



Parcs nationaux
de France

sciencespo.aix

La gouvernance dans les espaces protégés

Séminaire

Sciences Po Aix
Vendredi 17 février 2012
Les actes

Depuis 2008, les séminaires Sciences Po Aix - Parcs nationaux de France rythment la vie intellectuelle commune des parcs nationaux. Ils traitent des sujets qui les relient aux territoires et à la société et y associent l'ensemble des espaces protégés. Pour Sciences Po Aix, cette ouverture sur le monde de la protection de la nature et du développement durable a constitué une véritable opportunité : l'analyse d'une gouvernance partagée, la réflexion sur l'esprit des lieux, une approche renouvelée de la solidarité qui sont au cœur de la science politique ont en effet trouvé dans les parcs nationaux un champ privilégié d'expérimentation. Le séminaire sur le caractère a constitué une étape marquante de ce partenariat.



Sommaire

Introduction

1	La gouvernance dans les parcs nationaux.....	p 8
2	Gouvernance et protection de l'environnement	p 52
3	La gouvernance dans les espaces protégés.....	p 68



Organisé par
Parcs nationaux de France et
Sciences Po Aix
Vendredi 17 février 2012

Ouverture

Caroline GIRAN-SAMAT, *chargée de mission Développement durable à Sciences Po Aix*
Jean-Pierre GIRAN, *président de Parcs nationaux de France (PNF)*

Animation

Michelle SABATIER

La loi de 2006 et la gouvernance : voie étroite et vraie chance pour l'innovation
Arnaud COSSON, *Sociologue - Irstea*

**Le Parc national des Cévennes (PNC) : un parc national de première génération (1970)
entre dimension nationale et dialogue renouvelé avec le territoire**

Martin DELORD, *vice-président du conseil d'administration du PNC*
Philippe GALZIN, *président du conseil économique social et culturel du PNC*
Jacques MERLIN, *directeur du PNC*

**Le projet de Parc national des Calanques : la création d'un parc national nouvelle
génération, laboratoire de la concertation**

Guy TEISSIER, *président du GIP des Calanques*
Victor Hugo ESPINOSA, *président d'Ecoforum*
Benjamin DURAND, *directeur par intérim du GIP des Calanques*

Points de vue des parcs nationaux et diversité des territoires

Philippe OSPITAL, *directeur adjoint du Parc national des Pyrénées*
Jean-Pierre GIRAN, *président de PNF*
Ferdy LOUISY, *président du PNG et vice-président de PNF*
Denis GIROU, *directeur du PNG*
Emmanuel MICHAU, *directeur du PNV*
Christian PICHOU, *président du PNE, vice-président de PNF*
Guy DURANTET, *président du CA du GIP Entre Champagne et Bourgogne*
Christophe GALLEMANT, *directeur du GIP Entre Champagne et Bourgogne*
Nicolas GERARDIN, *chargé de mission au PNPC*

Echanges avec la salle

Jean-Paul CHASSAGNY, **Bernard DELAY**, **Bernard HAMEL**, **Claude SUZANNON**, **Victor-
Hugo ESPINOSA**, **Francis TALIN**, **Benjamin DURAND**, **Christian LOUIS**

Synthèse des interventions de la matinée et prospective

Arnaud COSSON, *Sociologue - Irstea*



Gouvernance et protection de l'environnement

Dominique BOURG, *philosophe, professeur à la faculté des Géosciences et de l'Environnement de Lausanne,*

Anne-Marie DUCROUX, *présidente de la section environnement du CESE*

Jean-Pierre GAUDIN, *professeur de science politique à Sciences po Aix*

Jean-Pierre GIRAN, *président de PNF*

Les incitations fiscales, paramètres de la gouvernance

Guillaume SAINTENY, *maître de conférences à l'Ecole Polytechnique de Paris*

Echanges avec la salle

Emmanuel MICHAU, Francis TALIN, Jean-Pierre GAUDIN

La gouvernance dans les espaces protégés

Didier OLIVRY, *directeur du PNR de Camargue*

Anne KONITZ, *communication et mécénat Conservatoire du littoral*

Yves VERILHAC, *directeur de l'Aten*

Pierre COMMENVILLE, *UICN*

Grazia BORRINI-FEYERABEND, *APAC, UICN*

Echanges avec la salle

Bernard MELLE

Conclusion

Jean-Pierre GIRAN

➤ Jean-Pierre Giran

Président de Parcs nationaux de France, député du Var, professeur à Sciences Po Aix

Mesdames, Messieurs, je voudrais vous souhaiter la bienvenue à l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence. Je le fais en mon nom personnel, en tant que professeur dans cet établissement et au nom de Christian DUVAL, directeur de Sciences Po. C'est une vieille maison, une institution qui, je crois, est reconnue, qui fait partie de ce qu'on appelle les IEP d'équilibre, qui à côté de Sciences Po Paris, permettent à un certain nombre d'étudiants, dans une approche transversale de la société, de mener une réflexion utile sur l'évolution de notre société, d'avoir des résultats et des possibilités d'insertion dans la vie active. Nous sommes réunis pour un colloque sur la gouvernance dans les espaces protégés. C'est le 4ème colloque que nous organisons en commun, Parcs nationaux de France et Science Po Aix. Nous avons débuté par la valeur économique des parcs nationaux. C'était une approche prémonitoire, puisque quelques années après, j'ai eu à participer au conseil d'analyse stratégique sur une réflexion demandée par le Premier ministre sur la valeur économique des espaces protégés. Ensuite, nous avons traité le problème de la solidarité écologique. C'était un concept introduit dans la loi de 2006 et qui depuis a connu une promotion dans le Grenelle de l'environnement. L'année dernière, nous avons abordé un sujet plus philosophique, la notion de caractère des parcs nationaux, l'esprit des lieux. Sa dimension émotionnelle, sans laquelle les paysages des espaces protégés ne seraient pas ce que nous aimons. Enfin, nous sommes réunis aujourd'hui pour une réflexion sur la gouvernance des espaces protégés ; à un moment où, dans le cadre de l'application de la loi de 2006, les neuf parcs nationaux français, mais aussi les GIP qui portent les futurs parcs nationaux, élaborent leur charte avec l'ensemble des acteurs de la société civile et politique.

Je voudrais remercier les deux promoteurs principaux de la manifestation, Jean-Marie PETIT qui était le directeur fondateur de Parcs nationaux de France et qui, je crois, marque un attachement particulier à ces rencontres et à ces colloques.

Je remercie également Caroline GIRAN-SAMAT, qui est maîtresse de conférences à l'Institut, où elle a la responsabilité de tout le secteur développement durable et environnement. L'ensemble des enseignements et des réflexions qui sont menés par l'Institut viennent, tout au long de l'année, nourrir la réflexion, former des étudiants et ce colloque est un point de rencontre utile.

Je voudrais remercier, Michel SOMMIER, le directeur de Parcs nationaux de France qui a pris la succession de Jean-Marie PETIT avec l'efficacité et le talent qu'on lui connaît.

Je remercie Madame SABATIER, la Madame Loyale de cette journée, qui, je l'espère, sera fructueuse. Voici donc un menu qu'il convient, sans attendre, de goûter.





Le Vème congrès mondial des parcs, réuni à Durban en 2003, a défini la gouvernance comme recouvrant :

« Les interactions entre les structures, les processus, les traditions et les systèmes de connaissance qui déterminent de quelle manière s'exercent le pouvoir et la responsabilité et se prennent les décisions ainsi que la mesure dans laquelle les citoyens et autres acteurs ont leur mot à dire »

› Michelle SABATIER

Consultante

Nous avons projeté une superbe définition de la gouvernance. Quand on la lit, on se dit, « oui, c'est tout à fait ça. C'est très bien ». Et quand on a tourné la tête on se dit « mais qu'est-ce que je viens de lire ? Est-ce que je peux me souvenir de tout ça pour essayer d'expliquer à quelqu'un d'autre ? »

Alors, pour ma part, je vais vous donner une image de la gouvernance. C'est un blason. Les blasons sont des images qui représentent souvent villes et villages. Pour moi, la gouvernance, c'est un blason qui représente une mer un petit peu agitée, quelques écueils de-ci, de-là et non pas une caravelle, parce que c'est trop ancien, mais une sorte de grand ferry, qui se dirige à travers les écueils avec une devise. Parce que dans les blasons, il y a toujours une devise. Et je pense, par exemple, à une devise qui a une sonorité un peu italienne du genre de « Va d'abord » et ça ne s'adresse pas simplement au capitaine du navire, mais ça s'adresse en fait, dans un territoire, à pas mal de gens qui doivent monter sur le pont et essayer de s'entendre pour soit aller tout droit, soit tirer des bords, soit éviter qu'on aille par le fond.

Je passe rapidement la parole à Arnaud COSSON, chercheur à l'Irstea, ancien Cemagref, qui a accompagné les parcs nationaux depuis plusieurs années dans l'analyse de l'évolution de leur gouvernance.



