smith et al. 2000) : la « *configuration territoriale* » nous permettra d'envisager les contraintes et les opportunités de leadership politique qu'offre l'élaboration de la charte ; la « *construction politique* » nous permettra de voir comment se fait, ou pas, la rencontre entre l'élaboration de la charte et des trajectoires politiques individuelles de leaders, dans leurs équipes et leurs relations à des « followers » ; la « *représentation de l'identité territoriale* » portée par les leaders nous permettra enfin de mettre en perspective l'articulation entre niveaux territoriaux.

Rappelons d'abord que les Anglo-Saxons utilisent à juste titre trois termes différents pour préciser l'expression française de « politique publique ». Le terme « *politics* » désigne une autorité publique légitime, une instance issue d'une mobilisation ou d'une compétition électorale. Le terme « *polity* » désigne une communauté de destin, un ensemble de règles pour gouverner un ensemble qui associe des acteurs individuels ou collectifs. Le terme « *policy* » désigne enfin un programme d'action publique développé pour résoudre un problème dans une finalité donnée. Leur correspondent trois conceptions du territoire : le territoire électif (circonscription électorale), le territoire identitaire (culture et communauté de destin) et le territoire gestionnaire de mise en œuvre de l'action publique locale. Une spécificité forte du Mercantour est qu'il y a presque superposition des trois : le territoire du PNM (de gestion de la politique publique du PN) est en quasi-totalité situé dans les Alpes-Maritimes dont il regroupe les cantons (territoire électif) qui pèsent le plus dans le maintien du système politique local. Et tous les acteurs mettent en avant leur appartenance au « Haut-Pays » (territoire identitaire). Il n'y a pas d'autres projets de territoire concurrents à cette échelle. L'émergence d'un nouveau territoire d'action publique potentiel à travers le projet que constitue la charte, est donc un enjeu politique fort. Les problématiques parallèles orchestrées par la direction de l'EP-PNM, le recours quasisystématique à des acteurs tiers qui construisent « de l'extérieur » le diagnostic préalable à la charte et la rhétorique de rupture du « nouveau parc » rendent le « problème-charte » appropriable. Il devient une opportunité politique saisissable par les leaders politiques locaux. La rencontre peut donc se produire entre la trajectoire d'élaboration de la charte et la trajectoire politique individuelle de certains d'entre eux. Entre 2005 et 2008, Gaston Franco confirme par la présidence du CA du PNM, son identité politique de « franc-tireur », d'élu « entrepreneur » (Lorrain 1993), compatible avec le système UMP local tout en ayant joué la carte environnementale comme facteur de différenciation. Cette phase permet de retisser le lien entre l'EP-PNM et le territoire. Entre 2008 et 2011, une fois Gaston Franco évincé, Eric Ciotti prend simultanément la présidence du CG06 et du PNM : celle-ci lui apporte une coloration verte, mais surtout l'occasion d'affirmer après le départ de son mentor (Christian Estrosi,

appelé à des responsabilités nationales) son leadership sur les conseillers généraux et maires locaux. En tenant de façon serrée le pilotage du processus d'élaboration de la charte, il fixe les règles des relations entre les maires et la direction de l'EP-PNM. Par des coups d'éclats théâtraux (notamment le CA du 25/2/11), il concrétise son pouvoir et renforce les logiques d'alignement des élus locaux derrière lui. Cette phase permet à l'EP-PNM de recueillir énormément d'information et de rédiger les premières versions de la charte avec un réseau large d'acteurs, en rassemblant des contributions à la fois techniques, politiques et juridiques. Une fois sa place dans le système politique local confortée et le contenu de la charte sécurisé pour l'essentiel, Eric Ciotti passe la main à Fernand Blanqui en 2011. Ce dernier y trouve un mandat et une visibilité politique dans un contexte de réforme territoriale. Maire de Valdeblore, sa trajectoire politique est directement liée au succès de la charte et à la nécessité de résoudre les derniers points durs qui le concernent de près (HydroPNM). Son action sur la fin de la négociation de la charte met en avant un savoir-faire spécifique mobilisé pour conserver l'exercice du pouvoir, qui consiste à jouer un rôle d'intermédiaire entre différents segments ou réseaux de la société locale (Garraud 1989, Garraud 1994). Ce rôle est convergent avec celui que nous avons décrit pour les rédacteurs de la charte de l'EP-PNM, ce qui marque une fois de plus l'hybridation entre leadership technique et politique dans le Mercantour, qui correspond à ce que décrit Michel-Alexis Montané (2001) :

*« Les leaders sont contraints de développer leur capacité d'expertise, de négociation, de construction de coalitions d'action publique y compris avec des acteurs non politiques : telle est la règle de la gouvernance des nouveaux territoires d'action publique (...). Pour cela, les leaders peuvent s'appuyer sur les technocraties qu'ils contrôlent, se muant de la sorte en équipes de « technopoliticiens » » (Montané 2001, p.155).*

Cette hybridation se fait sur la base de l'affirmation de l'identité et des spécificités locales du Mercantour sur lesquelles la direction de l'EP-PNM et les présidents successifs se rejoignent. Elle permet, de façon récurrente dans le pilotage de la charte, de prendre de la marge de manœuvre par rapports aux logiques d'homogénéisation nationale et se traduit concrètement par l'inter façonnage des niveaux territoriaux que nous avons mis en évidence. Ce détour par l'angle des interactions entre leadership politique et territoire montre une interdépendance forte entre les trois dimensions envisagées : le terreau initial et la construction du « problème-charte » (*configuration territoriale*) ; la prise de leadership politique sur le processus d'élaboration de la charte successivement par un élu « entrepreneur », un élu « leader » puis un élu « médiateur » (*construction de trajectoires politiques autour de la charte*) ; et la résonance entre le terme « Mercantour » et l'identité territoriale (telle que *représentée par les leaders*). Elles permettent de caractériser une logique interne des étapes successives du processus d'élaboration de la charte du PNM.

En Vanoise, le territoire électif est organisé autour des « fiefs » des leaders politiques locaux que sont les députés Hervé Gaymard et Michel Bouvard. Leurs circonscriptions parlementaires se superposent respectivement avec les territoires identitaires de la Tarentaise et de la Maurienne, qui sont aussi les territoires d'action publique des deux SCoT. Ces démarches sont pilotées par les élus et privilégiées par eux comme élément intégrateur de l'ensemble des politiques locales d'aménagement et de gestion de l'espace. Le territoire d'action publique du PNV n'a donc aucun ancrage dans la configuration territoriale et se trouve en concurrence d'objectif avec les SCoT. La problématisation unique et descendante, le cadre de référence technico-administratif dominant et la mobilisation quasiexclusive de ressources internes à l'EP-PNV fait de l'engagement dans la charte un risque plus qu'une opportunité politique. L'élection du président de CA en est la traduction concrète : le choix se fait presque « par défaut », sans être l'étape d'une trajectoire politique. L'absence de positionnement des grands élus et le fonctionnement du système politique local en « pyramide inversée » pour ce qui concerne le PNV en sont d'autres traductions. Les points de rencontre entre la trajectoire d'élaboration de la charte et les leaders politiques locaux sont rares et en dehors des scènes « ad hoc » mises en place par l'EP-PNV. Dans les scènes publiques électorales, le PNV reste un faire valoir politique efficace pour se rallier des voix dans la population locale (par exemple lors des cantonales de mars 2011, CartoPNV). Quand les leaders politiques prennent position plus positivement, c'est dans un rôle de médiateur éventuel pour sortir le territoire d'une situation de crise et dans les coulisses de négociations au niveau national (UrbPNV). Construire autour de la charte une trajectoire politique spécifique apparaît comme trop risqué. D'où une attitude critique ou au mieux de passivité renforçant les jeux d'acteurs historiques sur lesquels se sont construites et se consolident leurs trajectoires d'élus (voir les prises de positions récurrentes de Michel Bouvard à l'assemblée nationale sur le loup en Vanoise, ou le positionnement d'Hervé Gaymard sur le classement du vallon du Clou, CartoPNV). La représentation de l'identité territoriale qu'ils mettent en avant passe souvent par la rhétorique de l'identité savoyarde et de ses fondements historiques en réaction à un Etat lointain. Cette représentation de l'identité territoriale enferme l'EP-PNV et sa charte dans une figure repoussoir qu'il s'agit de contrer, comme les leaders politiques locaux sont parvenus à le faire pour vider la DTA des Alpes du Nord de son opérationnalité juridique (UrbPNV). Sur cette base, l'alliance entre la direction de l'EP-PNV et les leaders locaux est très difficile à construire. Elle devient encore plus improbable à mesure que les choix effectués au cours de l'élaboration de la charte sont marqués par une alliance constante de l'EP-PNV avec le ministère et des tentatives de cadrage s'appuyant sur les ressources procédurales privilégiant le niveau national. D'où la juxtaposition entre échelles territoriales que nous avons caractérisée et sa superposition avec des rapports de forces qui consolident la « guerre de tranchées » historique. Ce détour

par l'angle des interactions entre leadership politique et territoire montre une interdépendance forte entre les trois dimensions envisagées : un terreau initial dans lequel le rapport des leaders au territoire se base sur des espaces d'action concurrents et plus facilement appropriables que le « problème-charte » (*configuration territoriale*) ; une absence de prise de leadership politique sur la charte par des élus qui jouent un rôle de relais, de porte-parole des positions de leur base électorale, et donc d'écran entre l'EP-PNV et les populations, plus que d'entrepreneurs ou de médiateurs (*consolidation des trajectoires politiques antérieures utilisant le PNV comme « faire-valoir »*) ; et le rejet de l'Etat national au nom de l'identité territoriale (*représentation de l'identité territoriale par les leaders*). Elles permettent de caractériser une logique interne structurant le processus de la charte du PNV.

Compte tenu de la problématisation choisie autour du travail quotidien des réformateurs (partie III), nous allons maintenant adopter une posture plus explicative que descriptive : comme nous venons de le faire avec une approche ciblée sur les interactions entre leadership politique et territoire, nous allons dans le chapitre suivant croiser les regards de trois approches théoriques sur notre matériau sociologique. Ainsi nous pourrons passer de la co-existence de facteurs de différenciation, à la reconstruction des cohérences et des logiques internes des deux trajectoires d'innovation institutionnelle. En somme nous allons, par ces regards multiples, « traquer » les déplacements, traces concrètes de l'innovation plus nombreuses dans le PNM, pour répondre à la question : comment les « amorces de changement potentiel » se construisent-ils dans un contexte de forte inertie institutionnelle ?

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

---

Le manque de recul temporel de notre travail de recherche sur l'action en train de se faire nous a obligé à multiplier les regards pour traquer des déplacements par rapport à la gouvernance historique des PNx. Ces « amorces de changement potentiel » sont des « signaux faibles » au milieu de « tendances lourdes » (amorces de reconfigurations d'idées, d'identités, de relations ou de dispositifs pouvant constituer le socle de changements à venir). Nous allons croiser trois lectures de notre matériau empirique : une première lecture cernera en quoi les comportements d'acteurs observés ont tendance à fragiliser ou au contraire à conforter la gouvernance historique des PNx ; une deuxième lecture sera centrée sur le déploiement des controverses que soulève la charte et leur mode de résolution ; une troisième lecture partira des caractéristiques et des effets propres de la charte en tant qu'objet matériel (document de l'ordre de 200 pages). Ces trois approches confirmeront les contrastes entre les deux parcs : des échecs récurrents de déplacements dans le PNV et des « amorces de changement potentiels » assez nombreux dans le PNM.

Les logiques internes des deux processus que nous mettrons en évidence permettent de l'expliquer : dans le PNV, sur un terreau propice à la stabilité, les comportements d'acteurs ont tendance à consolider les ancrages de la gouvernance historique des PNx. Les controverses principales se concentrent autour de l'écriture de la charte et les tentatives faites pour les cantonner les transforment en jeux de pouvoir stabilisant la « guerre de tranchée » ou rendant nécessaire un arbitrage autoritaire. Le document charte est du coup perçu comme normatif et investi par les acteurs de leurs intérêts individuels, ce qui en fait un « *pacte de non agression pour 15 ans* », stabilisant la gouvernance territoriale existante. Dans le PNM, en prenant appui sur un terreau fragilisé, certains acteurs prennent des risques et ouvrent de nouvelles marges de manœuvre dans les jeux d'acteurs existants. La charte est ainsi l'opportunité de déploiement de multiples petites controverses qui « déplacent les lignes » et se traduisent par des apprentissages et une reconfiguration possible des réseaux de coopération. Le document charte est une occasion indirecte de construction d'un projet commun qui, sans faire l'unanimité, joue un rôle « d'objet frontière » (Star et Griesemer 1989) et solidifie un socle potentiel de coopération à l'échelle du territoire-PNM.

# Section 1 : Comportements d'acteurs, leviers de changement et facteurs d'inertie

## 1.1 : Une première grille de lecture à partir de la littérature sur le changement institutionnel

Dans le sillage de la vision durkheimienne (Durkheim 1967), l'institution est souvent définie par les sociologues comme un fait collectif doté de régularités qui passent par l'établissement de règles, de lois, d'habitudes dont la durée dépasse celle de la vie des hommes. Elle a pour rôle de favoriser l'intégration des individus et la transmission de normes (fonction de socialisation et d'intégration). L'institution est donc essentiellement pensée en termes de routine, de persistance, de solidité ou de mécanismes de reproduction. C'est ce que nous avons mis en évidence dans la partie I, en étendant à une politique publique environnementale, la pertinence du modèle de la dépendance au sentier mise principalement en évidence dans le domaine des réformes des Etats-providence (Palier et Bonoli 1999, Pierson 2001) ou des relations entre l'Etat et les collectivités locales (Le Lidec 2008) : la trajectoire institutionnelle est encadrée par des mécanismes de réactualisation qui traduisent les rendements croissants liés aux coûts investis par les acteurs, aux apprentissages réalisés à l'occasion d'échecs, aux jeux d'acteurs qui en résultent et à la solidité des interprétations partagées sur l'identité, le rôle et les intérêts de l'institution (Palier et Surel 2005). Dans cette perspective, le changement institutionnel est plus l'exception que la règle et il ne peut être que lent, marginal et très contraint. S'inspirant des premiers travaux sur l'incrémentalisme (Lindblom 1959), c'est ainsi que les travaux néo-institutionnalistes (Hall et Taylor 1997) appréhendent le changement. C'est en particulier le cas des néo-institutionnalistes dits « du choix rationnel » (North 1990) et de leurs homologues dits « historiques » (Hall 1989, Pierson 1993, Pierson 2000, Skocpol 1992) même si des travaux plus récents montrent que des évolutions marginales peuvent donner lieu à un changement radical de politique comme aboutissement de processus longs et peu visibles. W. Streek et K.A. Thelen (2005) mettent ainsi en évidence des changements « *graduels* » mais « *transformateurs* » par « *displacement* » (déplacement de pratiques au sein de l'institution, une composante de seconde importance devenant par exemple dominante), par « *layering* » (adjonction et accumulation de règles ou d'instruments), par « *drift* » (dérive d'institutions ne

prenant plus en compte les réalités économiques et sociales), par « *conversion* » (tirant partie du fait que les règles institutionnelles sont toujours ambiguës et peuvent être redirigées vers de nouveaux buts, notamment quand plusieurs « projets réformateurs » sont en concurrence) ou « *exhaustion* » (épuisement de l'institution). Ces chercheurs définissent l'institution comme ensemble de règles plus ou moins formelles qui structurent les choix et les comportements des acteurs. Les néo-institutionnalistes dits « sociologiques » adoptent une définition différente centrée sur les schémas, les catégories et modèles cognitifs qui fournissent le cadre de signification qui guide l'action humaine (Berger et Luckman 1996) : bien que fondamentalement stables, les institutions peuvent dans cette dernière perspective connaître des changements importants et rapides s'ils passent par une déstabilisation de leurs systèmes de croyance. Ceci peut résulter de l'action de médiateurs qui opèrent un « *ajustement entre référentiels cognitif sectoriel et global* » (Muller 2000, Muller 2005), ou par des mécanismes « *d'isomorphisme institutionnel* » de trois types : coercitif quand il s'effectue par conformité aux exigences d'une organisation surplombante ; mimétique quand il s'effectue par diffusion horizontale résultant de la circulation des individus entre les institutions ; et normatif quand il est la conséquence de dynamiques plus générales de normalisation ou de professionnalisation (DiMaggio et Powell 1983).

En deçà de ces tendances à la dichotomie entre stabilité et changement, entre adaptations marginales et changements radicaux, qui traversent la littérature sur le changement institutionnel, toutes ces approches partagent une analyse du changement sur le temps long afin de cerner des causes, des effets et de caractériser un « *degré de changement* » pouvant aller d'un simple changement dans l'utilisation des instruments de l'action publique, à un changement paradigmatique de but en passant par un changement d'instrument et de programme selon le modèle des trois « *ordres du changement* » de Peter Hall (1993). Effectivement, dans cette perspective, « *le changement de l'action publique ne peut pas faire l'économie d'une attention au temps long et ce pour deux raisons principales. D'une part, une analyse portant seulement sur le temps court occulterait des causes adéquates. D'autre part, les mécanismes à travers lesquels les chaînes causales se rencontrent peuvent également s'inscrire dans la durée* » (Palier et Surel 2010, p 62). Notre perspective est différente : dans une approche du « changement en train de se faire » par l'analyse détaillée de la phase de mise en œuvre de la réforme de 2006, nous cherchons à cerner les conditions et la pratique du travail de réforme, en caractérisant la logique interne des processus d'élaboration des chartes du PNM et du PNV et en éclairant les différences observées par une combinaison de facteurs.

En cohérence avec cette approche, nous considérerons, en suivant Philippe Bézès et Patrick Le Lidec, « *qu'une institution quelle qu'elle soit n'est pas faite d'un seul bloc mais d'un ensemble de règles sédimentées qui structurent des comportements, des normes, des rôles et des mondes sociaux, autour desquels se mettent aussi en place de multiples aménagements physiques (bâtiments, etc.). Elle fait également coexister plusieurs registres de légitimité et des attentes multiples, et parfois contradictoires, de la part des groupes sociaux qui entretiennent des relations avec elle* » (Bézès et Le Lidec 2010, p 56).

Nous définirons dans le même état d'esprit, une réforme institutionnelle comme un ensemble « *d'investissements spécifiques visant intentionnellement à modifier les règles constitutives des institutions, dans des phases définies et parfois célébrées comme des moments (ré)instituant ou dans des occasions plus feutrées dans lesquelles les remises en cause importantes se font discrètes, loin de toute publicisation. Prise dans la texture « poisseuse » des institutions (Pierson 2000), la structuration d'une activité réformatrice renvoie donc à la construction d'une action collective de transformation, à la légitimité que des entrepreneurs de réforme parviendront (ou non) à asseoir, aux ressources et soutiens qu'ils réussiront à constituer et qui informeront le processus et les contenus de la réforme, mais aussi aux influences que l'ordre institutionnel exercera sur leurs activités en en façonnant les contenus, voire en en limitant les effets* » (Bézès et Le Lidec 2010, p 56). Nous adoptons en cela la triple posture revendiquée par ces auteurs dans leur approche de l'activité réformatrice (ce que nous nommons le « travail de réforme ») : « *prendre quelques distances avec les approches exclusivement centrées sur les enjeux de reproduction* » ; « *prendre au sérieux les activités intentionnelles des réformateurs revendiquant la transformation de l'ordre institutionnel* » ; et « *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).

Contrairement à ce que l'on trouve communément dans la littérature sur le changement institutionnel, cette approche sociologique et ces choix nous permettent de revisiter notre matériau empirique sur le temps court, avec une grille de lecture ciblée sur deux éléments : d'une part les facteurs de stabilité et les moteurs de transformation que l'on peut repérer dans le contexte d'élaboration des chartes ; d'autre part les comportements d'acteurs vis-à-vis des « *sources génératrices des réformes institutionnelles* » et de « *ce que l'ordre institutionnel préexistant fait aux réformes* » (Bézès et Le Lidec 2010, p 84).

## **1.2 : En Vanoise : l'intériorisation des contraintes de l'ordre institutionnel et des comportements d'acteurs qui consolident la gouvernance historique**

### 1.2.1 : Une inertie institutionnelle particulièrement ancrée en Vanoise

*A : Le poids du contexte institutionnel et l'intériorisation des contraintes de l'ordre institutionnel*

Nous avons vu que le contexte institutionnel de la Vanoise (« terreau » de l'élaboration des chartes) est particulièrement stable. Les épreuves du passé (Affaire de la Vanoise, CaractPNV ; jeu de classements/déclassés de réserves, CartoPNV...), intériorisées par les acteurs ancrent un consensus tacite pour le *statu quo* entre deux mondes dos à dos. Il se traduit dans les jeux d'acteurs et les sociogrammes, très similaires d'un point de vue à l'autre. Il se traduit aussi par un espace des possibles très restreint (pas d'attentes, peu de prise de l'EP-PNV sur le territoire), par une peur de « *ouvrir la boîte de Pandore* » (CartoPNV) et par un champ du pensable réduit : les visions des deux mondes sont solidifiées par des valeurs, des mots, des symboles sur lesquels les acteurs entrent en conflit (PréambPNV, CaractPNV) en s'enfermant mutuellement dans des rôles figés et des discours « prêt à penser ». Ainsi, un appui potentiel de l'EP-PNV en matière d'urbanisme pour inventer un autre modèle de station n'est même pas pensable, ce qui implique l'évitement de ce débat central, déplacé dans les discussions du SCoT Tarentaise (UrbPNV).

*B : Des effets procéduraux qui encadrent fortement le travail de réforme*

Nous avons mis en évidence l'alliance quasi systématique entre la direction de l'EP-PNV et le ministère de l'écologie. Le caractère symbolique du PNV (premier PN créé en France) et le fait qu'il soit jusqu'à l'automne 2010 le plus avancé sur la rédaction de sa charte expliquent la vigilance accrue du ministère (cf. MarCoeurs). Nous avons souligné la mobilisation récurrente par le directeur de l'EP-PNV des ressources juridiques et

administratives procédurales pour peser dans les rapports de force de la négociation locale. C'est en particulier le cas par le contrôle de l'agenda avec une pression permanente sur le calendrier et la multiplication des « points de véto ». Selon Elster (1994), l'institution de points de véto, étapes de procédures et autorités sans l'avis (voire l'accord) desquelles la mise en œuvre de la réforme ne peut aboutir, sont censés garantir les acteurs au pouvoir que leurs successeurs et adversaires potentiels ne pourront défaire facilement ce qu'ils auront construit. En nous appuyant sur Tsebelis (2002), nous pouvons affirmer que la longueur et la complexité de la procédure d'élaboration de la charte, ainsi que le nombre et l'intensité des points de véto par lesquels elle passe entraîne en Vanoise un « degré de résistance » particulièrement fort aux intentions réformatrices. Compte tenu de son démarrage très tôt (dès 2007) et d'un enlisement de plus d'un an de la procédure autour de la cartographie des stations de ski (CartoPNV), le processus d'élaboration de la charte du PNV est le plus long de tous les PNx, ce qui se traduit par des discours d'acteurs mettant en avant « lassitude », « usure » et « envie d'en finir » dès 2011. Le « tour procédural à blanc » appliqué à la lettre en Vanoise multiplie par deux des points de véto déjà nombreux : passage en CS, en CESC, en comité technique paritaire interne à l'EP-PNV, en CA, en CNPN, en CIPN, en CSRPN, en consultation locale des services de l'Etat, des communes et des personnes associées... Seuls les passages en enquête publique et en Conseil d'Etat n'auront pas été doublés. Ce dernier point de véto institutionnel est le plus « intense », puisqu'un décret en Conseil d'Etat ne se défait pas aussi facilement qu'un décret ministériel ou inter-ministériel. Là encore, la marge de manœuvre en Vanoise se trouve particulièrement réduite : la remise en cause par l'arbitrage juridico-administratif du Conseil d'Etat de la rédaction du compromis local sur le caractère (CaractPNV) a marqué les esprits, et amène les acteurs du PNV à demander à plusieurs reprises un arbitrage juridique national (compatibilité et cartographie des « zones de questionnements », CartoPNV). La prégnance particulièrement forte des « impératifs juridico-administratifs » et procéduraux en Vanoise réduisent fortement la marge de manœuvre du travail de réforme. Les acteurs juridiques jouent de fait un double rôle : fortement sollicités par les acteurs de Vanoise, ils participent à la rédaction de la charte sur certaines parties (cadrage a priori) et traduisent par anticipation les positions du Conseil d'Etat sur les parties déjà écrites (recadrage a posteriori).

### *C : Le poids des bénéficiaires directs et indirects*

« Les institutions existantes fournissent aussi un ensemble de ressources matérielles et symboliques à deux types de bénéficiaires : les bénéficiaires directs qui en sont membres, qui occupent une position en leur sein ; les bénéficiaires indirects que ces institutions représentent ou auxquels ces institutions allouent des ressources. Ces groupes constituent de solides coalitions de soutien aux institutions en place et les protègent lorsqu'elles sont exposées à des initiatives réformatrices » (Bézès et Le Lidec 2010, p 94).

En effet, les institutions forment un système plus ou moins hiérarchisé avec une division du travail, une répartition des compétences, des professions et la défense de juridictions associées (Abbott 1988). Nous avons insisté sur la forte cohésion culturelle interne et le fonctionnement de l'EP-PNV en « pyramide inversée » qui donnent un poids important aux agents de l'EP-PNV. Ce poids des bénéficiaires directs éclaire le choix de sécuriser l'interne, celui de le prendre comme point d'appui pour faire évoluer l'externe, et la spécialisation de fait qui se produit avec un chargé de mission qui concentre presque toute l'activité sur la charte. La défense de la division du travail entre agents techniques et élus explique la crise interne à l'EP-PNV lors de la « parenthèse de leadership politique » fin 2009. Quant aux bénéficiaires indirects ou « clientèles » (*constituencies*), dans une politique publique de gestion d'un espace protégé, il s'agit des éléments culturels et paysagers, des êtres de nature qui constituent le patrimoine à préserver. Leur représentation est indirecte par le biais des textes juridiques et des inventaires sur la base desquels les acteurs comme l'EP-PNV ou les APN peuvent les « faire parler ». Leur poids est important car les associations de protection de la nature sont fortes et structurées en région Rhône-Alpes. L'affaire de la Vanoise ayant été un évènement fondateur pour les APN au niveau national (Charvolin 2012), elles sont particulièrement vigilantes. Enfin, la richesse des inventaires réalisés par les agents de terrain de l'EP-PNV autour du cœur de parc depuis des années et le contexte pédoclimatique local expliquent que des plantes protégées puissent y être découvertes presque partout, d'où le caractère très systématique des procédures de demandes de dérogation pour destruction d'espèces protégées par les porteurs de projets locaux (UrbPNV). Le poids des clientèles explique le cadre de référence technico-administratif dominant et le fait que les acteurs qui en sont les « porte-parole » se retrouvent presque « entre eux » lors des ateliers prospectifs boycottés par des maires, convaincus de s'y retrouver en position d'infériorité et dans l'impossibilité de faire valoir leurs idées.

### 1.2.2 : Des comportements d'acteurs qui consolident la gouvernance historique

Nous avons détaillé comment la construction du « problème-charte » a enclenché des stratégies d'acteurs puis des mécanismes en boucle qui confortent la gouvernance historique. Nous avons analysé le processus d'élaboration de la charte de la Vanoise comme alternance de rapports de force entre niveau national et niveau local en fonction du calendrier de la procédure et des scènes de discussion de la charte, ce qui explique que certaines de ses parties aient été faites et défaites plusieurs fois : les élus se battent pour réobtenir ce qu'ils pensaient avoir obtenu (PréambPNV, UrbPNV) ou pour faire clarifier peu à

peu des notions juridiques qu'ils considèrent comme piègeuses (CartoPNV). Les positions des acteurs n'évoluent pas mais leurs relations se dégradent et se radicalisent dans des comportements qui se répondent (UrbPNV) : les acteurs qui ont pris sur l'agenda et les points de véto, consciemment, ou par intériorisation des contraintes de l'ordre institutionnel cherchent à exercer un contrôle direct sur l'élaboration de la charte ; les élus cherchent à éviter des « passages en force » ou des « passages masqués » qu'ils soupçonnent. Au niveau des comportements d'acteurs individuels, notamment en début de processus, on trouve beaucoup d'exemples qui confortent à la fois les règles de la gouvernance historique et l'équilibre entre les pôles du triangle de l'expertise historique des PNx. Nous en retenons quelques-uns ci-dessous. L'agrégation de tous ces comportements individuels, dans un contexte déjà très stable, conforte l'inertie institutionnelle des règles du jeu collectif :

**Encadré 53 : Exemples de comportements d'acteurs qui consolident la gouvernance historique de la Vanoise**

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

## **1.3 : Dans le Mercantour : des points d'appui sur des équilibres fragilisés et des prises de risques qui « ouvrent le jeu »**

### 1.3.1 : Changements exogènes, dynamiques endogènes et évolution des configurations d'acteurs comme points d'appui sur un terreau fragilisé

La nécessité de mise en œuvre de la loi de 2006 en interne, ainsi que la fragilisation des équilibres de la gouvernance territoriale (problèmes croissants d'enneigement, Haut-Pays sous perfusion, baisse des crédits du CG06 susceptible d'affaiblir la structuration politique locale) sont autant de changements exogènes au système EP-PNM/acteurs du territoire-PNM. Dans une perspective fonctionnaliste ou de théorie économique (North 1990), l'élaboration de la charte peut être vue comme une réponse à ces changements exogènes qui permettent au tandem réformateur directeur/président dès 2007 d'entrer dans le jeu en dénonçant les anciennes pratiques et en mettant en avant le concept de « *nouveau parc* » comme solution, même si c'est parfois en endossant politiquement des idées et des pratiques qui préexistaient plus discrètement (accompagnement des communes, développement du tourisme durable, relations bilatérales avec les maires par exemple). En interne, le directeur de l'EP-PNM en 2007 y répond par des choix managériaux qui enclenchent des *dynamiques endogènes* qui seront structurantes pour la trajectoire d'innovation : perturbations de l'organigramme et de la structure de pouvoir interne, recrutements ciblés avec évolution significative de la sociologie des agents, des préférences et des capacités administratives propres. Nous avons par exemple souligné le rôle des agents de développement, qui fait émerger un système de relations entre l'EP-PNM et les élus locaux sur des bases nouvelles, en parallèle des relations avec les secteurs marqués historiquement par les missions de suivi du patrimoine naturel et de police. A ces points d'appui, il faut ajouter l'évolution de configurations d'acteurs (Baumgartner et Jones 1993) favorable au changement institutionnel. La création de la métropole de Nice Côte d'Azur le 1/1/12, dessine les nouveaux contours des intercommunalités et modifie la répartition de leurs ressources, pouvoirs et compétences. Le consensus tacite pour un développement maîtrisé du Haut-Pays devient le socle d'un positionnement identitaire, dans lequel la charte et le PNM peuvent jouer un rôle, pour éviter que l'arrière pays ne soit noyé dans les enjeux de la Côte d'Azur :

*« La charte sera un gros plus ! J'étais en réunion mardi matin avec les gens de la métropole... ils sont à la recherche de tout document structurant de diagnostic, de projets, d'orientations dans nos vallées... ça leur permettra d'appréhender le territoire de l'arrière pays rapidement (...) de concrétiser les enjeux montagne au sein de la métropole » (Agent de développement de communauté de communes, 2012).*

Avec la charte, des acteurs marginaux comme Gaston Franco trouvent un support institutionnel consolidant leur trajectoire de « franc-tireur ». Sa double légitimité politique et environnementale amorce un dialogue entre acteurs qui ne se parlaient pas. De nouveaux acteurs émergent par le processus d'élaboration de la charte, leur existence étant dès lors liée au succès du projet réformateur : l'assemblée des maires du Mercantour qui fonctionne comme coulisse préparatoire des CA ; le département des Hautes-Alpes, historiquement peu considéré dans le pilotage du PNM, bénéficie d'une déléguée du directeur à Digne et d'une vice-présidence au CA ; les agents de développement de l'EP-PNM ; la population du territoire dont les attentes sont relayées « directement » en réunion valléenne et par les enquêtes BVA alors que les élus s'en faisaient les porte-parole exclusifs... Ces nouvelles configurations d'acteurs mettent à l'agenda des problèmes pour lesquels l'aboutissement de la réforme est une réponse potentielle, avec l'émergence d'un nouveau rôle de l'EP-PNM prenant des « places vides » :

*« Voilà ce que le PNM a apporté : des initiatives d'aménagement d'un territoire, un esprit large mêlant objectif touristique et protection du paysage, une gestion des flux (...), des aides financières, un partenariat transfrontalier, une ingénierie de coordination... plein des choses qu'aucune collectivité n'aurait pu faire toute seule, ni les communes, ni le conseil général. » (Conseiller général, 2012).*

Le contexte du Mercantour est donc beaucoup plus riche de points d'appui pour enclencher et conduire le travail de réforme, que le contexte de la Vanoise.

### 1.3.2 : Des prises de risques d'acteurs qui « ouvrent le jeu »

Mais ces opportunités doivent être saisies et cela ne se fait pas sans prises de risque. Prenons l'exemple du domaine agricole : l'augmentation exogène de la pression foncière et la dynamique endogène de création d'un réseau de référents agricoles confortent une évolution des configurations d'acteurs amorcée dans la gestion du retour du loup, dans laquelle l'EP-PNM est une caisse de résonance pour faire entendre la voix de l'agriculture dans les problématiques d'aménagement du territoire (réunions valléennes, enquête « près de fauche », enquête auprès d'un échantillon d'agriculteurs...). Mais ce n'est que la prise du risque d'un choix clair mettant en avant le concept de « couronne agricole autour des hameaux » dans V0, que la direction de l'EP-PNM ouvre le champ des possibles :

violemment rejetée en assemblée des maires le 22/3/10, cette notion disparaîtra de la charte mais laissera des traces avec la négociation commune par commune des surfaces relatives de zones jaunes et marrons sur la carte (UrbPNM). Le début du processus d'élaboration de la charte du PNM est ainsi marqué par de nombreux choix d'acteurs qui prennent le risque de comportements tranchant avec les règles et le triangle de l'expertise historique. Nous regroupons ci-dessous les principaux :

**Encadré 54 : Exemples de comportements d'acteurs qui tranchent avec la gouvernance historique du PNM**

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

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

Ces prises de risque qui tranchent avec la gouvernance historique du PNM sont concentrées sur deux types d'acteurs. Des « éclaireurs », qui expérimentent de nouveaux comportements sur des sujets sérieux avant qu'ils ne soient diffusés plus largement : agents de développement, chargé de mission agriculture et pastoralisme, chef du service scientifique, animateurs des réunions valléennes. Et des « leaders » d'autre part, que ce soit Eric Ciotti en septembre 2008 qui impose le pari de la confiance entre les maires et le PNM, Fernand Blanqui qui tisse les compromis finaux, ou les rédacteurs de la charte membres de la direction de l'EPPNM. Le fait que la prise de risque de nouveaux comportements vienne d'éclaireurs et de leader a deux conséquences : les risques sont réduits et ces acteurs ont un rôle modélisant, une capacité d'entraînement pour infléchir les règles du jeu historique.

## **1.4 : Conclusion : des comportements d'acteurs qui accentuent les caractéristiques du contexte**

La relecture de notre matériau brut à l'aune de la sociologie du changement institutionnel confirme les contrastes entre PNV et PNM. La trajectoire d'innovation de la charte du PNV est caractérisée par un contexte où les contraintes de l'ordre institutionnel sont fortement

intériorisées. Les comportements individuels d'acteurs s'y conforment, en suivant les règles de la gouvernance historique et en s'appuyant sur les contours de la « carte de l'expertise » héritée du passé. La multiplication d'effets procéduraux s'ajoute à un poids important des bénéficiaires directs et « clientèles » de la politique publique pour cadrer étroitement l'activité réformatrice. Dans le PNM, un contexte institutionnel fragilisé par des changements exogènes, donne lieu à une évolution des configurations d'acteurs. Les choix de la direction de l'EP-PNM enclenchent des dynamiques endogènes favorisant le projet réformateur et plusieurs acteurs « éclaireurs », « leaders » et rédacteurs de la charte ouvrent le jeu en prenant le risque de nouveaux comportements : la charte et le nouveau rôle de l'EP-PNM apparaissent comme des solutions possibles à des problèmes du territoire et à des attentes de ses acteurs.

Le modèle d'analyse du changement institutionnel proposé par Philippe Bézès et Patrick Le Lidec dans leurs articles de synthèse (2010, 2010) s'applique donc bien à notre terrain de recherche. N'idéalisons cependant pas le cas du Mercantour : lors de l'enquête sociologique réalisée en 2012, nous avons en effet trouvé chez certains acteurs les mêmes discours et comportements que ceux observés de façon quasi systématique dans le PNV. Certains maires se positionnent par exemple comme relais de leur conseil municipal, avec un discours critique et polarisé sur quelques points que la charte n'a pas réglés : les remarques mises en avant dans les registres de Breil sur Roya lors des enquêtes publiques sur le décret révisé et sur la charte (trois ans et demi plus tard) sont très similaires : sentiment de dépossession, de manque d'écoute, demande de réouverture à la circulation du circuit de l'Arboin et du col d'Agnon, ajustement des limites du cœur, possibilité de reconstruire les anciennes maisons avec extension mesurée... Un élu parle entretien de « *khmers verts* » à propos des agents de terrain du PNM. Un autre parle d'instrumentalisation politique de la charte. Mais le discours de ces maires a lui aussi évolué. Ils mettent ces caricatures au passé ou expriment des craintes pour l'avenir au cas où les responsables actuels du parc ne soient pas suivis par leurs successeurs. Impliqués comme les autres maires, ils ne sont pas extérieurs à la charte et se sentent en porte-à-faux par rapport à leur conseil municipal et à leur population avec qui le parc a eu moins de contacts :

*« Il y a une bonne évolution. Les dernières personnes embauchées sont des personnes de qualité, ouvertes d'esprit, qui respectent la population, son savoir-faire, ses connaissances. Si on avait eu ça il y a trente ans, on n'aurait pas ces problèmes aujourd'hui. » (Maire, 2012).*

*« Avec l'actuel président du parc, Blanqui, c'est quelqu'un que j'estime parce qu'il respecte les communes, c'est lui-même un maire, le courant passe. (...) Après, ça joue au niveau des directeurs, aujourd'hui, ce sont des gens qui écoutent, qui essaient de comprendre et de monter des projets avec les communes, mais demain ? » (Maire, 2012).*

« Entre le parc et les administrés, rien n'a changé : le parc et les administrés, les agents de terrain sont restés sur leurs positions. Avec l'administration du parc et les élus, ça a amélioré les relations du fait que nous avons eu plusieurs réunions de travail, toutes simples, où chacun a exposé son point de vue, le pour, le contre (...). En privé, on discute plus librement qu'avant parce que l'on s'est compris, on a appris à se connaître, on se tape pas dessus, chacun défend son intérêt privé ou collectif. (...) On est entre le marteau et l'enclume. La population nous dit, surtout ne signez pas ! (...) Dans deux ans, il va y avoir les municipales, les oppositions commencent déjà maintenant à faire campagne, et tout est bon, l'argument de non signature de la charte va être brandi ! » (Maire, 2012).

Discours au passé, craintes pour l'avenir et situation vécue de porte-à-faux même chez les trois ou quatre maires critiques sont autant de déplacements par rapport à l'enquête sociologique de 2008. Le discours d'élus plus engagés, pour qui la charte a été (ou sera) un point d'appui montre des déplacements plus évidents. Elle est devenue « leur » problème :

« On est redevenu acteurs, ce n'est plus l'Etat qui impose. La charte ça a été l'occasion de savoir aujourd'hui qui on est sur le territoire, qu'est-ce qu'on attend du parc, en se posant la question et la réflexion commune sur le devenir de notre territoire. La charte nous a permis de dépasser la partie purement protection du cœur (...) ça veut dire qu'on a maintenant nous les élus une lourde responsabilité pour la faire vivre, on sera attendu concrètement pour montrer que les choses ont changé. Là on est encore dans des textes et du discours, dans des évolutions relationnelles... » (Maire, 2012).

## **Section 2 : Déploiement et clôture des controverses soulevées par la charte**

### **2.1 : Une deuxième grille de lecture à partir de la littérature sur l'analyse des controverses**

#### 2.1.1 : Approche théorique de suivi des controverses

La sociologie des controverses s'est beaucoup développée depuis une trentaine d'années, notamment suite à des « crises » marquées par un écart dans le temps entre le début des pratiques et la reconnaissance de leur dangerosité (sang contaminé en 1983, vache folle en 1996 (Granjou 2004)) et suite à l'émergence de nouveaux enjeux marqués de fortes incertitudes : maladies génétiques comme la myopathie (Rabeharisoa et Callon 1998, Rabeharisoa et Callon 1999), organismes génétiquement modifiés (Granjou 2004, Joly 2001,

Joly, Marris et al. 2003), déchets nucléaires (Akrich, Barthe et al. 2010, Barthe 2006), boues de stations d'épuration (Barbier et Lupton 2003) pour n'en citer que quelques-uns. Cette notion est à distinguer de la notion de « risque » qui désigne un danger bien identifié, associé à l'occurrence d'une série d'événements descriptibles, dont on ne sait pas s'ils se produiront, mais dont on sait qu'ils sont susceptibles de se produire. Dans ce cas, on peut parler de « problème » et analyser des jeux de pouvoir alimentés par des acteurs aux positions et aux intérêts stabilisés. C'est ce que nous avons décrit autour des principaux enjeux (« points durs ») de l'écriture des chartes. L'incertitude suppose un imbroglio scientifique, technique et social marqué par une absence de relations de cause à effet, une absence de preuves scientifiques incontestables, de techniques pour cerner le problème. Elle met en jeu des énoncés, des intérêts et des identités d'acteurs non stabilisés ou « remis en suspension » en l'occurrence par la charte. Cela implique un débordement du politique par des questions indécidables. Une situation d'incertitude crée une situation incontrôlable, de désarroi, d'instabilité irréductible, au moins le temps qu'une controverse se stabilise :

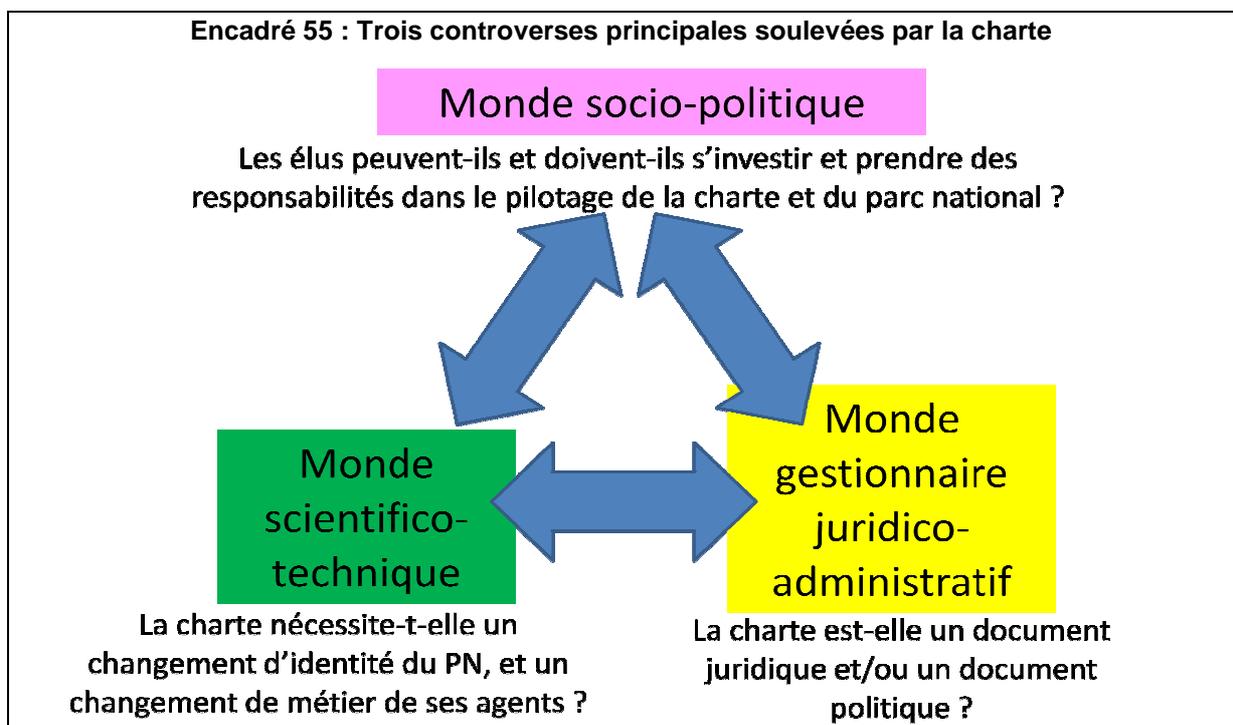
*« On sait qu'on ne sait pas, mais c'est à peu près tout ce que l'on sait : il n'y a pas de meilleure définition de l'incertitude (...). Les controverses engendrées par ces incertitudes vont bien au-delà des seules questions techniques. Un de leurs enjeux centraux est précisément d'établir une frontière nette et largement acceptée entre ce qui est considéré comme indiscutablement technique et ce qui est reconnu comme indiscutablement (...). En débattant de [cette] frontière, les protagonistes, dont l'identité varie au cours du temps, introduisent en effet une indétermination qui ne sera épongée qu'au terme de la controverse » (Callon, Lascoumes et al. 2001, p 40, 45, 47).*

Contrairement aux conceptions largement répandues qui font des controverses la conséquence d'un déficit d'information ou une perte de temps par laquelle il faut passer, ces auteurs, parmi beaucoup d'autres, considèrent les controverses comme un enrichissement et une dynamique d'apprentissage permettant d'explorer à la fois le collectif des acteurs dont les identités évoluent, et les solutions ou scénario possibles (Blatrix 2000, Fourniau 1996, Lolive 1999, Tricot 1994). « *Décider, c'est ouvrir la boîte de Pandore* » (Callon, Lascoumes et al. 2001, p.53), quitte à remettre en cause deux monopoles : celui de la production connaissance scientifiques et techniques par les chercheurs et les experts ; celui de la représentation politique par les élus. Un schéma en annexe (Cosson 2009) synthétise cette double exploration et la classification de démarches types de concertation (volume 2). Nous avons donc parcouru l'ensemble de notre matériau brut en repérant de multiples controverses qui créent du trouble et du désarroi chez les acteurs, redéfinissant potentiellement les identités, les rôles, les intérêts et les configurations d'acteurs, autant que les réponses possibles aux incertitudes que soulève la charte. Nous les avons analysées avec une grille de lecture constituée de questions successives (cf. tableaux suivants), et représentées par des schémas heuristiques « en arbres logiques »

permettant à la fois de synthétiser les principaux arguments mis en avant par les acteurs et de regrouper a posteriori plusieurs controverses qui ne sont que les ramifications de trois grandes controverses socio-techniques ouvertes par la charte.

### 2.1.2 : Les trois grandes controverses ouvertes par la charte

La charte est au départ un « objet juridique non identifié » : aucune réponse technique, scientifique, juridique ou politique précise n'existe à la question : qu'est-ce que la charte d'un parc national ? Comment doit-on l'élaborer ? Si l'on reprend la « carte de l'expertise » des PNx, cela soulève trois controverses principales qui créent du désarroi chez tous les acteurs, mais concernent chacune plus particulièrement un des trois « mondes » qui la compose :



Ces questions sans réponse a priori perturbent d'autant plus les acteurs qu'elles s'inscrivent dans le sillage de la remise en cause contemporaine de trois grands principes. Dans le monde scientifique et technique, le passage de la protection de la nature (en la mettant à l'abri des dégradations anthropiques) au pilotage dynamique de la biodiversité (pour laquelle les interventions humaines peuvent être bénéfiques, voire indispensables), nécessite de reconsidérer la place de l'homme dans la préservation du patrimoine (Larrère et Larrère 1997, Larrère 1991). Cette question soulève une controverse scientifique vive entre les partisans d'une protection « mise sous cloche » (Génot et Terrasson 2008) et ceux d'une

gestion interventionniste (Blandin 2009). Dans ce premier monde, la charte soulève et concrétise une controverse identitaire autour de l'évolution du rôle de l'EP-PN et des métiers de ses agents.

Dans le monde socio-politique, l'écologisation des politiques publiques (Clivaz 2001, Deverre et De Sainte Marie 2008, Mélard 2008) s'exprime de façon institutionnelle avec le Grenelle de l'environnement, la stratégie nationale de développement durable, la stratégie nationale de la biodiversité... qui percolent dans d'autres politiques publiques dont la finalité première n'est pas environnementale mais aussi dans les discours politiques : la montée en puissance des enjeux écologiques dans la société est-elle néanmoins suffisamment porteuse pour en faire un thème de positionnement payant dans une trajectoire politique ? La question divise fortement les élus face à une population versatile. D'une élection à l'autre les scores des partis écologistes sont très variables : 16,28 % des voix aux élections européennes de 2009, 12,18 % au premier tour des élections régionales de 2010, mais 2,31% au premier tour des élections présidentielles en 2012. Dans le monde socio-politique, la charte soulève une controverse autour du rôle, du pouvoir et des responsabilités que doivent (ou peuvent) prendre les élus dans le pilotage de la charte et plus généralement du PN.

Dans le monde juridico-administratif, la charte s'inscrit dans le cadre général de transformation d'un modèle réglementaire de « gouvernement de l'environnement » (déclinant de façon autoritaire des règles de droit), en un modèle de « gouvernance environnementale » (Theys 2002) que nous avons détaillé dans l'introduction générale en définissant le concept de « gouvernance ». L'intégration dans la charte des MarCoeurs, explicitant les conditions dans lesquelles un directeur de PN applique la réglementation en cœur, répond par exemple directement à une accusation récurrente d'arbitraire de son pouvoir et de ses décisions. Ces MarCoeurs doivent-ils être concertés, ou pas ? C'est le principe de mise en discussion du droit et de sa légitimité par rapport à d'autres formes de légitimité qui est en question : la charte soulève une controverse sur sa nature même juridique et/ou politique qui est le reflet concret d'un nouvel équilibre de gouvernance à trouver.

Des tableaux de synthèse (annexe, volume 2) résument les grandes caractéristiques de ces trois controverses à travers la grille de lecture que nous avons appliquée pour les analyser (principe destabilisant, incertitude clé, portes-parole avec les énoncés qu'ils défendent, « boîtes noires » ouvertes par la controverse, tracé de quelques ramifications de la controverse, scènes principales de déploiement, porte-parole des positions antagonistes, crises et désarroi autour d'épreuves visant à trancher la controverse, épreuve finale ou décision qui clôt la controverse au moins momentanément). Globalement, il est intéressant de noter que la controverse sur l'évolution des rôles de l'EPPN et l'engagement des élus se

déplient plus largement dans le PNM que la controverse sur la nature de la charte, alors que c'est l'inverse pour le PNV, où cette dernière concentre une grande partie des échanges d'arguments et des tensions. Par ailleurs, ces tableaux de synthèse, fruits de l'analyse détaillée de ces trois grandes controverses dans le PNV et le PNM nous ont permis de faire émerger des récurrences fortes qui différencient ces deux parcs. En Vanoise, leur déploiement est caractérisé par des tentatives multiples de cantonnement et par leur éclatement à un haut niveau de généralité qui fige les identités et positions d'acteurs en transformant les controverses en jeux de pouvoir et en « guerres de tranchée » ; dans le Mercantour, on observe de nombreuses petites controverses concrètes que les acteurs font vivre souvent en marge de la charte et qui produisent des effets d'apprentissage, des déplacements, et une reconfiguration potentielle des réseaux de coopération. Nous ciblons ici notre restitution de l'analyse globale du déploiement des controverses sur ces éléments. La référence à chaque controverse est entre parenthèses : ControRôles pour celle sur le rôle du PN et l'évolution des métiers de ses agents ; ControDoc pour celle sur la nature du document charte ; ControElus pour celle sur le degré d'engagement des élus dans le pilotage de la charte et du PN.

## **2.2 : En Vanoise : des tentatives de cantonnement qui transforment les controverses en « guerres de tranchée »**

### 2.2.1 : Des tentatives récurrentes d'évitement, de cantonnement ou de sous-estimation des controverses

Pour les trois controverses et leurs ramifications, les tentatives d'évitement sont presque systématiques en Vanoise. Elles se répondent et s'entretiennent mutuellement. Les élus insistent en bureau ou en CA sur la nécessité d'évolution du rôle de l'EP-PNV et de ses agents (ControRôles). Leur proposition initiale de préambule est explicite sur la mauvaise qualité des relations actuelles entre l'EP-PNV et le territoire. Pour eux, seule une évolution du rôle de l'EP-PNV vers la promotion du territoire, la labellisation au profit des stations, avec des agents réorientant leur métier sur « *l'accompagnement des projets de développement des stations par une mise à disposition d'ingénierie* » peut permettre d'améliorer la situation (UrbPNV). Les élus demandent également un déménagement du siège de l'EP-PNV de

Chambéry et une évolution de son organisation pour plus de territorialisation et de proximité. Ces sujets s'enlisent de CA en CA et aucune réponse, sinon très partielle, n'est apportée entre 2008 et 2012, par la direction du parc sur ces sujets majeurs pour les élus:

*« Ne faites pas grossir la tête, on ne sait pas à quoi elle sert... on entendait ça dans les couloirs du CA et en réunions communales, quand on a discuté des créations de postes de chargé de mission paysage à Pralognan et de technicien au secrétariat général en 2010. Le CA n'a pas remis en question les postes au siège, mais ils auraient préféré avoir des agents sur le terrain ! » (Agent de l'EP-PNV, 2010).*

C'est sur l'injonction du ministère de l'écologie imposant de faire valider en CA avant la fin 2012 « un plan de réorganisation de l'établissement public pour la mise en œuvre de la charte en tenant compte des contraintes sur les moyens » (Objectif 21 du contrat d'objectif de l'EP-PNV), qu'une réflexion interne est engagée en 2011 et accompagnée par un prestataire extérieur en 2012. Elle aboutit à la validation de « principes généraux pour une organisation fonctionnelle des services et de la ressource humaine » (CA du 7/7/11), puis à un schéma d'organisation (CA du 27/11/12) dans un contexte de resserrement des effectifs engagé à partir de 2011 et qui prévoit la suppression de trois postes en 2013 dans le cadre de la RGPP. Fortement porté par le nouveau directeur, ce schéma de réorganisation prévoit la création d'un pôle « communication » au siège et d'antennes territoriales conséquentes en Maurienne et en Tarentaise avec quatre chargés de mission chacune (urbanisme, agriculture/forêt/eau, pédagogie, tourisme). Ce nouvel échelon territorial intermédiaire entre le siège à Chambéry et les secteurs de terrain a une vocation d'accompagnement technique des acteurs du territoire et des secteurs de l'EP-PNV. Les fiches de poste qui traduisent concrètement ces évolutions sont travaillées début 2013 et soulèvent des contestations internes, malgré le consensus de principe obtenu fin 2012. Cette absence, pendant quatre ans, de positionnement de l'EP-PNV sur l'évolution de son rôle, se double d'un flou entretenu longtemps sur les conséquences de la non adhésion en termes d'intervention des agents dans les écoles de peur d'être accusé de « chantage ». La charte n'est donc pas le document d'engagement politique affirmé dans les discours (ControDoc) :

*« Quelle va être la différence de positionnement entre des gens qui vont la signer et les autres ? (...) Vous avez toujours dit que vous étiez contre le parc. Maintenant vous allez pouvoir ne pas signer et assumer, dire « nous, on n'a pas besoin du parc ». Mais réfléchissez jusqu'où ça va aller, parce que nous, on ne fera plus d'intervention devant les scolaires, plus d'hôtesse, fini le logo du parc (...) moi je fais du lobbying là-dessus mais c'est pas la position du parc ! (agent de terrain de l'EP-PNV, 2008).*

Les élus y répondent par des stratégies d'évitement. Six administrateurs prennent même l'initiative d'un courrier adressé aux députés Gaymard et Bouvard le 23/10/10, en insistant sur leur devoir de positionnement sur une loi qu'ils ont votée (ControElus). Elle restera sans suite. Quand les acteurs se positionnent, c'est pour cantonner les controverses ou minimiser leur importance. Le décalage entre discours et comportements a alors le même effet que

l'évitement : les controverses ne peuvent pas se déployer. Illustrons cela par quelques exemples : le discours de continuité du directeur de l'EP-PNV entre 2008 et 2009 (recueil d'expériences témoins « prouvant » que le PNV faisait déjà de la charte sans le savoir) alors que la loi de 2006 met en avant un changement de rôle et de posture important (ControRôles) ; le discours sur une charte présentée comme projet politique de territoire (ControDoc), alors que la légitimité du texte juridique des « Fondamentaux des PNx » surplombe celle du préambule des élus (PréambPNV) ; le discours sur le fait que la charte ne doit pas être vue comme un document d'urbanisme, que le vocabulaire la raccrochant au code de l'urbanisme doit être proscrit, alors que les PLU doivent être compatibles avec elle (UrbPNV) ; le discours sur la place accordée aux élus dans les décisions du PNV (ControElus) alors que ceux-ci n'entrent dans le jeu que dans le rapport de force (crise du CA du 10/6/09) et sont obligés de se battre pour maintenir ou réintroduire des positions évincées de la charte à plusieurs reprises dans les phases de procédure formelle (CaractPNV, PréambPNV, UrbPNV).

### 2.2.2 : L'éclatement des controverses avec un haut degré de généralités

Du coup, les controverses éclatent quand, par leur intensité larvée, leur confinement n'est plus possible et qu'elles échappent au contrôle des acteurs. A chaque fois, elles sont alors abordées à un haut degré de généralité du fait de déplacements sur un terrain symbolique ou théâtral, qui les vident de leur caractère incarné, territorial ou concret sur un sujet cerné. Les discussions sur le caractère, en lien direct avec l'identité du PNV (ControRôle), tournent à l'affrontement au mot et à la virgule près sur la référence symbolique à « l'Affaire de la Vanoise » (CaractPNV). Les différences très faibles entre les différentes versions du préambule, alors même que la résolution de ce point dur prend plus d'un an, montrent le caractère symbolique des débats qu'elle soulève (PréambPNV). C'est en opposant symboliquement le rapport Giran au début du processus d'élaboration de la charte que les élus prennent violemment le pouvoir au CA du 10/6/09, en conditionnant leur engagement dans le processus (ControElus) au respect de l'esprit équilibré entre protection et développement du député Giran. Nous avons largement documenté le déplacement théâtral qui caractérise les scènes formelles (CaractPNV, PréambPNV, CartoPNV, StationsPNV). Elle enferme les acteurs dans un rôle, une identité, des intérêts et des comportements figés : l'EP-PNV est cantonné dans un rôle unique de défenseur de la nature, il n'y a pas de place pour un rôle de médiateur plus neutre (ControRôles) ; les élus sont dépeints comme irrationnels et incapables de s'engager vraiment pour le parc malgré des conditions

favorables dans la charte (ControElus) ; la charte est vue comme un « cheval de Troyes » juridique (ControDoc) et contraignant dont il faut se prémunir par un principe de « surprécaution » (CartoPNV). Les visions a priori sont renforcées et les discours d'acteurs n'évoluent pas :

*« Je voulais avoir un représentant des associations de protection de la nature à la commission de suivi de la convention escalade... mais les socio-professionnels et les élus m'ont dit : « il y a déjà le parc ! » » (Agent de l'EP-PNV, 2009).*

*« Pour moi, c'est biaisé dès le départ, de toute façon, on est sur des trop petits territoires, un élu ne peut pas avoir le recul nécessaire pour se responsabiliser sur l'environnement... il va juste refléter ce que veulent ses 200 habitants » (Agent de l'EP-PNV, 2009).*

*« Pour les élus, la charte, c'est une rédaction générale, de grandes phrases dans lesquelles le contrat n'est pas clair, et source de contentieux possible par des associations de protection de la nature qui verront noir là où les élus ont vu blanc, et qui viendront voir le maire en disant : vous avez signé la charte, regardez, vous vous êtes engagés à ceci ou cela... » (Directeur-adjoint de l'EP-PNV, 2010).*

### 2.2.3 : Des controverses impossibles à clôturer, qui tournent à l'arbitrage autoritaire ou aux « guerres de tranchées »

Les montées en généralité par des déplacements sur le terrain symbolique ou théâtral sont autant d'épreuves qui ne permettent pas de clôturer les controverses, ni de faire évoluer les identités et intérêts d'acteurs. D'ailleurs toutes les tentatives de médiation pour les faire évoluer sont tenues en échec. Leurs porte-parole qui se trouvent du coup délégitimés et les compromis qu'ils ont négociés ne tiennent pas. Citons ici les principales tentatives. Le président par interim (fin 2008), puis le chargé de mission « charte » (printemps 2009) essaient de mettre en contact les agents de l'EP-PNV avec les élus et socio-professionnels autour de la rédaction collective des Marcoeurs et de l'ébauche de charte. Celle-ci, jugée trop déséquilibrée, sera refusée en bloc en CA du 10/6/09 (ControDoc). Le Sous-directeur des espaces naturels du ministère fait plusieurs rencontres (Préfet, élus) lors de l'été 2009 pour sortir de cette crise et relancer le processus en conseillant vivement à l'EP-PNV d'investir du temps auprès des élus du CA comme relais potentiels. Le président de CA et les élus du bureau s'investissent lors de la parenthèse de leadership politique (fin 2009) et insistent sur leurs « victoires politiques » (lettre de vœux du président de CA en janvier 2010) dans le pilotage de la charte pour justifier la poursuite d'un engagement des élus (ControElus). Mais les « victoires » en question sur le préambule, le caractère et la stratégie touristique seront déçues. Le député Jean-Pierre Giran, « père » de la loi de 2006 sera appelé en médiateur pour apaiser les élus juste avant le CA du 12/7/10, ce qui permettra une

validation consensuelle de l'avant-projet définitif. Mais les consultations formelles qui suivent éloigneront les équilibres de ce texte du discours des « petits pas » tenu par le député. Il sera à nouveau sollicité lors d'une réunion communale à Bourg-Saint-Maurice fin 2010, par le maire, vice-président du CA, après que ce dernier a tenté une lettre adressée à tous les élus, les appelant à la responsabilité pour faire aboutir la charte et à laisser de côté les réflexes de défiance historique (ControElus). Ce courrier restera lettre morte et le discours rassurant du député Giran sur la souplesse d'interprétation de la compatibilité de la charte avec les documents d'urbanisme (ControDoc) sera démenti par le Préfet et le ministère quelques mois plus tard (UrbPNV). La tentative de médiation du Préfet lors du CA du 21/4/11, proposant d'éviter toute liste de projets d'extension de station (CartoPNV) pour en rester à un texte général moins contraignant formellement (ControDoc), est battue en brèche par les élus qui ne retiennent de son intervention que la nécessité de rouvrir la discussion. L'initiative du député Bouvard pour trouver une solution au plus haut niveau ne sera pas suivie d'effet par les élus locaux, malgré un consensus avec la ministre de l'écologie (CartoPNV, StationsPNV). Plus le temps passe, plus les comportements qui tentent de mettre en contact, de lancer des dynamiques de résolution de conflit en construisant les bases de la coopération, de proposer des choix clairs sont difficiles à tenir. En bref, les porte-parole qui cherchent à sortir du théâtre en passant des rôles prédéterminés à une évolution des identités concrètes, en passant des positions de principe à la négociation d'intérêts concrets, sont tenus en échec. Les oppositions s'ancrent dans des principes et des systèmes de valeurs aussi légitimes les uns que les autres : la protection de l'environnement contre le développement local, la cité « verte » (Lafaye et Thévenot 1993) contre les cités « domestique », « industrielle » ou « commerciale » (Boltanski et Thévenot 1991).

Dans le contexte de la Vanoise, la légitimité juridique (cité « civile légale »), est malgré les contestations de surface, acceptée comme surplombante par les acteurs, ce qui fait que les controverses sur les rôles de l'EP-PNV et l'engagement des élus se déplacent souvent sur le terrain juridique et rejoignent la controverse sur la nature du document : pour sortir de l'impasse de la cartographie des extensions possibles des stations de ski qui conditionne l'engagement des élus (ControElus) en faisant peser des risques sur la mission de préservation du cœur (ControRôles), le bureau du CA décide le 4/2/11 de demander l'arbitrage juridique du ministère (notion de compatibilité, mode de représentation sur la carte) et du préfet (séparation en listes de projets des maires) (CartoPNV). La controverse sur la nature de la charte prend dès lors de l'importance par rapport aux deux autres, qui se concentrent dans l'écriture du document de façon paradoxale : une formalisation précise est

demandée comme gage de respect des rôles de chacun (ControRôles), mais aussi refusée en raison du risque de solidifier l'engagement des élus (ControElus).

A l'heure où nous écrivons ces lignes (2012), aucune des trois grandes controverses n'est tranchée en Vanoise et leur concentration sur l'écriture formelle du document provoque un enlisement (absence de validation du document « charte » CA après CA), et un déplacement des rapports de force sur la scène nationale avec un lobbying fort visant à vider la charte de son opposabilité juridique aux documents d'urbanisme (ControDoc) d'un côté, et à renforcer son niveau d'exigence de l'autre (rapport de la commission d'enquête). A ce stade, on peut faire les hypothèses suivantes. Si la valeur juridique du document est confirmée avec un niveau d'exigence accru, les communes n'adhéreront pas (ControElus) et l'EP-PNV se retrouvera cantonné dans un rôle de préservation du cœur sans AOA (ControRôles). Si le document perd sa valeur juridique et devient de fait un projet politique flou de territoire, les élus adhéreront (Contro Elus) sous réserve d'un engagement beaucoup plus fort de l'EP-PNV sur le développement local et l'évolution des métiers de ses agents (ControRôles).

## **2.3 : Dans le Mercantour : une charte comme opportunité de déploiement de multiples petites controverses qui « déplacent les lignes »**

2.3.1 : Du trouble et du désarroi créé par des controverses que les acteurs « font vivre »

Dans le Mercantour, on peut trouver des mécanismes similaires, mais ils ne sont pas dominants. Les controverses créent globalement plus de trouble et de désarroi qu'en Vanoise car leur déploiement est plus important : les acteurs se positionnent dans les controverses sans les occulter. Le choix de la direction de l'EP-PNM est clair très tôt sur l'évolution du rôle de l'institution et celle des compétences de ses agents avec un positionnement sur l'appui au développement local (rhétorique du « nouveau parc », évolution d'organigramme en 2008, agents de développement, mise en avant des rôles de médiateurs et d'animateurs lors des réunions valléennes...). La charte révèle l'EP-PNM comme animateur territorial en parallèle de son rôle habituel de protecteur du patrimoine.

Cette controverse (ControRôles) est donc tranchée très rapidement et les contestations qu'elles soulèvent s'inscrivent dans cet arbitrage plus qu'elles ne s'y opposent frontalement. Les plus véhémentes viennent des représentants syndicaux (SNE) qui interviennent en porte-parole des agents de terrain : les agents sont pris dans un « effet ciseau » de réduction des moyens et d'augmentation des missions dues à la charte. Poursuivre dans cette voie, « c'est imposer aux parcs nationaux un scénario d'échec et placer les personnels dans une situation intenable ». Elle se traduit par des risques psychosociaux car cela « génère pour les personnels des questionnements préjudiciables à l'exercice normal de leurs missions ainsi qu'à leur santé au travail ». Pour résoudre ces problèmes, SNE interpelle le ministère pour augmenter les moyens des PNx ce qui permettrait aux agents de terrain de conserver leurs missions traditionnelles, ou pour revaloriser leurs statuts et carrières s'ils sont obligés d'accepter de nouvelles missions. (Déclaration SNE lue au CA du 25/2/11 du PNM, allant dans le même sens que la lettre de SNE à la ministre de l'Ecologie du 17/5/11). En ce qui concerne la nature du document charte (ControDoc), les positions des principaux porte-parole sont également claires et tranchées. Eric Ciotti affirme que la charte est un document politique et que sa valeur juridique ne doit pas aller plus loin que la réglementation générale (HydroPNM). Elle doit être compatible avec les documents d'urbanisme existants et pas l'inverse (UrbPNM). Un directeur de service du CG06 explique qu'il « faut tout faire pour que la charte ne soit pas un document de planification juridique ». D'où un regard précis des sa part sur le vocabulaire.

*« La charte a été rédigée avec des pleins et des déliés de façon à ne pas être une nouvelle réglementation » (Maire du PNM, 2012).*

*« C'est un document juridique par nature du système d'approbation. Mais c'est surtout un document politique, du fait du souci des élus de s'approprier enfin le parc ! Ce n'est pas une réglementation de plus, cette fois, on peut être les vrais acteurs du parc » (Maire PNM, 2012).*

Même les acteurs dont la position dans le jeu les incite à concentrer leur attention sur le caractère juridique du document (validé par décret en Conseil d'Etat du 28/12/12) reconnaissent sa nature éminemment politique :

*« La charte, c'est en fait deux documents différents. Un juridique pour faire mieux approprier les Marcoeurs en permettant d'avoir un débat sur la façon dont la réglementation est appliquée en cœur (...) et un document politique, un outil contractuel de partenariat permettant d'arriver par d'autres moyens que la réglementation, à la prise en compte de l'environnement et du développement durable » (DREAL PACA, 2012).*

*« La partie juridique est complètement fondamentale, c'est la partie Marcoeurs qui pour nous est très importante d'autant qu'elle a été élaborée pas comme on pensait. Pour la partie aire d'adhésion, c'est un document politique important puisqu'il a un impact important sur les partenaires et les communes » (Chef de secteur de l'EP-PNM, 2012).*

Les prises de distance que nous avons décrites entre les recommandations du ministère sur la rédaction des Marcoeurs, ou l'emploi du terme de vocation sur la carte marquent aussi la

prééminence de la nature politique du document. L'importance du leadership politique sur l'élaboration de la charte explique que dans la quasi-totalité des entretiens conduits en 2012, cette controverse (ControDoc) est clôturée localement autour de l'énoncé suivant rapporté par un représentant d'association de protection de la nature : « *La charte est un document juridique et politique, mais in fine, plutôt politique dans le sens où les arbitrages finaux ont souvent été pris par le politique* ». Quant à la controverse sur l'engagement des élus dans le pilotage du PNM, elle s'appuie sur deux positionnements clairs. Le premier est celui du directeur et du président de l'EP-PNM : la non-adhésion d'une commune entraîne un désengagement du PNM. Cette menace est d'autant plus pertinente que dès 2007 et sans contrepartie au départ, l'EP-PNM a développé sa politique d'aides financières et d'appui technique aux communes. Le second est le positionnement du président Ciotti en septembre 2009, réaffirmé par son successeur, avec la double injonction au PNM de privilégier les élus, et aux maires de faire confiance à la direction du PNM, le maire non signataire de la charte étant affublé du titre de « *mouton noir* ». Au moment où nous écrivons ces lignes (2012), cette controverse (ControElus) n'est pas encore tranchée, puisque les conseils municipaux n'ont pas encore délibéré sur la charte, mais l'enquête sociologique que nous avons conduite en juin 2012 montre deux types de positionnements des maires qui dépendent essentiellement de leur responsabilité territoriale et de leurs relations avec leur conseil municipal. Nous les détaillerons plus bas pour illustrer les reconfigurations d'intérêt, d'identité et les déplacements de lignes qu'a permis le déploiement des controverses dans le PNM.

### 2.3.2 : Une spécification et une territorialisation en de multiples petites controverses concrètes qui vivent en marge de la charte

Les trois grandes controverses se ramifient en de multiples petites controverses concrètes sur des sujets circonscrits, en marge de la charte ou sur une question concrète qu'elle a soulevée. L'analyse détaillée que nous avons effectuée de chacune des trois grandes controverses met en évidence les principales ramifications suivantes, qui à chaque fois concrétisent la même incertitude. Pour la controverse sur l'évolution du rôle de l'EPPNM et des métiers de ses agents : choix de la culture des agents recrutés au sein du service DDP ; rôles relatifs des agents de développement par rapport aux chefs de secteur ; participation des agents de terrain aux réunions valléennes et formation préalable à la répartition des rôles ; enquête interne sur les risques psychosociaux ; rôle de l'EP-PNM auprès des acteurs locaux dans le cadre des programmes d'aide financière aux communes ; rôle du PNM pour aller vers une réduction de l'alevinage des lacs de montagne. Les épreuves posées par ces

ramifications de la controverse principale sont presque toutes tranchées en faveur d'une évolution du rôle de l'institution et celle des compétences de ses agents. La controverse à sur la nature du document charte est aussi spécifiée en petites controverses concrètes : rédaction des Marcoeurs ; tracés de la carte associée à la charte par rapport à celles des PLU ; emploi ou pas du terme de « vocation » sur la carte associée à la charte ; acceptation de la parenté de la charte du PNM avec celle d'un PNR, et des similitudes des cartes associées. Les épreuves posées par ces ramifications de la controverse principale confortent l'énoncé « *La charte est un document juridique et politique, mais in fine, plutôt politique dans le sens où les arbitrages finaux ont souvent été pris par le politique* ». Les ramifications concrètes de la controverse à propos de l'engagement des élus sont les suivantes : présidence des réunions valléennes par des élus ; préséance des maires à toutes les étapes de l'écriture de la charte ; choix des dates de passage en CNPN et de l'envoi d'un premier document peu abouti ; enquêtes BVA sur la perception du PNM par les habitants et leur restitution aux maires ; enquête auprès des élus sur l'évaluation de l'appui de l'EP-PNM au développement local début 2011 ; négociations en coulisse des compromis finaux par Fernand Blanqui avec les maires concernés par les derniers « points durs » ; travail en coulisse par les rédacteurs de la charte pour appuyer les maires en difficulté vis-à-vis de leur conseil municipal à partir de 2011. Les épreuves posées par ces ramifications de la controverse principale confortent l'énoncé « *Les élus du Mercantour sont engagés dans la rédaction de la charte du PNM* ». L'approche privilégiée dans le PNM est celle d'une différenciation thématique et territoriale de ces petites controverses. En matière d'urbanisme par exemple, plutôt qu'un alignement par le bas dans une négociation collective avec l'ensemble des maires, le processus d'élaboration de la charte est marqué par des discussions concrètes avec chaque maire, et une différenciation sur la carte finale en fonction de ce que chaque maire était prêt à accepter comme niveau de contrainte pour s'engager dans la charte (UrbPNM). Contrairement à la Vanoise où la montée en généralité fait que des controverses que l'on croyait tranchées sont en permanence réouvertes avec un grand degré de généralité, la ramification en de multiples petites controverses dans le Mercantour, permet de les trancher de façon pragmatique, et de stabiliser des énoncés en rendant les retours en arrière plus difficiles au moment de l'épreuve finale. Celle-ci est à venir pour la controverse sur l'engagement des élus, mais le fait que ses nombreuses ramifications stabilisent l'énoncé « *Les élus du Mercantour sont engagés dans la rédaction de la charte du PNM* » joue en faveur de l'adhésion d'une majorité de communes, malgré la prégnance historique d'énoncés concurrents du type : « *Les élus doivent protéger le territoire contre les contraintes imposées par le PNM* ».

### 2.3.3 : Des effets d'apprentissage, des déplacements et une reconfiguration potentielle des réseaux de coopération

Par la multiplication des scènes dans un processus émergent, discontinu, qui se déploie aussi bien dans le monde technique que dans les mondes juridiques et politiques, la charte rend pertinentes les ressources de ceux qui peuvent agir aux interfaces avec des compétences de passeurs : nous avons montré l'importance « d'éclaireurs » et des leaders pour diffuser des comportements qui tranchent avec la gouvernance historique (cf. analyse à partir de la littérature sur le changement institutionnel). Il se trouve que ces éclaireurs et ces leaders sont aussi dans le PNM les médiateurs et les rédacteurs de la charte. Si l'on met à part le regard politique du président de CA, la rédaction du document est en effet faite à quatre, entre le directeur adjoint qui la pilote, le chef du service DDP, la déléguée du directeur pour le 04 et le directeur qui garde du recul pour une relecture finale. Ces leaders se voient très régulièrement pour partager de l'information, se répartir les rôles de contact avec les acteurs en « maillant le territoire » et décider des actions à venir. Ils sont l'un ou l'autre présents dans toutes les scènes, qu'elles soient à dominante politique, juridique ou technique. Ils monopolisent de fait les rôles de médiateurs en opérant trois types de traductions (Beuret 2007) : une traduction « scientifique » rendant le réel intelligible et saisissable (travail de synthèse sur le diagnostic de territoire, les enjeux, le caractère...) ; une traduction « croisée » entre acteurs pour faire émerger du sens, des idées (médiateur « généraliste »), et des compromis (médiateur « courtier ») ; une traduction « opérationnelle et institutionnelle » pour les transformer en texte (charte), en action, en règles et en action collective. Contrairement au PNV où les « passeurs » sont pour la plupart extérieurs à l'EPPNV et appelés à intervenir « en pompier » *a posteriori* pour « éteindre des feux », les principaux « passeurs » dans le PNM sont les membres de l'équipe de direction de l'EPPNM qui rédigent la charte. Ce monopole et ce contrôle indirect « aux interfaces » leur permet de faire vivre et d'infléchir le cours des multiples petites controverses dont nous avons parlé. Elles aboutissent à des effets d'apprentissage, à des déplacements, à ces « amorces de changement potentiel » qui mûriront ou pas au cours de la phase de mise en œuvre de la charte. Les principaux sont résumés dans le tableau suivant :

#### Encadré 56 : Déplacements dus au déploiement de multiples petites controverses dans le PNM

<p><b>Déplacement d'identités et d'intérêts</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Affirmation du rôle de l'Etat dans les politiques publiques environnementales (DREAL) et sortie des amalgames entre Etat et PNM (HydroPNM)</li> <li>• Hybridation des intérêts technico-administratifs et politiques dans le pilotage de l'EPPNM</li> <li>• Emergence d'un rôle et d'une légitimité de médiateur territorial pour l'EPPNM et certains de ses agents, avec une nouvelle identité d'acteur « ressource » pour le territoire</li> </ul>
---	---

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

Ces déplacements concrétisent une reconfiguration potentielle des réseaux de coopération. Nous allons insister ici sur deux déplacements de ligne importants. Le premier est interne à l'EPPNM : historiquement, une ligne de clivage partage d'un côté les agents du siège et de l'autre les agents de terrain avec à leur tête un chef de secteur se comportant en chef d'équipe, relais et porte-parole de ses agents. Cette ligne de clivage siège/terrain se superpose avec un clivage statutaire, les agents de terrain appartenant au corps des agents techniques et techniciens de l'environnement. Cette ligne se déplace en faisant évoluer les collectifs de deux façons : d'un côté la charte fait des chefs de secteur des membres de l'équipe de direction parfois en porte-à-faux avec leurs équipes, mais qui font du lien entre siège et terrain (un comité de direction dit « élargi » auquel ils participent est institué environ tous les mois) ; la controverse sur l'évolution des rôles partage par ailleurs les agents, y compris de terrain, principalement en fonction du sens qu'ils donnent à leur métier.

*« Les agents techniques même s'il y a eu une volonté de la direction d'associer très largement les personnels, ils sont restés très en retrait par rapport à l'écriture et au projet lui-même, ils ont été plutôt spectateurs. Les chefs de secteur ont été obligés de s'impliquer dans des réunions, dans la concertation avec les communes, dans des lectures et relectures (...). Il y a des moments où on doit faire passer des messages, plus dans la logique de partenariat avec les communes, d'être dans des logiques très positives, il faut être un peu séducteur, et ne pas faire d'erreur pour que les communes signent. C'est pas confortable, il y a des moments où on doit aller contre la tendance, l'esprit global de l'équipe. En plus quand on est chef de secteur, on est plus proche de nos agents que de la direction. L'esprit d'équipe existe à partir du moment où on est soudé sur nos positions... » (Chef de secteur de l'EPPNM, 2012).*

*« Il y a le discours des gens qui ont connu autre chose et qui ont du mal à vivre l'évolution actuelle et aussi des jeunes. Ils sont rentrés « en PN » en disant on rentre dans un espace protégé vraiment protégé, ils ont déjà été déçus par ce qu'était concrètement le PN. Avec la charte, ils n'ont pas changé d'avis (...). Le clivage entre vision progressive et vision plus radicale... la charte l'a réactivé, et pas lissée » (Agent du siège de l'EPPNM, 2012). « En fonction du sens que les gens donnent à leur métier, la charte ouvre de nouvelles perspectives, pour des agents du siège autant que du terrain (...) c'est un objectif assez*

*noble, on a tout prouvé en cœur de parc, le défi maintenant c'est en aire d'adhésion ! » (Agent du siège de l'EPPNM, 2012).*

Enfin la situation de désarroi générée par les trois grandes controverses, la multiplication des situations de surtravail et d'action en dehors du champ de compétence qu'induit l'élargissement du champ d'action (du à la charte en réponse aux demandes des acteurs du territoire), donne du poids aux priorisations collectives et aux références communes :

*« Avant, on avait notre programme d'animation à nous (des sorties, des conférences...) maintenant, il faut répondre aux partenaires, c'est la grande course, non seulement on autorise, mais il faut qu'il y ait un stand du PNM... avant certaines choses ça n'était pas le PNM, et ça n'était pas plus mal, maintenant, ils mettent le parc à toutes les sauces. Les agents dans mon secteur bossent 60 à 70 heures par semaines ! Même avec une meilleure organisation, ça sera fera forcément au détriment des missions fondamentales ! (...) moi j'ai pris la charte comme document de référence depuis le début, je l'ai toujours sur moi, j'essaie d'habituer les agents à le faire au fur et à mesure qu'ils abordent tel ou tel sujet, pour moi c'est un réflexe. Pour les agents reste abstrait. (Chef de secteur de l'EPPNM, 2012).*

Dans le PNM, la charte est du coup un point d'appui pour plusieurs « chantiers » convergeants de professionnalisation managériale renforçant le leadership « par le haut » et les logiques collectives, dans un contexte initial de fonctionnement en « pyramide inversée » dans lequel « *il y avait autant de vision et de discours du parc que d'agents !* » (Agent du siège de l'EPPNM, 2012). Les trois principaux chantiers sont : un schéma directeur de développement des compétences en fonction des besoins collectifs « *dus aux changement de la LOLF, aux mutualisations de moyens entre parcs nationaux avec PNF, et à toutes les compétences nouvelles nécessaires pour la charte, même si on doit maintenir un haut niveau de compétences dans le cœur de métier* » (Agent du siège de l'EPPNM, 2012) ; la formalisation de lettres de mission et d'entretiens d'évaluation annuels donnant de l'importance au rôle de chef hiérarchique, avec une priorisation de l'activité individuelle établie en référence aux priorités collectives ; et la poursuite de la réorganisation interne initiée en 2007 et reprise activement en 2010 sous l'effet des restrictions budgétaires de la RGPP (deux postes en moins par an), qui aboutit fin 2012 à un organigramme cible destiné « par construction même » à permettre la mise en œuvre de la charte :

*« Quand on nous a demandé de commencer à supprimer des postes... on est un établissement public chanceux, car on a une pyramide des âges avec pas mal de départ à la retraite à partir de 2010 (...), on aurait pu tenir nos objectifs dans la paix sociale (...). Il y a un chef de secteur qui a dit, ça n'a pas de sens, il faut remettre les choses à plat, ça n'est pas forcément les postes de départ à la retraite qu'il faut supprimer. On s'est attelé en CODIR élargi avec assez rapidement des propositions d'organigramme, en quatre groupes. (...) Puis il y a eu l'arrivée de [la directrice adjointe] qui a dit : on ne peut pas s'affranchir du diagnostic sur les activités pour réfléchir à l'organigramme cible. On a listé toutes les activités que la charte nous demande de faire, pour mesurer le nombre d'agents à mettre sur chacune (...), on a fait un tri en CODIR élargi, et sur chaque ligne : est-ce qu'on est compétent ? Organisé pour ? Est-ce qu'on peut mutualiser avec PNF ou un autre service de l'Etat, externaliser ? Le travail a été élargi à l'ensemble du personnel fin 2011 et début 2012, (...). Le ministère demande de présenter un organigramme cible au CA avant fin 2012. On a voulu en faire un sujet important (...) avec une phase d'accompagnement du personnel (...), ça a permis aux agents de rentrer concrètement dans la charte » (Secrétaire général de l'EPPNM, 2012)*

Le second déplacement de ligne sur lequel nous souhaitons insister concerne les élus. Historiquement, et en particulier dans les Alpes Maritimes, la ligne de clivage principale sépare le groupe cohésif des élus (même parti, système politique local) et l'EPPNM. La charte déplace cette ligne de clivage et la controverse sur l'engagement des élus dans la charte sépare l'acteur collectif « élus » en plusieurs groupes. L'analyse détaillée de l'enquête conduite en juin 2012 montre deux groupes d'élus qui se distinguent par le sens donné à leur action politique, qui dépend concrètement de leur vision politique, de leur responsabilité territoriale et de la relation avec leur conseil municipal. Le groupe des élus « *engagés dans la charte* », comprend des maires et des conseillers généraux. Ceux-ci citent facilement des arguments objectifs pour et contre l'adhésion à la charte. Ils considèrent que les élus doivent montrer l'exemple en ayant une vision politique de moyen terme, et à une échelle territoriale plus large que leur circonscription électorale. Le rôle d'un élu est pour eux d'avoir un temps d'avance, une capacité d'entraînement sur leurs administrés et, en premier lieu, sur un conseil municipal qui les suit majoritairement. Le groupe des élus « *non-engagés dans la charte* », moins nombreux, comprend les maires de quelques petites communes. Leur positionnement sur la charte est ambivalent, fluctuant en fonction des scènes et de leurs interlocuteurs. Cette ambivalence les rend peu loquaces sur la charte, sujet sur lequel ils recourent rapidement aux discours théâtraux, en étant parfois en contradiction avec eux-mêmes : l'élaboration de la charte a été trop longue, mais en même temps il aurait fallu laisser plus de « *temps ou temps* » ; le changement de posture de certains agents de l'EPPNM et de sa direction est apprécié et souligné, mais la critique est marquée sur la stabilité globale de l'institution ; ils se disent partiellement convaincus à titre personnel, mais à court d'arguments pour convaincre leur conseil municipal ; l'adhésion de leur commune leur semble difficilement envisageable, mais ils insistent sur le regret qu'ils auraient à couper les relations avec l'EP-PNM. Cette ambivalence traduit bien l'enrôlement concret des élus dans la charte du PNM : pour le second groupe, il se concrétise par une tension interne entre un positionnement de maire « médiateur » engagé dans la charte et de maire « relais » de son conseil municipal ou de ses administrés qui n'ayant qu'une connaissance lointaine de la charte, fondent leurs comportements sur des *a priori* :

*« Les gens qui ont émis des avis négatifs dans l'enquête publique, ce ne sont que des choses « à bas le loup », « on ne veut pas de la réglementation », ... ce sont des gens qui n'ont absolument pas compris les enjeux de la charte. 70 % du territoire n'a rien compris. On ne peut pas leur en vouloir, c'est un document complexe, énorme. C'est déjà difficile pour nous ! Une partie des maires et adjoints ont compris l'idée, ou en tout cas comment s'en servir... » (Agent de l'EPPNM, 2012).*

Nous retrouvons là une distinction soulignée par Ballan et al. (2002) par delà les courants politiques, entre des élus entrepreneurs de politiques publiques pour lesquels la charte peut servir de point d'appui pour une autre façon de faire de la politique fondée sur la vision d'un

projet de territoire, et des élus plus réfractaires pour lesquels tout engagement dans la concertation ou la confrontation publique de positions est considéré comme un risque. Le groupe des élus « *non engagés dans la charte* » insiste d'ailleurs sur le risque d'instrumentalisation électorale de la charte. Ils voient la charte comme un document porteur de risque de contentieux plus que d'un projet de territoire. La citation suivante résume cette nouvelle ligne de clivage entre élus, dessinée par la controverse sur l'engagement des élus :

*« Le sens que je donne à mon rôle d'élu ?... je dirai qu'il s'agit maintenant de faire prendre en compte sur l'ensemble du territoire la nécessité de prise en compte de l'environnement et du développement durable. Les élus sont l'intermédiaire qui peut faire évoluer l'action de l'homme dans ce sens-là : persuader (...), inciter à des actions qui soient exemplaires (...), les élus doivent avoir un peu d'avance sur la population et avoir un effet d'entraînement. Cela suppose une vision politique des choses à une échelle de temps et d'espace plus longue. Mais l'élu est aussi le relais de ses administrés, avec des décisions et des comportements qui tiennent à des objectifs électoraux de court terme. Les élus qui ont une vision à long terme ne sont pas la majorité. Leur pas de temps est encore court, mais la charte a commencé à contribuer à une évolution des élus. (...) Aller dans le sens du PNM n'est pas forcément défavorable politiquement, ce que je veux dire, c'est que les élus ont des stratégies, que certains sont capables de montrer tous les avantages qu'aurait l'adhésion, notamment l'image touristique du PNM » (Maire du PNM, 2012).*

Ce déplacement de ligne est le fruit des ramifications de cette controverse, qui ont peu à peu construit la nouvelle identité du maire « médiateur » :

*« Au début, ça a été du désarroi et des conflits. (...) Si on était pour la charte, on était contre la chasse, la pêche, l'agriculture. C'était dur d'être pour le PNM... on s'en sort en parlant, en ne cachant rien (...). Quand on cache, les gens apprennent des choses indirectement, et ils disent « on nous ment, on nous cache des choses ». On se retrouve un peu en porte à faux entre le parc et des administrés, mais je suis quelqu'un de dialogue. Au fur et à mesure des échanges, j'avais les arguments, les informations... je ne voulais pas tomber dans le piège : il ne faut pas à un moment que ce soit les fonctionnaires qui donnent la bonne parole, je me faisais conseiller par le parc mais je faisais le tri. Mon interlocuteur, c'était [le directeur adjoint], qui a fait un excellent travail, et [le chef du service DDP]. » (Maire du PNM, 2012).*

Dans le PNM, les multiples ramifications concrètes des trois grandes controverses soulevées par la charte créent donc des effets d'apprentissage, des déplacements et bougent les lignes entre groupes d'acteurs, rendant possible une reconfiguration des réseaux de coopération, même si elle n'est pas encore stabilisée. Certains enquêtés soulignent d'ailleurs l'inertie des configurations antérieures, en avançant par exemple que « *ça ne va pas changer... il aurait fallu qu'il y ait des élus très différents... j'ai peu d'espoir de responsabilisation des élus... dans le Mercantour, on n'est pas encore mûr pour ça* ». (Représentant d'APN, 2012).