La gouvernance dans les parcs nationaux

1

La loi de 2006 et la gouvernance : voie étroite et vraie chance pour l'innovation

➤ Arnaud COSSON

Sociologue, Irstea

J'ai effectivement suivi depuis 2009 cette aventure de l'élaboration des chartes de parcs nationaux en lien étroit avec certains d'entre eux et avec PNF. J'ai suivi cette aventure pour deux raisons. D'abord parce que l'élaboration des chartes cristallise concrètement le pari du changement de gouvernance voulu dans la loi de 2006. Et également, parce que cela m'a permis, avec les parcs, de construire, petit à petit, pas à pas une posture de recherche que j'appelle « recherche en miroir de l'action en train de se faire » qui correspond bien à la double vocation du Cemagref (devenu Irstea), qui est à la fois de produire des connaissances et de se servir de ces connaissances pour accompagner des décideurs dans l'action. C'est dans ce cadre qu'il m'a été demandé de planter un peu le décor, dans lequel s'inscrit le pari de cette aventure des chartes. J'ai bâti mon propos autour de trois questions. La première, c'est « d'où partons-nous ? », autrement dit, comment fonctionne la gouvernance « historique » des parcs nationaux ? La deuxième question est : « est-ce que cette gouvernance est facile à faire évoluer ou pas ? ». Et puis, la troisième, c'est dans ce contexte là, « Comment décrire le pari de cette loi 2006 ? ». Ma conclusion sera que la loi de 2006 est une vraie chance pour l'innovation, même si la voie du changement est étroite, sinueuse et que les conditions concrètes de la réforme que doivent conduire les directeurs, les présidents, mais aussi les équipes et les acteurs de territoires des parcs nationaux, sont loin d'être faciles.

Commençons par un petit retour en arrière sur la loi de 1960, qui a créé l'outil « parc national à la française ». Cette loi était porteuse de deux paris organisationnels. Premier pari : concilier, dans une même politique publique, deux missions, qui étaient perçues à l'époque comme contradictoires : la protection du patrimoine et le développement rural, à travers, je cite, l'article 3, « des réalisations et améliorations d'ordre social, économique et culturel, tout en rendant plus efficace la protection de la nature ». C'était une loi très en avance sur son temps. On était loin encore, à l'époque, de parler de développement durable.

Le second pari de la loi de 1960, c'était de créer formellement les conditions de coopération nécessaires à l'intégration de ces enjeux de protection et de développement. Dit brièvement, en créant des établissements publics nationaux, mais à compétence territoriale, pilotés par des conseils d'administration dans lesquels se retrouvent régulièrement autour de la table, des élus, des représentants de l'état, des socio-professionnels et des experts, on pensait que la « mayonnaise » prendrait et qu'une action collective de territoire se construirait, qui mélangerait harmonieusement protection et développement. Le bilan qui a été dressé au début des années 2000, montre que le premier pari a été gagné, le second pas vraiment, ou pas complètement. Les parcs nationaux sont parvenus à tenir ensemble les actions de protection et les actions de développement, à agir sur le territoire des autres, pour paraphraser Emile LEYNAUD, mais au prix de quatre règles récurrentes que j'avais détaillées lors des Rencontres de Florac en 2010. Je les avais appelées les « règles de la gouvernance historique des parcs nationaux », en prenant une définition très concrète de la gouvernance, peut-être moins complexe que celle qui a été affichée : pour moi, c'est l'ensemble des caractéristiques des jeux d'acteurs qui structurent le fonctionnement d'un système humain, territorial en



l'occurrence. La première règle - je les rappelle juste brièvement - de cette gouvernance historique, c'est l'évitement, qui a fait des parcs des juxtapositions de mondes. Il y avait le Parc national d'un côté, les autres acteurs de l'autre. On se répartissait les territoires, les compétences et, en quelque sorte, on agissait en parallèle. La seconde, c'est la coopération limitée, qui a fait des parcs nationaux des cristallisations de conflits. La troisième, que j'appelais la « participation molle », faisait des parcs des rassemblements, mais sur des choix plutôt flous. Un exemple typique, c'était certains programmes d'aménagement qui étaient des listes d'actions et de priorités tellement nombreuses que chacun y piochait un petit peu ce qui l'intéressait, du coup, on n'arrivait pas à une véritable action collective et convergente. Et la quatrième règle, c'est une certaine théâtralisation, avec des luttes de principes, des confrontations de discours : le discours des petites plantes et des animaux contre les hommes, ou l'inverse, qui a souvent fait des parcs des abstractions perçues par les autres acteurs comme lointaines et déconnectées du territoire. Ces 4 règles, que j'ai appelées « règles de la gouvernance historique des parcs », ne correspondent pas à l'esprit du législateur en 1960, mais ce sont les règles que les acteurs des territoires ont bricolées ensemble, années après années, comme solutions intelligentes pour appliquer cette politique publique difficile à greffer sur les territoires.

La deuxième question qui se pose est la suivante : est-ce que ces règles sont faciles ou pas à faire changer ? Pour y répondre, il est intéressant d'évoquer un chercheur américain, de l'université de Californie, qui s'appelle Paul PIERSON et qui a développé la théorie de la dépendance au sentier. Sa thèse est relativement simple. Pour lui, les trajectoires d'innovations possibles pour une politique publique ou une institution, dépendent étroitement de son histoire. L'éventail des possibles pour l'avenir, dépend du sentier qu'elle a parcouru jusqu'alors et cela d'autant plus étroitement qu'on peut trouver dans l'histoire de l'institution un certain nombre de caractéristiques, qui vous allez le voir, sont très présentes dans les parcs nationaux.

Premier point, c'est que cette stabilité institutionnelle est d'autant plus grande qu'il a fallu beaucoup d'énergie pour créer l'institution. Vous connaissez comme moi les longues périodes de gestation, de négociations multiples qu'il a fallu pour créer les parcs nationaux. C'est encore vrai aujourd'hui avec le Parc national des Calanques. Si on reprend les choses depuis le début, c'est près de douze ans qu'il a fallu pour arriver à la création de ce parc...

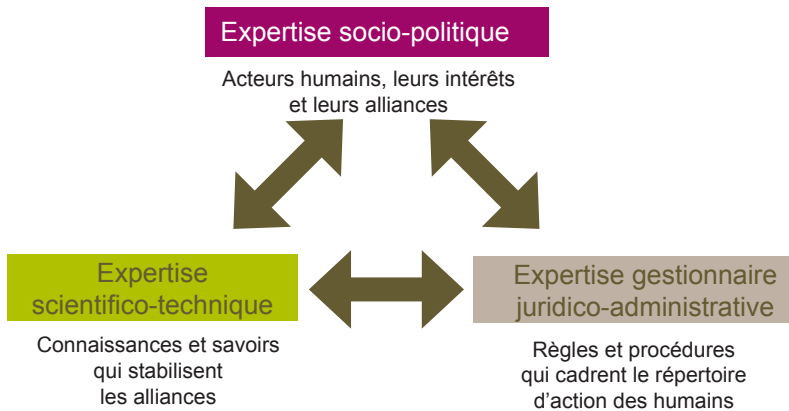
Deuxième point, la stabilité institutionnelle est d'autant plus grande, qu'il y a eu des temps difficiles d'apprentissage, de calage des jeux d'acteurs pour les stabiliser. Là, il suffit de se remémorer les tensions du Parc national des Cévennes avec les mondes de la chasse, de l'agriculture, les manifestations d'agriculteurs, fourches à la main, dans la cour du château de Florac. Mais c'est vrai dans tous les parcs. En Vanoise, autour de tous les enjeux de déclassement de parties de réserves pour les stations de ski, de reclassement, de création de réserves naturelles ailleurs. Dans le Mercantour, toutes les passes d'arme autour du retour du loup, considéré par les uns et les autres comme naturel ou pas, Voilà donc des épisodes qui ont été marquants, importants et, je dirais, qui ont permis de stabiliser des jeux d'acteurs, mais au prix souvent de hautes luttes.

Troisième point, la stabilité institutionnelle est aussi d'autant plus grande qu'il y a des bénéfices mutuels, si tout le monde joue le jeu de ces règles. Et après tout, la théâtralisation, c'est quelque chose qui peut avoir du bon. Enfermer des agents de parcs nationaux dans un rôle « d'Ayatollahs de la nature » ou le parc national dans un rôle « d'empêcheur de skier en rond », ça fait partie des choses qu'on entend, ou, à l'inverse, enfermer les élus dans un rôle de « bâtisseurs invétérés » qui se soucient peu du patrimoine

ou du long terme : cela a au moins un mérite, celui de rendre le comportement des autres prévisible. Ça simplifie les choses. D'ailleurs, quand j'ai interrogé, en 2007 et 2008, les acteurs sur les territoires, la plupart d'entre eux disaient que la situation actuelle leur convenait. Et que s'il s'agissait de faire une charte de développement durable, après tout, on pouvait très bien la faire dans le cadre de cette loi de 1960 et que c'était peut-être prendre un risque que de remettre en suspension tous ces équilibres hérités de l'histoire et toutes ces tensions que le temps avait fini, petit à petit, par éteindre.

Et dernier point, la stabilité institutionnelle est d'autant plus forte qu'il y a, ce que l'on appelle des effets de cliquets. Des choses qui solidifient des idées, des relations, des dispositifs. Et il est intéressant, de ce point de vue, de s'intéresser à ce que j'appelle « le triangle de l'expertise des parcs nationaux ». Vous imaginez un triangle, avec un sommet vers le haut. Il y a trois formes d'expertises qui se mélangent, qui s'hybrident dans les parcs nationaux. Il y a l'expertise socio-politique. On va la mettre en haut du triangle. L'expertise socio-politique porte sur les acteurs humains, leurs alliances, les intérêts, les conflits d'intérêts, etc. Il y a l'expertise scientifique et technique : un des angles de base du triangle. Et puis, il y a l'expertise gestionnaire, juridico-administratif qui porte sur les règles de droit et les procédures.

Le « triangle de l'expertise des Pnx »



Le « triangle historique des Pnx »



Gardez en tête ce triangle, je vais m'y référer dans la suite de l'exposé. Historiquement, les parcs nationaux - mais ce n'est pas propre aux parcs nationaux, cela s'applique à la protection de la nature en France en général - se sont construits autour des deux pôles forts de l'expertise scientifico-technique et l'expertise juridico-administrative. C'est-à-dire, d'un côté la référence à la science et de l'autre côté la référence à la loi, comme fondements de l'action de la protection de la nature. Le ministère de l'Environnement a été créé en 1971, donc tardivement. Les acteurs de la protection de la nature, souvent en position de faiblesse par rapport à d'autres acteurs plus structurés, à d'autres ministères plus forts, ont dû avancer parfois masqués, avec des stratégies indirectes et sur la base de ces deux fondements solides. Mais du coup, dans les parcs nationaux, la troisième expertise, l'expertise socio-politique a été moins développée. Cela c'est traduit par les jeux d'acteurs, dont je parlais tout à l'heure. Cela s'est traduit aussi dans les organigrammes des établissements, les compétences privilégiées des agents, etc.

Pour toutes ces raisons, que j'ai appelées la dépendance au sentier, l'inertie de la politique publique des parcs nationaux est forte. Et du coup, la trajectoire tendancielle d'une réforme – ce que j'ai appelé tout à l'heure le « sentier de dépendance » – serait caractérisée par une réactualisation de ces règles historiques, de cette gouvernance historique des parcs nationaux. La charte pourrait, par exemple, réactiver des clivages multiples. Clivages entre élus et administratifs ; clivages entre protection et développement ; clivages entre local et national ; clivages entre le siège et les secteurs, clivages autour de qui participe ou pas à l'élaboration de la charte... Ce scénario tendanciel conforterait les équilibres anciens en étant, par exemple, marqués par une prééminence directe ou indirecte de l'échelon national ou de la logique juridico-administrative, avec un positionnement un peu à part de l'Etat dont les engagements pour adapter ses politiques publiques aux projets de territoires serait en deçà des engagements demandés aux autres acteurs. Dans ce scénario tendanciel, les chartes tiendraient plus du schéma planificateur un peu descendant à partir de grands principes, que du projet de territoire ascendant visant à répondre aux problématiques concrètes rencontrées par les acteurs du territoire.

Quand on regarde par le détail l'élaboration des chartes en cours, on perçoit ce type de réactualisation. Mais on ne voit pas que ça. On voit aussi que les parcs nationaux innovent et parviennent justement à s'écarter de ce scénario tendanciel.

J'en arrive à la loi de 2006. On a vu qu'agir sur le territoire des autres n'a pas suffi à structurer une gouvernance, une véritable action collective sur les territoires autour des enjeux de préservation du patrimoine. D'où des problèmes de légitimité et d'efficacité qui ont été rencontrés par les parcs nationaux. Le pari de la loi de 2006, toujours pour paraphraser un peu Emile LEYNAUD, ce n'est plus d'agir sur le territoire des autres, c'est d'agir sur le comportement des autres. Ce qui va beaucoup plus loin et ce qui est beaucoup plus ambitieux. Dans la société d'aujourd'hui, agir sur le comportement des autres ne peut passer que par la participation, l'engagement volontaire et la responsabilisation des acteurs de territoire. Pour cela, le législateur dit qu'il est nécessaire de « changer de gouvernance » et c'est comme ça que la charte est présentée dans les principes fondamentaux des parcs nationaux. Je vous donne lecture d'un tout petit passage à propos de la charte : « Il s'agit d'une nouvelle conception du parc national, reposant sur une vision partagée, intégrée et vivante d'un espace cohérent dans ses différentes composantes et induisant une nouvelle gouvernance. » La charte est bien au cœur de ce changement de gouvernance des parcs nationaux. Ainsi, ce qui est certain, c'est que la loi de 2006 prend potentiellement à contre pied les quatre règles historiques, les quatre jeux d'acteurs dont j'ai parlé tout à l'heure. Pour contrer l'évitement, par exemple, elle invente la solidarité écologique entre le cœur et l'aire d'adhésion. Elle appelle « parc national » l'ensemble des deux territoires. Pour contrer le conflit, elle demande l'élaboration concertée de la charte. Pour contrer la participation « molle », elle demande le pilotage de la charte par les présidents de parcs et un engagement des communes par la délibération des conseils municipaux sur l'aire d'adhésion. Pour contrer la théâtralisation, elle impose un rééquilibrage des rapports de force au sein du conseil d'administration entre représentants locaux et nationaux, entre élus et administratifs et elle ouvre, avec la charte, un espace de négociation sur des problèmes concrets. La loi bouscule les habitudes, elle déstabilise.

D'ailleurs, au début de l'élaboration des chartes, un certain nombre d'acteurs avaient des demandes un peu contradictoires. Certains élus disaient en même temps « N'écrivez surtout pas la charte sur un coin de table dans votre bureau, parce que si vous ne l'écrivez pas avec nous, nous ne la signerons pas. » Et les mêmes élus, quelques jours plus tard, dans d'autres instances disaient : « Attendez, si vous voulez qu'on donne un avis sur la charte, écrivez-la, donnez-la nous. Parce que, sinon, on ne peut pas se positionner. ». Il y a eu beaucoup d'injonctions contradictoires de ce type là au début. De plus, cette loi est en phase avec certains grands principes qui bousculent aujourd'hui les fondements, les trois pôles du triangle de l'expertise dont j'ai parlé tout à l'heure. Il y a d'une part, la montée en puissance des enjeux écologiques dans la société et donc dans le débat politique. Ça a été fort au moment des élections européennes en 2009. Ça l'est un peu moins dans le débat actuel de la présidentielle... Mais elle pose aux élus la question de la place de l'écologie dans leur positionnement politique. Et cela agite le pôle de l'expertise socio-politique. Le passage de la protection de la nature à la gestion dynamique de la biodiversité, objet complexe, difficile à cerner, à définir, à évaluer, génère des débats dans le monde scientifique et technique. Et puis, l'impératif généralisé de concertation dans toutes les politiques publiques, y compris celles à composantes réglementaires, interroge le monde gestionnaire et juridique administratif autour de l'idée « jusqu'où doit-on mettre le droit en discussion? ».

Les grands principes qui bousculent les fondements des «trois mondes»

Monde socio-politique

Montée en puissance des enjeux écologiques dans la société et donc dans le débat politique =>
faire de l'écologie un thème de positionnement politique ?



Monde scientifico-technique

Passage de la protection de la nature à la gestion dynamique de la biodiversité
 => **reconsidérer la place de l'homme dans la préservation du patrimoine ?**

Monde gestionnaire juridico-administratif

Impératif de concertation dans les politiques publiques, y compris à composante réglementaire
 => **mettre en discussion de droit ?**

Donc, formellement, la loi de 2006, qui est vraiment dans l'air du temps, apporte beaucoup de germes de changement potentiel de gouvernance. Cela ne veut pas dire pour autant – c'est l'expérience concrète que beaucoup d'entre vous en ont – que le pari soit gagné, loin s'en faut. Les politistes et les sociologues ont montré depuis longtemps qu'il y avait des écarts, parfois très importants, entre le texte, l'esprit d'une loi et sa mise en œuvre concrète sur le terrain, qui est forcément « rebricolée » par les acteurs qui se la réapproprient. C'est même particulièrement fort en France où il y a une déconnexion assez forte entre la décision politique et sa mise en œuvre. Et des parlementaires qui « mouillent la chemise » et qui assurent le service après-vente d'une loi, il n'y en a pas tant que ça : sans doute que là-dessus, Jean-Pierre GIRAN, fait plutôt figure d'exception que de règle !