## **2.4 : Conclusion de l'approche par les controverses**

Le deuxième regard théorique que nous avons porté sur l'ensemble de notre matériau brut est celui de la sociologie des controverses. Nous ne l'avons pas exercé dans un objectif normatif d'évaluation des démarches participatives pour répondre à l'impératif d'élaboration concertée des chartes. Une telle analyse conduit d'ailleurs à relativiser fortement le degré de participation de ces processus, si l'on se base sur les critères mis en avant dans la littérature à visée évaluative : critères de mise en œuvre et d'organisation (Callon, Lascoumes et al. 2001), nature des informations échangées, type de représentativité des participants, degré d'interaction, degré de formalité, degré de contraintes procédurales et degré de pouvoir d'influence sur les décisions (Van Den Hove 2000, Van Den Hove 2001). Globalement, ces processus relèvent plus de trajectoires « Décider, Annoncer, Défendre » (PNV) ou « Proposer, Ecouter, Requalifier » (PNM) que de la trajectoire « Concerter, Analyser, Choisir » d'un processus de concertation idéal (Mermet, Dubien et al. 2004). Nous avons utilisé la sociologie des controverses, en suivant l'hypothèse qu'elles sont le moyen concret de construire des déplacements (« amorces de changement potentiel »). Nous avons identifié trois controverses principales que soulève la charte (ControRôles, ControDoc, ControElus), leurs caractéristiques, leurs déploiements et leurs ramifications. Nous avons analysé le rôle de « passeurs » et les épreuves de clôture partielle avant les trois clôtures finales que prévoit la procédure formelle d'élaboration de la charte. Cette approche nous a permis de décrire deux mécanismes contrastés entre PNV et PNM.

En Vanoise, le déploiement des controverses est caractérisé par des tentatives multiples de cantonnement, et par leur éclatement à un haut niveau de généralité qui fige les identités et positions d'acteurs en transformant les controverses en jeux de pouvoir en « guerres de tranchée » qui consolident les frontières de la gouvernance historique. Les déplacements que nous avons pu repérer sont temporaires et se soldent par l'échec des passeurs qui les ont entrepris, avec un retour aux équilibres antérieurs. Le déplacement constitué par l'alliance entre élus et protecteurs de la nature sur le caractère est décousu par un arbitrage juridico-administratif (CaractPNV). Le déplacement constitué par l'alliance entre l'association des maires et l'EP-PNV sur la stratégie touristique est décousu par la réintroduction des dispositions de la DTA dans la charte (StationsPNV). Le déplacement constitué par la prise de risque de certains élus, qui se désolidarisent des autres et de leur population pour contribuer à la charte est décousu par le recadrage progressif du texte (PréambPNV). Le

déplacement constitué par les relations de confiance construite à l'automne 2010 lors des premières réunions communales sur la cartographie est défait par la logique individualiste et de surenchère des communes dans les réunions suivantes (CartoPNV). Le déplacement constitué par le positionnement d'un député local en mai 2011 est décousu par le refus des maires de trier leurs projets d'extension de station en fonction de leur réalisme (CartoPNV)... Dans le Mercantour, on observe au contraire de nombreuses petites controverses concrètes que les acteurs font vivre souvent en marge de la charte. C'est en particulier le rôle que tiennent les quatre membres de la direction de l'EPPNM qui sont à la fois leaders, médiateurs et rédacteurs de la charte. Le déploiement et la clôture concrète de toutes ces ramifications produisent des effets d'apprentissage, des déplacements et font éclater des groupes d'acteurs en rendant possible une reconfiguration des réseaux de coopération. Nous avons détaillé deux nouvelles lignes de clivage : entre agents de terrain de l'EPPNM, et entre élus. Avant même la clôture formelle finale des trois grandes controverses, elles rendent les retours en arrière plus difficiles qu'en Vanoise, où leur haut niveau de généralité rend les controverses malléables aux arguments de principes et aux remises en causes. Nous l'avons illustré pour la controverse sur l'engagement des élus, avec la stabilisation, par la clôture de nombreuses ramifications, de l'énoncé « *Les élus du Mercantour sont engagés dans la rédaction de la charte du PNM* ».

## **Section 3 : Effets propres et rôle de l'objet charte**

### **3.1 : Une troisième grille de lecture à partir de la littérature sur le rôle des instruments et des objets**

#### 3.1.1 : L'approche par les instruments d'action publique

Nous avons jusqu'à présent adopté une entrée substantielle sur la charte (par les enjeux de la politique publique des PNx à travers les « points durs » de sa rédaction dans la partie I), et

une entrée processuelle en considérant sa rédaction comme une innovation institutionnelle (partie II). Nous allons à présent suivre l'invitation de Pierre Lascoumes pour nous attacher « à la caractérisation et à la compréhension des changements observés sous l'angle des instruments (des techniques de régulation). Cette approche considère en effet que les instruments constituent une dimension aussi déterminante dans les changements observables que les intérêts et les mobilisations des acteurs, leur organisation et leurs croyances » (2007, p.73). L'instrumentalisation de l'action publique est alors considérée comme « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action publique » (Lascoumes et Le Galès 2004, p.12). L'instrument est défini comme « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation »<sup>22</sup> (p.14). La grammaire minimale des types d'instruments est précisée dans le tableau ci-dessous :

**Encadré 57 : Cinq grands modèles d'instruments par P. Lascoumes et P. Le Galès (2004) en s'appuyant sur (Hood 1986, Howlett 1991)**

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

A l'aune de cette grille de lecture, la charte des PNx, innovation instrumentale symbolique du changement de gouvernance annoncé formellement par la réforme de 2006, est moins une innovation en tant que telle qu'un instrument composite, une hybridation d'instruments existant comme c'est souvent le cas (Aguilera 2011). Christopher Hood, décrit d'ailleurs des boîtes à outils (*tool-kit*) dans lesquelles les gouvernants vont puiser pour construire des instruments : « *What governments does to us-its subjects or citizens-is to try to shape our lives by applying a set of administrative tools, in many combinations and contexts, to suit*

<sup>22</sup> Ces auteurs précisent qu'« il est possible de différencier les niveaux d'observation en distinguant : instrument, technique et outil. L'instrument est un type d'institution sociale (le recensement, la cartographie, la réglementation, la taxation), la technique, un dispositif concret opérationnalisant l'instrument (la nomenclature statistique, le type de figuration graphique, le type de loi ou de décret), et l'outil, un micro-dispositif au sein d'une technique (la catégorie statistique, l'échelle de définition de la carte, le type d'obligation prévu par un texte, une équation calculant un indice) » (p 14).

*variety of purposes* » (Hood 1983, p.7). Les objectifs de protection du coeur, leur déclinaison en Marcoeurs et partiellement en cartographie des vocations sont des instruments réglementaires. Les orientations de l'aire d'adhésion mélangent instruments d'incitation économique et d'ajustement progressif par reconnaissance des « bonnes pratiques du développement durable ». Le diagnostic de territoire, le caractère et leur déclinaison en enjeux majeurs du territoire visent une responsabilisation des acteurs et leur engagement direct (maires au moment de l'adhésion) dans la logique d'instruments incitatifs, informatifs et communicationnels. Nous n'allons pas chercher ici à définir ce que sont substantiellement ces chartes de PNx en comparaison avec d'autres travaux sur la notion générale de charte (Dourlens 2000), ni à raffiner leur nature composite en cherchant à les inscrire dans la classification de plus en plus détaillée d'instruments définie dans la littérature, par exemple dans une approche comparée au niveau européen de l'instrumentation des politiques environnementales et urbaines (Halpern et Le Galès 2008, Halpern, Le Galès et al. 2008, Halpern et Le Galès 2011). Nous allons cibler notre analyse sur deux points : d'une part la production de l'instrument « charte » comme assemblage hétérogène ; d'autre part les effets propres qu'il génère du fait de ses caractéristiques intrinsèques, parfois au-delà des intentions de ses concepteurs. Les instruments ne sont pas neutres, ils véhiculent une certaine représentation des problèmes, ils contraignent et offrent des opportunités à des acteurs dont les capacités d'action sont différentes en fonction des instruments sélectionnés. Cette sélection, le choix du paramétrage (Hall 1993) et de l'utilisation de l'instrument font l'objet de conflits : l'instrumentalisation croissante ne signifie pas l'effacement du politique, ni nécessairement une nouvelle gouvernance plus transparente (Salomon 2002). D'où les travaux insistant sur le gouvernement par les instruments (Lascoumes et Le Galès 2004) ou par les cartes (Bayet 2000, Le Bourhis et Bayet 2002, Le Bourhis 2003, Le Bourhis 2007). Pierre Lascoumes (2007) identifie dans cette perspective cinq types d'effets possibles d'un instrument sur l'action collective, qui en font un « traceur de changement » intéressant. L'effet d'agrégation permet à des acteurs hétérogènes de se retrouver dans un réseau sur des questions qu'ils acceptent de travailler en commun (on retrouve la notion de « point de passage obligé » de la sociologie de la traduction). L'effet d'inertie explique une part de la résistance au changement et aux pressions extérieures. L'effet cognitif direct passe par une certaine normalisation de l'enjeu qu'il traite (grille d'interprétation, définitions communes, catégorisations, simplifications...). L'effet cognitif indirect, plus discret, passe par une problématisation particulière de l'enjeu dans la mesure où il hiérarchise des variables et peut aller jusqu'à un système explicatif. Enfin, tout instrument a un effet sur le choix des mesures mises en œuvre dans l'action et sur leur publicisation : la mise en chiffre, en texte ou en carte facilite par exemple la construction des agendas nationaux, la sensibilisation, la communication autant que l'orientation des méthodes et des objectifs.

### 3.1.2 : L'approche de la sociologie des objets et des collectifs humains/non-humains

Cette approche par l'instrument charte et ses effets propres nous a conduit à accorder de l'importance à la matérialité de ce texte de l'ordre de 200 pages et de la carte qui lui est associée. La place accordée aux « non-humains » est traditionnellement un point de désaccord entre les tenants de la sociologie de l'action organisée et de la sociologie de la traduction, qui a pu par le passé soulever de vives controverses scientifiques (Borraz 1990, Friedberg 1997). Notre parti pris, dans cette thèse, ayant été de mobiliser en complémentarité ces deux courants de la sociologie de l'action, nous avons été amenés à nous pencher sur cette question, pour là encore conclure qu'une articulation est possible. Pour la sociologie de l'action organisée, l'usage du terme « acteur » renvoie à l'individu doté d'une autonomie et d'une liberté de choix irréductible qu'il utilise de façon stratégique dans ses interactions avec les autres. La mesure profonde de toute action c'est l'intention de l'acteur (Crozier et Friedberg 1977, p.30 et 424). Une des formulations les plus radicales des sociologues des sciences est de revendiquer pour les non-humains le statut d'acteur à part entière. D'autres emploient le terme « d'actants », qui marque bien le fait que la définition d'acteur prise en compte n'est pas la même. Celle-ci, importée de la sémiotique est la suivante : « *est acteur tout élément qui introduit une différence dans un cours d'action, qui en modifie le déroulement dans une épreuve* » (Barbier et Trépos 2007, p.37). Les deux approches peuvent être réconciliées en distinguant ces deux définitions et en partant du terrain empirique : l'observation des comportements d'acteur montre qu'ils passent un temps et une énergie considérables à tenter de « socialiser les objets ». L'importance des objets est double : n'étant pas nécessairement compatibles avec les collectifs d'acteurs constitués, ils sont d'une part problématiques pour les humains qui voudraient les « socialiser » ; constituant une solidification de compromis, de rapports de force, ou de controverses tranchées rendues plus irréversibles par la matérialité de l'objet, ils cadrent par ailleurs le répertoire d'action des humains (Barbier 2002). C'est typiquement le cas pour l'objet charte. Nous avons vu que dans un contexte d'incertitudes sur sa nature même, c'est au départ un « objet juridique non identifié » que chaque collectif humain, juristes, élus et défenseurs de la nature va essayer d'intégrer, de « socialiser » à son profit (ControDoc). Mais ce document va aussi solidifier dans son texte les compromis et les rapports de force qui sous-tendent la négociation entre humains (points durs). Sa matérialité, son format d'abord flou, puis normalisé au rythme des lettres circulaires du ministère de l'écologie, cadrent aussi le répertoire d'action des rédacteurs de la charte : nous avons vu que la rédaction de la première version de la charte, en un nombre de pages limité, a nécessité la formalisation de

choix et une approche synthétique dans une culture organisationnelle privilégiant le raisonnement analytique et les arrangements autour d'une règle informelle. Elle a été vécue comme un « *accouchement difficile* » dans les deux parcs (voir analyse de l'articulation des dynamiques de changement du management interne et de la gouvernance territoriale, section 4.2). En adoptant le point de vue de la sociologie des objets initiée notamment par les travaux de Bruno Latour (1994, 1996, 1999), nous avons ciblé notre analyse sur deux points : d'une part la façon dont a été concrètement rédigé le texte de la charte ; et d'autre part la façon dont il a circulé, sous forme papier ou informatique, en version intermédiaire ou en mode « correction » permis par le logiciel de traitement de texte d'OpenOffice. Cela nous a amené, en élargissant le modèle classique de l'acteur stratégique (pouvoir « en action »), à porter une attention particulière à la capacité des humains à façonner, mobiliser et faire intervenir cet objet « charte » (pouvoir « solidifié », « sédimenté »).

L'entrée par l'objet charte et les pratiques concrètes d'acteurs autour de la production et de la circulation d'un texte a plusieurs intérêts : identifier des éléments qui influencent l'action sans être cités dans les discours d'acteurs ni facilement visibles dans leurs pratiques ; apprendre sur les acteurs en fonction de la façon dont ils investissent l'objet charte depuis sa conception jusqu'à son utilisation ; identifier des effets propres de cet objet à travers le ou les rôles qu'il est amené à jouer. Dominique Vinck (2009), en s'appuyant sur les notions d'inscription (Latour et Woolgar 1979), de mobile immuable et combinable (Latour 1987), et d'intermédiaire (Callon 1989), avance que certains objets peuvent être au moins temporairement qualifiés « d'intermédiaire » quand ils sont le siège de deux processus : un processus de « représentation » qui inscrit dans la matière à la fois la trace des intentions, relations et compromis entre acteurs, et la projection de leurs attentes quant aux résultats attendus de l'objet ; un processus de « traduction » car l'objet ne se réduit pas à l'intention de son auteur, il introduit quelque chose dans l'action (opacité, formalisation...) et constitue une entité matérielle plus ou moins contraignante à produire, conserver, faire circuler et utiliser. Il identifie à partir de combinaisons variables de ces deux processus, quatre rôles possibles des objets. L'objet joue un rôle de « médiateur » quand il fait le lien entre des acteurs et « *supporte, par exemple, la confrontation de leurs points de vue en offrant des prises, en facilitant le surgissement de solutions et de rapprochement entre des aspects autrement dissociés* » (p 59). C'est souvent le cas de brouillons qui « *présentent un faible niveau de codification et facilitent plus ou moins l'intégration des points de vue dans une action coopérative* » (p 59). L'objet joue un rôle de « commissionnaire » lorsque les acteurs s'efforcent de l'assujettir à une intention qu'il doit transmettre fidèlement, de façon prescriptive. L'objet joue un rôle de « marqueur temporel » quand il crée des irréversibilités

dans un processus. L'objet joue enfin un rôle de « cadrage de l'action », quand il la structure sans l'induire complètement : une carte sur une table à partir de laquelle on discute de délimitations, un tableau de travail commun qui se substitue à la prise de notes individuelle... La sociologie des objets devient une entrée plus pertinente encore avec la définition du « travail d'équipement » comme « *activité collective qui consiste à s'accorder sur les éléments qu'il convient d'ajouter aux objets intermédiaires afin qu'ils s'inscrivent dans un espace d'échange entre acteurs plus ou moins hétérogènes* » (Vinck 2009, p.66). L'équipement d'un objet est un sujet récurrent de controverse voire de conflit entre acteurs car c'est par ce biais que les acteurs construisent leur prise sur l'objet. Les ressources et la capacité des acteurs à équiper l'objet charte sera donc un point d'attention important.

### **3.2 : En Vanoise : un objet de plus qui reflète et stabilise la gouvernance existante**

3.2.1 : Un document perçu comme normatif, que les acteurs investissent de leurs intérêts individuels

Quels que soient les acteurs considérés, les entretiens et les comportements montrent que le document charte est avant tout perçu comme normatif. Il est d'ailleurs présenté comme une déclinaison de la loi de 2006 (cf. analyse de la problématisation). La DREAL tente d'y réintroduire les éléments de la DTA qui a perdu son caractère prescriptif (UrbPNV). Les techniciens de l'EPPNV y inscrivent en croisant la définition du caractère et la cartographie, le principe de « forte naturalité » apprécié par le CNPN (CartoPNV). Les élus veulent y faire inscrire noir sur blanc la neutralité de l'adhésion sur les financements publics dont pourront bénéficier leur commune (PréambPNV). Les juristes du ministère de l'écologie veulent faire du caractère un garde-fou pour encadrer l'appréciation du juge en cas de contentieux (CaractPNV)... Les exemples sont innombrables d'acteurs qui souhaitent tirer parti de la formalisation permise par la charte, pour que cet objet transmette fidèlement leurs intentions (rôle quasi exclusif de commissionnaire) de cadrage du répertoire de pensée et d'action des autres acteurs, ou au contraire de maintien de leur marge d'autonomie pour le futur. Le fait que la charte doive être validée par décret en Conseil d'Etat pour quinze ans, crée potentiellement une irréversibilité à cette échelle de temps, à un niveau juridique

suffisamment robuste pour servir de cadre de référence avec un effet cognitif direct en cas de désaccord, de conflit et de contentieux. Du coup chaque acteur investit l'objet charte de ses intérêts individuels. Nous ne citerons ici que l'exemple de la cartographie, particulièrement parlant à ce propos : un texte laisse souvent plus de marge d'interprétation qu'un trait ou que le choix d'une couleur de zonage sur une carte. Or le principe d'arrangement sur les limites et la possibilité, si la pression politique est suffisante, de « grignoter » un espace naturel pour étendre les stations de ski sont actés dans la pratique de classements et déclassements de réserves naturelles (CartoPNV). Les bureaux de l'EPPNV du 4 et du 11 avril 2011 sont marqués par des tensions croissantes et des prises de positionnement des élus présents, non pas en tant que porte-parole de l'ensemble des élus, mais principalement à titre individuel pour défendre « 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 des projets réalisables. Celui de Pralognan insiste pour que la liaison avec Courchevel passe de la seconde à la première liste. Les errances de la cartographie des « zones de questionnement » pour l'extension des stations entre listes dans le texte et pastilles sur la carte, entre traits en pointillés et ellipses... (CartoPNV) illustrent sur la feuille blanche l'impossibilité de trouver une formalisation faisant de la charte un objet commissionnaire des intérêts individuels de chaque acteur. La cartographie n'est pas un lieu de construction d'un projet commun, elle est pour les uns l'opportunité de tester la position de l'Etat, de « prévalider » des projets qui seront soumis aux procédures UTN de droit commun, ou au contraire d'évacuer de fait certains projets jugés irréalistes ou trop impactants pour l'espace protégé.

### 3.2.2 : Un équipement du document qui reflète la juxtaposition et les conflits entre acteurs

Notons d'abord que la complexité du document charte et de sa procédure d'élaboration tels que l'ont conçu les rédacteurs de la loi de réforme de 2006 en fait un objet juridico-administratif dont la logique est par nature assez hermétique pour des élus, des socioprofessionnels ou des citoyens ordinaires. Ils ont au départ peu de prise sur l'objet charte, ce qui a été fortement accentué par les pratiques de rédaction et de circulation en Vanoise. Depuis l'ébauche jusqu'à la version dont le CA du 28/3/12 a « pris acte », nous avons ciblé notre analyse des « points durs » sur les six versions principales du document. En réalité il y a bien plus de documents intermédiaires (certains étant du coup appelés « document référencé de telle date »), car d'un bureau à l'autre, d'un bureau au CA, des

versions provisoires circulent rapidement par internet en mode « correction », ou par courrier dans les dossiers de séance des administrateurs sous forme papier avec des codes couleurs assurant une traçabilité des modifications successives demandées par tel ou tel acteur depuis la version précédente. Cette multiplication des « objets charte », et leur rapidité de transformation explique d'une part des coups de théâtre comme celui de l'entrée en scène de trois rédactions parallèles du préambule au CA du 21/4/11, et d'autre part le fait que beaucoup d'acteurs, y compris les membres du CA sont complètement perdus au milieu de toutes ces versions d'un même objet. L'avertissement qui figure en page 3 du document soumis au CA du 28/3/12 pour validation se passe de commentaires et rend de fait la lecture du document difficile (superposition de couleurs avec des ajouts, phrases barrées...) :

*« Avertissement pour le conseil d'administration : évolutions des propositions en référence à l'avant-projet de charte du 20 juillet 2010, support de la concertation avec les communes et les autres partenaires. **En surligné gris** : rappel des propositions de modifications issues de la concertation de septembre 2010 à février 2011 ayant été communiquées au CA du 21 avril 2011 (détail des propositions dans le document référencé du 1<sup>er</sup> avril 2011). **En surligné jauné** : propositions de modifications émanant du groupe de travail charte mandaté par le CA du 28 novembre 2011 et propositions d'ajustement de texte consécutives. **En surligné bleu** : propositions de modifications complémentaires de la direction du parc national (corrections de relecture et d'actualisation) ».*

Les principes suivis par les rédacteurs de la charte, de transparence et de respect à la lettre de la procédure formelle demandée par ministère (dont le « tour de procédure à blanc » ayant multiplié par deux des avis d'instance déjà nombreux) font que très peu d'acteurs ont vraiment pris sur la globalité du document charte :

*« Ils produisent... c'est même un problème ! Ils produisent une masse de papier avec une espèce d'automatisme qui fait que les lus sont mis en porte-à-faux. Parce qu'un élu, ça ne lit pas un document de cinquante pages. Alors les grosses communes, le maire dit à un de ses chefs de service « vous me faites un résumé de quatre lignes »... ça marche plus ou moins, mais les autres ! » (Elu, administrateur du PNV, 2010).*

Du coup, chaque acteur travaille « sa partie » du document indépendamment des autres en cherchant à l'équiper en faveur de ses intérêts et pour éviter que les autres acteurs aient « pris » sur elle. Les points sur lesquels portent les remarques des différentes catégories d'acteur lors des consultations formelles sont en nombre limité et portent toujours sur les mêmes paragraphes. Citons quelques exemples significatifs. Les élus se concentrent sur le préambule, le paragraphe sur l'urbanisme de station et la cartographie qu'ils cherchent à composer et équiper pour éviter que des opposants potentiels à leurs projets d'extension de station aient pris sur elle (attaques en contentieux par des associations de protection de la nature). Ils obtiennent par exemple le principe d'une double vocation de naturalité et de tourisme dans les pointillés marquant les zones de domaines skiables, alors que ces vocations étaient exclusives l'une de l'autre (CartoPNV). Le juriste du ministère de l'écologie consacre son énergie aux Marcoeurs du PNV qu'il équipe de formulations juridiques « à

tiroir » pour en faire des Marcoeurs étalons pour tous les PNx. Il équipe également le caractère d'une exégèse juridique de 70 pages sur cette notion lors du colloque organisé par PNF du 8/4/11, que le juge devra prendre en compte en cas de contentieux ultérieur. Les rédacteurs de la charte équipent le projet initial de cartographie de sorte que les élus n'aient pas de prise et pas de réponse directe à la seule question qui les intéresse : est-ce que je peux faire mon projet ou pas ? Pour cela, la cartographie initiale résulte d'une démarche analytique très théorique et descendante croisant la spatialisation des cinq traits du caractère du PNV, avec un système de carroyage de 300 m de côté et aucun fond de référence IGN permettant aux élus de se repérer précisément (CartoPNV). L'objet charte reflète ainsi dans sa matérialité la juxtaposition et les conflits entre acteurs.

### 3.2.3 : Un instrument composite : du « pacte de non agression à quinze ans » qui stabilise la gouvernance existante, au conflit larvé sans ambition territoriale

La charte est donc constituée de briques hétérogènes que les acteurs se sont « réparties » en fonction des points d'attention sur lesquels ils se sont focalisés : aux juristes les Marcoeurs et le caractère, aux défenseurs de la nature les objectifs de protection du cœur, aux élus la cartographie, sa notice et les orientations de l'aire d'adhésion. La nature composite de l'instrument « charte du PNV » est très marquée. Chacun a obtenu des autres des gages dans « sa partie » sans souci de la cohérence d'ensemble du document : certains élus disent par exemple ouvertement qu'ils ont « lâché sur le cœur pour obtenir ce qu'ils souhaitaient en aire d'adhésion et pour les stations ». Cet effet d'agrégation de strates successives dans des logiques n'ayant pas de cohérence entre elles est très visible sur le projet de cartographie présenté en CA du 28/3/12 : 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 par exemple 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 mais 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 ; 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.

L'effet principal de cet instrument dont les acteurs se sont réparti les composantes est un effet d'inertie : la charte matérialise une ligne de clivage et cristallise la gouvernance historique. Au mieux, elle normalise les relations entre l'EPPNV et les acteurs du territoire par la formalisation d'un « *pacte de non agression à quinze ans* » (élu du PNV, 2010). La charte est un instrument supplémentaire qui stabilise les guerres de tranchées. Les successions de rédactions du document, cousues puis décousues, la longueur du processus d'élaboration qui s'éternise dans des choix flous et la non résolution de certains problèmes majeurs sont le reflet direct d'un consensus tacite pour le *statu quo* que deux des caractéristiques intrinsèques de l'objet charte menacent : la possibilité de publiciser les vrais problèmes avec le risque d'ouvrir la « *boîte de Pandore* » ; et la formalisation « noir sur blanc » alors que dans le contexte de deux mondes « dos à dos » aux valeurs irréconciliables, les seuls arrangements trouvables entre acteurs le sont dans l'ombre et le flou. Cela donne a posteriori probablement raison au directeur de l'EPPNV qui en 2009 affirmait qu'il n'y avait pas besoin de la charte et de la loi de 2006, et qu'il aurait été plus facile de continuer à faire évoluer la gouvernance territoriale de façon informelle dans le cadre, extensible, de la loi de 1960. L'effet propre principal inattendu de l'objet charte en Vanoise est donc d'avoir stoppé les évolutions informelles qui étaient en cours, pour tendre les jeux d'acteurs et durcir des lignes de clivages qui commençaient à s'adoucir. La charte, devenue « molle », solidifie *in fine* un conflit larvé sans ambition territoriale.

### **3.3 : Dans le Mercantour : un objet « frontière » solidifiant un socle potentiel de coopération sans consensus**

N'idéalisons pas le cas du Mercantour : dans l'enquête que nous avons conduite en juin 2012, nous avons retrouvé des discours similaires à ceux entendus dans le PNV. Dans certaines communes, mais de façon moins systématique qu'en Vanoise, la logique de surenchère s'est opérée, avec l'instrumentalisation de la charte et un chantage à l'adhésion, mais l'EP-PNM a affirmé des limites et refusé d'accepter tous les lissages demandés, qui de toute façon n'auraient pas été une garantie d'adhésion *in fine* des communes concernées :

*« Ce qui m'a un peu exaspérée, même si c'est de bonne guerre, ça a été poussé à l'extrême, cette démarche de concertation pour la charte, certains élus ont fait de la surenchère... il faut voir le nombre de fois où il a fallu remonter à [commune] pour retravailler sur le zonage, sur des libellés, sur des enjeux ! (...) Sur [commune], l'histoire des zonages, ça a été un chantage. Les zonages concernant les stations de ski à chaque fois s'agrandissaient (...). Tout était prétexte à dire que tout ce qui avait été dit à la réunion précédente n'avait pas été*

*pris en compte, qu'il fallait y revenir (...). Ça a été rude, jusqu'à la dernière réunion où on a dit clairement les choses, où on a dit qu'il n'y avait plus lieu de négocier, qu'il fallait arrêter le chantage. (...) [Un conseiller municipal], a dit, ok effectivement il y a un moment où il faut s'arrêter ». (Agent de l'EP-PNM, 2012).*

Mais globalement, nous allons voir que les rôles joués par l'instrument et les effets propres de l'objet charte sont assez différents de ce que l'on vient de caractériser en Vanoise.

### 3.3.1 : La rédaction d'un document comme opportunité indirecte de construction en commun

Dans une gouvernance locale caractérisée par une juxtaposition de petites communes et communautés de communes traitant en parallèle avec le CG06 et tournant le dos à l'EPPNM, la rédaction de la charte a été une occasion de rencontres et de construction indirecte en commun. Nous avons déjà insisté sur les choix de la direction de l'EPPNM d'aller au contact direct des élus, d'enrôler des acteurs socioprofessionnels en leur confiant une partie du diagnostic territorial. La charte a été un déclencheur d'actions en commun :

*« Il y a des secteurs où il ne se passait plus rien entre le parc et les éleveurs. Pas nécessairement parce qu'il n'y avait pas de volonté, mais parce qu'il n'y avait pas de prétexte. (...) Sans la charte, on serait resté à l'intention, « on voudrait bien travailler avec vous... » mais il y a un moment où il faut un déclic, pour dépasser la croyance qu'avec la chambre d'agriculture, il n'y avait pas d'intersection de nos thèmes de prédilection ». (Agent de l'EPPNM, 2009).*

Ceci vaut aussi pour le déclenchement d'une action entre acteurs du territoire : par exemple les intercommunalités de la Tinée (StationPNM) avec le travail sur le PADS à l'échelle de la vallée, sur du moyen terme et en partenariat avec le PNM (label station de parc). Le texte de la charte, joue un rôle de médiateur, qui renforce et est renforcé par celui de ses rédacteurs. Il le joue d'autant plus que, contrairement à la Vanoise, le texte de la charte reste très longtemps à l'état de brouillon, de « pré-texte » malléable, appropriable et modifiable pour accueillir des contributions diverses (jusqu'à un premier texte vraiment abouti et validé en CA le 25/2/11 puis solidifié par le premier avis réel du CNPN le 6 avril 2011 avec le démarrage de la procédure officielle de consultation). L'autre différence majeure avec le PNV est que tout ne se joue pas dans le texte de la charte mais aussi dans des textes périphériques : indirectement liés à la charte, ils permettent de recueillir la trace, souvent exhaustive des contributions et attentes du territoire. C'est le cas du diagnostic ou du « livre blanc » des concertations valléennes, que beaucoup d'acteurs citent comme preuve de l'écoute et de la prise en compte de leurs demandes par le PNM.

### 3.3.2 : Un équipement qui donne « prise » aux acteurs, avec des effets propres inattendus : la charte comme « objet frontière »

Comme le souligne Dominique Vinck, c'est le travail d'équipement de l'objet intermédiaire qui en fait, ou pas, un objet frontière (Vinck 2009). Ce concept (Star et Griesemer 1989) peut être défini ainsi : *« les objets frontières schématisent le travail d'articulation, de coordination de l'action et de simplification du monde. A travers eux, différents acteurs qui n'ont pas obligatoirement les mêmes buts arrivent à se coordonner tout en conservant leur autonomie. Le concept d'objet frontière permet de se débarrasser de l'idée que la coopération passe obligatoirement par le consensus et permet ainsi d'expliquer comment on peut gérer à la fois la diversité et la coopération. Les objets frontières sont des « connecteurs de réseaux » (...) En connectant des mondes différents, l'objet frontière capte des points de vue, des compétences et une compréhension des problèmes contradictoires ou complémentaires. Les objets frontières replacent la décision dans des mondes réduits et simplifiés : ils listent les points sur lesquels la décision peut porter et s'appuyer »* (Vissac-Charles 1996, p.298). Le rôle de médiateur que nous venons de caractériser permet ce travail de « captation ». Mais cela n'a été possible que par les efforts des rédacteurs de la charte pour donner prise aux autres acteurs sur le document : l'équipement des réunions valléennes avec les post-it et la méthode méta-plan a permis de *« recueillir l'expression des vallées »* ; la rédaction des marcoeurs dans V0 est de style profane et non juridique, ce qui a permis aux élus de réagir facilement ; dès ses premières versions, la cartographie est faite sur la base d'un fond de carte de l'IGN permettant aux acteurs de se repérer facilement. Le nombre des versions successives de la charte est limité : si l'on ne compte pas la V0, dans la mesure où elle n'a pas été publicisée, il n'y a que V1 (avril 2010), V2 (janvier 2011), V3 (avril 2011) qui intègre dans V2 les remarques du CA du 25/2/11, puis la version finale (juillet 2011). La traçabilité du passage d'un document à l'autre est beaucoup moins exhaustive que ce que l'on observe dans le PNV. Le passage de V1 à V2 répond à la même logique que celui du livre blanc des réunions valléennes à la charte : un document intermédiaire est édité avec sur la page de gauche le texte de V1 et sur la page de droite le recueil exhaustif des remarques faites lors de la consultation de l'été 2010 avec leurs auteurs. Chaque point de vue d'acteur est donc mentionné mais le passage à V2 se fait, comme le passage du livre blanc exhaustif des réunions valléennes à la charte, par une opération de sélection, de synthèse opérée en coulisse par les rédacteurs de la charte. L'approche est synthétique et non analytique. Elle introduit à la fois une rupture dans la traçabilité du document et une simplification qui réduit la complexité et rend le document appréhendable par les acteurs. Dès les premières versions de la charte, un effort de mise en page facilite sa consultation. Nous avons par

ailleurs déjà souligné l'approche du PNM par le cadre de référence des autres. Rappelons ici, comme dernier exemple de cet effort des rédacteurs du PNM pour équiper la charte de façon à donner prise aux autres acteurs, le déroulement des réunions de concertation avec les maires : les rédacteurs de la charte vont les voir en mairie avec une carte vierge de la commune et s'emploient à partir du PLU ou du POS à tracer ensemble des lignes, « *des patates, et quand on n'était pas d'accord, les élus modifiaient* » (Agent de l'EPPNM, 2012). Du coup la charte engage et produit des effets inattendus : la plupart des maires donnent de l'information et parlent de leurs projets dans une relation de confiance assez inédite avec l'EPPNM ; certains se sentent destabilisés par une charte qui leur donne voix au chapitre ; un clivage commence à s'introduire entre les élus qui réfléchissent à l'échelle de leur commune et ceux qui ont une vision politique plus large... En bref, l'équipement donne prise et permet de capter les points de vue, de simplifier une réalité complexe et de faire coopérer malgré des divergences de valeurs ou d'intérêt : la charte joue un rôle d'objet frontière.

### 3.3.3 : Un assemblage cohérent solidifiant de nouvelles bases potentielles d'action collective territoriale

Ce rôle d'objet frontière produit un effet d'agrégation permettant à des acteurs de se retrouver en réseau sur des enjeux et des problèmes qu'ils acceptent de travailler en commun (Lascombes 2007). Mais pour que l'instrument charte, dont on a souligné le caractère composite, constitue un socle potentiel de nouvelles modalités d'action collective, cela n'est pas suffisant : encore faut-il que les différentes parties de la charte constituent un projet cohérent. C'est pour cerner cela que nous avons analysé en détail la façon dont le premier texte publicisé (V1) a été composé. En effet, bien qu'il y ait des évolutions ultérieures parfois importantes, ce document compose de fait la colonne vertébrale des documents suivants : cette première « irréversibilisation » partielle est un élément important de la dépendance au sentier de la suite du processus d'élaboration. Nous allons voir que V1 est le fruit d'un chainage solide, de tissages cohérents de liens entre les parties de la charte. Les axes stratégiques validés en CA fin 2007 servent de trame de base : les objectifs de protection du cœur et les trois groupes d'orientations de l'aire d'adhésion reprennent les libellés des axes stratégiques. Sur cette trame, se greffe la production des réunions valléennes : le « *livre blanc* » contient l'exhaustivité des notes sur post-it, des éléments de synthèse pour chaque thème, ainsi qu'une partie conclusive intitulée « *Constats et pistes de travail* » listant les points de consensus, les points en débat, les idées nouvelles et les points soulevés mais non négociables (déjà tranchés dans la loi ou le décret). Pour l'agriculture par

exemple, ces éléments mettent en avant trois enjeux : l'innovation pour une agriculture qui s'adapte et respecte l'environnement ; le soutien à la production notamment par la valorisation des produits et savoir-faire traditionnels ; la préservation du foncier agricole. Ils préfigurent déjà ce que seront les orientations et mesures de la charte. Ces éléments sont repris dans la partie agricole du diagnostic de territoire (V1, p 22-23) et les trois enjeux se retrouvent de façon systématique dans les paragraphes introductifs des objectifs de protection du cœur et des orientations de l'aire d'adhésion concernant l'agriculture (V1 p 46-48). Les mesures et actions proposées déclinent ces objectifs et orientations (pour plus de détails, voir en annexe du volume 2). Ce premier « chainage » logique entre diagnostic, enjeux, objectif/orientation puis mesures est un point d'attention fort des rédacteurs de la charte pour « éviter les enjeux sans solutions et les solutions non raccrochées à des enjeux » (expert accompagnant les rédacteurs, 2010).

A ce premier « chainage », il faut en ajouter un second entre objectifs de protection du cœur, cibles patrimoniales et MarCoeurs auquel les rédacteurs du PNM ont veillé de façon à ce que les MarCoeurs ne soient pas rédigés dans une logique exclusivement descendante (déclinaison des articles du décret), mais aussi ascendante et spécifique au PNM en partant des cibles patrimoniales à préserver :

*« Pour moi, les MarCoeurs, c'est quelque chose de local, c'est de l'explicitation de pratiques, il faut l'argumenter, le relier à un objectif de protection. Chaque parc est spécifique. Dans l'idéal, sur la base des enjeux du territoire, on définit les cibles patrimoniales, puis un objectif de protection du cœur par cible, puis les mesures réglementaires (MarCoeurs) et contractuelles qui le déclinent » (Directeur-adjoint de l'EPPNM, 2010).*

Le document charte tisse donc ensemble des instruments de nature réglementaire et incitatifs : les objectifs de protection du cœur se déclinent en MarCoeurs et en mesures contractuelles ; les orientations de l'aire d'adhésion solidifient par ailleurs des normes, des contraintes conventionnelles obtenues par la négociation, qui pour certaines n'auraient pas pu être imposées réglementairement. Citons à titre d'exemple la définition d'un périmètre des domaines skiables sur la carte au 1/100.000<sup>ème</sup>, la production hydroélectrique en cœur réservée aux bâtiments du cœur (consensuelle au stade de V1) ou les captages d'eau potable en cœur réservés principalement à l'alimentation des bâtiments situés en cœur. Le dernier chainage auquel les rédacteurs de la charte du PNM sont attentifs est celui du texte avec la carte : contrairement au PNV, il n'y a pas de notice de la carte. Elle ne peut donc être interprétée indépendamment de la lecture complète du texte de la charte.

Ces « chainages » (des enjeux aux mesures, du texte à la carte), et ces « tissages » multiples (d'approches ascendantes et descendantes, d'instrument réglementaires, incitatifs, informatifs et de normes conventionnelles), donnent à l'instrument composite qu'est la charte une cohérence d'ensemble difficile à déstructurer par la suite. Elle peut jouer un rôle de « rapport » au sens de Charvolin (1993), c'est-à-dire de synthèse rédactionnelle qui met en œuvre des connexions sélectives en établissant une vision unifiée, synthétique et simplifiée du monde. Le rapport associe une description présumée factuelle (instrument informatif comme le diagnostic de territoire et des enjeux) avec les conséquences opérationnelles qui en découlent « naturellement » (objectifs de protection, orientations, mesures réglementaires et contractuelles, cartographie). L'effet principal produit par l'instrument charte est un effet cognitif indirect (Lascoumes 2007) : la problématisation particulière des enjeux, leur hiérarchisation... introduisent un système explicatif des problèmes du territoire et des solutions à y apporter qui permet d'éviter les conflits frontaux tout en constituant un socle d'action collective potentielle. Pour rester sur l'exemple du secteur agricole : la problématisation des enjeux de gestion de l'espace par le prisme du foncier agricole aboutit à des mesures très différentes de celles auxquelles aurait conduit une problématisation par le développement et le prisme de l'urbanisme des vallées avec la nécessité de pouvoir accueillir de nouveaux habitants. Sur un autre sujet sensible, par le biais du diagnostic sur les stations dans le cadre du PADS, les exploitants ont été amenés à mettre en discussion le modèle de développement de leur station, dont les bases actuelles apparaissaient fragiles. Les pistes de solutions au problème posé de cette façon se sont décantées « naturellement » autour d'une réflexion à l'échelle des vallées et d'une valorisation de l'image du PNM (stationPNM). Ce cadrage cognitif indirect par la charte occasionne à nouveau des surprises et effets propres : par exemple l'émergence (ou l'accentuation) d'une ligne de clivage entre élus :

*« 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. » (agent de l'EPPNM, 2012).*

La charte est donc la solidification un projet cohérent de territoire susceptible de constituer un nouveau socle d'action collective territoriale qui serait caractérisé par les principaux déplacements suivants : une nouvelle échelle de territoire et de temps pour penser les problèmes et les solutions ; une logique politique ancrée dans un projet de territoire plutôt qu'exclusivement centrée sur la logique du système partisan local ou sur une logique d'administration du territoire par l'Etat ; et 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 » (Duran et Thoenig 1996, p.581). Les citations suivantes illustrent les deux derniers points :

« La charte, c'est important parce que c'est un outil qui devrait permettre aux populations de se réapproprier la notion de parc national. (...) J'ose espérer que la charte soit un moyen de rassembler populations, élus et administration autour d'une même table pour dire qu'est ce que l'on fait ensemble sur ce territoire,... que l'on passe d'une logique d'administration du territoire par un organisme extérieur à grand renfort de police, à la construction d'un avenir en commun » (Elu du territoire PNM, 2012).

« Les limites fluctuantes du cœur, c'est une longue histoire ! (...). Sur la carte IGN le trait à une épaisseur, dans le réel ça pouvait faire 100 voire 150 mètres de large car nous sommes en terrain montagneux. Chaque fois qu'il y avait le balisage qui était refait, les agents du PNM allaient au plus facile, et on s'est rendu compte que les anciennes traces se trouvent à 100, 150, 200 m à l'intérieur du balisage actuel. (...) Nous avons discuté et signé un accord avec [le directeur adjoint de l'EPPNM] au printemps 2011. Nous avons un accord tripartite entre la commune, la société de chasse et le parc. Nous avons fait des visites de terrain, nous avons vu les endroits litigieux au niveau du balisage, ça n'avait jamais été fait avant... il y a eu trois directeurs successifs avec qui nous avons remis à plat tout ça, nous avons faits des visites de terrain avec trois directeurs, mais on n'aboutissait à rien d'écrit. » (Maire du PNM, 2012).

Outre ces nouvelles bases, l'instrument charte, « objet frontière » a permis d'initier une dynamique de coopération sans consensus à partir d'une gouvernance historique majoritairement marquée par le conflit sans coopération. Cette dynamique se traduit concrètement par un discours presque systématique des acteurs quel que soit leur « monde » d'appartenance, qui insiste sur l'importance de la charte tout en n'étant que partiellement satisfait de ce qui figure dans le document par rapport à ses attentes initiales :

« On a le sentiment, de la part des élus, que la voix des élus est un peu plus prise en compte, mais les élus avaient l'impression qu'avec cette réforme, ils pourraient dire d'avantage de choses sur le cœur, et plus on a avancé, plus on s'est rendu compte que la protection totale sur la zone de cœur n'a pas changé (...) Mais je pense que (...) la charte jouera un rôle important. » (Elu du PNM, 2012).

« La charte, ça me paraît important (...). Le diagnostic fait dans le projet de charte est très bon, beaucoup de choses ont été vues. Mais il n'y a pas de traduction, on ne se donne pas les moyens d'aller dans le sens de ce qui a été pointé dans le diagnostic. (...) La charte reste dans le vague. (...) on aurait dû aller plus loin, la charte aurait pu aider les élus, pour trouver des solutions, et mieux gérer la pression de leurs électeurs, ils se seraient retranchés derrière la charte... » (Représentant d'association de protection de l'environnement, 2012).

« Le gain principal de la charte, c'est la démarche collective et de concertation. L'établissement public a dépensé une énergie considérable pour une élaboration partagée avec les réunions valléennes, des ateliers, des documents qui ont circulé... Cela permet d'arriver à un projet qui en termes de débat et d'appropriation collective est sans précédent avec ce qui s'était fait avant ! (...) Le travail d'élaboration ne peut pas ne pas laisser de traces sur l'habitude de travailler ensemble (...). Il y a une déception par rapport à l'ambition initiale (...). On est arrivé à un compromis (...). De toute façon, on est rentré dans la vie des parcs nationaux d'après la loi, avec des CA où l'Etat n'est pas majoritaire et où l'on ne peut faire valoir nos points de vue qu'en les faisant partager ! » (Représentant de l'Etat à compétences juridico-administratives, 2012).

Globalement les acteurs enquêtés en juin 2012, un an après l'adoption du projet de charte en CA, sont prêts à suivre l'invitation de l'instrument charte, les « détournements » et les déplacements qui résultent en partie de ses effets propres escomptés ou inattendus. La

charte ouvre ainsi une marge de manœuvre pour de nouvelles bases d'action collective qui restent à consolider et faire fructifier dans sa phase de mise en œuvre.

### **3.4 : Conclusion de l'approche par les objets**

Le troisième regard, que nous venons de porter sur l'élaboration des chartes vue comme trajectoire d'innovation, croise approche par les instruments et sociologie des objets. Nous avons analysé la façon dont les acteurs investissent et équipent la charte, la façon dont ce document est construit, la façon dont il circule et les rôles joués par l'objet charte. Nous avons souligné les effets propres, parfois inattendus de cet instrument composite, qui hybride des instruments réglementaires, incitatifs, communicationnels, ainsi que des normes conventionnelles. Deux mécanismes contrastés émergent de cette analyse. En Vanoise, les acteurs perçoivent très majoritairement la charte comme un texte normatif qu'ils investissent de leurs intérêts individuels en cherchant à lui faire jouer un rôle de commissionnaire, créateur d'irréversibilité et de cadrage direct des répertoires de pensée et d'action futurs des autres acteurs. Chacun cherche à équiper l'objet charte, ou plutôt la partie qui l'intéresse le plus pour que ses ressources soient pertinentes et que les autres acteurs y aient le moins de prises possibles. Les acteurs se répartissent ainsi les parties de la charte, qui produit *in fine* essentiellement des effets d'inertie en devenant une ligne de clivage et de juxtapositions. Le caractère composite de l'instrument charte est très marqué : il devient un « *pacte de non agression à quinze ans* », chacun ayant obtenu des gages dans « sa partie » quitte à perdre la cohérence d'ensemble du document. La charte est un instrument supplémentaire qui stabilise les guerres de tranchées et la gouvernance antérieure du PNV. Son effet propre inattendu le plus marquant, dû principalement à la formalisation qu'elle suppose, est un retour en arrière par rapport à une évolution des relations entre acteurs qui s'amorçait souvent dans le cadre d'arrangements dans l'ombre et d'interprétations souples de la loi de 1960. Une tendance similaire est aussi observable dans le Mercantour, mais elle n'est pas dominante. La charte est aussi largement une opportunité de rencontres et de construction indirecte en commun, dans un contexte historique ne permettant pas la construction directe (rôle de médiateur). Les rédacteurs de la charte cherchent à équiper l'objet pour y donner prise à un maximum d'acteurs. L'instrument produit un effet d'agrégation de contributions hétérogènes. Leur mise en cohérence a posteriori, par un travail concret de « chainage », de « tissage » des différentes composantes de l'instrument charte produit un effet cognitif indirect, qui rend les remises en causes partielles de sa rédaction plus difficiles. Le

document « résiste » et la charte joue un rôle « d'objet frontière » solidifiant le socle de nouvelles modalités potentielles d'action collective territoriale. Cela induit des effets propres et des surprises, se concrétisant par des déplacements et un début de coopération sans consensus, que les acteurs pourront conforter s'ils font mûrir ces « amorces de changement potentiel » dans la mise en œuvre de la charte.

## **Conclusion du chapitre 5 : Regards croisés de trois approches théoriques pour « traquer » l'innovation**

Dans le chapitre 4, nous avons montré par une analyse à l'aune de trois grandes questions comparatives transversales que l'élaboration des chartes du PNV et du PNM constituaient deux trajectoires d'innovations institutionnelles contrastées. Une approche par le « leadership politique » nous a permis de caractériser une première logique interne à chacune d'elle. Dans le chapitre 5, nous avons poursuivi l'analyse de ces logiques internes en croisant les regards de trois autres champs théoriques : la sociologie du changement institutionnel ; la sociologie des controverses ; l'approche par les instruments et la sociologie des objets. Le tableau suivant articule de façon synthétique les caractéristiques de ces deux trajectoires. Sur un terreau propice à la stabilité dans le PNV, les comportements d'acteurs ont tendance à consolider les ancrages de la gouvernance historique. Les acteurs tentent de cantonner les controverses, mais leur éclatement à un haut degré de généralité les transforme en jeux de pouvoir stabilisant la « guerre de tranchée ». Les controverses se concentrent autour de l'écriture de la charte dont la nature est principalement juridique. Le document charte est du coup perçu comme normatif et investi par les acteurs de leurs intérêts individuels. Chacun obtient des gages sur « sa partie ». L'effet propre principal est un retour en arrière : moins qu'un « *pacte de non agression* », la charte « molle » solidifie *in fine* un conflit larvé sans ambition territoriale. Dans le PNM, en prenant appui sur un terreau fragilisé, certains acteurs « éclaireurs » prennent des risques et ouvrent de nouvelles marges de manœuvre dans les jeux d'acteurs existants. La charte est l'opportunité de déploiement de multiples petites controverses, qui sont des ramifications concrètes plus faciles à trancher que les trois grandes controverses principales, car elles n'ont pas leur caractère formel et ne demandent pas le même niveau d'engagement. Cela rejoint les principes des théories initiées par Charles A. Kiesler (1971) dites « théories de l'engagement » (Castrà et Pascual

1995, Castra, Pascual et al. 2004, Joule et Beauvois 1987, Joule et Beauvois 2005, Pascual, Castra et al. 2006) selon lesquelles « seuls les actes nous engagent. Nous ne sommes donc pas engagés par nos idées, ou par nos sentiments, mais par nos conduites effectives ».<sup>23</sup> Autrement dit, si les acteurs tergiversent souvent avant de prendre une décision, une fois la décision prise et transformée en une conduite effective, ils ont tendance à ne plus la remettre en cause, quitte à rationaliser cet acte a posteriori, et à le justifier même si leurs opinions initiales ou générales vont dans un autre sens : « l'individu rationalise ses comportements en adoptant après coup des idées susceptibles de les justifier. Nous avons montré, par exemple, qu'une personne amenée par les circonstances à tenir un discours en contradiction avec ses opinions modifiait a posteriori celles-ci dans le sens d'un meilleur accord avec sa conduite (le fait d'avoir tenu ce discours-là) » (Joule et Beauvois 1987). La clôture de ces multiples petites controverses se concrétise par de multiples petits choix. Ils se traduisent par des engagements à travers des apprentissages, des déplacements et une reconfiguration possible des réseaux de coopération, qui orientent la clôture des grandes controverses générales. Le document charte est une occasion indirecte de construction d'un projet commun et cela d'autant plus que les acteurs ont prise dessus. Sans faire l'unanimité, elle joue un rôle « d'objet frontière » et solidifie un socle potentiel de coopération sans consensus à l'échelle du territoire-PNM.

---

<sup>23</sup> D'autres principes sont mis en avant par ces théories. En particulier, plusieurs facteurs renforceraient le lien entre l'individu et ses actes et donc son degré d'engagement : la marge de liberté perçue par le sujet au moment du choix ; le caractère public des actes d'engagement ; le nombre de ces actes ; leur caractère irrévocable ou irréversible ; et l'importance pour le sujet du comportement résultant de son choix. Nous ne présentons pas ici l'analyse comparative des processus d'élaboration des chartes à l'aune de ces principes, mais le regard des théories de l'engagement fait, comme les autres que nous avons choisi de développer, apparaître des contrastes importants entre PNM et PNV

**Encadré 58 : Deux trajectoires d'innovation institutionnelle aux logiques internes contrastées**

<b>Approche théorique</b>	<b>Caractéristiques de l'élaboration de la charte du PNV</b>	<b>Caractéristiques de l'élaboration de la charte du PNM</b>
<b>« Terreau » de l'élaboration des chartes dans un contexte de dépendance au sentier a priori forte</b>		
Voir analyse comparative du « terreau initial » (Chap 7)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gouvernance structurée par économie solide ;</li> <li>EPPNV en marge du système d'action territorial ;</li> <li>Consensus tacite pour le statut quo entre deux mondes « dos à dos » ;</li> </ul> <b>→ Un terreau propice à la stabilité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gouvernance structurée par système politique local ;</li> <li>Relations apaisées, attentes du territoire, perturbations internes et amorce d'ouverture de l'EPPNM ;</li> <li>Consensus tacite pour un développement maîtrisé du « haut pays » ;</li> </ul> <b>→ Points d'appui pour une évolution des équilibres</b>
<b>Croisement des regards de trois approches théoriques sur les trajectoires d'élaboration des chartes, vues comme innovations</b>		
<b>Sociologie du changement institutionnel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contraintes de l'ordre institutionnel fortement intériorisées ;</li> <li>Comportements d'acteurs qui s'y conforment (récence très forte des règles de la gouvernance historique et consolidation des équilibres de la carte de l'expertise historique)</li> <li>Multiplication des effets procéduraux et poids important des bénéficiaires directs et « clientèles » de la politique publique du PNV ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un ordre institutionnel fragilisé par des changements exogènes et des dynamiques endogènes ;</li> <li>Comportements d'éclaireurs, de leaders (dont les rédacteurs de la charte) qui prennent le risque d'ouvrir le jeu par de nouveaux comportements ;</li> <li>Charte et nouveaux rôles de l'EPPNM apparaissant comme des solutions possibles aux problèmes du territoire et aux attentes de ses acteurs ;</li> </ul>
ARTICULATION	<b>→ Une activité réformatrice fortement encadrée, et des acteurs qui craignent tous « d'ouvrir la boîte de Pandore » des équilibres fragiles hérités de l'histoire</b>	<b>→ Une activité réformatrice tirant parti des points d'appui, modélisant de nouvelles règles du jeu, et occasionnant des déplacements (même dans les discours des acteurs les plus critiques)</b>
<b>Sociologie des controverses</b>  Trois grandes controverses : sur le rôle de l'EPPN et de ses agents (ControRôles), sur la nature juridique ou politique du document charte (ControDoc), et sur l'engagement des élus dans le pilotage du PN (ControElus)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tentatives récurrentes d'évitement, de cantonnement ou de sous-estimation des controverses ;</li> <li>Eclatement des controverses quand elles « échappent » aux acteurs, et déplacement sur le terrain des principes, de la théâtralisation, ou sur le terrain juridique avec un haut degré de généralité ;</li> <li>Controverses impossibles à trancher, malléables aux remises en cause de principe, qui tournent en jeux de pouvoir réaffirmant et figent les identités, les intérêts et les relations ;</li> <li>Echecs successifs des médiateurs, et controverses faussement tranchées par des choix flous, ou l'arbitrage d'une autorité supérieure ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les acteurs font vivre des controverses, souvent en marge de la charte et sur des sujets concrets qui créent du trouble et du désarroi ;</li> <li>Spécification et territorialisation des controverses principales en de multiples ramifications ;</li> <li>Ramification des controverses principales tranchées de façon pragmatique dans une démarche de résolution de problèmes concrets. La série de petites épreuves qui permet de les trancher produit des effets d'apprentissage, la reconnaissance d'une pluralité de points de vue et des déplacements d'identité, d'intérêts et de relations</li> <li>Déplacements et reconfiguration de réseaux de coopération (la charte fait bouger les lignes de clivages par exemple entre agents de l'EPPNM ou entre élus) susceptible de faire évoluer les règles d'action collective territoriale</li> </ul>
ARTICULATION	<b>→ Seule la controverse sur la nature de la charte est arbitrée (document juridique). Les acteurs focalisent leur énergie sur la rédaction du document, dont le texte concentre les deux autres controverses</b>	<b>→ Le règlement préalable de multiples petites controverses dont l'enjeu formel et le degré d'engagement sont plus faibles, oriente la clôture ultérieure des trois grandes controverses</b>
<b>Approche par les instruments (effets), et sociologie des objets</b> (investissement, équipement, rôles)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un document charte perçu comme normatif que les acteurs investissent de leurs intérêts individuels ;</li> <li>Des acteurs qui « équipent » le document pour avoir plus prise sur les parties qui les intéressent que les autres acteurs ;</li> <li>Un instrument composite dont les acteurs se partagent les parties sans souci de sa cohérence d'ensemble dont l'effet principal est un effet d'inertie ;</li> <li>L'objet charte échappe à ses rédacteurs et concentre les jeux d'évitement, de conflit, de choix flous et de théâtralisation ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un document charte comme opportunité de rencontres et de construction indirecte en commun dans un contexte ne permettant pas la construction directe ;</li> <li>Un souci permanent des rédacteurs de la charte de « donner prise » au plus grand nombre d'acteurs possible sur la charte ;</li> <li>Un instrument composite constitué de briques hétérogènes (effet d'agrégation) dont la cohérence est assurée par un travail de chaînage et de tissages multiples (effet de cadrage cognitif indirect, rapport) ;</li> <li>Les rôles de médiateur de l'objet charte et de ses rédacteurs pour lesquels elle constitue une ressource se confortent mutuellement ;</li> </ul>
ARTICULATION	<b>→ L'objet charte comme « pacte de non agression à 15 ans » qui reflète et stabilise la gouvernance historique du PNV</b>	<b>→ L'objet charte comme « objet frontière » solidifiant des déplacements, et le socle potentiel de nouvelles modalités d'action collective (coopération sans consensus)</b>
<b>Perspectives issues de cette analyse</b>		
Enjeux à venir	L'effet propre inattendu principal de l'objet charte, est un retour en arrière (principalement dû à l'impératif de formalisation) qu'il s'agira de résorber si possible avant le règlement des controverses sur les rôles de l'EPPNV et l'engagement des élus.	Malgré une forte dépendance au sentier, l'objet charte a produit de multiples déplacements. Un changement des règles de l'action collective territoriale est possible si les acteurs font mûrir ces « amorces de changement potentiel » dans la phase de mise en œuvre de la charte

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

---

## **Section 1 : Mise en récit de deux trajectoires institutionnelles contrastées**

### **1.1 : Deux articulations contrastées entre stabilité et innovation**

L'articulation des parties I et II de notre travail de thèse contribue aux travaux de recherche qui analysent les trajectoires de réforme institutionnelle en tentant de tenir ensemble les mécanismes de reproduction et les logiques de changement (Thelen 2003 : 221). Notre spécificité est de le faire « en temps réel », sur le « changement en train de se faire ». Cela implique des difficultés spécifiques qui nous ont amenés à inventer une méthodologie spécifique : nous avons croisé sociologie de l'action organisée et sociologie de la traduction dans une première analyse descriptive de notre matériau brut ; puis nous avons multiplié les questions transversales et les regards théoriques dans une seconde analyse pour compenser grâce aux ressorts comparatifs l'instantanéité avec laquelle nous conduisons notre travail de recherche. Dans la première partie de notre thèse, nous avons focalisé notre regard sur les similitudes entre les deux parcs. Nous avons conclu à une dominante de stabilité institutionnelle et de forte dépendance au sentier de la politique publique : la charte est de ce point de vue un miroir de leur gouvernance historique et un instrument de sa réactualisation. En résumant de façon extrêmement lapidaire : Vanoise et Mercantour, c'est la même chose ; l'avant et l'après charte sont identiques. Dans cette deuxième partie, nous avons fait l'hypothèse que l'élaboration des chartes était aussi une trajectoire d'innovation

institutionnelle : elle est de ce point de vue une épreuve performative susceptible de refaçonner les modalités d'action collective territoriale. Dans cette perspective, toutes les différences comptent, même les plus discrètes. Cela nous a amené à focaliser notre regard sur les processus et à caractériser des « amorces de changement potentiel », c'est-à-dire des déplacements concrets (d'identité, d'intérêt, de comportements, de relations, d'idées, de dispositifs...), qui sont autant d'écarts par rapport à ce que prévoit a priori le modèle de la dépendance au sentier. Nous avons montré que la quasi-totalité des tentatives de déplacements, malgré l'effort de certains passeurs, était vouée à l'échec en Vanoise et se solde par un retour aux équilibres de la gouvernance historique. Dans le Mercantour, nous avons caractérisé de nombreux déplacements concrets, dont deux sont particulièrement importants : la charte déplace les clivages entre agents de terrain de l'EPPNM et scinde les élus du Mercantour. Même si, comme en Vanoise, on peut y observer des moments de « retours à l'équilibre », le caractère performatif de l'élaboration de la charte a façonné de nouvelles idées, de nouveaux intérêts, de nouvelles relations et de nouveaux dispositifs, en partie solidifiés dans la charte, qui rendent le système d'action territorial moins malléable au retour des réflexes historiques. Après la validation du projet définitif de charte à la quasi-unanimité lors du CA du 19/7/11, les tensions de l'été 2011 illustrent bien cela. En juillet, des agents de terrain de l'EP-PNM verbalisent pour défaut d'autorisation, une petite manifestation culturelle organisée sur la commune de Saint Dalmas le Sauvage et menacent son président de 1 500 euros d'amende. L'entrevue qui suit entre les gardes du parc et le maire de la commune qui a autorisé cette manifestation est tendue et se solde par un dépôt de plainte contre l' élu pour « *menaces de mort* ». La presse (Nice Matin, Express, Figaro, Le Progrès...) et les grands élus locaux s'enflamment et soulignent les conflits et les clivages entre le PNM et le territoire avec un recours à la théâtralisation, symptôme de la gouvernance historique :

*« D'un côté, les premiers, corsetés par une réglementation sévère, se sentent "brimés" et "spoliés de leur terre". De l'autre, certains agents trop zélés se prennent parfois pour les "shérifs" du "Far East" azuréen. La dernière anicroche remonte à début juillet, lorsque deux gardes décident de verbaliser une association de retraités qui tient une messe en lisière de parc, sur la commune de Saint-Dalmas-le-Sauvage. Amende encourue: 1.500 euros. Le curé en tombe de sa chaire. La situation s'envenime quand, après une discussion houleuse avec le maire de Saint-Dalmas, les deux gardes portent plainte contre l' élu pour "menaces de mort". Le vase vient de déborder : le maire de Nice et vice-président du parc, Christian Estrosi, dénonce un insupportable "affront" et stigmatise la réaction toute "bureaucratique" des gardes. "Pour prier mon Dieu, il est hors de question que je demande l'autorisation à qui que ce soit!" déclame-t-il, grandiloquent, samedi lors du traditionnel pèlerinage de la Bonnette » (dépêche AFP publiée le 20/7/12 à 14h23, site internet de l'Express).*

Les tensions atteignent leur paroxysme au milieu d'un été marqué par de nombreuses attaques de loup avec beaucoup de brebis tuées lorsque, le 8 août, un éleveur agresse physiquement deux agents de terrain de l'EPPNM :

*« Les faits se sont déroulés le 8 août dernier, sur la commune de Châteauneuf-d'Entraunes, dans les Alpes-Maritimes. Un éleveur, dont le troupeau avait été attaqué par un loup, avait fait appel aux agents du Mercantour pour établir un "constat-loup", seul moyen pour lui de se faire indemniser. Arrivés sur place, les trois agents ont été violemment pris à partie par le berger. L'un a reçu un coup de tête, le deuxième a été frappé à coups de manche de pioche. Blessé à la mâchoire, celui-ci a dû recevoir plusieurs points de suture. Le parc a immédiatement porté plainte et une enquête préliminaire a été ouverte par le parquet de Nice. (...)»Après un soutien inconditionnel de quelques élus, plus de 80 autorisations de tirs de loups octroyées par les préfets, l'appel au braconnage des loups lancé par un député européen, on assiste maintenant à une recrudescence de violences de plus en plus fortes provenant d'une partie des acteurs de la filière ovine», déplore l'Aspas [association de protection de la nature] » (publié le 22/8/12 sur La Dépêche.fr).*

Une mission d'inspection est diligentée par le ministère pour sortir de cette crise. Mais malgré ces retours symptomatiques à la gouvernance historique, les discours des principaux intéressés restent mesurés, et soulignent plutôt les nouveaux clivages entre « certains » acteurs qui cèdent aux vieux réflexes, et la majorité qui « joue le jeu » du « nouveau parc » :

*« Nous n'avons rien contre le Parc ou la protection de la nature, explique le maire [de Saint Dalmas-le-Selvage. Mais en tant qu'élu, j'exprime la colère de nombreux habitants. Cet incident met en lumière les problèmes relationnels entre les populations locales et certains gardes qui appliquent une réglementation avec mépris ». NiceMatin.com, 26/7/2012.*

*« "L'été a été difficile pour les éleveurs : il y a eu beaucoup d'attaques de loups et beaucoup de brebis tuées", reconnaît la directrice adjointe du Parc, qui "comprend le stress et la détresse professionnelle" de certains d'entre eux. Mais, ajoute-t-elle, "on ne peut pas tolérer une telle agression physique". (publié le 22/8/12 sur La Dépêche.fr).*

Lors de l'enquête sociologique que nous avons conduite en juin 2012, ces événements ont été très peu cités et les acteurs, comme nous l'avons déjà souligné, ont quasi unanimement souligné l'importance de la charte, les progrès qu'elle a permis, la dynamique relationnelle positive en cours. Ils ont mis en avant leur satisfaction sur le document en même temps qu'une déception par rapport à leurs attentes partiellement insatisfaites. Quelques mois après la crise de l'été 2011, les jeux d'acteurs locaux sont donc revenus aux équilibres du « nouveau parc », plutôt qu'à ceux de la gouvernance historique. Les épreuves du passage en avis final du CNPN (6/6/12) et au Conseil d'Etat (décret du 28/12/12) réussies par la charte du PNM tranchent les controverses sur les rôles (évolution du rôle de l'EPPNM et de ses agents affirmée, avec une vigilance sur le « cœur de métier » qu'est la protection) et sur la nature du document (« La charte est un document juridique et politique : le Conseil d'Etat a validé la partie juridique et 75 % des communes ont adhéré). En résumant de façon lapidaire les conclusions auxquelles nous arrivons au terme de cette seconde partie de notre thèse, on peut dire que si l'on regarde notre terrain avec précision, Vanoise et Mercantour, ce n'est pas la même chose ! Au-delà de cette conclusion, notre analyse nous a permis de caractériser la cohérence interne des deux processus d'élaboration des chartes et nous pouvons « mettre en récit » en quelques lignes deux trajectoires d'innovation institutionnelle

contrastées. Nous avons ainsi caractérisé des mécanismes agrégeant des groupes de facteurs cohérents qui éclairent les différences observées dans le PNV et le PNM.

## **1.2 : Mise en récit des trajectoires d'innovation institutionnelle de la Vanoise et du Mercantour**

Le terreau initial en Vanoise est principalement structuré par la logique économique des stations de ski, un déficit de leadership politique et un fonctionnement des élus « en pyramide inversée » pour tout ce qui concerne le PNV. La marge de manœuvre réformatrice est faible compte tenu d'un consensus tacite pour le *statu quo* avec l'équilibre fragile de deux mondes « dos à dos » hérité de l'histoire symbolique du parc, c'est à dire sa « gouvernance historique ». Les règles de celle-ci sont autant de contraintes institutionnelles fortement intériorisées par les acteurs. Sur ce terreau initial qui constitue des contraintes a priori du système d'action territorial, deux mécanismes interdépendants s'enclenchent. Le premier regroupe des facteurs qui expliquent l'articulation entre charte et leadership politique local : la configuration territoriale de la Vanoise comprend deux vallées correspondant aux fiefs des leaders politiques locaux (députés), ce qui en fait un projet concurrent aux projets de planification territoriale privilégiés par les élus (SCoT) plus qu'une opportunité porteuse politiquement, d'autant que la problématisation unique, descendante et l'approche technico-administrative choisies par les réformateurs de ce parc donnent peu de prises aux élus. Le choix du président du CA de l'EPPNV est presque fait « par défaut » et l'absence de leadership politique sur la charte cantonne le PNV dans son rôle habituel de « bouc émissaire », de « faire valoir politique », et de sujet politiquement risqué sur lequel il vaut mieux ne pas se positionner. C'est ce que confirme l'échec des passeurs successifs ayant pris le risque de s'y engager. Déficit de leadership politique et prégnance d'un pilotage technico-administratif sont les deux facettes d'une même réalité. S'enclenchent sur cette base des stratégies qui se répondent et s'entretiennent mutuellement : tentatives de contrôle direct par la direction de l'EPPNV (calendrier, cadrage du débat, ressources procédurales) versus défection, rétention d'information et théâtralisation du discours par des élus qui jouent un rôle d'écran et de porte-parole de leur population plutôt que de médiateur entre elle et l'EPPNV. Des périodes de crise larvée, caractérisées par des choix flous, alternent avec des « coups de théâtre » où les conflits éclatent et remettent en cause les acquis antérieurs. Le processus s'enlise et « tourne en rond ». L'identité territoriale de la Savoie est mobilisée

dans ces moments de tension contre le PNV, dans des dynamiques de rejet de l'Etat national. Le choix de privilégier la sécurisation interne à l'EPPNV dans une logique de continuité, et de donner la primeur au niveau national dans une alliance continue avec le ministère de l'écologie parachève la polarisation de la trajectoire d'innovation avec des rapports de force entre niveau national et niveau local dont les équilibres alternent en fonction des scènes et des phases de la négociation. L'absence d'hybridation entre national et local, entre approche politique et technico-administrative, entre protection et développement local due à cette logique de rapport de force inscrit la charte dans la guerre de tranchée historique entre monde de la protection de la nature et monde de l'industrie du ski. Le second mécanisme que nous avons mis en évidence regroupe des facteurs qui expliquent que les opportunités d'innovation dans les interstices de ce terreau stable n'ont pas été saisies. Elles sont en lien direct avec les controverses soulevées par le processus d'élaboration de la charte. Les acteurs ayant fortement intériorisé les contraintes institutionnelles prennent peu de risque, et ont tendance à consolider les ancrages de la gouvernance historique. Leur logique de sécurisation pour éviter « d'ouvrir la boîte de Pandore » les conduit à cantonner les controverses. Celles-ci éclatent quand elles leur échappent, et toujours à un niveau de généralité et de principe qui ne permet pas les déplacements d'identité, d'intérêt ou de relations. Elles tournent en jeu de pouvoir qui se concentrent dans l'écriture du texte de la charte. Celle-ci, perçue comme normative, est investie des logiques individuelles, chaque groupe d'acteurs obtenant des « lissages » ou des gages sur « sa partie » au détriment de la cohérence d'ensemble du document. Le projet commun s'amollit et se déstructure à mesure que les frontières entre les groupes d'acteurs historiques et les idées a priori se consolident. Les quelques acteurs qui ont tenté le « pari de la confiance » sont pris de désillusions. La charte stabilise et matérialise la gouvernance historique du PNV. Son effet propre principal est un effet d'inertie et même de retour en arrière par rapport aux arrangements informels qui s'étaient constitués dans le cadre de la loi de 1960. Moins qu'un simple « pacte de non agression à 15 ans », la charte « molle » solidifie *in fine* un conflit larvé sans ambition territoriale : malgré les lissages successifs de la rédaction du document, l'adhésion des communes est plus qu'improbable.

Le terreau initial dans le Mercantour est structuré par le système politique des Alpes Maritimes, qui influencent historiquement beaucoup plus la gouvernance du parc que les Hautes-Alpes. Les logiques d'alignement politique sont fortes dans un système pyramidal dominé par un parti unique. Le fonctionnement territorial est fragilisé par la réforme des collectivités territoriales et la baisse des finances publiques qui le tenaient « sous perfusion ». L'EPPNM est fragilisé par des choix managériaux faits en 2007 qui perturbent

ses équilibres antérieurs. Ce contexte d'incertitudes, l'affirmation d'un discours de rupture autour du concept de « nouveau parc », et un consensus tacite pour le développement maîtrisé du Haut-Pays ouvrent entre 2007 et mi-2009 une fenêtre d'opportunité pour un changement des équilibres de l'action collective territoriale. Nous avons caractérisé deux mécanismes qui s'enclenchent sur cette base. Le premier regroupe des facteurs cohérents qui éclairent les rapports entre charte et leadership territorial : dans le Mercantour, il y a quasi-superposition entre « politics » (territoire du système politique local), « polity » (communauté de destin), et « policy » (programme lié à l'action publique spécifique du PNM). L'élaboration de la charte, présentée comme symbolique d'un changement de gouvernance du PNM est, du fait de cette imbrication, un enjeu politique a priori. Elle en devient un en pratique car les multiples problématiques ascendantes et territorialisées de ce changement, orchestrées par les réformateurs, donnent prise aux élus sur la charte et le cortège d'actions concrètes qui lui sont indirectement associées. La trajectoire d'innovation institutionnelle croise ainsi la trajectoire politique personnelle de trois hommes politiques successifs : un entrepreneur dans la phase de problématisation et d'engagement initial, un leader politique local dans la phase de négociation des grands équilibres, et un élu « médiateur » dans la phase de finalisation de la négociation. L'hybridation entre un leadership technico-administratif fort sur le contenu et un leadership politique fort sur le processus, parfois source de tensions, enclenche des stratégies et des comportements qui se répondent et s'entretiennent mutuellement : cadrage initial flou, puis contrôle indirect par les rédacteurs de la charte par enrôlement des autres acteurs et monopolisation des rôles de médiateurs « entre les mondes », versus implication dans la charte avec contrôle direct du processus par les élus. Les phases de cadrage technique ou politique alternent avec des phases de « débordement ». Des moments de conflits ouverts créant de la marge de manœuvre alternent avec des moments d'alliance permettant la construction en commun. La négociation de « face à face » alterne avec la négociation collective, l'une et l'autre se déroulant pour l'essentiel en coulisse et avant les scènes formelles. Cette hybridation dans le pilotage de la charte et ces « mises à l'épreuves » successives autant interne à l'EPPNM que sur le territoire, se doublent d'une hybridation entre niveau national et niveau local qui se rejoignent autour de la reconnaissance consensuelle d'une identité « Mercantour » spécifique à préserver : la priorité est initialement donnée au local, puis au niveau qui permet de rééquilibrer le rapport de force à chaque phase du processus. Cette logique globale d'hybridation inscrit la charte dans un espace frontière aux contours flous, créateur de désarroi pour des acteurs troublés par cette recomposition des mondes. La charte est ainsi l'opportunité de déploiement de multiples petites controverses qui sont des ramifications concrètes des trois grandes controverses soulevées par la charte. C'est ainsi que s'amorce le second mécanisme que nous avons mis en évidence, et qui regroupe des facteurs

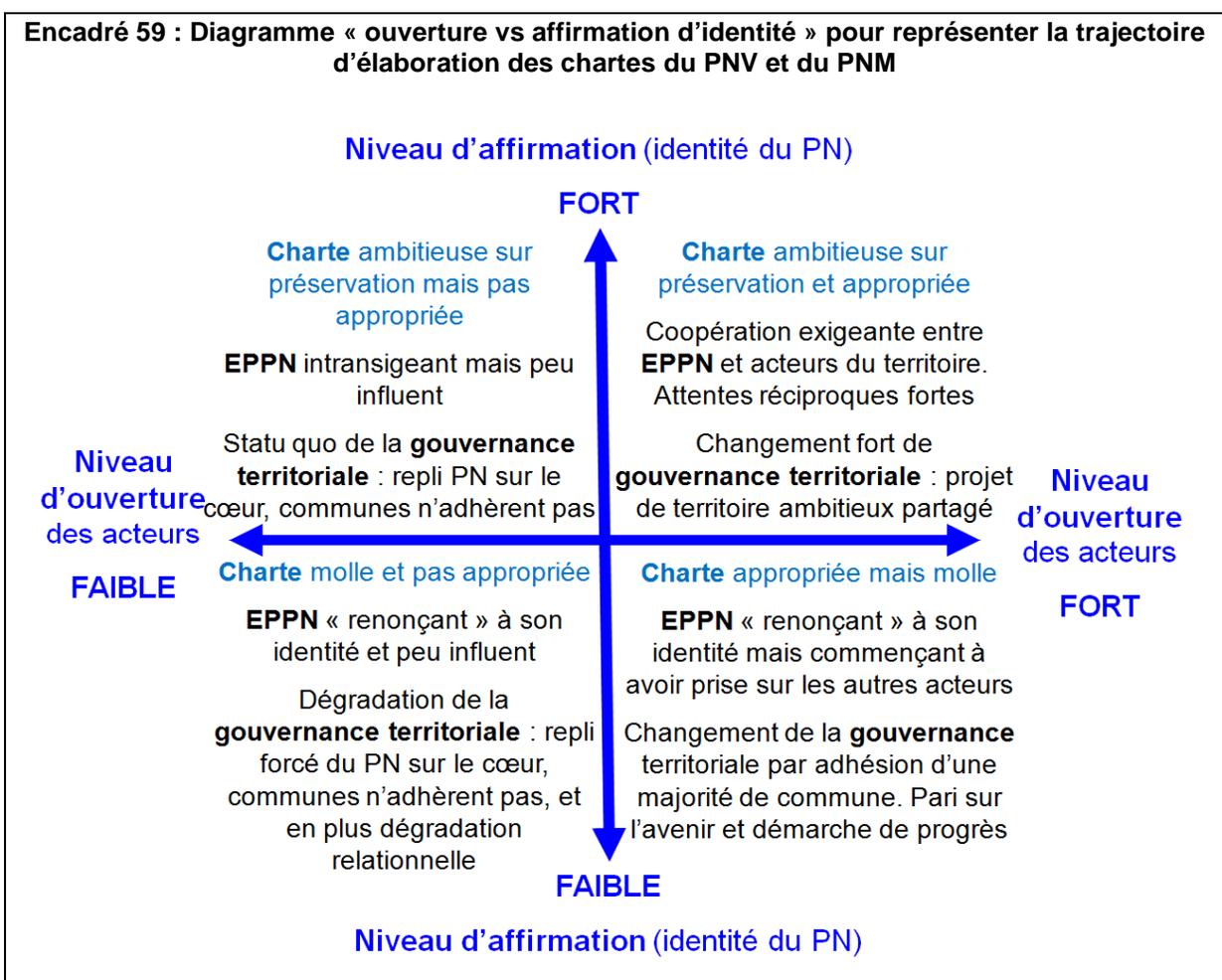
éclairant la façon dont de nombreuses opportunités de changement sont saisies dans le Mercantour pour fabriquer de multiples petits déplacements sur le rôle de l'EPPN et de ses agents, la nature du document charte, et sur l'engagement des élus. Dans le contexte décrit ci-dessus, certains acteurs parmi lesquels des « éclaireurs », des « leaders » et en particulier les rédacteurs de la charte, prennent le risque de comportements tranchant avec les règles de la gouvernance historique du parc. Les petites controverses concrètes sont clôturées de façon pragmatique et se concrétisent par de multiples petits choix. Ceux-ci sont autant d'occasions d'apprentissages, de déplacements, et de modifications des anciennes lignes de clivages qui partageaient les groupes d'acteurs autour du PNM. Ce début de reconfiguration des réseaux de coopération oriente la clôture des grandes controverses et fait de la charte un « objet frontière », cela d'autant plus que ses rédacteurs veillent à y donner prise à un grand nombre d'acteurs. Le document charte est une occasion indirecte de construction d'un projet commun dont la cohérence à partir de briques hétérogènes est assurée par un travail besogneux de chainages et de tissages de liens entre ses parties. Il constitue ainsi un socle potentiel de coopération sans consensus à l'échelle du territoire-PNM. Même si rien n'est encore certain, puisque la confirmation d'un changement de gouvernance territoriale est un enjeu de la phase de mise en œuvre de la charte, notre analyse montre à ce stade, que la charte du PNM stabilise une nouvelle configuration conciliant coopération et exigence, en la rendant moins vulnérable aux retours, néanmoins toujours possibles, des réflexes de la gouvernance historique.

## **Section 2 : Choix des réformateurs et facteurs contextuels**

Après cette « mise en récit » des deux trajectoires d'innovation institutionnelle qui a permis à la fois de mettre en lumière leur cohérence interne et de synthétiser les principaux mécanismes qui les structurent, nous allons chercher à isoler dans la combinaison de facteurs listés, ceux qui relèvent du choix des « réformateurs » de ceux qui font partie des contraintes du contexte. Nous définirons précisément le concept « réformateurs » dans la problématisation de notre troisième partie de thèse. Nous allons considérer ici qu'il s'agit des directeurs et directeurs adjoints du PNV et du PNM, en charge de la mise en œuvre concrète de la réforme de 2006 à travers l'élaboration des chartes.

## 2.1 : Un diagramme heuristique pour discerner l'incidence des choix des réformateurs et les facteurs contextuels

Pour cela, nous nous sommes appuyés sur une représentation heuristique très synthétique des trajectoires d'élaboration des chartes dans le diagramme ci-dessous.

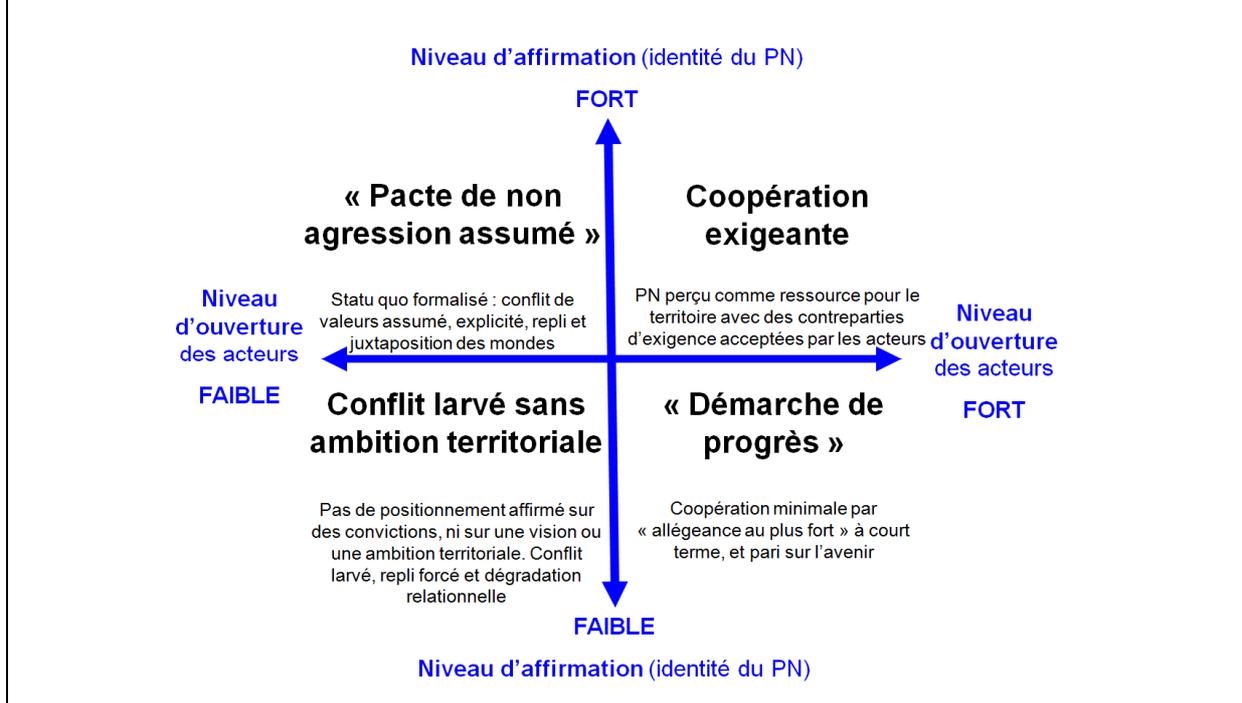


L'axe horizontal représente le niveau d'ouverture de l'EP-PN. Il est fort s'il est à l'écoute des logiques des autres acteurs, de leurs intérêts, s'il accepte leurs différences, la négociation de compromis voire s'aligne sur leurs demandes. Il est faible si l'EP-PN et les autres acteurs restent chacun centrés sur leur cadre de référence sans prendre la peine de s'ouvrir à celui des autres. L'axe vertical représente le degré d'affirmation de l'identité du PN : il est fort si les enjeux de protection du patrimoine sont prépondérants dans la négociation ; il est faible si ces enjeux spécifiques de la politique publique sont mis au second plan. Ce diagramme

dessine quatre cadrans dans lesquels on peut décrire quatre modèles extrêmes d'aboutissement de la trajectoire d'élaboration des chartes.

Si le niveau d'ouverture et l'affirmation de l'identité du PN sont forts, les attentes réciproques de l'EPPN et des acteurs du territoire sont fortes, la négociation est serrée dans une dynamique de coopération exigeante entre eux. Elle aboutit à une charte ambitieuse sur la préservation et appropriée, ce qui traduit un changement de gouvernance fort par rapport à la gouvernance historique : la charte est un projet de territoire ambitieux et partagé, ce que la loi de réforme de 2006 et les discours politiques qui ont entouré sa genèse appellent de leurs vœux. Si le niveau d'ouverture est fort et l'affirmation de l'identité du PN faible, « l'EP-PN éponge » épouse les intérêts des acteurs locaux et renonce à des enjeux de protection en contrepartie de l'engagement des acteurs du territoire et de l'adhésion des communes à une charte molle et appropriée. L'ambition du projet de territoire est faible et peu spécifique à un territoire de PN, mais l'adhésion des communes initie un changement de gouvernance que l'on peut lire comme un « pari sur l'avenir », une « démarche de progrès », chaque nouvelle charte gagnant en ambition par rapport à la précédente. Si l'affirmation de l'identité du PN est forte et le niveau d'ouverture faible, « l'EP-PN citadelle assiégée » est intransigent mais peu influent : la charte est ambitieuse sur la préservation mais peu appropriée. L'EP-PN ne court pas après l'adhésion des communes et l'action du PN se replie volontairement sur le cœur protégé, l'AA étant laissée sous la gouverne des élus locaux et de leur volonté plus ou moins grande de s'inscrire dans le développement durable. C'est le partage des territoires, autrement dit le statu quo par rapport à la gouvernance historique. Enfin, si le niveau d'ouverture et l'affirmation de l'identité du PN sont tous deux faibles, l'EP-PN renonce à son identité, la charte est molle, mais les relations entre acteurs sont à tel point marquées par la défiance qu'elle n'est pas appropriée. Les communes n'adhèrent pas et l'EP-PN se retrouve de fait cantonné dans son cœur. Par rapport à la gouvernance historique, l'impératif de formalisation de la charte aboutit à un recul avec un repli forcé de l'EP-PN et une dégradation relationnelle par rapport aux dynamiques de coopération entre les acteurs qui se construisaient peu à peu informellement dans la marge de manœuvre laissée par la loi de 1960. Le diagramme ci-dessous synthétise ce que solidifie l'objet charte dans chaque cas : une coopération exigeante, une démarche de progrès, un pacte de non agression assumé, ou un conflit larvé sans ambition territoriale.

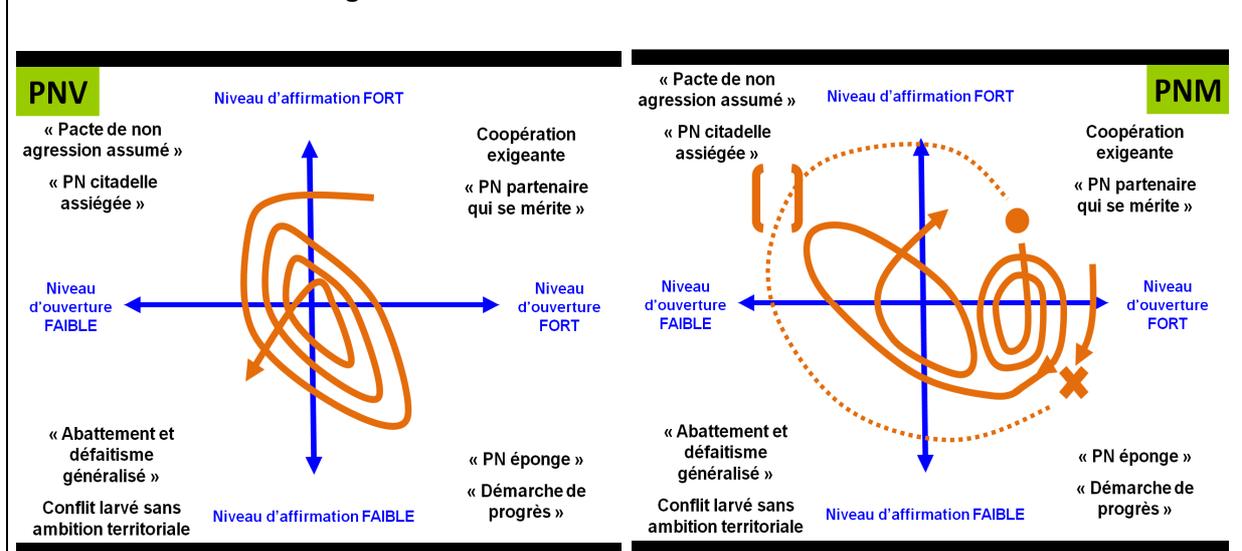
**Encadré 60 : Diagramme « ouverture vs affirmation d'identité » et mots clé pour représenter la trajectoire d'élaboration des chartes du PNV et du PNM**



## 2.1 : Schématisation des trajectoires de réforme du PNV et du PNM

En représentant les deux trajectoires sur ce schéma, on obtient des tracés très différents :

**Encadré 61 : Tracés des trajectoires d'élaboration des chartes du PNM et du PNV dans le diagramme « ouverture vs affirmation d'identité »**



A partir d'un point de départ similaire (ambition formelle de la réforme appelant à l'idéal d'une coopération exigeante), le tracé de ces trajectoires permet d'expliquer ces différences par des « points de bifurcation » orientant les phases suivantes de façon souvent irréversible. Ces points de bifurcation tiennent soit à des éléments extérieurs (facteurs contextuels), soit à des choix des réformateurs. Sans reprendre de façon exhaustive le travail qui nous a permis d'aboutir à ces tracés (qui n'est que la remobilisation des descriptions analytiques et comparatives précédemment exposées), nous listons dans les deux pages suivantes les principaux points de bifurcation en précisant leur nature : **en bleu, ils correspondent à des choix des réformateurs** ; en noir, ils relèvent d'éléments extérieurs qui s'imposent aux réformateurs. Un premier coup d'œil sur les diagrammes du PNV et du PNM permet déjà de souligner que la trajectoire d'élaboration de la charte du PNV est simple et très répétitive autour de boucles alternant des phases où la logique juridico-administrative nationale prime avec une affirmation des enjeux de protection et d'autres où la logique politique locale prime avec une priorisation sur le développement. La trajectoire du PNM apparaît beaucoup plus chaotique et imprévisible, avec une période où la charte « disparaît » (pointillés) et deux mécanismes en boucle : un premier alterne affirmation et « soumission » de l'EP-PNM dans des relations ouvertes de proximité avec les acteurs locaux ; un second est équivalent aux boucles de rapport de force observées dans le PNV. L'aboutissement des deux processus se situe enfin dans des cadrans différents : coopération exigeante dans le PNM, constituant le socle possible de nouvelles modalités d'action collective ; abatement et défaitisme généralisés dans le PNV autour de conflits larvés et d'un document peu approprié malgré sa faible ambition territoriale. Dans les tableaux ci-dessous sont numérotés et décrits les principaux points de bifurcation qui font passer d'une phase de la trajectoire à la suivante. Une analyse comparative montre que les principales similitudes concernent le point de départ (ambition formelle de la loi de 2006) et l'enclenchement, en fin de trajectoire, d'un mécanisme en boucle de rapport de force à partir du moment où la procédure formelle est lancée (rationalité juridico-administrative et enjeux nationaux de protection contre rationalité socio-politique et enjeux de développement local). Les principales différences sont les suivantes : au début de la trajectoire, l'affirmation et le faible niveau d'ouverture de l'EP-PNV enclenche d'emblée ce mécanisme ; dans le PNM, la primeur donnée aux élus et aux actions concrètes s'équilibre avec une affirmation de l'identité de l'EP-PNM « hors charte », puis les avancées de la phase délibérative des réunions valléennes s'équilibrent avec une prise de leadership fort enclenchant des boucles de cadrage/débordement au niveau local et « hors procédure formelle ». Fin 2012, la situation est très différente : désillusion en Vanoise et recul par rapport aux équilibres fragiles de sa gouvernance historique par une dégradation des relations ; socle potentiel de changement de gouvernance autour d'une charte comprenant des exigences et plutôt acceptée dans le PNM.

## Encadré 62 : Points de bifurcation de la trajectoire d'élaboration de la charte du PNV

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

## PNV

« Pacte de non agression assumé »

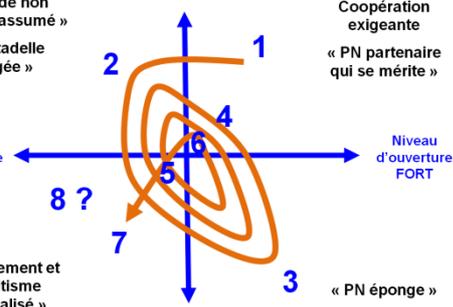
« PN citadelle assiégée »

Niveau d'ouverture FAIBLE

« Abatement et défaitisme généralisé »

Conflit larvé sans ambition territoriale

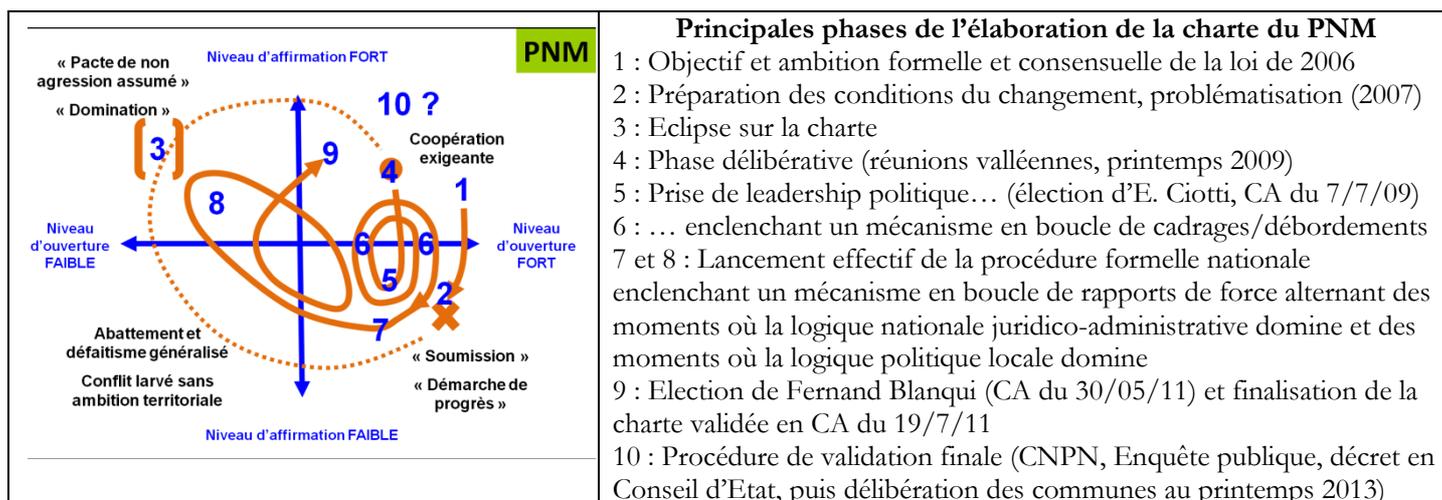
Niveau d'affirmation FORT

Coopération exigeante  
« PN partenaire qui se mérite »« PN éponge »  
« Démarche de progrès »

## Principales phases de l'élaboration de la charte du PNV

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

**Encadré 63 : Points de bifurcation de la trajectoire d'élaboration de la charte du PNM**



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

Intéressons nous maintenant aux points de bifurcation à l'articulation entre les phases des processus : en Vanoise, le passage d'une phase à l'autre est marqué par le tempo de la procédure et des instances formelles et se fait au moment de crises suivies de relances du processus ; dans le PNM le passage d'une phase à l'autre est en lien avec des choix politiques (notamment les changements de présidents du CA) et influencé à partir de 2011 seulement par la procédure formelle. Mais la conclusion importante à laquelle aboutit notre étude détaillée des points de bifurcation est que beaucoup d'entre eux (en bleu) correspondent à des choix des réformateurs, notamment en début de processus, puis plus ponctuellement. Notons qu'il n'y en a plus à partir de l'enquête publique, pendant la phase de procédure formelle finale où leur capacité d'influence est très réduite. Ces choix des réformateurs dans le PNM ouvrent des phases de coopération exigeante, alors que plusieurs de ceux des réformateurs dans le PNV les referment et entretiennent les boucles de rapports de force. Ces choix pèsent donc fortement sur la suite de la conduite de la réforme.

A l'issue de cette deuxième partie de la thèse, nous concluons donc à l'influence importante des choix des réformateurs sur la trajectoire d'innovation institutionnelle, même dans un contexte de forte inertie de la gouvernance historique des PNx. Les remarques précédentes permettent de confirmer la pertinence de notre volonté de « *prendre au sérieux les activités intentionnelles des réformateurs* » (Bézès et Le Lidec 2010, p 84) sans sur-évaluer ni sous-évaluer leur rôle. Nous n'avons ni postulé l'importance du rôle des réformateurs, ni postulé leur soumission aux contraintes extérieures. C'est par une analyse comparée des « *terreaux* » de l'élaboration des chartes que nous avons caractérisé d'une part les facteurs contextuels qui pèsent sur la conduite de la réforme de façon différente dans les deux PNx. C'est d'autre part par une analyse détaillée des points de bifurcation des trajectoires institutionnelles que nous avons pu aboutir à ce résultat. Il nous a incité à approfondir la question sociologique de l'autonomie des réformateurs dans la troisième partie de notre thèse en cherchant à caractériser dans le contexte spécifique de réforme de politiques publiques territoriales de la nature, deux idéaux-types du « *travail de réforme* ». Cette problématisation nous permettra de valoriser ce qui fait la particularité de notre travail de recherche : le suivi ethnographique sur six ans du travail des directeurs de PNx dans une politique publique à très forte inertie institutionnelle.



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

L'approche comparative des deux premières parties de notre thèse entre PNV et PNM nous a permis de décrire les mécanismes de reproduction de cette politique publique à forte dépendance au sentier. Elle nous a également permis de cerner les différences entre deux trajectoires de changement institutionnel aux logiques internes contrastées. Nous avons pu souligner des combinaisons de facteurs cohérentes éclairant ces différences. Parmi ces facteurs, certains tiennent à la façon dont les acteurs et en particulier les directeurs de PN se saisissent des éléments de stabilité et des sources de changement. Nous allons dans cette troisième partie passer à une posture plus explicative en prenant du recul par rapport aux cas particuliers du PNV et du PNM. Notre réflexion s'est enrichie de la connaissance d'autres chartes de PNx, d'un travail d'observation participante au sein de la commission « Parcs Naturels Régionaux et chartes de Parcs Nationaux » du CNPN qui étudie dans le détail l'ensemble des chartes de ces espaces naturels protégés et d'un travail bibliographique sur les PNR et les réserves naturelles... Notre troisième partie va donc considérer globalement les « politiques territoriales de la nature » (notées PTN) définies comme politiques publiques à responsabilités spécifiques de préservation du patrimoine naturel, culturel et paysager, portant sur un territoire défini selon une logique naturelle liée à cet enjeu. En France, cela recouvre les PNx, les parcs naturels régionaux, les réserves naturelles nationales et régionales, les parcs naturels marins, les sites du conservatoire du littoral et des conservatoires des espaces naturels, ainsi que les espaces naturels sensibles et les réserves de biosphère du programme « MAB » de l'UNESCO. Après le chapitre 6 de problématisation autour du travail de réforme et des spécificités substantielles de ces politiques publiques, nous dégagerons dans le chapitre 7 deux pratiques idéales typiques du travail de réforme des PTN, pour contribuer à la question sociologique de l'autonomie du réformateur dans leur transformation institutionnelle.

Notre thèse est la suivante : l'autonomie du réformateur peut influencer fortement la trajectoire de transformation institutionnelle. Mais elle n'est jamais donnée ni définitivement acquise et dépend étroitement de la pratique quotidienne du travail de réforme. Le réformateur peut la construire et l'entretenir même dans un contexte d'inertie très forte des politiques qu'il s'agit de transformer, comme celui des politiques territoriales de la nature. Certaines phases de la trajectoire de transformation institutionnelle sont cruciales pour cela : son démarrage et de courtes parenthèses où le réformateur peut travailler à ce que la dépendance au sentier du processus de réforme lui-même contraste fortement avec la dépendance au sentier institutionnel de la politique publique. Ainsi la gestion du processus de réforme, plus que sa substance, est au cœur de la construction de l'autonomie du réformateur et de l'ouverture d'une trajectoire d'innovation institutionnelle. Nous en montrons les modalités pratiques et en démontrons les mécanismes.

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

---

## Section 1 : Réformateur, travail de réforme, contexte et trajectoire institutionnelle

### 1.1 : Définitions et approche choisie

Commençons ici par repréciser ce que nous entendons par « réformateur » autour de la définition neutre d'agent auquel revient la responsabilité de la mise en œuvre concrète de la réforme. Cette définition ne suppose pas nécessairement qu'il partage le sens de la réforme et ne présage pas de son degré d'engagement dans la mise en œuvre. Elle souligne simplement le fait que cet acteur est porteur de l'intention et en position, du fait de ses responsabilités, de transformer les règles d'une institution. Cette définition est utilement précisée par la distinction qu'opère Vincent Simoulin, raffinant le modèle du référentiel, entre les différentes opérations constitutives d'une réforme qu'il appelle « *par imprégnation* ». « *L'émetteur* » décode la réalité et produit un modèle idéal. Dans le cas de la réforme des PNx, ce sont les acteurs qui partent du constat d'un blocage de la politique publique, pour arriver au vote de la loi de 2006, au premier rang desquels le député Jean-Pierre Giran qui en a été le porteur et le rapporteur. « *Le médiateur* » produit l'articulation entre l'idéal et l'existant et engage ses ressources matérielles, intellectuelles et humaines, son prestige, son autorité... pour mettre en œuvre concrètement la réforme. Il s'agit dans notre terrain de recherche des directeurs de PNx. « *Le récepteur* » accepte et valide la nouvelle articulation entre l'idéal et l'existant construite par le médiateur. Autour de l'élaboration de la charte, il s'agit autant du CNPN, du Conseil d'Etat, des maires que des populations locales par

exemple. Notre définition du réformateur correspond exactement à la définition ci-dessus du « médiateur » par Vincent Simoulin (2000).

Dans le chapitre 5 développant les regards croisés de trois approches théoriques sur l'élaboration des chartes comme trajectoire d'innovation institutionnelle, nous avons déjà souligné deux grands clivages qui marquent la littérature sur le changement institutionnel : les approches ciblant le regard sur la stabilité s'opposent à celles qui le ciblent sur le changement ; les approches qui défendent des modèles de changement par adaptations marginales s'opposent à celles qui défendent la possibilité de changements radicaux. Un troisième clivage traverse cette littérature autour de la question de l'autonomie du réformateur. Le modèle de la contingence structurelle (Lawrence et Lorsch 1967) avance que les organisations peuvent au mieux s'adapter et s'ajuster à un changement de leur contexte organisationnel sur lequel elles n'exercent en retour qu'une influence très limitée. L'autonomie du réformateur y est très faible. Elle n'existe même plus dans l'approche de l'écologie des organisations (Hannan et Freeman 1977, Hannan et Freeman 1984) fondée sur le postulat d'inertie des organisations et l'idée d'inspiration darwinienne que seules survivent celles dont les caractéristiques correspondent aux nécessités de leur environnement, sans que les autres aient aucune possibilité de réagir. De même, l'approche des néoinstitutionnalistes dits « sociologiques » (Hall et Taylor 1997) laisse peu de place à l'autonomie du réformateur en mettant en avant un principe d'isomorphisme institutionnel qui par des mécanismes coercitifs, mimétiques ou normatifs, conforme peu à peu toute organisation à un modèle institutionnel donné (Dimaggio et Powell 1983). L'approche de Colin J. Bennett (1991) s'en rapproche avec le concept de convergence. Les réformes se font par des jeux où les références, les acteurs... circulent et tendent à une uniformisation : il observe par exemple une forme « d'eupéanisation des politiques publiques » qui sans être une volonté de Bruxelles pioche dans différents modèles nationaux et diffuse des modèles à travers l'Europe. S'y opposent des auteurs qui défendent au contraire l'idée d'une autonomie irréductible des organisations et des acteurs face aux contraintes de leur environnement. Tout acteur et tout réformateur a la capacité au moins potentielle de développer de façon autonome une représentation de l'organisation et de son environnement. En d'autres termes, l'environnement organisationnel est institué, « enacted » (Weick 1967), par les acteurs et n'existe vraiment qu'à compter du moment où ceux-ci incorporent certaines de ses caractéristiques à leurs stratégies et à leurs pratiques. C'est ce qui sous-tend le concept de « *variable intermédiaire* » entre l'environnement et l'organisation défendu par Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977), et le modèle du « changement organisationnel dirigé » (Friedberg 1997). Nous nous inscrivons résolument dans cette seconde approche.

Notre second choix important de positionnement par rapport à la littérature tranche avec la temporalité des approches du changement institutionnel qui privilégient le temps long (Palier et Surel 2010). Notre perspective s'apparente plus à un suivi ethnographique pas à pas du travail conduit par des directeurs de PNx pendant six ans dans l'application de la réforme de 2006. Cette approche du « travail de réforme en train de se faire » rejoint plutôt les approches développées en sociologie du travail administratif, qui analysent l'Etat et l'administration « par le bas » avec un regard ciblé sur le travail des fonctionnaires détenant le « pouvoir de mise en œuvre », au point que Michael Lipsky les considère comme de véritables « policy makers » (1980). Plusieurs auteurs (Dubois 1999, Dubois 2009, Siblot 2006, Weller 1999) ont dans la même approche souligné l'importance des choix et jugements autonomes de ces « *street-level bureaucrats* » dans les interactions qu'ils ont avec les usagers des politiques publiques. Cette autonomie est notamment rendue possible par la complexité et/ou le flou des textes juridiques à appliquer, la variété autant que l'incertitude des situations de terrains à gérer, les limites du contrôle hiérarchique et l'asymétrie informationnelle qui leur est favorable au contact des bénéficiaires de terrain (Spire 2005). Certains fonctionnaires de terrain se considèrent d'ailleurs autant comme agents des citoyens que comme agents de l'Etat (Maynard-Moody et Musheno 2003). L'autonomie des chargés de mission qui enrôlent d'autres acteurs dans la mise en œuvre des politiques régionales est également soulignée par Michel Cattla (2007) : ces fonctionnaires en tiennent les rênes même s'ils n'en n'ont pas la responsabilité qui reste l'apanage des élus régionaux devant les électeurs. Dans un domaine s'approchant des politiques territoriales de la nature que nous analysons, Gilles Jeannot décrit selon la même approche de sociologie du travail administratif les « *métiers flous du développement rural* » de fonctionnaires dont le rôle est fondamental dans la mise en œuvre concrète de politiques publiques de plus en plus procédurales et caractérisées par des normes vides (Jeannot 2005, Jeannot 2008, Jeannot 2011). Dans un contexte d'innovation institutionnelle, Guillaume Gourgues décrit le travail de « fonctionnaires participatifs » chargés d'inculquer culture et pratiques participatives (Gourgues 2012). Plusieurs auteurs ont enfin abordé spécifiquement l'activité réformatrice de hauts fonctionnaires dans le cadre du « tournant libéral » des années 1980 : la direction du Trésor dans les politiques économiques (Cameron 1995), les administrateurs de l'INSEE dans les politiques sociales (Jobert et Théret 1994), la cour des comptes et l'inspection générale des affaires sociales dans les politiques de santé (Genieys et Hassenteufel 2001) et les fonctionnaires des grands corps dans la réforme de l'Etat (Bezes 2009).

Par « travail de réforme », nous entendons le travail quotidien de mise en œuvre opéré par les réformateurs (tels que définis ci-dessus) pour construire dans un contexte contraignant de dépendance au sentier, une action collective de transformation institutionnelle. Cette problématisation nous amènera à en caractériser les pratiques, à souligner les difficultés, les compétences et les ressources mobilisées. Le « travail de réforme » est donc constitué d'un ensemble « *d'investissements spécifiques visant intentionnellement à modifier les règles constituantes des institutions, dans des phases définies et parfois célébrées comme des moments (ré)instituant ou dans des occasions plus feutrées dans lesquelles les remises en cause importantes se font discrètes, loin de toute publicisation. Prise dans la texture « poisseuse » des institutions (Pierson 2000), la structuration d'une activité réformatrice renvoie donc à la construction d'une action collective de transformation, à la légitimité que des entrepreneurs de réforme parviendront (ou non) à asseoir, aux ressources et soutiens qu'ils réussiront à constituer et qui informeront le processus et les contenus de la réforme, mais aussi aux influences que l'ordre institutionnel exercera sur leurs activités en en façonnant les contenus, voire en en limitant les effets* » (Bézès et Le Lidec 2010, p 56). Rappelons que notre approche rejoint la triple posture revendiquée par ces auteurs : « *prendre quelques distances avec les approches exclusivement centrées sur les enjeux de reproduction* » ; « *prendre au sérieux les activités intentionnelles des réformateurs revendiquant la transformation de l'ordre institutionnel* » ; et « *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).

## **1.2 : Une problématisation suivant la perspective proposée par Niels Fligstein**

Dans cette perspective, nous suivons le raisonnement et la proposition de Niels Fligstein (1997, 2001, 2006, 2011) : soulignant les avantages mais aussi les limites des approches néoinstitutionnalistes du changement, celui-ci cherche à les enrichir d'une théorie de l'action qui leur manque. Cette lacune induit selon lui à la fois leurs difficultés à expliquer l'émergence de nouvelles institutions et le fait que ces approches sous-estiment la capacité des acteurs individuels à construire leur monde social :

*« The critique of both the sociological and rational choice perspectives that I want to make suggests that neither opens up the problem of action and gives real people much leeway in creating their social worlds. A sociological theory of action needs to take rational actor views*

*seriously in the sense that actors do pursue interests and aggressively engage in strategic interaction.* » (Fligstein 2001, p 110).

Pour éviter à la fois les critiques faites aux néoinstitutionnalistes de survaloriser le temps long, et aux pragmatistes d'une approche trop anecdotique et court-termiste, il propose de tenir ensemble une approche (macro) de moyen terme ciblée sur l'ordre local (qu'il nomme « le champ », mais que d'autres auteurs qualifient de « système » ou « d'ordre institutionnel »), et une approche (micro) ciblée sur le comportement de certains acteurs incarnés dotés de compétences stratégiques (« *skilled strategic actors* » que nous noterons « SSA »), dont le rôle peut être très important dans des situations de crises, de transformation ou de création institutionnelle :

*« Generally, the reproduction of fields depends on the skilled performances of actors in dominant organizations. But, under conditions of crisis or formation, it is possible for institutional entrepreneurs to create entirely new systems of meaning. These entrepreneurs are skilled strategic actors who find ways to get disparate groups to cooperate precisely by putting themselves into the positions of others and creating meanings that appeal to a large number of actors. »* (Fligstein 2001, p 106).

*« Social skill can be defined as the ability to induce cooperation among others. Skilled social actors empathetically relate to the situations of other people and, in doing so, are able to provide those people with reasons to cooperate. (...) When interacting, actors try to create a positive sense of self by engaging in producing meaning for themselves and others. »* (Fligstein 2001, p 112).

Niels Fligstein ouvre ainsi un champ de recherche ciblé sur deux questions essentielles : que font concrètement les « SSA », 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 ? Il distingue les situations instables propices à l'émergence d'un nouvel ordre local, les situations stables de reproduction institutionnelle, et comme intermédiaire, les situations de transformation. Ces dernières suivent souvent des situations de crise, de changement de contexte, de menaces externes ou de turbulences internes et sont identifiables par les limites rencontrées par les cadres de pensée et d'action habituels :

*« One can identify a real crisis in an existing field as a situation where the major groups are having difficulty reproducing their privilege as the rules that have governed interaction are no longer working. »* (Fligstein 2001, p 118).

Nous ciblerons notre problématisation sur ces situations de transformation institutionnelle, qui correspondent bien à notre terrain de recherche sur les PNx : la situation de blocage de la politique publique avec des crises locales et l'impossibilité de créer de nouveaux PNx a été le fondement de la réforme de 2006 et de l'annonce politique d'un changement de gouvernance. Ce sont du reste les situations dans lesquelles les directions de recherche proposées par Niels Fliegstein ont le plus de valeur ajoutée. Ce-dernier précise enfin que dans des situations d'inertie institutionnelle caractérisées par des asymétries de ressources

ou de pouvoir importantes et fortement solidifiées, le rôle des « SSA » est de fait réduit (Fligstein 2001, p 107).

Revenant à notre matériau de recherche et à son entrée spécifique par le suivi ethnographique du travail de réforme conduit par les directeurs de PNx, nous pouvons faire l'hypothèse qu'ils sont un exemple de « SSA », et que PNV et PNM sont deux cas particulièrement intéressants pour monter en généralité sur les deux questions posées par Niels Fligstein : d'une part ils présentent un cas d'échec et un cas de succès dans l'amorce d'une transformation institutionnelle a priori conséquente et initiée suite à une période de crise de la politique publique ; d'autre part, ils constituent un cas limite à très forte inertie institutionnelle avec de grandes asymétries de pouvoir, de nombreux points de véto et une dynamique de réactualisation puissante. Nous allons donc suivre sa proposition pour problématiser cette troisième partie de thèse sur le travail de réforme et l'autonomie des réformateurs dans les politiques territoriales de la nature au croisement, encore peu abordé dans la littérature, de la sociologie de l'action publique environnementale, de la sociologie du changement institutionnel et de la sociologie du travail.

Nous formulons notre problématisation 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 ?

Dans ce chapitre, nous nous focaliserons sur les caractéristiques substantielles des politiques territoriales de la nature pour défendre que le travail de réforme de ces politiques publiques peut être lu comme un problème d'action collective très paradoxal. Dans le chapitre 7, nous apporterons successivement des éléments de réponse aux deux questions posées par Niels Fligstein : que font concrètement les réformateurs « SSA » ? (cela nous amènera à considérer le travail de réforme comme activité de construction de la « variable intermédiaire » et à dégager deux idéaux-types du travail de réforme dans les politiques territoriales de la nature). Comment mettre en évidence les interdépendances entre le contexte, les caractéristiques du travail de réforme et la trajectoire d'innovation institutionnelle ? Nous verrons que la mobilisation du concept d'autonomie permet de le faire.

Il est important, en préalable à la réflexion de cette troisième partie de rappeler en guise d'avertissement au lecteur, que notre choix de problématisation pourrait laisser penser que nous survalorisons le rôle des réformateurs en oubliant l'influence du contexte. Il n'en est rien : nous avons, dans l'étude du terreau de l'élaboration des chartes de la Vanoise et du Mercantour, clairement souligné des différences de contexte institutionnel qui pèsent fortement sur les trajectoires de réforme. Notre propos, en ciblant maintenant le regard sur le rôle et les pratiques des réformateurs, est bien de documenter la question de leur d'autonomie compte tenu de ces contraintes de contexte.

## **Section 2 : Un problème d'action collective à l'aune de la tragédie des communs**

### **2.1 : Action collective et tragédie des communs**

Toute réforme des 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) ; et 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 dont la matrice des « utilités » de chacun des prisonniers se résume ainsi :

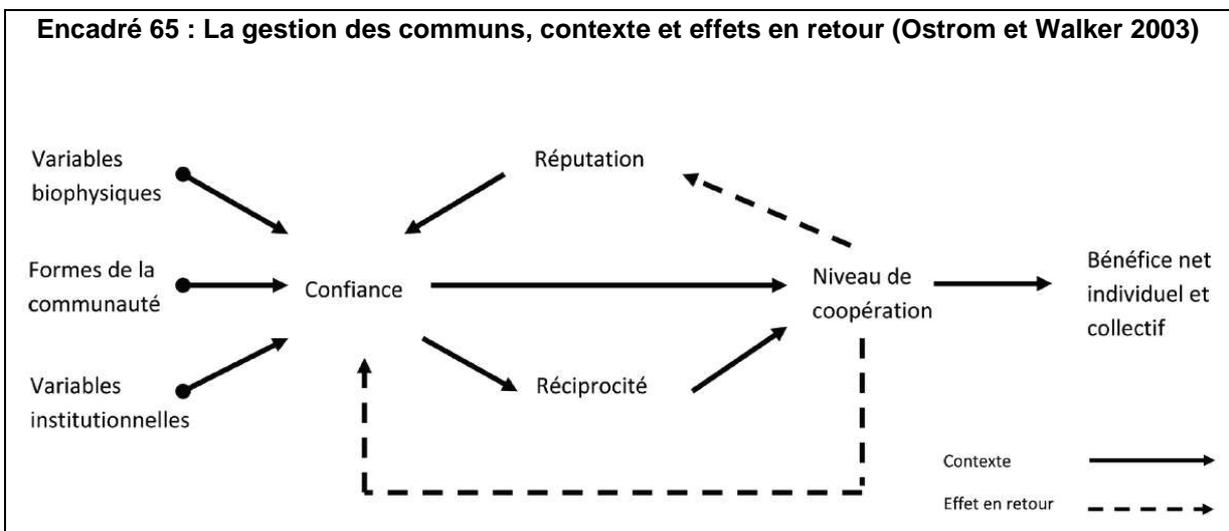
**Encadré 64 : Le dilemme du prisonnier (Albert W. Tucker, 1950)**

	<b>Prisonnier 2 se tait</b>	<b>Prisonnier 2 dénonce</b>
<b>Prisonnier 1 se tait</b>	6 mois / 6 mois	10 ans / liberté
<b>Prisonnier 1 dénonce</b>	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. 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 valorisant que l'alternance entre tentation et duperie. 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.

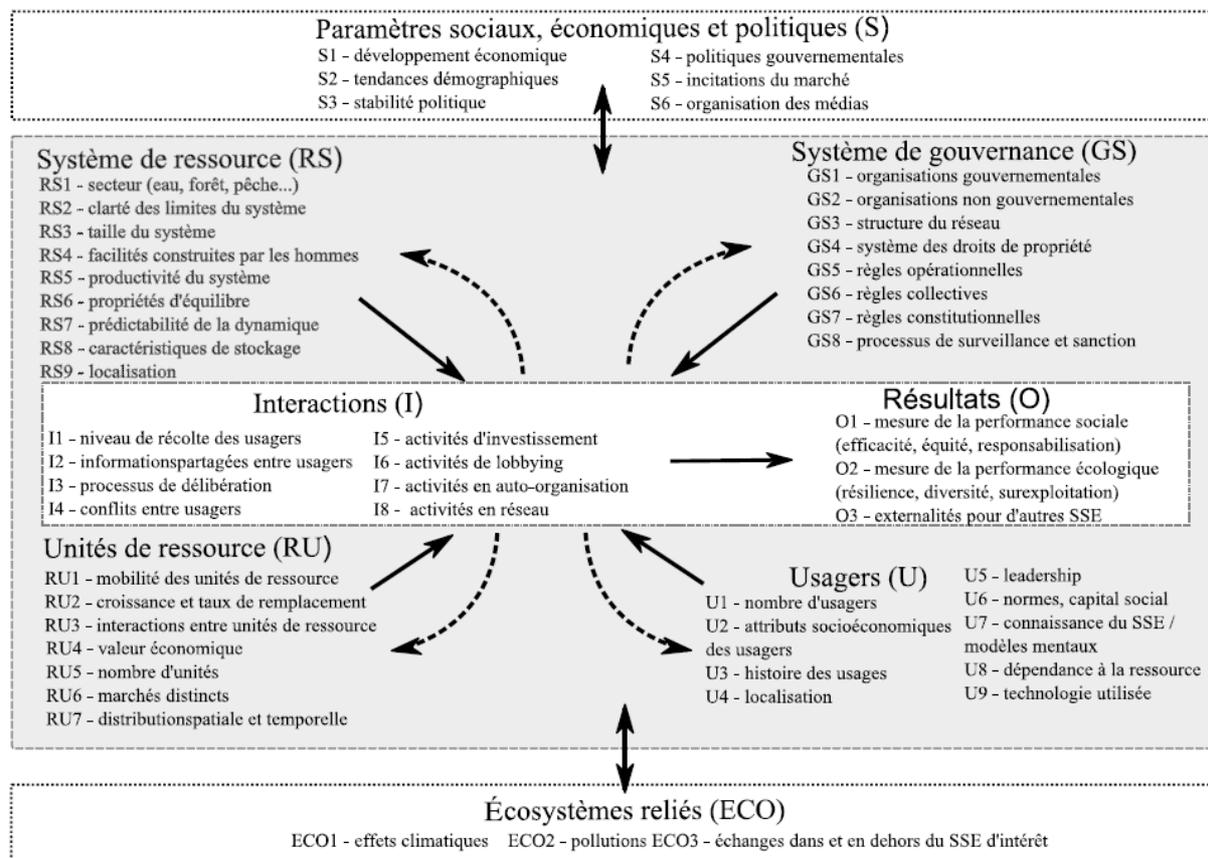
Les biens communs sont définis comme suit : « *sont communs (commons) les biens sur lesquels aucune unité sociale (individu, famille, entreprise) ne dispose de droits exclusifs, qu'il s'agisse de droits de propriété ou de droits d'usage* » (Compagnon 2008). Le dilemme du prisonnier appliqué à la gestion 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. 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'usagers 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 66 : Cadre d'analyse de la durabilité des systèmes socioécologiques**  
**Schéma adapté de (Ostrom 2007, Ostrom 2009, Ostrom 2010)**



**2.2 : Action collective de transformation institutionnelle et action collective de gestion d'un patrimoine commun**

2.2.1 : Faire de la gestion de la nature un problème commun : un pari 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'usagers. 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 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 1960, 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 1980 sur la « *gestion patrimoniale* » (Leroy et Mermet 2004) ou la « *gestion intégrée* » de l'environnement et des territoires<sup>24</sup>. Mais le 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). Une synthèse des multiples dimensions de ce concept est présentée en annexe (volume 2).

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

---

<sup>24</sup> 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)...

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, de communication faible 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 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 un 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.

### 2.2.1 : Le paradoxe d'une action collective de transformation institutionnelle qui contrarie l'action collective de gestion en patrimoine commun

Elinor Ostrom 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 communautaire des ressources naturelles (Cox, Arnold et al. 2010) pour envisager leur poids et leur pertinence au vu de nos terrains empiriques de PTN (annexe, volume 3). Le croisement systématique entre le modèle de la gestion des communs et nos terrains de PTN montre 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 qu'incomplètement saisis dans une entrée sectorielle par les ressources et les usages, car ils recouvrent aussi des espaces et des aménités (valeurs esthétiques, identitaires, récréatives) : certaines variables du modèle 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). La clarté des limites et du système de sanction sont par ailleurs avancées comme déterminantes dans la littérature sur les Communs (Ostrom 1990, Ostrom 2010). 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. Mais 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. 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 érousse la frontière du cœur de parc, et le caractère hybride des chartes brouille les limites entre contraintes imposées et engagements contractuels. Les AOA sont parfois perçues comme zones d'extension 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... Autrement dit, sur cette question des limites et du système de sanction, les évolutions de l'action collective de réforme institutionnelle contrarient la construction d'une action collective de gestion en patrimoine commun puisqu'elles réduisent la clarté des limites et du système de sanction. Il y a encore d'autres éléments qui font que les réformes en cours ne facilitent paradoxalement pas la gestion en commun du patrimoine territorial : la démarche contractuelle induit une porosité croissante des limites et des missions avec un effacement de l'Etat qui, quoique contesté avait un rôle clair d'imposition assumé ; l'impératif d'ouverture conduit au conflit dans un contexte de méconnaissance croisée qui porte à la théâtralisation dans les scènes publiques, et l'impératif d'évaluation peut être un vœux pieu compte tenu de la complexité de ces politiques publiques.

Ce passage par la littérature sur les Communs et les dilemmes de l'action collective permet par ailleurs 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, notamment parce que le capital social (variable clé pour Elinor Ostrom) 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 « du prisonnier » se répètent et si les acteurs du territoire sont en mesure d'évaluer les avantages et les inconvénients de la coopération avec le PN. Les premières phases de la trajectoire de réforme d'une PTN sont fondamentales pour cela. L'analyse croisée entre la littérature sur la gestion des communs et le terrain des PTN 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. Elle nous a enfin permis de cibler quatre directions dans lesquelles approfondir notre analyse des spécificités des PTN, en particulier celles qui éclairent leur inertie institutionnelle et qui ont des incidences sur le travail de réforme : leur basse gouvernamentalité singulière qui entretient un écart entre la réalité et des discours souvent très simplificateurs ; le caractère spécifiquement clivant de leur dimension identitaire qui soulève des enjeux de valeurs ; l'importance qu'y ont les non-humains avec comme incidence le poids des normes juridiques ; et la culture institutionnelle de ces politiques publiques, qui les rend peu perméables à plusieurs des grandes transformations contemporaines de l'action publique. Ces quatre points seront l'objet de la section suivante.

## Section 3 : Travail de réforme et spécificités des politiques territoriales de la nature

Rappelons que nous entendons par « politiques territoriales de la nature » (notées PTN) les politiques publiques à responsabilités spécifiques de préservation du patrimoine naturel, culturel et paysager, portant sur un territoire défini selon une logique naturelle liée à cet enjeu. Notre propos ne couvre donc que les politiques territoriales affichant explicitement l'objectif de protection du patrimoine, le cas échéant en plus de l'aménagement du territoire et du développement économique ou social, qui sont les trois pôles autour desquels se sont construites les politiques publiques environnementales. Dans ce champ, les politiques territoriales de la nature ont plusieurs caractéristiques singulières : leur objet est assez clairement défini, alors que le secteur environnemental rencontre des difficultés récurrentes de « *définition, de bornage de ses objets, de stabilisation de ses catégories d'interventions* » (Lascoumes et Le Bourhis 1993, p 9) ; leur ancrage territorial est fort, avec des équipes spécifiquement dédiées à la gestion de ces territoires, alors que les politiques publiques environnementales n'ont jamais pu instituer de services déconcentrés en dessous du niveau régional (Lascoumes et Le Bourhis 1993) ; enfin, elles ont eu une institutionnalisation spécifique au sein du ministère de l'environnement depuis sa création en 1971 : la direction de la protection de la nature (1975-1992), la direction de la nature et des paysages (1993-2008), et la direction de l'eau et de la biodiversité aujourd'hui. Notre définition des PTN correspond à ce que le monde gestionnaire appelle « aire protégée ». L'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) la définit depuis 2007 comme « *un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associées* » (Dudley 2008). Notons, comme l'illustre cette définition, que ces politiques territoriales de la nature sont hétérogènes en termes de niveau de protection (catégories du classement UICN), de moyens dédiés, de modalités d'action, de taille, de gouvernance... mais ce regroupement s'est avéré pertinent en termes de difficultés et de pratiques pour l'analyse du travail de réforme qui nous intéresse. Les paragraphes qui suivent sont une synthèse d'analyses détaillées que le lecteur intéressé pourra consulter en annexe (volume 3 de notre thèse). La partie I de notre thèse a établi empiriquement la forte inertie de la politique publique des PNx en montrant que les négociations à l'œuvre lors de l'élaboration des chartes sont très largement

l'occasion de réactualiser leur gouvernance historique. Nous allons ici caractériser d'un point de vue plus théorique les facteurs qui permettent de l'expliquer. Ils convergent vers une idée forte : dans une réforme de PTN, beaucoup de choses se jouent en dehors de l'objet même de la réforme (la charte pour l'exemple des PNx), ce qui met les réformateurs face à un paradoxe difficile à gérer : il leur faut se concentrer sur cet objet alors même que les enjeux réels le dépassent très largement... ce qui ne favorise pas a priori leur autonomie.

### **3.1 : L'inertie du discours et de son écart avec la réalité : les difficultés d'un travail de réforme complexe sur une scène de théâtre**

Les politiques de la nature qui sont l'objet de notre travail sont relativement récentes (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...). Elles ont été pensées dans une seconde moitié du vingtième 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). La jeunesse, le caractère foisonnant et non stabilisé de ce domaine d'action publique 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. A ce facteur d'histoire institutionnelle des politiques de la nature qui éclaire leur complexité, il faut ajouter des spécificités liées à leur substance même. « *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* »<sup>25</sup>... 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). Mais les moyens de mesures de la biodiversité sont 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 de la notion, ou encore les conflits et débats contradictoires qui remettent l'action à plus tard (Séné 2010). 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). De plus, la marge de manœuvre de leurs gestionnaires 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

---

<sup>25</sup> 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

volonté de convergence particulièrement forte (Jordan, Schout et al. 2004). Au niveau infranational, les PTN 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 la 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 (Mougnot 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). Le double mouvement d'extension du champ des missions 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.

Piloter des PTN est chose complexe... les réformer l'est encore plus ! Les problèmes de gouvernabilité dus à la complexité substantielle des PTN sont documentés dans la littérature par 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 toujours controversé des problèmes 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 difficulté à élaborer ou faire accepter des objectifs clairs, autrement dit, à

réaliser un consensus autour d'un projet ou d'une règle du jeu reconnue (Theys 1993). L'ensemble de 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... (Salles 2009).

Or les discours sur les PTN ont du mal à s'ajuster à cette complexité. Ils tournent facilement à la caricature. La théâtralisation fait partie des règles de leur gouvernance historique. Les caricatures s'organisent autour de deux grands paradigmes : le paradigme anthropocentré et le paradigme écocentré entre lesquels le travail de réforme, qui lui aussi est caricaturé et réinterprété à loisir, doit progresser sur une ligne de crête entre deux « précipices ».

**Encadré 67 : 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**

<b>Le « précipice » anthropocentré</b>	<b>Le « précipice » écocentré</b>
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
...	...

Sortir du théâtre est donc l'une des toutes premières difficultés pour le réformateur car, s'il est possible de négocier avec des acteurs incarnés, toute tentative est vouée à l'échec si l'on « s'adresse » à des rôles théâtraux. A cette complexité sustantielle s'ajoute le grand écart

entre discours et réalité dans ces politiques publiques et le fait surprenant qu'il ne gêne pas les acteurs. Trois types de discours contradictoires coexistent : celui des représentations communes dominé par des archétypes très peu informés, celui hyper technicisé de l'écologie scientifique et celui souvent alarmiste de l'écologie politique (Lascoumes 1994). Ils se maintiennent dans le temps pour des raisons stratégiques mais aussi pragmatiques : la complexité et le caractère encore controversé de l'objet « nature » (ou biodiversité) qui est l'objet des PTN sont tels qu'une simplification est nécessaire pour pouvoir s'en saisir. Le réformateur est alors confronté à l'inertie de la « pensée simple » : conduire une réforme complexe alors que tout le monde « pense simple » ; simplifier pour expliquer et faire adhérer au risque de prêter le flan aux caricatures et de retourner sur la scène de théâtre. Le grand écart accepté entre discours et réalité a enfin une conséquence essentielle sur la pratique du travail de réforme : la portée des arguments rhétoriques est limitée voire contre-productive. D'où l'importance du comportement du réformateur porteur de messages « non verbaux » pour dépasser l'inertie des discours et du théâtre que le réformateur doit accepter tout en gardant un recul nécessaire pour construire son autonomie.

### **3.2 : L'inertie des clivages identitaires et des valeurs : la sinuosité d'un travail de réforme entre conviction éthique et réputation de neutralité**

Les rapports à la nature des acteurs, y compris du réformateur sont façonnés par des choix identitaires et de valeurs qui s'organisent autour de trois grands modèles dessinant les rapports entre l'homme et la nature : la protection, la conservation par une gestion adaptée et l'exploitation. Ils ont été décrits dans la littérature (Depraz 2008, Larrère et Larrère 1997, Mose 2007, Philipps 2004, Rodary, Castellanet et al. 2003). On peut les 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.

Les PTN se situent aussi à la croisée de trois régimes d'engagement, que distingue Laurent Thévenot dans son approche de sociologie pragmatique (Thévenot 2006). Le régime de la familiarité correspond aux liens qui s'établissent localement entre une personne et son environnement. Il est fait de repères singuliers et personnels, en dehors de toute scène publique, mais qui forgent la dimension identitaire de son rapport à la nature. 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 (Boltanski et Thévenot 1991). Le travail de réforme demande d'articuler à bon escient ces 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 avec une épreuve publique qui aboutit au blocage des conflits en valeurs. La façon de les articuler et donc l'ordre des phases du travail de réforme compte beaucoup car toutes les négociations qui le composent ont une dimension identitaire plus ou moins cachée qui fait que toute montée en généralité, tout déplacement sur le terrain de l'éthique et des valeurs présente un grand risque d'impasse, de conflit frontal et a minima de grande inertie : on peut comprendre les valeurs d'autrui, mais des valeurs ne se discutent pas et ne se changent pas du jour au lendemain.

Les PTN se situent également à la croisée de plusieurs régimes de justification (Boltanski et Thévenot 1991). Avec la multiplication de conflits sur la scène publique dans lesquels des acteurs 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). 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. 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. Quant à 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, elle reste controversée. 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. 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 ou 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 références communes sont

donc les principales réponses apportées à ce jour aux limites de la cité verte, si tant est qu'elle existe. La mobilisation des arguments écologiques dans le travail de réforme peut donc tout autant attiser des clivages de valeurs (régimes de justification) qu'être détournée pour justifier la perpétuation de comportements existant et donc l'inertie institutionnelle.

La prégnance de la dimension des valeurs a enfin des incidences sur la personne du réformateur. Sa trajectoire biographique sera donc déterminante. Son identité sera bousculée voire transformée dans une réforme qui directement ou indirectement lui posera 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 ? En quoi cette réforme interroge-t-elle son choix de carrière, les raisons pour lesquelles il a choisit le poste et les responsabilités qui sont les siennes ? Quel équilibre trouver entre un rôle de fonctionnaire qui applique des consignes et des convictions profondes éventuelles de militant de la protection de la nature ?... Les PTN étant « porteuses de sens », les choix éthiques du réformateur et la conscience qu'il en a sont déterminants : ils se traduiront par un mélange spécifique dans ses positionnements entre la rhétorique écologique, la mise en avant d'enjeux économiques, la critique du mode de développement actuel, la pédagogie pour faire prendre conscience de « la vérité » et tirer la sonnette d'alarme de l'urgence écologique, le raisonnement « en mode complexe » tentant de faire le lien entre des visions multiples ou encore le travail de porte-parole des non-humains. L'éthique du réformateur des PTN est importante pour qu'il ait ses propres repères dans un processus largement indéterminé. Mais sa réputation de neutralité est indispensable au travail de médiation qui fait aussi partie de son quotidien. Allier conviction éthique et réputation de neutralité est l'un des principaux paradoxes que le réformateur des PTN doit parvenir à dépasser : la première lui permet de tenir un cap dans une trajectoire de réforme complexe ; la seconde lui permet de construire son autonomie (voir développement plus bas) en assumant une coopération conflictuelle avec l'ensemble des acteurs et en évitant d'épouser la vision d'une des coalitions réformatrices qui, ancrée dans des valeurs, serait irréconciliable avec celles des autres coalitions.

### **3.3 : L'inertie des non-humains et de leurs représentants : les difficultés d'un travail de réforme cadré par les êtres de nature et la logique autonome du droit**

Les non-humains que sont les êtres de nature 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. Comme ils ne « parlent » pas, 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, que ce soit de façon explicite ou sous-jacente :

*« 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 voir 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 loups 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 (...) 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).*

En 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, des éleveurs ovins de la société d'économie alpestre montent au créneau et menacent de saccager la fête s'ils n'obtiennent pas l'autorisation de tirer 4 ou 5 loups en juin. 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 en otage 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. Les êtres de nature sont bien plus que l'objet des PTN : ils sont des partenaires obligés de l'action et dressent aux humains des épreuves régulières qui testent la solidité autant politique que scientifique des arrangements entre eux. La répartition des plantes protégées structure plus les jeux d'acteurs en Vanoise que les négociations de la charte. Ces dernières ont beau évoluer, les plantes protégées restent elles au même endroit et contribuent à la grande stabilité de la gouvernance locale.

Mais l'inertie institutionnelle des PTN tient aussi indirectement aux représentants des êtres de nature dont les principaux sont les textes de droit. La dimension textuelle prégnante des PTN fige de nombreux équilibres et en fait des « tigres de papier » qui ont leur logique propre, parfois contradictoire 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).*

L'inertie due à la dimension juridique forte des PTN tient aussi au grand risque d'enfermer le travail de réforme dans le dilemme de la formalisation. 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. Faut-il préciser les textes au risque de supprimer toute marge de manœuvre future ou au contraire maintenir un grand niveau de généralité au risque qu'ils rendent possibles différentes interprétations une fois que le contexte de leur écriture et les compromis contingents sur le sens des mots auront été oubliés ? 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 actes publics conventionnels (Lascoumes et Valluy 1996) sur lesquels se fondent les PTN correspondent à ce type qui s'attache surtout à définir un cadre permettant d'envisager des actions futures. 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. Au-delà du fond, le problème de la formalisation en tant que tel peut donc enliser le travail de réforme dans des allers et retours incessants entre volonté de précisions et demandes de flou, voire entraîner un recul par rapport aux règles informelles qui régissaient les relations entre acteurs.

La dimension juridique des PTN les confronte enfin à la controverse actuelle sur la place du droit dans la société. Cette incertitude, que nous avons concrètement illustrée par la controverse sur la nature de la charte ne fait qu'accentuer le dilemme de la formalisation. 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* ». 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* » (Lascoumes 1990) : 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). La conclusion de nos observations sur les 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 et toutes les deux sont mobilisées dans la négociation.

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. La possibilité de dépasser l'inertie due aux non-humains et à leurs représentants dépend beaucoup de l'activité d'expert du réformateur : compte tenu de ses compétences, de ses valeurs, de sa réputation, investit-il ou est-il investi d'un rôle de porte-parole des êtres de nature, autrement dit d'expert de la nature ? Si c'est le cas, son activité réformatrice sera d'autant plus sensible à l'inertie des non-humains car elle y sera identifiée. Cette prise de parti peut également gêner les activités de courtier et de généraliste qui sont tout autant essentielles au travail de réforme. A ce propos, la trajectoire biographique du réformateur compte beaucoup. Une autre forme d'expertise est aussi en question : celle que nécessite l'activité de synthèse et de rédaction : le réformateur doit trouver un équilibre entre flou et précision, formel et informel, contexte de négociation présent et anticipation du contexte de négociation futur, négociation entre humains et incursions possibles des non-humains... L'analyse que nous avons conduite montre que le déroulement des temps forts du travail de réforme en coulisses et une approche synthétique dans la rédaction plutôt qu'une approche analytique retraçant de façon transparente tous les avis d'acteurs sont de nature à créer de l'autonomie au réformateur en permettant les ajustements et la gestion des « débordements » des non-humains autant que ceux nécessaires à l'efficacité concrète du droit.

### **3.4 : L'inertie d'une culture institutionnelle spécifique : un travail de réforme entre respect d'une identité et transformations contemporaines de l'action publique**

Les politiques de la nature sont spécifiquement marquées depuis les années 1980 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). On peut le qualifier 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 Castellanet 2003) ou de préservation statique (Mose 2007) pour le premier paradigme ; conservation participative ou intégrée (Rodary et Castellanet 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 vis-à-vis d'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 la nature et les 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) car 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, Castellanet et al. 2003). Enfin, certains auteurs avancent que ce paradigme actuellement dominant repose sur des percepts idéalistes qui gommement 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 des deux paradigmes principaux, nous reprenons en annexe (volume 2) le tableau comparatif dressé par Clara Therville sur le sujet (2013). Nous avons vu, notamment autour de la question de l'évolution des rôles des EP-PNx et de ses agents, que cette controverse paradigmatique pesait sur le cours de la réforme des PNx.

En plus de cela, les réformes actuelles des PTN sont porteuses de transformations générales en tension avec leur culture 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 culture institutionnelle historique, marquée par le paradigme ségrégatif. 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, à l'époque émergent et comportant une grande diversité d'actions sectorielles a largement échappé à l'acte 1 de la décentralisation en 1982. 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'ont accompagnée. Les PTN, ou en tout cas leur perception, fait encore souvent largement écho aux administrations de type wébérien (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). Le tournant procédural des politiques publiques (Lascoumes 1998) entre en tension avec la structure institutionnelle des PTN: le référentiel attaché à la protection de la nature et du patrimoine repose en effet sur un impératif scientifique, renforcé par le risque d'érosion de la biodiversité, et qui entre en tension avec l'impératif délibératif : la parole de l'expert scientifique est surplombante, tranche, arbitre et donne une légitimité substantielle aux décisions.

La culture institutionnelle des PTN est enfin bousculée par la managérialisation et 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). 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), les PTN ont un caractère très dispersé et foisonnant. L'idée d'une agence de la nature susceptible de les intégrer ne date que de 2010 (Cgedd 2010). 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. A partir de 2010 ces réformes structurelles discrètes et de fond interfèrent avec l'avenir de ces institutions peut-être plus que la réforme de leur 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'années, notamment avec l'avènement des services écosystémiques (Millenium Environmental Assessment, 2005) définis comme les bénéfices que les hommes tirent des fonctions assurées par les écosystèmes. 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 suivant les transformations générales de l'action publique et ce en quoi elles achoppent spécifiquement dans les PTN.

**Encadré 68 : Transformations générales des politiques publiques et facteurs de tension spécifiques dans les politiques territoriales de la nature**

	<b>Transformation générales des politiques publiques</b>	<b>Facteurs de tension spécifiques dans les PTN</b>
<b>Européanisation</b> 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).
<b>Territorialisation</b> et <b>contractualisation</b> 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.
<b>Impératif délibératif</b> 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.
<b>Tournant néolibéral</b> 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.

## Conclusion du chapitre 6 : Travail de réforme et spécificités substantielles des politiques territoriales de la nature

Dans ce chapitre, nous avons défini puis caractérisé les spécificités des PTN pour en démontrer l'inertie institutionnelle en l'éclairant d'un point de vue théorique. Nous avons envisagé ces réformes sous l'angle d'un problème d'action collective et de « 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, de basse gouvernamentalité et caractérisées par un écart important entre discours et réalité ; elles sont ensuite particulièrement clivantes car assises sur des dimensions symboliques, identitaires et de valeurs très importantes ; ce sont également des politiques publiques « des non-humains » et le rôle des « êtres de nature » y est central, que l'homme le veuille ou non, que ce soit directement ou par leur dimension juridique et documentaire ; leur culture est enfin prégnante et rend difficile la mise en œuvre de plusieurs des grandes transformations de l'action publique contemporaine.

Toutes ces analyses convergent vers deux conclusions qui mettent les réformateurs face à deux grands paradoxes difficiles à gérer : il leur faut se concentrer sur l'objet de la réforme alors que les enjeux réels le dépassent très largement ; et les dynamiques de changement initiées par les réformes des PTN ont paradoxalement plutôt pour effet de renforcer leur inertie institutionnelle. Ce n'est pas le fait d'une « résistance au changement » à laquelle on pourrait trop superficiellement l'attribuer, mais la résultante de mécanismes dont les principaux sont les suivants. La logique de construction d'un projet commun (paradigme intégrateur) dans un contexte où la gestion de la nature ne fait pas problème commun conduit à un effacement de l'Etat et des limites entre sa responsabilité et celle des autres acteurs. Cet effacement de l'Etat dans les discours contraste avec un renforcement dans les pratiques, les relations voire les souhaits de certains acteurs : Elinor Ostrom a montré que la clarté des limites, des rôles et du système de sanction favorise la gestion en patrimoine commun. A mesure que le partenariat et la démarche contractuelle augmentent le flou, nous avons vu des acteurs réclamer des règles claires, regretter les PNx d'hier aux frontières enfin acceptées, demander des arbitrages à l'Etat national pour sortir des errances de certaines négociations locales... autrement dit conforter l'inertie institutionnelle. L'impératif de transparence et la pression d'évaluation sur la rédaction des documents-chartes ont paradoxalement précipité les réformateurs dans le dilemme de la formalisation plutôt que de leur laisser le temps de travailler sur les relations (travail sur le capital social). Enfin, nous avons vu que l'impératif de participation referme plutôt le jeu d'acteurs qu'il ne l'ouvre : dans un contexte de méconnaissances croisées, le débat dans les scènes publiques tourne facilement au théâtre, à la caricature et renforce donc cette règle de la gouvernance historique. En bref, nous avons montré que dans le contexte spécifique des PTN, la construction de l'action collective de transformation institutionnelle que vise le travail de réforme rend difficile la construction de l'action collective de gestion d'un patrimoine territorial commun, avec laquelle elle est pourtant totalement imbriquée ! Il en résulte un risque

d'inertie institutionnelle accru : soit la construction de la gestion en patrimoine commun progresse mais la réforme piétine et aboutit à une simple formalisation des jeux d'acteurs préexistants ; soit l'action collective de transformation avance en apparence, mais au prix de régressions dans les jeux d'acteurs qui font qu'*in fine*, elle risque de solder (de se formaliser dans le cas des chartes) par des équilibres en retrait par rapport à ceux qui prévalaient.

Dépasser cette inertie due aux tensions entre la culture institutionnelle des PTN et les transformations contemporaines de l'action publique demande au réformateur un travail de composition périlleux entre respect de l'identité de ces politiques et engagement pour mettre en œuvre ces transformations. Il y parviendra d'autant mieux qu'il évitera deux écueils : celui d'endosser le rôle porte-parole de la culture historique ; et celui d'endosser le rôle de défenseur du nouveau management public, tout en évitant d'essayer de trouver des solutions simples à des paradoxes, des ambiguïtés et des ambivalences qui n'en n'ont pas. Ces paradoxes et injonctions contradictoires sont propres à déstabiliser le réformateur s'il ne les accepte pas comme tels. Les acteurs ont de plus 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 reposer 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).

Cela se traduit par les errances entre des demandes contradictoires (de précision et de flou dans les textes par exemple) et des positions d'acteurs variables : une décision d'autorité, réalisée discrètement, est souvent acceptée en coulisse par ce qu'elle permet de sortir d'une situation d'impasse, alors qu'elle est cause de conflit dans les scènes publiques. 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 porteuses d'injonctions contradictoires : 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 écrit 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'attraction d'un raisonnement simple incite à plonger : le précipice anthropocentré et le précipice écocentré.

A l'issue de cette montée en généralité à partir du cas des PNx qui nous a amené à analyser les spécificités substantielles des PTN et à titre de transition avec le chapitre suivant, il est important ici de rappeler notre problématisation : 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 ?

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

---

Après le changement de focale du chapitre précédent sur les PTN en général, nous allons revenir à notre approche ethnographique du suivi du travail de directeurs de PNx et repartir de ce qu'ils font concrètement au quotidien, de la manière dont ils en parlent et dont ils le vivent. Nous allons commencer par un panorama d'activités que l'on pourrait qualifier « d'unitaires » et montrer qu'une des spécificités du travail de réforme est qu'elles sont orientées vers trois objectifs qui construisent « la variable intermédiaire » (Crozier et Friedberg 1977, Friedberg 1997). Rappelons que ce concept traduit la capacité au moins potentielle qu'a tout acteur de développer de façon autonome une représentation de l'organisation et de son environnement. L'environnement organisationnel est institué, par les acteurs et n'existe vraiment qu'à compter du moment où ceux-ci incorporent certaines de ses caractéristiques à leurs stratégies et à leurs pratiques. Cela nous permettra de caractériser deux idéaux-types du travail de réforme des PTN en durcissant les traits de nos terrains de recherche : un travail de réforme « formel par planification » et un travail de réforme « relationnel par émergence » (première section). Nous envisagerons ensuite une autre caractéristique de l'activité réformatrice que nous étudions : c'est l'activité de cadres intermédiaires de l'administration. Nous verrons que cela implique des difficultés supplémentaires, en particulier dans les PTN, autour de la gestion de paradoxes, d'ambivalences et d'ambiguïtés que ces « cadres intermédiaires de réforme » dépassent par un travail spécifique d'interprétation, de composition et de modélisation (deuxième section). Enfin, pour caractériser les interdépendances entre contexte, trajectoire de changement institutionnel et caractéristiques du travail de réforme, nous mobiliserons le concept d'autonomie : quand et comment les « cadres intermédiaires de réforme » construisent-ils leur autonomie (troisième section) ? Nous verrons qu'il est possible de limiter les dynamiques de réactualisation, mais que cela demande un travail d'ajustements permanents difficiles dans un travail de réforme « formelle par planification ». Ils sont au contraire facilités par un travail de réforme « relationnelle par émergence » si les choix quotidiens du réformateur lui permettent de construire et d'entretenir son autonomie. Ces étapes d'analyse nous permettront de défendre la thèse exposée au début de la partie III.

## **Section 1 : Le travail de réforme comme travail de construction de la « variable intermédiaire »**

Revenons aux directeurs et directeurs adjoints des PNx, responsables de la mise en œuvre concrète de la réforme de 2006 et de l'élaboration des chartes, que nous avons suivis dans leurs activités quotidiennes pendant six ans. Suivant Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977), insistant sur le caractère « médiatisé » des influences internes et externes, nous partons du postulat qu'ils ont la capacité au moins potentielle de développer de façon autonome une représentation de l'EP-PN et de son environnement qu'ils contribuent du coup à instituer en sélectionnant et en incorporant certaines de leurs caractéristiques à leurs pratiques. Nous allons voir après un premier regroupement des « activités unitaires » de ces réformateurs, qu'elles ne leur sont pas, en tant que telles, spécifiques. Deux éléments sont en revanche propres au travail de réforme : l'extrême variété de cette palette d'activités et leur finalité orientée sur la construction de l'interface entre organisation et contexte, la construction de la stratégie et sa mise en œuvre. Ce sont les trois composantes de la construction de la « variable intermédiaire », concrètes et « non-déléguables » par le réformateur. Elles nous permettront de structurer deux idéaux-types du travail de réforme.

### **1.1 : Activités, compétences et ressources d'un travail de réforme combinant production, médiation et « mise en politique »**

Que font les « *skilled strategic actors* », en mobilisant quelles ressources et quelles compétences ? Plusieurs courants de recherche se sont penchés sur cette première question de Fligstein. Les tenants de la sociologie de l'innovation et de la sociologie des sciences ont mis l'accent sur la notion de traduction définie comme « *l'ensemble des négociations, des intrigues, des actes de persuasion, des calculs, des violences grâce à quoi un acteur ou une force se permet ou se fait attribuer l'autorité de parler ou d'agir au nom d'un autre acteur ou d'une autre force : « vos intérêts sont les nôtres », « fais ce que je veux », « vous ne pouvez réussir sans passer par moi »*. Dès qu'un acteur dit « nous », voici qu'il

*traduit d'autres acteurs en une seule volonté dont il devient l'âme ou le porte-parole. »* (Akrich, Callon et al. 2006, p 12). Certains ont même, à partir d'études empiriques, raffiné le modèle de la traduction en distinguant dans le rôle des acteurs concernés une traduction scientifique, une traduction croisée et une traduction opérationnelle ou institutionnelle (Beuret 2007, p.235). Les chercheurs qui s'inscrivent dans une approche néo-institutionnelle, enrichie selon la perspective de Fligstein par une théorie de l'action, se sont dotés, dans ce « virage stratégique » (Ben Slimane et Leca 2010) de deux concepts : celui « *d'entrepreneur institutionnel* » (Dimaggio 1988, Maguire, Hardy et al. 2004) et de « *travail institutionnel* » (Lawrence, Suddaby et al. 2009, Lawrence, Suddaby et al. 2011, Lawrence et Suddaby 2006). L'entrepreneur institutionnel a été critiqué pour sa vision héroïque d'acteur omnipotent avec des qualités et des compétences hors du commun qui lui permettent d'agir comme « sauveteur », mais aussi pour excès d'intentionnalité et de focalisation sur le résultat du processus et non sur le processus lui-même. Notre terrain empirique confirme ces critiques puisque nous avons vu des réformateurs en proie aux doutes, aux hésitations, au découragement et perturbés parce qu'ils ne se sentent pas préparés à l'exercice difficile du travail de réforme qui leur est confié :

*« Il me manquait beaucoup de maturité, j'ai été projeté dans cette position tôt, sans avoir assez de recul... c'était dur de ne pas se laisser désarçonner ! Il y a la pression des élus, du personnel... un vrai danger de paranoïa avec l'impression que tout le monde nous en veut ! Et puis une grande solitude. [Directeur de PN] a d'ailleurs failli partir. Il y a aussi ce débordement de travail, toute cette pression, ça m'a vraiment causé des problèmes... heureusement ça n'a pas débordé dans la sphère privée. Après j'ai réussi à trouver un équilibre stable, mais ça a mis beaucoup de temps »* (Réformateur de PN, 2011).

D'où notre approche pragmatique visant à caractériser le rôle des réformateurs sans le surestimer ni le sous-évaluer et qui rejoint, tout en maintenant la focalisation sur les responsables de la mise en œuvre des réformes, celle du « travail institutionnel » au quotidien défini comme « *les efforts des individus et des acteurs collectifs pour affronter, persévérer, consolider, déstabiliser, démolir, s'immiscer dans, transformer et créer de nouveau les structures institutionnelles dans lesquelles ils vivent, travaillent, évoluent et qui leur confèrent rôles, relations, ressources et routines* » (Lawrence, Suddaby et al. 2011, p 53). Dans un article de synthèse intitulé « *pour une approche par les ressources du travail institutionnel* », Karim Ben Slimane et Bernard Leca concluent que ce champ de littérature met en avant quatre compétences déterminantes du travail institutionnel : une vision et une compréhension larges de l'environnement ; des compétences politiques qui visent à fédérer d'autres acteurs et à obtenir leur coopération ; des compétences de justification et de rationalisation ; et des compétences de mobilisation et de contrôle des ressources matérielles nécessaires au fonctionnement et au maintien des institutions. Ces conclusions rejoignent celles des travaux de sociologie institutionnelle synthétisés par Philippe Bézès et Patrick Le Lidec (Bézès et Le Lidec 2010) qui soulignent quatre dimensions de l'activité

réformatrice faisant appel à des compétences et des ressources différentes : une dimension cognitive visant à « fabriquer un sens commun réformateur » (p 57) ; une dimension stratégique visant à « constituer des soutiens et éviter le blâme » (p 60) ; une dimension morphologique visant à « trouver prise sur l'institution » de façon directe ou indirecte (p 64) ; et une dimension pragmatique visant l'activité sociale de mise en œuvre pratique de la réforme. Une dernière approche plus organisationnelle apporte des éléments de réponse en considérant que les enjeux actuels se posent en termes de coordination inter-organisationnelle dans laquelle des « spécialistes des frontières » - « competent boundary spanners » (Williams 2002)- jouent un rôle clé de « bricolage des interfaces » dans un contexte de passage d'organisations modernes à des organisations « post-modernes ».

**Encadré 69 : Le passage d'organisations modernes à des organisations « post-modernes », et le rôle clé de « spécialistes des frontières » - d'après (Williams 2002) -**

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

Basée sur une large enquête quantitative et qualitative, l'entreprise de Paul Williams de décrire « l'art de bricoler les frontières » aboutit, après une large revue de littérature interdisciplinaire, à quatre grands champs d'activité et de compétences associées :

construire des relations durables ; gérer l'influence et la négociation ; gérer la complexité et les interdépendances ; gérer les rôles, les responsabilités et les motivations. Toutes ces approches se rejoignent sur un point : les compétences et caractéristiques personnelles des « entrepreneurs institutionnels », « boundary spanners » et autres « SSA » ne sont pas fondées sur des savoirs professionnels ou techniques, mais plutôt sur des compétences relationnelles et une capacité à mobiliser des caractéristiques inter-personnelles pour construire un « *capital social* ». Nous retrouvons là les compétences des « médiateurs » dont nous avons emprunté la définition à Olivier Nay et Andy Smith (2002) en distinguant l'activité du généraliste (construire du sens commun) et celle du courtier (construire des compromis entre acteurs aux objectifs et intérêts différents).

Or nos observations de terrain montrent dans le cas des directeurs de PNx, que les compétences qu'ils mobilisent sont plus larges que celles de « courtiers » et de « généralistes ». En particulier, ils fournissent un travail important de production de textes, d'avis, d'arbitrages... mobilisant des compétences d'expertise technique. Dans un tableau de synthèse (annexe, volume 2), nous avons à partir de nos entretiens et observations de terrain regroupé les principales activités « unitaires » des directeurs de PNx en trois groupes : les activités de production et d'expertise ; les activités de courtier relais visant à créer des relations ; et les activités de généraliste visant à construire du sens commun. Ces dernières correspondent à un travail politique de mise en action collective. Le tableau ci-dessous les regroupe de façon succincte en soulignant les compétences, les ressources et les dispositifs nécessaires à chacune de ces trois activités unitaires. La dimension normative du travail de réforme (première colonne) qui complète ce que l'on peut lire dans la littérature sur les dimensions relationnelles/stratégiques et cognitive/institutionnelle des « SSA » renvoie à la substance des PTN, marquée par une dimension normative, étatique et juridico-administrative forte liée aux enjeux de représentation et de préservation des non-humains, ce que nous avons synthétisé par la formule « point de vue de la nature ». Les réformateurs ont à la fois à gérer des réseaux verticaux dans une logique hiérarchique et des réseaux horizontaux qui ne le sont pas, ce qui crée une tension spécifique que nous avons mise en évidence par ailleurs (Granjou, Mauz et al. 2010) entre les figures identitaires de « l'expert naturaliste » et du « médiateur » qui font référence dans les PTN. Nous retrouvons là aussi la spécificité de PTN longtemps « en décalage » avec le tournant procédural des politiques publiques. La logique bureaucratique y est toujours prégnante et véhicule l'image d'un chef omnipotent et omniscient (modèle de l'organisation « moderne »), dont les agents attendent des positionnements hiérarchiques et des solutions toutes faites même si ces éléments font aussi partie de l'écart entre discours et réalité que nous avons souligné.

**Encadré 70 : Activités « unitaires », compétences et ressources principales mobilisées par les directeurs de PNx dans leur « travail de réforme » autour de l'élaboration de la charte**

	<b>Travail d'expertise</b> pour produire et arbitrer	<b>Travail de courtier</b> pour créer du lien et des réseaux relationnels durables	<b>Travail de généraliste</b> pour créer du sens commun et de l'action collective
Activités « unitaires » principales	Décider, arbitrer, imposer Défendre l'intérêt de la nature Intervenir et produire	Comprendre « les autres » Construire, entretenir des relations durables et améliorer la qualité de réseaux (confiance et coopération) Construire des compromis et faciliter la négociation entre acteurs Aider les acteurs à gagner en réflexivité (faciliter les rétroactions)	Créer du sens à partir de paradoxes et d'intérêts, de visions disparates Susciter l'engagement « Mettre en politique » la gestion de la nature, c'est-à-dire construire une action collective autour de ses enjeux
Compétences principales mobilisées	<b>Savoirs et connaissances</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Expertise de « porte-parole de la nature »</li> <li>• Expertise juridico-administrative</li> <li>• Ingénierie financière et de projet</li> <li>• Capacité d'analyse et de « découpage des problèmes » en fonction de spécialités techniques</li> </ul>	<b>Caractéristiques personnelles et savoirs être</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Expérience inter-organisationnelle</li> <li>• Curiosité et ouverture à l'autre</li> <li>• Convivialité, facilité à détendre l'atmosphère, à créer du lien</li> </ul> <b>Compétences relationnelles</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacité de mise en retrait de soi (neutralité bienveillante hors du jeu)</li> <li>• Capacité d'écoute active (questionner, faire des hypothèses, faciliter l'expression, reformuler...)</li> <li>• Capacité d'animation, de médiation</li> <li>• Attention portée aux personnes</li> </ul> <b>Compétences gestion de processus et de dynamique de groupe</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conduite de négociation, de concertation, gestion de conflit</li> <li>• Agir en « catalyseur »</li> <li>• Construction collective de règles et « régulation »</li> </ul>	<b>Capacités cognitives permettant une stabilité malgré les turbulences et la complexité</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vision personnelle globale (environnement, interdépendances) de moyen terme, permettant « d'encaisser » des difficultés et des paradoxes</li> <li>• Bases éthiques permettant des choix et des arbitrages</li> <li>• Capacité à comprendre les différents mondes</li> </ul> <b>Compétences politiques</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacité de synthèse pour assembler des éléments de nature différente, les assimiler et les restituer simplement</li> <li>• Capacité d'entrepreneur politique à coupler problèmes et solutions</li> <li>• Volontarisme, capacité à « représenter » un collectif hybride</li> <li>• Capacité à construire et entretenir une réputation</li> <li>• Capacité à communiquer et valoriser des événements</li> <li>• Disponibilité dans la durée et engagement personnel</li> </ul>
Ressources	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Règles et structure d'autorité formelle</li> <li>• Relations privilégiées avec la tutelle ministérielle, le Préfet, le procureur, avec les associations de protection de la nature...</li> <li>• Savoirs et connaissances techniques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relations de confiance et de proximité établies avec un grand nombre d'acteurs de mondes différents</li> <li>• Monopolisation d'un rôle de relais entre des mondes aux intérêts divergeants mais interdépendants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorité informelle (réseau de relations), capacité d'entraînement</li> <li>• Relations avec les médias</li> <li>• Relations privilégiées avec les élus</li> <li>• Gestion de l'information et de la communication</li> <li>• Image (crédos simples) de la nature dans le grand public</li> </ul>
Dispositifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Textes de droit et procédures administratives</li> <li>• Inventaires des « êtres de nature »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositifs participatifs</li> <li>• Petits groupes assurant un pilotage collectif et permettant au réformateur de ne pas porter seul et de ne pas être mis « en avant »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evènements</li> <li>• Conférences de presse</li> <li>• Arènes de décision politique en coulisse</li> </ul>

Une autre spécificité des activités concrètes du travail de réforme des PTN que nous retrouvons ici tient à l'importance du travail sur le « capital social » : plus que dans d'autres politiques publiques, les attitudes de défiance et de suspicion sont les premiers obstacles au travail des « *boundary spanners* » qui doivent commencer par construire la confiance, ce qui correspond à bon nombre d'activités de la seconde colonne qui font écho aux modèles de « construction de la confiance » que l'on peut trouver dans la littérature (Williams 2002, p 111). Ce qui est enfin marquant à la lecture de ce tableau, c'est le spectre très large des activités, compétences et ressources mobilisées par les directeurs de PNx dans leur travail quotidien de réforme, ce qui pose pour eux un enjeu fort de délégation (la conduite du travail de réforme repose-t-elle sur un seul homme ou sur un petit groupe ?) et d'accompagnement (quelle conscience le réformateur a-t-il de ses limites et se donne-t-il l'occasion d'être accompagné pour combler ses lacunes de compétences ?). Enfin, nous voyons apparaître dans cette « liste à plat » des tensions et des contradictions internes sur lesquelles nous reviendrons plus en détail : le travail normatif demande une posture « haute » d'autorité au réformateur, alors que le travail relationnel demande une posture « basse » de retrait ; le travail cognitif s'apparente par ailleurs à un travail politique qui entre en concurrence avec celui d'élus moteurs, et crée des tensions entre leadership et leadership politique. C'est ce que souligne Jean-Pierre Gaudin par le terme de « *techno-politicien* » (2007, p 221, 232). Mais nous devons maintenant affiner la réflexion autour de la question : qu'est-ce qui fait la spécificité du travail de réforme à partir de ces « activités à plat » qui ne sont après tout pas l'apanage exclusif des réformateurs ?

## **1.2 : Les trois tâches spécifiques du travail de réforme pour « construire la variable intermédiaire »**

Un premier élément de réponse à cette question tient au spectre large des activités que pratiquent les réformateurs, alors que d'autres agents des PTN (agent de terrain, agent de développement...) vont exercer très majoritairement les activités d'une colonne. Un second élément de réponse tient aux finalités dans lesquelles ces activités sont combinées. Pour les déterminer, nos entretiens avec les directeurs de PNx, nous ont paradoxalement été peu utiles : s'ils sont en mesure de décrire leurs activités concrètes et de mettre en avant de grands objectifs généraux comme « *élaborer une charte fondée sur un projet partagé de territoire* », force est de constater que le regroupement de tâches en fonction d'objectifs

intermédiaires leur est difficile. Nous avons donc procédé autrement et relu nos analyses des processus d'élaboration des chartes comme trajectoires d'innovation (partie II). Nous avons alors identifié trois finalités spécifiques que les directeurs de PNx poursuivent sans pouvoir déléguer les multiples choix qu'elles orientent dans le travail de réforme. Le tableau ci-dessous les synthétise et donne des exemples de choix qu'elles regroupent.

**Encadré 71 : Les trois finalités spécifiques du travail de réforme pour construire la variable intermédiaire** : sélectionner et construire les liens à l'environnement organisationnel, définir la stratégie et la mettre en œuvre

Finalité	Composantes concrètes	Principaux choix des directeurs de PNx
<b>Construire les liens à l'environnement organisationnel</b>	Poser le problème et le légitimer Poser son cadre de résolution Organiser les relations entre les acteurs et le problème	Choix de « l'arrivée de la charte dans l'espace public » (moment, lieu, problématisation) Choix du cadre de référence dominant Choix des lieux de discussion de la charte (scènes formelles et coulisses) Choix d'articulation entre acteurs de rationalités différentes dans le processus (juxtaposition ou hybridation, alliances...) Choix d'articulation entre niveaux local, inter-PNx et national dans le processus Choix de dispositifs pour créer une convergence initiale minimale
	Construction de l'interface entre l'organisation et son environnement	Construction des représentations réciproques : choix d'éléments internes mis en avant pour l'externe et inversement Affichage à l'externe d'une rhétorique de changement ou de continuité interne Choix d'une posture « haute » ou d'une posture « basse » de l'EPPN par rapport aux acteurs du territoire
<b>Définir la stratégie</b>	Organisation des relations entre les acteurs et la production de la réponse au problème posé	Choix d'ouverture plus ou moins grande pour définir la stratégie Choix du degré de politisation Choix de l'équilibre entre consolidation ou ouverture de boîtes noires (clure ou faire vivre les controverses) Choix des principales alliances (« coalitions de réforme ») et de leurs stabilités ou évolutivité possible dans le temps
	Production de la réponse au problème posé, à travers des idées et une nouvelle vision des choses	Choix d'articulation entre logique de cible (solution à atteindre) et logique d'émergence (cycles successifs d'essais/erreurs/ajustements) Choix de priorité entre production du document charte, conduite de son processus d'élaboration, ou construction d'un nouveau « sens partagé » sur le territoire Choix de cantonner le changement ou de faire de la charte une nouvelle colonne vertébrale structurante (changement global) Choix de l'articulation entre changement formel et informel
<b>Mettre en œuvre la stratégie</b>	Rapport au temps	Choix du calendrier et de l'articulation des étapes du processus
	Rapport au contrôle et à l'incertitude	Choix des séquences de prise de décision Choix des modalités de contrôle du processus d'élaboration de la charte Choix de mobiliser des ressources internes ou externes
	Rapport à la prise de risque	Choix entre rupture et petits changements progressifs Choix des points d'appui mobilisés (alliances, dispositifs habituels ou pas)
	Rapport à la règle et au droit	Choix de l'équilibre entre négociation formelle et négociation informelle Choix de la nature de la charte privilégiée (juridique ou politique)
	Rapport à la participation	Choix entre prise de responsabilité et autorité d'un leader ou démarche participative Choix de l'équilibre entre négociation bilatérale et négociation collective Choix de l'équilibre entre participation large et négociation avec des représentants
	Rapport au discours et à la communication	Choix des moyens humains et financiers dédiés à la communication Choix de communiquer ou pas, et des modalités de cette communication (dispositif spécifique, communication institutionnelle, médias, événementielle ou régulière...)
	Rapport au conflit	Choix entre clarté du contrat (avantages /inconvénients à adhérer à la charte) et stratégie du flou avec éventuellement découpage des négociations, logique de compensation ou renvoi (explicité ou masqué) à plus tard des points les plus conflictuels

Les trois finalités spécifiques du travail de réforme permettant la construction de la « *variable intermédiaire* » sont donc les suivantes. Construire les liens à l'environnement organisationnel demande de poser le problème et de le légitimer, de poser son cadre de résolution, d'organiser les relations entre les acteurs et le problème et de construire l'interface entre organisation et environnement organisationnel. Définir la stratégie demande d'organiser les relations entre les acteurs et la production de la réponse au problème posé à travers des idées et une nouvelle vision des choses. Enfin la mise en œuvre la stratégie dépend des rapports du réformateur au temps, au contrôle, à la prise de risque, à la règle, à la participation, à la communication et au conflit. Nous retrouvons là des questions qui interpellent son identité. Dans ces politiques publiques marquées par l'évitement et la juxtaposition, la construction de la variable intermédiaire revêt une importance majeure : c'est ce travail qui ouvre la marge de manœuvre (ou pas) pour la trajectoire de réforme selon les choix, conscients ou inconscients, faits par les réformateurs. Pour autant, suivant en cela Erhard Friedberg (1997), nous considérons qu'il n'y a pas de modèle à suivre pour ces choix en raison de la nature humaine et contingente du construit organisationnel, surtout dans des systèmes d'action multi-acteurs et multi-niveaux comme les PTN : « *Le changement constitue donc toujours un pari sur les possibilités d'évolution et d'apprentissage de ce système d'acteurs, un pari sans aucune assurance de réussite* » (p 336). Ainsi une même « *technologie de changement* » réussit ou non à enclencher une dynamique de changement en fonction des caractéristiques du système d'acteurs dans lequel elle est introduite, des mesures d'accompagnement qui la soutiennent et des opportunités qu'offrent les jeux et le système d'acteur à la stratégie de changement pour inventer et articuler un ensemble d'actions « sur mesure ». En revanche, il est possible en partant de la cohérence interne des choix effectués, de caractériser deux « idéaux-types », en typifiant les traits déjà contrastés entre PNV et PNM.

### **1.3 : Deux idéaux-types du travail de réforme des politiques territoriales de la nature**

Dans leur vaste synthèse d'approches et de méthodologies en sciences sociales, Donatella Della Porta et Michael Keating (2008) détaillent à partir de la littérature deux modes « *d'analyse comparative* ». D'un côté, la recherche selon la méthode statistique (« *variable-based research* ») se focalise sur un grand nombre de cas dont elle compare un faible

nombre de caractéristiques, dans l'objectif de cerner des régularités et d'en déduire des caractéristiques universelles. Il s'agit de construire des propositions qui valent « loi », et de cerner la contribution de différentes variables comme cause d'un phénomène donné. D'inspiration durkheimienne, elle privilégie la généralisation sur les détails, cible le regard sur les variations concomitantes de variables, et utilise des méthodes statistiques de corrélation et de régression. Les cas sont anonymisés (transformés en variables), supposés indépendants, et analysés sur la base de concepts ou d'hypothèses prédéfinies qu'il s'agit de tester. Cette logique de recherche aboutit à la définition de « modèles sociaux ». D'un autre côté, la recherche selon la méthode comparative (« *case-based research* ») se focalise sur un petit nombre de cas qu'elle cherche à saisir dans leur diversité, dans leur complexité, pour en cerner les similitudes et les différences. L'objectif est de comprendre les principes et les mécanismes qui font que dans chaque cas, les parties forment un « tout interprétable ». D'inspiration wébérienne, elle privilégie une approche compréhensive du sens que les acteurs donnent à leur action. Il s'agit de justifier, d'explicitier des logiques, des motivations, plus que de cerner des liens de causalités. Elle passe souvent par une approche historique, une forte dimension incarnée, et par la construction des concepts opératoires au cours du travail de recherche. La montée en généralité s'effectue par la construction « *d'idéaux-types* », modèles abstraits mais non universels, qui ont leur logique interne, et à l'aune desquels les cas réels, complexes, peuvent être mesurés.