Le pari du changement de gouvernance à travers l'élaboration des chartes est un pari ambitieux, d'autant que les conditions concrètes de ce travail de réforme sont difficiles. On a vu que cette loi, cette charte, bousculent les habitudes, les règles historiques sur les territoires des parcs nationaux. Mais ce n'est pas tout. Les réformateurs doivent travailler dans un calendrier très, très contraint : cinq ans, dans le calendrier législatif initial. C'est passé à six ans et demi, mais six ans et demi, dont il faut retrancher, au début, le temps de rédaction et de validation des nouveaux décrets, pendant lesquels il n'était pas évident de

discuter de la charte. Et puis, à la fin, il y aura les temps des procédures formelles avec une procédure formelle nationale qui a été ajoutée : l'évaluation environnementale. En tout et pour tout, quand on regarde précisément ce qui se passe sur les territoires, le temps de brassage un peu libre des idées, des arguments, etc... - libre, c'est-à-dire hors procédure formelle - c'est souvent un an, à peine plus. Ce qui fait court pour faire changer des comportements à partir de relations qui se sont stabilisées parfois sur trente ou quarante ans !

Deuxième chose par rapport à la loi de 2006, c'est que la charte a été longtemps ce que j'appelle un OJNI, un « Objet Juridique Non Identifié ». On savait à peu près ce qu'était une charte de parc naturel régional. On savait aussi qu'une charte de parc national, ce n'était pas une charte de parc régional. Mais au-delà de ça, on ne savait pas très bien ce que c'était. Et, du coup, chacun investissait un peu la charte de sa propre vision des choses et de ses propres objectifs. En écoutant les naturalistes, par exemple, en 2008, la charte était perçue et je cite « comme un exercice pédagogique vis-à-vis des élus et des acteurs du territoire ». En bref, tout ne serait pas dans la charte, en particulier, les activités traditionnelles de connaissance et de police pourraient rester hors charte. Et la charte était une bonne occasion d'augmenter la protection en aire d'adhésion sur les zones riches en biodiversité. Au même moment, si on écoutait les élus, on entendait, je cite encore : « La loi est trop stricte. L'intérêt de la charte, c'est de l'aménager, de lui donner de la souplesse. Il ne faut rien imposer. On doit toujours tout faire sur la base du volontariat, de l'exemplarité en se mettant d'accord au cas par cas. » C'est donc une autre vision de la charte. Et puis en écoutant, toujours au même moment, les juristes, on entendait, je cite encore : « La loi de 2006 est une opportunité pour consolider l'édifice juridique des parcs nationaux. Pour cela, il faut épuiser la compétence juridique de la charte et principalement, concentrer le travail sur les points incontournables réglementaires du document. »

Trois « visions de la charte » et de l'évolution de la gouvernance des parcs nationaux

Monde socio-politique

Aménager la loi qui est trop stricte, l'assouplir

Monde
scientifico-technique

Faire de la pédagogie envers les élus et les acteurs du territoire pour une meilleure prise en compte de l'environnement

Monde gestionnaire
juridico-administratif

Sécuriser juridiquement le cadre législatif et réglementaire des parcs nationaux

Vous imaginez bien que ces trois visions qui investissent un objet juridique non identifié ne sont pas évidentes à concilier au quotidien. Et puis, il y avait aussi tout un tas de concepts flous, de normes vides qui sont les contreparties d'une loi votée à l'unanimité à l'Assemblée Nationale : le développement durable, la solidarité écologique, la gouvernance dont on parle aujourd'hui, le caractère qu'un séminaire ici même a permis de préciser petit à petit. Il y a beaucoup de choses qui ont été définies au fil de l'eau, à mesure que les premiers parcs essayaient les plâtres. Au gré de lettres de doctrine envoyées par le ministère aux présidents des parcs nationaux. Et puis, beaucoup a été fait dans les groupes de travail, notamment, dans le groupe de travail inter-parcs sur les chartes, où il y a eu des tas de débats passionnants sur des choses très concrètes comme le nombre de pages, le plan de la charte, la possibilité ou pas d'avoir des zones blanches sur la cartographie des vocations, le niveau d'ambition à donner aux premières chartes, etc. Toute la difficulté, mais ceci est tout l'intérêt d'une innovation collective, c'est que tout le monde apprend en même temps et chemin faisant.

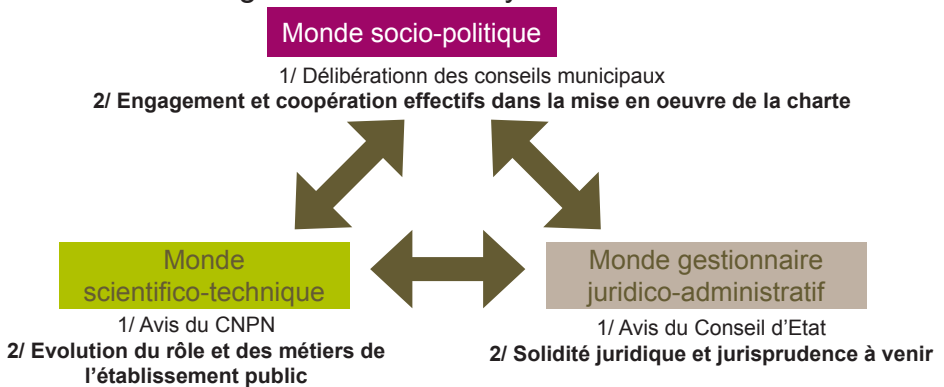
Voilà ce que je pouvais dire pour brosser rapidement le contexte dans lequel s'inscrit cette aventure de l'élaboration des chartes avec un travail concret de changement de gouvernance difficile, fait de réponses à des injonctions contradictoires, fait de bricolages sur des concepts flous, fait d'avancées, de retours en arrière, de risques de repli sur de vieux réflexes, de voies explorées qui s'avèrent parfois sans issue, d'équilibres difficiles à trouver entre trois logiques, aussi légitimes les unes que les autres, mon « triangle » de tout à l'heure, trois logiques qui conduisent chacune leur « épreuve finale » et leurs critères d'appréciation de ce qu'est une bonne charte et de ce que doit être la bonne gouvernance des parcs de demain. L'épreuve dans le monde technique et scientifique, c'est l'avis du CNPN qui compte beaucoup. Ensuite, il y aura l'avis du Conseil d'Etat, épreuve dans le monde juridico-administratif et enfin les délibérations des conseils municipaux pour l'adhésion ou pas au parc national, dans le monde socio-politique. Ces trois épreuves finales sont des temps forts de la charte, mais sont juste des étapes. Il faut garder en tête qu'il y a des enjeux de fond et de moyen terme qui se jouent, sur lesquels les controverses ne sont pas encore stabilisées, ne sont pas encore réglées aujourd'hui. Mais c'est à l'aune de ces controverses qu'on pourra jauger, dans quelques années, les évolutions concrètes, effectives ou pas, de la gouvernance des parcs nationaux. Dans le monde scientifique et technique c'est l'enjeu d'évolution du rôle des établissements publics et des métiers. Est-ce qu'un parc national, nouvelle génération, c'est le même objet que le parc national des premières générations ou pas ? La question s'est posée, de façon assez claire, dans des débats récents à propos des Calanques.

Dans le monde juridico-administratif, l'enjeu de moyen terme sous jacent, c'est celui de la solidité de l'édifice juridique et de la jurisprudence.

Et puis, dans le monde socio-politique, c'est l'enjeu de l'engagement et de la coopération effective des acteurs du territoire dans la mise en œuvre concrète de la charte, autrement dit, la construction ou pas d'une réelle action collective autour des enjeux patrimoniaux. Et on retrouve là le pari de la loi de 2006, le pari d'agir avec leur consentement sur le comportement des élus.

En conclusion, je dirais donc que la loi de 2006 et la charte sont de vraies opportunités d'innovation collective, qu'elles ouvrent une voie, étroite certes, mais possible pour un changement concret de gouvernance qui s'écarte du scénario tendanciel que j'ai brossé très rapidement tout à l'heure.

Trois « épreuves finales » et trois enjeux de gouvernance à moyen terme



Maintenant, il est intéressant d'entendre les praticiens, au contact concret de ce travail de réforme. J'essaierai d'intervenir à nouveau en fin de matinée pour voir quels points clés on peut dégager, à la fois sur les difficultés et sur les conditions de facilitation de ce travail de changement de gouvernance.