Dans cette perspective et sur la base de l'ensemble de choix intervenant dans la construction de la variable intermédiaire, nous avons pu caractériser pour les PTN un travail de réforme « formel par planification » et un travail de réforme « relationnel par émergence » (détail en annexe, volume 2). Dans le premier, la problématisation est descendante, endogène et aboutit à une stratégie de cadrage par la planification et le contrôle direct pour aboutir à l'objectif (rédaction de la charte dans le cas des PNx). Sa mise en œuvre privilégie l'interne, les scènes formelles et les alliances traditionnelles, notamment avec le niveau national, les acteurs juridico-administratifs et les protecteurs de la nature. Paradoxalement, l'autonomie du réformateur dans la mise en œuvre concrète de la réforme en vient à presque disparaître notamment en raison d'un mécanisme systémique du type « volonté de contrôle par le gestionnaire de la PTN » versus « non positionnement et discours théâtraux des autres acteurs » qui se met en place et s'auto-entretient. Ce mécanisme s'appuie sur les caractéristiques du contexte certes, mais aussi sur une multitude de choix effectués par le réformateur, qui contribuent à consolider ces caractéristiques (boîtes noires, lignes de clivage, juxtaposition des acteurs...) et qui réduisent, dans un contexte de forte stabilité, la place de l'innovation à portion congrue. On reste dans un sentier étroit de dépendance.

L'autre idéal-type que nous avons appelé travail de réforme « relationnel par émergence » est caractérisé par une problématisation ascendante, de nombreux apports exogènes, une stratégie d'enrôlement et de contrôle indirect par la maîtrise des interfaces pour produire d'abord de nouvelles relations. Sa mise en œuvre privilégie l'externe, les coulisses et des alliances variables en fonction des rapports de force dans la situation d'action du moment (entre protection et développement, niveau local et national...). L'autonomie du réformateur dans la mise en œuvre concrète de la réforme se maintient en tirant partie de la marge de manœuvre créée par des conflits successifs entre acteurs, ainsi qu'à travers le rôle de médiateur et le pouvoir de synthèse du réformateur pour trouver des solutions à ces conflits. Elle est marquée par un mécanisme systémique de « cadrages » de l'institution gestionnaire de la PTN par d'autres acteurs (ministère, élus locaux...) et de débordements de ce cadrage, qui se met en place et s'auto-entretient. Ce mécanisme s'appuie sur les caractéristiques du contexte, mais aussi sur une multitude de choix effectués par le réformateur qui prend le risque d'un équilibre difficile de coopération conflictuelle permanente avec tous les acteurs, ouvre des boîtes noires, hybride, crée de nouvelles lignes de clivage au sein de groupes d'acteurs historiquement homogènes... Cette multitude de choix ménage en continu une place à l'innovation institutionnelle. Il y a des évolutions susceptibles de rompre avec le sentier étroit de dépendance, si les acteurs font mûrir des déplacements que nous avons appelés « amorces de changement potentiel ». En bref, dans le travail de réforme « formel par planification », le réformateur subit le caractère spécifiquement clivant des PTN alors qu'il en tire parti dans le travail de réforme « relationnel par émergence » pour conforter son rôle de « passeur obligé » aux interfaces. Le conflit est un piège dans l'un, une ressource dans l'autre. Dans le premier cas, la trajectoire de réforme suit une logique de schéma (Reverdy 2007) et de négociation distributive (si l'un perd, l'autre gagne) qui dans les PTN conduit directement à la guerre de tranchées : la gouvernance est réactualisée avec de nouveaux instruments ou vocables. Dans le second cas, la trajectoire de réforme suit une logique turbulente et émergente de négociation intégrative aboutissant à l'invention d'un consensus pour répondre aux besoins de chacune des parties (Fisher et Ury 1982, Soubeyran 1988, Tricot 1994). Cette démarche de résolution de problèmes pas à pas (Levine 1985) se solde dans les PTN par des déplacements de lignes déstabilisants car ils obligent les acteurs à sortir du théâtre et de sa simplicité apparente. Les caractéristiques du travail de réforme que nous avons décrites pour le PNV et le PNM sont intermédiaires entre ces deux idéaux-types et faites d'allers/retours entre ces extrêmes, mais selon des équilibres très différents. Nous avons vu, que même si le contexte initial (« terreau ») est un facteur explicatif important, ces caractéristiques éclairent fortement l'équilibre entre dynamiques de réactualisation et d'innovation dans les trajectoires de réforme.

## **Section 2 : Le travail de réforme comme activité complexe et paradoxale de « cadres intermédiaires de changement »**

### **2.1 : Une approche des politiques de réforme de l'Etat par l'activité des “cadres intermédiaires” de l'administration**

L'analyse que nous venons de conduire pour lister les pratiques, compétences et ressources du travail de réforme des PTN, les organiser par rapport à l'enjeu de construction de la variable intermédiaire et en dresser deux idéaux-types laisse de côté une des « activités » récurrentes des réformateurs quand on les écoute : ils doutent. Leurs hésitations sont multiples. Ils sont pris de désarroi et de découragement :

*« Tout ça pour ça ! Quand on voit où on est arrivé, on se demande si on a bien fait d'y passer autant de temps et d'énergie, c'est beaucoup d'effort pour pas grand-chose, et aujourd'hui, on ne sait vraiment pas comment on va pouvoir rebondir ! » (Direction d'EPPN, automne 2012).*

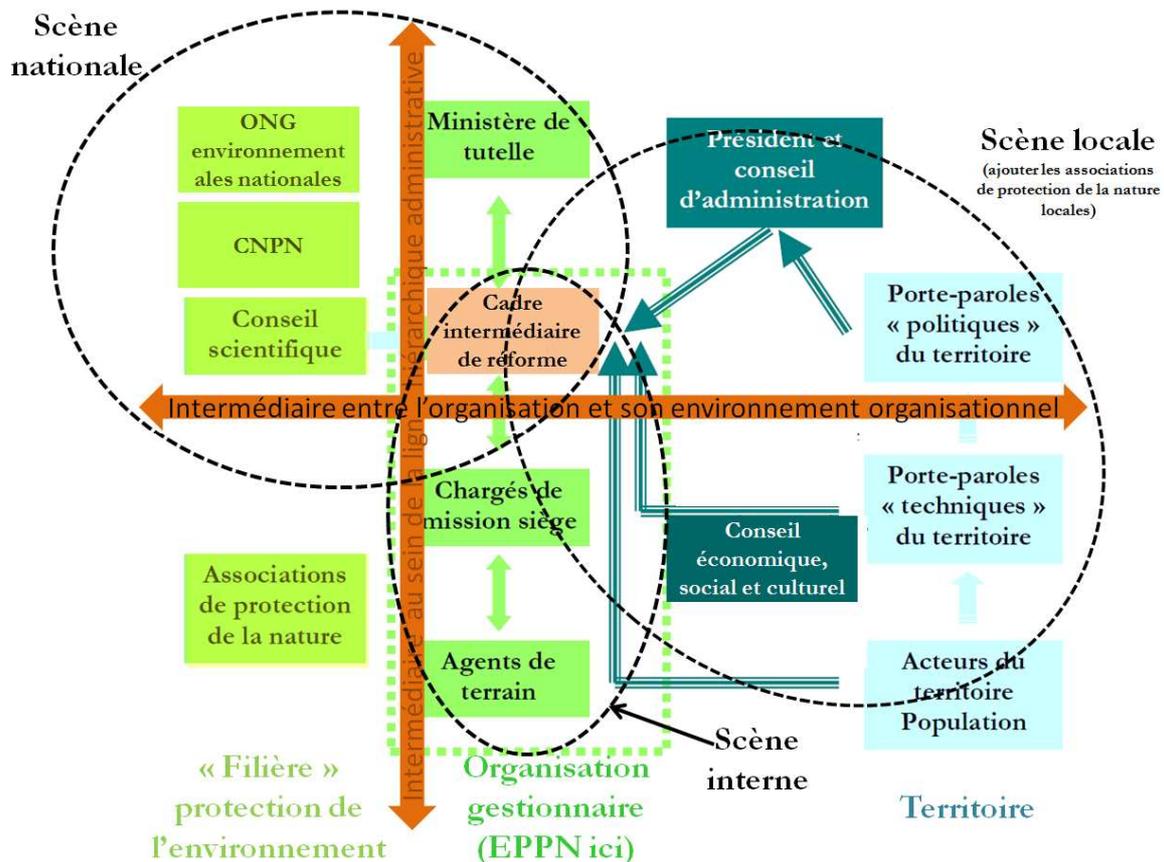
Certes, les oscillations de choix entre les deux idéaux-types du travail de réforme des PTN sont sources de tension, comme l'est l'articulation des postures soulignées après la liste « à plat » de leurs activités concrètes. Mais cela n'épuise pas l'explication des tensions qu'ils vivent. Nous allons dans cette section mettre en évidence les paradoxes (proposition contraire au sens commun ou contenant une contradiction interne), les ambiguïtés (proposition polysémique permettant plusieurs interprétations) et les ambivalences (situation où un acteur veut par exemple une chose et son contraire) auxquels ils sont confrontés et la façon dont ils parviennent à les surmonter, à partir d'une autre caractéristique spécifique des réformateurs auxquels nous nous intéressons : ce sont des « cadres intermédiaires » de l'administration. Ce terme lui-même n'est pas dénué d'ambiguïtés et nous allons d'abord le définir. Nous avons souligné dans la problématisation de cette troisième partie de thèse au sein de la littérature de sociologie du travail administratif, que l'étude des politiques de réforme de l'action publique s'est principalement concentrée sur les hauts-fonctionnaires qui les initient, ou sur les agents directement au contact des usagers (« street-level bureaucrats »), à quelques exceptions près (Page et Jenkins 2005, « middle-ranking bureaucrats »). L'approche des politiques de réforme de l'Etat par l'activité des cadres intermédiaires est récente et a fait l'objet pour la première fois d'une section thématique lors du congrès 2013 de l'association française de sciences politiques à Paris (Section

Thématique 4). Plusieurs définitions du cadre intermédiaire y ont été discutées, qu'elles renvoient à une division du travail d'ordre matériel (cadres au milieu des hiérarchies formelles), moral (cadres accomplissant des tâches de prestige intermédiaire renvoyant à des formations, dispositions sociales, trajectoires de carrière...), ou de systèmes professionnels (groupes se construisant explicitement autour de cette identité) (Barrier, Pillon et al. 2013). Finalement, la définition la plus consensuelle a été une définition large, « en creux », désignant des cadres se situant à la fois à distance de la tutelle politique et des ressortissants de l'action publique. Ils assurent à la fois des fonctions de « supervision », « d'encadrement de proximité » et des « fonctions support » à dimension « constituante » (Bezes et Join-Lambert 2010). Par ailleurs, la notion « d'intermédiaire » a été travaillée dans la littérature pour caractériser des jeux de positionnement, de négociation et de bricolage dans des dispositifs de gouvernance polycentriques, que ce soit en politique (Nay et Smith 2002) ou sur les dynamiques de l'action publique (Filatre, De Terssac et al. 2005). Partant de notre terrain des PNx, nous avons défini le travail de réforme comme un travail de construction de la « variable intermédiaire » entre l'organisation et son environnement en vue d'un changement. Nous transposons ici ce raisonnement pour définir les directeurs de PNx comme des « cadres intermédiaires de l'administration » en tant que responsables de la construction au sein de la hiérarchie administrative, de la variable intermédiaire entre la tutelle politique (ministère de l'environnement) et leurs subordonnés (agents des PNx). Ils sont ainsi « doublement intermédiaires » si l'on peut dire. Nous emploierons dès lors le terme de « cadre intermédiaire de réforme » (abrégés en « CIR ») pour souligner ces deux dimensions qui se conjuguent dans leur travail quotidien, qui se superposent partiellement, mais qu'il est ici intéressant de séparer analytiquement : nous avons décrit dans la section précédente les pratiques relevant de la première intermédialité. Le changement, appréhendé comme problème sociologique (Friedberg 1997) est en effet porteur de tensions entre nécessité et impossibilité (inertie systémique), entre motivation endogène et exogène, entre autorité/responsabilité d'un leader et mise en œuvre collective, entre consolidation d'ancrages et stimulation du changement, entre stratégie de cible et stratégie émergente, entre nécessité d'approche globale et limitation du risque pris par des expérimentations ciblées, ainsi qu'entre évolutions formelles et informelles. Les réformes complexes des PTN ne sont pas les seules à se dérouler sous contraintes d'injonctions contradictoires (Le Lidec 2009) ou d'effets inattendus (Balogun et Johnson 2005). Nous allons ici nous concentrer sur les tensions spécifiques liées à la seconde intermédialité.

Pour illustrer ces deux « intermédialités » partiellement superposées, nous pouvons par exemple reprendre les schémas que nous avons expliqués en introduction de notre thèse et

qui représentent l'EP-PN dans son environnement organisationnel. Le CIR y apparait comme intermédiaire dans la ligne hiérarchique verticale, et intermédiaire dans la ligne horizontale entre l'EP-PN (contours en pointillés verts) et l'extérieur de cette organisation. Il se trouve à la croisée de trois scènes principales : la scène nationale, la scène locale et la scène interne.

**Encadré 72 : Le « cadre intermédiaire de réforme » doublement intermédiaire dans les politiques territoriales de la nature (ici l'exemple d'un Parc National)**



Notons enfin que l'importance des cadres intermédiaires dans la littérature est aujourd'hui très controversée, si l'on parcourt la littérature plus abondante sur les « *middle managers* » et les changements dans l'entreprise. Certains auteurs les considèrent dans une vision très top/down du changement comme des courroies de transmission pour aligner l'action sur les intentions stratégiques. Ils sont alors souvent analysés comme facteurs de blocage (Dopson et Stewart 1993, Dopson et Neumann 1998, Fenton-O'creevy 2001, Fenton-O'creevy 2001) voire de sabotage au nom d'intérêts personnels (Guth et Macmillan 1986). D'où les logiques de « downsizing » et de « re-engineering » qui ont abouti dans beaucoup d'entreprises à des restructurations éliminant des niveaux intermédiaires pour « réduire les dépenses » ou « fluidifier la circulation d'information ». D'autres auteurs considèrent au contraire qu'ils jouent un rôle important dans la mise en œuvre de directives stratégiques toujours partiellement

floues et dans la création d'information (Huy 2001, Nonaka 1988, Schilit 1987). Certains avancent même qu'ils jouent un rôle stratégique important (Balogun 2003, Floyd et Wooldridge 1997). Partant de nos observations de terrain, nous rejoignons, par hypothèse ces derniers auteurs en considérant que les CIR jouent un rôle important dans la construction même de la réforme. Dans un contexte de lois de plus en plus procédurales, de plus en plus de choix, y compris stratégiques se reportent de fait sur eux dans la mise en œuvre. C'est le cas de la loi de 2006 pour les directeurs de PNx où, après le consensus flou de la loi à l'assemblée nationale, le « passage en force » difficile des décrets n'a pas tout réglé :

*« Pour faire passer le décret, beaucoup de choses ont été renvoyées à la négociation de la charte. Donc les difficultés se reportent sur la négociation des MarCoeurs, et demain dans l'application de la charte avec des décisions dans les mains du directeur ou du Conseil d'Administration qui se feront dans la pression politique ! » (Agent d'EPPN, 2010).*

A partir de notre travail de recherche et sur les terrains spécifiques de PTN, nous allons maintenant discuter les conclusions de Julia Balogun (2003) qui peuvent a priori s'appliquer autant au monde de l'entreprise qu'à l'administration. Celle-ci avance que la position hiérarchique d'intermédiaire fait de ces cadres des « *Change intermediaries* » très importants. Dans une étude à la fois quantitative et qualitative, elle s'intéresse à la façon dont ils vivent la mise en œuvre de changements, décrit leur rôle stratégique en quatre catégories que nous allons envisager successivement, souligne les difficultés spécifiques qu'ils rencontrent et la façon dont ils les dépassent. Pour elle l'élément crucial est leur travail de « construction du sens », c'est-à-dire à la fois la façon dont ils interprètent ce qui est attendu d'eux, et celle dont ils le retransmettent dans l'action à leurs subordonnés. Nous allons voir dans les paragraphes suivants que nous la rejoignons sur l'importance des CIR. Nous allons préciser et enrichir ses observations avec des spécificités liées aux PTN. En revanche, il nous semble essentiel de mettre en avant deux rôles majeurs à côté du travail d'interprétation, qui permettent aux réformateurs de dépasser les paradoxes, les ambiguïtés et les ambivalences auxquels ils sont confrontés : un travail de composition et un travail de modélisation. Nous soulignerons enfin l'importance de la cohérence entre les trois, que nous appellerons « congruence » en référence aux travaux de psychologie de Carl Rogers (1963), pour marquer la correspondance entre les idées avancées (travail d'interprétation), le comportement (travail de modélisation) et les choix d'articulation entre éléments contradictoires (travail de composition). La combinaison de ces trois tâches et leur congruence sont pour nous des conditions essentielles au « travail d'organisation » que ces CIR ont à faire pour impulser et piloter au quotidien la mise en œuvre d'une trajectoire d'innovation institutionnelle (De Terssac et Lalande 2002, De Terssac 2003, De Terssac 2012).

## **2.2 : Complexité et paradoxes du travail des cadres** **« intermédiaires de réforme » par ceux qui le vivent**

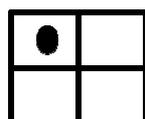
Nous allons chercher à caractériser les paradoxes spécifiques liés au statut de CIR et la façon dont ils se combinent, en nous appuyant sur la façon dont en parlent ceux qui les vivent dans leur travail de réforme quotidien. Julia Balogun identifie quatre enjeux pour ces cadres en fonction de deux critères : la nature de l'activité et son orientation tournée vers le réformateur lui-même et ses pairs, ou vers ses subordonnés :

<b>Encadré 73 : Quatre enjeux pour les « cadres intermédiaires de réforme » d'après (Balogun 2003, p 79)</b>		
	<b>Activité de construction du sens (sense making)</b>	<b>Activité de coordination et de gestion (management)</b>
<b>Tourné vers l'individu et ses « pairs »</b>	Enjeu 1 Entreprendre un changement personnel	Enjeu 3 Assurer la continuité du travail attendu
<b>Tourné vers les subordonnés (l'équipe)</b>	Enjeu 2 Aider les autres dans la trajectoire de changement	Enjeu 4 Mettre en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables

Nous allons voir qu'il existe pour les CIR dans les PTN des tensions et des paradoxes internes à chacun de ces enjeux, mais aussi et surtout entre ces enjeux. Les petits schémas en tête de paragraphe font référence aux cases du tableau ci-dessus.

### 2.2.1 : Tensions et paradoxes des enjeux du cadre « intermédiaire de réforme »

*A : Entreprendre un changement personnel*



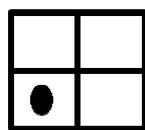
Julia Balogun souligne que cela implique pour le CIR d'auto-définir le rôle qu'il se donne dans une demande de changement toujours floue venant de sa hiérarchie supérieure. Elle rejoint en cela les conclusions de Michel Cattla (2007) sur les agents régionaux chargés de la mise en œuvre de la loi Aubry en faveur de l'emploi à destination des très petites entreprises : leurs activités sont « floues » parce qu'elles correspondent à des « métiers flous » (Jeannot 2011), mais aussi parce qu'elles renvoient

« à une forte autonomie dans le travail malgré les cadrages effectués et à une capacité de prendre en charge les finalités affichées » (p 209). Cet enjeu soulève aussi des questions identitaires : le CIR doit-il se comporter en « bon soldat » appliquant passivement des consignes floues qu'il demande à faire préciser, en « résistant » (Balogun 2003, p 71) voire victime passive du changement, ou en artisan créateur d'une orientation de changement qui reste largement à modeler ? (De Larminat 2013). Qu'est-ce qu'être un « bon manager » pour lui ? (Bonnet 2013). Dans l'émergence de « l'hôpital entreprise », certaines infirmières « résistent » par attachement à leur métier, alors que d'autres investissent leur nouveau rôle de « manager » (Divay 2013). Dans les PTN, cette injonction paradoxale (« Mettez en œuvre à la lettre un cadrage du changement flou ! ») se double de tensions d'ordre identitaire spécifiques des PTN. Clara Therville (2013) a montré que les trajectoires de réserves naturelles dépendaient largement des profils de leurs responsables et de leur positionnement vis-à-vis de la nature (« naturalistes traditionnels », « spécialistes », néo-naturalistes » ou « néo-conservateurs » p 145). Il en est de même pour la trajectoire de réforme dans notre cas : le changement demandé est-il en phase avec la vision de la nature, des rapports homme/nature et les choix éthiques qui font sens pour le CIR ? Considère-t-il qu'il a été recruté pour gérer une PTN, ou pour en modifier les fondements ? Qu'est-ce qui fait sens pour lui sachant que la frontière entre métier et passion, engagement personnel et professionnel est tenue dans les métiers de la nature.

*« J'ai choisi ce métier par engagement pour la protection de la nature, pour moi, la charte ne doit pas remettre en cause les fondements des parcs nationaux » (Directeur de PN, 2009).*

Comment dépasser ces paradoxes et tensions autour de l'entreprise d'un changement personnel ? L'observation des pratiques des CIR qui y parviennent montre que cela passe par un travail d'interprétation actif : plutôt que d'attendre que la « clarification » vienne du haut (si elle vient), le CIR présente la charte comme un document politique, affirme que sa cartographie a valeur de document d'urbanisme, rédige un texte littéraire du caractère... au risque d'être parfois en tension voire désavoué par sa hiérarchie à mesure qu'elle établit sa doctrine « au fil de l'application de la réforme ». Ce travail d'interprétation, même dans un contexte de rationalité limitée (cadre flou, normes vides, systèmes complexes), de préparation limitée des cadres à ce travail, de solitude dans la décision, de risque d'être considéré comme « traître » des deux côtés, consiste à prendre la responsabilité de donner une direction, un sens, qui orientent stratégiquement les implications du changement (Balogun 2003, p 75). Le poids de l'ajustement de la réforme repose donc très largement sur les épaules du CIR dans ce travail d'interprétation 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).

*B : Aider les autres dans la trajectoire de changement*



Aider les autres dans la trajectoire de changement bouscule le CIR dans ses compétences : conduire une réforme n'est pas administrer la nature. Cela est particulièrement fort dans les PTN dont la culture et les modes de recrutement ciblent à ces postes des profils d'experts techniques avec des compétences de gestionnaires avant tout, alors qu'ils doivent, en tant que CIR, largement créer leur rôle autour de compétences de courtiers (pour tisser des relations) et de généralistes (pour construire une action collective) telles que décrites plus haut : ils doivent donc les acquérir « sur le tas » par l'expérience. Cela est d'autant plus dur que la culture historique des PTN ne valorise pas ces compétences, et que la tutelle hiérarchique reste majoritairement dans un comportement d'autorité et d'expertise juridico-administrative qui ne « modélise » pas les changements attendus. Nous l'avons vu en détail dans l'analyse de plusieurs « points durs ». Cela correspond aux contraintes organisationnelles dont Julia Balogun souligne qu'elles ne favorisent pas toujours le changement personnel du cadre intermédiaire (systèmes de recrutement, de reconnaissance, et injonction contradictoire du type : « faites ce que je dis, mais pas ce que je fais ! »). Elle souligne que les « groupes de pairs » regroupant des CIR confrontés aux mêmes difficultés sont un lieu d'apprentissage et d'échange d'expérience précieux. Le groupe de travail inter-parcs regroupant les responsables de l'élaboration des chartes de chacun des PNx n'a que partiellement joué ce rôle : compte tenu de la posture de la tutelle que nous venons de souligner, ce groupe a souvent plus joué un rôle de caisse de résonance et de diffusion de la doctrine ministérielle, que de « groupe de pairs ». Aider les autres demande au CIR, non pas de donner les solutions (ce qui est attendu de lui, mais qui est impossible dans une dynamique aussi complexe) mais de « coacher », de former, d'apporter du soutien (p 76), de créer du sens dans une interaction avec son équipe qui doit inventer des solutions émergentes avec lui. Ce temps échappe souvent aux critères d'évaluation de ce qui fait un « bon travail » de cadre intermédiaire et pourtant, combien de fois avons-nous vu des directeurs de PNx investir du temps pour écouter, rassurer, expliquer, voire déminer des débuts de crise interne : les réformes des PTN bousculent aussi ses agents sur le plan identitaire et de leur vision de la protection de la nature (voir par exemple les remous internes à l'EPPNV début 2010). L'inertie institutionnelle spécifiquement forte des PTN que nous avons caractérisée est porteuse de paradoxes supplémentaires : comment aider des agents à changer quand les efforts qui leurs sont demandés semblent sans effet ? Comment les accompagner à persévérer dans l'ouverture quand les acteurs du territoire continuent de les enfermer dans un rôle « d'ayatollah de la nature », à tenter de

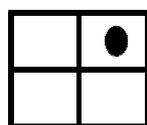
monter des partenariats quand la recherche d'interlocuteurs intéressés est vaine ? Les contradictions entre la rhétorique du CIR et la réalité le décrédibilisent :

*« Je regrette que la main que nous avons tendue n'ait pas toujours été saisie. Je regrette qu'il n'y ait pas plus d'attente vis-à-vis du parc. De plus, beaucoup d'amalgames et de contre-vérités circulent et notre bonne foi est parfois mise en doute. Contrairement à ce qui se dit, le parc n'est pas en conflit avec tout le monde. (...) Il y a aussi les amalgames avec beaucoup d'autres mesures environnementales : Natura 2000, les espèces végétales protégées, les réserves naturelles. Et le parc est un bouc émissaire facile. Et puis des rancœurs qui subsistent depuis la création du parc, avec des attentes déçues et des promesses sans doute non tenues. Il faut tout assumer. Et c'est une situation souvent difficile à vivre pour le personnel de l'établissement » (Directeur d'EPPN, 2011).*

Comment dépasser ces paradoxes ? L'observation des pratiques des CIR qui y parviennent montre que cela passe par un travail de modélisation, car l'injonction hiérarchique autant que les discours, dont l'écart à la réalité dans les PTN ne fait qu'entretenir l'écart entre les attentes de la hiérarchie et les pratiques réelles des agents, rendent tout changement plus improbable encore. C'est le comportement du CIR qui indirectement va fournir l'appui le plus efficace : prendre des coups, être remis en cause, se retrouver en porte-à-faux, investir une énergie démesurée pour des résultats maigres, mais « assumer » cela comme normal, mettre des mots sur cette inertie institutionnelle, sur le lent travail relationnel à conduire pour contrebalancer l'épaisseur historique d'un « capital social » marqué par la défiance et persévérer dans le maintien d'un cap.

#### C : Assurer la continuité du travail habituel

*« Le temps qu'on passe sur la charte, il faut bien qu'on le prenne ailleurs... il ne faut rien lâcher de nos autres missions... mais le paradoxe, c'est que comme on ne peut pas le prendre sur l'incompressible, les missions d'observation, de police... c'est sur le relationnel quotidien qu'on le prend. En plus, tant que la charte n'est pas finie, on a du mal à travailler avec les élus sur des choses concrètes » (Chef de secteur d'EPPN, 2010).*



L'absence de priorisation assumée sur la charte et de choix explicite de missions à ne plus remplir renforce l'autonomie de choix par chaque agent dans ses priorités... qui vont plus volontiers vers des tâches « habituelles » que vers les tâches qui favoriseraient l'amélioration du « capital social » et des relations entre l'EPPN et le territoire. Julia Balogun souligne bien cette injonction paradoxale de conduite d'un changement tout en continuant le « *business as usual* » (p 177) pour « tenir les objectifs » comme prévu. Dans les PTN, elle prend une tournure encore plus paradoxale car le travail courant est en partie normatif dans ces politiques à dimension régaliennne : délivrer des autorisations ou des refus, mettre des procès-verbaux aux contrevenants au droit de l'environnement, faire des inventaires qui entraînent un surcroît de travail ou de dépenses

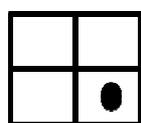
pour des maîtres d'ouvrage « à cause de petites bêtes ou de plantes protégées ». C'est le paradoxe du contrôleur souligné par Vincent Dubois (2009) : le CIR doit faire jouer sa subjectivité, sa marge d'interprétation et initier une dynamique d'ouverture de la PTN sur le territoire, mais l'institution (droit de l'environnement, activité de police dépendant du parquet...) cadre le comportement de ses agents et fait d'eux la « voix du contrôle » : le CIR doit-il fermer les yeux sur quelques pieds d'une espèce protégée et donner une autorisation à un aménageur ; ou doit-il refuser et demander le lancement d'une procédure longue de dérogation pour destruction d'espèce protégée au risque de saper les relations de confiance qui commençaient à se tramer avec les aménageurs ? Les CIR doivent paradoxalement « négocier la contrainte librement consentie ». La situation antérieure dans ces politiques publiques où l'Etat imposait par autorité et les acteurs supportaient tant bien que mal la contrainte tout en la dénonçant, reposait sur un jeu d'acteur plus simple ! Les CIR doivent se positionner sur des priorités en tension pour investir leur temps, leur énergie et celle de leurs agents. Et puis qu'est-ce que le « business as usual » dans les PTN ? Il comprend des éléments urgents non-importants (routine) et des éléments non-urgents mais importants en particulier pour la dynamique de changement. La place des non-humains dans les PTN montre un bon exemple de ce dilemme : les CIR doivent-ils communiquer régulièrement sur les « êtres de nature » (important non-urgent) ou juste en cas de crise pour gérer les troubles de leurs incursions dans les négociations humaines quand cela devient urgent ? Nous avons vu dans le cas des PNx (mais c'est une spécificité plus générale des PTN), que l'adhésion des communes à la charte se joue sur bien des choses extérieures à ce document, en particulier sur la façon dont la PTN gère dans ses activités habituelles l'interface entre humains et non-humains. « *Prioriser sur le changement, mais attention, le travail habituel pèse beaucoup sur ce que vous parviendrez à faire !* », « *Négociez une contrainte librement consentie !* ». « *Prioriser sur le changement, mais continuer à tout faire comme d'habitude !* »... comment dépasser ces paradoxes des conditions de réforme des PTN autrement que par le « surtravail », conséquence de l'absence de choix hiérarchiques, souvent observée sur nos terrains ?

*« Dans tous les parcs nationaux avec lesquels je travaille, je reçois des mails envoyés à une heure du matin, ou le week-end ! Les directeurs sont dans un système de pression qui les amène à un surtravail durable... Ce n'est pas juste une situation de crise, ils le perçoivent comme tout à fait normal... mais vu de l'extérieur, ça dénote d'un problème d'organisation, de priorisation, de positionnement ! » (Consultant privé sur l'élaboration des chartes, 2010).*

L'observation des pratiques des CIR quand ils y parviennent montre que cela passe à nouveau par un travail d'interprétation de la réforme sur deux points principaux. Comme leur tutelle hiérarchique les met dans l'injonction contradictoire de « *faire changer tout en maintenant l'ensemble des activités existantes* », il leur revient de faire les choix de priorités, c'est à dire de décider et d'obliger leurs agents à abandonner des missions. La seconde

interprétation qui leur revient concerne l'éventail des agents qui doivent « entrer dans le train du changement » : le directeur de l'EPPNM fait montre d'autorité pour forcer les chefs de secteurs à jouer un rôle actif dans les réunions valléennes ; à l'inverse, l'absence de choix sur les éléments du « business as usual » à abandonner dans le PNV conduit à une concentration du travail de réforme sur le directeur adjoint autour duquel (si on durcit les traits) les activités des autres agents ne changent pas.

*D : Mettre en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables*



Pour Julia Balogun, mettre en place les changements au sein de sa propre équipe correspond à des activités de mise de réseau (« networking »), de réorganisation des pratiques, des structures, des procédures voire des locaux (p 78), mais aussi de réduction des coûts, d'optimisation des moyens, de rationalisation, d'augmentation de la flexibilité et d'évaluation avec par exemple la multiplication des indicateurs et des audits externes (Bezes et Demazière 2011, p 300)... autrement dit d'application de la boîte à outils du « *New Public Management* ». Or le NPM est en soi porteur d'injonctions contradictoires quand il se mélange avec la culture d'organisations pyramidales. Les plus classiques sont les suivantes : « On vous force à être libres » ; « On vous ordonne d'être moderne, autonome et innovant dans un système restant très hiérarchique » ; ou « travaillez en mode projet, vous avez de la marge de manœuvre, mais attention, en cas d'erreur, vous serez sanctionnés ! ». S'y ajoute dans le cas des PTN dont la culture est « orthogonale » à de maints égards au NPM, le fait que son entrée tardive se fasse très rapidement avec des nouvelles pratiques dont la mise en place prend du temps et conduit à une extension des repères formels (Bonnet 2013) : système d'évaluation, rédaction de fiches de poste, définition d'indicateurs... Cela renforce paradoxalement l'importance accordée au « business as usual », connu, facilement évaluable par rapport à la dynamique de transformation. D'autres paradoxes s'ajoutent à ceux-ci dans les PTN en raison de leur dimension territoriale : les réformes qui les concernent doivent porter en même temps le management interne et la gouvernance territoriale qui sont l'endroit et l'envers d'une même réalité. Si la ressource hiérarchique du cadre intermédiaire est utile en interne, elle n'est pas un point d'appui pertinent pour l'externe. Or nous avons souligné les facteurs spécifiques qui rendent le changement de gouvernance difficile : prégnance d'une logique de compensation qui cantonne la responsabilité de la gestion de la nature dans le rôle exclusif du gestionnaire de la PTN ; difficulté à faire de la gestion de la nature un « problème commun », un « problème public » (Cefai 1996, Cefai et Trom 2001) et a fortiori un enjeu politique ; limites spécifiques

de la cité verte qu'il faut, dans le cadrage politique de changement de gouvernance affiché, parvenir à dépasser autrement que par les ficelles traditionnelles de la montée en généralité et des ressources juridico-administratives ; place des non-humains imprévisible et impactante sur les négociations entre humains... Pour toutes ces raisons qui éclairent les mécanismes d'inertie des jeux d'acteurs et les boucles de rétroaction, nos observations de terrain montrent paradoxalement que plus le CIR en fait de façon démonstrative pour mettre en place le changement, moins cela change, et plus il renforce les jeux d'acteurs historiques. Nous avons vu par exemple que paradoxalement en comparaison d'autres politiques publiques, les injonctions d'ouverture et de transparence suivies à la lettre dans les PTN conduisent à une publicisation qui tourne à la théâtralisation. La multiplication par la direction de l'EP-PNV des réunions avec les communes dans un but de dialogue et de recueil de leurs propositions en est un autre exemple : non seulement elles ne permettent pas de recueillir cette information, mais en plus, elles sont le vecteur de la diffusion comme une trainée de poudre entre élus d'un principe de « surprécaution » qui enlisera les négociations de la charte dans les errances de la cartographie de l'extension des stations de ski. Cela rejoint un dernier point avancé par Julia Balogun sur l'enjeu des CIR à mettre en place les changements dans leur équipe : celui de la formalisation pour solidifier les évolutions par des contrats, des organigrammes, des procédures... Nous avons vu de façon détaillée que dans les PTN, l'enjeu de formalisation présentait un risque spécifique de recul par rapport aux progrès informels obtenus : « *cherchez à solidifier les changements obtenus, et vous reviendrez à la case départ... voire en deçà !* ». Comment dépasser ces dilemmes ? L'observation des pratiques des CIR qui y parviennent montre que cela passe par un travail de modélisation et de composition. La modélisation consiste à mettre en place des actions concrètes « à froid » sans les relier au changement attendu même si elles y contribuent à terme très largement : c'est le cas du dispositif d'aides financières aux communes par l'EP-PNM, mis en place avant le démarrage de l'élaboration de la charte, ou du travail « d'éclaireur » de sa chargée de mission agriculture-pastoralisme pour créer de la proximité entre bergers et agents de terrain. Ainsi les pratiques et les relations évoluent « à l'abri » des jeux d'acteurs et de leur réactualisation. Nous entendons le travail de composition comme travail d'hybridation dans une même action d'une pluralité d'objectifs, de valeurs, ou de démarches qui répondent à des logiques parallèles ou divergentes (Bouleau à paraître, Richard-Ferroudji à paraître). En l'occurrence, plutôt que de « cantonner » la charte à côté des activités usuelles, composer les exigences nouvelles du NPM avec la structuration de la charte a permis au PNM à la fois de mettre en œuvre de nouvelles techniques de management et de faire de la charte une nouvelle « colonne vertébrale » du fonctionnement de l'établissement pour éviter un fonctionnement selon deux logiques a priori parallèles : la charte incarnant le changement négocié avec les partenaires locaux, et le contrat d'objectif

(COB) signé avec le ministère de l'écologie définissant tous les trois ans les moyens alloués à l'EPPN selon une grille d'activités qui n'a évolué que fin 2012 :

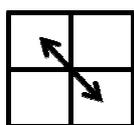
*« J'ai entendu plein de gens disant, la charte ça ne va pas changer mon métier. (...) On parle beaucoup de la charte depuis quelques années, mais beaucoup de gens se sont sentis orphelins : pourquoi y passe-t-on autant de temps, alors que par ailleurs la vie continue... (...) La charte fait l'impasse sur toutes les missions régaliennes de l'établissement, les missions de police, pour des agents commissionnés assermentés c'est important, ils se sentent fonctionnaires de l'Etat (...). Un COB est plus audible pour eux qu'une charte, la commande quand elle vient du ministère est plus légitime qu'une commande venue d'une négociation avec des partenaires locaux. (...) L'objectif pour nous est maintenant d'articuler le COB et la charte dans le programme d'action de la charte ». (Membre de direction d'EPPN, 2012).*

Quant au dilemme de la formalisation, nous avons donné dans la résolution des « points durs » de la charte du PNM plusieurs exemples d'une composition entre flou et précision qui permet de le dépasser (UrbPNM, StationsPNM).

### 2.2.2 : Tensions et paradoxes entre enjeux du cadre « intermédiaire de réforme »

Nous allons maintenant voir qu'en plus des tensions et paradoxes internes à chacun des enjeux du cadre intermédiaire de réforme, des tensions fortes existent entre ces enjeux.

*A : Entreprendre un changement personnel et/ou mettre en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables ?*

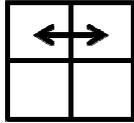


Nous avons déjà souligné que l'entreprise d'un changement personnel questionnait le CIR sur ses compétences et son identité. Mais elle lui pose aussi objectivement un dilemme entre intérêt personnel et intérêt de sa structure. Que choisir entre l'alliance avec une autorité hiérarchique lointaine dans l'intérêt de la politique publique (en tout cas tel qu'il justifie la réforme) et l'alliance avec les agents sous son autorité avec qui il est en contact direct (éviter le « blâme » des syndicats pour garder la paix sociale dans son personnel, voire fragiliser la réforme). Si la première option est celle des discours, la seconde peut être observée en pratique. Mais l'articulation des enjeux de changement personnel et de mise en place des changements dans leur organisation mettent les CIR devant un autre paradoxe important : doivent-ils s'engager pour scier la branche sur laquelle ils sont assis ? Il a trait aux contradictions fréquentes entre trajectoire personnelle et trajectoire de réforme. Malgré l'instauration, dans le cadre de la réforme de 2006 et dans l'esprit du NPM, d'une part variable du salaire des directeurs de PNx indexée sur des

objectifs de résultats souvent en lien avec l'élaboration de la charte, la place que tient la période passée à la direction d'un PN entre la trajectoire professionnelle amont et les souhaits de trajectoire aval compte beaucoup. A titre d'exemple les *curriculum vitae* et les entretiens biographiques que nous avons conduits montrent entre PNV et PNM deux cas très contrastés. Dans le PNV, un des directeurs a fait la quasi totalité de sa carrière entre la direction chargée de la protection de la nature au ministère de l'environnement et les directions de quatre PNx successifs. Président de la commission « PNx et aires protégées » du comité français de l'Union Mondiale pour la Nature (UICN) entre 1998 et 2003, il dirige l'EP-PNV déjà depuis cinq ans au moment où la loi de réforme de 2006 est votée. Après dix ans à ce poste, il prendra sa retraite en 2011, suite à un discours amère en CA du 21 avril, où il souligne, tout en affirmant sa confiance dans l'avenir du parc, ses regrets « *de n'avoir pas réussi à créer avec certains élus ce climat de confiance qui nous fait défaut, la confiance cet élément essentiel* ». Pouvait-il en être autrement ? L'homogénéité de sa trajectoire de carrière amont a forgé ses modes de pensée et d'action, autant que l'image que se font de lui les acteurs du territoire : celle d'un serviteur infatigable et dévoué pour la cause de la protection de la nature, l'incarnation même du « directeur de parc national » sous le régime de la loi de 1960. Ils oublient en cela d'autres facettes d'une trajectoire professionnelle plus complexe : ce directeur a par exemple été dans les Ecrins, le premier à lancer et concrétiser une charte de partenariat avec les acteurs locaux, ce qui en faisait un préfigurateur de l'esprit de la réforme de 2006. Par ailleurs son discours de départ traduit bien ses relations de proximité à la fois idéologiques et de passion de la montagne avec les personnels du PNV et en particulier les agents de terrain. Pouvait-il prendre le risque de « trahir » ses idéaux, de « ternir » son image et leur confiance, en tentant d'impulser une dynamique d'ouverture radicale à trois ans de sa retraite ? Dans le Mercantour, le directeur qui prend ses fonctions en avril 2004 a défendu sa candidature sur un projet de changement, à cette époque où la rédaction de la loi de réforme de 2006 commence à se stabiliser dans les coulisses ministérielles. Ancien cadre de l'Office National de Forêt (direction internationale), il a participé à la réforme qui a secoué cet organisme dans les années 190. Attaché scientifique à l'ambassade française de Bangalore jusqu'à sa prise de poste à la direction de l'EP-PNM, il le quittera après la crise des balcons du Mercantour pour rejoindre le poste d'attaché scientifique à l'ambassade de France dans la région de Naucalpan de Juárez au Mexique. Nous avons décrit le caractère volontariste de ses prises de décision internes après une phase d'observation, un audit externe diligenté sur le fonctionnement de l'EP-PNM, et une lettre envoyée à tous les personnels sur son diagnostic et son projet de changement pour l'établissement. Nous avons également souligné l'importance qu'il a accordée à la communication, à l'alliance avec le Président du CA Gaston Franco... autant d'éléments qui traduisent sa culture extérieure au monde des PNx, qu'il diffuse en interne

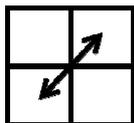
par recrutement de personnels d'autres secteurs. Clairement pour lui, l'application de la réforme de 2006 fait sens pour transformer le fonctionnement interne et la gouvernance territoriale. A plusieurs reprises, il prend des positions affirmant l'identité de l'EP-PNM au risque de créer des remous locaux voire nationaux, ce qui est possible car le temps du Mercantour n'est qu'un passage dans sa trajectoire de carrière. C'est d'ailleurs ce que certains agents de l'EP-PNM lui reprochent explicitement dans nos entretiens. En fonction des choix individuels de trajectoire de carrière (changement personnel), la mise en place du changement dans leur organisation est donc plus ou moins paradoxale pour le CIR. Notre conclusion rejoint celles d'autres chercheurs dans d'autres champs de politiques publiques sur l'impact de la socialisation antérieure dans leur pratique réformatrice (Gurruchaga 2013), dans les « typologies » de cadres intermédiaires (Penissat 2013) ou dans la façon dont ils investissent l'identité de réformateur et les compétences mises en œuvre comme une opportunité de carrière (Barrier et Musselin 2013). Un autre paradoxe auquel ils sont confrontés concerne la tension entre engagement personnel et détachement : le premier est nécessaire, c'est ce que Jean-Pierre Gaudin appelle « *ralliement à une éthique du projet, du travail de mission et de l'esprit d'expérimentation (...). Malgré une précarité professionnelle fréquente* » (2007, p 227). Le second est nécessaire aussi en raison même de cette précarité professionnelle due au pilotage d'une dynamique de changement par nature indéterminée et à leur positionnement hiérarchique intermédiaire par nature risqué (premier « fusible » en cas de problème). Elle l'est d'autant plus à titre personnel que les PTN sont un domaine d'action publique particulièrement éclaté et dispersé et que leurs réformes vont vers une logique d'intégration et de concentration qui menace potentiellement le poste même de directeur de PNx si les EP-PNx sont un jour fusionnés. Cette crainte traverse l'ensemble des échanges, et des positionnements individuels et collectifs des directeurs de PNx depuis 2012. Comment dépasser ces tensions entre engagement et détachement ? L'observation des pratiques des CIR qui y parviennent montre qu'ils composent avec des logiques contraires pour être à la fois dans l'un et dans l'autre : montrer passion et convivialité quand ils parlent de la charte, tout en faisant preuve de distance par rapport à l'issue des délibérations des communes ; faire preuve d'autorité en affirmant la nécessité de changement, tout en plaidant que leur sort est d'abord dans les mains des agents et des acteurs des territoires car le CIR « ne fait que passer » ; faire des choix et un travail de synthèse personnel pour faire avancer la rédaction de la charte, tout en la présentant comme compilation de l'ensemble des contributions des parties-prenantes ; faire montre de persévérance et de confiance en l'avenir tout en prenant du recul pour gérer ses déceptions et sa propre démotivation ; s'impliquer fortement dans la durée en faisant de la charte « leur bébé » tout en veillant à ne pas être indispensable pour qu'elle puisse être portée par d'autres...

*B : Entreprendre un changement personnel et/ou assurer la continuité du travail habituel ?*



Au-delà des dilemmes internes à chacun de ces deux enjeux, des tensions entre changement personnel et nécessité d'assurer la continuité du travail habituel bousculent le CIR : nous avons vu qu'en fonction de la façon dont il partage au plus profond de lui-même le sens de la réforme, il peut adopter une posture de « bon soldat », de « victime récalcitrante et passive » ou au contraire « d'artisan prenant la responsabilité de bricoler la réforme ». Se joue ici aussi le choix de la rhétorique adoptée par le CIR autour de la continuité ou du changement. Mais les choses ne sont pas si simples : assurer la continuité du service le ramène dans sa posture identitaire de chef hiérarchique et donc dans les activités de décision, d'arbitrage, de contrôle, c'est-à-dire dans son identité de responsable « donneur d'ordre » en valorisant ses compétences d'expertise (première colonne du tableau des « activités unitaires »). Cela rend d'autant plus difficile, dans des PTN où ces compétences sont historiquement valorisées et source de légitimité, l'évolution personnelle du CIR vers une posture de responsable « ressource » ou de « constructeur de sens » dont les compétences sont nécessaires à la mise en œuvre concrète de la réforme (deuxième et troisième colonne des « activités unitaires »). Cette tension, notamment entre identité d'expert et de médiateur a été largement décrite dans les PTN (Granjou, Mauz et al. 2010). Il est difficile de modéliser par son propre changement personnel la dynamique de la réforme, tout en gardant un rôle majeur dans le contrôle de la conduite des activités courantes. Dans nos observations, les CIR qui dépassent ce dilemme le font en déléguant cette seconde partie d'activité et en concentrant leur rôle sur l'activité de modélisation du changement.

*C : Aider les autres dans la trajectoire de changement et/ou assurer la continuité du travail habituel ?*



La tension entre ces deux enjeux rejoint fortement la précédente, autour des postures mobilisées par le CIR. Nous avons vu qu'aider les autres dans la trajectoire de changement passe pour Julia Balogun essentiellement par un rôle d'accompagnement et de construction d'une action collective dans une logique d'innovation ciblée sur de nouvelles finalités, alors que la continuité du travail habituel demande un rôle de contrôle hiérarchique dans une logique gestionnaire ciblée sur les moyens. Cela met le CIR en tension entre logique de projet avec expérimentation et logique de schéma normatif

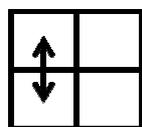
avec « mise en plan » de l'action (Bouleau à paraître, Boutinet 2003, Briatte 2011, Reverdy 2007), entre administration de mission et administration de gestion, tension forte dans le domaine de l'environnement (Lascoumes et Le Bourhis 1993). Cette tension est porteuse entre le CIR et son équipe d'ambivalences autour de la question de la responsabilité : le CIR concentre-t-il les responsabilités ou en délègue-t-il ? Nous avons vu par ailleurs que le virage contractuel est au cœur des réformes des PTN autant en interne avec le développement d'un pilotage par objectif et lettres de mission, qu'en externe avec l'élaboration de « projets de territoires ». Il contraste fortement avec leur fonctionnement historique top/down. Jean-Pierre Gaudin (2007, p 84 à 90) met bien en évidence les critiques générales portées aux logiques de l'action publique contractuelle. L'accompagnement par le CIR des autres dans ce tournant concentre ces peurs et ces critiques. Nous regroupons ici en les reformulant des peurs qui sont en filigrane de beaucoup de nos entretiens : on va vers le « *désordre, une dilution et un flou des responsabilités* », « *une perte de contrôle* » (le non-respect des engagements des chartes de PN ne sera pas sanctionnable). Le souhait de construire une dynamique collective participative va se solder par un éparpillement et le « *passage de compromis à la compromission* » en favorisant les jeux politiques. Tout cela introduit de la complication et donc de l'opacité quand la directivité et le partage des rôles entre l'EP-PN et les acteurs du territoire, mais aussi entre le supérieur hiérarchique et ses subordonnés avait l'avantage de la clarté : le chef assumait la responsabilité, même si chaque agent gardait une large autonomie. Nous avons en effet caractérisé pour les PTN, l'écart entre pyramide hiérarchique formelle et pyramide inversée des jeux de pouvoir effectifs. L'autorité du chef rassure, quand son rôle d'accompagnement soulève des craintes... « *Accompagnez nous, mais restons sous vos ordres et dites-nous quoi faire !* » est l'injonction paradoxale complémentaire à « *Soyez autonome, je vous contrôle !* ». Comment dépasser ce paradoxe à deux facettes ? L'observation des pratiques des CIR qui y parviennent montre qu'ils composent entre des moments directifs d'autorité sécurisante même si elle est contestée, et des moments de mise en responsabilité et en autonomie insécurisante. Il s'agit par exemple de « forcer » quelques agents à participer à des réunions participatives, et de les former pour qu'ils y jouent un rôle d'animateur ou de représentant de l'établissement autonome. A l'inverse, dans des PTN où la figure d'autorité du responsable et l'image pyramidale sont fortes, transposer la posture gestionnaire à la posture d'accompagnement du changement (en répartissant régulièrement les tâches de chacun à grand renfort de feuilles de route ou de notes de service par exemple) concentre de fait le changement sur le CIR et rend sa mise en œuvre difficile. L'un d'entre eux regrette a posteriori une posture qu'il qualifie de « *trop paternaliste* » :

« *On me disait : « on compte sur toi pour nous expliquer », et c'est devenu vite un contrat implicite : j'arrivais sur un poste nouveau, avec l'expérience, j'étais à plein temps là-dessus*

(...) j'étais dans une posture « ne vous inquiétez pas, je vais piloter », (...) Ça s'est passé comme ça » (Directeur-adjoint de l'EP-PNV, 2010).

Guillaume Gourgues décrit le même phénomène de « concentration » d'une innovation pourtant censée changer profondément une structure, en l'occurrence la participation, sur les quelques « fonctionnaires participatifs » chargés de l'impulser (2012).

*D : Entreprendre un changement personnel et/ou aider les autres dans la trajectoire de changement ?*



Julia Balogun précise bien que l'activité d'interprétation du CIR qui est au cœur des enjeux de changement personnel et d'accompagnement des autres dans la trajectoire de changement est graduelle et interactive, en particulier avec les agents placés sous sa responsabilité. Elle est au cœur d'une dynamique d'apprentissage collectif simultané depuis le niveau national jusqu'au niveau local. Les choses seraient plus simples pour le CIR si « la bonne parole », « la bonne façon de faire » et « la direction à suivre » lui étaient données par sa hiérarchie, autrement dit, s'il s'agissait d'une dynamique d'apprentissage séquentielle (le ministère change, puis le CIR change, puis...). Mais la logique séquentielle épouse mal une dynamique d'apprentissage collectif simultané. Notre terrain des PNx nous montre que le CIR doit en permanence avancer sur des bases floues : impossible pour lui de connaître précisément les termes de la matrice qui croise les avantages et inconvénients à adhérer à la charte avec les avantages et inconvénients à ne pas adhérer, qui est pourtant selon Fisher et Ury (2006) un élément clé à préparer avant toute négociation. Il doit s'adapter à une doctrine ministérielle évolutive et parfois vivre des retournements complets de situations :

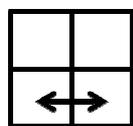
*« Jusqu'à la semaine dernière, on ne connaissait même pas cette exigence ! (...) Elle m'inquiète, on est en train de faire de la doctrine au fil de l'eau ! (...) Qu'est-ce qui fixe ce que doit contenir la charte ? C'est la loi, et la loi, elle ne parle pas d'engagements des communes à spécifier. C'est inventé en plus de la loi ! » (Directeur adjoint d'EP-PN, 2010)*

*« On était parti sur une cartographie à partir de l'occupation des sols. Le travail était très avancé en avril 2009 sur chacun des secteurs. Les réunions de travail inter-parcs ont confirmé cette option, et puis il y a eu ce problème de trop de proximité avec un document d'urbanisme... et on a changé le cap à 180° avec une cartographie établie à partir des composantes du caractère du parc... pas facile à faire passer en bureau et auprès des agents ! » (Directeur adjoint d'EP-PN, 2010).*

Il est non seulement impossible pour lui d'argumenter de façon cohérente sur des bases floues et changeantes, mais en plus sa position d'interface fait qu'il paye le coût de ce qui est considéré comme des incohérences par des acteurs qui ont majoritairement en tête l'idée

d'une mise en œuvre de réforme comme déploiement linéaire d'un plan précisément pensé par avance. Autrement dit, le CIR est dans la situation paradoxale de rouage clé d'un apprentissage collectif et simultané quand l'image que les autres ont de lui le met dans un rôle de responsable ayant en tête un plan clair à appliquer. Plusieurs réactions de sa part sont alors possibles et dépendent de sa trajectoire biographique et des changements personnels qu'il a entrepris. Si le CIR a cette même image de lui, pense pouvoir mobiliser l'expertise suffisante pour dresser ce plan et le mettre en œuvre, il impulse une dynamique de changement planifié qui donne dans un premier temps l'illusion d'un contrôle de la situation, mais dont l'apprentissage collectif risque de déborder, ce qui se solde *in fine* par une perte de contrôle du processus comme dans le PNV. Si le CIR a au contraire la représentation de la situation d'apprentissage collectif simultané, il évitera de trop planifier et modélisera une posture prudente, tirant parti au fil de l'eau des opportunités de la situation pour « tirer des bords » vers le cap qu'il poursuit sans trop l'explicitier. Cette seconde posture est insécurisante pour son équipe (surtout dans des PTN où l'on « sait où on va » avec des habitudes de planification régulière à au moins cinq ans), et contraste avec l'image historique d'un directeur de PN par exemple, mais l'observation des pratiques sur nos terrains de recherche montre sa pertinence. Elle demande au CIR d'asseoir son autorité et sa légitimité sur autre chose que la hiérarchie et le mythe du responsable omniscient : l'entretien biographique avec l'un des CIR que nous avons suivis montre par exemple qu'elle repose sur une confiance acquise lors d'une trajectoire combinant des légitimités et des réseaux relationnels successifs, plus que sur une capacité à définir précisément où « il emmène » le PN concerné : universitaire en biologie et en écologie, proche des milieux scientifiques, il acquiert des compétences à l'interface entre gestion et protection de la nature dans un poste de chargé de mission « Natura 2000 » à l'ONF puis de chargé de mission « agriculture et forêt » au sein de l'EP-PN, avant d'y devenir directeur adjoint, ce qui lui donne l'opportunité de construire un relationnel de qualité avec les élus du territoire. Quand il est fait mention de lui dans nos entretiens que ce soit par un agent de l'EP-PN, un élu, un socioprofessionnel, ou un représentant de l'Etat, c'est toujours en termes positifs et avec un crédit de confiance. L'aide au changement des autres passe donc par un travail de modélisation s'appuyant sur des caractéristiques personnelles (rapport à la prise de risque, au contrôle, à l'image que les autres se font de lui...), plus que par un travail d'autorité, de conviction ou de planification, très fragile dans les situations d'apprentissage collectif simultané, autant flottantes qu'« à construire » dans lesquelles se trouvent les CIR. Autrement dit, c'est paradoxalement par un changement personnel qui fait qu'ils ne sont pas et ne font pas ce qui est a priori attendu d'eux, qu'ils gardent un certain contrôle sur le changement, le sécurisent et facilitent du coup le changement des autres.

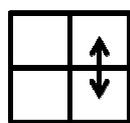
*E : Aider les autres dans la trajectoire de changement et/ou mettre en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables ?*



L'articulation de ces deux enjeux est porteuse pour le CIR de tensions entre subsidiarité (accompagnement des autres dans une démarche collective de changement) et autorité (décision de mise en œuvre des changements dans son équipe). La subsidiarité pouvant se définir comme « *latitude d'action et d'initiative laissée au niveau le plus pertinent –du point de vue de la proximité et de l'efficacité des politiques publiques-*» (Gaudin 2007, p 202). Le CIR définit-il des règles appliquées avec autorité, ou « régule-t-il » au sens de remettre régulièrement en discussion les règles pour les ajuster et les faire vivre dans un but de préservation ou de développement dynamique d'un équilibre (Gaudin 2007, p 158) ? En particulier, le CIR travaille-t-il à la coopération directe des autres ou à leur coordination quitte à s'en faire le pivot incontournable ? Rappelons que la coopération est la confrontation directe d'acteurs aux intérêts divergents, et la recherche immédiate d'une solution négociée acceptable par eux. Elle n'est ni naturelle, ni spontanée, car elle réduit l'autonomie de chacun. Elle implique la simultanéité et s'oppose à la coordination (faire gérer par un tiers, les logiques, les rythmes, les décisions, et les actes d'acteurs qui ne coopèrent pas) (Dupuy 2005). Cette première tension se superpose à une seconde entre le temps de maturation nécessaire aux changements humains (relations, comportements) et le temps des décisions de changement formel. Les PTN ayant la spécificité de comporter trois niveaux interdépendants (pilotage, management interne, gouvernance territoriale), cela se joue aussi dans la dynamique de changement des acteurs du territoire. Or nous avons vu que la gouvernance historique des « PTN » marquée par la défiance demande un temps long de (re)construction du capital social territorial. Nous retrouvons ici aussi la difficulté spécifique qu'elles posent dans l'articulation d'échelles d'espace et de temps à prendre en compte. Comment tenir ensemble la proximité qui permet d'accompagner les changements humains, et la distance permettant une justification collective des décisions de changement à assumer ? L'observation des pratiques des CIR qui y parviennent sur nos terrains de recherche montrent, comme Audrey Richard à propos des animateurs de schémas d'aménagement des eaux (Richard-Ferroudji à paraître), Christelle Gramaglia au sein de l'association TOS (2006) ou Eric Doidy à propos des médiateurs ruraux (2002) qu'ils parviennent à composer avec une pluralité d'objectifs, de valeurs et d'attachements. Nous sommes là encore au cœur d'une des spécificités des PTN que nous avons caractérisées dans la section précédente. Cela leur demande à la fois des compétences de justification (montée en généralité) et des compétences de compréhension (proximité). Pour cela, ils accordent aux relations directes et inter-personnelles (dans leur

équipe et auprès des acteurs de leur territoire) une importance cruciale qui leur confère un ancrage relationnel fort. Celui-ci se construit en se rendant dans les espaces familiers de leurs interlocuteurs, dans des discussions bilatérales qui relèvent à la fois du régime d'engagement de la familiarité et de l'action (par exemple dans le Mercantour les négociations bilatérales avec les maires). Cet ancrage permet de légitimer les décisions de changement formel qu'une conception uniquement procédurale et impersonnelle dans le régime de la justification générale ferait passer pour suspectes ou autoritaires. Ces CIR jouent alors un rôle de passeur entre un projet de territoire éprouvé en familiarité et sa qualification conventionnelle dans des documents de type « charte de PN ». Ce travail de composition pour dépasser le paradoxe que nous venons de pointer confirme l'idée d'un idéaltype de « l'action publique technique localisée » opposant à la figure du médiateur neutre l'idéaltype de l'ingénieur ancré dans un territoire (Richard-Ferroujji à paraître).

*F : Mettre en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables et/ou assurer la continuité du travail habituel ?*



L'articulation entre enjeux de mise en œuvre du changement et continuité du travail habituel interroge les activités constituantes (Bezes et Join-Lambert 2010) des CIR : recrutement, notations, promotions, comptage des effectifs, allocation des ressources, dialogue social interne et sa formalisation, construction d'une expertise spécifique sur des fonctions « supports »... En quoi servent-elles la continuité ? En quoi servent-elles le changement ? En quoi servent-elles d'autres causes ? Le dernier paradoxe important du travail du CIR que nous souhaitons souligner ici tient au fait qu'il est le « représentant » du changement dans la partie de l'organisation qu'il dirige mais qu'il n'est, en tant que cadre intermédiaire, porteur que d'une partie de la réforme. D'où un risque d'instrumentalisation. Cela est particulièrement vrai pour les PTN : leur dimension juridico-administrative forte les soumet à une logique propre du droit qui échappe au CIR et elles sont à la croisée de multiples changements imbriqués. Notre terrain montre des directeurs de PNx pris en étau dans ce qu'ils appellent un « effet ciseau » entre la négociation politique des chartes qui demande une extension des missions, des moyens financiers et d'ingénierie d'accompagnement du territoire d'un côté, et de l'autre la mise en œuvre de la RGPP qui réduit d'année en année les moyens humains et financiers qui leur sont dédiés. Les CIR que nous avons suivis ont largement pris sur la dimension politique locale de la réforme, mais peu sur la dimension juridique sous-jacente (sécuriser la législation des PNx) et encore moins sur les grands arbitrages budgétaires dans lesquels elle s'inscrit. Les rapports de

force entre ces trois types de « coalitions réformatrices » (Simoulin 2000) leur échappent. Les CIR promettent, rassurent et défendent une réforme qu'ils incarnent sans en tirer toutes les ficelles comme le montrent les échanges tendus en coulisse entre les responsables de la politique publique, et les représentants de la Cour des Comptes auteurs de deux référés très critiques en 2010. Ils ont d'ailleurs entraîné le basculement dans la RGPP des PNx « épargnés » jusque là compte tenu de l'affichage politique de la loi de 2006 :

*« Ainsi, la Cour constate que les parcs nationaux ont bénéficié au cours des dernières années d'un renforcement sensible de leurs moyens, dans un contexte budgétaire pourtant tendu. Pour autant, aucun progrès significatif du point de vue de la protection de l'environnement comme de la rigueur de la gestion n'a été constaté. La Cour observe au contraire que la gestion des parcs demeure critiquable, et que leur pilotage par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement reste défaillant. Enfin, elle insiste sur les contre-performances de Parcs Nationaux de France. En effet, alors que la création de cet organisme visait à renforcer le pilotage de la tutelle sur les parcs nationaux, à travers un rôle d'animation et d'expertise, une politique de communication nationale et une mutualisation de la gestion administrative devant déboucher sur des économies d'échelles, la Cour constate que les résultats des trois premières années d'existence de PNF ont été très décevants à tous égards » (Réquisitoire de la Cour des Comptes en début d'audition le 11/5/2011).*

Les activités constituantes des CIR dépendent dans les PTN de dynamiques de changement souvent plus discrètes, mais tout aussi structurantes, sur lesquelles ils n'ont pas prise mais qu'il leur faut prendre en compte (Paya Y Pastor 2013). Les CIR qui parviennent à dépasser cette ambiguïté de leur rôle y parviennent en composant ces dynamiques qui s'imposent à eux avec les changements qu'ils contribuent à construire. Nous avons caractérisé dans le Mercantour la façon dont la boîte à outils du NPM est utilisée pour conforter les changements liés à l'élaboration de la charte, en essayant tant bien que mal de faire de la RGPP une opportunité plutôt qu'une contrainte.

## **Conclusion du chapitre 7 : interprétation, composition et modélisation au cœur du travail des « cadres intermédiaires de réforme »**

Nous avons dans ce chapitre centré notre analyse sur le fait que les réformateurs dont nous avons suivi le travail quotidien sur plusieurs années sont des cadres intermédiaires de l'administration. Les conclusions de notre deuxième partie de thèse rejoignent le premier résultat de Julia Balogun (2003) : ils peuvent être qualifiés de cadres « intermédiaires de réforme » (CIR) dans la mesure où ils jouent potentiellement, par leurs multiples choix, non

seulement un rôle important de mise en œuvre, mais aussi un rôle stratégique dans la fabrication même de la réforme et de ses finalités. Comme elle, nous concluons de nos enquêtes que le travail d'interprétation est l'une des composantes majeures de leur travail. Il consiste à donner du sens, à finir de construire graduellement dans un cadre flou, et en interaction avec les acteurs concernés, une intention de changement et ses implications :

*« The sense-making activities they engage in and the interpretations they arrive at are crucial. The very term "implementing deliberate strategy" is misleading. It implies that middle managers are merely conduits for senior manager mandates with minimal influence on what actually changes, when in fact what they are doing is more like "building realized strategy". They determine by their actions what actual local outputs are achieved from the original change plans" (Balogun 2003, p 81).*

En adoptant son cadre d'analyse autour de quatre enjeux interdépendants du travail de ces « *Change Intermediaries* », nous avons affiné et spécifié ses résultats dans le cas des réformes de PTN, caractérisées par des contraintes institutionnelles fortes (spécificités mises en évidence précédemment et rappelées au fil de l'analyse ci-dessus). Explorant les pistes qu'elle propose d'approfondir (p 80 et 81), nous avons complété son cadre d'analyse en soulignant les difficultés, paradoxes, ambivalences et ambiguïtés que les CIR rencontrent non seulement pour faire face à chacun de ces enjeux, mais en raison de tensions existant entre ces enjeux. Autrement dit, nous avons exploré les interdépendances entre eux.

Notre analyse confirme que la logique du « CAR » (travail d'interprétation) est effectivement importante, mais contrairement à elle, nous concluons dans le cas des PTN, que ce n'est pas la seule activité primordiale du travail de réforme : nous y ajoutons un travail de composition (la logique du « ET ») et un travail de modélisation (la logique du « COMME »). Ce dernier, qui induit un effet d'entraînement, aide les autres à changer et passe par l'exemplarité des pratiques et des comportements du CIR permettant des adaptations plus souples que l'argumentation rhétorique, l'injonction hiérarchique, la décision formelle (qui fige les choses) ou toute autre relation de pouvoir de type rapport de force, marchandage, négociation... Nous avons en effet vu dans le cadre spécifique des PTN que l'injonction hiérarchique a en pratique peu d'influence, et que les écarts importants entre théâtre et réalité, donnent à l'argumentation rhétorique un poids limité, voire un effet contre-productif. La modélisation est en outre plus efficace que la pédagogie dans un secteur où l'opinion publique est « pour » l'environnement sans pour autant infléchir ses pratiques réelles. Jean-Pierre Gaudin (2007) souligne que le tournant contractuel des politiques publiques s'accompagne de façon générale d'une forte « *personnalisation de la négociation explicite de l'action publique* ». Le travail de modélisation est encore plus important dans les PTN où l'image du « chef » est fortement valorisée et où trois niveaux sont imbriqués : son comportement est donc attentivement observé par ses agents en interne, dont l'évolution du

comportement est à son tour attentivement observée par les acteurs des territoires. Nos résultats confirment en cela ceux de Julia Balogun sur un point marquant : dans la mise en œuvre d'un changement complexe, la composante non verbale, comportementale, du travail des cadres intermédiaires de réforme est très importante :

*« This research in particular shows the importance of informal processes of communication (...) Interpretations were influenced most by ongoing day-to-day interactions –both verbal and behavioural. The behaviours and words of others act as symbolic “clues”. » (p 80).*

Quant au travail de « composition », terme fréquemment utilisé dans les approches pragmatiques, il désigne un travail d'hybridation dans une même action d'une pluralité d'objectifs, de valeurs, ou de démarches qui répondent à des logiques parallèles ou divergentes. Plutôt que de choisir l'une « OU » l'autre de deux options contradictoires, il s'agit de choisir l'une « ET » l'autre. Composer, c'est aussi faire ensemble sans nier l'hétérogénéité des composants, c'est créer dans le domaine artistique, mais aussi accepter le compromis en renonçant à l'idéal quand il s'agit de « composer avec ». Nous rejoignons avec cette définition la notion « d'ajustage » décrit par Michel Cattla à propos du travail public régional, et qui consiste à rattraper en permanence les dérapages et dérives inévitables dans une...

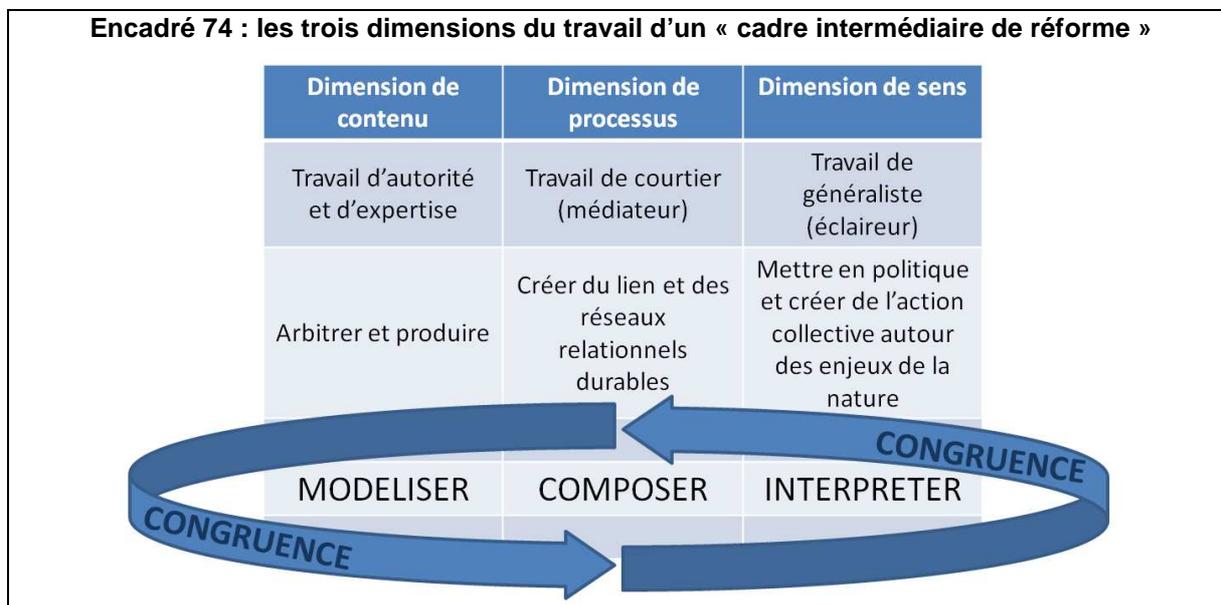
*« ... action publique régionale toujours en train de se faire [où] rien n'est jamais arrêté ou figé de manière immuable (...). Le travail public régional fait l'objet d'une dynamique d'apprentissage pouvant être présentée en trois temps : d'abord un essai, une expérience ou une première formulation ; ensuite une phase critique, de contestation et de remise en cause ; enfin une phase d'ajustement, de réglage et de restabilisation de l'action selon de nouvelles modalités. » (Cattla 2007, p 202 et 204).*

A partir de nos entretiens, de la façon dont les cadres intermédiaires qui le vivent parlent de leur travail de réforme, nous avons listé ci-dessus un grand nombre de compositions. Sans compter le travail particulier de (re)composition personnelle qui correspond à l'enjeu d'entreprendre un changement personnel, les principaux curseurs que ce travail de composition permet d'ajuster en permanence en fonction de la situation d'action sont les suivants : être artisan bricoleur de la réforme ET bon soldat ; s'investir dans le travail de changement ET assurer la continuité du travail habituel, en particulier la gestion de l'interface délicate entre humains et non-humains sur le territoire de la PTN ; aider les autres à changer par la conviction ET la modélisation ; composer avec la variété des visions de la nature, entre nouvelles identités de cadre intermédiaire ET rôle hiérarchique habituel, entre engagement personnel fort ET détachement au service de la trajectoire institutionnelle ; composer entre mission d'innovation collective ET gestion, entre développement des hommes ET développement des activités attendues de l'organisation, entre proximité dans les coulisses ET montée en généralité dans les scènes publiques, entre temps long de maturation des comportements humains ET temps plus court des changements formels,

entre transformations sur lesquelles il a prise ET transformations qui le dépassent et peuvent toucher aux activités constitutives de l'administration ; composer entre habitude de planification ET dynamique émergente d'apprentissage collectif simultané, projet de territoire ET document de cadrage interne, entre flou ET précision, ainsi qu'entre local et national. Une liste plus complète est organisée dans un tableau de synthèse (annexe, volume 2). Enfin, le croisement des trois dimensions du travail de réforme des cadres « intermédiaires de changement » que nous avons suivis montre l'importance d'une quatrième dimension transversale : la congruence c'est-à-dire, en référence aux travaux de psychologie de Carl Rogers (1963), la cohérence entre les idées avancées, le comportement, et les choix d'un individu, autrement dit entre le travail d'interprétation, de modélisation et de composition. Nous avons souligné l'écart récurrent dans les PTN entre discours et pratiques, entre la Nature idéale unifiée et la complexité de la réalité dans l'action, ce qui rend toute réforme sensible à la théâtralisation et à la défiance, premiers remparts à franchir par le réformateur. Dans ce contexte, toute incongruence de sa part entraîne chez les autres acteurs la suspicion, la crainte d'une tromperie, d'un passage en force, d'une entourloupe juridico-administrative... qui souffle immédiatement sur les braises de la défiance, et réactualise les jeux d'acteurs historiques. Tel est le cas sur nos terrains quand un directeur d'EP-PN prône le partenariat et soutient que les élus doivent prendre les rênes du PN (travail d'interprétation), mais qu'il ne suit pas leur avis en CA sur le calendrier à adopter pour l'élaboration de la charte (travail de modélisation), et fait le choix d'un curseur privilégiant un changement planifié plutôt qu'une dynamique d'apprentissage émergente au rythme des avancées lentes des élus (travail de composition).

« Que font concrètement les « SSA », en mobilisant quelles ressources et quelles compétences ? », demande Niels Fligstein. Après avoir listé et regroupé selon trois « postures » possibles du cadre « intermédiaire de réforme », les activités, compétences et ressources du travail de réforme, nous en avons cerné les finalités spécifiques : construire la variable intermédiaire, non seulement entre l'organisation et son contexte organisationnel, mais aussi entre ses supérieurs hiérarchiques et les agents qui sont sous son autorité. La première finalité demande un travail de construction de l'interface, de définition puis de mise en œuvre d'une stratégie. La seconde finalité demande un travail d'interprétation, de modélisation, de composition en veillant à la congruence entre ceux-ci. Ces tâches se recoupent partiellement mais il est intéressant du point de vue heuristique d'avoir distingué ces deux angles d'analyse : certains paradoxes, certaines difficultés, ambiguïtés ou ambivalences qu'ils doivent gérer tiennent à leur responsabilité de mise en œuvre de la réforme ; d'autres tiennent à leur position de cadre intermédiaire ou sont amplifiées par ce

statut. La figure ci-dessous fait le lien entre les trois colonnes des activités « unitaires », compétences et ressources principales mobilisées dans le travail de réforme et les trois dimensions du travail d'un CIR que nous avons mises en évidence.



Revenons, à titre de transition avec la section suivante, sur les idéaux-types du travail de réforme dans les PTN. Dans une réforme « formelle par planification », le travail d'interprétation étant fait, ceux de modélisation et de composition répondent à des choix relativement simples à faire puisqu'ils s'inscrivent dans le plan à appliquer. Le risque principal pris par le réformateur est un risque d'incongruence au moment où la réalité déborde du plan, avec ses conséquences de défiance et de réactualisation. Mais dans l'idéal-type du travail de réforme « relationnel par émergence », comment le réformateur fait-il ses choix ? En l'absence de plan préétabli, comment ajuste-t-il au fil de l'eau les curseurs du travail de composition ? Certains nous ont répondu que c'était en référence à des éléments éthiques. Sans doute, cela dit, l'éthique est parfois d'un secours limité pour des choix concrets au quotidien. Sans que cela ait été cité explicitement par les réformateurs que nous avons suivis, il nous semble à l'observation de leurs pratiques qu'une ligne directrice de leurs choix se dégage autour du maintien de leur autonomie. Autrement dit, les choix quotidiens qui dans le travail de réforme « relationnel par émergence » permettent de ménager une trajectoire d'innovation entre les mécanismes puissants de réactualisation contribuent, consciemment ou pas, à maintenir la marge d'autonomie du réformateur. Nous avons ainsi fait l'hypothèse que le concept d'autonomie pouvait nous permettre d'éclairer les interdépendances entre le contexte, le travail de réforme et la trajectoire de changement institutionnel. C'est ce que nous allons détailler maintenant en revenant sur la seconde question clé posée par Niels Fligstein.

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

---

Quels liens établir entre ce que font les « Strategic Skilled Actors », leur position dans le champ et la dynamique de transformation institutionnelle ? Telle est la seconde question clé posée par Niels Fligstein. Faisant l'hypothèse que l'autonomie peut éclairer ces liens, nous commencerons par définir ce concept et présenter deux modèles qui permettent de le saisir empiriquement. Puis nous décrirons le lien entre autonomie du réformateur et contexte selon trois niveaux imbriqués. Nous envisagerons ensuite les liens entre trajectoire de réforme et autonomie du réformateur, puis ceux entre les caractéristiques du travail de réforme et la trajectoire d'innovation institutionnelle. Nous concluons à propos des réformateurs de PTN que nous avons suivis, que leur position dans le champ, leur activité concrète et la dynamique de transformation institutionnelle sont fortement interdépendantes : plus l'autonomie du réformateur est préservée, plus la marge d'innovation institutionnelle est grande. Mais cette autonomie n'est pas acquise, elle se construit et s'entretient activement, ce qui dépend étroitement des modalités concrètes du travail de réforme.

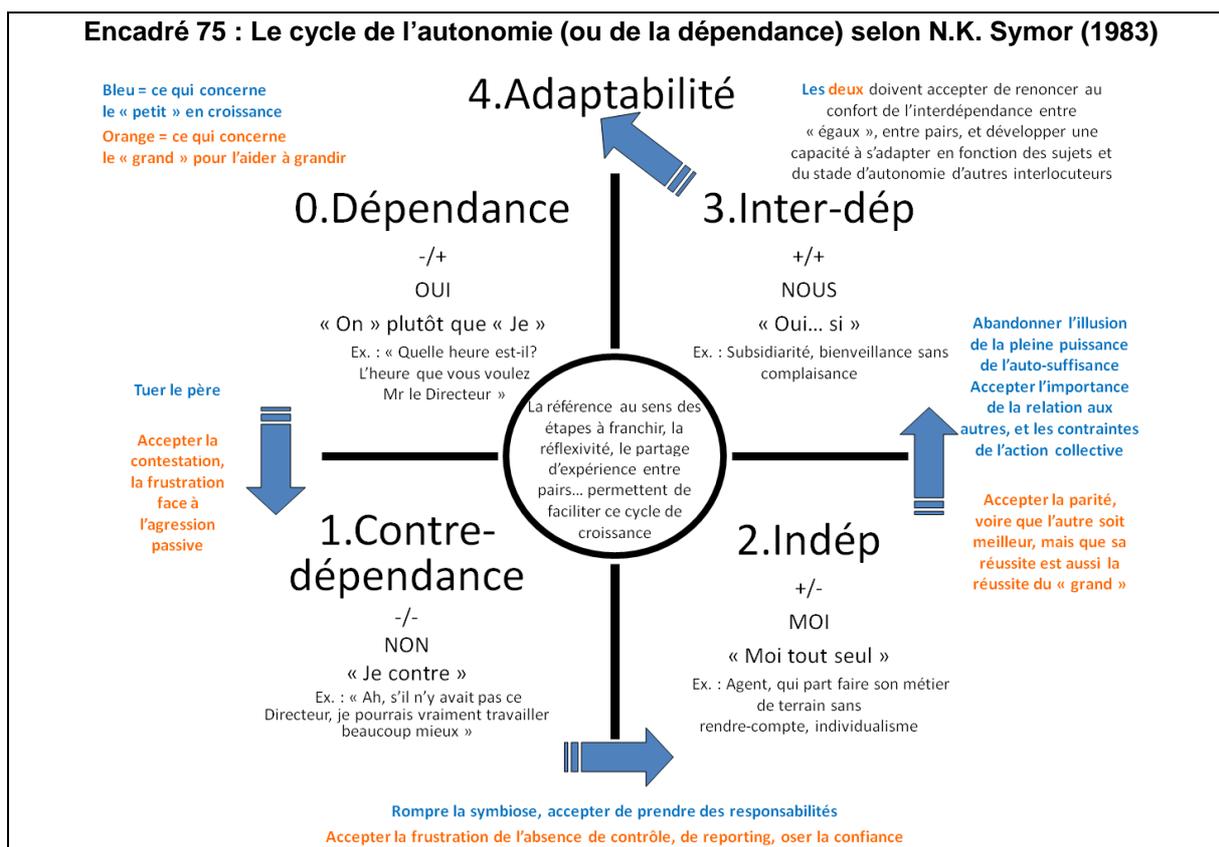
## **Section 1 : Le concept d'autonomie pour penser les interdépendances entre contexte, travail de réforme et trajectoire d'innovation institutionnelle**

### **1.1 : Le cycle de l'autonomie selon Nola-Katherine Symor**

Sur le plan individuel, le concept d'autonomie a été essentiellement travaillé par les psychologues. Nous avons choisi de présenter le modèle conçu par Nola-Katherine Symor

(1983), qui fait particulièrement écho aux terrains de PTN sur lesquels nous avons conduit nos recherches. Être autonome, c'est « *vivre selon sa propre loi, en intégrant paradoxalement les contraintes extérieures* ». Bien que les deux notions soient souvent confondues, ce n'est pas « *se débrouiller tout seul* », ce qui signifie être indépendant. Cette psychologue parle donc plutôt de « *cycle de l'autonomie* », ou même de « *cycle de la dépendance* » en considérant que l'autonomie n'est pas un acquis, mais un processus de croissance individuelle qui comporte des étapes successives, chaque passage d'une étape à l'autre nécessitant des deuils et des transformations identitaires. L'autonomie est systémique, elle n'existe pas en soi, mais seulement dans le contexte d'une relation : ainsi une personne peut avoir un degré d'autonomie important dans un domaine mais pas dans d'autres, ou vis-à-vis de certaines personnes seulement. Elle décrit ce cycle en cinq phases qui correspondent par exemple au passage de l'enfant à l'adulte dans la relation avec ses parents. Si l'on transpose le cycle ci-dessous à l'individu dans l'organisation, la dépendance est le degré d'autonomie d'une personne qui prend connaissance d'un nouveau métier ou d'un nouveau rôle : elle doit se reposer sur des personnes plus compétentes pour apprendre, et dépend d'eux. Le maintien (par choix, par comportement de la hiérarchie, du fait du contexte organisationnel...) dans le stade de la dépendance conduit à la soumission. Dans la contre-dépendance, l'individu commence à maîtriser sa fonction mais le désir d'affirmation de soi passe par l'opposition à l'autre, en général le supérieur hiérarchique. Le maintien dans ce stade conduit à la rébellion systématique. Dans l'indépendance, l'individu ne demande plus rien à son supérieur. Ayant assimilé son rôle, il fonctionne en relation unique avec les interlocuteurs qui bénéficient de son action. Sa dérive conduit à l'individualisme où il profite du système sans vouloir vraiment s'y intégrer en assumant la contrepartie de ce qu'il reçoit. Dans l'interdépendance, il assume cette contrepartie, le besoin des autres pour parvenir à des fins collectives qui dépassent son intérêt individuel. Le stade suivant est marqué par une prise de recul et une capacité d'adapter son comportement en permanence en fonction de la situation et du degré de dépendance de son interlocuteur.

Ce modèle permet ainsi de définir le degré d'autonomie d'un individu en relation avec d'autres individus, sans jugement normatif et dans un but purement descriptif. C'est cela et son caractère dynamique qui nous ont intéressés. Notons enfin que selon Nola-Katherine Symor, le cycle de la dépendance peut être « monté » ou « descendu », mais qu'une descente après une phase de montée a pour effet de solidifier durablement le degré d'autonomie le plus bas car les deuils et changements identitaires nécessaires pour reparcourir le cycle sont d'autant plus difficiles qu'ils se sont soldés par un échec.



## 1.2 : Le cycle de l'autonomie institutionnelle selon Daniel P. Carpenter

S'inspirant des travaux de Philip Selznick sur l'approche culturelle de l'autonomie, Daniel P. Carpenter (2001, notamment le chapitre I : « Entrepreneurship, Networked Legitimacy and Autonomy ») compare trois agences américaines (US department of agriculture, Post Office department et Interior department) et définit un concept d'autonomie ancré dans la notion de « réputation ». Une organisation (bureaucratique en l'occurrence) est autonome à trois conditions : elle est différenciée des instances politiques et des groupes d'intérêts organisés ; elle a des capacités organisationnelles spécifiques lui permettant à la fois d'analyser, de formuler, et de résoudre des problèmes ; et elle a une légitimité en termes de réputation organisationnelle. Cette réputation organisationnelle n'est pas un flou abstrait : elle est constituée par un ensemble de croyances encadrées dans des coalitions de soutien constituant des réseaux sociaux. L'autonomie d'une organisation se traduit par des préférences spécifiques, non réductibles à celles des autorités politiques ou à celles des groupes d'intérêts organisés. Du coup, elle élabore, décide et met en œuvre des actions qui

se différencient de celles qui émaneraient directement de ces acteurs. Trois éléments clés permettent la construction progressive d'une autonomie organisationnelle selon lui. Il insiste d'abord sur le développement d'une culture organisationnelle distinctive, complexe métaphorique, mélange de langages, de symboles par lesquels l'organisation s'auto-définit. Cette culture est perçue de l'intérieur par les agents de l'organisation, mais aussi de l'extérieur par les acteurs qui interagissent avec elle. Le rôle des leaders de l'organisation est justement d'inculquer cette culture qui est source de motivation. Elle fonde la cohésion de l'organisation et la mise en cohérence de ses actions. Il insiste ensuite sur le développement de capacités organisationnelles reposant sur deux piliers : la capacité d'analyse des problèmes (expertise), et la capacité de mettre en œuvre des actions pour les résoudre (efficacité). Ces capacités organisationnelles se construisent par la politique de recrutement et l'attractivité de l'agence, par sa structure organisationnelle et les processus de socialisation de ses agents avant ou après leur recrutement, mais aussi par l'expérimentation qui permet l'apprentissage par une succession essais/erreurs. Il insiste enfin sur le développement d'une réputation organisationnelle, c'est-à-dire de croyances ancrées dans des réseaux de soutien confiants dans l'expertise, l'efficacité voire, ce qui est encore mieux, dans la capacité d'innovation, la neutralité et le dévouement de l'organisation. Plus ces réseaux sont nombreux et variés, plus l'agence gagne potentiellement en autonomie par rapport aux politiques et aux groupes d'intérêt organisés : il devient plus difficile de la contredire en allant à « contre-courant » de toutes ces croyances et l'issue du jeu de l'opposition pour conforter un positionnement politique devient trop aléatoire pour s'y lancer, dans la mesure où les réseaux de soutien de l'agence regroupent un grand nombre d'acteurs dont la loyauté électorale est variée et instable. Daniel P. Carpenter souligne de plus que c'est par incrémentalisme que ces trois composantes interdépendantes progressent : capacités distinctives, culture distinctive et réputation distinctive se renforcent mutuellement et se « solidifient » pas à pas. Par exemple, l'augmentation des capacités de l'organisation permet la diversification de ses réseaux de soutien et donc le renforcement de sa réputation, qui peut permettre de conforter sa culture spécifique en prolongeant l'écriture de son histoire, de son « mythe » organisationnel. De façon concomitante, l'organisation devient et est perçue comme autonome. Il est important de noter que cette définition de l'autonomie n'est pas une définition « absolue » et définitive : l'autonomie reste un équilibre fragile, objet de conflits, un processus toujours en cours et à conforter dans ses trois composantes, car les croyances sont fluctuantes au sein de réseaux qui se transforment. C'est à la fois son intérêt heuristique et sa vision dynamique qui nous a intéressé dans ce modèle que nous avons déjà mobilisé dans l'analyse des PTN (Cosson 2008). Pour pouvoir analyser en détail cette question de l'autonomie, nous allons revenir ici à l'ancrage empirique de nos terrains de PNx dans l'enjeu d'élaboration des chartes de la loi de 2006.

## **Section 2 : L'autonomie du réformateur entre contexte et trajectoire institutionnelle**

### **2.1 : Autonomie du réformateur et contexte : trois niveaux d'autonomie interdépendants à prendre en compte**

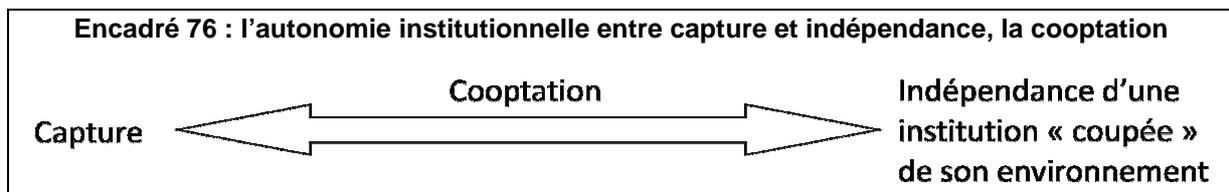
#### 2.1.1 : Autonomie du réformateur et autonomie territoriale

Nous avons vu que l'une des spécificités des PTN est l'interdépendance forte entre trois niveaux concentriques : le responsable, l'institution gestionnaire et le territoire de la politique territoriale. En comparant au chapitre II les « terreaux » de l'élaboration des chartes du PNV et du PNM, nous avons souligné des différences notables : celui de la Vanoise, dont la gouvernance est structurée par l'économie solide des stations de ski est très propice à la stabilité ; celui du Mercantour, structuré par la gouvernance politique local est plus ouvert et comporte des points d'appui pour une évolution d'équilibres. Jean-Pierre Gaudin souligne bien cette différence entre territoires gouvernés par des « *déterminants économiques* », et par des « *déterminants institutionnels* » étatiques ou politiques (2007, p 130). Très logiquement, si le système d'action territorial a peu de marge de manœuvre, l'institution PN en son sein en a peu et le réformateur encore moins. Illustrons ce propos. En Vanoise, les communes sont prises dans un mécanisme de « fuite en avant » du développement immobilier des stations (UrbPNV) : une fois les logements construits, le facteur limitant est la taille du domaine skiable qu'il faut donc agrandir. Or bon nombre de logements ne sont plus mis en location après expiration du délai permettant à leur propriétaire de profiter d'avantages fiscaux et les exigences de la clientèle augmentant (taille, confort...), il faut pour rentabiliser les investissements d'augmentation du domaine skiable, reconstruire de nouveaux logements. Les élus, les stations autant que l'EP-PNV sont pris au piège de ce mécanisme qui réduit l'autonomie territoriale. On peut faire la même analyse à partir de la place des non-humains en Vanoise : les espèces protégées sont partout et à chaque construction de piste, extension immobilière... c'est une procédure lourde de dérogation qu'il faut mettre en œuvre en application du code national de l'environnement. Les porteurs de projet autant que l'EP-PNV le subissent, le second étant pris comme bouc émissaire par les

premiers qui sont parfois dans la difficulté pour trouver des « mesures compensatoires » quand le territoire de la commune en cœur de parc est important et que « toutes » les surfaces qui pouvaient servir de compensation ont déjà été mobilisées (discours du maire de Pralognan par exemple). Ces dossiers conflictuels, liés à l'omniprésence des non-humains, structurent fortement les relations locales, l'autonomie des acteurs étant faible sur ce point pourtant crucial. Dans le Mercantour, les acteurs locaux ont globalement plus prise sur leur avenir : l'autonomie territoriale est plus forte (clientèle du ski régionale, élus ayant la main sur l'urbanisme, économie locale soutenue par les crédits publics du Conseil Général...).

### 2.1.1 : Autonomie du réformateur et autonomie institutionnelle

Le deuxième niveau d'autonomie est celui de l'EP-PN dans le système d'action territorial. D'autres modèles sont sur ce point intéressants à mobiliser : Theda Skocpol et Kenneth Finegold (1982) utilisent le modèle de la capture pour expliquer la mise en œuvre de la politique industrielle consécutive au National Industrial Recovery Act (NIRA). La National Recovery Administration (NRA) créée pour le mettre en œuvre et réguler ce domaine économique dans l'intérêt public « échoue » dans cette mission, car les fonctionnaires qu'elle recrute sont très proches des milieux industriels. Dotée de faibles capacités administratives, et d'un pilotage directement relié au politique, cette administration va mettre en œuvre des actions peu coûteuses, conduire des réformes de papier qui n'entraînent pas d'évolution des pratiques ni de régulation réelle. Ce modèle de la capture d'une organisation publique par les acteurs qui en sont les « destinataires » constitue un cas extrême. Le cas extrême opposé est celui d'une organisation publique complètement indépendante et coupée des acteurs qui devraient en être les parties-prenantes. Entre ces deux extrêmes se situe un continuum de situations que l'on peut décrire en utilisant le modèle de la cooptation.



Le modèle de la cooptation a été développé par Philip Selznick (1966) à propos d'une autre agence mise en place pendant le New Deal : la Tennessee Valley Authority (TVA) chargée du développement et de l'aménagement du territoire de la vallée du Tennessee

(approvisionnement électrique, contrôle des débits de la rivière, de la qualité de l'eau...). Il se détache du modèle de la capture en analysant finement l'intrication entre les groupes d'intérêts locaux et la TVA, supposée initialement indépendante de tout pouvoir local et des « mauvaises pratiques » des acteurs locaux. L'enquête qu'il conduit montre que l'agence a développé dans le domaine agricole beaucoup de relations avec les administrations et établissements de formation agricole locaux, que les agents de la TVA sont en lien étroit avec les élus locaux et les gros fermiers de la région. Ces relations ont affecté le fonctionnement de l'agence dans le sens des intérêts locaux : les fonctionnaires de la TVA ont peu à peu intégré les enjeux locaux, allant jusqu'à une distorsion des buts initiaux de l'agence. Mais l'inverse est également vrai. C'est ce processus d'ajustement mutuel entre agents de la TVA et acteurs locaux, ce processus de colonisation réciproque et d'échanges entre intérêts locaux et intérêts initiaux de la TVA, qui caractérise le modèle de la cooptation. Même si la cooptation conforte dans un premier temps les groupes dominants, pour que le travail de l'agence ne nuise pas à leurs intérêts, cette distorsion initiale des buts scelle le socle initial de la légitimité de l'agence, conforte sa pérennité, et permet dans le temps de faire évoluer les pratiques des acteurs qui échangent des ressources et des comportements avec elle. La façon dont nous avons décrit dans le PNM, un EP-PN au départ « sous la vigilance des élus » avec une dérogation par rapport aux autres PNx sur leur poids en Conseil d'administration, la crise de l'arrivée du loup dans les années 1990, puis la place que l'EP-PNM a construite dans le système d'action local en prenant une place vacante d'appui au pastoralisme, autant que la façon dont les éleveurs ont répondu positivement aux contractualisations agri-environnementales qu'il a proposées, sont une bonne illustration du modèle de la cooptation. La culture interne et la perception externe de l'EP-PNV, marquée l'une et l'autre par le cliché (identitairement positif pour les uns, et critique pour les autres) de la « citadelle assiégée » se rapproche en revanche de l'institution indépendante « coupée » de son territoire, exigeante mais peu influente. L'EP-PNM a aussi plus d'autonomie dans le système d'action territorial que l'EP-PNV car ses ressources sont pertinentes par rapport aux attentes des acteurs locaux, alors que les élus de la Vanoise n'ont pas d'attentes vis-à-vis du PN si ce n'est le maintien du statu quo et de la « guerre de tranchée ». Si l'autonomie institutionnelle est faible, l'autonomie du réformateur l'est d'autant plus : nous avons vu que son rôle de traducteur est perçu comme de la trahison dès qu'il « sort de la tranchée », à la fois en interne (tensions avec le personnel de l'EP-PNV début 2010) et par les élus. Un rapide détour par les PNR, autre PTN montre aussi que l'autonomie institutionnelle d'un PN est plus faible que celle d'un PNR : le premier doit élaborer sa charte en prenant en compte la déclinaison de son décret dans les MarCoeurs et composer avec une dimension juridique forte en plus des dimensions politiques et naturalistes alors que la charte d'un PNR émane quasi entièrement de la négociation locale. Elle est constitutive du PNR et les maires s'y

engagent pour 12 ans, ce qui leur donne plus de pouvoir d'un côté, mais leur demande plus d'engagement de l'autre. Le cœur de PN existe au contraire de toute façon, et les communes pouvant décider d'adhérer tous les trois ans, une stratégie de précaution logique les amène à la non-adhésion. Les PNR sont dans une situation d'interdépendance vis-à-vis du ministère de l'écologie, pour prendre le modèle de Nola K. Symor, car leur label leur est attribué par le ministère, en revanche leurs ressources viennent en grande majorité des régions. Les PNx entretiennent historiquement des relations ambiguës avec leur tutelle juridique et hiérarchique ministérielle : ils sont dans une situation de dépendance (moyens humains et financiers, arbitrages qu'ils attendent), qui les amène parfois à la contre-dépendance (ministère bouc émissaire) ou à l'indépendance (tutelle lointaine et indépendance du directeur d'EP-PN dans ses décisions)... mais l'interdépendance entre PNx et avec le ministère reste aujourd'hui encore à construire. En bref, l'autonomie institutionnelle des PNR est plus forte que l'autonomie institutionnelle des PNx, ce qui se traduit concrètement dans leurs chartes, plus exigeantes dans les PNR que dans les aires d'adhésion de PN.

### 2.1.1 : Autonomie du réformateur au sein de l'institution gestionnaire de la PTN

Le troisième niveau d'autonomie à prendre en compte est celui du réformateur au sein de l'institution. Or historiquement, les directeurs de PNx, cadres intermédiaires, ont une marge de manœuvre limitée entre la tutelle hiérarchique du ministère et les agents sous leur responsabilité. Cela est particulièrement vrai des agents de terrain, un ancien directeur nous ayant parlé à propos des années 1990 d'une « co-gestion » entre le ministère et le syndicat professionnel majoritaire de ces agents, et d'une logique sous-jacente de gestion de ces agents en direct par le ministère comme s'il s'agissait de « réserves naturelles » indépendantes du pouvoir hiérarchique du directeur de PN : celui-ci n'a presque pas de latitude sur le choix de ces agents (nomination dépendant essentiellement d'une commission paritaire nationale prenant principalement en compte des critères d'ancienneté et souvent précédée de réunion en coulisse entre le ministère et les syndicats), leur activité de police dépend du procureur de la République, et leur répartition géographique sur le terrain à parfois plus de deux heures du siège de l'EP-PN les écarte des logiques hiérarchiques. Ce principe de « co-gestion » est toujours au moins partiellement d'actualité comme le montre l'augmentation de prime obtenue par ce syndicat après une grève de quelques jours en janvier 2010. Nous avons également vu que la perception de l'EP-PN par les acteurs du

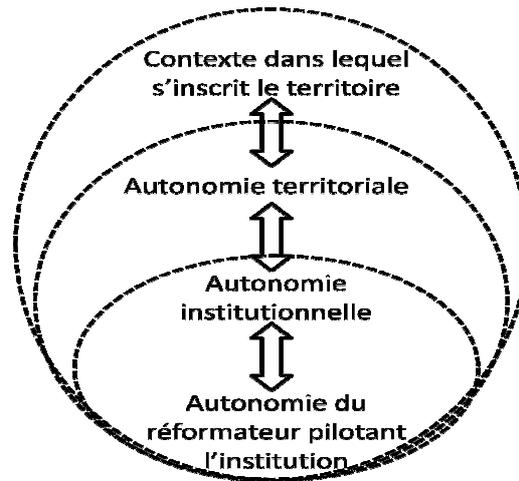
territoire dépend très largement du comportement des agents de terrain, au moins autant que de celui du directeur :

*« Il est clair qu'aujourd'hui, le parc est tenu par la structure administrative et technique, la présidence en est très difficile, les décisions sont entièrement gouvernées par les techniciens et la structure administrative du PNM. On a un président (...), simplement, le pouvoir n'est pas dans les mains du Président, il y a trois types de gouvernance au sein du parc. Le pouvoir politique qui a peu d'influence, l'équipe de direction qui a un pouvoir d'organisation des éléments de réflexion générale comme la charte, et après des équipes sur le terrain d'agents assermentés qui ont tout pouvoir pour faire ce qu'ils veulent » (Acteur de territoire PN, 2012).*

A cette situation organisationnelle caractéristique de directeurs de PN « coincés » entre le ministère et leurs agents (fonctionnement en pyramide inversée), il faut ajouter ce qui relève de leur trajectoire personnelle, c'est-à-dire à la fois la façon dont ils ont intériorisé les contraintes institutionnelles qui influencent leur façon de penser et d'agir, et la façon dont ils projettent leur carrière après leur passage à la tête d'un EP-PN. Nous avons analysé dans la section détaillant les paradoxes du cadre intermédiaire de réforme le contraste entre PNV et PNM de ce point de vue, qui fait que les directeurs concernés tirent parti de façon très différentes de la marge de manœuvre ouverte par une loi de réforme en partie processuelle comme celle de 2006. Le second qui « ne fait que passer » a de fait une autonomie plus forte car il peut prendre plus facilement des risques d'opposition avec la tutelle ou ses agents, dont certains le qualifient d'ailleurs « *d'ingénieur* » en soulignant une trajectoire de carrière fondée sur des compétences larges et l'absence d'identification ou d'engagement pour une cause précise, comme cela a été montré pour cette profession (Becker et Carper 1956, Becker 1960). Sa marge d'autonomie est encore élargie par le choix d'un accompagnement extérieur pour l'aider à piloter l'élaboration de la charte. Julia Balogun en souligne l'importance pour dépasser les contraintes institutionnelles auxquelles le cadre intermédiaire est soumis (2003, p 81). Entre la traduction politique, la traduction naturaliste et la traduction juridique de la charte que nous avons soulignées, le bureau d'étude a suggéré avec l'organisation des réunions valléennes une traduction délibérative qui a été une ressource utile pour que le réformateur puisse garder ses distances avec les partisans des trois autres traductions.

En conclusion, penser les relations entre autonomie du réformateur et contexte organisationnel (position dans le champ), demande à prendre en compte trois types d'autonomie imbriqués qui permettent de caractériser finement le « terreau du travail de réforme ». Dans le PNV par exemple, la marge d'autonomie du réformateur au sein de l'EP-PNV est faible dans une autonomie institutionnelle déjà faible et une autonomie territoriale limitée : maintenir ou développer son autonomie est alors un pari aussi difficile que celui de ménager une marge de manœuvre pour l'innovation institutionnelle.

**Encadré 77 : Trois niveaux d'autonomie imbriqués dans les politiques territoriales de la nature pour éclairer le positionnement du cadre « intermédiaire de réforme » dans le contexte**



## **2.2 : Autonomie du réformateur et dynamique de transformation institutionnelle**

*« Dans quelle mesure les acteurs savent-ils ce qu'ils font lorsqu'ils réforment des institutions, dans quelle mesure sont-ils capables d'anticiper et de maîtriser les conséquences des changements de règles institutionnelles qu'ils introduisent ? » (Bézès et Le Lidec 2010, p 79).*

Force est de constater, compte tenu de la complexité de réformes territoriales, multi-acteurs, multiniveaux, « à double fond » (spécificité que nous avons mise en évidence pour les PTN qui touchent aussi à des dimensions éthiques, identitaires des rapports à la nature...) et demandant de prendre en compte plusieurs échelles de temps, que notre terrain nous amène à répondre qu'ils ne le savent que très partiellement. D'où les débordements inévitables dans l'approche du travail de réforme « formel par planification ». Clara Therville aboutit à la même conclusion à propos d'une autre PTN que sont les réserves naturelles :

*« Lorsque le gestionnaire est face à un champ des possibles élargi, c'est souvent l'évolution du rapport coût/bénéfice lié à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité (...) qui va induire un changement de l'articulation entre les niveaux individuels, collectifs et du [système] qui va induire un changement de pratique. Il ne faut aucunement penser que les actions et les institutions que nous observons dépendent seulement d'une finalité de conservation et de la volonté des acteurs environnementaux et des tutelles » (Therville 2013, p 317).*

Mais ce n'est pas parce que les effets des choix des réformateurs sont indirects et en partie imprévisibles qu'ils ne sont pas importants. La question de leur autonomie reste donc centrale. Après avoir décrit l'autonomie des réformateurs du PNV et du PNM en fin de processus, nous mettrons en évidence trois dynamiques qui la réduisent au cours de la

trajectoire institutionnelle. Nous caractériserons enfin un mécanisme liant l'autonomie du réformateur et le fait que cette trajectoire est plus ou moins innovante.

### 2.2.1 : Une autonomie des réformateurs contrastée en fin de processus d'élaboration des chartes entre PNV et PNM

L'arrivée d'un nouveau directeur à la tête de l'EP-PNV à l'automne 2011 est un changement symbolique dont beaucoup d'acteurs attendaient une évolution notable de la trajectoire d'élaboration de la charte, enlisée dans la question de la cartographie des stations de ski. A commencer par le directeur lui-même, explicitement nommé pour sortir de l'impasse. La pratique du travail de réforme qu'il adopte tranche avec la pratique précédente et se rapproche de l'idéaltype de réforme « relationnelle par émergence » que nous avons caractérisée, en tirant notamment parti de son « extériorité » et du crédit de confiance des premières semaines suivant sa prise de fonction : engagement personnel très fort, contacts directs avec les élus du territoire pour tisser des relations interpersonnelles indépendamment de la charte, travail en coulisse et de proximité avec les grands élus du fait d'un parcours professionnel l'ayant antérieurement amené à travailler avec Hervé Gaymard, pilotage de l'élaboration de la charte par un groupe hybride informel en coulisse, rhétorique de « démarche de progrès » portant la montée en exigences dans l'avenir, développement fort de la communication, prises de positions claires sur la nécessité d'évolution des métiers et travail sur une nouvelle organisation interne de l'EP-PNV, déplacement de l'élaboration de la charte sur le terrain des autres en adoptant des problématiques ascendantes...

*« Je souhaite que ce soient les autres qui parlent de nous et de la charte... si on s'exprime nous-mêmes, on n'a pas d'écho. Il faut que l'on ait des stands du parc dans des manifestations organisées par d'autres, que l'on aille au contact du terrain, du concret pour répondre à leurs besoins, c'est comme ça que l'on relancera la charte » (Directeur de l'EP-PNV, 2012).*

Cette stratégie est par exemple très prégnante dans l'organisation d'une multiplicité d'évènements autour du cinquantième anniversaire du PNV (voir le dossier de presse de mai 2013 sur le site internet de l'EP-PNV) avec des activités concrètes sur tout le territoire, mettant en avant ses acteurs, le parc étant présenté comme vitrine du territoire avec l'idée que l'homme est au centre du projet de territoire comme le montre la nouvelle affiche ci-dessous, et le slogan mis en avant : « *la nature au cœur de l'homme* ». Mais nous avons vu que les mécanismes de défiance et de guerre de tranchées amorcés s'auto-entretiennent et conduisent à l'abattement et au défaitisme généralisé de l'automne 2012 : les avis des communes lors de la préconsultation de l'été 2012 sont très majoritairement contre

l'adhésion, la grande fête symbolique prévue à Termignon pour l'anniversaire du PNV le 7/7/13 est instrumentalisée autour de la question de la gestion du loup et finalement annulée... La situation échappe concrètement aux réformateurs, qui subissent les boucles de rapports de force entre monde de la protection de la nature et monde du développement économique, entre niveau national et local que nous avons mises en évidence dans la conclusion de la partie II, et qui sont relancées par le rapport exigeant de la commission d'enquête sur la charte en mai 2013. Leur autonomie concrète est très réduite, la procédure avance et ils « gèrent » ces boucles comme ils le peuvent, en recherchant des solutions techniques et des ajustements du texte alors que les mécanismes de réactualisation de la gouvernance historique que nous avons mis en évidence les dépassent largement. La sortie de l'impasse ne viendra pas des réformateurs.

Dans le Mercantour, il y a eu des tensions vives à certains moments avec la confiscation du débat public par le Président Ciotti, des négociations tendues autour de l'hydroélectricité, de l'extension des stations de ski ou de l'urbanisme, ou encore la flambée médiatique de l'été 2012 après la verbalisation d'une messe en cœur de PNM et une recrudescence des attaques de loup. Mais nous avons vu que malgré cela, les réformateurs ont pu garder de l'autonomie et jouer, en alliance avec le Président Blanqui, un rôle important de préparation en coulisse des négociations finales de la charte pour aboutir à un vote à la quasi-unanimité du CA le 19/7/2011. Ils ont continué à jouer ce rôle aux interfaces entre niveaux national et local, acteurs politiques, juridiques et naturalistes pendant la procédure formelle d'adoption de la charte qui a abouti à l'adhésion de 75 % des communes à au printemps 2013. Même si ce « score »<sup>26</sup> est en-dessous de ce que la direction de l'EP-PNM escomptait, cela confirme la stabilité d'un réseau de coopération organisé autour d'une charte aboutie sans avoir été trop lissée, qui ouvre des marges de manœuvre en devenant un point d'appui d'une démarche de reconfiguration interne (plan d'action de la charte) et d'évolution de la gouvernance territoriale (mise en œuvre de la charte).

### 2.2.2 : Trois dynamiques qui réduisent « mécaniquement » l'autonomie au cours de la trajectoire de transformation institutionnelle

Autant en Vanoise que dans le Mercantour, trois mécanismes contribuent à réduire l'autonomie des réformateurs. Le premier tient au jeu entre niveau national et niveau local dans la mise en œuvre de la réforme de 2006. En analysant l'articulation entre les niveaux

---

<sup>26</sup> Sensiblement le même que celui obtenu par le PN des Ecrins et celui des Pyrénées

locaux, inter-parcs et nationaux dans la partie II, nous avons mis en évidence la réduction progressive de la marge de manœuvre des directeurs de PNx : leur autonomie initiale dans le cadre d'une loi floue se réduit à mesure que le ministère de tutelle, s'appuyant sur les expérimentations conduites en parallèles sur plusieurs territoires de PNx, élabore puis diffuse des notes de doctrine après avoir fait « son marché » et tiré des conclusions des difficultés et succès rencontrés sur le terrain. Le deuxième mécanisme tient à la dynamique de négociation globale : relativement peu cadrée au départ (le processus d'élaboration de la charte est « à inventer » et ses premières étapes sont variables d'un PN à l'autre), le cadre de la négociation devient plus contraignant à mesure que la charte entre dans la procédure juridique officielle de validation. Cela réduit d'autant plus l'autonomie du réformateur que d'une part, la charte se déplace à ce moment sur la scène nationale dont les règles du jeu lui échappent et, d'autre part, que les comportements et discours d'acteurs se tendent à mesure qu'approche le moment de la solidification des équilibres négociés. Nous avons ainsi vu autant en Vanoise que dans le Mercantour que les « avant-projets sommaires » de charte sont plus ambitieux que les versions finales. Ils correspondent aux équilibres de la négociation informelle, avant les lissages et autres principes de précaution qu'induit l'enjeu spécifique de formalisation tel que nous l'avons décrit pour les PTN. Le troisième mécanisme tient aux attentes générées par l'affichage politique fort de la réforme de 2006 : son vote à l'unanimité à l'assemblée nationale traduit des interprétations différentes que nous avons déjà soulignées (prise de pouvoir par les élus, extension des exigences environnementales en AOA, réduction budgétaire du « train de vie » des PNx, consolidation juridique). Plus le temps passe, plus les chartes se précisent, et plus chaque groupe d'acteurs est déçu par les compromis auxquels elles aboutissent. Les réformateurs se trouvent critiqués de toutes parts, au nom de promesses non tenues, ce qui est bien illustré par l'extension fin 2012 des problèmes de la Vanoise à une critique générale de la loi de 2006 et du nouveau « modèle de PN » sur la scène nationale par une alliance objective entre élus, associations de protection de la nature avec le syndicat national de l'environnement, et cour des comptes. Pris sous ces feux croisés, leur marge d'autonomie se réduit car la vigilance de chacun des groupes d'acteurs rend chacun de leurs choix plus difficile.

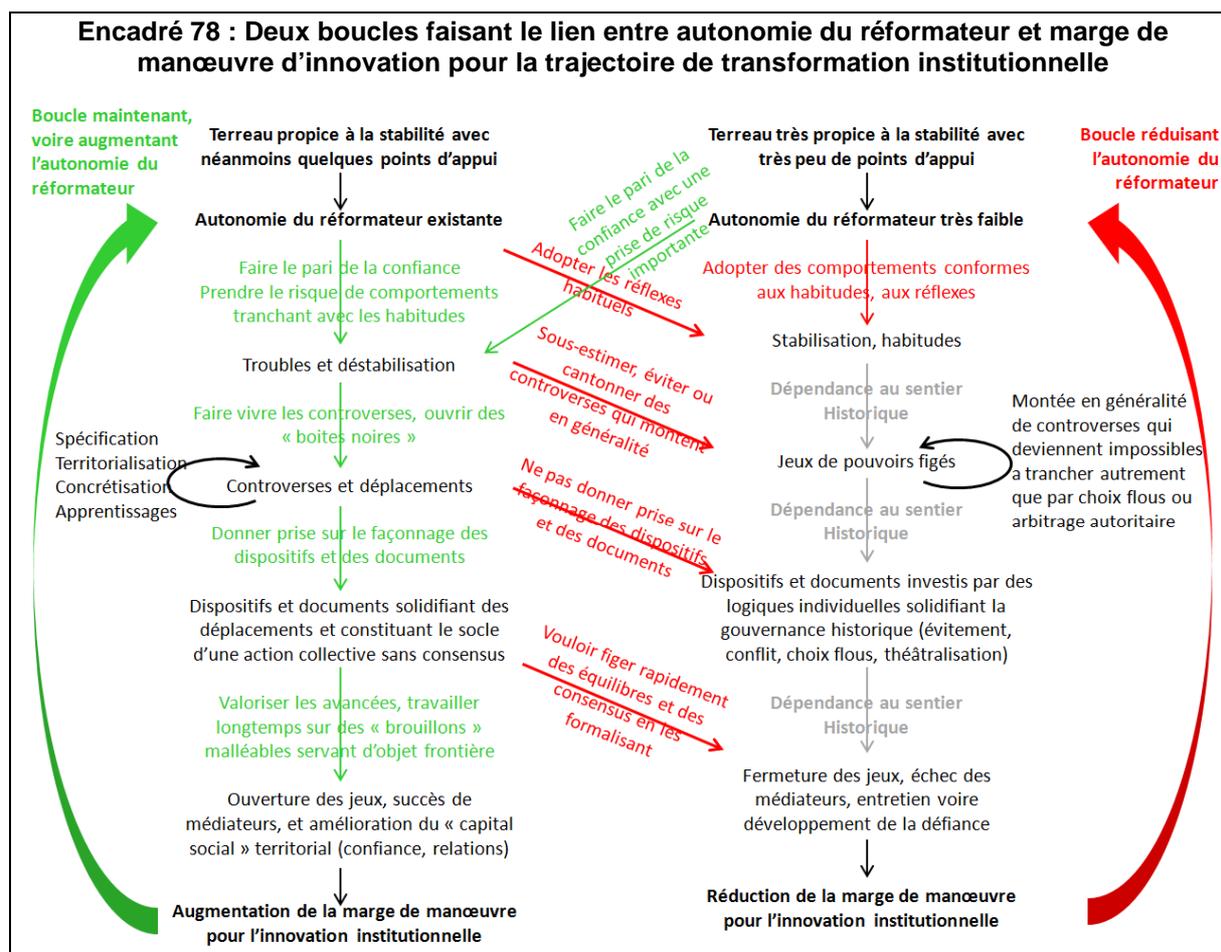
### 2.2.3 : L'autonomie du réformateur comme condition nécessaire à l'existence d'une marge d'innovation institutionnelle

Paul Williams (2002) décrit le rôle des « boundary spanners » comme essentiel pour gérer des dynamiques complexes inter-organisationnelles. Leur position d'interface est importante depuis l'amont de la dynamique (de réforme dans notre cas) jusqu'à son évaluation :

*« At the planning and formulation stage, the relevant links involve partner search, problem diagnosis, defining roles and responsibilities, negotiating goals and developing cross-cutting agendas ; at the implementation and delivery stage, they are about contracts, agreements, protocols and budgeting ; and at the evaluation stage, they involve joint accountabilities and the measuring of outcomes ». (Williams 2002, p 118).*

C'est le cas des directeurs de PNx que nous avons suivis et c'est pour cela que leurs choix, indirectement et de façon partiellement imprévisible, influencent fortement la trajectoire de réforme y compris paradoxalement dans un contexte de très forte inertie institutionnelle. Pour étayer cette idée, il nous faut revenir à l'analyse de l'élaboration des chartes comme trajectoires de réforme par les regards croisés de trois approches théoriques (sociologie du changement institutionnel, sociologie des controverses et approche sociologique par les objets). Nous avons mis en évidence en conclusion de ce chapitre des mécanismes que nous reprenons en les organisant un peu différemment dans la figure ci-dessous : en vert figurent les choix des réformateurs qui contribuent à ouvrir leur marge de manœuvre et à maintenir leur autonomie ; en rouge figurent ceux qui contribuent à la réduire. La répétition en boucle de plusieurs séquences de choix permet soit de réserver une marge de manœuvre à l'innovation institutionnelle (mécanisme en boucle de gauche), soit de la réduire à peau de chagrin (mécanisme en boucle de droite) avec la montée en puissance des mécanismes de réactualisation résultant du caractère très clivant des PTN que nous avons mis en évidence comme spécificité de ce champ.

Nous n'allons pas reprendre ici la description détaillée de ces deux boucles qui a fait l'objet d'un chapitre de la partie II, mais simplement insister sur quelques points. Le poids du contexte d'abord : même si les choix des réformateurs comptent beaucoup, initier une trajectoire de réforme dans un contexte où la marge de manœuvre du réformateur est très faible rend ses premiers choix très difficiles et la tentation des réflexes habituels forte. Plus la boucle rouge tourne, plus sa marge de manœuvre se réduit, et plus le « pari de la confiance » avec des comportements tranchant avec les habitudes est difficile à faire. Les tout premiers choix des réformateurs sont donc particulièrement importants. Ensuite, son autonomie n'est jamais acquise et les flèches rouges du schéma ci-dessous passant du mécanisme en boucle verte à celui en boucle rouge sont nombreuses : à chaque étape le glissement est possible. Enfin, éviter ces glissements relève d'un choix proactif du réformateur, car le non-choix est le choix de la « dépendance au sentier historique » qui ramène vers la boucle rouge. A travers ces deux mécanismes qui s'entrecroisent, nous avons ainsi mis en évidence que l'autonomie du réformateur est une condition nécessaire à l'existence d'une marge d'innovation dans la trajectoire de transformation institutionnelle d'une PTN.



## Section 3 : Autonomie du réformateur et travail de réforme

Nous venons de voir que l'autonomie du réformateur n'est ni donnée, ni acquise, autrement dit, elle se construit et s'entretient. Le schéma ci-dessus répond déjà en partie à la question du lien entre elle et le travail de réforme conduit puisque chacune des options (verte ou rouge) correspond à des choix s'inscrivant dans sa pratique. Il nous reste néanmoins à approfondir ce lien autour de deux questions : quand façonne-t-il son autonomie ? Et comment la construit-il ?

## **3.1 : Quand le réformateur façonne-t-il son autonomie ?**

### 3.1.1 : Le modèle des « fenêtres d'opportunité »

Nous venons de souligner que les premiers choix du réformateur sont essentiels car c'est en début de processus d'innovation institutionnelle, qu'ils ont le plus de marge de manoeuvre. Sur ces premiers choix s'enclenchent les mécanismes du schéma précédent qui maintiennent ou réduisent cette autonomie, sachant que trois dynamiques liées à l'articulation entre niveau national et local, au processus de négociation et aux attentes déçues de coalitions réformatrices aux visées divergentes tendent à réduire la marge de manoeuvre du réformateur. Est-ce à dire que tout est joué dès les choix initiaux ? Ce n'est pas ce que nous observons sur nos terrains. Quand les réformateurs façonnent-ils leur autonomie, c'est-à-dire, pour revenir à la définition de Nola-Katherine Symor : quand font-ils des choix qui pèsent sur leur capacité future à faire leurs propres choix et à influencer la trajectoire de transformation institutionnelle ? Cela nous ramène aux « points de bifurcation » de ces trajectoires et à ceux qui correspondent aux choix des réformateurs tels que nous les avons mis en évidence dans la conclusion de la partie II. Nous allons voir qu'ils ont toujours lieu dans des fenêtres d'opportunité courtes qu'il leur faut saisir. Le modèle de la « fenêtre d'opportunité » (policy window) développé par John W. Kingdom (1984) pour cerner les conditions rendant les changements des politiques publiques possibles, est utile pour approfondir ce point. Sa pertinence sur notre terrain tient à sa vision équilibrée entre acteurs incarnés et contexte, autant qu'à son caractère « probabiliste » qui prend en compte à la fois le degré de rationalité et d'incertitude qui caractérise les processus complexes de réforme que nous étudions. Faisant le parallèle avec le lancement d'une navette spatiale qui doit avoir lieu dans une fenêtre de tir précise compte tenu des alignements des planètes (p 174), il part du principe que trois courants se développent selon des logiques et des calendriers autonomes : le courant des problèmes (« *problem stream* ») dès lors qu'une question prend suffisamment d'importance dans la sphère publique pour devoir être résolue ; le courant des solutions (« *policy stream* ») portées par des « entrepreneurs » qui existent en tant que telles sans être connectées a priori à des problèmes précis ; et le courant politique (« *political stream* ») rythmé par l'opinion publique, les élections, les lobbies et les prises de positions d'acteurs politiques. Les alternatives portées par les entrepreneurs (courant des solutions) ont des chances de passer à l'agenda gouvernemental (sujets auxquels il porte attention) voire à l'agenda décisionnel (sujet faisant l'objet d'une décision effective) si elles sont

placées à la rencontre du courant des problèmes et du courant politique. Des fenêtres d'opportunité fugaces s'ouvrent ainsi au moment où les trois courants se croisent. Elles se referment ensuite, parfois sans qu'une alternative pertinente n'ait été trouvée, ou sans qu'une décision d'action n'ait été prise. Dans le meilleur des cas, l'entrepreneur politique (« policy entrepreneur ») parvient à « faire passer » son alternative s'il est prêt au bon moment, positionné au bon endroit pour la porter, et si elle est autant pertinente que pragmatique par rapport au problème tel qu'il est posé. Cela n'est pas certain mais cela est probable selon John W. Kingdom pour qui « *les changements de politiques publiques majeurs résultent de l'apparition de ces opportunités* » (p 175). L'ouverture de ces fenêtres d'opportunité n'est a priori pas prévisible, mais elle peut résulter de deux choses : soit un événement qui attire fortement l'attention et qui par sa publicisation nécessite qu'on trouve une solution au problème qu'il pose (« problem window ») ; soit un événement politique qui rebat les cartes politiques (« political window »).

### 3.1.2 : « Fenêtres d'opportunité » et points de bifurcation des trajectoires de réforme

Revenons à notre terrain et aux « points de bifurcation » de la trajectoire d'élaboration correspondant à ces choix des réformateurs. En Vanoise ils se situent au sein de plusieurs « parenthèses temporelles » que l'on peut définir comme suit : la parenthèse de préparation des conditions du changement avant le lancement de l'élaboration de la charte simultanément à la procédure du décret (juin 2008) ; la parenthèse « délibérative » ouverte par les ateliers prospectifs décidés par le directeur (été 2008) ; la parenthèse de première relance du processus sur de nouvelles bases après la crise du CA du 10/6/09, ouverte par le ministère (automne 2009) ; la parenthèse ouverte par la validation consensuelle de l'APS (avril/mai 2010) ; la parenthèse de la seconde relance du processus autour d'un groupe hybride informel et de l'arrivée d'un nouveau directeur (automne 2011). Dans le Mercantour, il s'agit de la parenthèse de préparation des conditions du changement avant l'arrivée tardive de la charte dans l'espace public dont l'éclipse des discours sur la charte pendant la procédure du décret (fin 2008) ; la parenthèse de calage des rapports de force ouverte par la crise des balcons du Mercantour (automne 2008) ; la parenthèse de « figure libre » ouverte par la démission du président Franco et l'absence de président jusqu'à la nomination du nouveau CA avec à ce moment les réunions valléennes et la mobilisation de compétences externes pour le diagnostic (janvier à juillet 2009) ; la parenthèse de négociation en coulisse avec les maires sur l'APS ouverte par le président Ciotti (mars à mai 2010) ; la parenthèse de

négociation en coulisse avec les maires sur la cartographie ouverte par le président Ciotti (été 2010) ; la parenthèse de finalisation locale du projet de charte ouverte par l'envoi au CNPN, choisi par le directeur et le président, d'une version trop provisoire pour qu'il solidifie un avis (automne 2010) ; la parenthèse de négociation finale des équilibres de la charte ouverte par l'élection de Fernand Blanqui à la présidence du CA (30 mai à juillet 2011). A la simple lecture de ces deux listes, on note que le nombre de fenêtres d'opportunité ouvertes dans le Mercantour est plus important. Elles sont ouvertes dans le PNV par le directeur de l'EP-PNV ou le ministère autour d'évènements directement liés à la procédure ou à des crises internes au processus d'élaboration de la charte. Dans le PNM elles sont ouvertes par des évènements extérieurs (crise des balcons) ou des évènements politiques (évolutions à la présidence du CA). C'est une conséquence de la faible politisation en Vanoise et de la forte politisation dans le Mercantour. Ainsi les problèmes et solutions sont posés depuis l'EP-PNV et peinent à rencontrer l'agenda politique local, alors que les problèmes émergent d'évènements et de choix politiques dans le Mercantour dont le retentissement public nécessite une solution. Autrement dit les trois courants se rencontrent dans le Mercantour, alors que seuls deux courants se croisent fortement en Vanoise. Une autre différence tient à la rencontre des courants des problèmes et des solutions. La charte apparaît dans le Mercantour comme une solution potentielle des problèmes « à résoudre » au moment de ces fenêtres d'opportunités. C'est en tout cas ce que les réformateurs de l'EP-PNM parviennent à faire : apaisement de la crise des balcons, recueil de la « voix du territoire » avec une très forte extension du dispositif participatif initialement imaginé, nécessité de rassurer les maires en anticipant avec eux tous les risques d'aspérités du texte de la V0, résolution de la tension entre urbanisme et enjeu agricole dans la cartographie de la V1, fixation du rapport de force local/national avec la solidification d'une première version complète en CA, puis nécessité de finalisation rapide du projet de charte souhaitée par le président Blanqui. En Vanoise, la charte que les réformateurs de l'EP-PNV cherchent à placer comme « solution » apparaît toujours comme décalée : elle ne répond pas aux attentes et déconvenues des élus au moment de la procédure du décret qu'ils vivent comme un « passage en force » ; elle ne répond pas au problème de recueillir « la voix du territoire » car la composition effective des ateliers prospectifs est très déséquilibrée ; elle ne répond pas longtemps au problème de l'entrée des élus dans le processus d'élaboration de la charte puisque leurs acquis de l'automne 2009 (préambule, caractère, stratégie touristique, réflexion sur la réorganisation interne) sont vite remis en cause ; elle ne répond pas au problème de solidifier un consensus autour de l'APS puisque sa cartographie fait l'objet d'un passage en force au printemps 2010 ; elle ne répond pas non plus au problème de seconde relance du processus, puisque l'exigence rapide d'un positionnement formel des conseils municipaux la referme en se concluant par des souhaits de non adhésion. Notons de plus que les problèmes posés dans

le Mercantour sont les problèmes des acteurs du territoire et en particulier des élus, autant que de l'EP-PNM, alors qu'en Vanoise ce sont avant tout les problèmes de l'EP-PNV : la charte n'y fait pas problème commun. Il en est de même pour le courant des solutions : le fait que le diagnostic de charte se soit très largement appuyé sur l'expression des vallées et l'expertise d'acteurs extérieurs, même si les réformateurs les ont retraduites en enjeux, explique que les solutions innovantes qui émergent, sur tel ou tel thème pour rédiger la charte, sont portées autant par des acteurs extérieurs que par l'EP-PNM. En Vanoise, la mobilisation quasi exclusive de ressources internes discrédite les solutions portées par le seul EP-PNV : le débat avec les élus sur le caractère illustre bien quand ils contestent l'affichage de l'EP-PNV comme « *tisseur de liens* ». Pour eux, c'est un beau discours très décalé de la réalité qu'ils vivent. C'est la solution de l'EP-PNV, mais elle n'est pas crédible compte tenu des compétences et des relations de l'EP-PNV avec le territoire, donc pas pertinente pour être retenue.

Nous touchons là à la dernière différence majeure : dans le Mercantour, les réformateurs de l'EP-PNM sont persévérants, « prêts » à pousser leurs solutions dès qu'une fenêtre d'opportunité émerge et reconnus comme légitimes pour les porter en réponse aux enjeux territoriaux. De plus, ils ont de bonnes relations de négociation avec les acteurs locaux en coulisse. Ils cumulent ainsi les conditions de persévérance, de réactivité, de reconnaissance, et de qualité de négociateur soulignées par John W. Kingdom. En Vanoise, les réformateurs sont tout aussi persévérants, mais moins réactifs car centrés sur l'application du plan qu'ils ont préalablement échafaudé : ils « manquent » ainsi certaines fenêtres d'opportunité, par exemple celle ouverte par la procédure du décret. Plutôt que de stopper le processus des ateliers prospectifs et de le reconfigurer pour tirer parti du mécontentement des élus en leur donnant le temps et la place d'entrer dans le processus d'élaboration de la charte, le déroulement se prolonge comme prévu et aboutit à des propositions au séminaire d'Aiton fin 2008 que le président par interim lui-même considère comme bancales faute de légitimité. Par ailleurs les réformateurs de l'EP-PNV manquent de légitimité pour porter « leurs » solutions en réponse aux enjeux du territoire. De plus, ils concentrent les négociations dans les scènes formelles. Du coup, même quand ils saisissent les fenêtres d'opportunité et arrivent à placer « leurs solutions » dans l'agenda, ils parviennent rarement à les placer à l'agenda décisionnel. Par exemple, dans la fenêtre d'opportunité de relance du processus à l'automne 2009 suite à la crise du CA du 10/6/08, les réformateurs de l'EP-PNV sont parvenus à placer le préambule et le caractère comme solutions au problème d'entrée des élus dans le processus. Mais les choix flous et les remises en cause qui suivent ne permettront pas d'aller jusqu'au stade d'une décision sur ces bases.

### 3.1.3 : Construire son autonomie en début de processus et lors de courtes « fenêtres d'opportunité »

Résumons-nous : en Vanoise, la faible politisation fait que les courants des problèmes et des solutions sont souvent seuls à se croiser, les formulations des uns et des autres étant largement faites dans le cadre de pensée de l'EP-PNV. Les réformateurs peinent à placer la charte comme solution à des problèmes qui n'en sont pas pour les autres acteurs, et laissent passer des opportunités par souci de dérouler un plan pré-établi. Quand ils les saisissent, les jeux d'acteurs historiques dominant dans les scènes formelles ne permettent pas d'inscrire ces solutions à l'agenda décisionnel. Dans le Mercantour, le courant des problèmes, des solutions et l'agenda politique se croisent régulièrement, et les réformateurs de l'EP-PNM ont à la fois les compétences et la réactivité pour saisir ces fenêtres d'opportunités en parvenant la plupart du temps à placer la charte comme solution à des problèmes communs portés autant par eux que par d'autres acteurs. Détaillons un exemple pour illustrer cela dans le Mercantour : déclenché par des travaux commencés sans étude d'impact par le CG06, la crise des « Balcons » tend fortement les relations entre monde de la protection de la nature et du développement économique. Comment apaiser ces tensions fortes qui s'étalent dans la presse et les discours politiques (« *problem window* » et « *political window* » permettant une mise à l'agenda local) ? Une solution doit être trouvée, autant pour l'EP-PNM pour qui cette crise est une grosse épine dans le pied au moment où il souhaite démarrer l'élaboration de la charte, que pour les élus à la tête desquels Christian Estrosi est en train de défendre la candidature de Nice pour les jeux olympiques. L'émergence d'un collectif « Vigilance Mercantour » défenseur de l'environnement ouvre une marge de manœuvre pour l'EP-PNM qui peut se détacher d'un rôle exclusif de porte-parole des « êtres de nature ». Le tandem soudé entre le président Franco et le directeur de l'EP-PNM élabore la solution d'un EP-PNM « médiateur » correspondant au nouveau rôle que l'EP-PNM doit développer dans l'esprit de la loi de réforme de 2006. Ce n'est pas le directeur qui la portera, mais Gaston Franco, mieux placé pour le faire car légitime dans les deux mondes. Il est nommé à la présidence d'une commission de conciliation qui après quelques mois conduira à la prise de décision d'abandon du projet par le CG06. Soulignons enfin, comme nous l'avons vu dans l'analyse des « points durs » (partie I), que le processus d'élaboration de la charte du PNM est beaucoup plus turbulent et incertain que celui de la charte du PNV où les jeux d'acteurs historiques dominent avec un caractère prédictible. Nous avons souligné dans l'analyse de ces processus comme processus d'innovation (partie II) que le premier est discontinu, polycentré et émergent alors que le second est linéaire et organisé autour de la scène centrale du CA de l'EP-PNV. Or un processus plus turbulent et incertain offre par nature pour

qui sait les saisir, plus de fenêtres d'opportunités qu'un processus linéaire dans lequel chaque acteur se comporte conformément aux jeux d'acteurs historiques par lesquels la rencontre de problèmes et de solutions potentielles dans les scènes publiques tourne irrémédiablement au théâtre qui referme la fenêtre d'opportunité.

Quand les réformateurs construisent-ils leur autonomie ? La réponse à l'issue de cette analyse est la suivante : ils le font dans des fenêtres d'opportunité au sens de John W. Kingdom, toujours courtes dans le temps, de plus en plus rares à mesure que la procédure nationale formelle s'enclenche, et toujours menacées de fermeture par un retour des réflexes comportementaux historiques. Elles s'ouvrent en général en coulisse, confirmant ainsi la spécificité de PTN dans lesquelles les phases de « confinement » ouvrent des espaces précaires de dialogue et d'apprentissage alors que les phases de publicisation, de « déconfinement » dans les scènes formelles sont marquées par la réactualisation des affrontements théâtraux. Cela contraste avec ce que défend en général la littérature sur la participation, mais rejoint les conclusions de certains auteurs (Marres 2007). Le modèle des trois « I » (Palier et Surel 2005), aurait également pu être mobilisé pour caractériser ces « fenêtres d'opportunités » où se croisent un moment les idées et les institutions aux temporalités longues, avec des intérêts notamment politiques à la temporalité courte.

## **3.2 : Comment le réformateur construit-il son autonomie ?**

### 3.2.1 : Une combinaison spécifique du travail de courtier, de généraliste et d'expert

L'existence de fenêtres d'opportunité est une chose mais encore faut-il les saisir, et pour en faire quoi ? Il nous reste à aborder la question de la construction concrète de l'autonomie du réformateur en affinant l'analyse des choix qu'ils font lors de ces moments particuliers. Certains réduisent leur autonomie future, d'autres la maintiennent voire l'augmentent. Nous avons déjà donné des éléments de réponse à cette question en représentant des grands types de choix par des flèches rouges ou vertes dans le schéma du paragraphe précédent. Nous allons ici mobiliser le modèle du cycle de l'autonomie de Daniel P. Carpenter pour encore préciser nos résultats. Nous faisons l'hypothèse compte tenu des trois niveaux

d'autonomie imbriqués que nous avons soulignés plus haut, qu'il peut être transposé à l'autonomie du réformateur encadrée à la fois dans son autonomie au sein de l'organisation et celle de l'organisation dans son contexte. Autrement dit, le réformateur construit pas à pas son autonomie à mesure que trois composantes interdépendantes progressent : ses capacités distinctives, sa culture distinctive et sa réputation distinctive qui se renforcent mutuellement et se « solidifient » dans des idées, des relations et des dispositifs.

Revenons au terrain : quelles capacités distinctives, quelle réputation distinctive et quelle culture distinctive les cadres « intermédiaires de réforme » qui parviennent à maintenir ou à accroître leur autonomie construisent-ils par les choix qu'ils font dans les fenêtres d'opportunité ? En reprenant notre matériau brut, nous avons ciblé notre analyse sur un des réformateurs que nous avons suivis parce qu'il est particulièrement illustratif dans un travail de réforme « relationnelle par émergence » dans le Mercantour. Nous le voyons en début de réforme multiplier les prises de contact à froid, à titre « exploratoire », notamment avec des élus, c'est-à-dire avec les acteurs historiquement les plus en tension avec l'EP-PN (travail de courtier). Fort de ces premiers contacts, il rédige en interne avec quelques collaborateurs proches les « axes stratégiques » de la charte et enrôle les maires du territoire pour ajuster et porter ce sens commun des ambitions territoriales (travail de généraliste). Sur cette base, il contribue à monter des projets permettant de drainer des fonds européens et à ajuster le dispositif d'intervention financier et d'ingénierie de l'EP-PN pour faciliter la réalisation de projets concrets sur le territoire (travail d'expert). Tout en faisant cela, il reste responsable de la politique pénale et de la police administrative de l'établissement public (travail d'expert). Sa réputation de fidélité, de fermeté sur l'application du droit et les enjeux de protection de la nature est ancrée dans les réseaux d'agents de l'établissement et des protecteurs de la nature. Celle de responsable du parc à l'écoute du territoire, déjà acquise dans les réseaux agricoles, se développe parmi les élus. Fortement mobilisé sur le pilotage et l'animation des réunions valléennes, il parvient à faire travailler ensemble des collectifs hétérogènes, à enrôler des élus... (travail de courtier) pour aboutir à une synthèse présentée comme « la contribution du territoire » soulignant diagnostic, enjeux et premières propositions d'action (travail de généraliste). A mesure que le temps passe, il délègue de plus en plus le travail d'expertise « traditionnel » cité plus haut, et centre son activité sur le pilotage du processus d'élaboration de la charte en développant, avec l'accompagnement d'un bureau d'étude, des capacités distinctives de mobilisation de l'expertise collective (méthodes d'animation en interne comme en externe), de priorisation collective (définition des cibles patrimoniales) et de synthèse (rédaction de certains passages de la charte et en particulier de sa première version). Il s'investit alors très fortement dans la construction de relations interpersonnelles

marquées alternativement par l'alliance et des tensions avec les acteurs porteurs des rationalités politiques, naturalistes et juridiques dans une dynamique de couplages/découplages (Cattla 2007), de cadrages/débordements qui lui permettent d'être dans la proximité tout en « *gardant la bonne distance* » avec tous ces acteurs. Ce travail de « courtier » entre les scènes, au téléphone, dans les couloirs des réunions, dans les mairies, sur le terrain mais aussi au ministère de l'écologie lui permet de comprendre les autres, de construire des relations durables et de développer la confiance de ces acteurs. Il se double d'un travail en coulisse avec quelques journalistes, qui permettent de régulièrement insister dans la presse sur la richesse patrimoniale du Mercantour, l'enjeu de la préserver, voire de mettre en lumière la fermeté de l'EP-PN en matière réglementaire (cueillette du génépi par exemple), autrement dit un travail qui permet d'affirmer l'identité du PN (travail de généraliste). En phase finale de négociation de la charte, les relations interpersonnelles qu'il a construites lui permettent d'être un « carrefour d'informations » en coulisse, et d'avoir la capacité distinctive de suggérer des compromis hybridant des logiques disparates et de les faire porter par les acteurs les mieux placés. Sa réputation de personne ressource capable de résoudre des problèmes s'élargit et se renforce à mesure qu'il s'investit personnellement sur les problèmes concrets que se posent les acteurs en parallèle de la charte (attaques de loup, limites de chasse sur la commune de Breil...). Il quitte d'ailleurs le parc pour changer de poste après un gros investissement sur l'évaluation environnementale de la charte du parc qu'il était le « *seul à pouvoir rédiger* » compte tenu de sa vision globale et de ses capacités distinctives.

### 3.2.2 : La construction de capacités, d'une culture et d'une réputation distinctives

Intéressons-nous maintenant à la façon dont les acteurs parlent du travail de ce réformateur. Nous avons regroupé ici les mots utilisés dans nos entretiens pour caractériser son travail. Quand on écoute les agents en interne de l'EP-PN, il est question de « *position équilibrée* » avec beaucoup d'écoute en interne tout en mettant en avant l'impératif de négociation, de priorité donnée aux concertations internes tout en mettant le pragmatisme en avant : « *il nous disait : il ne faut pas que l'on aille trop loin, attention à ci, attention à ça, ils ne signeront pas la charte* ». Sa capacité de synthèse et sa contribution forte à l'écriture de la charte est aussi soulignée : « *Ce qui m'a marqué, c'est la rédaction du préprojet par [le réformateur]. Il y a eu beaucoup d'agitation autour de la charte, mais la rédaction pure et dure s'est faite de façon solitaire par [le réformateur]* ». En externe, les élus insistent sur leur confiance en ce réformateur sur laquelle repose d'ailleurs le crédit de confiance accordé à l'EP-PN : l'un

d'eux souligne que « pour l'instant la charte ça va », mais qu'il reste prudent car « le jour où ce réformateur part, charte ou pas charte, les choses peuvent évoluer ». Un autre élu souligne son omniprésence dans différentes scènes et sur la source d'information précieuse qu'il a été pour lui :

*« J'avais les arguments, les informations... je ne voulais pas tomber dans le piège, mais il ne faut pas à un moment que ce soit les fonctionnaires qui vous donnent la bonne parole, je me faisais conseiller par le PNM mais je faisais le tri. Mon interlocuteur, c'était [le réformateur], qui a fait un excellent travail, quelqu'un de formidable (...) c'est lui qui a organisé, dirigé toutes ces réunions avec les populations, la vie associative des particuliers, les gens ont fort apprécié ce travail, et on a retrouvé ce travail dans le document final » (Elu, 2012).*

Au niveau du ministère et du réseau des PNx, ce réformateur est considéré comme quelqu'un de solide, expérimenté et digne de confiance. Les expérimentations qu'il conduit directement ou indirectement dans son parc sont souvent prises en exemple, et quand il parle en réunion, les gens l'écoutent et ce qu'il dit a du poids. C'est paradoxalement par des comportements à la fois attendus (défense des enjeux de protection) et considérés comme surprenants dans la culture des PNx (proximité à la limite de la familiarité avec certains élus par exemple) ou comme incohérents (affirmation de positions fortes sur le génépi tout en se pliant aux desiderata du président de CA) qu'il maintient dans le temps cette réputation et l'étend à de larges réseaux. Enfin, en plus de ce parcours biographique diversifié, plusieurs traits culturels ressortent des entretiens conduits avec lui. Ils sont très cohérents avec ce que les autres disent de lui. Les mots clés en sont :

**Proximité** : *« J'ai toujours privilégié le terrain, être proche du personnel, écouter, vouloir vite régler les conflits, même les plus insignifiants. Mettre beaucoup de valeur dans les liens de confiance en interne avec chacun. (...) en externe, je me souviens d'une des premières choses que j'ai faites en arrivant : [un élu] embrassait une souche de sapin fraîchement coupée car c'était une victoire contre le parc dans une forêt en cœur. Récemment, le même a accepté cette année une petite séance de travail avec petite bouteille de rosé : il n'envisage plus une seule coupe et veut faire de la forêt une forêt naturelle exemplaire ! » (2012).*

**Ethique** : *« J'ai beaucoup lu et consulté avant chaque décision que je prenais. Asseoir son pouvoir sur une éthique explicitée aux autres (et de fait partagée par un certain nombre de proches dans l'équipe de management, mais finalement pas tant que ça !) (...) Pour moi, c'est le niveau de conservation de notre patrimoine (paysage, nature, culture), puis le respect du point de vue des autres et notamment des locaux avec la recherche absolue de solutions concrètes à travers l'écoute, la réactivité (...) avec cette hiérarchisation : patrimoine, puis respect des points de vue » (2012).*

**Recul déterminé et attention à la dimension humaine** : *« c'est une tactique de management interne que moi j'ai appris avec [ancien directeur] et que j'applique depuis. Y mettre beaucoup de cœur, mais avec une certaine forme de détachement pour être capable de rester clairvoyant sur des gens qui font bien ou pas leur boulot » (2012).*

**Humilité, conscience de ses limites, capacité à déléguer et à s'entourer** : *« L'équipe de direction (le premier petit cercle), c'est nous qui l'avons composée, elle est fabuleuse. (...) on a vraiment vécu des choses très fortes. Et puis on a été généreux sur les regards extérieurs dont on a pu bénéficier, et ça a été précieux ».*

**Neutralité et dévouement pour l'organisation et le territoire :** « *C'est pour une certaine forme de service de l'Etat, un légalisme. S'il y a une loi, c'est qu'elle est bonne, je me suis persuadé qu'elle était bonne et je fais tout pour l'appliquer dans les meilleures conditions possibles, tant qu'elle ne vient pas bousculer mon éthique* » (2012).

**La passion comme force d'innovation et l'appui sur des figures d'inspiration :** « *Et puis il y a la passion, pour créer, innover. J'ai été inspiré par Giran, ce qu'il pense de moi me préoccupe. C'est un parlementaire qui a du poids, qui représente quelque chose beaucoup plus que tout représentant du ministère. J'ai gardé longtemps dans la tête des choses de Giran, son insistance à voir dans les PNx des paysages patrimoniaux, son sens politique à nous faire travailler avec les collectivités et traiter les élus comme des divas* » (2012).

Que nous apprend cette liste très lapidaire d'un travail de plus de cinq ans, la façon dont les acteurs en parlent et la façon dont ce réformateur nous livre ce qui a orienté son travail au quotidien ? Premièrement, ce travail se compose de trois types d'activités commençant par un travail de courtier (construction de l'interface entre l'EP-PN et son environnement), puis de généraliste (définition d'une stratégie au départ très floue et consensuelle) et enfin d'expert (mise en œuvre des premiers pas de la stratégie). Ces trois types d'activités s'enchaînent alors les unes les autres, l'interface, la stratégie et sa mise en œuvre continuant à être construites de façon émergente « au fil de l'eau » : le travail d'expertise du réformateur permet à l'EP-PN de réussir des activités concrètes avec les acteurs du territoire, qui améliorent leur connaissance mutuelle et leur motivation à agir ensemble. Celles-ci renforcent la réputation individuelle du réformateur c'est-à-dire la croyance de réseaux d'acteurs dans son expertise et son efficacité (c'est ce qui est au départ attendu de lui compte tenu de l'image traditionnelle du directeur d'EP-PN). Cela lui permet d'être légitime aux yeux de beaucoup d'acteurs, de susciter de l'engagement en interne et en externe derrière les projets communs, petits et grands, qu'il propose, et qui confortent sa culture distinctive, c'est-à-dire les discours, les symboles, les idées, l'éthique qu'il nous a exposée et qui recoupe très largement sa réputation externe. Cette cohérence est un signe de sa congruence en tant qu'alignement des idées, des choix et des comportements. Sa capacité à motiver et à mobiliser un collectif d'acteurs derrière son idée centrale (« *conservation de notre patrimoine (...), puis (...) respect du point de vue des autres et (...) recherche absolue de solutions concrètes à travers l'écoute, la réactivité* ») lui donne la capacité distinctive de mobiliser l'expertise collective d'un réseau d'acteurs : la boucle de Daniel P. Carpenter est bouclée et à chaque tour de boucle ses capacités, sa réputation et sa culture distinctives s'en trouvent confortées.

Deuxièmement, l'ordre dans lequel il amorce son travail de réforme est important : il travaille d'abord le capital social du territoire avec des compétences de courtier, construit un sens commun avec des compétences de généralistes, avant de mettre son expertise au service de celui-ci.

Troisièmement, les compétences de son travail de réforme évoluent par les acquis de l'expérience au cours de la trajectoire institutionnelle : d'une part il les développe (il nous confie qu'au départ, « *beaucoup d'agents avaient une image de moi distant, calculateur, pas émotif* », ce qui contraste avec les qualités d'écoute et de convivialité qui lui sont ensuite reconnues), d'autre part elles se transforment : son travail d'expertise est au départ assis sur ses compétences individuelles, puis il repose sur sa capacité à mobiliser une expertise collective.

Quatrièmement, à côté de ses capacités distinctives, et de sa culture distinctive, nos entretiens mettent très fortement en avant sa réputation distinctive dont nous avons vu qu'elle est partagée dans des réseaux d'acteurs à la fois larges et très différents. Il part certes avec un « capital confiance » dû à sa trajectoire biographique, mais il développe ensuite cette réputation qui est le levier principal par lequel il construit et maintient son autonomie, cela d'autant que les croyances qui l'ancrent concernent ses compétences, mais aussi sa capacité d'innovation, sa neutralité et son dévouement pour l'organisation (vis-à-vis de l'interne), le territoire (vis-à-vis de ses acteurs) et l'application de l'esprit de la loi (vis-à-vis des acteurs juridico-administratifs, avec la figure de référence du député Giran). Ces croyances sont issues de son comportement et de ses actes bien plus que de ses discours (il est rarement sur le devant de la scène) ou de l'utilisation de son autorité hiérarchique. Par ailleurs la cohérence entre sa culture (interne) et sa réputation (externe) est particulièrement forte. Cela rejoint nos conclusions précédentes : c'est par son travail de modélisation et sa congruence qu'il construit sa réputation distinctive. Ainsi, il devient difficile pour des acteurs quels qu'ils soient de le remettre en cause et de s'opposer frontalement à lui. Cela lui permet d'affirmer ses idées, de suivre son éthique, son cap, et d'assumer simultanément tensions et coopération avec chacun. Autrement dit, la prise de risque de comportements inhabituels ou innovant est réduite du fait de sa réputation. Enfin il est intéressant de s'interroger sur ce qui fait la spécificité des capacités, de la réputation et de la culture qu'il parvient à construire et à conforter. La spécificité ne s'entend pas en général, mais par rapport à la culture et à la gouvernance historique des PNx. Or les activités, les compétences, les éléments de réputation et de culture que nous avons soulignés à son propos s'écartent des règles de la gouvernance historique : contre l'évitement et la juxtaposition des mondes, il modélise la proximité et le contact direct ; contre la coopération faible et la cristallisation de conflit, il modélise la réactivité, la résolution de problèmes concrets, prend le premier le risque de la coopération et s'investit fortement aux interfaces ; contre la participation molle et les choix flous, il affirme l'identité du PN et fait des choix clairs après consultation, regards extérieurs et confrontation à son éthique personnelle ; contre la théâtralisation et les routines comportementales il sort de l'image historique du directeur de PN « hiérarchique omniscient

et qui sait où il va », crée la surprise par des comportements inhabituels, parfois paradoxaux et oblige les acteurs à quitter le théâtre par les relations interpersonnelles qu'il a pu construire et les informations qu'il concentre. Un acteur nous a dit de lui « *qu'on ne pouvait pas lui raconter n'importe quoi !* ». En bref, ce « cadre intermédiaire de réforme » nous montre comment, dans de courtes fenêtres d'opportunités, il maintient voire développe son autonomie en construisant et consolidant des capacités, une culture mais surtout une réputation distinctive dans le sens où elles contrastent avec les habitudes historiques caractéristiques de la politique publique des PNx. Sa culture distinctive s'enrichit par un travail d'interprétation. Ses capacités distinctives se développent par l'apprentissage de l'expérience et la réflexivité. Sa réputation distinctive s'acquiert et se diffuse par un travail de composition (pour accroître la diversité des réseaux de soutien), de modélisation et de congruence (pour conforter les croyances dont ces réseaux sont porteurs). Il le fait concrètement en mobilisant ses compétences de courtier pour façonner l'interface entre l'EP-PN et son environnement organisationnel, de généraliste pour définir et ajuster en permanence la stratégie, et d'expert pour la mettre en œuvre de façon pragmatique et adaptative au fil de l'eau. Nous retrouvons là les trois activités et les quatre dimensions du travail d'un réformateur que nous avons explicitées plus haut.

### **3.3 : Quel critère de choix au quotidien et quel levier principal le réformateur mobilise-t-il pour y parvenir ?**

3.3.1 : L'autonomie comme critère de choix dans un travail quotidien fait d'ajustements permanents

Quels liens établir entre ce que font les « *Strategic Skilled Actors* », leur position dans le champ et la dynamique de transformation institutionnelle ? Le concept d'autonomie nous a permis d'explorer cette question pour y apporter les réponses suivantes. D'une part, autonomie du réformateur, autonomie de l'institution et autonomie du territoire de la PTN sont fortement interdépendantes et leur analyse permet de caractériser le lien entre autonomie du réformateur et contexte de réforme (le champ et la position du réformateur dans le champ). Nous avons ensuite montré que les choix du réformateur (et en particulier les premiers) sont essentiels : c'est en début de processus d'innovation institutionnelle, que

dans un contexte de loi procédurale floue, ils ont le plus de marge d'autonomie, et c'est sur leurs premiers choix que s'enclenchent des mécanismes que nous avons schématisés, et qui maintiennent ou réduisent cette autonomie. Nous avons aussi mis en évidence trois dynamiques liées à l'articulation entre niveau national et local, au processus de négociation, et aux attentes déçues de coalitions réformatrices aux visées divergentes, qui tendent à réduire la marge d'innovation possible pour la trajectoire institutionnelle. A travers ces mécanismes et ces dynamiques, la trajectoire de transformation institutionnelle et l'autonomie du réformateur sont liées : la première ne peut se faire que si la seconde existe car dans le cas contraire la réactualisation des jeux historiques réduit la marge d'innovation institutionnelle à peau de chagrin.

Nous avons caractérisé les liens entre ce que font les réformateurs, c'est-à-dire leur travail de réforme, et leur autonomie autour de deux questions simples. Tout d'abord : quand façonnent-ils leur autonomie ? Nous avons montré qu'ils le font au moment de fenêtres d'opportunités au sens de John W. Kingdom, toujours courtes dans le temps, de plus en plus rares à mesure que la procédure nationale formelle s'enclenche, et toujours menacées de fermeture par un retour des réflexes comportementaux historiques. Elles s'ouvrent en général en coulisse, confirmant ainsi la spécificité de PTN dans lesquelles les phases de « confinement » ouvrent des espaces précaires de dialogue et d'apprentissage alors que les phases de publicisation, de « déconfinement » sont marquées par la réactualisation des affrontements théâtraux. Plus la trajectoire de transformation institutionnelle est turbulente et imprévisible, plus ces fenêtres sont potentiellement nombreuses dans ce contexte où la prévisibilité rime avec la gouvernance historique. Nous avons vu dans la partie II (leviers de changement et facteurs d'inertie) que le réformateur, par ses choix et ses comportements, peut créer, favoriser ou donner de l'ampleur à ces turbulences. Et comment font-ils concrètement dans ces courtes périodes pour maintenir voire développer leur autonomie ? Nous venons de montrer que dans une réforme « relationnelle par émergence » c'est la construction de capacités, d'une culture et surtout d'une réputation distinctives qui leur permet de le faire par un travail combinant les activités de courtier, de généraliste et d'expert, les dimensions d'interprétation, de composition et de modélisation, avec une forte congruence entre elles.

L'autonomie du réformateur n'est donc ni une donnée, ni un acquis définitif. Au contraire, plusieurs dynamiques tendent « naturellement » à la réduire. Il doit donc la construire et la reconstruire en permanence et la façon dont il y parvient dépend des modalités concrètes du

travail de réforme qu'il conduit et de sa capacité à tirer parti de rares opportunités qui s'ouvrent dans le contexte et la situation d'action. Le concept d'autonomie défini par Daniel P. Carpenter permet d'expliquer les liens étroits entre la construction de l'autonomie du réformateur et la construction de l'autonomie institutionnelle de la PTN : la pratique du travail de réforme « formel par planification » a tendance à réduire l'une et l'autre, alors que la pratique du travail de réforme « relationnel par émergence » permet de les développer. En cela elle crée de la marge de manœuvre pour l'innovation institutionnelle.

Cela nous permet ici de conclure que le maintien de l'autonomie est au travail de réforme « relationnel par émergence » ce que la déclinaison du plan est au travail de réforme « formel par planification » : le critère principal de référence du réformateur dans les multiples choix et arbitrages qu'il a à prendre au quotidien dans un contexte à la fois incertain et complexe fait d'injonctions contradictoires, de paradoxes, d'ambiguïtés et d'ambivalences. Autrement dit, en l'absence d'un plan préétabli qu'il s'agirait simplement d'appliquer, le maintien (voire le développement) de son autonomie personnelle apparaît comme le critère principal qui sous-tend, consciemment ou pas, les choix du réformateur s'il entend, dans une logique d'ajustements permanents, ménager une marge d'innovation institutionnelle : si son autonomie personnelle disparaît, l'autonomie institutionnelle subit directement les jeux d'acteurs historiques qui réduisent la trajectoire institutionnelle à un sentier étroit de dépendance rendant l'innovation quasi impossible.

### 3.3.2 : La gestion du processus de réforme comme levier principal pour construire et entretenir l'autonomie du réformateur

Poussons ici encore un peu plus loin le raisonnement : dans un contexte de forte dépendance au sentier institutionnel, l'autonomie du réformateur est nécessaire pour permettre l'innovation ; il peut la construire lors de courtes parenthèses temporelles ; et il le fait en développant et consolidant des compétences, une réputation et une culture distinctives qui tranchent en grande partie avec celles que les acteurs attendent a priori de lui. Concrètement, nous avons vu que les discours ou les textes formels sont peu opérants pour le faire et que cela passe essentiellement par des messages non verbaux : les comportements effectifs du réformateur et la cohérence entre ses idées, ses comportements et ses choix, c'est-à-dire les trois dimensions du travail de réforme qu'il conduit. Mais par

quel mécanisme ces comportements ont-ils un effet performatif sur la trajectoire de transformation institutionnelle et les jeux d'acteurs territoriaux ?

Il s'agit essentiellement de la gestion du processus de réforme lui-même : plus que la substance de la réforme, il est au cœur de la construction de l'autonomie du réformateur et de l'ouverture d'une trajectoire d'innovation institutionnelle. Pour démontrer et caractériser le caractère performatif du processus de réforme, nous allons nous appuyer sur le modèle de la dépendance au sentier (Pierson et Skocpol 2002). Nous avons conscience de l'utiliser « à contre-emploi », puisque nous allons montrer que le réformateur peut mobiliser la dépendance au sentier du processus de réforme pour sortir la trajectoire de réforme du sentier de dépendance institutionnelle, contrairement à ce que postulent parfois de façon assez déterministe les néoinstitutionnalistes dits « historiques ». Les quatre facteurs qui pour eux génèrent un mécanisme de dépendance au sentier s'observent en effet dans la trajectoire de transformation institutionnelle « en train de se faire » tout autant que dans l'histoire passée de l'institution. L'innovation institutionnelle peut-être consolidée au fil de l'eau par l'importance de l'engagement (du « coût ») pour la construire, par les effets d'apprentissage qu'elle génère, par les effets mutuels bénéfiques dus au fait que de plus en plus d'acteurs jouent selon les nouvelles « règles du jeu » et par les effets d'anticipation possible des comportements d'acteurs que celles-ci permettent. La réversibilité de l'innovation institutionnelle devient alors plus difficile et la trajectoire institutionnelle s'écarte du sentier de dépendance historique. Autrement dit, la lecture de l'action en cours se fait de plus en plus à travers le prisme de l'expérience collective récente et moins à travers celui de l'histoire lointaine, pourtant ancrée dans les esprits. Ceci est d'autant plus vrai que la trajectoire de transformation institutionnelle est turbulente et incertaine, car elle offre du coup plus d'occasions de modélisation de nouvelles règles du jeu et plus d'épreuves qui permettent de jauger leur pertinence et produisent des effets cliquet (« *Lock-in* »). Elles sont autant de répétitions du dilemme du prisonnier, qui permettent peu à peu par le pari de comportements (notamment du réformateur) tranchant avec les règles historiques, de sortir des solutions non-coopératives historiques (Axelrod 1992). Notons que la turbulence et la répétition d'épreuves peuvent à la fois résulter de caractéristiques intrinsèques de la trajectoire institutionnelle (sa politisation ou des événements imprévus par exemple), mais aussi de choix du réformateur lui-même. Il peut en effet tirer partie et se saisir de la gestion du processus de réforme de deux façons complémentaires : y créer des instabilités ou des répétitions d'épreuves ; et en tirer parti pour modéliser de façon non verbale à travers son travail de réforme les nouvelles règles en cours de construction.

Revenons à notre matériau empirique pour illustrer cette conclusion et caractériser la dépendance au sentier du processus d'élaboration de la charte des PNx. Elle passe premièrement par la solidification de documents successifs qui constituent autant d'effets cliquets : dans le PNV comme dans le PNM, les réformateurs tiennent la plume de la première version de la charte qui cadre le document final même si elle subit des évolutions. C'est clairement le cas dans le PNM où la version V0 est structurée par une colonne vertébrale liant le diagnostic de territoire, les enjeux puis les objectifs et orientations du projet de territoire. C'est moins le cas dans l'avant-projet sommaire du PNV dont la logique interne est fragile et du coup sensible à la remise en cause de telle ou telle partie indépendamment des autres. Elle ne sera consolidée qu'a posteriori, en suivant la recommandation du rapport d'enquête publique en mars 2013 demandant d' « *intégrer les éléments-clés de diagnostic et [de] mieux faire apparaître les enjeux pour chacun des objectifs et orientations* ». La dépendance au sentier du processus d'élaboration des chartes passe ensuite classiquement par la solidification d'asymétries de pouvoir et de ressources : nous avons vu que le recueil d'informations détaillées sur les projets des communes par les réformateurs auprès des maires du PNM avant même d'avoir écrit la première ligne de la charte, leur permet de négocier ensuite avec chaque maire les équilibres du texte en les fondant sur des compromis concrets. Cela contraste avec la rétention d'information des maires de Vanoise qui, associée au « dernier mot » qui leur revient au moment des délibérations des communes, inscrit les négociations dans des jeux de surprécaution et de non-engagement des élus qui confortent leur position de force à chaque fois que l'EP-PNV leur demande un positionnement formel : si cette stratégie des élus a fonctionné lors d'un premier puis d'un second CA en permettant de lisser la charte sans pour autant engager en quoi que ce soit les maires à délibérer favorablement à la charte... pourquoi changeraient-ils de stratégie pour les CA suivants ? A ces deux ressorts classiques de la dépendance au sentier du processus d'élaboration des chartes, il faut en ajouter deux autres : la dépendance au sentier par le biais de l'amélioration (ou de la dégradation relationnelle) et par le biais des réussites (ou échecs) à l'issue d'épreuves successives. Le point dur sur l'urbanisme de station dans le PNV illustre bien les effets cliquets dus à une dégradation relationnelle dans la gestion du processus de réforme : à partir du bureau du 4/6/10 et pendant plusieurs mois, l'administration défait ce que les élus ont construit ; les élus font de même en réduisant à néant la tentative de réintroduction d'éléments de la DTA dans la charte. Le document ne progresse pas, mais le jeu n'est pas pour autant à somme nulle : bataille après bataille, les relations se dégradent, les réflexes de défiance et la théâtralisation augmentent, le principe de précaution aussi... et la capacité collective des acteurs à trouver une solution de compromis se réduit d'autant. Ils subissent ainsi une dépendance au sentier du processus d'élaboration de la charte qui rejoint la dépendance au sentier historique et réduit

l'autonomie de l'ensemble des acteurs en donnant de la force à l'inertie institutionnelle. Au contraire dans le PNM, le « *sillonage du terrain* » par de multiples agents et la répétition de prises de contacts avec les maires sur des projets concrets construisent une proximité relationnelle que les jeux théâtraux de la fin du processus d'élaboration de la charte ne parviendront pas à détricoter. D'où la récurrence, dans les entretiens conduits en 2012, de la référence à l'écoute, à la proximité, à la reconnaissance et au travail commun :

*« Le gain, c'est surtout le fait d'écouter (...) le changement de discours du parc a été fondamental (...) c'est la reconnaissance du poids des maires, des collectivités territoriales au sein de la gouvernance du PNM. (...) Ils avaient l'impression d'être spoliés de l'écoute - ils l'étaient déjà de leurs terres ! - avec cette toute puissance d'une administration dont ils ne connaissaient ni les tenants, ni les aboutissants... » (Maire du territoire-PNM, 2012).*

*« Le travail d'élaboration de la charte ne peut pas ne pas laisser de traces sur l'habitude de travailler ensemble. Passé la phase de conflit (...) les communes se sentent plus acteurs du projet PNM qu'elles ne l'étaient avant » (Représentant de l'Etat, 2012).*

*« Je pense que l'on est sur un territoire immense géographiquement, mais minuscule au niveau des relations humaines (...). Le système de subvention (...) nous a donné une proximité avec les élus et les conseillers municipaux pour travailler sur des petits projets concrets. (...) Je peux jouer sur les deux tableaux : on doit mettre en place un plan de circulation, ils le prennent mieux si on a travaillé ensemble à froid sur un projet (...). Quitte à les fâcher un peu, c'est dans leur intérêt de ne pas couper court au dialogue ! » (Chef de secteur de l'EP-PNM, 2012).*

Couper court aux bonnes relations construites au cours du processus d'élaboration de la charte dans le PNM est ainsi tout aussi difficile que de rompre avec l'évitement dans le PNV. A cette dépendance au sentier par le biais de l'évolution des relations s'ajoute celle liée à la capitalisation de succès ou d'échecs à l'issue des épreuves posées par le processus d'élaboration de la charte lui-même. Nous avons analysé dans la partie I la charte comme « *épreuve d'Etat* » (Linhardt 2007) qui, en quelque sorte, fait exister le PN au concret à partir d'une situation où il est très largement une abstraction pour des acteurs qui n'en connaissent « *ni les tenants, ni les aboutissants* ». Nous avons détaillé cette notion d'épreuve dans la partie II à travers l'analyse du déploiement et de la clôture des controverses soulevées par la charte. Nous avons montré que dans le PNV, les controverses sont peu nombreuses, qu'elles sont marquées par une montée en généralité et un déplacement sur le terrain symbolique ou théâtral qui condamne à l'échec toutes les tentatives de médiation. Les médiateurs sont discrédités. Après les neuf échecs successifs principaux que nous avons décrits entre 2008 et mai 2011, il faudra attendre le CA du 1/10/2013 pour qu'un maire, satisfait du travail amorcé dans une convention de partenariat avec l'EP-PNV préfigurant la charte, affirme à son propos : « *Cela me pose un cas de conscience par rapport à la solidarité entre les maires, mais si cela continue comme ça, je n'aurai plus de cas de conscience, je la voterai !* ». Echec après échec, il devient de plus en plus difficile pour un acteur du PNV quel qu'il soit, de « *sortir du bois* » pour dénoncer le théâtre, défendre de

nouvelles règles du jeu collectif plus coopératives et contrer en cela la dépendance au sentier historique. Dans le PNM, nous avons au contraire montré le déploiement de multiples petites controverses concrètes dans un processus émergent et discontinu. Elles sont souvent couronnées de succès, ce qui renforce d'autant les compétences, la culture et la réputation distinctive des médiateurs dont les plus actifs sont les réformateurs de l'EP-PNM. La multiplication des controverses augmente proportionnellement les chances de succès et constitue une succession de « répétitions » à enjeux limités, des grandes épreuves finales que sont l'avis sur la charte du CNPN, du Conseil d'Etat les délibérations des communes. Au cours de l'élaboration de la charte du PNM, les maires ont en effet à se poser maintes questions les unes après les autres : dois-je aller mobiliser les subventions que propose le PNM ? Dois-je travailler avec son agent de développement pour monter un projet éligible ? Dois-je suivre l'injonction du président du Conseil Général pour recevoir les membres de la direction de l'EP-PNM ? Dois-je leur faire part ouvertement de mes problèmes et projets communaux ? Quelle position par rapport à la charte dois-je adopter lors des réunions des maires du PNM ? Dois-je participer au projet sur l'avenir des stations porté par l'EP-PNM ? Dois-je tirer opportunité des fonds européens qu'il amène sur le territoire ?... Les réponses données à toutes ces questions orientent de fait celle qui sera donnée à la question : quelle position dois-je défendre devant mon conseil municipal au sujet de l'adoption ou pas de la charte ? Les succès appellent les succès, les échecs appellent les échecs et en fonction du nombre et de l'issue des épreuves posées par la charte aux acteurs, les contours du « parc national au concret » que dessine son processus d'élaboration sont très différents.

Documents successifs, stabilisation d'assymétries de pouvoir, évolutions relationnelles et issues des épreuves sont les quatre facteurs générateurs d'effets cliquets (« *lock-in* ») qui construisent dans le cours de l'action la dépendance au sentier du processus d'élaboration de la charte lui-même. Ils sont les uns comme les autres liés à la pratique du travail de réforme, au choix des réformateurs et à l'autonomie qu'ils sont (ou pas) parvenus à construire dans leur gestion du processus de réforme.





# **Conclusion générale**

# Section 1 : Problématisation et thèse défendue

Notre travail de thèse s'inscrit à la croisée de la sociologie du changement institutionnel, de la sociologie du travail administratif et de la sociologie de l'environnement. Nous positionnant par rapport à la controverse entre tenants de la stabilité et tenants de l'innovation dans la littérature sur le changement institutionnel, nous avons pris le parti d'articuler leurs approches sans sous-estimer ni sur-estimer a priori les activités intentionnelles des réformateurs et leurs effets, même dans un contexte de forte inertie institutionnelle. Notre travail contraste par ailleurs avec la plupart des écrits sur le changement institutionnel par le double pari d'une analyse sur le temps court et en temps réel du « changement en train de se faire ». Au sein de la sociologie du travail nous nous sommes focalisé sur les activités de cadres intermédiaires de l'administration en charge d'orchestrer la mise en œuvre de la réforme de 2006, alors que la plupart des écrits se concentrent encore soit sur les « *street-level bureaucrats* » soit sur les hauts-fonctionnaires proches des décideurs politiques. Au sein de la sociologie de l'environnement, nous avons concentré nos analyses sur les politiques territoriales de la nature (PTN) qui ont de longue date fait l'objet de recherches sur l'histoire de leur création, leur gouvernance, leur démarches participatives... mais peu sur les spécificités qu'elles présentent au regard de l'activité réformatrice. En bref, notre approche du travail de « cadres intermédiaires de réforme des politiques territoriales de la nature » a la spécificité d'avoir tenu ensemble à la fois continuité et changement, acteurs individuels et contexte, spécificités des PTN et caractéristiques générales de l'action publique environnementale, ainsi que temps court et moyen terme. Conformément aux préconisations de la sociologie de l'action organisée et de la sociologie de la traduction, notre approche a été descriptive, empirique et inductive : les deux premières parties de la thèse retracent ainsi l'épreuve de la mise en œuvre concrète de la réforme des PNx de 2006 à travers l'élaboration des chartes. Nous avons structuré notre réflexion autour de plusieurs questions de recherche successives : comment caractériser la « gouvernance historique » des PNx ? Comment traduire sociologiquement l'ambition formelle de la réforme de 2006 ? Quelles sont les conséquences de l'écart entre gouvernance historique et ambition formelle sur les conditions du travail de réforme conduit par les directeurs de PNx ? Quels sont les jeux d'acteurs qui s'articulent concrètement autour de l'élaboration des chartes ? Comment décrire sociologiquement ces processus comme trajectoires d'innovation potentielle ? Quels sont les facteurs qui éclairent les caractéristiques de ces trajectoires et parmi eux, quels sont ceux qui relèvent du contexte et ceux qui relèvent de choix des réformateurs ? Les

réponses à toutes ces questions constituent des résultats intermédiaires de notre travail. Dans la partie I, nous avons ainsi décrit et analysé des dynamiques de réactualisation autour de la négociation des « points durs » des chartes. Dans la partie II, nous avons fait l'hypothèse que l'élaboration des chartes était aussi une trajectoire d'innovation institutionnelle et une épreuve performative sur les modalités d'action collective territoriale. Nous avons caractérisé deux trajectoires contrastées et cerné les facteurs explicatifs qui éclairent leurs similitudes et leurs différences à l'aune de questions comparatives. Cela nous a permis de montrer qu'au sein d'une dominante de stabilité, un regard ciblé sur le trouble, le désarroi, les controverses... permet d'identifier des signaux faibles que nous avons appelés « amorces de changement potentiel ». C'est ensuite, sur la base de ces analyses très ancrées empiriquement, que nous avons choisi une problématisation pour laquelle notre matériau empirique présente de bons « cas d'école » (cas limites de très forte inertie institutionnelle dont un cas de succès et un cas d'échec relatifs) valorisant à la fois les contrastes forts qui étaient apparus entre nos deux principaux terrains de recherche et nos spécificités méthodologiques avec le suivi en détail de l'activité réformatrice de directeurs de PNx pendant six ans.

La problématisation de la partie III s'est appuyée sur les pistes de recherche ouvertes par Niels Fligstein dans l'analyse des situations de transformation institutionnelle (2001) pour éviter à la fois les critiques adressées aux néoinstitutionnalistes (résultats uniquement valables sur le temps long et manque de lien avec une théorie de l'action conduisant à sous-estimer le rôle des acteurs individuels) et celles adressées aux pragmatistes (approche trop anecdotique et court-termiste) en articulant une approche macro de moyen terme centrée sur l'ordre institutionnel et une approche micro centrée sur le comportement et les compétences de certains acteurs positionnés de façon stratégique (« *Skilled strategic actors* », notés « SSA »). Notre montée en généralité contribue à la question sociologique de l'autonomie des réformateurs en assumant explicitement le choix de nous inscrire dans le sillage d'auteurs qui défendent l'idée d'une autonomie irréductible des organisations et des acteurs face aux contraintes de leur environnement (Crozier et Friedberg 1977, Friedberg 1997). Nous avons ainsi formulé la problématisation 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 ?

En réponse, nous soutenons la thèse suivante : l'autonomie du réformateur peut influencer fortement la trajectoire de transformation institutionnelle. Mais elle n'est jamais donnée ni définitivement acquise et dépend étroitement de la pratique quotidienne du travail de réforme. Le réformateur peut la construire et l'entretenir même dans un contexte d'inertie très forte des politiques qu'il s'agit de transformer, comme celui des politiques territoriales de la nature. Certaines phases de la trajectoire de transformation institutionnelle sont cruciales pour cela : son démarrage et de courtes parenthèses où le réformateur peut travailler à ce que la dépendance au sentier du processus de réforme lui-même contraste fortement avec la dépendance au sentier institutionnel de la politique publique. Ayant conscience de mobiliser « à contre-emploi » ce concept cher aux néoinstitutionnalistes, qui est en général mobilisé dans une perspective plutôt déterministe, nous soutenons donc que la gestion du processus de réforme, plus que sa substance, est au cœur de la construction de l'autonomie du réformateur et de l'ouverture d'une trajectoire d'innovation qui s'écarte du sentier de dépendance institutionnel. Nous en avons montré précisément les modalités pratiques et les mécanismes : si le réformateur pilote stratégiquement et avec une grande attention le processus de réforme, la lecture de l'action en cours se fait de plus en plus à travers le prisme de l'expérience collective récente (depuis le début de la mise en œuvre de la réforme) et moins à travers celui de l'histoire lointaine sur lequel se fonde l'inertie institutionnelle.