Le Parc national des Cévennes (PNC) : un parc national de première génération (1970) entre dimension nationale et dialogue renouvelé avec le territoire

› Martin Delord

Vice-président du conseil d'administration du Parc national des Cévennes

Je suis administrateur du Parc national des Cévennes depuis une vingtaine d'années. En 1992, après mon élection au conseil général, j'ai mal vécu les premières années d'administrateur, dans la mesure où on avait vraiment le sentiment d'être coincé entre des populations, pas du tout acquises à l'idée de la création du Parc national d'une part, et un conseil scientifique, à l'époque, je me souviens bien, très rigide dans sa volonté de préserver, « en gros », l'environnement. J'avais même fini par quitter le conseil d'administration en demandant d'être relevé de cette fonction au département, parce que j'avais le sentiment d'appartenir à une sorte de chambre d'enregistrement et de n'avoir quoi que ce soit à dire pour essayer de faire évoluer les choses. A titre d'exemple, le président de la commission scientifique n'hésitait pas à lancer l'idée de la réintroduction du loup et vous imaginez, dans un territoire qui a été classé au patrimoine mondial de l'Unesco pour l'agro-pastoralisme, cela provoquait des tensions énormes. Mais pour autant, le Parc national faisait du travail. Passée la mauvaise humeur, je suis revenu assister aux réunions du conseil d'administration et on a pu quand même développer, avant même la loi de 2006, quelques actions de développement économique, appuyées sur une volonté de préservation des équilibres, aidées en cela par le Parc national des Cévennes. Je cite quelquefois l'exemple d'un ancien relais, très ancien, sur la montagne de l'Aigoual, appartenant à l'ONF pour lequel, d'une manière simultanée, certains agents du Parc national et les élus ont eu l'idée et la volonté de créer un point de vente des produits labélisés de l'agriculture locale. Et ça a été un véritable succès économique. Mais ce n'est pas le plus important : c'était le renversement sur ce massif de l'Aigoual - très résistant à l'idée du Parc national - de la tendance « anti-parc », pour mieux vivre avec le Parc national des Cévennes. En ce sens, quand est arrivée la loi de 2006 et le nouveau conseil d'administration qui en a découlé, je dois dire que cela a été un succès. Un succès, dans un premier temps auprès des administrateurs. Nous nous retrouvons complètement dans le fonctionnement de ce nouveau conseil d'administration. Le travail d'élaboration de la charte qui est en train de se faire, presque de s'achever, a vraiment permis de voir que ce sont les acteurs locaux, élus, socio-professionnels, représentants des chambres consulaires, qui ont pu faire avancer leurs idées. Et tout serait quasiment parfait, s'il n'y avait pas encore à convaincre les populations. Parce que pour l'instant, le changement a été perçu par le nouveau conseil d'administration, mais je connais nombre de maires qui en font parti et qui sont aujourd'hui à peu près persuadés que la charte ne sera pas validée par leur conseil municipal. Il y a vraiment un clivage entre les administrateurs - qui ont bien compris ce qui était en train de se faire - et le reste de la population. Alors, il y a un travail de conviction à faire. Il faut prendre le bâton de pèlerin. Je pense, aujourd'hui, qu'on sera malheureusement surpris par le nombre de communes qui refuseront l'adhésion à la charte du Parc national des Cévennes. Mais je suis à peu près persuadé aussi que très rapidement, elles réviseront leur point de vue et demanderont, dans un deuxième temps, à corriger par une autre délibération et à adhérer. Mais enfin, on aura cette phase de déception immédiate, qui sera, je crois, très vite compensée après par le regret. Une fois exprimée, là encore, la mauvaise humeur.

Je vais donner un exemple qui montre à quel point on peut compter maintenant, ou on espère pouvoir compter, sur l'outil Parc national des Cévennes pour améliorer la vie locale tout en préservant les équilibres environnementaux, c'est le chapitre qui concerne l'eau. Les rivières du Parc national des Cévennes, géographiquement, sont pour une grande partie des rivières méditerranéennes et on a actuellement plusieurs dizaines de communes qui ne répondent pas à la réglementation de la loi sur l'eau quant aux débits réservés. C'est un souci très important, car à partir de 2013, j'espère ne pas me tromper, les

communes qui ne respecteront pas le débit réservé pourront être soumise, peut-être pas à évacuation de la population, mais au moins à une action forte de rétorsion. Donc, le chapitre sur l'eau, dans l'élaboration de la charte, a été un chapitre très discuté et on a eu la volonté de faire apparaître le Parc national comme un outil, auprès des communes, pour les aider à trouver des solutions, plutôt que comme agent supplémentaire d'éventuelles mesures de rétorsions. Donc, ça va être très important, pour nous, élus, pour convaincre de l'utilité de voter la charte et d'adhérer au Parc national des Cévennes. Je pense que ça va être un facteur déclenchant énorme. Si en fin de course, on est amené à dire à nos collègues et aux populations : « Ecoutez, il n'y a pas d'amélioration à ce niveau là », ça ne marchera pas du tout. C'est un sujet essentiel sur ce territoire. Je pense que sera préservée dans le texte final la volonté du Parc national de participer, d'aider aux recherches en eaux souterraines, ce qui est une solution qui devrait pouvoir convenir à tout le monde et qui devrait aussi convenir aux maires des communes. Pour ce qui concerne la commune, le territoire dont je suis maire, et la communauté de commune, nous avons effectivement cette difficulté. Et c'est vrai qu'on use à peu près 800 m³ d'eau par jour et qu'on ne respecte pas du tout les débits réservés d'une rivière qui est en plein cœur du Parc national. On a trouvé un gisement souterrain de l'ordre de 2000 m³ / jour sous le Causse et on espère débiter les travaux dès l'année prochaine. Donc, le gisement en eau souterraine est vraiment la solution qui semble s'imposer sur ces territoires. le Parc national des Cévennes a une carte à jouer en faisant valoir qu'il pousse vers ce genre de recherches et de solutions, plutôt que d'apparaître, je le répète une dernière fois, comme un élément contraignant.



➤ Philippe Galzin

Président du conseil économique social et culturel du Parc national des Cévennes

Je suis propriétaire d'une structure d'agri-tourisme sur le Mont Lozère. Nous contribuons au label du patrimoine mondial de l'Unesco, puisque nous pratiquons l'agro-pastoralisme du 1er janvier au 31 décembre.

Effectivement, nous n'avons pas encore de recul. C'est une nouvelle instance dont il faut inventer le mode de fonctionnement. Sa mise en place a été possible parce qu'il y a une maturité de la population par rapport à la problématique « parc national » depuis plus de quarante ans. Ce comité économique et social a pris le train en marche pour l'élaboration de la charte, ce qui n'est pas évident.

Le gros avantage est que nous sommes totalement libres. Dès l'élection du président, il n'y a eu aucune intervention du Parc national des Cévennes. On est tout à fait indépendant. Et ça, c'est très important. Les atouts de ce conseil, c'est d'abord l'instance officielle de représentante de la population. C'est le lien entre le Parc national et le territoire. Une de ses forces, c'est l'hétérogénéité des membres. Entre les écolos, les chasseurs, les agriculteurs, les forestiers, le tourisme, les « cultureux », les scientifiques, il y a un peu de tout là-dedans. Ce qui fait la richesse des débats, c'est qu'on aborde des sujets tabous qui ne seraient peut-être pas abordés au conseil d'administration. La transversalité du conseil fait qu'on se doit d'avoir une vision globale des problèmes, à la différence des commissions spécifiques. Les premières faiblesses dont on s'est rendu compte, c'est peut-être dans la composition de ce conseil économique et social. Ce ne sont que des gens issus des commissions spécifiques du Parc national et on n'a pas vraiment de représentant « anti-parc », les « purs et durs ». Peut-être qu'il faudrait y réfléchir. Je pense qu'une autre faiblesse est que, bien que le président du CESC soit présent au conseil d'administration et au Bureau, on n'a pas le droit de vote. En ce sens, on est trop à la merci du bon vouloir du président et de son directeur. Si le courant passe, ça va très bien, mais si le courant ne passe pas, j'ai peur qu'on soit les pantins de la démocratie de la charte.

Dans ces conditions, à moyen terme, le conseil économique et social irait à une mort assurée. Il faut faire attention. Pour le moment, que ce soit avec Jacques MERLIN ou Jean de LESCURE, on n'a aucun problème !

Je pense aussi qu'on n'a pas de dialogue avec le conseil scientifique et qu'il faudrait qu'on ait un dialogue, parce que la population prendrait plus en compte la dimension nationale et d'autre part, les intérêts de la population seraient peut-être mieux pris en compte au regard des contraintes scientifiques qui sont compliquées. Martin DELORS donnait l'exemple de la problématique de l'eau. Je peux vous dire que c'est réellement un gros problème. Et le travail en cours évitera peut-être un bras de fer dans la population et même, je dirais, jusqu'au ministère.