Nous venons ici de synthétiser la dynamique globale du raisonnement suivi. Nous allons maintenant en rappeler les principaux résultats et en cerner les valeurs ajoutées.

## **Section 2 : Résultats principaux et valeur ajoutée de la thèse**

Un rappel régulier des résultats ayant été fait au cours du texte, nous allons ici les combiner pour mettre en perspective trois grands résultats de notre travail de thèse : il a d'abord permis l'analyse empirique et la caractérisation théorique de la très forte inertie institutionnelle des politiques de la nature ; il a ensuite permis de dépasser un paradoxe apparent en montrant que dans ce contexte, le rôle incarné des réformateurs est très important ; il a enfin alimenté la question sociologique de l'autonomie des réformateurs.

## **2.1 : Analyse empirique et caractérisation théorique de la très forte inertie institutionnelle des politiques de la nature**

La partie I de notre thèse a clairement établi la forte dépendance au sentier de la politique publique des PNx en montrant que les négociations à l'œuvre lors de l'élaboration des chartes sont très largement l'occasion de réactualiser leur gouvernance historique : consolidation de la carte de l'expertise, des jeux d'acteurs structurants et des asymétries de pouvoir entre eux. La rédaction des chartes est de ce point de vue une « épreuve d'Etat » (Linhardt 2007), un révélateur de ce que sont les PNx au concret. Au début de la partie III nous avons souligné plusieurs éléments substantiels des PTN pour conforter l'analyse empirique de leur inertie par sa caractérisation théorique. Nous avons ainsi souligné quatre grands facteurs caractéristiques de ces politiques publiques.

### 3.3.3 : Quatre facteurs substantiels de l'inertie spécifique des politiques territoriales de la nature

Le premier concerne l'inertie des discours et du grand écart entre discours et réalité. Les positionnements d'acteurs sur les enjeux de protection de la nature sont vite caricaturés autour de l'un ou l'autre des deux grands paradigmes que nous avons cités : le paradigme écocentré des « *ayatollahs de la nature* » ou le paradigme anthropocentré de ceux qui « *se contentent de l'exploiter* ». Sortir du théâtre est l'une des premières exigences du travail de réforme des PTN car l'on ne peut pas négocier avec des rôles de composition déconnectés d'intérêts concrets. Mais la complexité de l'objet « nature » (ou biodiversité) qui constitue la substance des PTN est telle qu'une simplification est nécessaire pour pouvoir s'en saisir. Et cette simplification est porteuse d'un risque de simplisme qui rend d'autant plus difficile une réforme complexe à conduire si tout le monde « pense simple ». Le grand écart, qui ne gêne pas les acteurs, entre le discours et la réalité limite enfin fortement la portée des arguments rhétoriques du réformateur dont les mots, les choix et les comportements sont aussi particulièrement sensibles à la caricature. En bref, le réformateur des PTN doit s'arranger avec l'inertie du théâtre qui entretient l'illusion d'un monde simple, l'absence d'action collective et les écarts entre ce que disent les acteurs et leurs comportements réels.

Le deuxième concerne l'inertie des clivages identitaires et de valeurs. Les rapports de chaque acteur individuel aux enjeux des PTN sont fondés sur un rapport identitaire homme/nature qui s'apparente à l'un des trois grands modèles que nous avons soulignés : la protection, la conservation par une gestion adaptée et l'exploitation. Ainsi, toute négociation portant sur les enjeux de protection de la nature a une dimension identitaire plus ou moins explicite. Or les valeurs et les éléments identitaires évoluent lentement. Cette inertie a deux conséquences pour le travail de réforme. Tout déplacement de la négociation sur le terrain de l'éthique et toute montée en généralité conduit potentiellement à l'impasse car les valeurs se discutent beaucoup plus difficilement que les intérêts. Par ailleurs, dans son travail quotidien, le réformateur lui-même est interpellé sur le plan de son éthique personnelle, et malgré cela doit veiller à construire une réputation de neutralité car en épousant les valeurs de telle ou telle coalition réformatrice, il rend difficile la négociation avec les autres coalitions.

Le troisième facteur d'inertie tient aux non-humains et à leurs représentants principaux : les « êtres de nature » ne sont pas les objets des PTN, ils en sont des partenaires obligés. Or leurs comportements ne sont pas dictés par l'évolution des discussions entre humains : les plantes protégées sont bien enracinées et poussent les acteurs humains dans les réflexes de leurs jeux d'acteurs historiques quand elles contrecarrent un projet de retenue collinaire ; la recrudescence d'attaques de loup sur les troupeaux de moutons peut réduire à néant en quelques coups de crocs les compromis trouvés entre humains à l'issue de négociations de plusieurs mois... Les textes de droit ont aussi leur logique propre et nous avons vu que les PTN peuvent être considérées comme des « tigres de papier » : régulièrement, les humains voudraient s'arranger entre eux, mais le rappel aux textes juridiques ferme les possibilités qu'ils avaient envisagées. Enfin, le travail de réforme risque de s'enliser dans des errances entre deux écueils : la tentation de préciser les textes au risque de supprimer toute marge de manœuvre future ; ou celle de laisser du flou quitte à ce que de futures interprétations en dehors du contexte contingent de la négociation trahissent les équilibres auxquels elle a abouti. Cette inertie a deux conséquences pour le réformateur. Elle interroge son rôle d'expert : prend-t-il ou est-il investi d'un rôle de porte-parole des « êtres de nature » ? Cela dépend de sa réputation et de sa trajectoire biographique. Et cela a des incidences sur ses rôles de courtier et de généraliste qui sont nécessaires au travail de réforme. Elle implique par ailleurs une attention forte à la question de la formalisation et du choix des scènes de négociation : un travail dans les coulisses informelles permet ainsi des ajustements et une gestion des « débordements » des non-humains autant que de l'inertie des textes, qui sont difficiles au sein des scènes formelles dans le cadre de la procédure officielle.

Le quatrième facteur d'inertie spécifique des PTN tient à leur culture institutionnelle, c'est-à-dire aux valeurs, aux normes et aux habitudes qui orientent les comportements et les stratégies d'acteurs autour de ces politiques publiques. Elle entre en effet en tension avec les quatre grandes évolutions contemporaines de l'action publique : l'eupéanisation qui interroge le « modèle français » ; la territorialisation et la contractualisation qui remet en cause la place de l'État ; le tournant libéral qui heurte de plein fouet des PTN construites sur des objectifs de moyen terme difficilement évaluables ; et l'impératif participatif qui bouscule la légitimité de ces politiques publiques, assise sur le caractère présumé indiscutable de la science et du droit. La mise en œuvre de réformes fondées sur ces quatre évolutions, rencontre des difficultés liées à l'inertie culturelle des PTN, et cela d'autant plus, comme nous l'avons vu plus haut, que les acteurs individuels font de ces éléments de culture organisationnelle des éléments identitaires à la frontière de « métiers-passion ».

### 3.3.4 : Le piège d'une injonction contradictoire pour le réformateur des politiques territoriales de la nature

En mettant ces éléments en regard de la théorie des Communs (Ostrom 1990, Poteete, Janssen et al. 2010), nous avons conclu sur un paradoxe spécifique avec lequel le réformateur des PTN doit s'arranger : la construction de l'action collective de transformation institutionnelle rend difficile celle de l'action collective de gestion d'un patrimoine territorial en commun. Or cette gestion en commun est l'objectif principal de changement de gouvernance que mettent en avant ces réformes ! Au moins à court terme, toute réforme des PTN, compte tenu de leur inertie substantielle, met donc le réformateur devant une injonction contradictoire difficile à dépasser au quotidien.

## **3.4 : Explication d'un paradoxe apparent : dans ce contexte de très forte inertie institutionnelle, la pratique du travail de réforme a une influence importante**

Le réformateur des PTN serait ainsi pris au piège dans ce paradoxe et sans marge de manœuvre compte tenu de l'inertie institutionnelle spécifiquement forte de ces politiques

publiques. C'est en tout cas la conclusion à laquelle conduirait une application théorique du modèle de la dépendance au sentier sans investigation empirique détaillée. Notre second grand résultat peut en effet sembler contre-intuitif : dans ce contexte de très forte inertie institutionnelle, le rôle des acteurs individuels que sont les réformateurs est important. Une première raison tient à la complexité et aux paradoxes de l'activité réformatrice à conduire dans ce contexte d'inertie : aucune solution simple et automatique n'existe, la non-décision conduit à la réactualisation et donc seuls les choix d'acteurs individuels placés en situation stratégique peuvent ouvrir une marge d'innovation dans la trajectoire institutionnelle. En cela, notre thèse démontre à partir d'un cas concret l'existence et l'importance de la variable intermédiaire (Crozier et Friedberg 1977) puisque nous l'avons isolée des facteurs externes (contexte) et internes (au sein de l'organisation) qui éclairent les trajectoires de changement institutionnel analysées.

#### 3.4.1 : Un cadre général d'analyse du travail de réforme conduit par des cadres intermédiaires de l'administration

Pour montrer cette importance, nous avons commencé par stabiliser le terme de réformateur comme agent auquel revient la responsabilité de la mise en œuvre concrète de la réforme et à qui revient le travail d'articulation entre l'ambition formelle de celle-ci et la réalité. Nous avons défini le travail de réforme comme travail quotidien de mise en œuvre opéré par les réformateurs pour construire dans un contexte contraignant de dépendance au sentier, une action collective de transformation institutionnelle. Nous avons montré que ce travail correspond à la construction de la « variable intermédiaire » entre l'organisation et son contexte autour de trois tâches : le façonnage de leur interface, la définition d'une stratégie puis sa mise en œuvre. Nous avons ensuite répondu à la première question posée par Niels Fligstein : que font concrètement ces réformateurs, en mobilisant quelles ressources et quelles compétences ? Notre matériau empirique nous a permis de différencier trois activités « unitaires » qui se combinent dans le travail de réforme : une activité d'expertise pour produire et arbitrer ; une activité de courtier pour créer du lien et des réseaux relationnels durables ; une activité de généraliste pour créer du sens commun et de l'action collective. Nous avons identifié les compétences et ressources caractéristiques de chacune d'elles et montré que contrairement à ce qu'on lit généralement dans la littérature qui insiste beaucoup sur les deux dernières activités, dans le cas des réformes de PTN, l'activité d'expertise tient une place importante. Nous avons approfondi notre analyse du travail de réforme en partant du constat que les réformateurs étudiés sont doublement intermédiaires (concept de « cadre

intermédiaire de réforme ») : ils sont intermédiaires entre l'organisation et son environnement dans une perspective de changement ; ils le sont aussi au sein de la hiérarchie administrative de ces politiques publiques. Ces deux dimensions sont chacune porteuses de difficultés, de paradoxes, d'ambiguïtés et d'ambivalences que nous avons caractérisés autour de quatre enjeux : 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. Cela nous a permis d'expliquer une caractéristique marquante des cadres intermédiaires de réforme que nous avons suivis : quand on les écoute parler de leur travail au quotidien, quand on observe leurs pratiques, on s'aperçoit qu'ils passent beaucoup de temps à douter, à avancer et revenir en arrière, à être pris de désarroi et même d'abatement parfois. En analysant concrètement comment ils parviennent à dépasser ces difficultés, nous avons mis en évidence trois dimensions constitutives du travail de réforme quand il est conduit par des cadres intermédiaires : une dimension d'interprétation (logique du « CAR ») qui consiste à finir de construire dans un cadre flou une intention de changement ; une dimension de composition (logique du « ET ») qui consiste à hybrider dans une même action une pluralité d'objectifs, de valeurs et de démarches même contradictoires, plutôt que de les opposer (ce qui serait la logique du « OU ») ; une dimension de modélisation (logique du « COMME ») qui passe par l'exemplarité de leurs pratiques et de leurs comportements et non pas classiquement par l'injonction hiérarchique, l'argumentation rhétorique ou tout autre forme de relation de pouvoir directe. Nous avons enfin souligné l'importance de la congruence du cadre intermédiaire de réforme, définie comme la cohérence entre ces trois dimensions, c'est-à-dire entre les idées qu'il avance, son comportement et ses choix. Notre thèse a ainsi permis d'enrichir la littérature sur le rôle et les pratiques des cadres intermédiaires dans la conduite des réformes de l'administration en définissant un cadre analytique général pour penser leur travail quotidien de réforme.

Sur cette base nous avons pu définir deux idéaux-types du travail de réforme des PTN en valorisant le contraste émergent de l'analyse précédente entre nos deux principaux terrains de recherche (PNM et PNV). Ces idéaux-types sont constitués de compositions différentes entre les trois tâches, les trois activités et les trois dimensions listées ci-dessus, mais ont chacun leur cohérence interne : un travail de réforme « formelle par planification » et un travail de réforme « relationnelle par émergence ». Il serait possible de monter encore en généralité à partir de ces deux idéaux-types dont les caractéristiques font écho à celles que François Jullien (2002, 2010) met en avant en comparant le « mode de pensée occidental » au « mode de pensée oriental » (voir volume 2).

### 3.4.2 : La grande importance des caractéristiques du travail de réforme sur la trajectoire institutionnelle même dans un contexte de grande inertie

Nous nous sommes ensuite attaché à répondre à la seconde question posée par Niels Fligstein : quels liens établir entre ce que font les réformateurs, leur position dans le champ et la dynamique de transformation institutionnelle ? Le concept d'autonomie nous a permis de caractériser ces liens. Nous avons adopté la définition de la philosophie morale de l'autonomie comme faculté d'agir par soi-même en se donnant ses propres règles de conduite, sa propre loi, sans se laisser dominer par certaines tendances naturelles ou collectives, ou par une autorité extérieure. Nous avons mobilisé deux définitions dynamiques de l'autonomie, qui insistent sur son caractère relationnel et sur un cycle de croissance (ou de décroissance) plutôt que sur un « état » de l'autonomie (Carpenter 2001, Symor 1983). Nous avons commencé par mettre en évidence trois mécanismes, à l'influence croissante dans le temps qui réduisent de plus en plus l'autonomie du réformateur : le jeu entre niveau local et national avec un ministère de tutelle qui précise les contours d'une réforme au départ flou à mesure qu'il tire parti des expériences de mise en œuvre pour solidifier des éléments de doctrine ; la dynamique de la négociation avec des jeux d'acteurs qui se durcissent et le retour de la théâtralisation à mesure que l'on s'approche de la solidification des équilibres finaux ; et la déception croissante de la part de nombreux acteurs due à l'écart, souvent attribué au travail du réformateur dont la réputation est alors fragilisée, entre la mise en œuvre concrète et les discours initiaux d'ambition formelle de la réforme interprétés à loisir par chacun. Nous avons ensuite analysé les points de bifurcation des trajectoires de réforme du PNV et du PNM, pour montrer qu'ils correspondent souvent à des choix faits par les réformateurs. Nous avons caractérisé deux mécanismes qui lient le degré de contrainte qu'impose le contexte au réformateur, les choix du réformateur et la marge de manœuvre d'innovation dans la trajectoire institutionnelle. Puis nous avons fait un lien direct entre les caractéristiques des deux idéaux-types du travail de réforme des PTN, l'autonomie qu'elles permettent au réformateur de se construire, l'autonomie institutionnelle qui en résulte et la trajectoire de réforme. Les caractéristiques du travail de réforme « formelle par planification » conduisent à une situation « d'abattement et de défaitisme généralisé » dans laquelle les acteurs, dont le réformateur, n'ont plus d'autonomie : l'inertie des jeux d'acteurs historiques a réduit à néant l'autonomie et la marge d'innovation institutionnelles. Les caractéristiques du travail de réforme « relationnelle par émergence » permettent plus facilement au réformateur de conserver de l'autonomie. Celle-ci va de pair avec le maintien d'une autonomie institutionnelle et avec l'ouverture d'une trajectoire d'innovation possible s'écartant du sentier

de dépendance. Un schéma de synthèse de ces liens est proposé dans le volume 2 de la thèse.

### **3.5 : Contribution à la question sociologique de l'autonomie des réformateurs quand ils sont cadres intermédiaires de l'administration**

Nous avons transposé une définition très concrète de l'autonomie institutionnelle (Carpenter 2001) pour le réformateur à titre individuel : son autonomie n'est ni donnée, ni acquise, elle résulte des capacités, de la culture et de la réputation distinctives qu'il parvient à construire, notamment dans le cours du travail de réforme. C'est par incrémentalisme que ces trois composantes interdépendantes progressent, se renforcent mutuellement et se « solidifient » pas à pas dans des idées, des réseaux de soutien, des objets et des dispositifs.

3.5.1 : Même dans un contexte de très forte inertie institutionnelle, l'autonomie du réformateur existe

Il est à ce sujet intéressant de mettre notre travail en regard de celui conduit par Fabien Desage (2002, 2010) à propos de la loi de réforme de 1966 sur les communautés urbaines et en particulier celle de Lille. Son approche de la réforme est très similaire à la nôtre : contrastant avec la plupart des recherches qui continuent de les appréhender selon une perspective « balistique » où leur efficacité (capacité à produire l'effet escompté) dépendrait pour l'essentiel de leur contenu et de la volonté politique de les réaliser, il en a aussi suivi pendant sept ans la mise en œuvre concrète avec une grande précision. Comme le nôtre, son travail vise à passer d'une analyse classique en termes de « mise en œuvre » de la réforme à une approche centrée sur son institutionnalisation, entendue comme processus complexe à travers lequel une réforme « de papier » se mue progressivement en un ensemble de pratiques relativement stabilisées et objectivables empiriquement. Comme la loi de réforme de 2006, la loi sur les communautés urbaines de 1966 est un compromis flou plus qu'un « *paquet bien ficelé d'intentions claires et univoques* ». D'où l'importance des cadres intermédiaires de l'administration (Préfet dans son cas, directeurs de PNx dans le

nôtre) pour finir d'interpréter la loi et en orchestrer l'application concrète, même dans un contexte d'inertie institutionnelle forte : c'est le cas du poids des communes dans l'organisation territoriale française pour lui, le cas des PTN pour nous. La thèse de Fabien Desage insiste sur un paradoxe dont il montre les mécanismes : dans un premier temps la loi sur les communautés urbaines renforce l'autonomie des communes, ce qui est contraire à l'intention réformatrice du fait de trois traductions successives : en amont de la loi, l'imposition d'un projet de loi de compromis ; puis les arrangements locaux pour interpréter le cadre de mise en œuvre de la réforme ; enfin un processus de « *domestication de la réforme* » au moment de son incarnation concrète dans les pratiques. Il en conclut la faible autonomie des réformateurs dans ces politiques publiques à forte inertie institutionnelle : malgré le volontarisme d'un Préfet pleinement « *missionnaire de la réforme* », les dynamiques de réactualisation dominent largement. Cela correspond au cas que nous avons illustré sur le terrain du PNV en caractérisant les mécanismes. Mais l'étude fine de deux terrains de PNx pourtant très similaires, ainsi que le ciblage de notre regard (partie II) sur les signaux faibles de ce qui change, nous a permis de montrer dans le cas du PNM une institutionnalisation de la mise en œuvre de la réforme de 2006 constituant un socle potentiel de nouvelles règles d'action collective territoriale. Etayée par les résultats que nous venons de rappeler ci-dessus, notre thèse se différencie donc de celle de Fabien Desage : même dans un contexte d'inertie très forte marqué par les spécificités des politiques territoriales de la nature, l'autonomie du réformateur existe et influence paradoxalement beaucoup la trajectoire de transformation institutionnelle.

3.5.2 : L'autonomie du réformateur n'est ni donnée, ni acquise : elle est construite en mobilisant comme levier principal la gestion du processus de réforme lui-même

Quand et comment les réformateurs peuvent-ils construire concrètement leur autonomie dans une politique publique à forte inertie institutionnelle ? Autrement dit, pour reprendre notre définition de l'autonomie : quand prennent-ils des décisions qui pèsent sur leur capacité future à faire leur propres choix et à influencer la trajectoire de transformation institutionnelle ? Pour étayer notre thèse et approfondir les différences avec celle de Fabien Desage, il nous fallait répondre à cette question. En reprenant le détail des trajectoires de réforme que nous avons suivies sur sept ans et leurs points de bifurcation, nous avons montré l'importance des choix initiaux des réformateurs : nous avons caractérisé plusieurs mécanismes qui font que la dépendance au sentier historique pèse de plus en plus à mesure que le temps passe. Si les premiers choix des réformateurs la confortent, leur marge

d'autonomie se réduit rapidement. En nous appuyant sur le modèle de la « fenêtre d'opportunité » (policy window) développé par John W. Kingdom (1984), nous avons montré que les réformateurs peuvent construire leur autonomie lors de courtes périodes où se rencontrent le « courant des problèmes », le « courant des solutions » et le « courant politique ». L'ouverture de ces fenêtres d'opportunité n'est a priori pas prévisible, mais elle peut résulter de deux choses : soit un évènement qui attire fortement l'attention et qui par sa publicisation nécessite qu'on trouve une solution au problème qu'il pose (« *problem window* ») ; soit un évènement politique qui rebat les cartes politiques (« *political window* »). Nous avons identifié plusieurs facteurs qui favorisent l'apparition de telles fenêtres : la politisation du processus, le caractère turbulent de la trajectoire de réforme et la construction du problème « réforme ». Le réformateur par ses choix peut ainsi favoriser l'émergence de ces fenêtres : en favorisant la politisation, en créant des turbulences plutôt qu'en cherchant à les éviter et en problématisant la réforme pour qu'elle réponde à un grand nombre de difficultés émanant du territoire et non à une déclinaison juridique de la loi. Il peut également le faire en privilégiant les coulisses par rapport aux scènes formelles et au déroulé linéaire de la procédure juridique, qui tous deux favorisent un jeu théâtral et referment rapidement les fenêtres d'opportunité. Mais l'existence d'une fenêtre d'opportunité ne suffit pas : encore faut-il que le réformateur s'en saisisse pour construire son autonomie. Nous avons montré que les caractéristiques du travail de réforme « relationnelle par émergence » le permettent beaucoup mieux que celles du travail de réforme « formelle par planification ». La réactivité d'un réformateur qui cherche en permanence à tirer le meilleur parti de la situation est bien plus grande que celle d'un réformateur polarisé sur l'application d'un plan qui va laisser passer des opportunités déjà rares. Par ailleurs, la réputation du premier est plus neutre que celle du second, ce qui facilite d'autant la légitimité et l'acceptation de ses propositions. Enfin, le travail de réforme « formelle par planification » mobilise des ressources discursives, formelles et des asymétries de pouvoir solidifiées dans la « carte de l'expertise » et la gouvernance historique des PTN. Nous avons vu qu'indépendamment du fond de ce que propose le réformateur, ces comportements sont plus contre-productifs qu'utiles car ils confortent les réflexes historiques.

Au contraire, en prenant des risques mesurés et en multipliant les épreuves dans un travail de réforme « relationnelle par émergence », le réformateur fait passer des messages non verbaux dans sa façon de gérer le processus de réforme : il façonne ainsi une dépendance au sentier du processus de réforme lui-même qui contraste fortement avec la dépendance au sentier historique de la politique publique. Ainsi, la lecture de l'action en cours se fait de plus en plus à travers le prisme de l'expérience collective récente (depuis le début de la mise

en œuvre de la réforme) et moins à travers celui de l'histoire lointaine (depuis le début de la PTN). Autrement dit, dans l'orientation des comportements d'acteurs, les changements en cours deviennent une référence pour les changements à venir, plus que la situation de stabilité antérieure. Les changements mis en acte deviennent la référence pour les changements projetés sur lesquels l'inertie institutionnelle a du coup moins de prise. C'est principalement par ce levier que le réformateur peut ouvrir puis conduire une trajectoire d'innovation institutionnelle. Son pilotage est plus difficile que pour le travail de réforme « formelle par planification » où la référence au plan permet de faire plus aisément les choix quotidiens. Mais alors quel critère peut permettre au réformateur de faire des arbitrages au jour le jour dans ce travail de réforme « relationnelle par émergence » ? Sa difficulté principale est d'agir dans la complexité et l'incertitude en s'adaptant « au fil de l'eau » avec l'inconfort dû à l'absence de définition précise a priori de l'objectif et du processus visé. Nos observations empiriques et nos précédents résultats nous amènent à la conclusion suivante : le souci permanent de construire son autonomie est au travail de réforme « relationnelle par émergence » ce que le plan est au travail de réforme « formelle par planification », à savoir le critère prépondérant de pilotage de la réforme au quotidien, du moins s'il vise à ouvrir une trajectoire d'innovation institutionnelle s'écartant du sentier de dépendance historique.

### **3.6 : Trois types de valeur ajoutée de la thèse**

#### 3.6.1 : Une valeur ajoutée académique

Nous venons en récapitulant les trois principaux résultats de notre travail de détailler sa valeur ajoutée académique : l'analyse empirique et la caractérisation théorique de la très forte inertie institutionnelle des politiques territoriales de la nature ; la démonstration de l'influence de la pratique du travail de réforme sur la trajectoire institutionnelle, y compris dans ce contexte de très forte dépendance au sentier ; la définition d'un cadre analytique général permettant de montrer l'existence, l'importance et les mécanismes concrets de construction de l'autonomie du réformateur quand il est cadre intermédiaire de l'administration. Cette valeur ajoutée se situe dans un « trou de la littérature » à la croisée de la sociologie de l'environnement, de la sociologie du changement institutionnel et de la sociologie du travail administratif qui a structuré notre problématisation. En tenant ensemble

continuité et changement, acteurs individuels et contexte, spécificités des PTN et caractéristiques générales de l'action publique environnementale, temps court et moyen terme, empirie et théorie, nous avons analysé en détail le travail de cadres intermédiaires de réforme des politiques territoriale de la nature. Nous avons contribué à la question sociologique de l'autonomie des réformateurs en tirant parti des caractéristiques de nos terrains qui étaient de bons cas limites où la marge de manœuvre des réformateurs était a priori très faible. Notre thèse démontre ainsi l'autonomie irréductible des organisations et des acteurs face aux contraintes de leur environnement et l'importance du travail de réforme en tant que travail de construction de la « variable intermédiaire » qui fait que les contraintes du contexte sont toujours autant instituées que données : les choix et la pratique du travail de réforme orientent la façon dont elles sont incorporées aux stratégies et comportements d'acteurs. Dans un contexte de réforme complexe, multi-acteurs, multi-niveaux et de forte inertie institutionnelle des PTN, nous avons conclu qu'un travail de réforme « relationnelle par émergence » permet beaucoup plus qu'un travail de réforme « formel par planification » de favoriser puis de tirer parti de courtes fenêtres d'opportunité qui permettent au réformateur de construire et d'entretenir son autonomie tout en tenant compte des contraintes de sa position dans le système. Cette autonomie du réformateur est directement liée à celle de l'institution, à sa marge de manœuvre d'innovation et donc à la forme prise par la trajectoire de réforme institutionnelle.

### 3.6.2 : La valeur ajoutée pratique d'un accompagnement par une recherche « en miroir de l'action en train de se faire »

Notre travail de thèse s'est déroulé entre 2007 et 2013, selon un calendrier rythmé par l'avancée de l'élaboration concrète des chartes par les PNx. En parallèle à la valeur ajoutée académique, nous avons au fil de ces années, construit une posture d'accompagnement des décideurs publics par une recherche « en miroir de l'action en train de se faire ». Celle-ci a nécessité un investissement important en parallèle du recueil de matériau brut et des analyses du travail de thèse, mais nous avons tenu à ce que cet accompagnement s'appuie sur les mêmes connaissances produites, qui ont ainsi été à la fois valorisées sur le plan académique et sur le plan pratique. Cela a pris concrètement la forme de restitutions régulières individuelles ou collectives auprès des directeurs de PNx, auprès d'agents du ministère de l'écologie, au sein d'instances consultatives des PNx ou du ministère, lors de réunions d'équipes ou lors de rencontres nationales et colloques organisés par les PNx, dont l'un a été co-organisé spécifiquement autour de la restitution de notre travail (colloque

« gouvernance des espaces protégés », 17 février 2012, IEP d'Aix en Provence). Cela s'est aussi concrétisé par des rapports de recherche et de nombreuses « notes miroir » ou restitutions à chaud d'un « regard en miroir » après l'observation participante d'une réunion publique ou en coulisse. En plus de ces éléments spécifiques de restitution (qui se sont inscrits dans des conventions financières de partenariat entre Irstea et les PNx), de nombreux échanges informels et bien souvent les entretiens sociologiques eux-mêmes ont été vecteurs de cet accompagnement si l'on en croit la multiplication des retours du type :

*« Merci pour cet entretien d'une durée inhabituelle... on était parti pour trois quarts d'heure par ce que je n'avais pas beaucoup de temps et ça a duré 2h15 ! Je me suis pris au jeu et ça m'a fait avancer, ça m'a permis de clarifier mes esprits sur un certain nombre de sujets et de sortir la tête du guidon !" (Agent de l'EP-PNV, avril 2010).*

Nous avons en cela mis concrètement en pratique la posture du sociologue défendue par notre directeur de thèse. L'apport du sociologue aux décideurs est de nature essentiellement cognitive : c'est par la production de connaissances (nouvelles, concrètes et spécifiques sur les caractéristiques du système humain) et par le raisonnement sociologique qu'il peut apporter une aide à la décision et un accompagnement bien plus que par des conseils ou la préconisation de solutions. La connaissance produite par le sociologue n'est pas identique à la « connaissance ordinaire » dont disposent les acteurs. Cette spécificité vient de l'extériorité, de la méthode, des instruments utilisés et aussi pour beaucoup du « métier » du sociologue. Cette vision de la recherche s'appuie sur une vocation au service de l'action tout autant qu'au service de la connaissance pure au sein de la communauté scientifique. A ce titre la nature des connaissances produites est particulière et les épreuves permettant de tester leur robustesse sont aussi des épreuves pratiques à travers leur appropriation par les acteurs, leur capacité à enrichir leur appréhension du contexte d'action et la tournure que prend l'action elle-même. Les allers et retours entre théorie et empirie que nous avons constamment faits à partir de fin 2011 dans un processus de recherche « en spirale » correspondent exactement à ce qu'Erhard Friedberg décrit :

*« L'approche organisationnelle induit un tout autre rapport entre la connaissance et la pratique. Elle ne cherche pas à développer des énoncés généraux et transférables d'un contexte d'action à un autre et à les imposer à une pratique. Elle se sert des connaissances qu'elle produit sur un contexte d'action donné pour induire des modifications dans la pratique des acteurs placés dans ce contexte. Et, en retour, elle se sert de cette pratique modifiée pour durcir les connaissances qu'elle a produites sur ce contexte et pour avancer ainsi dans la compréhension de ses caractéristiques et de ses structures. La production de la connaissance et sa mise en œuvre dans l'action sont intimement liées » (Friedberg 1997, p. 394).*

Dans cette vision de la recherche, il s'agit :

*« d'éclairer les conditions de l'action là où elle se trouve et de rendre les gens plus intelligents dans l'action ». « La première fonction des sciences sociales est de décrire la réalité et de la rendre plus intelligible : on a tendance à chercher l'originalité dans l'explication alors qu'il faut la chercher dans la description de la réalité qui réinterroge tout le monde ». « La tendance actuelle est à la séparation, malgré les discours récurrents sur l'interdisciplinarité, alors que la*

*réalité elle, est mélangée ! La Science est traversée par un mouvement de spécialisation, de professionnalisation des sciences sociales, fondé sur des critères internes et pas sur une pertinence pratique. Cela est dangereux car cela éloigne la recherche de la description (...) ce que gagne une notion en capillarité sur le terrain est plus important que d'avoir une nouvelle idée tous les jours... » (Erhard Friedberg, cour de Master en sociologie de l'action, mai 2008).*

Ces phrases ont habité et nourri notre pratique quotidienne de sociologue tout au long de notre thèse. Nous avons donc guetté et pris comme témoignage de la pertinence pratique des connaissances produites plusieurs signes concrets : la reprise par les acteurs profanes de termes utilisés lors de nos restitutions et qui, jusqu'alors, ne faisaient pas partie de leur vocabulaire (« *problématisation* », « *enrôlement* », « *coulisses* », « *scènes formelles* »...), la référence à nos apports témoignant d'une prise de recul (« *on est en plein dans la théâtralisation de la gouvernance historique !* »), tout autant que l'écoute attentive de notre « regard en miroir » après une réunion ou la confirmation par les faits d'hypothèses découlant de nos analyses. Ainsi, lors de l'été 2012 lorsque l'actualité du Mercantour était marquée par une recrudescence d'attaques de loups et plusieurs évènements dégradant la dynamique locale (procès-verbal dressé lors d'une messe, agression d'agents de l'EP-PNM par un éleveur...) la plupart des acteurs locaux et nationaux (une mission d'inspection a été diligentée à ce moment par la ministre de l'écologie) pariaient sur un échec cuisant de l'adhésion à la charte. Nous basant sur notre matériau brut, sur nos analyses des « amorces de changement potentiels » et notamment du socle relationnel construit pendant l'élaboration de la charte, nous avons toujours défendu l'idée inverse, qui s'est confirmée par une adhésion des communes à la charte à 75 %. Nous avons également réfléchi en amont et scrupuleusement pris note de toutes les réactions au moment des restitutions ou au moment des « fuites » et « détournements » de notre travail dont nous avons parlé. Cela a fait parti de notre matériau empirique :

*« La restitution des résultats, avec son lot de discussions, de justifications, d'argumentations et de contre-argumentations de la part des intéressés peut, à cet égard, être considérée comme l'équivalent d'une action. En formulant à l'avance des hypothèses sur les réactions prévisibles des différents acteurs aux résultats communiqués, elle peut constituer un dispositif quasi expérimental qui permette au sociologue de « tester » et d'affûter ses analyses et ses interprétations » (Friedberg 1997, p 393).*

L'accompagnement par une recherche en miroir que notre travail de thèse nous a permis de construire et qui s'est institutionnalisé par la signature de conventions de partenariat spécifiques a aidé les acteurs à gagner en réflexivité par rapport à leur situation d'action et en cela à dépasser l'une des principales causes auxquelles Fabien Desage attribue l'absence d'autonomie des réformateurs dans un contexte d'inertie institutionnelle et qu'il nomme la « *cécité* » ou « *l'illusio réformateur* » :

*« Tout se passe en effet comme si les entrepreneurs de réformes devaient méconnaître la distorsion inévitable entre leurs attentes, leurs projections ex ante et les modalités de leur traduction-interprétation localisée, pour entretenir ou restaurer cycliquement la croyance dans*

*la force performative intrinsèque des réformes (...). Cette « cécité » relative tiendrait ainsi d'un illusio réformateur, pouvant laisser la place à un rapport plus réflexif et réaliste » (Desage 2002, p. 108).*

La posture de recherche que nous avons détaillée s'inscrit aussi clairement dans le sillage d'auteurs qui défendent la nécessité de privilégier « l'action mesurée » et des « décisions non-tranchées » en entretenant l'expérimentation, car dans le monde complexe actuel, avec sa rapidité d'évolution permanente, ses incertitudes, ses paradoxes et ses ambivalences les « choix tranchés » manquent vite de pertinence (Callon, Lascoumes et al. 2001). L'enjeu principal du décideur n'est alors plus de régler définitivement les problèmes, mais de les transformer, notamment en tirant parti de l'analyse réflexive au fil de l'eau de l'action qu'il est en train de conduire et de ses conséquences :

*« Entre le savoir et l'ignorance, tout le monde au laboratoire le reconnaît, il y a l'expérience. (...) personne, en tout cas, n'aurait jamais l'idée saugrenue d'agir sans recueillir en permanence, par un protocole bien soigné, l'effet des épreuves subies. Or, où se trouve, dans l'administration, dans l'Etat, dans les grandes entreprises, les expérimentateurs chargés de recueillir en permanence le résultat, positif ou négatif, des épreuves que subissent en permanence les projets en cours ? (...) Le bon sens cumule alors deux inconvénients : il imagine un ingénieur qui sait avant d'agir et un politique qui tranche sans savoir. De l'expérience, de la suite des échecs, de l'enchaînement des réussites, on n'apprendra donc rien (...). Le temps aura passé en vain. Il faut donc imaginer un pouvoir nouveau qui ne se définisse ni par son savoir, ni par son aptitude à trancher, mais par sa capacité à suivre les expériences en cours et à estimer la qualité de leur apprentissage. Une mauvaise expérience n'est pas celle qui échoue, mais celle dont on n'apprend rien pour la suivante » : Bruno Latour dans la préface de (Lolive 1999).*

Convaincu de l'importance des besoins en la matière (même si les demandes ne sont pas formulées) en particulier dans les dynamiques complexes de réforme de l'Etat et compte tenu de l'absence d'acteurs ayant ce positionnement, nous pensons que le sociologue peut jouer ce rôle d'expérimentateur chargé de recueillir en permanence le résultat de l'action en cours et de le restituer pour permettre cet apprentissage en continu. Ce n'est possible qu'à la condition qu'il établisse et entretienne dans le temps une qualité relationnelle avec les décideurs qui lui permette d'être à la fois proche et extérieur pour avoir accès à l'information d'actualité en transparence tout en ayant un langage de vérité reçu comme légitime et donc appropriable par les acteurs. La voie est étroite, mais c'est la conclusion à laquelle nous parvenons à l'issue de l'expérimentation d'un accompagnement par une « recherche en miroir de l'action en train de se faire », qui se prolonge aujourd'hui en dehors du cadre de notre thèse. C'est sans doute là sa principale valeur ajoutée pratique. Nous pouvons y ajouter d'autres éléments plus classiques comme l'apport de grilles d'analyse (des règles de la gouvernance historique, des spécificités des PTN, du travail de réforme, des dilemmes du « cadre intermédiaire de réforme », des trajectoires d'élaboration des chartes), la description des idéaux-types du travail de réforme, la schématisation synthétique de trajectoires de changement (diagramme ouverture/identité et points de bifurcation, représentations

arborescentes qui avec des degrés de simplification différents ont eu à la fois un rôle heuristique et pédagogique de transfert) ou encore la mise en récits synthétiques de trajectoires de réforme longues et complexes. Tous ces éléments concrets ont permis aux décideurs « d'avoir prise » intellectuellement sur l'action complexe qu'ils étaient en train de mener, mais aussi de se situer les uns par rapport aux autres en valorisant le retour d'expérience de l'élaboration des chartes de plusieurs PNx.

### 3.6.3 : Une valeur ajoutée méthodologique

Peut-on produire sur le temps court des connaissances académiques sur le changement de l'action publique « en train de se faire » ? Tel était le pari méthodologique de notre thèse. Au terme de ce travail, nous pouvons répondre positivement, sous réserve d'adopter une posture, un ciblage du regard et une terminologie spécifique que nous avons définis en introduction de la partie II, en particulier autour du concept de « amorce de changement potentiel » (déplacements concrets par rapport à la gouvernance historique faits de reconfigurations d'idées, d'identités, de relations ou de dispositifs qu'il reste à confirmer dans la suite de la mise en œuvre de la réforme). Mais les conditions nécessaires pour y parvenir sont aussi d'ordre méthodologique. Nous avons eu du mal à trouver dans la littérature des auteurs ayant suivi une méthode similaire à celle que nous avons construite au fil de ces années de thèse. Celui dont nous nous rapprochons le plus est Nicolas Belorgey (2010, 2011) dans son travail sur l'application du « plan Hôpital 2007 ». C'est pour cela que nous allons ici décrire notre méthodologie en reprenant son vocable « *d'approche ethnographique multisituée de l'action publique* ». L'ethnographie peut se définir comme une enquête directe par interconnaissance dans certains milieux, mobilisant les outils de l'observation et de l'entretien (Weber 2009). L'analyse de l'action publique, initialement ciblée sur l'étude de l'Etat en action est devenue une « *analyse contextualisée d'interactions d'acteurs multiples et enchevêtrés à plusieurs niveaux (...) permettant de penser les transformations des Etats contemporains* » (Hassenteufel 2008, p.23). Nicolas Belorgey explique le peu de recherches similaires aux nôtres par les trajectoires parallèles de l'ethnographie (cantonnée aux sociétés lointaines ou considérant l'Etat comme une spécificité occidentale à dépasser en l'intégrant à des faits sociaux plus généraux) et de l'analyse de l'action publique. Bien qu'ayant quitté ses arcanes initiales héritées des études de *policy science* américaines où il s'agissait autant d'aider à la décision que de rendre compte de la réalité, l'analyse de l'action publique conserve encore aujourd'hui une tendance à cibler le regard au niveau de sa conception ou de l'édiction des normes. Elle reste par ailleurs très marquée par l'individualisme

méthodologique et le paradigme économique en considérant un individu à la recherche de la maximisation de ses intérêts, même si cela est nuancé par le concept de rationalité limitée (c'est le cas typique pour l'approche principal/agents par exemple). Ces deux caractéristiques, que Nicolas Belorgey nomme respectivement « *réduction limitée de l'ethnocentrisme de position* » et « *critique incomplète du modèle de l'homo oeconomicus* » (2012) conduisent à des modèles parfois totalement abstraits et qui tournent à vide, ou à des analyses de l'action publique « *désocialisées* » difficilement miscibles avec l'approche ethnographique. Ainsi notre pari méthodologique se situe au croisement de l'ethnographie et de l'analyse de l'action publique, en dehors des objets les plus classiques de la première et en dehors des méthodes les plus habituelles de la seconde. Bien que ces éléments ne soient pas propres à notre travail ni exclusivement récents (on peut citer Haroune Jamous (1969) montrant l'importance du contexte sociohistorique de la mise en œuvre concrète de la réforme hospitalière française de 1958 dites « réforme Debré » à l'aide d'un matériau empirique très conséquent), l'approche ethnographique du changement dans l'action publique en train de se faire que nous avons suivie est rarement mise en œuvre. Or elle a permis de dépasser des difficultés et de voir des choses qu'une approche classique de l'action publique n'aurait pas montrées. C'est ce sur quoi nous allons insister maintenant. Conduire une recherche sur le changement de l'action publique en train de se faire présentait méthodologiquement deux types de difficultés. Le premier est lié à l'objet « changement » : comment produire sur le temps court, des connaissances scientifiques sur les processus de changement de systèmes complexes et multi-acteurs par nature lents ? Comment produire des connaissances scientifiques en évitant les écueils d'une approche normative du changement ou de l'identification de ses causes multiples et entremêlées, ce qui peut paraître illusoire pour des systèmes aussi complexes ? Le second tient à la recherche sur l'action « en train de se faire » : comment construire une relation de confiance avec les acteurs de terrain tout en gardant la bonne distance par rapport à eux ? Comment, sans recul temporel, discriminer un épiphénomène d'un élément structurant ? Comment articuler le temps de la récupération du matériau brut et le temps de l'analyse ? Notre méthodologie a suivi les deux temps de la démarche ethnographique. Le premier temps est le recueil descriptif et inductif d'un matériau brut très conséquent permettant la saisie de la « *dimension relationnelle des situations* » en « *plongeant dans le subjectivisme qui fait défaut aux analyses classiques de politiques publiques* » (Belorgey 2012, p 21). Entre 2008 et 2011, suivant les conseils de notre directeur de thèse, nous n'avons pas opéré de sélection a priori des éléments descriptifs de l'action en cours que nous avons consignés. Nous n'avons choisi aucun cadre théorique ou modèle a priori du changement de l'action publique, mais privilégié la sociologie de l'action organisée et la sociologie de la traduction en tant que raisonnements permettant de décrire avec des focales complémentaires l'action

en train de se faire. Le second temps de l'approche ethnographique (en 2012) a consisté à faire varier notre point de vue d'observateur et d'analyste en visant « *la combinaison de nombreux points de vue subjectifs et leur synthèse qui permet d'accéder à un plus grand degré d'objectivité* » (Belorgey 2012, p 21). A l'aune de la construction progressive de notre problématisation et en valorisant les contrastes émergents entre nos deux terrains principaux, nous avons produit nos résultats par une « recherche en spirale » faite d'allers-retours entre lectures théoriques et terrain : à mesure que nos questions de recherche successives se précisaient, nous avons de plus en plus focalisé notre recueil du matériau empirique. Par nature, les regards d'acteurs sur le « changement en train de se faire » sont en effet tous éminemment subjectifs.

Lors de cette deuxième phase, pour nous « extraire » de ce matériau extrêmement conséquent nous avons tiré parti des trois apports spécifiques de l'approche ethnographique à l'analyse de l'action publique que décrit Nicolas Belorgey. Le premier est de « *varier la position de l'enquêteur* ». Nous avons suivi deux entrées principales : l'évolution du document charte en tant qu'objet textuel et le travail quotidien des réformateurs. Nous avons varié les acteurs enquêtés en parcourant les quatre niveaux de l'action publique : destinataires (agriculteurs, animateurs de communautés de communes et autres acteurs des territoires), « *street-level bureaucrats* » (agents de terrain et chargés de mission des PNx), cadres intermédiaires (en particuliers directeurs de PNx) et décideurs auteurs de normes (agents du ministère de l'écologie, député porteur de la loi...). Nous avons analysé l'articulation de plusieurs échelles d'action publique : locale, inter-parcs et nationale. Le second apport de l'approche ethnographique à l'analyse de l'action publique est l'utilisation d'une large palette d'outils des sciences sociales : l'entretien sociologique informatif ou organisationnel, mais aussi l'entretien biographique et ethnographique prenant les discours des enquêtés avec recul en les considérant comme des symptômes d'un fonctionnement collectif dont ils sont un témoin ; l'analyse documentaire (littérature grise, presse, versions successives des chartes...) ; mais aussi et peut-être surtout l'observation participante ciblée sur les pratiques des acteurs. Nous partageons avec Nicolas Belorgey le constat de sa grande valeur ajoutée : elle « *révèle des choses qui ne sont ni écrites, ni dites et qui ne peuvent donc être saisies par les autres techniques d'enquête* », « *l'enquêteur accède à une compréhension beaucoup plus riche et fine de ce qui se joue* », elle permet de « *saisir des éléments qui échappent aux consciences individuelles parce qu'ils les dépassent, comme les évolutions insensibles de certaines données au cours du temps (...) des variations du contenu des interactions observées au cours du temps et qui demeurent invisibles si on se limite à opérer des entretiens* » (Belorgey 2012, p. 25). C'est typiquement le cas des signaux

faibles, des « amorces de changement potentiel » que nous avons mises en évidence, notamment quand il s'agit d'évolutions relationnelles subtiles entre acteurs. Seule l'observation participante dans la durée, avec tout ce qu'elle implique d'immersion prolongée, de socialisation de l'enquêteur aux catégories des enquêtés et de risques liés à cela, permet de construire dans le temps un haut niveau de confiance avec les enquêtés et d'accéder à ce type d'information verbales et non verbales qui cousent le tissu quotidien du changement en train de se faire. L'utilisation d'une large palette d'outils des sciences sociales, c'est aussi la multiplication des ressorts comparatifs pour compenser le manque de recul temporel entre déroulement de l'action et production des connaissances académiques (Cosson 2011) : la comparaison des jeux d'acteurs « historiques » et des jeux d'acteurs qui s'articulent autour de l'élaboration de la charte sur un même territoire (comparaison diachronique) ; la comparaison entre les dires d'acteurs et les pratiques observées (comparaison entre discours et comportements effectifs, entre enquêtes sociologiques et travail d'observation) ; la comparaison des processus d'élaboration des chartes entre PNx (comparaison entre territoires) ; la comparaison entre les versions successives des documents charte (traces des négociations) ; la comparaison des facteurs éclairant des convergences et différences entre PNx, avec une palette de modèles théoriques puisés dans la littérature sociologique et de sciences politiques (problématisation, leadership, réforme de l'Etat, sociologie du changement institutionnel, des controverses, des objets...) ; et enfin la comparaison de ce qui ressort de ces comparaisons (convergences, surprises ou régularités). Le troisième apport de l'approche ethnographique à l'analyse de l'action publique est la prise en compte de la dimension individuelle et incarnée des acteurs : notre thèse démontre l'importance du travail individuel des cadres intermédiaires de réforme, qui dépend de leur trajectoire biographique autant que professionnelle et doit prendre en compte la trajectoire politique des présidents de conseils d'administration des PNx. Nous avons élaboré une grille analytique de questionnement du travail de réforme avec un premier champ de questions ciblées sur le mode de pensée du réformateur : ses choix éthiques, sa vision du monde et des rapports entre l'homme et la nature. Nous avons souligné la dimension spécifiquement clivante des politiques territoriales de la nature et leur enracinement dans des valeurs et des attachements individuels... Au-delà de leurs discours et en nous appuyant sur de nombreuses citations, nous avons prêté une grande attention aux pratiques des acteurs et nous les avons interrogés sur la façon dont ils vivaient le travail de réforme. Un grand nombre de résultats de notre thèse n'auraient tout simplement pas été accessibles si nous avions ignoré ces dimensions très incarnées, que ces caractéristiques des acteurs soient générales (trajectoire sociale...) ou liées à l'action publique analysée (rapport à la nature...). Le choix de cette focale d'analyse nous a aussi permis d'éviter le biais, classique en sociologie, de la reconstruction a posteriori du récit de la réalité par les acteurs :

l'observation participante met en lumière l'écart entre récits et faits ; le suivi « au quotidien » permet de saisir les doutes, les errances des individus qui sont en général gommés quand on ne conduit qu'une enquête « à froid » plusieurs mois après le déroulement de l'action. D'où l'importance d'une approche aussi fine à dimension ethnographique de nos terrains dans la perspective de recherche que nous avons choisis.

En conclusion, cette « *approche ethnographique multisituée* » du travail de réforme a nécessité un investissement très conséquent sur le plan empirique, de l'organisation du matériau brut et du parcours de la littérature scientifique, mais c'est à ce prix que nous sommes parvenus à produire des connaissances académiques sur le changement de l'action publique en train de se faire, ce qui constitue une valeur ajoutée méthodologique forte de notre travail.

Ce pari méthodologique de la production de connaissances « en temps réel » sur le changement en train de se faire est évidemment en lien avec la valeur ajoutée académique de notre thèse : sans cette approche qui contraste avec la plupart des écrits sur le changement institutionnel, nous n'aurions pas pu mettre en évidence la diversité de fonctionnements et de logiques que recouvre une institution apparemment unique comme un parc national. Nous avons ainsi montré concrètement qu'une institution est un assemblage aux frontières floues avec son environnement et en évolution interne permanente tout en restant la même (Tournay 2011). L'institution ne perdure qu'en se transformant sans cesse. À l'opposé, elle change tout en se réactualisant en permanence. Cette articulation entre reproduction et changement est sans doute au cœur du « phénomène institutionnel » et nous pouvons faire l'hypothèse que notre méthode de recherche, appliquée ici au contexte particulier de la réforme de politiques publiques de la nature, pourrait tout autant être utilisée pour saisir dans le détail la vie quotidienne des institutions, qui échappe aux approches institutionnelles classiques sur le temps long et ciblées sur la question de l'explication du changement. Si l'on prend le parti de décrire le point de vue et les pratiques des acteurs responsables du pilotage de telle ou telle institution, notre approche et notre focalisation sur le temps court n'est pas une difficulté à compenser méthodologiquement, mais une ressource qui permet de cerner ce que la plupart des autres approches laissent dans l'ombre : la façon dont l'institution, dans sa diversité et au travers de ses frontières mouvantes avec son contexte, parvient à perdurer.

## Section 3 : Limites et perspectives

Les réflexions de cette section ont été alimentées à la fois par les questions que nous nous sommes posées au cours du travail de thèse et par les échanges avec d'autres chercheurs et doctorants lors de colloques, séminaires et autres ateliers au cours desquels nous avons présenté notre travail. Elles tiennent aussi beaucoup aux échanges avec notre directeur de thèse et avec les sociologues qui l'ont suivie en lisant partie après partie notre manuscrit.

### 3.7 : Ecueils évités et limites rencontrées

3.7.1 : L'écueil d'une approche normative ou évaluative : pour ou contre le modèle de parc national de la loi de 2006 ?

Nous avons souligné dans la posture de recherche adoptée que rester sur le registre de la description avait été pour nous le meilleur rempart aux demandes de conseils ou d'avis normatif. De façon assez surprenante, ces demandes sont d'ailleurs très peu venues des directeurs de PNx avec qui nous avons travaillé de façon régulière : ils ont d'une part progressivement bien compris notre posture ; et la pratique a montré d'autre part que notre valeur ajoutée de sociologue était plus importante comme cela, en enrichissant leur compréhension de l'action en train de se faire tout en leur laissant totalement libre le champ de construction de leurs solutions. Il est souvent plus difficile et plus utile de trouver les bonnes questions que de donner des réponses toutes faites. En revanche la controverse autour de l'évaluation de la loi de 2006, de sa condamnation ou pas, la comparaison entre le modèle historique de PN et le modèle qu'elle prône se développent fortement depuis l'été 2012 où l'enlisement du PNV dans l'élaboration de sa charte a gagné la scène nationale et rejailli sur tous les PNx. Nous avons souligné une alliance objective entre des associations de protection de la nature souhaitant un retour en arrière par rapport à l'ouverture contractuelle (retour au paradigme ségréatif), des hommes politiques considérant qu'avec les chartes l'Etat reste trop présent sur les territoires et les tenants des restrictions budgétaires (cour des comptes, Bercy) qui jugent que la réforme des PNx n'a pas permis les économies d'échelles promises au moment du vote de la loi de 2006. Cette controverse a été particulièrement vive à la fin de l'année 2012 avec plusieurs articles dans la presse

nationale, une conférence de presse à l'assemblée nationale le 11 décembre et le lancement d'une mission d'évaluation de la réforme des PNx diligentée par la ministre de l'écologie (Humbert, Emmanuel et al. 2013). C'est dans cette tourmente que notre travail de recherche a été « détourné » par le biais du mémoire de fin de Master d'un étudiant d'AgroParistech intitulé avec équivoque « *thèse professionnelle* » à qui nous avons transmis certaines notes de recherche : nous citant et s'appuyant sur notre réflexion, il franchit en effet le pas que nous nous sommes toujours gardé de franchir en concluant :

*« Ces constats poussent à la conclusion que la loi de 2006, comme la précédente de 1960, relève d'un pari intenable : concilier un modèle autoritaire et normatif avec une dynamique locale de gestion intégrée du territoire. Malgré le faible recul dont on dispose depuis 2006, la situation semble peu encline à une évolution positive et mettra tôt ou tard les Directions des Parcs nationaux devant le dilemme cornélien de choisir entre le modèle ou le projet de territoire. Mais dans un cas, comme dans l'autre, le modèle actuel des Parcs nationaux semble condamné sur le long terme à une mutation, en lien avec la montée en puissance des territoires. » (Alban 2012, p.7).*

La dérive de la théâtralisation guette aussi les observateurs et chercheurs qui s'intéressent aux politiques de la nature... Ce mémoire mis en lumière par certains acteurs de l'alliance citée ci-dessus nous a conduit à être interpellé en haut lieu par le ministère de l'écologie et le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable. Nous avons donc fait état de notre positionnement et largement diffusé dans les réseaux des PNx notre analyse de la situation : compte tenu de la complexité d'un changement institutionnel multi-acteurs et multi-niveaux, il est scientifiquement illusoire après seulement six ans d'application de la loi et à l'heure où les premières chartes de PNx sont tout juste validées, de porter une appréciation scientifique digne de ce nom sur l'évaluation normative de la réforme de 2006. C'est d'ailleurs aussi ce que conclut finalement la mission d'évaluation diligentée par la ministre. Outre notre posture et notre méthode de recherche, nous avons pu éviter l'écueil de l'approche normative par un vocabulaire volontairement prudent et en formulant à ce stade des hypothèses à confirmer dans la mise en œuvre des chartes, par exemple celle d'une amorce de changement de type I en Vanoise (maintien de la gouvernance historique avec l'instrument charte en plus) et de type II dans le Mercantour (construction de nouvelles règles de l'action collective) pour reprendre le vocabulaire de la systémique. L'hypothèse centrale de notre travail est en effet que le changement se concrétisera dans la mise en œuvre des chartes, mais que leur élaboration est une première trajectoire de changement constituant un socle plus ou moins facilitant pour ces changements à venir.

### 3.7.2 : L'écueil des grands clivages de la littérature sur le changement institutionnel

Nous avons déjà amplement détaillé les principaux clivages qui traversent cette littérature : entre stabilité et innovation ; entre incrémentalisme et changement de rupture ; entre contraintes dominantes du système et autonomie des réformateurs ; entre temps court et temps long ; entre focalisation sur les équilibres macro ou sur l'action d'acteurs incarnés. Nous avons explicité plus haut nos choix de positionnement théorique et notre pari de tenir ensemble toutes ces dimensions en composant avec ces différents pans de littérature plutôt qu'en les opposant. Notre volonté de produire des connaissances scientifiques sur le changement en train de se faire et notre choix méthodologique de compenser le manque de recul temporel par la multiplication des ressorts comparatifs nous a amené à croiser les regards de nombreuses approches théoriques sur un même matériau empirique de base particulièrement conséquent et touffu. Ces regards croisés ont permis d'une part de l'aborder sous plusieurs angles pour recomposer (en les stylisant) les multiples facettes de la réalité, et d'autre part de cerner des points mis en lumière par plusieurs approches. C'est ainsi que nous avons pu traquer les régularités de comportements, les cohérences entre facteurs multiples et parvenir à cerner des « signaux faibles ». Le reproche pourrait nous être fait d'avoir mobilisé une palette large d'approches théoriques, avec la frustration de n'avoir approfondi que peu d'entre elles (problématisation sur le travail de réforme et question sociologique de l'autonomie des réformateurs) : nous assumons ces choix comme conditions méthodologiques pour parvenir à produire nos résultats et relever le pari de la production de connaissances académiques sur le changement de l'action publique en train de se faire.

### 3.7.3 : L'écueil de la modélisation

Comment tirer des conclusions avec le suivi de si peu de réformateurs dans des contextes de changement institutionnel faisant intervenir un très grand nombre de variables ? La question nous a été posée à plusieurs reprises. Effectivement, les acteurs réformateurs que nous avons suivis de très près, si l'on s'en tient aux directeurs, directeurs adjoints et présidents du PNV et du PNM qui se sont succédé sur six ans, ne sont que onze. Un premier élément de réponse tient au fait que nous avons aussi valorisé dans notre travail de thèse les informations que nous avons récoltées (avec plus de distance certes) de l'actualité des huit autres PNx, notamment à l'occasion de notre participation à la plupart des réunions inter-parcs importantes sur la réforme et les chartes. Nous avons également valorisé notre

investissement comme « personnalité scientifique qualifiée » au sein d'instances régionales ou nationales comme le Conseil National de la Protection de la Nature qui analyse et rend un avis au ministre de l'écologie sur toutes les chartes de PNx et de PNR (plus d'une vingtaine par an). Nous nous sommes enfin appuyés sur le matériau empirique des travaux de recherche sur les PNR que nous avons conduits avant et en parallèle de la thèse. Le cercle des réformateurs suivi est donc plus large qu'il n'y paraît même si c'est avec un degré de détail moindre. Le second et principal élément de réponse, est que nous nous inscrivons dans la perspective d'idéaux-types et non dans un objectif de modélisation du travail de réforme des PTN. Rappelons ici que Donatella Della Porta et Michael Keating (2008) détaillent à partir de la littérature deux modes « *d'analyse comparative* ». D'un côté, la recherche selon la méthode statistique (« *variable-based research* ») se focalise sur un grand nombre de cas dont elle compare un faible nombre de caractéristiques, dans l'objectif de cerner des régularités, d'en déduire des caractéristiques universelles et donc des « modèles ». D'un autre côté, la recherche selon la méthode comparative (« *case-based research* ») se focalise sur un petit nombre de cas qu'elle cherche à saisir dans leur diversité, dans leur complexité, pour en cerner les similitudes et les différences. L'objectif est de comprendre les principes et les mécanismes qui font que dans chaque cas, les parties forment un « tout interprétable ». D'inspiration wébérienne, elle privilégie une approche compréhensive du sens que les acteurs donnent à leur action. Il s'agit de justifier, d'explicitier des logiques, des motivations, plus que de cerner des liens de causalité. Elle passe souvent par une approche historique, une forte dimension incarnée et par la construction des concepts opératoires au cours du travail de recherche. La montée en généralité s'effectue par la construction « *d'idéaux-types* », modèles abstraits mais non universels, qui ont leur logique interne et à l'aune desquels les cas réels, complexes, peuvent être mesurés. Nous nous inscrivons très clairement dans cette seconde perspective et par chance, nos deux terrains principaux d'étude se sont avérés particulièrement contrastés à tel point que les idéaux-types que nous en avons tirés servent facilement de référence à laquelle on peut comparer les trajectoires de réforme de tous les autres PNx. Chacune d'elle emprunte en effet des éléments à l'un ou à l'autre des idéaux-types dans des proportions variables, mais aucune ne se situe en dehors du champ des possibles que dessinent ces deux idéaux-types. Ils s'avèrent donc suffisamment robustes pour cerner à la fois les points communs et les spécificités d'autres trajectoires de réforme (par exemple celles des PNx nouvellement créés ou le cas singulier du PN de Port Cros qui n'était historiquement constitué que d'une zone centrale sans zone périphérique).

### 3.7.4 : Plusieurs limites difficiles à dépasser...

Autant nous avons au terme de ce travail le sentiment d'avoir évité les écueils ci-dessus, autant nous restons insatisfaits sur quatre limites que nous ne sommes parvenu que partiellement à dépasser.

La première tient à notre choix de problématisation sur la question sociologique de l'autonomie des réformateurs et donc de focalisation sur le travail de réforme. La place, ne serait-ce qu'en nombre de lignes accordées à son analyse dans notre thèse peut facilement faire penser au lecteur que nous avons surévalué le rôle des réformateurs. Or notre propos et nos conclusions sont au contraire réalistes et insistent sur le poids contraignant du contexte organisationnel : la partie I explicite empiriquement la grande inertie institutionnelle des PTN et la partie III l'analyse théoriquement à partir des spécificités de ces politiques publiques ; la partie II commence par une comparaison des « terreaux » de l'élaboration des chartes du PNV et du PNM et sa conclusion met en récit les deux trajectoires institutionnelles en soulignant trois différences majeures : un consensus tacite pour le statu quo en Vanoise au regard d'un consensus tacite pour un développement maîtrisé du haut-pays pour lequel le PNM peut être une ressource ; une structuration économique de la gouvernance territoriale avec des caractéristiques très ancrées en Vanoise au regard d'une structuration politique plus fluide et ajustable dans le Mercantour ; un fonctionnement politique en « pyramide inversée en Vanoise » où chaque élu attend le positionnement de sa base vis-à-vis du PNV pour le reprendre à son compte, au regard d'un leadership politique affirmé dans le Mercantour où les leaders locaux font des choix sur lesquels les autres élus s'alignent. Ces trois différences majeures expliquent que le contexte de la Vanoise (également marqué par son caractère symbolique de premier parc national français) soit celui, de tous les PNx, dans lequel l'inertie des jeux d'acteurs historiques est la plus forte. La marge de manœuvre des réformateurs y est donc particulièrement faible et, s'il est indubitable qu'une pratique proche du travail de réforme « formelle par planification » n'a fait que renforcer l'inertie institutionnelle, il est possible qu'un travail de réforme « relationnelle par émergence » conduit dans ce contexte dès 2007 n'aurait pas ouvert la même marge de manœuvre que ce que nous avons pu décrire dans le Mercantour. Les trajectoires de réforme que nous avons décrites sont largement émergentes : aucune volonté surplombante n'en explique la logique, aucun acteur surplombant n'en maîtrise les rouages et sûrement pas les réformateurs ! Nous nous sommes d'ailleurs bien gardé de surévaluer leur influence et nous avons plutôt insisté sur leurs hésitations, leurs errances, leurs doutes, en nous

demandant comme Philippe Bezès et Patrick Le Lidec : « dans quelle mesure les acteurs savent-ils ce qu'ils font lorsqu'ils réforment des institutions, dans quelle mesure sont-ils capables d'anticiper –ou de s'adapter au fil de l'eau- et de maîtriser les conséquences des changements de règles institutionnelles qu'ils introduisent ? ». Il est donc important que le lecteur n'extrapole pas nos résultats, sur la base d'une impression due à notre choix de problématisation : l'autonomie des réformateurs existe, même dans le contexte de forte inertie institutionnelle des PTN. Elle dépend des caractéristiques de leur travail de réforme, mais aussi du poids du contexte qui compte beaucoup en rendant a priori la marge de construction de cette autonomie plus ou moins grande.

La deuxième limite, au demeurant classique en sociologie, tient au « juste milieu » difficile à trouver entre stylisation et fidélité à la richesse de la réalité empirique. Nous avons cherché à durcir les traits de nos observations empiriques car la simplification est l'une des valeurs ajoutée de la sociologie pour rendre intelligible les méandres « impénétrables » de la réalité. Nous avons défini notre objet de recherche, posé des concepts opératoires pour le saisir, le décrire et l'analyser. Nous avons ouvert des « boîtes noires » et déconstruit les groupes traditionnels d'acteurs : une différence forte entre Mercantour et Vanoise est par exemple que dans le premier cas, l'élaboration de la charte a fissuré les frontières traditionnelles du groupe des élus autant que du groupe des protecteurs de la nature, alors qu'en Vanoise elle a plutôt renforcé les contours du groupe des élus à cette échelle du territoire. Nous nous sommes donc efforcé de faire une sociologie des acteurs plus que des groupes d'acteurs en entrant dans des dimensions biographiques, en soulignant des rôles d'éclaireurs ou de passeurs entre plusieurs mondes. Néanmoins certains nous ont reproché d'être trop caricatural, trop « binaire ». Nous avons en même temps cherché à valoriser au mieux la richesse de notre matériau empirique. Mais d'autres ont reproché à nos analyses de rester trop complexes. Y-a-t-il une solution à ce dilemme ? Pouvons-nous voir dans ces critiques des deux côtés l'assurance d'avoir trouvé un juste milieu ? Là encore, l'épreuve du terrain apporte des réponses avec le retour de certains acteurs bien informés :

*« Je me reconnais très bien dans tout ce qui a été présenté : les circonvolutions et les schémas ne sont pas des traits grossis ! Ça s'est passé comme ça ! » (Président de conseil scientifique de PN suite à la présentation de mes travaux en conseil scientifique de PNF, avril 2013).*

Ce « juste milieu » est tout aussi difficile à trouver entre incarnation et caractère générique des comportements d'acteurs que nous avons décrits. A partir de l'ancrage empirique fort des deux premières parties de la thèse, notre propos dans la troisième était bien de monter

en généralité en grossissant les traits, en cernant des compétences, des ressources et des activités génériques du travail de réforme. Pour les éclairer, nous avons dû souligner certaines caractéristiques essentielles du parcours biographique et professionnel de quelques réformateurs. Elles sont aussi à considérer comme des facteurs génériques, stylisés qui pèsent sur leurs pratiques du travail de réforme. Nous avons à tout moment pris le soin d'éviter tout jugement sur les personnes, toute « diabolisation » ou « idéalisation » de tel ou tel. La question de l'équilibre à trouver entre incarnation et caractère générique se pose aussi sur notre choix d'anonymisation. Les noms des personnes n'ont sauf exception pas été cités, mais les références permettent de situer l'acteur assez précisément dans le système et dans le temps (date permettant de cerner des évolutions dans le temps). Néanmoins, nous ne nous faisons pas d'illusion sur la facilité qu'auront les lecteurs connaissant le monde des PNx à identifier les personnes citées. Il est difficile de trouver une solution à ce dilemme dans une recherche à dimension ethnographique sur un nombre de terrains limités.

La quatrième difficulté que nous n'avons que partiellement dépassée tient à la longueur de notre thèse. Elle rejoint la tension entre stylisation et fidélité à la richesse de la réalité empirique. Nous avons au cours de ces sept ans de suivi ethnographique du travail de réforme des PNx, accumulé un matériau brut énorme : environ 2500 pages d'entretiens, 1000 pages de notes d'observation participante, plusieurs centaines de documents de travail (versions successives de la charte, différents avis qui s'y rapportent...). Nous en avons tiré environ 2000 pages de notes de recherche et d'analyses intermédiaires. C'est à partir de ce matériau intermédiaire et de la littérature scientifique que nous avons ensuite composé notre thèse en nous astreignant à des choix, ce qui fut difficile en raison de notre personnalité perfectionniste, de notre volonté d'étayer précisément les résultats avancés et de notre frustration à abandonner des pans entiers de résultats intermédiaires. Les tableaux de synthèse que nous avons faits sont encore pour la plupart assez denses, mais ils regroupent des dizaines de pages de notes d'analyses intermédiaires. Pour l'anecdote, nous avons travaillé à plusieurs plans détaillés successifs de notre thèse et si nous en étions restés aux premiers envisagés, elle aurait probablement fait 1500 pages ! Notre premier manuscrit complet faisait 700 pages... Nous avons néanmoins conscience que notre document final reste long. C'est pour cela que nous avons à la fois veillé à une rédaction qui en rende la lecture facile et à une structuration du plan qui permette dans une première lecture de parcourir l'ensemble du raisonnement et des résultats principaux, qui sont aussi condensés dans la conclusion générale.

La dernière difficulté que nous avons rencontrée est celle de l'instrumentalisation de notre travail de recherche sur l'action en train de se faire par des acteurs en fonction de leurs propres intérêts. Nous avons cité plus haut le cas d'une « thèse professionnelle ». Nous pouvons également mentionner la récupération d'un exemplaire laissé sur une imprimante d'une « note miroir » pourtant confidentielle et réservée au cercle des directeurs de PNx à l'issue d'une réunion d'observation participante. Nous avons ainsi été cité à l'appui de plusieurs extraits décontextualisés de notre « note miroir » dans un courrier revendicatif adressé le 17 mai 2011 par le syndicat national de l'environnement à la ministre de l'écologie, pour exprimer « sa colère », l'interroger sur ses intentions, l'accuser de ne pas tenir ses engagements et demander l'ouverture d'urgence d'un dialogue social. A ce moment encore, nous avons été obligés d'intervenir pour rappeler nos conclusions et notre positionnement. Nous en avons profité pour conserver toutes les réactions reçues et en particulier celles des directeurs de PNx et du ministère qui à chaque fois ont renouvelé leur confiance dans notre travail et notre objectivité scientifique. Ces tentatives d'instrumentalisation ont donc aussi été des épreuves performatives. Elles nous ont permis de conforter notre travail autant que les relations établies avec les décideurs publics.

Les cinq difficultés que nous venons de souligner et auxquelles nous avons à maintes reprises réfléchi font sans doute partie intégrante des limites d'une recherche ethnographique sur le changement de l'action publique en train de se faire. Nous les avons ainsi acceptées comme telles et comme conditions nécessaires à la production de résultats dans la posture d'accompagnement par une recherche « en miroir » que nous avons décrite.

### **3.8 : De nombreuses pistes d'approfondissement scientifique possibles dont plusieurs sont en cours**

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. 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 pistes ont déjà été esquissées, notamment dans la partie II, où nous avons pris le soin de systématiquement mettre nos résultats en perspective par rapport à un champ de la littérature. Dans le champ de la sociologie de l'environnement, nos réflexions alimentent la question des rapports entre l'homme et la nature à travers le prisme d'une politique publique. Dans le champ de la participation, notre matériau brut peut alimenter la question de la concertation, de ses effets et de ses limites sur l'action publique. Dans la perspective de la sociologie des objets et de l'approche par les instruments, notre travail permettrait d'informer précisément la question du rôle d'un objet textuel dans le changement, et celle de la transformation de l'action publique par un instrument. Dans le champ de la sociologie politique, l'approche comparative du pilotage de l'élaboration des chartes que nous avons présentée permettrait de documenter précisément la question de la politisation et du leadership politique dans l'action publique environnementale. Dans la perspective des théories de la gouvernance de la régulation avec une visée plus normative, nous pourrions mobiliser notre matériau brut et nos résultats pour dessiner les contours d'un modèle de gouvernance des politiques territoriales de la nature, à propos desquelles nous avons montré certaines limites du modèle d'Elinor Ostrom (2009). Nous avons souligné dans l'introduction générale que les PNx, qui constituent notre terrain principal, sont des politiques publiques singulières au carrefour de multiples changements. Cela en fait des objets de recherche pertinents pour traiter toutes ces questions. Le lecteur intéressé trouvera dans le volume 3 des débuts de réflexion sur ces sujets. Nous nous concentrerons ici sur l'exposé de deux pistes d'approfondissement que nous avons travaillées en parallèle à notre thèse.

### 3.8.1 : La question de la réforme et des figures de l'Etat du national au local

La question de la réforme et des figures de l'Etat du national au local vue à travers l'analyse de la réforme des PNx de 2006 peut être envisagée sous deux angles principaux. Le premier suit une perspective de sociologie de l'action publique territoriale. Même si la définition des concepts de « *territorialisation* » ou le qualificatif de « *gouvernance territoriale* » sont encore controversés, les scientifiques de ce champ s'accordent sur trois approches : des recherches sur les grammaires de la gouvernance territoriale et la construction du sens local avec leurs incidences sur les idées et jeux d'acteurs (Pasquier, Simoulin et al. 2007) ; des recherches sur l'impact de la territorialisation des politiques publiques sur le fonctionnement démocratique des sociétés (Douillet 2003) ; et des recherches ciblant le regard sur l'articulation des échelles territoriales, les relations sous-jacentes et leurs incidences sur la définition des problèmes et la conduite de l'action publique (Faure, Leresche et al. 2007).

Dans cette dernière perspective sont en général distinguées trois visions des relations entre centre et périphérie : la première, marquée par la logique descendante du droit héritée de la révolution française et de la formation de l'Etat nation (Alliès 1980), suit la logique du « *jardin à la française* » (Gaudin 2007) où le local est un simple réceptacle d'application de normes unifiées à l'échelle nationale qui définissent l'intérêt général par opposition aux intérêts privés et locaux ; la seconde, marquée par la sociologie des organisations des années 1960, met l'accent sur le pouvoir périphérique (Grémion 1976) ses arrangements et reconnaissances réciproques stabilisés dans une régulation croisée (Crozier et Thoenig 1975) entre filières bureaucratiques et électives ; la dernière, mettant en avant la figure de « l'Etat territorial » (Duran et Thoenig 1999), met l'accent sur le local comme lieu de luttes d'institution (Gaxie 1997) et de définition des problèmes et de construction de l'intérêt général au cours de tournois qui peuvent être déconnectés des objectifs pensés à l'échelle nationale (Lascoumes 1998). En comparant l'articulation concrète entre niveaux locaux et nationaux dans l'élaboration des chartes du PNV et du PNM, nous nous sommes positionnés par rapport aux trois grandes thèses qui traversent cette littérature en confortant la thèse soutenue par Patrick Le Galès. Le terrain des PNx ne montre pas que le local soit devenu le nouveau lieu d'invention des politiques publiques (Douillet, Faure et al. 2012, Faure 2007) marqué par une « *relocalisation du politique* » (Jouve et Lefèvre 1999) dans une dynamique « d'empowerment » territorial et d'Etat cantonné à un rôle d'animateur (Donzelot et Estèbe 1994). Il ne montre pas non plus un système de « gouvernement à distance » dans lequel l'Etat continue à jouer le rôle décisif de coordination et d'orientation de toute l'action publique (Béhar, Epstein et al. 1998). Il montre plutôt une articulation entre niveaux : le local est le terrain d'expérimentation des politiques publiques ; le niveau national initie, observe, puis solidifie et réplique après sélection éventuelle des expériences locales qui ont réussi (Le Galès 1995).

Le second angle selon lequel nous pouvons aborder la question de la réforme et des figures de l'Etat du national au local à partir du terrain des PNx consiste à considérer la loi de 2006 comme une « *réforme de l'administration* », définie comme intervention gouvernementale prenant pour objectif le système administratif et proposant d'en transformer les règles constitutives (Bezes 2005). Il s'agit alors d'essayer de comprendre comment se transforment concrètement les rapports hiérarchiques qui régissent les relations entre différents niveaux administratifs et politiques autour des enjeux de redéfinition et de redistribution des ressources, des compétences et des responsabilités qu'elle soulève. Nous avons déjà abordé cette question en soulignant les spécificités culturelles des PTN en tension avec le nouveau management public (NPM) et ses principales caractéristiques : rationalisation

(notamment par réduction des coûts), managérialisation (visant l'efficacité, la productivité), logique systématique de réorganisation et accroissement du contrôle politique, l'ensemble s'inscrivant dans un référentiel néo-libéral. L'introduction du NPM dans les politiques territoriales de la nature demande donc un changement de culture, des changements d'organisation et de métiers. Pour compléter la réponse à cette question, il est intéressant de la problématiser autour des tensions entre normalisation et différenciation. Renaud Epstein (2012) distingue trois périodes successives à ce propos. La première, jusque dans les années 1970, est marquée par un fonctionnement pyramidal fortement uniformisé car stato-centré. La deuxième montre un mouvement de différenciation territoriale dans les années 1980-90 sous l'impulsion de plusieurs facteurs (intensification de la concurrence interterritoriale, autonomisation des élites politiques et économiques locales, complexité croissante des problèmes rendant nécessaire l'expérimentation de solutions locales, le tout dans un contexte de décentralisation redistribuant profondément les ressources d'autorité, d'expertise et de crédits auparavant monopolisés par l'Etat). La troisième prend racine dans les processus de réforme de l'Etat des années 1990 et se précise à partir de 2001 avec le vote de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), une vague « d'audits de modernisation » à partir de 2005 puis le lancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007. Ce contexte marqué par l'accumulation de réformes institutionnelles d'inspiration néomanagériales se traduit pour Renaud Epstein par un retour à un mouvement de normalisation : « *les indices d'une convergence accrue des contenus de ces politiques [urbaines en l'occurrence], sinon des configurations territoriales, se multiplient depuis 2003* » (2012, p 4). Comment la mise en œuvre concrète de la réforme des PNx éclaire-t-elle la question des tensions entre normalisation et différenciation ? L'objet charte sur lequel nous avons ciblé notre regard dans la thèse n'est pas la bonne entrée pour y répondre. En revanche, les PNx sont un bon terrain d'observation dans la mesure où, à partir d'un fonctionnement historique de baronnies indépendantes ayant conduit à des pratiques très différenciées d'un PN à l'autre, la réforme de 2006 introduit un objectif d'intégration inter-parcs nationaux (noté interPNx) avec la création en 2007 de l'établissement public « Parcs Nationaux de France » (PNF) doté de compétences d'animation de réseau mais d'aucune autorité hiérarchique sur les PNx.

Pour contribuer à cette question nous avons choisi, en parallèle à la thèse un autre objet de recherche : les groupes de travail interPNx. Historiquement inexistant (à part une réunion régulière des directeurs de PNx diligentée par le ministère), quelques groupes thématiques (agriculture, communication, activité scientifique) ont émergé « par le bas » au début des années 2000 de façon plus ou moins formelle et à l'initiative de chargés de mission des PNx,

désireux de se réunir pour réfléchir collectivement à des problèmes communs. Avec la création de PNF, ces groupes se systématisent et s'institutionnalisent. Ils sont 14 aujourd'hui avec trois grandes finalités différentes : l'organisation de services communs (administration générale, informatique), un centre de ressources et de montage de projets communs thématiques (agriculture, forêt, tourisme...) et un lieu de dialogue social. L'étude de ce second pari de la loi de 2006 qu'est la construction d'une coopération interPNx nous a fortement mobilisés depuis 2011 avec une enquête sociologique, l'organisation de séminaires des PNx, la rédaction de rapports et de multiples réunions d'observations participantes, en particulier lors des deux séminaires annuels des directeurs de PNx depuis 2007. Le matériau empirique recueilli s'avère particulièrement riche et ces groupes de travail sont un bon point d'entrée : ils concrétisent la construction d'une dynamique interPNx et en cela en concentrant à la fois toutes les difficultés (peur de perte d'autonomie des PNx si PNF devient une « tutelle de proximité », culture historique considérant l'investissement collectif comme une perte de temps, défense d'intérêts catégoriels...) mais aussi toute la valeur ajoutée possible (dimension interpersonnelle, amélioration du lobbying, expertise collective et capacité accrue de résolution de problèmes, gestion et organisation de l'information, conduite de projets communs et élaboration de stratégies communes pour peser sur l'échiquier national voire européen).

L'objectif n'est pas ici de détailler ce travail de recherche, mais simplement d'en souligner quelques résultats saillants qui alimentent la question des transformations concrètes des relations entre niveaux national, interPNx et local dans une perspective de sociologie de la réforme de l'Etat. Notons tout d'abord que les PNx font figure d'exception dans le paysage institutionnel français : alors que la réduction des effectifs de l'Etat est entamée dès 2005 et s'intensifie avec la RGPP en 2007 (28 000 « équivalents temps-plein » en 2008 pour appliquer l'objectif du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite), les PNx ne sont vraiment touchés qu'à partir de fin 2012 avec une « ponction » de 7 M€ sur le versement du 4<sup>ème</sup> trimestre soit 10 % de l'enveloppe totale accordée aux PNx. Outre le statut juridique d'établissement public, il faut y voir la conséquence directe de la loi de réforme de 2006 dont l'ambition politique de changement de gouvernance et les promesses faites d'économies d'échelle avec la création de PNF ont permis au ministère de l'écologie de préserver les PNx des injonctions d'économies budgétaires de Bercy.

Nos résultats mettent ainsi en évidence quatre temps successifs de la construction interPNx : le temps des « baronnies » jusqu'en 2007 avec un interPNx informel et très limité ;

le temps de la construction entre 2007 et 2010 avec un PNF bouc émissaire puis lentement approprié par les PNx à mesure que la valeur ajoutée interPNx se concrétise ; le temps de l'autonomisation entre 2011 et 2013 avec une dynamique interPNx animée par PNF mais pilotée par le collège des directeurs de PNx qui se structure, s'institutionnalise et progresse en termes d'action collective à mesure que les luttes d'ego s'amenuisent ; et la période après 2014 en cours d'écriture dans le contexte de création d'une Agence Française pour la Biodiversité (AFB) fusionnant d'emblée PNF avec plusieurs autres organismes de gestion de la nature (agence des aires marines protégées, office national de l'eau et des milieux aquatiques, atelier technique des espaces naturels et fédération des conservatoires botaniques nationaux). Se pose ainsi la question du maintien ou pas d'une dynamique de réseau spécifique aux PNx au sein de cette agence et à moyen terme celle de l'intégration des EP-PNx eux-mêmes dans l'agence. La logique d'intégration et de création de grandes agences en lieu et place des départements ministériels qui fait partie du modèle de « *l'Etat stratège* » (Bezès 2009) est donc en marche dans la politique publique des PNx. Lors du dernier séminaire des directeurs et adjoints de PNx à Cassis (novembre 2013) une longue séquence de réunion a été consacrée aux hypothèses et décisions de mutualisation interPNx possibles alors même que le mot de « mutualisations » était jusqu'à il y a peu tabou dans leurs discussions. Cela met en évidence malgré un « *desserrement du verrou de l'Etat* » (Le Galès 1999) un retour sur l'intervention locale du pouvoir central avec une logique d'intégration et d'uniformisation mise en évidence dans la politique de rénovation urbaine par Renaud Ebstein (2012) à travers une logique d'agence, la centralisation des ressources financières (guichet unique), la mise en concurrence par appel à projet et la diffusion de « bonnes pratiques » qui jouent d'autant plus un rôle de normes légitimes qu'elles ne s'affichent pas comme telles. Il est encore trop tôt pour dire si la création de l'AFB produira ces mêmes mécanismes, en revanche, il est d'ores et déjà certain qu'un mouvement d'uniformisation est en marche sous l'impulsion d'une logique gestionnaire dont la LOLF et la RGPP sont les vecteurs privilégiés. D'abord discrète et mesurée cette logique s'affirme au grand jour à partir de 2013 : une diminution pour chaque PN de sa dotation pour charge de service public de 6 à 8%, la suppression de 3 à 4 ETP (équivalents temps-plein) en 2014 et l'annonce de cette tendance pour les cinq années à venir. Cela marque l'entrée en scène d'une quatrième coalition réformatrice constituée autour de Bercy et de la cour des comptes notamment, avec un régime de justification basé sur la crise des finances publiques et un poids déterminant dans ce contexte par rapport aux trois coalitions principales que nous avons vu apparaître dans l'élaboration des chartes : la coalition « juridico-administrative », la coalition « scientifique et de protection de la nature » et la coalition « politique ». Les réformateurs étaient à peine parvenus à construire des compromis entre les objectifs contradictoires de ces trois coalitions réformatrices, ils les avaient à peine

solidifiés par la validation des chartes... et voilà que leur mise en œuvre est bousculée de plein fouet par cette quatrième coalition. Ce résultat corrobore la thèse de Philippe Bezès selon lequel les vrais changements, profonds et discrets touchent aux activités constituantes des administrations (Bezès et Join-Lambert 2010). La loi de 2006 montre-t-elle l'articulation entre une réforme politique publicisée de façade et une réforme structurelle dans l'ombre organisée par le ministère des finances telle qu'elle a été décrite à propos de la politique de la ville par Bruno Jobert et Dominique Damamme (1995) ? Cette logique budgétaire et comptable apparaît en tout cas comme « *déconnectée des réformes* » comme le montre Philippe Bézès à propos des réformes de l'administration des années 2007-2011 :

*« Réduire les effectifs : un prisme budgétaire déconnecté des réformes (...) Au niveau national, ces réductions résultent de négociations entre la direction du Budget et les ministères sectoriels dans le cadre de la procédure budgétaire (...). La disjonction entre les logiques de réduction d'effectifs et les processus de réorganisation est forte » (Bezès 2012, p. 225).*

Qui plus est, nous retrouvons dans le cas des PNx derrière les arguments de cette quatrième coalition réformatrice, une approche très simplifiée des recettes du NPM le plus « orthodoxe » (que les directeurs de PNx évoquent avec l'expression « *rouleau compresseur du chiffre* ») qui se résume à deux objectifs qui confirment la thèse suivante sur la RGPP :

*« Ces déphasages sont révélateurs de ce que la RGPP a moins été une revue « rationnelle » de « politiques publiques » examinant les missions et les objectifs pris en charge par l'Etat, qu'un processus favorisant, d'un côté, une pression à la baisse sur les moyens et, de l'autre, des modèles plus ou moins standardisés de réorganisation. (...) Loin d'être une révision générale des « politiques publiques », la RGPP s'est focalisée sur les structures et les effectifs ». (Bezès 2012, p. 226 et 233).*

Notre travail de recherche sur la construction de dynamiques interPNx nous permet aussi de conclure à une période de désorganisation telle que Philippe Bézès la décrit comme point d'appui de réformes de l'Etat sous Nicolas Sarkozy. Les directeurs de PNx sont depuis 2013 au cœur de dynamiques et d'injonctions contradictoires plus fortes encore que celles que nous avons décrites comme consubstantielles au travail de réforme, car elles proviennent aujourd'hui de la déconnection entre la réforme budgétaire et la réforme de 2006. Leurs échanges lors de leur dernier séminaire (à Cassis en novembre 2013) en témoignent :

*« On nous coupe les ailes ! On est en train de décapitaliser tout ce que l'on a construit depuis 2006... au même conseil d'administration, je suis obligé de faire passer à la fois le modèle de conventions d'application de la charte et la réduction de moyens ! On touche le plancher, on ne peut plus faire ! ».*

*« On nous demande de supprimer des postes... et réduire les dépenses de personnel mais moi, ma masse salariale augmente mécaniquement ! Je ne peux pas prendre sur les fonctionnaires, alors je rogne sur le budget d'aides financières au territoire et sur les nouveaux postes contractuels d'agents de développement que j'avais créés pour la charte, donc sur tout ce qui est stratégique pour répondre à l'ambition de la réforme de 2006 ! ».*

*« On nous dit de mutualiser avec d'autres services de l'Etat... mais justement, ils sont en train de se désengager complètement de l'accompagnement territorial par manque de moyens et ils cherchent déjà à nous faire faire leur travail ! » (directeurs de PNx, novembre 2013).*

Cela met spécifiquement les « cadres intermédiaires de réforme » que nous avons suivis en porte-à-faux car la mise en œuvre des contraintes budgétaires leur incombe alors qu'ils sont engagés par ailleurs dans la mise en œuvre de la réforme de 2006 qui leur demande un changement de posture, des réorganisations de structures (nouveaux organigrammes) et la consolidation du nouveau socle relationnel construit lors de l'élaboration des chartes. Ils vivent de façon variable cette position difficile et ce sentiment « *d'avoir trompé les élus, le territoire et les personnels (...) je n'étais pas venu dans les parcs nationaux pour faire ça !* ». Certains réagissent par la plainte (« *la situation est intenable et d'autres gestionnaires d'espaces naturels sont favorisés par rapport à nous !* »), le défaitisme et l'abattement (« *De toute façon c'est trop tard, on ne peut plus rien faire* »), d'autres par l'attente que les solutions viennent de la tutelle ministérielle. D'autres encore de façon plus proactive considèrent qu'après les paris relevés individuellement par chaque PN de l'intégration au territoire et de l'intégration de la protection et du développement (loi de 2006), il s'agit de relever le pari, collectif cette fois, de l'intégration dans l'AFB (loi cadre biodiversité prévue pour 2014) et de l'articulation entre mutualisation nationale et maintien d'un ancrage territorial.

Plusieurs questionnements dans la perspective de sociologie de la réforme de l'Etat prolongent les premiers résultats de ce travail de recherche conduit parallèlement à la thèse, et passeraient utilement par une perspective comparative avec la réforme des collectivités et institutions locales, les réformes de la politique de la ville et peut-être surtout la réforme de l'administration territoriale (RéATE) conduite entre 2007 et 2012. Renaud Epstein décrit les services déconcentrés de l'Etat comme les « *grands perdants* » d'un découplage entre décentralisation et déconcentration (2012) qui pour Patrick Le Lidec a « *largement vidé [l'Etat local] de sa substance par les grands élus locaux qui s'en sont approprié les ressources* » (Le Lidec 2008, p 15). En effet les réformes de structure de la RéATE ont privé les services déconcentrés de l'Etat (notamment au niveau départemental) des ressources qui leur permettaient de se maintenir dans le jeu local. En sera-t-il de même pour les PNx à l'heure où dans le sillage de la loi de 2006, ils commencent tout juste à entrer concrètement par la charte dans la gouvernance territoriale après des dizaines d'années de juxtaposition ? Philippe Bezès décrit à propos de la RéATE trois modalités d'investissement des enjeux administratifs et politiques de réforme de l'administration : la construction d'un leadership politique passant par une rhétorique de rupture face à l'administration ; une réorganisation d'abord discrète puis d'envergure de l'administration territoriale d'Etat ; et des réformes de la

fonction publique. Ces dernières avancent à pas feutrés vers une fonction publique « de métiers » assise sur des cadres statutaires (et non plus des corps ou des statuts d'emploi) et la possibilité croissante de recrutement d'agents contractuels de droit privé. Les désorganisations successives des services se traduisent par un paradoxe : peu de grèves et de contestations car les agents concernés sont en quelque sorte « déboussolés », malgré une réorganisation de l'Etat territorial « *rendue très coûteuse et douloureuse pour les agents publics en raison de l'incomplétude et des décalages temporels des réformes de la fonction publique qui devaient l'accompagner pour la faciliter et à cause des effets négatifs des mesures (...) [de] réductions d'effectifs* » (Bezes 2012, p 233). Ce malaise est d'autant plus fort que la réforme est conduite avec célérité en s'inspirant des modèles de fusion/mutualisation du privé (régionalisation et création de grandes directions intersectorielles aux cultures administratives hybrides au miroir de la création des grands ministères) après de multiples tentatives avortées depuis les années 1990 pour réduire des services jugés trop nombreux et trop fragmentés (Bezes et Le Lidec 2010). L'une des conséquences de la RÉATE est *in fine* un recentrage sur l'Etat régalien avec des Préfets de Région chargés des arbitrages interministériels et des préfets de départements cantonnés à la gestion de l'ordre public et des polices. Plusieurs « signaux faibles » que nous avons identifiés dans notre recherche sur la construction « en train de se faire » des dynamiques interPNx ressemblent aux prémises de ce que nous venons de décrire pour la RÉATE. Le télescopage entre réforme budgétaire et réforme politique de 2006 des PNx produira-t-elle les mêmes effets ? La création de l'AFB sera-t-elle le vecteur des mêmes logiques de fusion/mutualisation ? A mesure que les priorisations deviendront de plus en plus prégnantes, l'avenir se traduira-t-il par un recentrage des PNx sur leur « cœur de métier régalien » (retour à la situation d'avant la loi de 2006) ou par une dilution des enjeux environnementaux dans ceux de développement durable (Halpern 2012) ? De la réponse à ces nouvelles questions de recherche dépendront les modalités concrètes de mise en œuvre des chartes et la maturation (ou pas) des « amorces de changement potentiels » que nous avons mis en évidence dans notre thèse.

**Encadré 79 : Dessin illustratif des tensions entre engagements de la charte et RGPP (septembre 2010) ayant circulé parmi les agents des PNx**



**3.8.2 : Réflexivité sur un parcours de recherche pour théoriser la posture « d’accompagnement par une recherche en miroir de l’action en train de se faire »**

Le travail de recherche sur la construction des dynamiques interPNx que nous venons d’exposer brièvement s’inscrit, comme la thèse, dans une convention de partenariat financier entre l’Irstea et PNF, débutée en 2008 et qui se poursuit encore en 2014. Nous avons déjà souligné, en plus de sa valeur ajoutée académique, la valeur ajoutée pratique et méthodologique de notre thèse à travers une posture d’accompagnement par une recherche « en miroir de l’action en train de se faire » qui repose sur la posture de sociologue proposée par Erhard Friedberg (1997) et son apport possible dans une vision de l’action en monde incertain passant par des « *décisions non tranchées* » (Callon, Lascoumes et al. 2001). Mais avoir en tête cette base théorique ne nous a pas évité de nombreux questionnements d’ordre aussi bien déontologique que théorique ou pratique au cours de la mise en œuvre concrète de cette posture.

Sur la base de cette expérience, nous avons amorcé en 2012, dans le cadre du Labex « Innovation et Territoires de montagne » une prise de recul réflexif sur notre pratique de recherche dont nous allons restituer ici quelques éléments. Soulignons tout d'abord les grandes lignes de notre trajectoire professionnelle : ingénieur diplômé de l'école polytechnique en 1996, nous avons suivi une spécialisation en gestion de l'eau et de l'environnement à l'école nationale du génie rural, de l'eau et des forêts (ENGREF) et assuré un premier poste de chef de service à vocation interministérielle dans l'administration déconcentrée de l'Etat en Normandie (1998-2001). Puis nous avons été cinq ans (2001-2006) directeur adjoint du PN des Cévennes avant de nous orienter vers une carrière de chercheur à partir de 2007 au Cemagref (devenu Irstea). Cette réorientation tient à la fois à des rencontres, à des lectures, au caractère marquant d'un colloque au muséum national d'histoire naturelle (13 et 14/4/2005) restituant un ensemble de travaux sociologiques sur les espaces protégés initié à Aussois en 1997 (Berlan-Darqué, Larrère et al. 2009) et à plusieurs frustrations vécues en tant que gestionnaire de politiques publiques territoriales : celle d'une aspiration dans l'urgence du présent au détriment du recul et de la réflexion stratégique ; celle d'une entrée souvent technique et administrative sur des problèmes de dimension essentiellement sociopolitique. Ce changement de trajectoire s'est concrétisé par le suivi du Master recherche « sociologie de l'action » à Sciences Po Paris en 2008 et le démarrage de notre travail de thèse en 2009 avec la volonté d'éviter deux frustrations : celle de l'action « sans réflexion » et celle d'une « recherche à froid ». Il nous a permis d'acquérir les références et de marquer une rupture identitaire par rapport à notre début de carrière. Cela dit, en 2008 et 2009, il est clair que l'entrée en tant qu'observateur dans les coulisses de la réforme des PNx nous était octroyée en tant « qu'insider ». Les directeurs de PNx nous présentaient d'ailleurs comme « *ancien directeur adjoint du PN des Cévennes* ». Puis notre présence a été acceptée sous réserve d'un retour à chaud de regard extérieur en fin de réunion ou lors de différentes « épreuves » de type intervention en colloque des gestionnaires : notre extériorité commençait à entrer dans les esprits et l'on nous présentait comme « *sociologue du Cemagref en thèse à Sciences Po sur l'évolution de la gouvernance des PNx* ». Nous avons nous-même douté de l'intérêt de ce regard où nous décrivions et posions des questions sans apporter de conseils ni de solutions, loin de « l'ingénierie sociologique » ou du rôle de « porte-parole des acteurs enquêtés » que nous imaginions qu'attendaient les PNx. La pratique montra que nous nous trompions et elle s'institutionnalisait à partir de 2010 en notes et regards « en miroir » dont la valeur ajoutée était reconnue et demandée. Après ces trois étapes de nos relations avec les directeurs de PNx, une quatrième fut franchie en 2011 avec, en complément d'un travail commandité à un bureau d'étude, la demande spécifique d'une enquête sociologique sur le fonctionnement

des groupes de travail interPNx qui donnera lieu aux réflexions que venons d'esquisser. En écoutant nos interlocuteurs, quelques idées récurrentes portées sur notre travail ressortent :

*« Ça nous apporte un raisonnement plus qu'une expertise, avec une approche globale et un regard décalé plus sociopolitique qu'on n'a pas dans nos établissements ». « Ça m'a fait adopter une autre façon de poser les choses : j'ai compris que les difficultés régulières dont on n'arrive pas à sortir sont en fait des solutions pour les acteurs ! ».*

*« C'est un miroir à la fois bienveillant mais sans complaisance ». « Ça nous aide à relativiser, à sortir la tête du guidon ». « Ça m'a aidé à décanter une situation complexe que j'avais du mal à cerner ». « Ça n'est pas comme un bureau d'étude qu'on voit ponctuellement et qui agit sur commande. Le fait de nous suivre dans l'action sur plusieurs années et d'avoir un regard indépendant, ça bouscule parfois mais ça fait réfléchir ! ».*

*« Ton intervention nous a aidé à partager nos expériences et réfléchir ensemble, on est souvent très seuls face à des décisions difficiles à prendre ».*

*« Ce qui est rassurant dans ce que tu soulignes, c'est qu'il y a beaucoup de choses qui nous dépassent, ça fait du bien de l'entendre parce que quand on voit toute l'énergie, tout le temps qu'on a investi pour en arriver là !... ça permet de relativiser ! ». « On n'attend pas de conseils, on est assez grands pour décider par nous mêmes, on veut bien être un terrain de recherche, mais pas un terrain d'expérimentation. On ne veut pas être des cobayes de laboratoire ! » (D'ailleurs peu de directeurs ont été initialement partant en 2008 pour accepter le regard d'un sociologue « par-dessus leur épaule » pour observer leur travail de réforme au quotidien).*

La ligne de crête de cette posture que nous avons peu à peu construite était donc étroite, mais sa valeur ajoutée si l'on s'appuie sur ces citations tient à un regard et à un raisonnement sociologique systémique spécifique permettant une stylisation de la réalité, à un « arrêt sur image » hors de la course quotidienne, à la conciliation d'une proximité forte (culture commune) et d'une distance dans la réflexion, à son langage de vérité (avec le double sens de légitimité scientifique et de capacité à dire même les choses qui fâchent), à l'analyse réflexive et à la rupture de l'isolement du décideur que ce miroir permet.

Ces quelques citations, glanées au cours des six dernières années, soulèvent à elles seules la plupart des grandes questions qui traversent la littérature sur les relations entre chercheurs et acteurs dans les processus de recherche dite « participative » ou « collaborative ». Nous allons les évoquer ci-dessous en trois grands groupes : les questions tenant aux finalités de ces recherches ; celles qui tiennent aux enjeux relationnels entre chercheur et acteurs ; et celles qui relèvent de la caractérisation et de l'évaluation de ce type de recherche. A chaque fois nous mettrons en regard notre expérience pratique (difficultés rencontrées et solutions apportées) et la littérature qui traite de ces questions.

*A : La finalité d'un accompagnement de l'action par une « recherche en miroir »*

Pourquoi conduire un accompagnement par une recherche « en miroir » de l'action en train de se faire ? Nous avons volontairement choisi un terme nouveau pour éviter d'entrer dans les errances des définitions de recherche action, tout court ou qualifiée de « participative », « critique », « émancipatrice », « conscientisante » ou encore de recherche-intervention, impliquée, collaborative, formation... Bien que des travaux se soient évertués à solidifier les contours de ces concepts (Anadon 2007, David 2001, Gillet et Tremblay 2011, Tremblay et Gillet 2011) un parcours de la littérature montre qu'ils ne sont pas encore stabilisés, certains auteurs employant des termes différents pour qualifier les mêmes pratiques ou au contraire le même terme pour décrire des postures de recherche différentes. La question épistémologique sous-jacente est celle posée par Max Weber, de la position de l'homme de science face aux impératifs pratiques de l'action. De façon caricaturale, le chercheur en sciences sociales est supposé ne pouvoir adopter que deux postures face à l'action publique : celle de « conseiller du prince » proche du pouvoir qui n'est pas compatible avec la production d'un savoir sociologique « pur » ; ou bien celle de critique de l'action de nature proprement sociologique mais supposant à l'inverse une complète extériorité (Zimmermann 2004). Si la recherche participative s'est fortement développée outre-Atlantique et notamment au Canada, force est de constater qu'en France, l'organisation et les jeux d'acteurs du monde de la recherche ne favorise pas son analyse réflexive (Audoux et Gillet 2011, Bussièrès et Fontan 2011, Dumais 2011, Gillet et Tremblay 2011) avec des critiques récurrentes de perte d'objectivité due à l'engagement personnel, à la formulation de questions avec les acteurs, au temps long de la recherche... « *Pour le dire de manière abrupte, les recherches-actions collaboratives ne seraient pas, pour certains défenseurs d'une recherche académique, assez « nobles » et rigoureuses* »<sup>27</sup>. Le contexte français montre donc le paradoxe suivant : les pratiques de recherche-participative se développent sans faire l'objet de beaucoup de travaux d'analyse et de théorisation. Leur développement s'explique par la conjonction de deux évolutions : des impératifs croissants de recherche contractuelle brouillant les frontières entre chercheurs et praticiens avec une injonction d'association des acteurs devenant norme (appel à projets de recherche européens ou de l'ANR par exemple) ; et une demande croissante « d'experts du social » par des décideurs devant répondre à un impératif participatif qui complexifie fortement la conduite des politiques publiques. Néanmoins les dynamiques d'analyse et de théorisation de ces pratiques de recherche se multiplient depuis quelques années comme le montrent plusieurs colloques et numéros spéciaux récents de revues<sup>28</sup>. Partant du postulat qu'il existe un

<sup>27</sup> Appel à communication (p 3) du colloque international « Les recherches-actions collaboratives : une révolution silencieuse de la connaissance ». Dijon, 27 au 29/5/13.

<sup>28</sup> N°43 de la revue Interventions économiques (2011) : « Pratiques, analyses et enjeux de la recherche partenariale ». Revue Sociologies en ligne (<http://sociologies.revues.org>) : dossier « Les partenaritas de la recherche » (octobre 2011)

continuum de postures possibles entre « le conseiller du prince » et « le chercheur dans sa tour d'ivoire » (dont il faut sans doute faire le deuil de l'extériorité totale) la véritable question qui se pose derrière ces définitions est celle de la finalité de cette pratique de recherche. Nous nous sommes pour cela résolu à quelques choix de définitions pour pouvoir travailler avec ces concepts et nous positionner. Si toutes ces approches répondent à l'exigence d'établir un lien entre la recherche et l'action, entre la théorie et la pratique, entre la logique du chercheur et celle de l'acteur, trois grandes finalités se dégagent de la littérature. Lorsque la logique de l'action et de l'aide à la décision est prépondérante on parlera de « recherche-action » dans le sillage initié par John Dewey (1929) et Kurt Lewin (1948, 1951). L'une de ses ramifications peut être qualifiée de « recherche-action militante » lorsque sous l'influence de la recherche participative sud-américaine notamment, elle intègre une finalité émancipatrice en constituant « *un important espace de participation sociale et une méthode d'action politique* » (Anadon et Savoie-Zacq 2007, p. 22). Elle cherche alors à éclairer, dévoiler, voire dénoncer en considérant le praticien dont elle est porte-parole comme un co-chercheur. Lorsque la production de connaissance est prépondérante, on parlera de « recherche collaborative » (d'autres emploient le terme de « participative »). Elle passe par un principe de réciprocité entre chercheur et acteur, par la création d'un espace réflexif et repose sur l'idée qu'il est indispensable d'intégrer le point de vue des praticiens dans la co-construction d'un savoir éclairant la pratique. En bref, c'est l'application de l'impératif participatif (Blondiaux et Sintomer 2002) à la recherche, en misant sur « *le croisement d'expertises riches de leurs différences sans placer les praticiens dans une position de chercheur* » (Anadon 2007, p. 214). Compte tenu de la posture de recherche que nous avons décrite précédemment, nous nous situons résolument dans le champ de la « recherche collaborative », l'apport du sociologue étant essentiellement cognitif et les connaissances produites pouvant se diffuser dans l'action sans que cela en soit l'objectif prépondérant a priori. L'accompagnement par la recherche que nous avons pratiqué tire sa valeur ajoutée du miroir qu'il tend aux décideurs publics et non de « conseils » et préconisations qu'il s'agirait pour eux de reprendre à leur compte.

### *B : La subtile construction relationnelle entre chercheur et acteurs*

Comment construire les relations avec les acteurs dans une posture d'accompagnement par une recherche « en miroir » de l'action en train de se faire ? Cette recherche collaborative est en effet un processus de construction relationnelle qui nous a mis devant le dilemme expert/chercheur (Draetta et Labarthe 2011) ou dilemme du « sociologue intervenant »

(Vrancken et Olgierd 2001). Comment concilier proximité et distanciation ? La proximité est indispensable dans une approche compréhensive profonde de la situation d'action et pour construire des relations de confiance permettant à la fois d'accéder à de l'information d'actualité stratégique de première main et de travailler en partenariat dans la durée :

*« Ce qui compte vraiment c'est la capacité à déterminer si la confiance sera au rendez-vous car c'est un ingrédient fondamental de ce type d'opération : l'accompagnement par la recherche et son « langage de vérité » implique souvent des remises en question pour les deux partenaires qu'il faut savoir dépasser, mais qui permettent de beaucoup progresser » (Chercheur interrogé sur sa pratique d'accompagnement) (Bezannier, Mounet et al. 2014).*

La distanciation est la condition indispensable à l'autonomie du chercheur autant qu'à la production de connaissances et d'analyses avec recul. S'il est de fait un acteur de la situation, le sociologue n'est pas pour autant un acteur « comme les autres ». Une première réponse à ce dilemme passe par une répartition des rôles et des savoirs mobilisés. Desgagné (2007) distingue ainsi des étapes à conduire en partenariat et des étapes dans lesquelles le chercheur doit être seul, comme l'analyse et l'interprétation des données. La relation entre chercheur et praticien serait alors déséquilibrée en faveur du premier qui assure à la fois un rôle de participant et un rôle plus extérieur à l'interface entre science et pratique. Nicole Huybens (2007) distingue par ailleurs les « connaissances » (homologuées au sens de Callon (2001), théoriques et procédurales) et les « savoir-faire » ou « savoirs pratiques » (profanes au sens de Callon). Le chercheur disposerait de connaissances génériques non contextualisables alors que le praticien disposerait de savoirs pratiques non généralisables et en partie tacites. L'articulation des deux produirait l'une des valeurs ajoutées spécifiques de la recherche collaborative. Dans notre pratique, les choses sont moins claires : nous avons été plusieurs fois surpris par la capacité des acteurs à se saisir de notre vocabulaire et de certains raisonnements théoriques. Inversement, notre expérience pratique passée de directeur adjoint de PN a régulièrement enrichi et rendu plus pertinentes les questions que nous posions en miroir aux décideurs... Plusieurs éléments nous ont aidé à dépasser le dilemme entre proximité et distanciation. Sur le plan éthique et déontologique d'abord, nous avons toujours été très vigilants au risque d'instrumentalisation de notre travail par des intérêts individuels ou corporatistes et très réactifs quand il s'est concrétisé au moment d'épreuves qui ont été l'occasion de réaffirmer notre positionnement de chercheur et de clarifier notre posture. Nous sommes intervenus sur des thématiques « à défricher » sur lesquelles les connaissances et les méthodes n'étaient pas stabilisées : s'il s'était simplement agi de transposer les chartes de PNR aux PNx, il ne se serait pas agi d'un travail de recherche, mais d'un travail de bureau d'études. Nous nous sommes toujours gardés de franchir le pas d'une visée normative ou évaluative. Nous nous sommes enfin toujours

réservé le droit, si ce n'est le devoir de reformuler les demandes des décideurs. Ce travail de reformulation ou de « sociologisation » des demandes des acteurs est classiquement mis en avant dans la recherche collaborative (Draetta et Labarthe 2011). Il est indispensable dans l'objectif de la production académique mais constitue aussi une épreuve qui permet au chercheur de marquer sa distance. Il en est de même pour son « pouvoir de défection » (Mounet, Cosson et al. A paraître). A la demande qui nous était faite initialement par PNF de conduire en quelques semaines une analyse sociologique du fonctionnement des groupes de travail interPNx en vue d'une réunion de bilan entre directeurs le 7/7/2011, nous avons répondu que cela nous était impossible dans un temps si court et que cela passerait par la réalisation d'une enquête d'au moins quinze entretiens qu'il faudrait prolonger par un séminaire de travail avec les animateurs de ces groupes. Nous sommes enfin toujours vigilant et prêt à nous désengager si « l'encastrement » de notre travail dans le collectif des PNx devient trop important (Liu 1992). A mesure que notre « métier » de sociologue s'étoffait, cette capacité à dire « non » et à rappeler clairement les contours de notre posture de recherche et ses finalités s'est développée.

Sur le plan théorique, nous avons veillé à ancrer notre pratique dans un cadre théorique et à la réinterroger régulièrement à l'aune de ce cadre (sociologie de l'action organisée et sociologie de la traduction) en réfléchissant aux écarts éventuels entre les deux. Ainsi nous avons toujours prêté attention à suivre les acteurs là où ils vont, sans porter de jugement sur leurs dires, tout en comparant leur discours et leurs pratiques. Nous avons également tenu régulièrement à leur restituer les connaissances produites, cette exigence de « compte rendu » aux acteurs faisant partie du dispositif de clôture théorique de notre travail. Sur le plan méthodologique, plusieurs éléments nous ont aidé à dépasser le dilemme entre proximité et distanciation : notre entrée empirique (« le terrain d'abord » et son ancrage dans la perspective des « grounded theory » d'Anselm Strauss<sup>29</sup> (1992)), notre approche inductive, notre maille ethnographique (Cefai 2010), l'exigence que nous nous sommes donnée de synchronie entre action et connaissances produites (en assumant les risques d'erreurs, les ajustements nécessaires et la lourdeur du matériau brut recueilli) et une méthode de recherche « en spirale » avec des boucles de rétroaction entre production de connaissance et réflexivité sur les connaissances produites. A chaque fois que des décideurs nous demandaient quelque chose, pour décortiquer la demande et ses raisons,

---

<sup>29</sup> Strauss définit une théorie fondée comme « une théorie qui découle inductivement de l'étude du phénomène qu'elle représente. C'est-à-dire qu'elle est découverte, développée et vérifiée de façon provisoire à travers une collecte systématique de données et une analyse des données relatives à ce phénomène. Donc, collecte de données, analyse et théorie sont en rapports réciproques étroits. On ne commence pas avec une théorie pour la prouver, mais bien plutôt avec un domaine d'étude et on permet à ce qui est pertinent pour ce domaine d'émerger. », cité par Isabelle Baszanger, p. 53.

nous nous posions la question : pourquoi le demandent-ils ? Pourquoi nous le demandent-ils à nous ? Pour reprendre l'exemple cité ci-dessus : pourquoi PNF nous a-t-il demandé ce diagnostic du fonctionnement des groupes de travail interPNx alors qu'il l'avait déjà demandé à un bureau d'étude ? Un besoin de légitimation ? D'évaluation ? De contre-expertise ? La pratique a montré que l'objectif était d'aboutir à un degré d'analyse beaucoup plus fin et qualitatif comme base d'un accompagnement par la recherche qui allait se prolonger sur plus de deux ans. A la question « pourquoi eux ? Pourquoi nous ? », la réponse a souvent été liée à notre trajectoire professionnelle hybride : la littérature sur la recherche participative met régulièrement en avant le caractère « marginal-sécant » des chercheurs et des acteurs qui s'y investissent et partagent en général une enveloppe culturelle commune, voire ont des trajectoires biographiques croisées. L'effet de réputation est alors central car il permet la proximité et la distanciation : en nous appliquant à nous même le modèle dynamique de l'autonomie que nous avons utilisé pour les réformateurs (Carpenter 2001), nous arrivons à la conclusion que la réputation de « *bienveillance sans complaisance* » que nous avons construite au cours de notre travail de thèse est un des piliers méthodologiques qui nous permet de garder la bonne distance. Sur le plan pratique enfin, le dilemme entre proximité et distanciation peut être dépassé en mobilisant des compétences relationnelles qui permettent « *de créer une équipe qui se construit avec la recherche, qui apprend et où dominent des relations de confiance suffisantes pour ouvrir des voies non prévues afin d'innover dans la façon de poser les problèmes à résoudre* » (Klein 2007). Nous avons adopté une posture modeste et mobilisé à plusieurs reprises des compétences d'animation de groupe, de médiation entre acteurs et presque quotidiennement des compétences de traduction des représentations d'un acteur dans celles d'un autre. Nous avons aussi été confronté au problème de la formalisation du partenariat de recherche avec les PNx : le cadre d'un « appel d'offre » était peu approprié car ni nous, ni les gestionnaires ne savaient a priori ce qui émergerait de notre travail en commun ; le cadre d'une « prestation de service » gommait la dimension de co-construction de ce travail et l'indépendance du chercheur. Nous avons finalement opté pour une « convention cadre financière d'accompagnement par une recherche en miroir » sur trois ans renouvelable et complétée chaque année par un avenant tenant compte à la fois de la progression du travail de recherche et des attentes des PNx. Celle-ci a permis d'institutionnaliser et de solidifier notre posture de recherche.

*C : La question de l'évaluation de cette posture de recherche*

Comment caractériser et évaluer notre travail d'accompagnement par une recherche « en miroir » de l'action en train de se faire ? Notons tout d'abord que notre posture de recherche a souvent été inconfortable, au départ parce qu'il nous fallait nous construire une légitimité dans les deux mondes de la recherche et de l'action, ensuite parce qu'il a fallu l'entretenir et répondre aux exigences croissantes de part et d'autre. Cette posture est en tension à maints égards : les attentes, les critères d'évaluation et les temporalités de ces deux mondes sont très différentes. Leurs vocabulaires diffèrent et à partir des mêmes connaissances produites, nous avons toujours rédigé deux traductions en langage scientifique et en langage gestionnaire. Le chercheur qui pratique la recherche collaborative est pris dans le paradoxe suivant : il tire sa légitimité, y compris pour les acteurs de terrain, de sa reconnaissance scientifique alors même que celle-ci est potentiellement fragilisée par la priorité qu'il est obligé de donner aux livrables demandés dans l'action par rapport à l'écriture d'articles scientifiques. Nous avons dû conjuguer le temps court de l'action, le temps médian de la recherche et le temps long de la construction des relations de confiance et des évolutions de système complexe et multi-acteur étudiés. Pour certains chercheurs impliqués, ce type de pratique de recherche n'est possible que pour des chercheurs en fin de carrière qui n'ont plus rien à prouver académiquement :

*« Vu ce que l'on demande à un jeune chercheur, ça ne lui apportera rien au niveau de l'évaluation, et même s'il en profite pour faire des recherches sur les parcs dans lesquels il intervient, ça n'est pas ça qui se vend dans les revues internationales. » (chercheur à la retraite, 2012).*

En tout état de cause, le chercheur pratiquant la recherche collaborative est soumis à une série de doubles-épreuves à la fois pratiques (dans notre cas restitutions à chaud, en « note miroir » ou lors de colloques publics dans le monde de l'action, la finesse de la restitution étant à adapter en fonction de ces scènes ; séminaires doctoraux, ateliers de recherche, colloques scientifiques et publications dont cette thèse dans le monde de la recherche), ce que Desgagné (2007) reprenant le terme à Dubet (1994) nomme « *double vraisemblance* » pour caractériser la validité à la fois pratique et académique des résultats. Elle se traduit par une circularité du processus de recherche entre production de connaissances et discussion de celles-ci et exige une réflexion sur le rapport entre chercheur et enquêtés (Mauz 2009, Mauz 2014). Mais cette double vraisemblance est aussi facteur de tension autour de nombreux choix : autant la montée en généralité sur le travail de réforme intéressait les deux mondes, autant le monde de la recherche insistait pour que nous affinions les spécificités substantielles des PTN alors que le monde de l'action souhaitait que l'on détaille les caractéristiques des trajectoires d'élaboration des chartes à l'aune de la sociologie de l'innovation. Ce qui a une valeur ajoutée pratique n'en a parfois pas sur le plan théorique et

inversement. Notre volonté de répondre à la fois à des demandes émanant des deux mondes éclaire d'ailleurs la longueur de notre thèse. Des tensions viennent aussi du fait que l'évaluation de la valeur ajoutée pratique du travail reste largement une zone d'ombre : les critères d'évaluation académiques sont clairs, mais comment mettre en évidence les apprentissages réciproques par la coopération, la performativité du travail de recherche dans l'action, la porosité des connaissances produites... Nous avons suivi les discours d'acteurs sur notre travail et pris note de mots, de raisonnements issus de notre travail que nous y retrouvons, mais cela est bien maigre en termes d'évaluation de ce qu'a gagné notre travail de recherche en capillarité sur le terrain, si l'on part du principe qu'il visait tout autant l'objectif académique que l'objectif pratique. Une controverse traverse d'ailleurs le monde de la recherche sur les critères d'évaluation de la recherche collaborative : doit-elle répondre aux méthodes, aux critères et aux savoirs de la recherche classique ou faire l'objet de spécificités car sa nature même rend difficile sa valorisation par la publication scientifique classique (Dumais 2011, p.12). Certains chercheurs proposent une évaluation à l'aune de l'efficacité et de la synchronie entre la production de connaissances et son transfert (Klein 2007), à l'aune de leur rigueur, de leur validité dans le temps et de leur transposabilité à d'autres contextes (Sebillotte 2000). D'autres proposent l'épreuve de la triangulation pour s'assurer de la « *congruence nécessaire entre les observations du chercheur et les perceptions des parties prenantes au processus* » (Baron 2007, Monnet, Bouthillier et al. 2007)... Plutôt que d'entrer dans le tourbillon de cette controverse, nous nous sommes concentrés en coopération étroite avec un autre chercheur pratiquant depuis de nombreuses années une forme analogue d'accompagnement par la recherche de gestionnaires d'espaces protégés sur la question de la réflexivité du chercheur. Comme le souligne Daniel Bizeul (1998) aussi ingénieuses ou rigoureuses que soient les stratégies et méthodes d'enquête adoptées, elles ne permettent pas, dans le vif de l'action, de rendre le chercheur maître des relations engagées, donc des conditions de production des données brutes et des connaissances. La seule vraie question importante est dès lors celle de la réflexivité du chercheur sur son parcours de recherche :

*« Pour la recherche-action, réflexivité signifie non seulement que la recherche exerce une influence sur l'entourage, sur le champ des recherches, mais que l'inverse est également vrai : la recherche ne peut se soustraire à l'influence de l'extérieur, « de la société », et ne doit donc pas le souhaiter, mais montrer dans quelles circonstances les résultats ont été obtenus. La recherche est en effet un élément de la société, une pratique sociale spéciale. Par réflexivité on entend également que le doute méthodique appliqué par la science aux phénomènes sociaux doit l'être aussi à la recherche scientifique elle-même et à ses effets sociaux, dans le but d'améliorer la qualité et la précision de ses observations » (Coenen, p 25).*

C'est dans cet état d'esprit qu'au-delà des éléments d'ordre éthique/déontologique, théoriques, méthodologiques ou pratiques que nous venons de parcourir et qui participent à

un premier niveau de réflexivité dans une recherche sur « l'action en train de se faire », nous avons commencé un travail de construction d'un dispositif de réflexivité de second niveau autour d'un travail de recherche « a posteriori » sur le processus de recherche suivi. Ce travail s'est basé sur des réflexions initiées de longue date par Jean-Pierre Mounet (sociologue à l'UMR PACTE, Université Joseph Fourier de Grenoble). Il implique trois types d'acteurs : le ou les gestionnaires impliqués dans l'accompagnement par la recherche, le chercheur qui l'a pratiquée et un second chercheur « tiers extérieur critique ». Ce dernier, considérant le premier chercheur et les gestionnaires comme acteurs, conduit des entretiens sociologiques structurés chronologiquement avec les uns et les autres et les analyse avec plusieurs objectifs : cerner les convergences et divergences entre les récits et représentations (triangulation), caractériser l'évolution des relations entre chercheur et gestionnaires et ses ressorts, repérer les éléments de réflexivité de premier niveau mobilisés et identifier les zones d'ombre pour les uns ou les autres. Un premier travail de ce type a permis d'identifier des « points aveugles » pour le chercheur impliqué ainsi que des points qu'il avait insuffisamment objectivés. Il oblige le chercheur impliqué à prendre du recul sur sa pratique, sur les conditions de la production de connaissances, à s'interroger sur les différents rôles qu'il a pu jouer, les différentes compétences qu'il a mobilisées et le caractère performatif de son action de recherche. Ce travail a donné lieu à une première publication à trois mains (Mounet, Cosson et al. A paraître) et va se poursuivre en 2014.

### **3.9 : Une histoire qui continue de s'écrire...**

Notre réflexion continue de progresser : concernant l'analyse du travail de réforme, nous suivons par exemple depuis 2012 la pratique d'un directeur de parc naturel régional dans la conduite d'une trajectoire de transformation institutionnelle soulevant des enjeux de culture et d'organisation interne autant que de gouvernance territoriale. Ce travail enrichira les résultats de notre thèse d'un nouveau terrain appréhendé dans le détail. Concernant notre posture de recherche, le travail sur le dispositif de réflexivité de deuxième niveau et la comparaison avec des pratiques proches (« *recherche en action et participation critique* » (Draetta et Labarthe 2011), « *observation participante critique* » pour élaborer des faits avant de les soumettre à délibération (Salais 2004), « *approche ethnographique multisituée de l'action publique* » (Belorgey 2012)...) nous permettra de continuer à théoriser notre accompagnement de l'action en train de se faire par une recherche en miroir. Il nous semble qu'il répond potentiellement à des besoins croissants et constitue un rôle que le sociologue est bien placé pour jouer dans une société marquée par un contexte de changements

permanents qui suggère de saisir la question de l'adaptation, moins dans une approche normative de planification qu'en facilitant la capacité des acteurs à tirer partie du « potentiel de situation » (Jullien 2002). La réforme des PNx que nous avons étudiée est très représentative de ce virage qui appelle la société à construire de nouvelles théories de l'action. Nous pensons que le sociologue a un rôle à jouer pour accompagner ce virage, s'il a la capacité de traduire des connaissances scientifiques et savoirs profanes en savoirs actionnables (Mormont 2007), en pratiquant une science à la fois contributive et critique (Uhalde 2008), à la fois engagée et réflexive (Kalaora 2008).

Quant aux deux PNx qui ont constitué nos principaux terrains de recherche, à l'heure où nous écrivons ces lignes, l'actualité continue de confirmer nos analyses. Le PNM vient d'officialiser le 18 novembre 2013 sa candidature conjointe avec le PN italien Alpi Maritime de classement au titre du patrimoine mondial de l'Humanité de l'UNESCO en argumentant sa capacité de gestion du Bien sur la charte, son ambition, ses objectifs et le socle partenarial qu'elle a permis de créer. Lors de son conseil d'administration du 27 novembre 2013, le Conseil d'Administration de l'EP-PNV a enfin approuvé le projet de charte à 16 voix pour, 4 voix contre et 2 abstentions, ce qui permet d'enclencher la phase finale (passage en CNPN, en CIPN, en Conseil d'Etat puis délibération des communes pour ou contre l'adhésion) d'une procédure d'élaboration commencée en 2007. Tous les élus (sauf le président du CA), accompagnés du représentant de la profession agricole et de celui des habitants ont quitté la salle du Conseil au moment du vote, après que le président de l'association des maires en tant que porte-parole a expliqué qu'ils ne pouvaient pas voter pour, mais qu'ils ne voulaient pas non plus voter contre... Evitement, théâtralisation, non-choix et tensions perceptibles dans les échanges amers lors des débats ayant précédé le vote... Un nouveau socle potentiel d'action collective dans un cas. La réactualisation de la gouvernance historique dans l'autre... il reste à suivre la période à venir de mise en œuvre concrète des chartes. Mais comme nous l'avons vu plus haut, les trajectoires institutionnelles initiées par l'élaboration des chartes risquent fort d'être infléchies par la loi cadre sur la biodiversité, la création de l'Agence Française pour la Biodiversité et le nouveau pari d'articulation entre mutualisation nationale et ancrage territorial que les PNx ont à relever : ils restent donc un bon terrain de recherche pour approfondir la question du travail de réforme et de l'adaptation institutionnelle à des changements qui s'enchainent de façon presque continue. L'horizon vers lequel avancent les PNx français reste nimbé de brumes...

**Encadré 80 : Image de couverture du dossier de candidature de l'espace transfrontalier Maritime-Mercantour (« Les Alpes de la mer ») au patrimoine mondial de l'Unesco**



# **Bibliographie**

Abbott, Andrew. (1988). *The System of Professions : Essay on the Division of Expert Labour*. Chicago: University of Chicago Press.

Aguilera, Thomas. (2011). Innover par les instruments : le cas du gouvernement des squats à Paris. *Colloque international du réseau Etat recomposé sur "les instruments d'action publique mis en discussion théorique"*. IEP Paris.

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.

Alban, Nicolas. (2012). *Le modèle des Parcs nationaux français à l'épreuve du territoire*.

Alliès, Paul. (1980). *L'invention du territoire*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.

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.

Anadon, Marta. (2007). *La recherche participative*. Québec: Presses de l'Université du Québec.

Anadon, Marta, Savoie-Zacq, Lorraine. (2007). La recherche-action dans certains pays anglo-saxons. In Anadon, Marta dir. *La recherche participative. Multiples regards*. City: Presses Universitaires du Québec.

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.

Aubertin, Catherine, Rodary, Etienne. (2008). *Aires protégées, espaces durables ?* Montpellier: IRD.

Aucoin, Peter. (1990). Administrative Reform in Public Management : paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 3(2), p. 115-137.

Audoux, Christine, Gillet, Anne. (2011). Recherche partenarial et co-construction de savoirs entre chercheurs et acteurs : l'épreuve de la traduction. *Interventions Economiques. Papers in Political Economy*, 43.

- Aust, Jérôme. (2009). Négociier avec le droit, négociier 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.
- Ballan, Etienne, Baggioni, Vincent, Duch, Jean-François. (2002). *Les élus locaux dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation ?*
- Balogun, Julia. (2003). From Blaming the Middle to Harnessing its Potential : Creating Change Intermediaries. *British Journal of Management*, 14, p. 69-83.
- Balogun, Julia, Johnson, Gerry. (2005). From Intended Strategies to Unintended Outcomes : The Impact of Chang Recipient Sensemaking. *Organization Studies Online*.
- 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.
- 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.
- Barbier, Rémi. (2002). La fabrique de l'usager. Le cas de la collecte sélective des déchets. *Flux*, 48 et 49, Numéro spécial "Usagers et régulation des réseaux", p. 35-46.
- Barbier, Rémi, Lupton, Sylvie. (2003). Jeux et enjeux autour de la réglementation des épandages, une analyse socio-économique. *Les dossiers de l'environnement de l'INRA*, 25, Agriculture et épandage de déchets urbains et agro-industriels, p. 139-148.
- Barbier, Rémi, Trépos, Jean-Yves. (2007). Humains et non-humains : un bilan d'étape de la sociologie des collectifs. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 1, 1, p. 35-58.
- 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.
- Baron, Charles. (2007). Quand la recherche participative interroge la formation. In Anadon, Marta dir. *La recherche participative : multiples regards*. City: Presses Universitaires du Québec.
- 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.
- Barrier, Julien, Clergeau, Marie-Astrid, Delcamp, Henry et al. (2008). *Agir par la marge : l'intégration d'un parc national dans son environnement*. Mémoire de Master Recherche: Sociologie de l'action: City: Institut d'Etudes Politiques de Paris. 95 p.

- Barrier, Julien, Musselin, Christine. (2013). Réformer les universités en rationalisant leur administration : Les « cadres intermédiaires » des services administratifs dans les universités françaises *Douzième Congrès*. Paris.
- Barrier, Julien, Pillon, Jean-Marie, Quéré, Olivier. (2013). Les politiques de réforme de l'Etat et des services publics : une approche par les activités des "cadres intermédiaires de l'administration" : introduction. *Congrès annuel*. Paris.
- 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.
- Baumgartner, Franck R, Jones, Brian D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bayet, Cyril. (2000). Comment mettre le risque en cartes ? L'évolution de l'articulation entre science et politique dans la cartographie des risques naturels. *Politix*, 13, 50,p. 129-150.
- Becker, Howard S., Carper, James. (1956). The elements of identification with an occupation. *The American Journal of Sociology*, 21(3), p. 341-348.
- Becker, Howard S. (1960). Notes on the concept of commitment. *The American Journal of Sociology*, 66(1), p. 32-40.
- Béhar, Daniel, Epstein, Renaud, Estèbe, Philippe. (1998). Les détours de l'égalité. Remarques sur la territorialisation des politiques sociales en France. *RFAS*, 4, p. 81-94.
- Belorgey, Nicolas. (2010). *L'Hôpital sous pression : enquête sur le "nouveau management public"*. Paris: La Découverte.
- Belorgey, Nicolas. (2011). Réduire le temps d'attente et de passage aux urgences. Une entreprise de "réforme" d'un service public et ses effets sociaux. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 189, p. 19-35.
- Belorgey, Nicolas. (2012). De l'hôpital à l'Etat : le regard ethnographique au chevet de l'action publique. *Presses de Sciences Po*, 2, Gouvernement et action publique,p. 9-40.
- Ben Slimane, Karim, Leca, Bernard. (2010). Le travail institutionnel : origines théoriques, défis et perspectives. *Management et Avenir*, 37, p. 53-69.
- 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.
- Bennett, Colin J. (1991). What is policy convergence and what causes-it ? *British Journal of Political Science*, 21 (2), p. 215-233.
- Berger, Peter, Luckman, Thomas. (1996). *La construction sociale de la réalité*. Paris: Armand Colin.
- Berkes, Fikret. (2004). Rethinking community-based conservation. *Conservation Biology*, 18(3), 621-630.
- Berlan-Darqué, Martine, Larrère, Raphaël, Lizet, Berdanette. (2009). *Comment prendre soin de la nature ?* Versailles: Quae.
- 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.
- Bezannier, Franck, Mounet, Jean-Pierre, Cosson, Arnaud. (2014). Quand la recherche accompagne l'action en train de se faire : du conflit frontal à l'action collective dans le PNR des Ballons des Vosges. *Revue Espaces Naturels*, 46.
- 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. (2009). *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris: PUF.
- Bezes, Philippe, Join-Lambert, Odile. (2010). Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constitutantes. *Sociologie du Travail*, 52, p. 133-150.
- 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.
- Bezes, Philippe, Demazière, Didier. (2011). New Public Management et professions dans l'Etat : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? Introduction. *Sociologie du travail*, 53, p. 293-348.
- Bezes, Philippe. (2012). Les politiques de réforme de l'Etat sous Sarkozy : rhétorique de rupture, réformes de structures et désorganisations. In De Maillard, Jacques, Surel, Yves dir. *Les politiques publiques sous Sarkozy*. City: Presses de Sciences Po.
- Bezes, Philippe, Pierru, Frédéric. (2012). Etat, administration et politiques publiques : les déliations dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines. *Gouvernement et action publique*, 2, p. 41-87.
- 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.
- 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.
- Bizeul, Daniel. (1998). Le récit des conditions d'enquête : exploiter l'information en connaissance de cause. *Revue française de sociologie*, XXXIX, 4, p. 751-787.
- Blandin, Patrick. (2009). *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité*. Paris: Quae.
- Blatrix, Cécile. (2000). *La démocratie participative de MAi 68 aux mobilisations anti-TGV*. Thèse de doctorat: Sciences Politiques: City: Université Paris-I.
- Blondiaux, Loïc, Sintomer, Yves. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15, 57, p. 17-35.
- 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.
- Boltanski, Luc, Chiapello, Eve. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.
- Bonnet, Lucie. (2013). Le "bon manager" et le "petit chef impulsif" : la question des équipes de proximité à l'épreuve de la qualité dans le logement social. *Douzième Congrès*. Paris.

- 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.
- Borrini-Feyerabend, Grazia. (1997). *Gestion participative des aires protégées : l'adaptation au contexte*. Gland: UICN.
- Borrini-Feyerabend, Grazia. (2007). The "IUCN protected areas matrix". A tool toward effective protected area systems. *IUCN Protected Area Categories Summit*. Almeria.
- 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.
- Bouleau, Gabrielle. (à paraître). " L'agence n'est pas un guichet ". Allouer des aides dans les agences de l'eau : un travail de composition. In Mauz, Isabelle, Bouleau, Gabrielle, Candau, Jacqueline et al. dir. *Les activités professionnelles à l'épreuve de l'environnement*. City: Octarès.
- Bouni, Christophe, Michel, Charlotte. (2011). *Stratégies et concertations : quels modèles décisionnels ? Réflexions autour de cas de gestion d'espaces naturels protégés*.
- Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie. (2009). Les nouveaux modes de gouvernance. In Dehousse, Renaud dir. *Politiques européennes*. City: Presses de Sciences Po.
- Boutaud, Aurélien. (2005). *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ?* Doctorat: Science et génie de l'environnement: City: Jean Monnet.
- Boutinet, Jean-Pierre. (2003). *Anthropologie du projet*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Briatte, François. (2011). La mise en plan de l'action publique : planification et instrumentation des politiques de santé publique. *Les instruments d'action publique : mise en discussion théorique*. Paris.
- Brodhag, Christian. (1999). Les enjeux de l'information en langue française sur le développement durable. *Université d'été francophone sur le développement durable et les systèmes d'information*. Saint-Etienne.
- Brown, Jessica, Mitchell, Nora J. (2006). Partnership and Protected Landscapes : New Conservation Strategies the Engage Communities. In Harmon, David dir. *People, Places and Parks : Proceedings of the 2005 George Wright Formu Society Conference on Parks, Protected Areas, and cultural Sites*. City: The George Wright society.
- Brundtland, Gro Harlem. (1987). *Our common future : The World Commission on Environment and Development*.
- Bussièrès, Denis, Fontan, Jean-Marc. (2011). La recherche partenariale : point de vue de praticiens au Québec. *Interventions Economiques. Papers in Political Economy*, 43.
- Butler, Richar W., Boyd, Stephen W. (2002). *Tourism and National Parks, Issues and Implications*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Cadoret, Anne. (1985). *Protection de la nature : histoire et idéologie. De la nature à l'environnement*. Paris: L'Harmattan.
- 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. (1989). *La science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques*. Paris: La Découverte.

- Callon, Michel, Lascoumes, Pierre, Barthe, Yannick. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Cameron, David R. (1995). The Domestic Consequences of International Economic Alignment. In Flynn, Gregory dir. *Remaking the Hexagon. The new France in the New Europe*. City: Westview Press.
- 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.
- Cassese, Sabino, Wright, Vincent. (1996). *La recomposition de l'Etat en Europe*. Paris: La Découverte.
- Castra, Denis, Pascual, Alexandre. (1995). Théorie de l'engagement et insertion professionnelle. *Connexions*, 65, p. 159-176.
- Castra, Denis, Pascual, Alexandre, Guéguen, Nicolas. (2004). L'insertion professionnelle des publics précaires : une alternative au recrutement concurrentiel. *Revue Européenne de Psychologie Appliquée*, 53 (3-4), p. 167-178.
- Cattla, Michel. (2007). *Le travail public régional*. Toulouse: Octarès.
- 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.
- Cefai, Daniel. (2010). Un pragmatisme ethnographique. L'enquête coopérative et impliquée. In Cefai, Daniel dir. *L'engagement ethnographique*. City: Editions EHESS.
- Cgedd. (2010). *Mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature*.
- Chape, Stuart, Spalding, Mark, Harrison, John. (2005). Measuring the extent and effectiveness of protected areas as an indicator for meeting global biodiversity targets. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 360, p. 443-455.
- 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. (2012). L'affaire de la Vanoise et son analyste : le document, le bouquetin et le parc national. *Vingtième siècle. Revue d'Histoire*, 1, 113,p. 272-287.
- 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.
- 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.

- Claeys-Mekdade, Cecilia. (2006). La participation environnementale à la française : le citoyen, l'Etat... et le sociologue. *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*, 17, 3.
- Clamens, Alex. (1997). Les parcs nationaux français : bilan de plus de 30 ans d'existence. *Le courrier de la nature*, 165, p. 78-81.
- Clivaz, Christophe. (2001). Influence des réseaux d'action publique sur le changement politique : l'exemple de l'écologisation des politiques suisses et valaisannes du tourisme, des transports et de l'agriculture. *Revue suisse de science politique*, 7 (1), p. 19-50.
- Cohen, Michael D., March, James G., Olsen, Johan P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1, p. 1-25.
- Commaille, Jacques, Jobert, Bruno. (1999). *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris: LGDJ.
- 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. (2008). *Entre cooptation et médiation, la construction d'une politique publique territoriale par l'autonomie*. Mémoire de Master Recherche: sociologie: City: Institut d'Etudes Politiques de Paris. 138 p.
- Cosson, Arnaud. (2009). *Démarches participatives et environnement : regards croisés du monde de la recherche autour de quelques questions*. 126 p.
- Cosson, Arnaud. (2010). Changer la gouvernance des parcs nationaux : quel pari ! *Revue Espaces Naturels*, 34, p. 18-19.
- Cosson, Arnaud. (2011). Le ressort comparatif comme passage incontournable pour une démarche de recherche sur l'action en train de se faire. *Ecole thématique internationale "Comparer en sciences sociales : une science inexacte?"*. Grenoble.
- 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*.
- 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.
- David, Albert. (2001). La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management ? In David, Albert, Hatchuel, Armand, Laufer, Romain dir. *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*. City: Enege.

- De Larminat, Xavier. (2013). Coincés en apesanteur ou pris entre deux feux ? La situation des cadres intermédiaires de l'administration pénitentiaire, entre trajectoires individuelles et contextes organisationnels. *Douzième Congrès*. Paris.
- De Montgolfier, Jean, Natali, Jean-Marc. (1987). *Le patrimoine du futur*. Paris: Economica.
- De Terssac, Gilbert, Lalande, Karine. (2002). *Du train à vapeur au TGV : sociologie du travail d'organisation*. Paris: PUF.
- De Terssac, Gilbert. (2003). Travail d'organisation et travail de régulation. In De Terssac, Gilbert dir. *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*. City: La Découverte.
- De Terssac, Gilbert. (2012). La théorie du travail d'organisation. In Maggi, Bruno dir. *Interpréter l'agir : un défi théorique*. City: PUF. p. 97-121.
- Dearden, Philip, Bennet, Michelle, Johnston, Jim. (2005). Trends in global protected area governance, 1992-2002. *Environmental Management*, 36(1), p. 29-100.
- Debril, Thomas, Bertillot, Hugo, Jourdain, Anne et al. (2008). *Administrer la biodiversité : le cas du PNV*. Mémoire de Master Recherche: Sociologie de l'action: City: Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Decrop, Geneviève, Dourlens, Christine, Vidal-Naquet, Pierre. (1997). *Les scènes locales du risque*. Lyon: CERPE, Futur antérieur.
- Defarges, Philippe Moreau. (2003). *La gouvernance*. Paris: PUF.
- Deldreve, Valérie, Deboudt, Philippe. (2012). *Un parc national pour les calanques de Marseille ? Construction territoriale, formes de concertation et principes de légitimité*.
- Della Porta, Donatella, Keating, Michael. (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Depraz, Samuel. (2008). *Géographie des espaces naturels protégés. Genèse, principes et enjeux territoriaux*. Paris: Armand Colin.
- Desage, Fabien. (2002). *Le "consensus" communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille*. Thèse: Sciences Politiques: City: Université de Lille 2. 716 p.
- Desage, Fabien. (2010). L'institutionnalisation des communautés urbaines: desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971). *Genèses*, 80, 3,p. 90-113.
- Desgagné, Serge. (2007). Le défi de coproduction de savoir en recherche collaborative. In Anadon, Marta dir. *La recherche participative : multiples regards*. City: Presses Universitaires du Québec.
- 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.
- Dewey, John. (1929). *The Quest for Certainty*. New York: Minton Balch.
- Dimaggio, Paul J., Powell, Walter W. (1983). "The iron cage revisited". Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, p. 147-160.
- Dimaggio, Paul J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In Zucker, Lynne G. dir. *Institutional patterns and organizations : Culture and environment*. City: Ballinger Publishing Co/Harper & Row Publishers. p. 3-21.

- Dion, Stéphane. (1993). Erhard Friedberg et l'analyse stratégique. *Revue française de science politique*, 43, p. 994-1008.
- Divay, Sophie. (2013). Cadres intermédiaires de l'administration hospitalière ou comment remplir un mandat de "passeur" du new public management. *Douzième Congrès*. Paris.
- Dodier, Nicolas. (1991). Agir dans plusieurs mondes. *Critiques*, 529-530, p. 427-458.
- Doïdy, Eric. (2002). *Autonomie et vulnérabilité du sujet politique : régimes de proximité dans les arènes d'engagement public*. Thèse de doctorat: City: Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Donzelot, Jacques, Estèbe, Philippe. (1994). *L'Etat animateur : essai sur la politique de la ville*. Paris: Esprit.
- Dopson, Sue, Stewart, Rachel. (1993). Information technology, organizational restructuring and the future of middle management. *New Technology, Work and Employment*, 8(1), p. 10-20.
- Dopson, Sue, Neumann, Jean E. (1998). Uncertainty, Contrariness and the Double-Blind : middle managers' Reactions of Changing Contracts. *British Journal of Management*, 9, p. 53-70.
- Doré, Antoine. (2011). *Des loups dans la cité. Eléments d'écologie pragmatiste*. These de doctorat: Sociologie: City: Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Douillet, Anne-Cécile. (2003). Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue française de science politique*, 53, 4,p. 583-606.
- Douillet, Anne-Cécile, Faure, Alain. (2005). *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.
- Douillet, Anne-Cécile, Faure, Alain, Halpern, Charlotte et al. (2012). *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation*. Paris: L'Harmattan.
- 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.
- Draetta, Laura, Labarthe, Fabien. (2011). La recherche sur commande et le dilemme expert-chercheur : une analyse réflexive de l'implication du sociologue dans la mise en oeuvre d'une politique publique de l'innovation. *Interventions Economiques. Papers in Political Economy*, 43.
- Drouin, Jean-Marc. (1991). *Réinventer la nature*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Dubet, François. (1994). *Sociologie de l'expérience*. Paris: Le Seuil.
- Dubet, François. (2002). *Le déclin de l'institution*. Paris: Seuil.
- Dubois, Vincent. (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Dubois, Vincent. (2009). Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, p. 28-49.
- Dudley, Nigel. (2008). *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*. Gland: UICN.
- Dumais, Lucie. (2011). La recherche partenariale au Québec : tendances et tensions au sein de l'université. *SociologieS*.

- 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.
- Duran, Patrice. (1993). Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? *Politiques et management public*, 11(4), p. 1-45.
- Duran, Patrice. (1993). L'environnement, une affaire d'Etat ? Le parc national des Pyrénées Occidentales ou les difficultés de la négociation institutionnalisée. *Annuaire des collectivités locales*, 13, 1, p. 5-32.
- Duran, Patrice, Thoenig, Jean-Claude. (1996). L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de sciences politiques*, 46, 4, p. 580-623.
- Duran, Patrice, Thoenig, Jean-Claude. (1999). L'Etat territorial. In Commaille, Jacques, Jobert, Bruno dir. *Les métamorphoses de la régulation politique*. City: LGDJ.
- Duran, Patrice. (2009). Légimité, droit et action publique. *L'année sociologique*, 59, 2.
- Durkheim, Emile. (1894). *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: Les Presses universitaires de France, 16ème édition en 1967.
- Durkheim, Emile. (1967). *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: Les Presses universitaires de France, 16ème édition.
- 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.
- Elster, Jon. (1994). Argumenter dans deux assemblées constitutantes. *Revue française de science politique*, 44 (2), p. 187-256.
- 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.
- Epstein, Renaud. (2005). Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires. *Esprit*, Novembre 2005.
- Epstein, Renaud. (2012). De la différenciation territoriale à la libre conformation. In Douillet, Anne-Cécile, Faure, Alain, Halpern, Charlotte et al. dir. *L'action publique dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation*. City: L'Harmattan.
- Faure, Alain, Pollet, Gilles, Warin, Philippe (Dir.). (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*. L'Harmattan.
- Faure, Alain. (2001). Dynamiques intercommunales, leadership et territoire. Le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? *Sciences de la société*, 53, p. 11-24.
- 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.

- Faure, Alain, Leresche, Jean-Philippe, Muller, Pierre et al. (2007). *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan.
- Fenton-O'creevy, Mark. (2001). Employee involvement and the middle manager : evidence from a survey of organizations. *Journal of Organizational Behavior*, 19, p. 67-84.
- Fenton-O'creevy, Mark. (2001). employee involvement and the middle manager : saboteur or scapegoat ? *Human Resource Management Journal*, 11(1), p. 24-40.
- Figielski, Herbert. (1979). Projet du Parc National du Mercantour. *Montagne et Alpinisme*, 1, p. 38-45.
- Filatre, Daniel, De Terssac, Gilbert, Albanel, Xavier et al. (2005). *Les dynamiques intermédiaires au coeur de l'action publique*. Toulouse: Octarès.
- Fisher, Roger, Ury, William. (1982). *Comment réussir une négociation*. Paris: Seuil.
- Fligstein, Neil, Fligstein, N. (1997). Social Skill and Institutional Theory. *American Behavioral Scientist*, 40, 4,p. 397-405.
- Fligstein, Neil. (2001). Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory*, 19, 2,p. 105-125.
- Fligstein, Neil, Fligstein, N. (2006). Sense Making and the Emergence of a New Form of Market Governance: The Case of the European Defense Industry. *American Behavioral Scientist*, 49, 7,p. 949-960.
- Fligstein, Neil, Mcadam, Doug. (2011). Toward a General Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory*, 29, 1,p. 1-26.
- Floyd, Steven W., Wooldridge, Bill. (1997). Middle management's strategic influence and organizational performance. *Journal of Management Studies*, 34(3), p. 465-485.
- Fortin, Robin. (2000). *Comprendre la complexité. Introduction à la méthode d'Edgar Morin*. Paris: L'Harmattan.
- Foucault, Michel. (1971). *L'ordre du discours : leçon inaugurale au collège de France prononcée le 2 décembre 1970*. Paris: Gallimard.
- Fourniau, Jean-Michel. (1996). Transparence des décisions et participation des citoyens. *Techniques, Territoires et Sociétés*, 31, p. 9-47.
- Friedberg, Erhard. (1997). *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris: Point Essais.
- Garraud, Philippe. (1989). *Profession : homme politique*. Paris: L'Harmattan.
- Garraud, Philippe. (1994). Le métier d'élu local : les contraintes d'un rôle. In Fontaine, Joseph, Le Bart, Christian dir. *Le métier d'élu local*. City: L'Harmattan. p. 29-54.
- 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.
- Gaxie, Daniel. (1997). *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. Paris: L'Harmattan.
- Gaxie, Daniel. (1997). Les contradictions des politiques institutionnelles territoriales. Le cas des politiques de développement de la coopération intercommunale. In Loinger, Guy,

- Némery, Jean-Claude dir. *Construire la dynamique des territoires, Acteurs, institutions, citoyenneté active*. City: L'Harmattan.
- 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.
- Genieys, William, Hassenteufel, Patrick. (2001). Entre les politiques publiques et la politique ; l'émergence d'une "élite du welfare" ? *Revue française des affaires sociales*, 4, p. 21-86.
- Génot, Jean-Claude, Terrasson, Marie-Claude. (2008). *La nature malade de la gestion*. Paris: Le sang de la terre.
- Gillet, Anne, Tremblay, Diane-Gabrielle. (2011). Pratiques, analyses et enjeux de la recherche partenariale. *Interventions Economiques. Papers in Political Economy*, 43.
- Giran, Jean-Pierre. (2003). *Les parcs nationaux : une référence pour la France, une chance pour ses territoires*. 102 p.
- 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, Hommel, Thierry. (2007). Contestation sociale et organisation de l'expertise scientifique des risques environnementaux et sanitaires. *Politique et sociétés*, 26, p. 27-43.
- Godet, Michel. (1985). *Prospective et planification stratégique*. Paris: Economica.
- Godet, Michel. (2007). *Manuel de prospective stratégique (tome 1 et 2)*. 3. Paris: Dunod.
- Godet, Michel, Durance, Philippe. (2008). *La prospective stratégique pour les entreprises et les territoires*. Paris: Dunod.
- Gourgues, Guillaume. (2012). Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s). *Socio-logos*, 7.
- Gramaglia, Christelle. (2006). *La mise en cause environnementale comme principe d'association*. Thèse de doctorat: Sociologie: City: Ecole des Mines de Paris.
- Granjou, Céline. (2004). *La gestion des risques entre technique et politique. Comités d'experts et dispositifs de traçabilité à travers les exemples de la vache folle et des OGM*. Thèse de doctorat: Sociologie: City: Paris V.
- 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 pulique environnementale : un foisonnement expérimental. *Sciences de la société*, 79, p. 115-129.
- Gravari-Barbas, Maria, Veschambre, Vincent. (2000). Introduction. Patrimoine et environnement : les territoires du conflit. *Noroi*, 47, 185,p. 3-5.

- 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*.
- Gurruchaga, Marion. (2013). La mise en oeuvre de la réforme de l'ARS entre réappropriation et reproduction. Des pratiques professionnelles des cadres de santé déterminées par la socialisation institutionnelle. *Douzième Congrès*. Paris.
- Guth, William D., Macmillan, Ian C. (1986). Strategy implementation versus middle management self-interest. *Strategic Management Journal*, 7, p. 313-327.
- Habermas, Jurgen. (1986). *Morale et communication*. Paris: Les Editions du Cerf.
- Hall, Peter A. (1989). *The Political Power of Economic Ideas : Keynesianism across Countries*. Princeton: Princeton University Press.
- 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.
- Hall, Peter A, Taylor, Rosemary C R. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47 (3), p. 469-496.
- Halpern, Charlotte, Le Galès, Patrick. (2008). Public Policy Instrumentation in the EU. *NewGov Policy Brief*, 32.
- Halpern, Charlotte, Le Galès, Patrick, Jacquot, Sophie. (2008). Mainstreaming : Analysis of a policy instrument. *NewGov Policy Brief*, 33.
- 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.
- Hannan, Michael T., Freeman, John H. (1977). The population Ecology of Organisations. *American Journal of Sociology*, 82, p. 929-964.
- Hannan, Michael T., Freeman, John H. (1984). Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*, 49, p. 149-164.
- Hardin, Garrett. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, p. 1243-1248.
- Hassenteufel, Patrick. (2008). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Héritier, Stéphane. (2002). *Environnement et patrimoine, tourisme et aménagement dans les parcs nationaux des montagnes de l'ouest canadien*. Thèse de doctorat: Géographie: City: Université de Savoie.
- Héritier, Stéphane, Moumaneix, Caroline. (2007). Protection et gestion dans les parcs nationaux canadiens et étas-uniens. Quelques enjeux actuels. *Cahiers de géographie du Québec*, 51, 143,p. 155-176.

- Héritier, Stéphane, Laslaz, Lionel. (2008). *Les parcs nationaux dans le monde. Protection, gestion et développement durable*. Paris: Ellipses.
- Hood, Christopher. (1983). *The Tools of Government*. London: Mac Millan.
- Hood, Christopher. (1986). *The Tools of Government*. London: Chatham House Publishers.
- 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.
- Howlett, Michael. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementations, National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, 19, 2,p. 1-21.
- Humbert, Pascale, Emmanuel, Rébeillé-Borgella, Verlhac, Eric. (2013). *Evaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi du 14 avril 2006*. 96 p.
- 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.
- Huy, Quy Nguyen (2001). In Praise of Middle Managers. *Harvard Business Review*, September.
- Huybens, Nicole. (2007). Inscrire la recherche scientifique dans le laboratoire de la vie : deux exemples. In Anadon, Marta dir. *La recherche participative : multiples regards*. City: Presses Universitaires du Québec.
- Igoe, Jim, Brockington, Daniel. (2007). Neoliberal conservation : a brief introduction. *Conservation and Society*, 5(4), p. 432-449.
- 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.
- Jamous, Haroun. (1969). *Sociologie de la décision. La réforme des études médicales et des structures hospitalières*. Paris: CNRS.
- Jeannot, Gilles. (2005). Les métiers flous du développement rural. *Sociologie du Travail*, 47, p. 1-19.
- Jeannot, Gilles. (2008). Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? *Revue française de science politique*, 58, 1,p. 123-140.
- Jeannot, Gilles. (2011). *Les métiers flous. Travail et action publique*. Toulouse: Octarès.
- 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, Muller, Pierre. (1987). *L'Etat en action*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Jobert, Bruno. (1994). *Le tournant néolibéral en Europe*. Paris: L'Harmattan.

- Jobert, Bruno, Théret, Bruno. (1994). La consécration républicaine du néo-libéralisme. In Jobert, Bruno dir. *Le tournant néolibéral en Europe*. City: L'Harmattan.
- Jobert, Bruno, Damamme, Dominique. (1995). La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique. *Revue française de science politique*, 45, 1,p. 3-30.
- 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.
- Jones, Charles O. (1970). *An introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wodworth publication.
- 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.
- Joule, Robert-Vincent, Beauvois, Jean-Léon. (1987). *Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Joule, Robert-Vincent, Beauvois, Jean-Léon. (2005). *La soumission librement consentie*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Jouve, Bernard, Lefèvre, Christian. (1999). De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe. *Revue française de science politique*, 49, 6,p. 835-853.
- Jullien, François. (2002). *Traité de l'efficacité*. Paris: Le livre de poche.
- Jullien, François. (2010). *Les transformations silencieuses*. Paris: Le Livre de poche.
- Kalaora, Bernard. (1998). *Au-delà de la nature, l'environnement. L'observation sociale de l'environnement*. Paris: L'Harmattan.
- Kalaora, Bernard. (2008). De l'interdisciplinarité à la réflexivité engagée. In Galochet, Marc, Longuépée, Jérôme, Morel, Valérie et al. dir. *L'environnement : discours et pratiques interdisciplinaires*. City: Artois Presse Universités.
- Kiesler, Charles A. (1971). *The Psychology of Commitment : Experiments Linking Behavior to Belief*. New York: Academic Press.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Brown and Co.
- Klein, Juan-Luis. (2007). La recherche-action en développement local. Possibilités et contraintes. In Anadon, Marta dir. *La recherche participative : multiples regards*. City: Presses Universitaires du Québec.
- Kletz, Frédéric, Moisdon, Jean-Claude, Pallez, Frédérique. (1997). Les grilles de classification, un dispositif photographique problématique. In Ensmpp dir. *Zoom sur l'organisation*. City: ENSMP. p. 91-112.
- Kooiman, Jan. (1993). *Modern Governance*. Londres: Sage.
- Kooiman, Jan. (2003). *Governing as Governance*. Thousand Oaks: Sage.
- Lafaye, Claudette, Thévenot, Laurent. (1993). Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature. *Revue française de sociologie*, 34, 4,p. 495-524.
- Laganier, Richard, Villalba, Bruno, Zuideau, Bertrand. (2002). Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire. *Développement durable et territoires [en ligne]*, Approches territoriales du développement durable.

- Lajarge, Romain. (2000). Les territoires aux risques des projets : les montagnes entre Parcs et pays. *Revue de géographie alpine*, 88, 1, p. 45-59.
- Lamure, Claude, Vallet, Michel. (1990). Transports aériens et environnement. *Aménagement et Nature*, 100, p. 9-12.
- Larissa-Basset, Karine. (2010). Formes, acteurs et enjeux de la participation dans la genèse du Parc National des Cévennes (1950-1970). *Revue de géographie alpine*, 98, 1.
- Larrère, Catherine, Larrère, Raphaël. (1997). *Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement*. Paris: Aubier.
- Larrère, Raphaël. (1991). L'écologie ou le geste d'exclusion de l'homme. In Roger, Alain, Guéry, François dir. *Maîtres et protecteurs de la nature*. City: Champ-Vallon. p. 173-196.
- Larrère, Raphaël, Berlan-Darqué, Martine. (1997). *Sciences Sociales et espaces protégés : actes du colloque d'Aussois (10/12 septembre 1997)*. Paris: Ministère de l'aménagement du territoire et de l'Environnement.
- 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, 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. (1996). Rendre gouvernable, de la traduction au transcodage, l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. In Curapp dir. *La gouvernementalité*. City: Presses Universitaires de France. p. 325-337.
- 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. (2010). Controverse. In Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline dir. *Dictionnaire des politiques publiques, 3ème édition*. City: Les Presses de SciencesPo. p. 172-179.
- Lascoumes, Pierre, Le Bourhis Jean-Pierre. (1998). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, 42.

- Laslaz, Lionel. (2004). *Vanoise, 40 ans de Parc National. Bilan et perspectives*. Paris: L'Harmattan.
- Laslaz, Lionel. (2005). *Les zones centrales des Parcs nationaux alpins français (Vanoise, Ecrins, 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: Géographie: City: Université de Savoie.
- Laslaz, Lionel. (2006). *Formes, réformes et méformes des Parcs Nationaux Français*.
- Laslaz, Lionel. (2009). La chasse contre la protection, la préservation pour la chasse. Pratiques et conflits cynégétiques autour des parcs nationaux alpins français. *Enquêtes rurales*, 12, 21.
- Laslaz, Lionel. (2010). Parcs nationaux de montagne et construction territoriale des processus participatifs. *Revue de géographie alpine*, 98, Dossier spécial.
- 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, Gauchon, Christophe, Duval-Massaloux, Nathalie et al. (2010). *Espaces protégés et territoires. Conflits et acceptation*. Paris: Belin.
- 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.
- Laslaz, Lionel, Nicolas, Alexandre, Depraz, Samuel et al. (2012). *Atlas des espaces protégés : les sociétés face à la nature*. Paris: Autrement.
- 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. (1994). Une sociologie sans objet ? Remarques sur l'interobjectivité. *Sociologie du Travail*, 36, p. 587-607.
- Latour, Bruno. (1996). On interobjectivity. *Mind, Culture, and Activity*, 3, p. 228-245.
- Latour, Bruno. (1999). When Things Strike Back a Possible Contribution of Science Studies to the Social Sciences. *British Journal of Sociology*, 51, p. 105-123.
- Latour, Bruno. (2005). *Changer de société. Refaire de la sociologie*. Paris: La Découverte.
- Latour, Bruno. (2006). *Changer de société. Refaire de la sociologie*. Paris: La Découverte.
- Law, John, Hassard, John. (1999). Actor Network Theory and After. *Blackwell and Sociological Review*.
- Lawrence, Paul R., Lorsch, Jay W. (1967). *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*. Boston: Harvard University Press.

- Lawrence, Paul R., Suddaby, Roy, Leca, Bernard. (2009). Introduction : theorizing and studying institutional work. In Lawrence, Paul R., Suddaby, Roy, Leca, Bernard dir. *Institutional Work : Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. City: Cambridge University Press.
- Lawrence, Paul R., Suddaby, Roy, Leca, Bernard. (2011). Institutional Work : Refocusing Institutional Studies of Organization. *Journal of Management Inquiry*, 20(1), p. 52-58.
- Lawrence, Thomas B., Suddaby, Roy. (2006). Institution and Institutional Work. In Clegg, Stewart R., Hardy, Cynthia, Nord, Walter R. et al. dir. *Handbook of Organization Studies*. City: Sage.
- Le Bourhis, Jean-Pierre, Bayet, Cyril. (2002). *Ecrire le risque. Cartographie du danger et transformations de l'action publique dans la prévention des inondations*. 177 p.
- Le Bourhis, Jean-Pierre. (2003). Complexité et trajectoires d'apprentissage dans l'action publique. Les instruments de gestion durable des ressources en eau en France et au Royaume-Uni. *Revue internationale de politique comparée*, 10, p. 161-175.
- Le Bourhis, Jean-Pierre. (2007). Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000). *Genèses*, 68, 3,p. 75-96.
- 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). Le déserrement du verrou de l'Etat ? *Revue internationale de politique comparée*, 6, 3.
- Le Lidec, Patrick. (2008). La réforme des institutions locales. In Borraz, Olivier, Guiraudon, Virginie dir. *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*. City: Presses de Science Po. p. 255-281.
- Le Lidec, Patrick. (2009). Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales. *Revue française d'administration publique*, 2009 (3), 131,p. 477-496.
- Leopold, Aldo. (1949). *Almanach d'un comté des sables*. Paris: Aubier.
- 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.
- Lewin, Kurt. (1948). Action Research and Minority Problems. In Lewin, Kurt dir. *Resolving Social Conflicts*. City: Harper and Row.
- Lewin, Kurt. (1951). *Field Theory in Social Science*. New York: Harper and Row.
- 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.
- Leynaud, Emile. (1985). *L'Etat et la Nature : l'exemple des Parcs Nationaux français. Contribution à une histoire de la protection de la nature*. Florac: Parc National des Cévennes.
- Leynaud, Emile. (1985). Les Parcs Nationaux, territoire des autres. *L'Espace géographique*, 2, p. 127-138.

- Lindblom, Charles Edward. (1959). The Science of "Muddling through". *Public administration review*, 19 (2), p. 79-88.
- Linhardt, Dominique. (2007). L'Etat et ses épreuves : éléments d'une sociologie des agencements étatiques. *Clio@Themis, revue électronique d'histoire du droit*, 1.
- Lipsky, Michael. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Liu, Michel. (1992). Présentation de la recherche-action : définition, déroulement et résultats. *Revue internationale de systémique*, 6, 4,p. 293-311.
- 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*.
- Lorrain, Dominique. (1993). Après la décentralisation. L'action publique flexible. *Sociologie du Travail*, 3, p. 285-307.
- Maguire, Steve, Hardy, Cynthia, Lawrence, Thomas B. (2004). Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields : HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada. *Academy of Management Journal*, 47(5), p. 657-679.
- Manin, Bernard. (2002). L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. *Politix*, 15, 57,p. 37-56.
- 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.
- 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.
- Marres, Noortje. (2007). the Issues Deserve More Credit. *social Studies of Science*, 37(5), p. 759-780.
- Marsh, George P. (1864). *Man and nature or physical geography as modified by human action*. New York: the Belknap Press of Harvard University Press.
- Martin, Thibault. (2006). Co-management of a national Park : The Wapusk National Park's Experience. *Canadian Studies*, 61, p. 139-148.
- Marty, Pascal, Vivien, Franck-Dominique, Lepart, Jacques et al. (2005). *Les biodiversités : objets, théories, pratiques*. Paris: CNRS Editions.
- 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.
- Mauz, Isabelle. (2002). Comment est née la conception française des parcs nationaux ? *Revue de géographie alpine*, 90(2), p. 33-44.
- Mauz, Isabelle. (2003). *Histoires et mémoires du Parc National de la Vanoise. 1921-1971 : la construction*. Grenoble: Revue de géographie alpine.
- Mauz, Isabelle. (2005). *Gens, cornes et crocs*. Paris: Cemagref, Cirad, Ifremer, Inra Editions.
- 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.
- Mauz, Isabelle. (2014). Pratiquer une sociologie plus participative ? Comptes rendus d'une expérience grandeur nature. *Communications*.
- Mauz, Isabelle, Cosson, Arnaud, Carreira, Joachim et al. (à paraître). Chercheurs et protecteurs ? La participation aux conseils scientifiques comme voie d'engagement dans la protection de la nature. In Mauz, Isabelle, Bouleau, Gabrielle, Candau, Jacqueline et al. dir. *Les activités professionnelles à l'épreuve de l'environnement*. City: Octarès.
- Maynard-Moody, Steven, Musheno, Michael. (2003). *Cops, Teachers, Counselors : Stories from the Front Lines of Public Service : Narratives of Street-level Judgement*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- 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.
- Mény, Yves, Thoenig, 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.

- 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.
- Mitchell, Nora J. (2002). Local Community Leadership : Building Partnerships for Conservation in North America. *Parks*, 12, 2, p. 55-66.
- Monnet, Sophie, Bouthillier, Luc, Chevallier, Jean-Jacques. (2007). La participation publique à l'aménagement forestier au Québec : perspectives et limites de l'apprentissage collaboratif. In Anadon, Marta dir. *La recherche participative : multiples regards*. City: Presses Universitaires du Québec.
- 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. (2000). Responsabilité publique et complexité territoriale. *10ème colloque international de la Revue Politiques et Management Public, Les nouvelles exigences de la responsabilité publique*. Paris, Carré des Sciences.
- 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.
- Morin, Edgar. (1990). *Science avec conscience*. Paris: Seuil.
- Morin, Edgar. (1990). *Introduction à la pensée complexe*. Paris: ESF éditeur.
- Mormont, Marc. (2007). Des savoirs actionnables. In Amoukou, Ibrahim, Wautelet, Jean-Marie dir. *Croisements des savoirs villageois et universitaires*. City: Presses Universitaires de Louvain.
- Moscovici, Serge. (1968). *Essai sur l'histoire humaine de la nature*. Paris: Flammarion.
- 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.
- Mounet, Jean-Pierre, Cosson, Arnaud, Bezannier, Franck. (A paraître). Participation et recherche participative. *Loisirs et Société*.
- Muir, John. (1916). *A thousand-mile walk to the gulf*. Cambridge: The Riverside Press.

- Muller, Pierre. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 189-207.
- Muller, Pierre. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structure, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 155-187.
- Muller, Pierre. (2008). *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Musselin, Christine. (2005). Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique*, LV, 1.
- Nachi, Mohamed. (2006). *Introduction à la sociologie pragmatique. Vers un nouveau "style" sociologique ?* Paris: Armand Colin.
- Nashi, Mohamed. (2006). *Introduction à la sociologie pragmatique*. Paris: Armand Colin.
- Nay, Olivier, Smith, Andy. (2002). Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions. In Nay, Olivier, Smith, Andy dir. *Le gouvernement du compromis*. City: Economica. p. 47-86.
- Nay, Olivier, Smith, Andy. (2002). *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Economica.
- Nonaka, Ikujiro (1988). Towards Middle Up/Down Management : Accelerating Information Creation. *Sloan Management Review*, 29, p. 9-18.
- Norgaard, Robert B. (2010). Ecosystem services : from eye-opening metaphor to complexity blinder. *Ecological Economics*, 69(9), p. 1219-1227.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Oelschlaeger, Max. (1991). *The Idea of Wilderness, From Prehistory to the Age of Ecology*. New Haven and London: Yale University Press.
- Olagne, Régis, Bouscatel, Jérôme. (2010). *Parc national du Mercantour : étude d'opinion auprès de la population des vallées*. 67 p.
- 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.
- 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. (1982). *L'Etat au concret*. Paris: PUF.
- Page, Edward C., Jenkins, Bill. (2005). *Policy Bureaucracy : government with a Cast of Thousands*. Oxford: Oxford University Press.
- Paillet, Anne. (2006). *Action publique et développement territorial : les dilemmes de la coopération à travers le cas des Parcs Naturels Régionaux*. Thèse de doctorat: Sciences Politiques: City: Université Pierre Mendès France et Institut d'Etudes Politiques de Grenoble.
- Palier, Bruno, Bonoli, Giuliano. (1999). Phénomènes de path-dependence et réformes des systèmes de protection sociale. *Revue française de science politique*, 49 (3), p. 399-420.
- 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.
- Palier, Bruno, Surel, Yves. (2010). *Quand les politiques changent. Temporalités et niveaux de l'action publique*. Paris: L'Harmattan.
- 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.
- Parc National Des Cévennes. (1998). *Quelle nouvelle politique pour les espaces protégés ? Evolution des regards, solidarités et coopérations sur nos territoires*. Florac: Parc National des Cévennes.
- Pascual, Alexandre, Castra, Denis, Guéguen, Nicolas. (2006). L'impact des conditions de choix d'un emploi sur l'insertion professionnelle de publics "précaires" : une application de la théorie de l'engagement. *Psychologie du travail et des organisations*, 12, p. 21-28.
- Pasquier, Romain, Simoulin, Vincent, Weisbein, Julien. (2007). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Paris: LGDJ.
- Paya Y Pastor, Alicia. (2013). Les restructurations militaires ou la réforme d'une institution régaliennne au travers de l'activité quotidienne des "cadres intermédiaires" de l'armée de terre. *Douzième Congrès*. Paris.
- Penissat, Etienne. (2013). Les statisticiens publics : des "cadres intermédiaires" entre autonomie scientifique et contrainte bureaucratique. *Douzième Congrès*. Paris.
- Pennanguer, Stéphane. (2005). *Incertitude et concertation dans la gestion de la zone côtière*. Thèse: Géographie: City: Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Rennes.
- Pennanguer, Stéphane, Tartarin, Fanny, Fontenelle, Guy et al. (2005). *Vers une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel et de ses bassins versants*.
- Philipps, Adrian. (2004). Turning ideas on their head : the new paradigm for protected areas. *Environmental History*, 9(1), p. 173-198.

- Pierson, Paul. (1993). When Effect Becomes Cause : Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45, p. 595-628.
- Pierson, Paul. (2000). Path dependence, increasing returns, and the study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2).
- Pierson, Paul. (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul, Skocpol, Theda. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In Katznelson, Ira, Milner, Helen V. dir. *Political Science : State of the Discipline*. City: Norton. p. 693-721.
- 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.
- Poteete, Amy R., Janssen, Marco A., Ostrom, Elinor. (2010). *Working Together : Collective Action, The Commons, and Multiple Methods in Practice*. Princeton: Princeton University Press.
- Pressman, Jeffrey L., Wildavsky, Aaron B. (1973). *Implementation*. Berkeley (Calif.): University of California Press.
- Rabeharisoa, Vololona, Callon, Michel. (1998). L'organisation et l'implication des malades dans la politique de recherche de l'AFM. *Sciences sociales et Santé*, 16, 13,p. 41-66.
- Rabeharisoa, Vololona, Callon, Michel. (1999). *Le pouvoir des malades. L'association française contre les myopathies et la recherche*. Paris: Presses de l'Ecole des Mines de Paris.
- Reverdy, Thomas. (2007). Entre "schéma" et "projet", le pilotage conflictuel des schémas d'aménagement et de gestion des eaux. *Concertation, Décision, Environnement*. Paris.
- Rhodes, Roderick Arthur William. (1997). *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Richard-Ferrouddji, Audrey. (à paraître). Les professionnels de la gestion territoriale de l'eau : des médecins de famille plutôt que des spécialistes pour soigner les milieux aquatiques. In Mauz, Isabelle, Bouleau, Gabrielle, Candau, Jacqueline et al. dir. *Les activités professionnelles à l'épreuve de l'environnement*. City: Octarès.
- 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.
- Rogers, Carl. (1963). La relation thérapeutique : les bases de son efficacité. *Bulletin de psychologie*, 17, p. 1-9.
- Salais, Robert. (2004). La politique des indicateurs. In Zimmermann, Bénédicte dir. *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*. City: Editions de la Maison des Sciences de l'Homme. p. 287-331.
- Salles, Denis. (2009). Environnement : la gouvernance par la responsabilité ? *VertigO-la revue électronique de l'environnement*, Hors série 7, p. 1-7.

- Salomon, Lester M. (2002). *The tools of Governance. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Schilit, Warren K. (1987). An examination of Influence of Middle-level Managers in Formulating and Implementing Strategic Decisions. *Journal of Management Studies*, 24(3), p. 271-293.
- Sebillotte, Michel. (2000). *Une évaluation pour la science en train de se faire. Les recherches tournées vers l'action et menées en partenariat*. Montpellier: INRA.
- Segas, Sébastien. (2007). Les savoirs de la bonne gouvernance : une nouvelle grammaire de justification de l'action publique locale In Pasquier, Romain, Simoulin, Vincent, Weisbein, Julien dir. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. City: LGDJ.
- Sellars, Richard W. (1997). *Preserving Nature in the National Parks, a History*. New Heaven and London: Yale University Press.
- 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*.
- Sevegner, Christophe. (1999). *Les Parcs Nationaux Français de montagne et le tourisme : un mariage de raison*. Thèse de doctorat: Sciences géographiques et de l'aménagement: City: Université d'Aix en Provence. 2 volumes 399 et 200 pages p.
- Sfez. (1981). *Critique de la décision*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Shin, Terry, Ragouet, Pascal. (2005). *Controverses sur la science : pour une sociologie transversaliste de l'activité scientifique* Paris: Liber.
- Siblot, Yasmine. (2006). *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*. Paris: Presses de Science Po.
- 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.
- Skocpol, Theda, Finegold, Kenneth. (1982). State Capacity And Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97(2), p. 255-278.
- Skocpol, Theda, Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich. (1985). *Bringing the State Back in*. Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers : The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Soubeyran, Olivier. (1988). Richesse et ambiguïté de l'approche collaborative aux Etats-Unis. In Moeckli, Jean-Marie, Bassand, Michel dir. *L'autogestion disait-on !* City: PUF. p. 109-126.
- Soubeyran, Olivier. (1994). Comment se fabrique un territoire de la prospective. *Espaces et sociétés*, 74-75.

- Soule, Michael E., Terborgh, John W. (1999). *Continental conservation*. Washington D.C.: Island Press.
- Spire, Alexis. (2005). *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*. Paris: Grasset.
- Star, Susan Leigh, Griesemer, James R. (1989). Institutional Ecology, translation and Boundary objects : Amateurs and Professionnals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology (1907-1939). *Social Studies of Sciences*, 19.
- Stoker, Gerry. (1998). Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue internationale des sciences sociales*, LX, 1,p. 19-30.
- Strauss, Anselm. (1992). *La trame de la négociation*. Paris: L'Harmattan.
- Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen Ann. (2005). *Beyond Continuité. Institutionnal Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Tapie-Grimme, Muriel. (2005). *La gouvernance performative, impasse ou étape vers le développement durable ?* Paris: Centre de recherche sur l'action locale (CERAL).
- Teeb. (2010). *the economics of ecosystems and biodiversity : mainstreaming the economics of nature. A synthesis of the approach, conclusions and recommandations*.
- Thelen, Kathleen Ann. (2003). How Institutions Evolve : Insights from Comparative Historical Analysis. In Mahoney, James, Rueschmeyer, Dietrich dir. *Comparative Historical analysis in the Social Sciences*. City: Cambridge University Press. p. 208-240.
- 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. (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. *Gouvernance et Développement Durable*.
- 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 oh human activities*, 334 (5-6), p. 412-419.
- Tournay, Virginie. (2011). *Sociologie des institutions*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Tremblay, Diane-Gabrielle, Gillet, Anne. (2011). Conditions, dynamiques et analyse des partenariats de recherche. Comparaisons internationales. *Sociologies (en ligne)*.