Aujourd'hui, le conseil économique et social a du grain à moudre. Il y a la charte et on y participe même si on a pris le train en marche. Dans la rédaction de la charte, on aborde tous les sujets transversaux, à la différence des commissions qui elles, restent dans le détail, dans leurs spécificités. La semaine dernière, nous avons abordé le problème de la circulation dans le Parc national, le droit à l'image, la gouvernance, l'Unesco, l'innovation. Vous voyez, des sujets qui sont vraiment transversaux. Demain, il va y avoir le suivi de la charte. Forcément. Quinze ans c'est long ! Il ne faut pas rester dans l'immobilisme. C'est à nous, la population, de faire comprendre au Parc national qu'il faut évoluer. Si on sent qu'il n'évolue pas assez, on va être là pour lui rappeler qu'il faut que ça change, qu'on ne peut pas rester figé. Un des rôles de ce conseil est de répondre aux attentes du conseil d'administration sur des sujets très précis comme l'eau que nous venons d'évoquer.

Pour demain, nous partons complètement dans l'inconnu. C'est tout nouveau. Le CESC devra trouver sa place. Il a une place dans la gouvernance dans la mesure où il doit d'apporter une pierre à l'édifice. Les populations sont en attente de beaucoup de choses et nous devons faire en sorte que les attentes soient prises en considération dans le fonctionnement de l'établissement. Nous devons être un lieu d'interface entre la population, les habitants, et le règlement. Et il faut que ce conseil économique puisse arrondir les angles sans interférer vraiment dans la gestion du personnel. Je dirais qu'il faut qu'on facilite la proximité des agents de terrains avec la population. Et c'est compliqué, parce que la nouvelle charte remet en cause tout le monde. Elle remet en cause la population, les gens qui travaillent au Parc national, la gouvernance, le conseil d'administration. Là, on a un sujet sensible et je crois qu'on a un rôle important à jouer. Pour conclure, je suis tout à fait d'accord avec Martin DELORS, beaucoup de communes ne vont pas signer. Et peut-être que le conseil économique et social, doit aider la population à comprendre l'intérêt qu'ont les communes à adhérer à cette charte même si on est un peu bousculé par le temps car il va bientôt falloir prendre des décisions.

Nous sommes, pour conclure, des acteurs du territoire au service de la gouvernance du Parc. L'écriture de la charte, ce sont les fiançailles entre le Parc national et la population. Au niveau du conseil économique, nous devons faire en sorte que cette charte débouche sur un mariage heureux. C'est un conseil économique, social et culturel ambitieux qui fera que nous serons un parc national d'exception.



» Jacques Merlin

Directeur du Parc national des Cévennes

Faisons une tentative de bilan. Le Parc national des Cévennes est entré dans la réforme avec retard. Depuis deux ans maintenant, des organes se sont installés dans ce nouveau contexte qu'a décrit Arnaud COSSON, et notamment un conseil d'administration. Deux ans de nouveau dispositif de gouvernance et

un an de travail collectif pour élaborer ce qui est le cœur de tout : la charte. La première chose, peut-être, c'est qu'est très vite sortie l'idée, considérée par tous comme centrale, que le bien-être des hommes et celui des éco-systèmes convergent, et que c'est cette carte là qu'on voulait jouer. Ensuite, vient le constat que les gestionnaires du territoire et les gestionnaires du patrimoine, ce n'est pas l'établissement public. C'est clair et net, et notamment pour nous, les salariés de l'établissement public : ce sont les propriétaires, les exploitants, les maires, etc. Et donc, on est revenu à la convention sur la diversité biologique et à sa reconnaissance des communautés locales. Ce sont elles qui vivent de la ressource, qui la font vivre, qui la gèrent, qui en sont les usagères et qui sont les premières concernées pour décider. La gouvernance doit les mettre au cœur. Et ça, ça a été un constat explicite, partagé. Du coup, on a mis ces questions là en début du texte de la charte, tous collectivement, avant de passer à l'action : la question des valeurs, du partage. En constatant que l'établissement public était le creuset et l'interface dans cette alliance homme/nature, dans une alliance entre le local et le national. A ce titre, il pouvait et devait apporter une valeur ajoutée dans cette coopération, par l'ingénierie d'abord, et en complément par la réglementation.

La deuxième idée est que la coopération a été placée collectivement en premier dans la philosophie de la charte. C'est le terme employé par Arnaud COSSON tout à l'heure : passer du face-à-face à la coopération. Et c'est très exigeant. Ça nous bouleverse à tous points de vue. Première chose, la charte met l'établissement dans une mission beaucoup plus marquée qu'avant, de participation avec les autres partenaires, de partage des valeurs et de partage des connaissances. C'est une des conséquences fondamentales et un axe majeur de la charte. Là aussi je reprends les termes d'Arnaud COSSON : l'enjeu du changement, c'est l'action sur les comportements.

Autre idée, pour la mise en action qui est sortie du débat : il ne fallait pas avoir un grand magma un peu idéaliste, idyllique, d'amour fusionnel, nous sommes dans des rapports de force, des contradictions à gérer, des arbitrages à faire et il fallait structurer. Et il s'est passé quelque chose, moins explicite, plus spontané, y compris dans le processus même d'élaboration de la charte, de construction d'un portage politique : un portage collectif du Parc national qui commence par se construire et par cercles concentriques. Je partage à ce sujet complètement ce qu'a dit Martin DELORD, entre le conseil d'administration et la population, il y a actuellement un décalage très fort. On est dans un processus de construction de cercles progressifs. C'est ma manière de positiver pour l'avenir. On a, par exemple, un bureau du conseil d'administration - composé de quinze personnes - dans lequel siègent l'Etat, les régions et les départements et quelques autres personnes ; il est en train de devenir une véritable équipe, avec des complicités, qui se sent porteuse du Parc national, en responsabilité de le faire vivre et d'animer son assemblée, le conseil d'administration. Ça, c'est fondamental. C'est un cercle très restreint, mais c'est un point majeur. Et c'est l'une de mes grandes fiertés d'avoir facilité ça, une équipe de quinze personnes qui se considèrent aujourd'hui comme les responsables du Parc national et qui l'assument.

On a un deuxième cercle qui est ce conseil d'administration, qui a complètement changé dans son attitude, Martin DELORD l'a dit. Et puis, il y a un troisième cercle, Philippe GALZIN en a parlé, et là, on passe à 150, 200 personnes, qui collaborent dans le conseil économique, social et culturel, dans les commissions, etc. Donc, on a des cercles concentriques. Notre objectif, inscrit dans la charte parmi les engagements des communes, c'est, pour les prochaines années, d'arriver à un quatrième cercle : une commune qui adhère devra désigner un élu référent en charge du Parc national. C'est quelque chose qui a été négocié avec beaucoup d'élus et qui leur a semblé important. Je vais m'arrêter sur cette notion de portage collectif du Parc national, sur le nouveau poids du conseil d'administration. Ce qui me frappe, c'est qu'il n'y a pas tant de nouveauté dans les textes de 2006. C'est l'esprit de la loi de 2006 qui a bougé les choses considérablement. La majorité donnée aux acteurs locaux, c'est un progrès, mais c'était déjà le cas dans plus de la moitié des parcs nationaux ; c'est passé à trois quarts. C'est une amélioration, mais ce n'est pas un bouleversement. Quand vous regardez les compétences du conseil d'administration, c'est lui qui administrait

l'établissement, avant comme depuis 2006. Il votait déjà les budgets. Ensuite, le directeur exécutait. Il votait déjà les organigrammes, gérés ensuite par le directeur, etc. Donc, il n'y a pas tant de changements. Et pourtant, dans les faits, il y a un changement absolument considérable. Je pense que l'évolution des textes, par son pouvoir symbolique, a fait bouger l'esprit et la motivation des administrateurs pour s'emparer du pouvoir qu'ils pouvaient déjà avoir. La compétence du conseil d'administration sur la réglementation a aussi bougé très fortement dans la loi de 2006. Et ça, c'est très symbolique. Au travers de la charte, notamment avec les modalités d'application de la réglementation en vigueur et puis au travers de l'obligation pour le directeur de passer en bureau, avec un examen par le bureau, des projets réglementaires. Cela veut dire que le champ réglementaire du directeur, pour fixer des règles aux citoyens dans le cœur du Parc, a été divisé par dix par la loi de 2006. Il n'y a presque plus d'arrêtés des directeurs, si ce n'est dans le domaine des loisirs, tous les autres domaines passent au conseil d'administration. Et pour le dixième qui reste, il y a un débat avec l'équipe dirigeante du Parc national, c'est-à-dire, le bureau du conseil d'administration. Ce changement est très fort, il est très symbolique et du coup, les administrateurs ont senti qu'on n'était plus sur de la palotte et ils se sont vraiment emparés du pouvoir, qu'ils sont en train de construire.