- Tricot, Anne. (1994). La prise en compte de la controverse dans l'aménagement du territoire. *Espaces et sociétés*, n°74-75, p. 69-98.
- Tsebelis, George. (2002). *Véto Players : How Political Institutions Work*. New York: Princeton University Press
- Russel Sage Foundation.
- Uhalde, Marc. (2008). L'instrumentalisation de la sociologie en situation d'intervention : analyse critique d'une notion ordinaire. *Sociologies Pratiques*, 16, Agir en sociologue : comprendre, débattre, concevoir, accompagner, p. 95-113.
- Ury, William, Fisher, Roger, Patton, Bruce. (2006). *Comment réussir une négociation*. Paris: Le Seuil.
- 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.
- Vinck, Dominique. (1999). *Ingénieurs au quotidien. Ethnographie de l'activité de conception et d'innovation*. Grenoble: PUG.
- Vinck, Dominique. (2009). De l'objet intermédiaire à l'objet-frontière. Vers la prise en compte du travail d'équipement. *Revue d'anthropologie des connaissances*, (1), p. 51-72.
- Vissac-Charles, Véronique. (1996). Caractérisation de la dynamique des réseaux. Application à la gestion des projets d'innovation. In *L'innovation, Centre De Sociologie De dir. Représenter, hybrider, coordonner, actes des journées des 9 et 10 mai 1996*. City: Ecole des Mines de Paris. p. 298.
- Vrancken, Didier, Olgierd, Kutý. (2001). *La sociologie et l'intervention : enjeux et perspectives*. Bruxelles: De Boeck.
- Walters, Carl J. (1986). *Adaptative Management of Renewable Resources*. New York: MacMillan.
- Weber, Florence. (2009). *Manuel de l'ethnologue*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Weber, Max. (1995). *Economie et société*. Paris: Pocket.
- Weick, Karl E. (1967). *The Social Psychology of Organizing*. Reading: Addison-Wesley.
- Weller, Jean-Marc. (1999). *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Williams, Paul. (2002). the Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80 (1), p. 103-124.
- 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.
- Worms, Jean-Pierre. (1966). Le Préfet et ses notables. *Sociologie du travail*, 3.
- Zimmermann, Bénédicte. (2004). *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*. Paris: Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Zuindeau, Bertrand. (2000). *Développement durable et territoire*. Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires de Septentrion.

## **Résumé en 3 pages**

Notre thèse se situe au croisement de la sociologie du changement institutionnel, du travail administratif et de l'action publique environnementale. Elle contribue à éclairer la question de l'autonomie du réformateur appréhendée de façon originale à partir d'un suivi ethnographique sur six ans du travail quotidien de cadres intermédiaires de l'administration responsables de la mise en œuvre concrète d'une réforme des politiques territoriales de la nature : les directeurs de parcs nationaux (notés PNx). Notre travail repose sur trois paris : celui d'une démarche inductive, empirique et donc très largement descriptive ; celui d'une approche pragmatique sur le changement de l'action publique « en train de se faire » avec une production de connaissances « en temps réel » ; et celui d'une valorisation à la fois académique et d'accompagnement de décideurs publics.

Les PNx français sont de bons terrains de recherche pour aborder la question du changement institutionnel et du rôle qu'y jouent les réformateurs. Cette politique publique née en 1960 était restée singulièrement à l'écart de grandes transformations de l'action publique : l'évolution de la place de l'Etat avec le passage du « gouvernement de l'environnement » à la « gouvernance environnementale » ; le passage d'une vision de « protection de la nature » à celle d'une « gestion dynamique de la biodiversité » et l'émergence d'un impératif délibératif. La réforme de 2006 entend rattraper ce décalage par un « *changement de gouvernance* » cristallisé par projets concertés de territoire : les chartes. En prenant une définition neutre du « réformateur » comme agent auquel revient la responsabilité de mettre en œuvre la réforme, et comme définition du « travail de réforme » l'activité quotidienne par laquelle il entend construire et conduire l'action collective de transformation institutionnelle, nous sommes parti d'une question simple : comment les directeurs de PNx s'y prennent-ils pour relever le pari de l'élaboration des chartes ? Notre travail d'enquête a été plus approfondi sur le PN de la Vanoise (PNV) et celui du Mercantour (PNM). Les principaux résultats intermédiaires de notre travail sont les suivants.

Quatre règles de la « gouvernance historique » des PNx s'auto-entretiennent : l'évitement qui fait des PNx une juxtaposition de mondes ; la coopération faible qui en fait une cristallisation de conflits ; la participation molle qui en fait des rassemblements sur des choix flous ; et la théâtralisation qui fonde les comportements sur des a priori et des rôles figés plus que sur des conflits concrets de valeurs ou d'intérêt. L'inertie systémique de cette régulation par la routine, l'écart entre l'ambition formelle de la réforme et la réalité, les flous

du texte ainsi que son calendrier de mise en œuvre très court laissent augurer de conditions difficiles pour le travail de réforme. C'est ce que confirme l'analyse des chartes à l'épreuve des faits : leur élaboration est largement l'occasion de mécanismes de réactualisation autour de chacun des enjeux qui posent problème. Notre première partie aboutit autant en Vanoise que dans le Mercantour à la conclusion que globalement, la stabilité domine.

Pourtant, si l'on fait le choix d'un regard plus fin et focalisé sur le trouble et le désarroi créés par la réforme, on peut caractériser de petits déplacements d'identité, d'intérêts, d'idées, de dispositifs mais surtout de relations qui sont autant de « signaux faibles », d'amorces de changements qui dessinent des différences entre PNV et PNM. Certaines tiennent au contexte territorial, à la structuration de sa gouvernance, au degré de politisation et à la place du PN dans le jeu d'acteurs. Le contexte de la Vanoise apparaît ainsi comme celui dont la structuration est la plus stable, la sensibilité aux conflits frontaux la plus forte, et donc celui dans lequel la marge de manœuvre des réformateurs est la plus étroite. Mais d'autres différences tiennent aux choix contrastés des réformateurs sur plusieurs points clé : la construction du « problème » et le pilotage de l'élaboration de la charte ; l'articulation des échelles locales et nationales ; le degré de prise de risque de comportements tranchant avec les réflexes historiques ; la façon de gérer le déploiement et la clôture de trois grandes controverses ouvertes par la charte ; ou encore la façon « d'équiper » le document charte et de gérer ses effets propres. La stylisation sociologique dans une perspective comparative « par cas » nous a permis de cerner deux idéaux-types du travail de réforme dans les politiques territoriales de la nature (notées PTN). Nous avons schématisé les trajectoires institutionnelles du PNV et du PNM en caractérisant leurs points de bifurcation. La deuxième partie de notre thèse se conclut sur un résultat a priori contre-intuitif : dans un contexte de très forte inertie institutionnelle, les choix des réformateurs et leur pratique quotidienne du travail de réforme ont une influence importante sur la trajectoire de réforme. Notre choix de problématisation dans la troisième partie de la thèse vise à comprendre pourquoi et comment, en analysant les interdépendances entre le contexte, les caractéristiques du travail de réforme et la trajectoire d'innovation institutionnelle.

Nous avons défini le concept d'autonomie, c'est-à-dire la capacité à faire ses choix propres pour orienter son avenir, en nous référant à des modèles dynamiques qui insistent sur le fait qu'elle n'est pas donnée mais se gagne ou se perd. Nous avons mis en évidence trois mécanismes principaux, à l'influence croissante dans le temps, qui réduisent l'autonomie du réformateur et limitent la marge d'innovation institutionnelle. Partant des difficultés génériques auxquelles sont confrontés tous les réformateurs, nous avons identifié plusieurs dilemmes auxquels sont spécifiquement confrontés ceux que nous avons suivis, en raison

de leur statut de cadres intermédiaires de l'administration et de la substance même des PTN. En mobilisant la théorie des Communs (E. Ostrom), nous montrons par exemple que la construction de l'action collective de transformation institutionnelle rend difficile celle de l'action collective de gestion d'un patrimoine territorial en commun, qui est pourtant l'objectif principal de changement de gouvernance mis en avant par les réformes. Par ailleurs les compétences de passeur, centrales dans le travail de réforme entrent en tension avec les compétences « d'expert de la nature » que les réformateurs des PTN doivent aussi mobiliser. Ils sont au cœur de tensions entre quatre enjeux, la cohérence de leurs actes comptant plus que leurs discours ou leurs intentions : entreprendre un changement personnel ; aider les autres à changer en les accompagnant ; assurer la continuité du service attendu ; et mettre en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables. La forte personnalisation explique que la façon dont ils incarnent la réforme dans leur pratique quotidienne a une influence importante sur la trajectoire institutionnelle. Autonomie du réformateur et marge d'innovation dans la trajectoire de réforme sont liées.

Nous soutenons la thèse suivante : l'autonomie du réformateur n'est jamais donnée ni acquise et dépend étroitement de la pratique quotidienne du travail de réforme. Le réformateur peut la construire et l'entretenir même dans un contexte d'inertie très forte des politiques qu'il s'agit de transformer, comme celui des PTN. Certaines phases de la trajectoire de transformation institutionnelle sont cruciales pour cela : son démarrage et de courtes parenthèses où le réformateur peut travailler à ce que la dynamique du processus de réforme lui-même contraste fortement avec l'inertie de la politique publique. Nous démontrons que la gestion du processus de réforme, plus que sa substance, est au cœur de la construction de l'autonomie du réformateur et de l'ouverture d'une trajectoire d'innovation. Nous en montrons précisément les modalités pratiques autour d'un travail d'interprétation, de composition et de modélisation qui fait que la lecture de l'action en cours se fait de plus en plus à travers le prisme de l'expérience collective récente (de mise en œuvre de la réforme) et moins à travers celui de l'histoire lointaine sur lequel se fonde l'inertie institutionnelle.

Notre analyse illustre concrètement qu'une institution est un assemblage aux frontières floues et en évolution permanente tout en restant la même : l'institution ne perdure qu'en se transformant sans cesse ; et elle ne change qu'en se réactualisant en permanence. Cette articulation entre reproduction et changement est sans doute au cœur du « phénomène institutionnel » et nous pouvons faire l'hypothèse que notre méthode de recherche, appliquée ici à un contexte particulier de réforme, pourrait tout autant être utilisée pour saisir dans le détail la vie quotidienne des institutions, qui échappe en général aux approches institutionnelles classiquement conduites sur le temps long.

## **Résumé en 6 pages**

Notre thèse se situe au croisement de la sociologie du changement institutionnel, de la sociologie du travail administratif et de la sociologie de l'action publique environnementale. Elle contribue à la question sociologique de l'autonomie du réformateur appréhendée de façon originale à partir d'un suivi ethnographique sur plus de six ans du travail quotidien de cadres intermédiaires de l'administration responsables de la mise en œuvre concrète d'une réforme des politiques territoriales de la nature : les directeurs de parcs nationaux (notés PNx). Notre travail de thèse repose sur trois paris : celui d'une démarche inductive, empirique et donc très largement descriptive ; celui d'une approche pragmatique sur le changement de l'action publique « en train de se faire » ; et celui d'une valorisation à la fois académique et d'accompagnement de ces décideurs publics par une recherche « en miroir de l'action ». Les deux principaux cadres théoriques mobilisés sont la sociologie de l'action organisée et la sociologie de la traduction, que nous articulons essentiellement comme modes de raisonnement et de description.

Datant initialement de 1960, la politique publique des PNx français est intéressante à étudier car elle est restée singulièrement à l'écart de grands changements qui ont fait évoluer l'action publique depuis cette date : l'évolution de la place de l'Etat avec le passage du « gouvernement de l'environnement » à la « gouvernance environnementale » ; le passage d'une vision de « protection de la nature » à celle d'une « gestion dynamique de la biodiversité » ; et l'émergence d'un impératif délibératif se traduisant notamment par des politiques publiques de plus en plus procédurales dans l'objectif d'en accroître l'efficacité et la légitimité. L'impossibilité de fait, de créer de nouveaux PNx et la multiplication de tensions locales traduisent ce décalage que la loi de réforme du 14 avril 2006 entend, si l'on se fie aux discours entourant son vote à l'unanimité, rattraper par un « changement de gouvernance » que cristallisent les chartes, projets de territoire concertés que les PNx ont cinq ans pour élaborer. En prenant une définition neutre du « réformateur » comme agent auquel revient la responsabilité de mettre en œuvre concrètement la réforme, et comme définition du « travail de réforme » l'activité quotidienne par laquelle il entend construire et conduire l'action collective de transformation institutionnelle, nous sommes parti d'une question simple : comment les directeurs de PNx s'y prennent-ils pour relever ce pari ?

Même si nous avons suivi l'ensemble des dix PNx, notre travail s'est concentré sur deux terrains principaux : le parc national de la Vanoise (PNV) et celui du Mercantour (PNM). Nous avons utilisé cinq sources de matériau empirique : des entretiens semi-directifs lors de plusieurs enquêtes ; des entretiens informatifs réguliers avec les directeurs ; l'observation participante ; l'analyse documentaire, en particulier celle des versions successives des chartes ; et les notes prises au moment des restitutions de notre travail. La multiplication des ressorts comparatifs nous a permis de nous extraire d'un matériau empirique très conséquent, avant de choisir une problématisation.

Soulignons les principaux résultats de notre thèse. Nous avons commencé par caractériser les jeux d'acteurs récurrents des territoires de PNx avant le début de l'élaboration des chartes. Quatre règles de la « gouvernance historique » s'auto-entretiennent : l'évitement qui fait des PNx une juxtaposition de mondes ; la coopération faible qui en fait une cristallisation de conflits ; la participation molle qui en fait des rassemblements sur des choix flous ; et la théâtralisation qui fonde les comportements sur des a priori et des rôles figés plus que sur des conflits concrets de valeurs ou d'intérêt. L'inertie systémique de cette régulation par la routine, l'écart entre l'ambition formelle de la réforme et la réalité, les flous du texte ainsi que son calendrier de mise en œuvre très court laissent augurer de conditions difficiles pour le travail de réforme. C'est ce que confirme l'analyse des chartes à l'épreuve des faits : leur élaboration est en effet l'occasion de mécanismes de réactualisation de la gouvernance historique et des asymétries de pouvoir autour de chacun des enjeux qui posent problème. Notre première partie aboutit autant en Vanoise que dans le Mercantour à la conclusion que globalement, la stabilité domine. Pourtant, si l'on fait le choix d'un regard plus fin et focalisé sur le trouble, le désarroi créé par la réforme, on peut caractériser de petits déplacements d'identité, d'intérêts, d'idées, de dispositifs mais surtout de relations qui sont autant de « signaux faibles », d'amorces de changements qui dessinent des différences entre PNV et PNM. Certaines tiennent au contexte territorial, à la structuration de sa gouvernance, au degré de politisation et à la place du PN dans le jeu d'acteurs. D'autres tiennent à des choix contrastés des réformateurs sur la construction du « problème » et le pilotage de l'élaboration de la charte, l'articulation des échelles locales et nationales, le degré de prise de risque de comportements tranchant avec les réflexes historiques, la façon de gérer le déploiement et la clôture de trois grandes controverses ouvertes par la charte, ou encore la façon « d'équiper » le document charte pour donner plus ou moins prise aux acteurs avec des conséquences sur les effets propres de l'objet-charte. La stylisation sociologique dans une perspective comparative « par cas » nous a permis de cerner deux idéaux-types du travail de réforme dans les politiques de la nature. Puis, dans un retour détaillé à notre

matériau empirique nous avons schématisé les trajectoires institutionnelles du PNV et du PNM en caractérisant leurs points de bifurcation. La deuxième partie de notre thèse se conclut sur un résultat a priori contre-intuitif : dans ce contexte de très forte inertie institutionnelle, les choix des réformateurs et leur pratique du travail de réforme ont une influence importante sur la trajectoire institutionnelle.

Notre choix de problématisation dans la troisième partie vise à expliquer pourquoi et comment cette influence est importante, en valorisant plusieurs spécificités de notre travail de recherche : l'approche ethnographique, l'entrée par le suivi des directeurs de PNx et les contrastes qui ont émergé entre PNV et PNM. Dans les politiques territoriales de la nature (notées PTN) qui représentent un cas limite de très forte inertie institutionnelle, les réformateurs ont-ils une marge d'autonomie et à quelles conditions ? Notre thèse défend une réponse résolument positive : l'autonomie du réformateur existe et il y a un lien fort entre elle, le contexte, les caractéristiques concrètes du travail de réforme et la forme de la trajectoire institutionnelle. Nous concluons notre troisième partie en montrant quand et comment le réformateur peut construire son autonomie individuelle, indispensable à l'autonomie institutionnelle et à l'ouverture de marges de manœuvre d'innovation pour la trajectoire institutionnelle.

Notre démonstration commence par caractériser les facteurs substantiels qui expliquent la grande inertie institutionnelle des PTN : l'inertie d'un grand écart entre discours et réalité posant les difficultés d'un travail de réforme sur une scène de théâtre ; l'inertie de clivages identitaires et de valeurs obligeant le réformateur à un chemin sinueux entre conviction éthique et réputation de neutralité ; l'inertie des êtres de nature et de leurs principaux représentants que sont les textes de droit qui par leur logique autonome cadrent fortement le travail de réforme ; et l'inertie d'une culture institutionnelle forte obligeant le réformateur à respecter une identité souvent orthogonale aux transformations contemporaines de l'action publique. En mettant ces éléments en regard de la théorie des Communs, nous concluons sur un paradoxe spécifique avec lequel le réformateur des PTN doit s'arranger : la construction de l'action collective de transformation institutionnelle rend difficile celle de l'action collective de gestion d'un patrimoine territorial en commun, qui est pourtant l'objectif principal de changement de gouvernance que mettent en avant les réformes des PTN ! Pour comprendre comment les réformateurs, dans leur travail quotidien, parviennent (ou pas) à dépasser ce paradoxe, nous avons défini un cadre analytique précis pour penser le travail de réforme. Conçu fondamentalement comme le travail de construction de la « variable

intermédiaire » entre l'organisation gestionnaire de la PTN et son contexte, nous en avons isolé trois tâches : le façonnage des interfaces ; la définition d'une stratégie ; puis sa mise en œuvre. Elles passent par trois types d'activité mobilisant des compétences, des ressources et des pratiques différentes : une activité de courtier pour créer des liens et des réseaux relationnels durables ; une activité de généraliste pour créer du sens commun et de la convergence dans l'action collective ; et un travail d'expert pour produire, arbitrer et porter la parole des « êtres de nature ». Si la littérature met largement en avant les deux premières à travers la figure d'un réformateur « passeur », notre travail montre l'importance spécifique de la troisième et un autre paradoxe auquel le réformateur des PTN doit faire face : la tension entre l'activité d'expertise et les deux autres. Nous avons enfin caractérisé un troisième paradoxe, tenant au statut de cadre intermédiaire des réformateurs que nous avons suivis. Ils doivent gérer au quotidien les tensions entre quatre enjeux : entreprendre un changement personnel souvent profond ; aider les autres à changer en les accompagnant ; assurer la continuité du service attendu tout en mettant en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables. Nous montrons que trois dimensions du travail de réforme sont nécessaires pour dépasser ces paradoxes : une dimension d'interprétation à partir d'une intention réformatrice largement floue (logique du « car ») ; une dimension de composition pour hybrider dans une même action ou de mêmes décisions une pluralité d'objectifs, de valeurs et de démarches contradictoires (logique du « et ») plutôt que de céder à la facilité des oppositions (la logique du « ou ») ; et une dimension de modélisation passant par l'exemplarité de leurs comportements. Les actes des réformateurs parlent plus que leurs mots et leurs intentions. Les messages non verbaux qu'ils délivrent à travers leurs multiples petits choix quotidiens ont plus d'influence sur les dynamiques de réactualisation ou d'évolution des comportements des autres acteurs que leurs tentatives d'usage de l'autorité ou d'une rhétorique de conviction. La cohérence entre leur propre comportement, leurs choix de méthode et les objectifs qu'ils mettent en avant influencent fortement l'envie, l'intérêt et les capacités à changer des autres. Le choix du réformateur de faire le premier le pari de la confiance vis-à-vis des autres joue, par exemple, un rôle essentiel dans le contexte de défiance global des PTN. Cette forte personnalisation explique, malgré un contexte d'inertie institutionnelle, que les choix des réformateurs et leur pratique quotidienne du travail de réforme, autrement dit la façon dont ils l'incarnent concrètement, ont une influence importante sur la trajectoire institutionnelle. Cela conforte du coup l'intérêt de se pencher sur la question sociologique de leur autonomie.

Nous avons commencé par définir le concept d'autonomie, c'est-à-dire la capacité à faire ses choix propres pour orienter son avenir, en nous référant à des modèles dynamiques qui

insistent sur le fait qu'elle n'est pas donnée mais se gagne ou se perd. Après avoir démontré que même dans le contexte de très forte inertie institutionnelle des PTN, l'autonomie du réformateur existe, nous montrons qu'il peut la construire essentiellement en début de processus puis lors de courtes fenêtres d'opportunités. Bien qu'imprévisibles, elles sont favorisées par plusieurs facteurs : la politisation du processus de réforme, son caractère « turbulent » et la façon dont a été construit le « problème-charte ». Le réformateur, en prenant des risques par rapport aux caractéristiques des règles institutionnelles antérieures, peut agir sur ces facteurs, mais encore faut-il qu'il se saisisse de ces fenêtres d'opportunité pour construire son autonomie ! Très concrètement, cela renvoie aux caractéristiques du travail de réforme qu'il conduit à travers les capacités, la réputation et la culture distinctive qu'elles lui permettent de construire. Nous montrons que trois mécanismes, à l'influence croissante dans le temps réduisent de plus en plus l'autonomie du réformateur : le jeu entre niveaux local et national avec un ministère de tutelle qui précise les contours d'une réforme au départ floue, à mesure qu'il tire partie des expériences de mise en œuvre pour solidifier des éléments de doctrine ; la dynamique de la négociation avec des jeux d'acteurs qui se durcissent et le retour de la théâtralisation à mesure que l'on s'approche de la solidification des équilibres finaux ; et la déception croissante de la part de nombreux acteurs due à l'écart, souvent attribué au travail du réformateur dont la réputation est alors fragilisée, entre la mise en œuvre concrète et les discours initiaux d'ambition formelle de la réforme interprétés à loisir par chacun. Nous concluons ainsi notre contribution à la question sociologique de l'autonomie du réformateur en montrant que malgré ces mécanismes, il peut activement entretenir son autonomie dans le temps, et que le principal levier opérant pour le faire est la gestion fine du processus de réforme lui-même. Pour reprendre un concept cher aux néoinstitutionnalistes dits « historiques » dont nous ne partageons pas les vues souvent déterministes nous avançons en effet que c'est principalement la dépendance au sentier du processus de réforme lui-même qui permet d'ouvrir une trajectoire d'innovation qui s'écarte du sentier de dépendance institutionnelle. Si le réformateur mobilise stratégiquement ce levier, la lecture de l'action en cours se fait de plus en plus à travers le prisme de l'expérience collective récente (depuis le début de la mise en œuvre de la réforme) et moins à travers celui de l'histoire lointaine. Ainsi la gestion du processus de réforme, plus que sa substance, est au cœur de la construction de l'autonomie du réformateur et de l'ouverture d'une trajectoire d'innovation institutionnelle.

Outre l'apport des résultats académiques que nous venons de souligner, notre travail de thèse a eu une valeur ajoutée pratique d'accompagnement de décideurs publics par une recherche « en miroir de l'action en train » correspondant à la posture du sociologue prônée

par Erhard Friedberg. D'autres décideurs publics ont d'ailleurs parallèlement à la thèse, fait appel à nous dans ce sens. Notre travail a également eu une valeur ajoutée méthodologique en montrant la possibilité de produire sur le temps court des connaissances sur le changement sans adopter une vision normative ou modélisatrice toujours réductrice. Cela demande une posture, une terminologie et une méthodologie ethnographique spécifiques. En complément de la problématisation que nous avons choisie, la richesse de notre matériau empirique laisse envisager de nombreuses pistes d'approfondissement possibles dont plusieurs ont été esquissées dans la thèse : la question des rapports entre homme et nature à travers le prisme d'une politique territoriale de la nature (sociologie de l'environnement) ; la question de la concertation et de ses effets sur l'action publique (sociologie de la participation) ; celle du rôle de la charte dans la transformation de l'action publique (sociologie des objets et approche par les instruments) ; la question de la politisation des enjeux environnementaux (sociologie politique) ; celle de la gouvernance territoriale de la nature (théories de la régulation) ou encore la question de la réforme de l'Etat et de ses visages du national au local (sociologie de l'administration et de la réforme de l'Etat). Nous donnons également en ouverture finale quelques perspectives réflexives sur la théorisation de notre posture de recherche et du rôle, que nous pensons particulièrement utile, du sociologue comme expérimentateur chargé de recueillir en continu le résultat de l'action en cours et de le restituer pour permettre aux acteurs une dynamique d'apprentissage collectif continu : dans un monde complexe, une mauvaise expérience n'est pas celle qui échoue, mais celle dont on n'apprend rien pour la suivante.

# **Table des matières détaillée**

<b>Avertissement.....</b>	<b>3</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>4</b>
<b>Remerciements.....</b>	<b>7</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>8</b>
<b>Liste des sigles et abréviations.....</b>	<b>12</b>
<b>Prologue.....</b>	<b>15</b>
<b>Introduction générale.....</b>	<b>19</b>
Chapitre 1 : Situation dans le champ de la recherche, dispositif de recherche et problématisation	21
Section 1 : Situation dans le champ de la recherche .....	21
1.1 : Une approche sociologique de l'action publique par la mise en œuvre .....	21
1.2 : Le changement institutionnel « en train de se faire » comme problème sociologique.....	22
1.3 : Une thèse au croisement de trois champs : sociologie du changement institutionnel, sociologie du travail administratif et sociologie de l'environnement .....	24
1.4 : Sociologie de l'action organisée et sociologie de l'acteur-réseau comme cadres théoriques principaux.....	25
1.4.1 : Deux courants de la sociologie de l'action aux fondements très proches et pourtant souvent opposés .....	26
1.4.2 : Deux courants sociologiques mobilisés en complémentarité .....	28
1.5 : Principales définitions structurantes .....	29
1.5.1 : Acteur et action des non-humains .....	29
1.5.2 : Gouvernance.....	30
1.5.3 : Politiques territoriales de la nature.....	32
1.5.4 : Développement durable .....	33
1.5.5 : Institution et innovation institutionnelle.....	33
1.5.6 : Réformateur et travail de réforme .....	34
1.5.7 : Autonomie .....	35

Section 2 : Dispositif de recherche .....	36
2.1 : Terrains de recherche .....	36
2.1.1 : Les PNx comme terrain de recherche sociologique et dans la littérature .....	36
A : La politique publique des PNx .....	36
B : Les parcs nationaux dans la littérature scientifique .....	40
2.1.2 : Deux parcs nationaux comme terrains principaux .....	41
2.2 : Hypothèses de recherche et choix structurants .....	44
2.2.1 : L'hypothèse académique d'une première trajectoire de transformation institutionnelle à l'occasion de l'élaboration des chartes .....	44
2.2.2 : L'hypothèse pratique d'une possibilité de recherche sur l'action en train de se faire équilibrée entre résultats académiques et aide à l'action publique .....	44
2.2.3 : L'hypothèse méthodologique d'une possibilité d'approche pragmatique du changement de l'action publique en train de se faire .....	45
2.2.4 : L'hypothèse heuristique de deux entrées concrètes pertinentes pour étudier le changement des PNx en train de se faire .....	47
A : Une première entrée par l'objet « charte » .....	47
B : Une deuxième entrée par le travail quotidien de réforme conduit par des cadres intermédiaires .....	50
2.3 : Calendrier et méthodologie de recherche .....	51
2.3.1 : Une approche ethnographique, empirique, inductive et descriptive .....	51
2.3.2 : Un calendrier adapté au calendrier d'élaboration des chartes de PNx .....	53
2.3.3 : Une diversité de méthodes et de matériaux bruts .....	54
Section 3 : Problématisation, thèse et principaux résultats .....	58
3.1 : Principaux résultats intermédiaires .....	59
3.2 : Problématisation et thèse soutenue .....	60
Conclusion du chapitre 1 : Situation dans le champ de la recherche et dispositif de recherche .....	63
Conclusion de l'introduction générale : un plan de thèse reflétant un parcours de réflexion .....	64
<b>Partie I - L'élaboration des chartes comme occasion de réactualisation .....</b>	<b>65</b>
Chapitre 2 : Les conditions « a priori » difficiles du travail de réforme des parcs nationaux .....	68
Section 1 : La "gouvernance historique" des parcs nationaux .....	68
1.1 : Matériau brut et méthodologie : le raisonnement de l'analyse stratégique .....	68

1.2 : Des symptômes aux règles du jeu de la « gouvernance historique » des PNx...	69
1.2.1 : Trois symptômes récurrents dans le pilotage, le management interne et la gouvernance territoriale des PNx .....	69
A : Caractérisation du pilotage, du management interne et de la gouvernance territoriale des PNx .....	70
B : Trois symptômes récurrents et interdépendants .....	73
1.2.2 : Quatre régularités de comportements expliquant ces symptômes.....	74
Section 2 : La dépendance au sentier de la politique publique .....	78
2.1 : Des règles du jeu fortement institutionnalisées et qui « font système » .....	78
2.2 : Une illustration de la gouvernance historique des PNx et de ses ancrages.....	80
2.3 : Le modèle de la dépendance au sentier .....	86
Section 3 : Des contraintes inhérentes à la réforme de 2006.....	87
3.1 : La réforme des parcs nationaux français de 2006.....	87
3.2 : Un grand écart entre ambition formelle de la réforme et réalité .....	89
3.3 : Les ambivalences d'une loi votée à l'unanimité.....	91
3.4 : Un calendrier irréaliste pour des changements profonds n'émanant pas des acteurs locaux.....	92
Conclusion du chapitre 2 : La réforme de 2006 comme pari impossible ? .....	93
Chapitre 3 : L'élaboration des chartes à l'épreuve de la mise en œuvre concrète.....	94
Section 1 : La charte du parc national de la Vanoise à l'épreuve des faits.....	94
1.1 : La rédaction du « caractère » du PNV : la réaffirmation d'une suprématie de la logique juridico-administrative.....	96
1.1.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance .....	96
1.1.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	100
1.1.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective .....	103
1.1.4 : Résolution du problème de rédaction du caractère du PNV.....	104
1.2 : La rédaction d'un préambule à la charte : la réactualisation du rassemblement sur des choix flous .....	106
1.2.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance .....	106
1.2.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	107
1.2.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective .....	112
1.2.4 : Résolution du problème de rédaction du préambule de la charte du PNV .....	112
1.3 : Les projets d'extension des stations de ski : une réactualisation des conflits et de la théâtralisation.....	115
1.3.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance .....	115

1.3.2 : Exemple concret du domaine de Val Cenis-Termignon en Maurienne.....	116
1.3.3 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	118
A : Un passage en force de la première cartographie .....	120
B : L'enclenchement d'une spirale de surenchère .....	122
C : Une tentative de solution au niveau politique national.....	125
1.3.4 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective .....	126
1.3.5 : Résolution du problème de l'extension des stations de ski en Vanoise.....	128
1.4 : La stratégie touristique et le modèle des stations de ski : une réactualisation de stratégies d'évitement.....	131
1.4.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance .....	131
1.4.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	133
1.4.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective .....	137
1.4.4 : Résolution du problème de la stratégie touristique de territoire et du modèle économique des stations.....	138
Section 2 : La charte du parc national du Mercantour à l'épreuve des faits .....	144
2.1 : L'alevinage des lacs de montagne : une réactualisation de la juxtaposition des rationalités naturaliste et politique .....	145
2.1.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance .....	145
2.1.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	146
2.1.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective .....	149
2.1.4 : Analyse de la résolution du problème de rédaction du « point dur » : derrière la stabilité, l'innovation ? .....	151
2.2 : L'hydroélectricité : une réactualisation des conflits et de la théâtralisation .....	153
2.2.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance .....	153
A : Un enjeu local autour de projets de microcentrales.....	153
B : Un enjeu fort de sécurisation de l'alimentation électrique de l'est de la Région PACA .....	154
2.2.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	155
2.2.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective .....	160
2.2.4 : Analyse de la résolution du problème de rédaction du « point dur » : derrière la stabilité, l'innovation ? .....	161
2.3 : Urbanisme et agriculture : une réactualisation du rassemblement sur des choix flous.....	164

2.3.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance .....	164
A : PNM et agriculture : une sortie progressive du traumatisme du retour du loup .....	164
B : PNM et urbanisme : pression foncière et immobilière sur un PN « périurbain » .....	166
2.3.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	167
2.3.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective .....	172
2.3.4 : Analyse de la résolution du problème de rédaction du « point dur » : derrière la stabilité, l'innovation ? .....	173
2.4 : Le développement des stations de ski : de la théâtralisation à de nouvelles modalités d'action collective ?.....	175
2.4.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance .....	175
2.4.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	176
2.4.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective .....	180
2.4.4 : Analyse de la résolution du problème de rédaction du « point dur » : derrière la stabilité, l'innovation ? .....	181
Conclusion du chapitre 3 : PNV et PNM, deux PNx pour une même histoire ?.....	183
Conclusion de la partie I : une dominante de réactualisation .....	184
Section 1 : La réactualisation de la gouvernance historique .....	185
1.1 : La stabilité du « triangle de l'expertise historique » et des alliances qui le soutiennent .....	185
1.2 : La réactualisation des « règles de la gouvernance historique » .....	187
1.3 : Des « règles de la gouvernance historique » qui « font système » .....	189
Section 2 : Le renforcement du pouvoir d'acteurs qui étaient déjà « aux commandes » .....	191
2.1 : Le maintien de la prépondérance du ministère de l'Ecologie et de sa logique juridico-administrative .....	192
2.2 : Un rôle déterminant des directions des PNx, qui tiennent la plume pour rédiger la charte .....	197
2.3 : Un pouvoir renforcé des maires .....	198
Section 3 : Des chartes en continuité avec le fonctionnement antérieur sur le cœur, et peu ambitieuses sur l'aire d'adhésion.....	201
3.1 : Une percolation du référentiel du développement durable en cœur et en aire d'adhésion qui confirme les équilibres antérieurs.....	201
3.2 : Des chartes dont l'ambition déçoit les défenseurs de la nature .....	205
3.3 : Le paradoxe de chartes de parcs nationaux moins ambitieuses que les chartes de parcs naturels régionaux.....	206

3.3.1 : Parc national et parc naturel régional : une même approche des enjeux agricoles et urbanistiques, mais des chartes d'ambition différente .....	206
3.3.2 : Quatre facteurs explicatifs de l'ambition moindre des chartes de PNx .....	209
Section 4 : Derrière la stabilité, des innovations institutionnelles ? .....	214
<b>Partie II - L'élaboration des chartes comme trajectoire d'innovation institutionnelle.</b>	<b>217</b>
Chapitre 4 : Deux trajectoires d'innovation institutionnelle aux logiques internes contrastées	219
Section 1 : Approche théorique et méthodologique .....	220
1.1 : Approche théorique.....	220
1.2 : Approche méthodologique .....	222
1.3 : Une représentation arborescente à vocation heuristique.....	223
Section 2 : Analyse comparative du « terreau » de l'élaboration des chartes .....	224
2.1 : Un contexte externe offrant plus de marge de manœuvre dans le PNM que dans le PNV .....	224
2.1.1 : En Vanoise : une économie solide avec des logiques individualistes, et des projets d'action collective concurrents .....	225
2.1.2 : Dans le Mercantour : une économie fragile, des logiques d'alignement politique et un arrière-pays « délaissé » .....	225
2.2 : Un EP-PNV soudé et d'une grande cohésion culturelle vs un EP-PNM « qui se cherche » .....	228
2.2.1 : En Vanoise : la grande cohésion interne et culturelle d'un EP-PNV en « ordre de marche » pour élaborer la charte.....	228
2.2.2 : Dans le Mercantour : insécurisation et clivages internes pour un EP-PNM « qui se cherche » avant d'élaborer la charte .....	230
2.3 : Un EP-PNV sans « prise » sur les acteurs du territoire vs des attentes et un dialogue qui s'amorce dans le PNM.....	231
2.3.1 : En Vanoise : des relations ponctuelles, souvent conflictuelles et une action de l'EP-PNV encadrée par une « double vigilance » avec peu de marge de manœuvre.....	231
2.3.2 : Dans le Mercantour : des relations apaisées, des attentes et un tandem singulier entre directeur et président de l'EP-PNM qui amorce le dialogue.....	232
2.4 : Synthèse et mise en perspective à l'aune de la littérature .....	234
Section 3 : Analyse comparative de la construction du « problème-charte », des stratégies et des mécanismes qu'elle enclenche .....	236

3.1 : L'arrivée de la charte dans l'espace public : déclinaison descendante de la loi (PNV) vs problématisations ascendantes multiples (PNM) .....	236
3.1.1 : Pédagogie sur l'application de la loi, discours de continuité et problématisation unique en Vanoise.....	236
3.1.2 : Construction d'une ambition de territoire comme socle d'un discours de rupture et problématisations ascendantes multiples dans le Mercantour .....	237
3.2 : Le cadre de référence dominant : cadres de pensée et ressources internes (PNV) vs décentrage et mobilisation de ressources externes (PNM) .....	240
3.2.1 : Une approche technique et thématique mobilisant quasi exclusivement des ressources internes à l'EP-PNV .....	240
3.2.2 : Une approche par le territoire « vécu » et la mobilisation systématique de ressources externes à l'EP-PNM.....	242
3.3 : Les stratégies et mécanismes systémiques qui s'enclenchent sur la construction du problème « charte » .....	245
3.3.1 : Volonté de contrôle direct de l'EP-PNV vs défection et théâtralisation par les élus : une crise larvée et des logiques de « guerre de tranchée » .....	245
3.3.2 : Enrôlement et contrôle indirect par l'EP-PNM entre cadrages et débordements, alliances et conflits ouverts .....	249
3.4 : Synthèse et mise en perspective à l'aune de la littérature .....	254
Section 4 : Analyse comparative du pilotage de l'élaboration des chartes : leadership et articulation d'échelles .....	257
4.1 : Le pilotage du processus d'élaboration des chartes entre leadership technique et politique .....	257
4.1.1 : Un pilotage à dominante administrative et technique et une absence de leadership politique dans le PNV.....	257
4.1.2 : ne hybridation entre pilotage politique du processus et pilotage technique du contenu de la charte dans le PNM.....	259
4.2 : L'articulation des dynamiques de changement du management interne et de la gouvernance territoriale .....	261
4.2.1 : La sécurisation et la stabilité interne choisies comme point d'appui pour faire évoluer la gouvernance territoriale en Vanoise.....	261
4.2.2 : Une mise à l'épreuve autant interne qu'externe et des relations avec les acteurs extérieurs comme point d'appui pour faire évoluer l'interne de l'EP-PNM	263
4.3 : L'articulation entre niveaux local, inter-parcs et national dans l'élaboration de la charte .....	265

4.3.1 : Les parcs nationaux comme politique publique singulière dans laquelle l'Etat central reste fort ? .....	265
4.3.2 : En Vanoise : une primeur accordée au niveau national et la mobilisation récurrente des points d'appui nationaux dans la négociation locale .....	268
4.3.3 : Dans le Mercantour : une importance variable accordée au niveau national en fonction de la négociation locale et un interfaçonnage des niveaux territoriaux .....	270
4.4 : Synthèse et mise en perspective à l'aune de la littérature .....	273
Conclusion du chapitre 4 : Deux trajectoires d'innovation institutionnelle aux logiques internes contrastées .....	276
Chapitre 5 : Regards croisés de trois approches théoriques pour « traquer » l'innovation	282
Section 1 : Comportements d'acteurs, leviers de changement et facteurs d'inertie.....	283
1.1 : Une première grille de lecture à partir de la littérature sur le changement institutionnel.....	283
1.2 : En Vanoise : l'intériorisation des contraintes de l'ordre institutionnel et des comportements d'acteurs qui consolident la gouvernance historique.....	286
1.2.1 : Une inertie institutionnelle particulièrement ancrée en Vanoise .....	286
A : Le poids du contexte institutionnel et l'intériorisation des contraintes de l'ordre institutionnel .....	286
B : Des effets procéduraux qui encadrent fortement le travail de réforme .....	286
C : Le poids des bénéficiaires directs et indirects.....	287
1.2.2 : Des comportements d'acteurs qui consolident la gouvernance historique .	288
1.3 : Dans le Mercantour : des points d'appui sur des équilibres fragilisés et des prises de risques qui « ouvrent le jeu » .....	290
1.3.1 : Changements exogènes, dynamiques endogènes et évolution des configurations d'acteurs comme points d'appui sur un terreau fragilisé .....	290
1.3.2 : Des prises de risques d'acteurs qui « ouvrent le jeu » .....	291
1.4 : Conclusion : des comportements d'acteurs qui accentuent les caractéristiques du contexte .....	293
Section 2 : Déploiement et clôture des controverses soulevées par la charte.....	295
2.1 : Une deuxième grille de lecture à partir de la littérature sur l'analyse des controverses .....	295
2.1.1 : Approche théorique de suivi des controverses .....	295
2.1.2 : Les trois grandes controverses ouvertes par la charte.....	297

2.2 : En Vanoise : des tentatives de cantonnement qui transforment les controverses en « guerres de tranchée » .....	299
2.2.1 : Des tentatives récurrentes d'évitement, de cantonnement ou de sous-estimation des controverses.....	299
2.2.2 : L'éclatement des controverses avec un haut degré de généralités.....	301
2.2.3 : Des controverses impossibles à clôturer, qui tournent à l'arbitrage autoritaire ou aux « guerres de tranchées » .....	302
2.3 : Dans le Mercantour : une charte comme opportunité de déploiement de multiples petites controverses qui « déplacent les lignes » .....	304
2.3.1 : Du trouble et du désarroi créé par des controverses que les acteurs « font vivre » .....	304
2.3.2 : Une spécification et une territorialisation en de multiples petites controverses concrètes qui vivent en marge de la charte .....	306
2.3.3 : Des effets d'apprentissage, des déplacements et une reconfiguration potentielle des réseaux de coopération.....	308
2.4 : Conclusion de l'approche par les controverses .....	313
Section 3 : Effets propres et rôle de l'objet charte.....	314
3.1 : Une troisième grille de lecture à partir de la littérature sur le rôle des instruments et des objets .....	314
3.1.1 : L'approche par les instruments d'action publique .....	314
3.1.2 : L'approche de la sociologie des objets et des collectifs humains/non-humains .....	317
3.2 : En Vanoise : un objet de plus qui reflète et stabilise la gouvernance existante	319
3.2.1 : Un document perçu comme normatif, que les acteurs investissent de leurs intérêts individuels.....	319
3.2.2 : Un équipement du document qui reflète la juxtaposition et les conflits entre acteurs .....	320
3.2.3 : Un instrument composite : du « pacte de non agression à quinze ans » qui stabilise la gouvernance existante, au conflit larvé sans ambition territoriale.....	322
3.3 : Dans le Mercantour : un objet « frontière » solidifiant un socle potentiel de coopération sans consensus.....	323
3.3.1 : La rédaction d'un document comme opportunité indirecte de construction en commun .....	324
3.3.2 : Un équipement qui donne « prise » aux acteurs, avec des effets propres inattendus : la charte comme « objet frontière » .....	325

3.3.3 : Un assemblage cohérent solidifiant de nouvelles bases potentielles d'action collective territoriale.....	326
3.4 : Conclusion de l'approche par les objets.....	330
Conclusion du chapitre 5 : Regards croisés de trois approches théoriques pour « traquer » l'innovation .....	331
Conclusion de la partie II : L'importance des choix des réformateurs sur la trajectoire institutionnelle .....	334
Section 1 : Mise en récit de deux trajectoires institutionnelles contrastées .....	334
1.1 : Deux articulations contrastées entre stabilité et innovation .....	334
1.2 : Mise en récit des trajectoires d'innovation institutionnelle de la Vanoise et du Mercantour .....	337
Section 2 : Choix des réformateurs et facteurs contextuels .....	340
2.1 : Un diagramme heuristique pour discerner l'incidence des choix des réformateurs et les facteurs contextuels .....	341
2.1 : Schématisation des trajectoires de réforme du PNV et du PNM.....	343
<b>Partie III - Réformateurs au quotidien : autonomie et travail de réforme des politiques territoriales de la nature.....</b>	<b>349</b>
Chapitre 6 :     Problématisation autour du travail de réforme des politiques territoriales de la nature             351	
Section 1 : Réformateur, travail de réforme, contexte et trajectoire institutionnelle .....	351
1.1 : Définitions et approche choisie .....	351
1.2 : Une problématisation suivant la perspective proposée par Niels fligstein.....	354
Section 2 : Un problème d'action collective à l'aune de la tragédie des communs.....	357
2.1 : Action collective et tragédie des communs.....	357
2.2 : Action collective de transformation institutionnelle et action collective de gestion d'un patrimoine commun.....	360
2.2.1 : Faire de la gestion de la nature un problème commun : un pari loin d'être gagné !.....	360
2.2.1 : Le paradoxe d'une action collective de transformation institutionnelle qui contrarie l'action collective de gestion en patrimoine commun .....	362
Section 3 : Travail de réforme et spécificités des politiques territoriales de la nature...365	
3.1 : L'inertie du discours et de son écart avec la réalité : les difficultés d'un travail de réforme complexe sur une scène de théâtre .....	366
3.2 : L'inertie des clivages identitaires et des valeurs : la sinuosité d'un travail de réforme entre conviction éthique et réputation de neutralité.....	370

3.3 : L'inertie des non-humains et de leurs représentants : les difficultés d'un travail de réforme cadré par les êtres de nature et la logique autonome du droit.....	374
3.4 : L'inertie d'une culture institutionnelle spécifique : un travail de réforme entre respect d'une identité et transformations contemporaines de l'action publique .....	378
Conclusion du chapitre 6 : Travail de réforme et spécificités substantielles des politiques territoriales de la nature.....	382
Chapitre 7 : Pratiques, figures et dilemmes du réformateur dans les politiques territoriales de la nature	386
Section 1 : Le travail de réforme comme travail de construction de la « variable intermédiaire » .....	387
1.1 : Activités, compétences et ressources d'un travail de réforme combinant production, médiation et « mise en politique » .....	387
1.2 : Les trois tâches spécifiques du travail de réforme pour « construire la variable intermédiaire » .....	392
1.3 : Deux idéaux-types du travail de réforme des politiques territoriales de la nature	394
Section 2 : Le travail de réforme comme activité complexe et paradoxale de « cadres intermédiaires de changement » .....	397
2.1 : Une approche des politiques de réforme de l'Etat par l'activité des « cadres intermédiaires » de l'administration.....	397
2.2 : Complexité et paradoxes du travail des cadres « intermédiaires de réforme » par ceux qui le vivent .....	401
2.2.1 : Tensions et paradoxes des enjeux du cadre « intermédiaire de réforme »	401
A : Entreprendre un changement personnel.....	401
B : Aider les autres dans la trajectoire de changement .....	403
C : Assurer la continuité du travail habituel .....	404
D : Mettre en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables.....	406
2.2.2 : Tensions et paradoxes entre enjeux du cadre « intermédiaire de réforme » .....	408
A : Entreprendre un changement personnel et/ou mettre en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables ? .....	408
B : Entreprendre un changement personnel et/ou assurer la continuité du travail habituel ? .....	411
C : Aider les autres dans la trajectoire de changement et/ou assurer la continuité du travail habituel ? .....	411
D : Entreprendre un changement personnel et/ou aider les autres dans la trajectoire de changement ? .....	413

E : Aider les autres dans la trajectoire de changement et/ou mettre en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables ? .....	415
F : Mettre en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables et/ou assurer la continuité du travail habituel ?.....	416
Conclusion du chapitre 7 : interprétation, composition et modélisation au cœur du travail des « cadres intermédiaires de réforme » .....	417
Conclusion de la partie III : l'autonomie du réformateur au cœur de la trajectoire d'innovation institutionnelle .....	422
Section 1 : Le concept d'autonomie pour penser les interdépendances entre contexte, travail de réforme et trajectoire d'innovation institutionnelle .....	422
1.1 : Le cycle de l'autonomie selon Nola-Katherine Symor.....	422
1.2 : Le cycle de l'autonomie institutionnelle selon Daniel P. Carpenter.....	424
Section 2 : L'autonomie du réformateur entre contexte et trajectoire institutionnelle ....	426
2.1 : Autonomie du réformateur et contexte : trois niveaux d'autonomie interdépendants à prendre en compte .....	426
2.1.1 : Autonomie du réformateur et autonomie territoriale .....	426
2.1.1 : Autonomie du réformateur et autonomie institutionnelle .....	427
2.1.1 : Autonomie du réformateur au sein de l'institution gestionnaire de la PTN .....	429
2.2 : Autonomie du réformateur et dynamique de transformation institutionnelle.....	431
2.2.1 : Une autonomie des réformateurs contrastée en fin de processus d'élaboration des chartes entre PNV et PNM .....	432
2.2.2 : Trois dynamiques qui réduisent « mécaniquement » l'autonomie au cours de la trajectoire de transformation institutionnelle.....	433
2.2.3 : L'autonomie du réformateur comme condition nécessaire à l'existence d'une marge d'innovation institutionnelle.....	434
Section 3 : Autonomie du réformateur et travail de réforme.....	436
3.1 : Quand le réformateur façonne-t-il son autonomie ? .....	437
3.1.1 : Le modèle des « fenêtres d'opportunité » .....	437
3.1.2 : « Fenêtres d'opportunité » et points de bifurcation des trajectoires de réforme.....	438
3.1.3 : Construire son autonomie en début de processus et lors de courtes « fenêtres d'opportunité » .....	441
3.2 : Comment le réformateur construit-il son autonomie ? .....	442

3.2.1 : Une combinaison spécifique du travail de courtier, de généraliste et d'expert .....	442
3.2.2 : La construction de capacités, d'une culture et d'une réputation distinctives .....	444
3.3 : Quel critère de choix au quotidien et quel levier principal le réformateur mobilise-t-il pour y parvenir ? .....	448
3.3.1 : L'autonomie comme critère de choix dans un travail quotidien fait d'ajustements permanents .....	448
3.3.2 : La gestion du processus de réforme comme levier principal pour construire et entretenir l'autonomie du réformateur .....	450
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>457</b>
Section 1 : Problématisation et thèse défendue .....	458
Section 2 : Résultats principaux et valeur ajoutée de la thèse .....	460
2.1 : Analyse empirique et caractérisation théorique de la très forte inertie institutionnelle des politiques de la nature .....	461
3.3.3 : Quatre facteurs substantiels de l'inertie spécifique des politiques territoriales de la nature .....	461
3.3.4 : Le piège d'une injonction contradictoire pour le réformateur des politiques territoriales de la nature .....	463
3.4 : Explication d'un paradoxe apparent : dans ce contexte de très forte inertie institutionnelle, la pratique du travail de réforme a une influence importante .....	463
3.4.1 : Un cadre général d'analyse du travail de réforme conduit par des cadres intermédiaires de l'administration .....	464
3.4.2 : La grande importance des caractéristiques du travail de réforme sur la trajectoire institutionnelle même dans un contexte de grande inertie .....	466
3.5 : Contribution à la question sociologique de l'autonomie des réformateurs quand ils sont cadres intermédiaires de l'administration .....	467
3.5.1 : Même dans un contexte de très forte inertie institutionnelle, l'autonomie du réformateur existe .....	467
3.5.2 : L'autonomie du réformateur n'est ni donnée, ni acquise : elle est construite en mobilisant comme levier principal la gestion du processus de réforme lui-même .....	468
3.6 : Trois types de valeur ajoutée de la thèse .....	470
3.6.1 : Une valeur ajoutée académique .....	470

3.6.2 : La valeur ajoutée pratique d'un accompagnement par une recherche « en miroir de l'action en train de se faire » .....	471
3.6.3 : Une valeur ajoutée méthodologique .....	475
Section 3 : Limites et perspectives .....	480
3.7 : Ecueils évités et limites rencontrées .....	480
3.7.1 : L'écueil d'une approche normative ou évaluative : pour ou contre le modèle de parc national de la loi de 2006 ? .....	480
3.7.2 : L'écueil des grands clivages de la littérature sur le changement institutionnel .....	482
3.7.3 : L'écueil de la modélisation.....	482
3.7.4 : Plusieurs limites difficiles à dépasser.....	484
3.8 : De nombreuses pistes d'approfondissement scientifique possibles dont plusieurs sont en cours .....	487
3.8.1 : La question de la réforme et des figures de l'Etat du national au local.....	488
3.8.2 : Réflexivité sur un parcours de recherche pour théoriser la posture « d'accompagnement par une recherche en miroir de l'action en train de se faire » .....	496
A : La finalité d'un accompagnement de l'action par une « recherche en miroir ».....	498
B : La subtile construction relationnelle entre chercheur et acteurs.....	500
C : La question de l'évaluation de cette posture de recherche.....	503
3.9 : Une histoire qui continue de s'écrire.....	506
<b>Bibliographie .....</b>	<b>509</b>
<b>Résumé en 3 pages .....</b>	<b>536</b>
<b>Résumé en 6 pages .....</b>	<b>539</b>
<b>Table des matières détaillée .....</b>	<b>545</b>
<b>Table des illustrations et encadrés .....</b>	<b>559</b>
<b>Principales définitions utilisées .....</b>	<b>564</b>
<b>Table des matières des annexes (volume 2) .....</b>	<b>573</b>
<b>Listes des notes d'approfondissement scientifique (volume 3) .....</b>	<b>580</b>

# **Table des illustrations et**

## **encadrés**

Encadré 1 : Positionnement de la thèse dans la littérature .....	24
Encadré 2 : Carte des dix parcs nationaux français (2013) précisant les zones faisant l'objet d'une réglementation spécifique (vert foncé) et les zones « tampon » de développement durable qui les entourent (vert clair). Source : Parcs Nationaux de France (noté PNF) .....	38
Encadré 3 : Parc national de la Vanoise et parc national du Mercantour (tels que présentés dans leurs atlas en 2008. Zone centrale –protégée- en violet, zone périphérique en vert)....	43
Encadré 4 : Vocabulaire territorial de la loi de 2006 et incidences du principe d'adhésion volontaire (ou pas) des communes à la charte du PN.....	49
Encadré 5 : Quatre dimensions pour un objet juridique « charte » non identifié.....	50
Encadré 6 : Calendrier global de notre travail de thèse : un suivi ethnographique de l'élaboration des chartes des parcs nationaux sur plus de 6 ans .....	54
Encadré 7 : Dessin illustratif des débuts de partenariat dans la dynamique de l'élaboration de la charte (août 2009) .....	57
Encadré 8 : trois « symptômes » de la gouvernance historique des PNx qui font système ...	74
Encadré 9 : Schématisation de l'EP-PN en interne et dans son environnement organisationnel.....	76
Encadré 10 : Quatre configurations organisationnelles héritées de la mise en œuvre de la loi de 1960 ayant créé les parcs nationaux français .....	77
Encadré 11 : Une gouvernance historique des PNx faite de clivages multiples .....	77
Encadré 12 : Le triangle de la « carte de l'expertise historique » des PNx.....	79
Encadré 13 : Le triangle de la « carte de l'expertise historique » des PNx qualifié.....	79
Encadré 14 : Les travaux de la retenue collinaire dite « de Bellevarde » .....	85
Encadré 15 : Les principaux paris de la loi de 2006 prennent à revers la gouvernance historique.....	90
Encadré 16 : Principales versions intermédiaires de la charte du PNV.....	96
Encadré 17 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNV sur le caractère (juillet 2010) .....	103
Encadré 18 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNV sur le préambule des élus (début 2011) .....	109

Encadré 19 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNV sur le préambule des élus (début 2011) .....	111
Encadré 20 : Carte des vocations du PNV associée à l'APS (mai 2010) et à l'APD (juillet 2010).....	121
Encadré 21 : Carte des vocations du PNV après concertation avec les communes (février 2011).....	123
Encadré 22 : Sociogramme des relations entre acteurs du PNV autour de la cartographie des extensions potentielles des stations de ski (juin 2011).....	126
Encadré 23 : Carte des vocations du PNV proposée au CA du 28/3/12 .....	129
Encadré 24 : Sociogramme des relations entre acteurs du PNV autour de la cartographie des extensions potentielles des stations de ski (juin 2012).....	131
Encadré 25 : 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).....	135
Encadré 26 : 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) .....	137
Encadré 27 : 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).....	140
Encadré 28 : Principales versions intermédiaires de la charte du PNM .....	145
Encadré 29 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'alevinage des lacs d'altitude (mars 2010) .....	148
Encadré 30 : Le triton alpestre (photo Mathieu Denoël).....	149
Encadré 31 : 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) .....	152
Encadré 32 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité (17 juin 2010) .....	156
Encadré 33 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité (23 juin 2010) .....	157
Encadré 34 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité (janvier à avril 2011).....	160
Encadré 35 : secteur de Sospel sur la cartographie des vocations du PNM associée à V0 (mars 2010).....	170
Encadré 36 : secteur de Sospel sur la cartographie des vocations du PNM (V1 septembre 2010).....	171
Encadré 37 : Sociogramme autour des enjeux d'urbanisme et de foncier agricole (fin 2010) .....	172
Encadré 38 : comparaison des cartographies des vocations associées à V1 (avril 2010 au-dessus) et VF (juillet 2012 au-dessous) sur le secteur de Péone-Valberg .....	174

Encadré 39 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur les stations de ski (janvier à avril 2011) .....	180
Encadré 40 : Superposition entre la carte de l'expertise historique des PNx et les jeux d'acteurs récurrents autour de la rédaction des points durs des chartes du PNV et du PNM .....	186
Encadré 41 : Illustration des phases nationales et locales du processus d'élaboration de la charte du PNM, comparant le calendrier législatif initial de la loi de 2006, et le calendrier suivi .....	195
Encadré 42 : Cartes des parcs nationaux et parcs naturels régionaux existant ou en projet dans la Région PACA, 2011 .....	207
Encadré 43 : Effets juridiques de la charte (automatiques pour le cœur et en cas de décision d'adhésion de la commune en aire d'adhésion).....	211
Encadré 44 : Le changement dans l'action collective vu comme processus d'innovation selon la perspective de la sociologie de la traduction.....	220
Encadré 45 : Les différents degrés et modes d'association du public (Dziedzicki 2003) .....	222
Encadré 46 : Thèmes des ateliers prospectifs du PNV .....	241
Encadré 47 : Quelques questions parmi lesquelles choisir lors des réunions valléennes (PNM).....	243
Encadré 48 : Des discours parallèles sur des scènes parallèles.....	248
Encadré 49 : Brise roche au dessus du lac de Rabuons, reportage FR3 (31/08) et TF1 (2/9/2008).....	250
Figure 50 : Manifestation contre le projet de sentier des balcons du Mercantour (20/9/2008) .....	251
Encadré 51 : Négociation et délibération (méthode de résolution de problème). Deux modèles qu'épousent les débuts des processus d'élaboration des chartes du PNV et du PNM .....	256
Encadré 52 : Deux trajectoires d'innovation institutionnelle aux logiques internes contrastées .....	276
Encadré 53 : Exemples de comportements d'acteurs qui consolident la gouvernance historique de la Vanoise .....	289
Encadré 54 : Exemples de comportements d'acteurs qui tranchent avec la gouvernance historique du PNM.....	292
Encadré 55 : Trois controverses principales soulevées par la charte.....	297
Encadré 56 : Déplacements dus au déploiement de multiples petites controverses dans le PNM .....	308
Encadré 57 : Cinq grands modèles d'instruments par P. Lascoumes et P. Le Galès (2004) en s'appuyant sur (Hood 1986, Howlett 1991).....	315

Encadré 58 : Deux trajectoires d'innovation institutionnelle aux logiques internes contrastées .....	333
Encadré 59 : Diagramme « ouverture vs affirmation d'identité » pour représenter la trajectoire d'élaboration des chartes du PNV et du PNM.....	341
Encadré 60 : Diagramme « ouverture vs affirmation d'identité » et mots clé pour représenter la trajectoire d'élaboration des chartes du PNV et du PNM .....	343
Encadré 61 : Tracés des trajectoires d'élaboration des chartes du PNM et du PNV dans le diagramme « ouverture vs affirmation d'identité » .....	343
Encadré 62 : Points de bifurcation de la trajectoire d'élaboration de la charte du PNV .....	345
Encadré 63 : Points de bifurcation de la trajectoire d'élaboration de la charte du PNM.....	346
Encadré 64 : Le dilemme du prisonnier (Albert W. Tucker, 1950).....	358
Encadré 65 : La gestion des communs, contexte et effets en retour (Ostrom et Walker 2003) .....	359
Encadré 66 : Cadre d'analyse de la durabilité des systèmes socioécologiques.....	360
Encadré 67 : 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 .....	369
Encadré 68 : Transformations générales des politiques publiques et facteurs de tension spécifiques dans les politiques territoriales de la nature .....	382
Encadré 69 : Le passage d'organisations modernes à des organisations « post-modernes », et le rôle clé de « spécialistes des frontières » - d'après (Williams 2002) - .....	389
Encadré 70 : Activités « unitaires », compétences et ressources principales mobilisées par les directeurs de PNx dans leur « travail de réforme » autour de l'élaboration de la charte	391
Encadré 71 : Les trois finalités spécifiques du travail de réforme pour construire la variable intermédiaire : sélectionner et construire les liens à l'environnement organisationnel, définir la stratégie et la mettre en œuvre .....	393
Encadré 72 : Le « cadre intermédiaire de réforme » doublement intermédiaire dans les politiques territoriales de la nature (ici l'exemple d'un Parc National).....	399
Encadré 73 : Quatre enjeux pour les « cadres intermédiaires de réforme » d'après (Balogun 2003, p 79) .....	401
Encadré 74 : les trois dimensions du travail d'un « cadre intermédiaire de réforme » .....	421
Encadré 75 : Le cycle de l'autonomie (ou de la dépendance) selon N.K. Symor (1983) .....	424
Encadré 76 : l'autonomie institutionnelle entre capture et indépendance, la cooptation.....	427
Encadré 77 : Trois niveaux d'autonomie imbriqués dans les politiques territoriales de la nature pour éclairer le positionnement du cadre « intermédiaire de réforme » dans le contexte .....	431
Encadré 78 : Deux boucles faisant le lien entre autonomie du réformateur et marge de manœuvre d'innovation pour la trajectoire de transformation institutionnelle .....	436

---

Encadré 79 : Dessin illustratif des tensions entre engagements de la charte et RGPP (septembre 2010) ayant circulé parmi les agents des PNx .....	496
Encadré 80 : Image de couverture du dossier de candidature de l'espace transfrontalier Maritime-Mercantour (« Les Alpes de la mer ») au patrimoine mondial de l'Unesco.....	508

# **Principales définitions utilisées**

Dans ce travail de thèse, nous avons précisé des définitions au fil de la rédaction, de façon à bien cerner notre objet de recherche et à poser des jalons précis dans notre analyse. Ces définitions concernent soit des concepts sociologiques dont la littérature propose plusieurs définitions parmi lesquelles nous avons choisi, soit des concepts heuristiques qui nous ont été utiles pour appréhender empiriquement notre terrain et pour rendre possible notre travail de recherche sur le « changement en train de se faire ». Les principales définitions utilisées sont regroupées ci-dessous.

**Ambigüité** : proposition polysémique permettant plusieurs interprétations.

**Ambivalence** : situation où un acteur veut par exemple une chose et son contraire.

**Ancrage (de la gouvernance historique des PNx)** : idées, relations et dispositifs qui stabilisent les jeux d'acteurs que nous décrivons comme caractéristiques de la gouvernance historique des PNx. Ce concept heuristique nous a permis de caractériser concrètement ces éléments qui la consolident. Nous les avons illustrés à propos des tensions autour de la création de la retenue collinaire de Bellegarde en Vanoise.

**Autonomie** : en philosophie morale, l'autonomie est la faculté d'agir par soi-même en se donnant ses propres règles de conduite, sa propre loi, sans se laisser dominer par certaines tendances naturelles ou collectives, ni se laisser dominer de façon servile par une autorité extérieure. Dans notre travail de thèse, nous avons mobilisé deux définitions dynamiques de l'autonomie, qui insistent sur son caractère relationnel et sur son cycle de croissance (ou de décroissance) plutôt que sur un « état » autonome (Carpenter 2001, Symor 1983). Nous inscrivons notre approche du changement institutionnel dans le sillage d'auteurs qui défendent l'idée d'une autonomie irréductible des organisations et des acteurs face aux contraintes de leur environnement (Crozier et Friedberg 1977, Friedberg 1997).

**Biens communs** (*Common pools*) : « *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).

**Biodiversité** : diversité du vivant sous toutes ses formes et à tous ses niveaux d'organisation (gènes, espèces, écosystèmes, paysages) (Barbault 1997, Barbault 2006).

**Cadre intermédiaire de réforme** : ce terme désigne dans notre thèse les responsables (en l'occurrence de politiques territoriales de la nature) en charge de la mise en œuvre opérationnelle de réforme. Ils ont une double dimension d'intermédiaire : la première entre l'organisation et son environnement dans une perspective de changement ; la deuxième au sein de la hiérarchie administrative de ces politiques publiques, entre la tutelle politique (ministère de l'écologie) et les agents placés sous leur responsabilité. Ces deux dimensions sont chacune porteuses de difficultés, de paradoxes, d'ambiguïtés et d'ambivalence qui se conjuguent dans leurs activités quotidiennes, en particulier leur « travail de réforme ».

**Congruence** : en référence aux travaux de psychologie de Carl Rogers (1963), nous la définissons comme cohérence entre les idées avancées, le comportement, et les choix d'un individu. Pour les réformateurs auxquels nous nous intéressons, cela correspond par exemple à la cohérence entre leur travail d'interprétation, de modélisation et de composition.

**Controverse** : « *la controverse [qui se développe en situation d'incertitude] est un processus d'apprentissage qui permet de reconfigurer les rapports entre acteurs, le contenu et les formes de leurs échanges : la confrontation en public des points de vue a une valeur heuristique qui fait s'affronter de façon discursive différents types de savoir ; elle incite les acteurs politiques à se positionner précisément ; elle diffuse l'information vers les citoyens les moins concernés. Adopter une stratégie de type « forteresse assiégée » (crispation sur un point de vue initial) ou de type « pull sur la chaise » (présence à minima) est une attitude particulièrement peu productive et qui dessert ceux qui s'y livrent » (Lascoumes 2010).*

**Coopération** : confrontation directe d'acteurs aux intérêts divergents et recherche immédiate d'une solution négociée acceptable par eux. Elle n'est ni naturelle, ni spontanée, car elle réduit l'autonomie de chacun. Elle implique la simultanéité et s'oppose à la coordination (faire gérer par un tiers, les logiques, les rythmes, les décisions, et les actes d'acteurs qui ne coopèrent pas) (Dupuy 2005).

**Dépendance au sentier** : dans les années 80 l'économiste William Brian Arthur a défini ce concept pour expliquer comment l'éventail des trajectoires d'innovations possibles pour un produit dépend de son passé et pourquoi certains ont pu s'imposer alors qu'ils n'étaient pas optimaux (clavier Qwerty, magnétoscope VHS...). Transposant ce modèle au champ des politiques publiques, Paul Pierson (2000) insiste sur des effets cliquet (« *lock-in* ») qui expliquent que la trajectoire d'une institution dépend d'autant plus de son passé que l'on peut y repérer certaines caractéristiques. Exprimer qu'une politique publique a une forte dépendance au sentier signifie que l'éventail des trajectoires d'avenir possibles est étroit et dépend largement de la façon dont elle a évolué dans le passé. Paul Pierson parle ainsi de la structure « *poisseuse* » des institutions (« *sticky institutions* »).

**Déplacement** : ce concept est très utile dans notre approche du « changement de l'action publique en train de se faire ». Les pragmatistes distinguent deux types d'épreuves : les « *épreuves de grandeur* » dans les scènes publiques qui passent par une montée en généralité et une argumentation basée sur des principes de justice généraux avec des points d'appui normatifs ; et les « *épreuves de force* » qui se passent d'une référence à un principe de justice général et se déroulent en coulisse, au niveau singulier, local, circonstanciel et sans réflexivité. Les transformations qui en résultent sont des déplacements engageant momentanément des êtres singuliers tels que Luc Boltanski et Eve Chiapello les décrivent à propos des mutations du système capitaliste (1999). « *Le déplacement se manifeste de façon quasiment imperceptible et inaudible au travers d'actions ponctuelles, de dérèglements, de remise en question des conventions collectives, d'assouplissements (...) c'est un processus qui ne prend appui sur aucun modèle de justice et, par là, échappe aux contraintes de justifications, ce qui, de surcroît, passe par des actions locales, circonstancielles et des interventions ponctuelles marquées par les rapports de force* » (Nashi 2006, p. 69). Loin des grandes épreuves de grandeur publicisées, les déplacements créent de petites différences, des modifications qui se concrétisent en l'absence de contraintes d'ordre normatif et créent des transformations d'autant plus irrémédiables et profondes qu'elles s'accumulent à l'abri des critiques et des exigences de justification qui favorisent souvent la stabilité plus que le changement. Nous nous intéresserons ainsi de très près à ces « *déplacements* », ces « *signaux faibles* » comme disent les prospectivistes, que nous qualifierons aussi de « *amorces de changement potentiel* ».

**Développement durable** : « *développement qui peut répondre aux besoins actuels de la société sans pour cela compromettre l'aptitude des générations futures d'en faire autant* » (Brundtland 1987). Deux visions du concept peuvent être distinguées (Boutaud 2005). Dans la « *durabilité faible* », l'aspect économique est prépondérant : on ne travaille les aspects sociaux et environnementaux qu'à partir du moment où le socle économique fonctionne. Dans la seconde vision, celle de la « *durabilité forte* », l'activité économique ne saurait durer, et encore moins se développer sur le long terme, si les aspects sociaux, la nature et ses ressources venaient à être trop gravement endommagés. Dans cette perspective, les politiques territoriales doivent faire de la préservation et de la mise en valeur de leurs atouts environnementaux, le socle de la cohérence sociale, et du développement économique à moyen et long terme.

**Engagement** : dans le raisonnement de la sociologie de l'action organisée, l'engagement est défini comme un investissement personnel au-delà de ce qui est contrôlable et mesurable par les règles et les procédures. Il se traduit par la « *valeur ajoutée d'exécution* » (ou la mobilisation de « *l'intelligence de situation* »), c'est à dire ce que les compétences

incorporées dans la personne ajoutent aux règles et procédures dans la résolution de problèmes concrets par des choix quotidiens.

**Entrepreneur(s) de réforme** : acteur ou "groupes d'acteurs qui revendiquent l'intention et sont en position de transformer les règles d'une institution en faisant montre de compétences et de ressources pour élaborer des diagnostics, promouvoir des solutions et constituer des coalitions favorables à leurs projets" (Bézès et Le Lidec 2010, p 56).

**Epreuve** : la sociologie pragmatique s'appuie sur la notion d'épreuve en écartant a priori toutes les catégories sociologiques habituelles (groupe, classe, culture, société, acteur collectif...) afin de pouvoir élucider les processus, dynamiques sociales et opérations cognitives qui les construisent peu à peu. « *Par son indétermination et l'incertitude qui la caractérise, l'épreuve soutient l'idée d'un acteur libre de ses mouvements, capable d'ajuster son action aux situations et, par conséquent, d'avoir une prise sur le monde dans lequel il s'enracine. Mais dans le même temps et malgré la liberté dont il dispose, l'acteur doit tenir compte de certaines contraintes inhérentes à la situation pour pouvoir ajuster au mieux ses actions et les coordonner avec d'autres, c'est-à-dire agir en commun. A différents égards, l'épreuve est par excellence un moment d'incertitude et d'indétermination au cours duquel se révèlent, dans le flux de l'action, les « forces » en présence* » (Nashi 2006, p 57). L'action est faite d'épreuves multiples qui construisent donc les caractéristiques concrètes des humains, des non-humains et de leurs relations. Ainsi avons-nous considérés, à l'instar de Dominique Linhardt (2007) que la mise en œuvre de la réforme de 2006 était une « épreuve d'Etat » de nature à révéler, sans que l'on fasse d'hypothèse a priori, ce qu'étaient les parcs nationaux au concret.

**Expertise** : selon la vision proposée par la sociologie de la traduction et en particulier Michel Callon, l'expertise est « *un assemblage d'éléments hétérogènes considérés comme suffisamment robustes pour avoir une certaine stabilité : ce que l'on sait (ou croit savoir) et ce que l'on décide (ou croit décider) se trouve aligné et se renforce mutuellement* » (Lolive, Tricot et al. 2000, p.20).

**Amorces de changement potentiel** : déplacements concrets par rapport à la gouvernance historique des PNx que nous avons caractérisée. Conclure de façon définitive en matière de changements serait en effet présomptueux avec aussi peu de recul sur des systèmes d'action multi-niveaux et multi-acteurs dont l'évolution est lente et se concrétisera dans les 15 ans de mise en œuvre des chartes. Néanmoins, nous faisons l'hypothèse que nous serons en mesure de repérer, comme disent les prospectivistes, des « signaux faibles » au milieu des « tendances lourdes », des amorces de reconfigurations d'idées, d'identités, de

relations ou de dispositifs pouvant constituer le socle de changements à venir. C'est ce que nous appelons amorces de changement potentiel.

**Gouvernance** : les références à la gouvernance abondent dans la littérature, qu'elle soit qualifiée de « bonne gouvernance », de « gouvernance partagée » (Borrini-Feyerabend, Pimbert et al. 2009) de « gouvernance territoriale » (Pasquier, Simoulin et al. 2007), de gouvernance « performative » (Tapie-Grimme 2005) ou de « gouvernance environnementale » (Theys 1993, Theys 2002) pour ce qui concerne notre champ de recherche. Malgré les tentatives de synthèse (Defarges 2003, Gaudin 1998, Gaudin 2002) une multitude de définitions sont utilisées, qui vont du mot un peu vide, à des définitions très normatives (approche de la théorie du choix rationnel comme problème d'efficacité à résoudre et appliquée par le FMI ou la Banque Mondiale) en passant par des entrées en termes de « régulation politique » (Commaille et Jobert 1999). Ces multiples définitions ont néanmoins un socle commun (Boussaguet et Jacquot 2009) désignant les situations de coopération (ou d'action collective) qui ne peuvent plus être ordonnées par de simples relations hiérarchiques en raison d'un grand nombre d'acteurs (polycentrisme et complexité institutionnelle), d'une nécessité de partage du pouvoir (accent mis sur la dimension procédurale des programmes publics avec un rapport à l'autorité plus horizontal, coopératif et souple), du brouillage des frontières (notamment entre public et privé) et de l'articulation entre plusieurs échelles de temps et d'espace... en bref, nous pourrions dire que la gouvernance, c'est la conduite de l'action collective dans la complexité. Dans cette perspective, nous ferons nôtre la définition donnée dès 1995 par Patrick Le Galès en l'appliquant à un territoire d'action collective : « *La gouvernance territoriale recouvre l'ensemble des situations de coopération non ordonnées par la hiérarchie, qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation de territoires* » (Le Galès 1995).

**Incertitude** : L'utilisation de ce concept tant par la sociologie de l'action organisée que par la sociologie de la traduction caractérise les situations où « *on sait qu'on ne sait pas, mais c'est à peu près tout ce que l'on sait : il n'y a pas de meilleure définition de l'incertitude. Dans de telles situations, il n'y a place que pour les interrogations et les débats, notamment sur les investigations à lancer. Que savons-nous ? Que voulons-nous savoir ?* » (p 40). Elle se distingue de la notion de risque qui correspond pour ces auteurs aux « *cas, tout à fait particuliers, où l'exploration des mondes possibles ou, si l'on préfère, l'établissement des scénarios envisageables, a été menée à terme, mettant en évidence la possibilité d'évènements dommageables pour certains groupes. On connaît parfaitement ces évènements et les conditions requises pour qu'ils se produisent, même si l'on ne sait pas s'ils se produiront vraiment, même si l'on ne connaît que leur probabilité d'occurrence* » (Callon, Lascoumes et al. 2001, p 39).

**Institution** : « une institution quelle qu'elle soit n'est pas faite d'un seul bloc mais d'un ensemble de règles sédimentées qui structurent des comportements, des normes, des rôles et des mondes sociaux, autour desquels se mettent aussi en place de multiples aménagements physiques (bâtiments, etc.). Elle fait également coexister plusieurs registres de légitimité et des attentes multiples, et parfois contradictoires, de la part des groupes sociaux qui entretiennent des relations avec elle » (Bézès et Le Lidec 2010, p 56).

**Leadership** : suivant le raisonnement de la sociologie de l'action organisée, il se traduit par la capacité à faire faire à l'autre ce qu'il ne ferait pas spontanément. Il n'est ainsi pas synonyme d'autorité formelle car la plupart du temps la distribution des relations de pouvoir dans une organisation ne se superpose pas avec l'organigramme.

**Médiateur** : « 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 leader 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 nommalisme 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...) » (Nay et Smith 2002, p.12). 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).*

**Paradoxe** : proposition contraire au sens commun ou contenant une contradiction interne.

**Points de bifurcation** (de la trajectoire d'innovation institutionnelle) : moments ponctuels dans une trajectoire d'innovation institutionnelle constitués par des éléments extérieurs ou des choix des réformateurs, qui orientent les phases suivantes en restreignant le champ des possibles. Ils produisent ce que les institutionnalistes dits « historiques » appellent des « effets cliquets » en partant du principe que « *les options disponibles pour les acteurs dans une phase précoce de développement ne seront plus disponibles pour leurs successeurs. Les pas effectués dans une séquence sont irréversible car les règles institutionnelles alors adoptées pèsent sur les possibilités des futurs choix* » (Pierson et Skocpol 2002).

**Points durs** : nous avons utilisé ce concept heuristique pour désigner les principaux enjeux qui ont posé problème dans la rédaction des chartes des PNx. Pour la Vanoise il s'agit par exemple du caractère du PNV, d'un préambule à l'initiative des élus, du potentiel d'extension des stations de ski et de la définition de la stratégie touristique du territoire. Pour le Mercantour, il s'agit de l'alevinage des lacs de montagne, de l'hydroélectricité, des tensions entre urbanisme et agriculture et du développement des stations de ski.

**Politiques territoriales de la nature** : politiques publiques à responsabilités spécifiques de préservation du patrimoine naturel, culturel et paysager, portant sur un territoire défini selon une logique naturelle liée à cet enjeu. En France cela recouvre les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux, les réserves naturelles nationales et régionales, les parcs naturels marins, les sites du conservatoire du littoral et des conservatoires des espaces naturels, ainsi que les espaces naturels sensibles et les réserves de biosphère du programme « MAB » de l'UNESCO.

**Réformateur** : nous avons adopté une définition neutre du réformateur comme « agent auquel revient la responsabilité de la mise en œuvre concrète de la réforme ». Cette définition ne suppose pas forcément qu'il partage le sens de la réforme, et ne présage pas de son degré d'engagement dans la mise en œuvre. Cette définition est utilement précisée par la distinction qu'opère Vincent Simoulin (2000) entre les opérations constitutives d'une réforme. Elle correspond à sa définition du « médiateur » c'est à dire l'acteur qui produit l'articulation entre l'idéal (ambition formelle de la loi de réforme en l'occurrence) et l'existant et qui engage ses ressources matérielles, intellectuelles et humaines, son prestige, son autorité... pour mettre en œuvre concrètement la réforme. Il s'agit dans notre terrain de recherche des directeurs de PNx.

**Strategic Actors** : acteurs individuels incarnés dont la position dans le champ (autrement dit le système ou l'ordre institutionnel) est telle que leur rôle est particulièrement important pour construire des changements dans des situations de crises ou de création institutionnelle : « *Generally, the reproduction of fields depends on the skilled performances of actors in dominant organizations. But, under conditions of crisis or formation, it is possible for institutional entrepreneurs to create entirely new systems of meaning. These entrepreneurs are skilled strategic actors who find ways to get disparate groups to cooperate precisely by putting themselves into the positions of others and creating meanings that appeal to a large number of actors.* » (Fligstein 2001, p 106).

**Stratégie** : fondement inféré ex-post des régularités de comportement observées empiriquement. Elle n'est pas synonyme de volonté, et peut être inconsciente. Les acteurs raisonnent et, en situation, fabriquent leurs volontés au-delà de leurs préférences. Ils découvrent leurs objectifs en agissant. Cette perspective s'inscrit dans le paradigme de la rationalité limitée, perçue comme une tentative d'ajuster au mieux des moyens que l'on a à des fins que l'on souhaite, en fonction de d'une compréhension forcément partielle de la situation d'action. Toute rationalité est limitée et locale, même si elle est structurée par les contraintes que font peser les jeux. Tout comportement est ainsi la conséquence rationnelle d'une situation perçue (Crozier et Friedberg 1977, Friedberg 1997).

**Système d'action (concret)** : ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables, et qui maintient sa structure, c'est à dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux. Le système d'action est une solution aux problèmes de l'action collective, de l'interdépendance, de la coopération et du conflit entre individus libres (Crozier et Friedberg 1977, p 286). La régulation d'un système humain ne s'opère en effet ni par asservissement à un organe régulateur (ordre institutionnel, coutumes...), ni par des mécanismes automatiques d'ajustement mutuel (comme le marché), mais par des mécanismes de jeux à travers lesquels les calculs rationnels « stratégiques » des acteurs se trouvent intégrés dans un fonctionnement structuré. Ce ne sont pas les hommes qui sont régulés et structurés mais les jeux qui leur sont offerts : la contrainte punit l'infraction aux règles du jeu, mais ne détermine pas directement les comportements. Elle rend seulement possible le maintien du jeu qui les oriente mais ses règles sont elles-mêmes en jeux. Le système d'action est ainsi un construit social indispensable à la poursuite des activités et des relations sociales, qui n'existe pas a priori mais peut être caractérisé empiriquement.

**Travail de composition** : travail d'hybridation dans une même action d'une pluralité d'objectifs, de valeurs, ou de démarches qui répondent à des logiques parallèles ou divergentes (Bouleau à paraître, Richard-Ferroudji à paraître).

**Travail d'interprétation** : travail 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).

**Travail de modélisation** : travail passant 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... Il correspond ainsi à un ensemble des messages « non verbaux » dont nous montrons qu'ils ont autant sinon plus d'importance dans le travail de réforme que les messages formels et verbaux.

**Travail de réforme** : travail quotidien de mise en œuvre opéré par les réformateurs (tels que définis ci-dessus) pour construire dans un contexte contraignant de dépendance au sentier, une action collective de transformation institutionnelle. Le « travail de réforme » est donc constitué d'un ensemble « *d'investissements spécifiques visant intentionnellement à modifier les règles constitutives des institutions, dans des phases définies et parfois célébrées comme des moments (ré)instituant ou dans des occasions plus feutrées dans lesquelles les remises en cause importantes se font discrètes, loin de toute publicisation. Prise dans la texture « poisseuse » des institutions (Pierson 2000), la structuration d'une activité réformatrice renvoie donc à la construction d'une action collective de transformation, à la légitimité que des entrepreneurs de réforme parviendront (ou non) à asseoir, aux ressources et soutiens qu'ils réussiront à constituer et qui informeront le processus et les contenus de la réforme, mais aussi aux influences que l'ordre institutionnel exercera sur leurs activités en façonnant les contenus, voire en limitant les effets* » (Bézès et Le Lidec 2010, p 56).

# **Table des matières des annexes (volume 2)**

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

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

Encadré 15 : Les travaux de la retenue collinaire dite « de Belvedere » .....	
Encadré 16 : Les principaux paris de la loi de 2006 prennent à revers la gouvernance historique.....	
Encadré 17 : Principales versions intermédiaires de la charte du PNV.....	
Encadré 18 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNV sur le caractère (juillet 2010) .....	
Encadré 19 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNV sur le préambule des élus (début 2011) .....	
Encadré 20 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNV sur le préambule des élus (début 2011) .....	
Encadré 21 : Cœur du PNV (ligne bleue) et proximité avec les domaines des grandes stations de ski de Maurienne et de Tarentaise (en rose) .....	
Encadré 22 : Tableau synthétique de comparaison de l'industrie du ski en Maurienne et en Tarentaise .....	
Encadré 23 : Carte des vocations du PNV associée à l'APS (mai 2010) et à l'APD (juillet 2010).....	
Encadré 24 : Notice de la carte des vocations du PNV associée à l'APS (mai 2010) et à l'APD (juillet 2010).....	
Encadré 25 : Carte des vocations du PNV après concertation avec les communes (février 2011).....	
Encadré 26 : Sociogramme des relations entre acteurs du PNV autour de la cartographie des extensions potentielles des stations de ski (juin 2011).....	
Encadré 27 : Carte des vocations du PNV proposée au CA du 28/3/12 .....	
Encadré 28 : Sociogramme des relations entre acteurs du PNV autour de la cartographie des extensions potentielles des stations de ski (juin 2012).....	
Encadré 29 : Sociogramme des relations entre acteurs qui s'articulent autour de la rédaction de la stratégie touristique de territoire et du modèle des stations de ski (avril 2010).....	
Encadré 30 : Sociogramme des relations entre acteurs qui s'articulent autour de la rédaction de la stratégie touristique de territoire et du modèle des stations de ski (février 2011) .....	
Encadré 31 : Comparaison entre cartographie et légende de la carte des vocations entre la version présentée au CA du 21/4/11 et du 28/3/12 (secteur de Tignes-Val d'Isère).....	
Encadré 32 : Principales versions intermédiaires de la charte du PNM .....	
Encadré 33 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'alevinage des lacs d'altitude (mars 2010) .....	
Encadré 34 : Le triton alpestre (photo Mathieu Denoël).....	
Encadré 35 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'alevinage des lacs d'altitude (avril 2010 à juillet 2012) .....	

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

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

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

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

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

# Listes des notes

## d'approfondissement

### scientifique (volume 3)

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.

<b>Table des matières</b> .....	
Chapitre 1 : Articulation de la sociologie de l'action organisée et de la sociologie de l'acteur-réseau dans la thèse .....	
Chapitre 2 : L'élaboration des chartes à l'épreuve de la mise en œuvre concrète .....	<b>Erreur !</b>
<b>Signet non défini.</b>	
Section 1 : La charte du parc national de la Vanoise à l'épreuve des faits.....	
Section 2 : La charte du parc national du Mercantour à l'épreuve des faits .....	
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 ....	
Section 2 : Valeurs, identités et symboles : des politiques publiques spécifiquement clivantes .....	
Section 3 : Des politiques publiques des non-humains à dimension juridique forte.....	
Conclusion du chapitre 3 : Travail de réforme et spécificités du champ des politiques territoriales de la nature.....	
Chapitre 4 : Pratiques, figures et dilemmes du réformateur des politiques territoriales de la nature.....	
Chapitre 5 : Les politiques territoriales de la nature à l'aune de la tragédie des communs .....	

Chapitre 6 : Autonomie du réformateur et idéaux-types du travail de réforme des Politiques territoriales de la nature.....

Chapitre 7 : Pistes possibles d’approfondissement du travail amorcé dans la thèse sur d’autres problématiques.....

**Bibliographie** .....

Table des illustrations et encadrés .....

**Table des matières détaillée** .....