L'autre commentaire que je voudrais faire sur cette posture de coopération à laquelle nous amène la loi de 2006, c'est qu'elle nous remet, nous les services, très profondément en cause, dans une attitude qui est aussi propre à l'actualité, à l'évolution sociale sur la prise en compte de l'environnement et de la nature, en particulier dans la société, Arnaud COSSON y a fait allusion, ce qui a considérablement changé en quinze, vingt ans ; et le symbole en est le Grenelle de l'environnement en particulier. Notre problème, pour nous services des parcs nationaux souvent, c'est de nous considérer encore comme une avant-garde éclairée. Un peu comme le dernier rempart de la pureté dans un monde marqué par le manque de conscience de ces enjeux, voire par le goût de la prédation. Or, notre seule différence, c'est qu'on est payé à plein temps pour s'en occuper, par rapport aux concitoyens qu'on fréquente dans notre travail. On a donc une grande expertise, une compétence et on a du temps. Mais, il y a là un changement culturel très fort pour nous, qui est en train de se faire et qui n'est pas facile.

Pour mettre tout ça en œuvre, les communes, en un an, nous ont surpris par un niveau d'engagement très fort ; on arrive actuellement à un bon accord des conseils municipaux, sur dix engagements des communes dans la future charte, qui comme par hasard d'ailleurs, sont presque tous des fers de lance du Grenelle. Par exemple, on a réfléchi sur les plans nationaux d'action et de conservation des espèces menacées d'extinction. On n'a pas déroulé une mécanique réglementaire en disant « Il y a tant d'espèces qui concernent le territoire du Parc national des Cévennes et tout le monde doit s'engager ». On a réfléchi et on a dit : « Nous, là où nous sommes vraiment extraordinaires, c'est sur les rapaces ». Avec plusieurs conseils municipaux qui sont particulièrement concernés, on a examiné comment des communes peuvent s'engager à aménager, à mener des actions de sensibilisation pour prendre en charge cet objectif dans leurs propres compétences. Autre exemple, les engagements, là aussi dans le Grenelle, sur les plans de réduction de désherbants sur les 2 000 kilomètres de linéaires au-dessus des ruisseaux. Ou encore un engagement des communes sur le développement de l'agriculture biologique en exonérant sur le foncier non bâti les parcelles en reconversion. Ou, dernier exemple, un engagement sur un réseau de 8 000 hectares de réserves forestières que nous n'avons pas voulu introduire dans les procédures ; ce ne seront pas des réserves intégrales, ce ne seront pas des réserves biologiques intégrales, ce seront des réserves forestières du territoire, qu'on voue à un vieillissement, parce que la valorisation du bois est là limitée et que, en revanche, la valorisation écologique, touristique, scientifique, nous semble avoir un bel avenir.

Ce sont des complicités très progressives, construites pas à pas. Sur des symboles forts et sur lesquels les communes ont, on le sent, un certain appétit pour s'engager.

Alors en contrepartie, elles sont en attente d'autres engagements. Ce sont des contrats, les engagements de l'établissement public et les engagements de l'Etat, des régions, des départements. Pour l'établissement

public, je dirais qu'ils ne sont pas encore complètement pris et c'est à l'ordre du jour en conseil d'administration, dans les mois qui viennent. Cette volonté de participer au partage des valeurs et des connaissances amène à repositionner les priorités de nos missions. Nous devons réorganiser nos propres manières de travailler, voire nos propres métiers sur le terrain, mettre en avant la culture du projet et de l'écoute, avant le contrôle, privilégier le déploiement sur le terrain des métiers d'appui technique à ceux qui gèrent le territoire. Sur les engagements attendus de l'Etat, je citerais les quatre principaux. Tous les représentants du territoire qui sont prêts à s'engager sur une cause commune, attendent que l'Etat n'impose pas le développement d'énergies fossiles et carbonées sur notre territoire. Ils s'y sont engagés eux-mêmes, mais ils savent que la compétence principale est du côté de l'Etat et que pour l'instant, le choix n'est pas totalement et définitivement pris. Ils attendent également que l'établissement ait un rôle de galvaniseur et d'entremetteur pour que l'Etat applique totalement la loi sur l'eau. La loi sur l'eau prévoit une adaptation, avec les préfets de bassins, aux spécificités hydrauliques et biologiques de chaque région. Les débats de la charte ont montré que nous avons des spécificités très grandes et qu'inversement, pour l'instant, l'Etat n'a pas réussi ou n'a pas voulu construire les dispositifs que prévoit la loi, pour adapter les modes de calcul des débits à nos spécificités. Nous nous sommes engagés, il y a quelques jours, dans une réunion où les 150 membres des premiers cercles du Parc national étaient réunis à ce que l'établissement soit maître d'ouvrage d'une étude sur les spécificités hydrauliques et biologiques des cours d'eau évenols, dans la perspective de valoriser pleinement la loi pour faire jouer, avec les préfets de bassins, une adaptation des débits réservés aux conditions de vie des espèces, dans des systèmes quasiment d'oued où les modalités de débits classiques fonctionnent mal pour mesurer les performances de la qualité des eaux et l'adaptation aux besoins.

Un autre exemple : une attente d'un engagement de l'Etat, dans cette nouvelle gouvernance, sur la problématique agro-pastorale. Les 60 % des habitats naturels d'intérêt communautaire dépendent de l'activité pastorale. Les 17 espèces d'oiseaux prioritaires de nos zones de protection spéciales Natura 2000 (sur 163), dépendent totalement des landes et des pelouses pastorales. Et nous avons un système agricole qui continue à détruire le caractère pastoral de l'agriculture, ce qui contribue à faire renoncer les éleveurs aux pâturages, pour aller jouer sur les intrants et le stockage. Nous avons une politique agricole qui continue à les décourager de s'engager sur des processus misant sur la productivité biologique des sols, comme l'agriculture biologique. On a besoin sur ces sujets d'un engagement fort de l'Etat. Enfin, nous avons besoin d'un engagement fort de l'Etat pour que la charte du Parc national, pour couronner cette gouvernance, soit adossée à un volet territorial du contrat de projet Etat/région, de manière à ce que les engagements des acteurs du terrain soient reconnus aux niveaux national, régional jusque dans les outils financiers.



Le projet de Parc national des Calanques : la création d'un parc national de nouvelle génération, laboratoire de la concertation

➤ Jean-Pierre Giran,

Président de PNF, député du Var, professeur à Sciences Po Aix

Au moment où le président des Calanques monte à la tribune, je voudrais remercier infiniment mon collègue, Guy TESSIER, député de Marseille, président de la commission de la défense à l'Assemblée nationale - ce qui ne le prédestinait pas à mener le GIP des Calanques pendant plusieurs années, peut-être dix ans - et qui a bien voulu modifier son emploi du temps pour être présent. L'actualité du Parc national des Calanques et l'action qu'il a menée me font le remercier chaleureusement.



► Guy Tessier,

Président du Gip des Calanques

Merci à mon collègue et ami, Jean-Pierre GIRAN, de m'avoir permis de venir m'exprimer ici, pas très loin de nos terres respectives, à mi-chemin. C'est un grand plaisir pour moi de vous dire le long, long, long cheminement, la longue route qui me permet à cet instant d'être devant vous.

D'abord, il convient de faire un tout petit peu d'histoire, de regarder dans le rétroviseur. Il faut savoir que ces zones péri-urbaines que constituaient au nord toute la partie de l'Estaque, de Saint André, de Saint Henri, Miolon, Verduron, etc., ont été considérées, dans les siècles derniers, comme des lieux sans aucun intérêt, sans aucune importance. Les industries, de ce côté-là essentiellement chimiques, étaient venues s'y installer, détruisant allègrement tout ce qui pouvait exister autour de leurs lieux d'implantation. Au sud, sud-est très précisément, et donc du côté des Calanques, c'est plutôt des fours à chaux qui ont été construits et d'ailleurs le témoignage persiste encore avec des cheminées et de longs cheminements de pierres qui ont également détérioré l'environnement le plus proche de la ville. Mais tout ça n'avait pas beaucoup de valeur. Il y avait également une très grosse usine chimique, qui a été fermée il y a très peu de temps d'ailleurs, qui s'appelait Legré-Mente. Un très gros étalement de terrain, en plein site des Calanques et tout au bord de l'eau. Et c'était pratique, on jetait tout à la mer et puis tout était bien. Et assez curieusement, ces sites qui étaient considérés de très peu d'intérêt par nos anciens, avaient suscité, il y a déjà plus d'un siècle, des manifestations et notamment dans la Calanque de Port-Miou. Il y avait eu des manifestations contre l'installation d'usines. On peut dire que nos anciens, nos grands-parents, nos arrière-grands-parents avaient déjà une conscience environnementale, écologique, en refusant que des usines qui avaient de forts taux de pollution puissent s'implanter sur ce site. Pour moi, je peux dire que c'est une histoire d'amour. Je suis tombé amoureux des Calanques. Je suis né dans les quartiers nord de cette ville, où j'ai grandi, je suis allé à l'école communale, au grand nord de Marseille. Et le petit garçon que j'étais ne connaissait pas ces quartiers, parce qu'à l'époque c'était difficile de passer d'un côté à un autre de la ville. Donc, je ne connaissais pas les Calanques. Je les ai découvertes quand j'étais collégien, parce que mon copain de banc, qui s'appelle Jean-Pierre OLIVE, un ancien enseignant, fils de Gabriel OLIVE (pour les grimpeurs, Gabriel OLIVE, c'est le binôme de Gaston REBUFFAT) m'a attiré dans ce massif des Calanques. J'y ai découvert d'abord cet univers somptueux, cette cathédrale de pierre et j'ai été fasciné par tout ça et je me suis mis à l'escalade avec Jean-Pierre et Gabriel - je salue ici le président du Caf. Et j'ai créé une association de « défense du site » dans les années 80 parce que je trouvais déjà que l'urbanisme de la municipalité de l'époque venait « bouffer » l'espace - excusez cette expression - en implantant notamment des copropriétés comme celle du roi d'Espagne, avec ces tours qui sont quasiment des postes avancés de la cité, vraiment aux confins d'un espace vierge et somptueux. J'avais donc créé cette association pour signifier le fait qu'il fallait arrêter là l'urbanisation. Et puis - je dois le dire très franchement, je n'imaginais pas du tout que ma vie serait celle qu'elle est devenue - je me suis retrouvé conseiller général en 1982 et maire d'arrondissement en 1983 l'année suivante et donc élu de ces quartiers là. J'avais beaucoup d'amis dans le monde essentiellement de la grimpe, de l'escalade et de l'environnement, avec des gens très disparates et quelques fois assez éloignés de mes positions politiques - je pense au Cosina, aux excursionnistes marseillais, au Caf, etc. - tous ces gens merveilleux qui avaient une passion extraordinaire pour ce massif, m'avaient dit : « Guy, il faut qu'on fasse quelque chose. » Et l'ancien, l'antépénultième président du Caf m'avait dit : « Vous savez, Guy, le vrai problème des Calanques, c'est de trouver un organisme unique de gestion. ». La question était bien posée, mais comment y répondre ? Car les propriétaires étaient multiples : le conseil général des Bouches du Rhône, la ville de Marseille, EDF, des propriétaires privés, des communes différentes, Cassis, Marseille, etc. Tout ça n'était pas simple et on s'est mis à travailler ensemble. On se voyait tous les mois. Un autre de mes collègues voyait les propriétaires, les grands propriétaires, pour essayer de rapprocher les points de vue. Là-dessus, est venu un incendie terrible, qui a ravagé une grande partie

du massif. Donc, le conseil général a dit : « On va essayer de mettre en place un système anti-feu, avec des systèmes d'humidification, etc. » Mais il le faisait sur sa propriété, pas ailleurs.

L'idée d'avoir un système commun de défense de cet espace est née comme ça.

On a travaillé, jusqu'au jour où Michel BARNIER a donné la possibilité de créer des GIP en matière environnementale. J'ai sauté sur l'occasion et j'ai créé en France le premier GIP de défense de l'environnement. Et dans ce GIP, le maire de Marseille de l'époque - qui était déjà l'actuel - et le président du conseil général m'avaient obligé d'insérer dans l'article 2 du GIP que ce serait un organe de préfiguration d'un parc national. Pour être tout à fait franc, je crois que c'était d'avantage fait pour me gêner plus que pour m'aider. D'ailleurs aujourd'hui, on n'est pas toujours très content que je le rappelle. Peu importe, c'est la vérité. Donc, j'ai rempli mes obligations par rapport à ces statuts et j'ai créé un groupe d'étude pour le Parc national. Ce groupe d'étude, à l'intérieur du GIP, a travaillé de longues années et a fini par conclure que c'était vers un parc qu'il fallait aller, vers un parc national. Et c'est vrai, je n'étais pas tout à fait favorable au parc national, pour une raison simple, c'est que je trouvais que la loi de 1960 était beaucoup trop coercitive et que surtout, le souffle de la décentralisation qui était arrivé avec les années 80 - les lois DEFERRE - avaient soufflé à peu près sur tout, sauf sur les parcs nationaux. Et donc, l'excellent rapport de mon collègue GIRAN a permis d'ouvrir des portes et des fenêtres avec la loi de 2006. J'avoue que j'ai eu beaucoup de plaisir à travailler avec Jean-Pierre GIRAN. On a bien travaillé ensemble, parce que j'avais, en quelque sorte, anticipé avec la gouvernance du GIP, en incluant tous les acteurs de ce qui va devenir demain le Parc national disons du massif des Calanques. On a ainsi inclus, dans une alchimie un peu compliquée de collègues, tout ce qui était randonnée, grimpe, bateliers, et Dieu sait qu'il y a une myriade de choses et de représentants, de telle manière qu'à peu près toutes les voix soient portées. Ajoutons les représentants des collectivités qui participaient au financement du GIP avec l'Etat, et on a fait plutôt une bonne gouvernance avec tous ceux qui vivent cette nature, sur terre et sur mer. En cours de route, on a rajouté 48 000 hectares de mer, avec tout ce que ça pouvait générer de difficultés avec les pêcheurs professionnels, les pêcheurs à la ligne, le nautisme à moteur, à voile, les plongeurs, les concours de pêche et j'en passe. Mais à partir du moment où tout le monde a pu s'exprimer, même si nous avons passé des heures et des heures - on a fait 220 réunions publiques - pour essayer de rapprocher tous les points de vue, on est arrivé à trouver un bon point d'équilibre. Ce n'était pas simple, parce qu'il y avait beaucoup d'intérêts antagonistes, par exemple avec les cabanoniers pour qui on avait pourtant prévu dans la loi qu'ils seraient préservés. Mais bien entendu, on a fait courir tous les bruits possibles et imaginables, parce qu'il y a toujours des gens qui ne veulent pas du Parc national. Il y avait aussi un phénomène très présent et très prégnant, qui est la marchandisation des espaces, qu'ils soient maritimes ou terrestres, avec un certain nombre de gens qui exploitent l'environnement et la nature. Là, c'était difficile, parce qu'on tapait dans le dur avec des gens



donc c'était le quotidien de vie. Puisqu'il me faut conclure, je voudrais vous dire que je suis très fier et très heureux d'avoir travaillé avec des gens très divers, mus par des motivations sans doute très différentes, mais qu'en somme, dans cette espèce de patchwork assez étonnant, on est arrivé à faire un travail, malgré des résistances farouches, bien sûr très souvent d'ordre environnemental, mais, n'ayons pas peur des mots, aussi souvent d'ordre politique et de quelque bord que ce soit, pour que les choses soient claires et nettes. Aujourd'hui, on arrive à un très bon résultat même si aux yeux de certains d'entre vous, et je peux le comprendre, ce Parc national ne pourra pas être labellisé comme répondant à tous les critères que les uns et les autres vous attendez des parcs nationaux. Mais je pense que le grand mérite pour nous, d'une manière très modeste, aura été de l'avoir réalisé. Puisque ma mission est accomplie, je vais rendre mon piolet et mes pitons pour que d'autres assument la présidence de ce Parc national des Calanques. Je n'ai aucune ambition dans ce domaine. Cette œuvre commune ne visait qu'à préserver ce somptueux sanctuaire de nature pour les générations à venir, en préservant, bien sûr, un certain nombre d'usages et de pratiques. Mais ce Parc national inséré au milieu de 2 millions d'habitants, aux portes d'une immense ville, ne peut pas être comparé ou comparable avec la Vanoise ou le Mercantour. Je pense que tout le monde ici l'a bien compris. Merci beaucoup.



➤ Victor Hugo Espinosa,

Président d'Ecoforum

Tout ce que je vais dire sur ce que je fais est une toute petite partie de l'action de toutes les associations et la politique a joué un rôle très important à différents moments.

Je travaille à mi-temps pour gagner ma vie et tout le reste du temps je fais du lobbying avec une étiquette écologique et sans courant politique. Je suis aussi dans la commission scientifique du Parc naturel régional de Corse, dans laquelle je suis en tant que communicant, parce que je suis professeur de communication. J'ai fait tellement de conférences de presse, tellement de manifestations que je suis devenu professeur de communication dans plusieurs facultés et j'apprends la communication concrète, celle qui marche dans la réalité. J'ai aussi travaillé en tant que chargé de mission de WWF France. J'ai participé à l'Alliance pour la Planète. Et je vais vous parler du dossier Calanques.

En deux mots, Ecoforum, qu'est-ce que c'est ? Ce sont trois mille articles de presse, deux mille émissions de radio, des actions coup de poing. On en a fait plusieurs pour les Calanques. Ce qui était important, c'était que ces associations se sentent toutes égales et en confiance.

Quand on a commencé, on s'est rendu compte de la pression foncière et de la pression touristique. Et j'ai compris très vite que ces dossiers étaient politiques aux mains d'hommes de droite, de mairies de droite, de députés de droite. Donc, on a commencé par faire signer tous les gens de gauche. Comment on a fait ? On a cherché « papa gauche ». Pour les régionales de 1998, on a fait une manifestation de trois mille personnes avec Monsieur André AUGIER qui a joué un rôle très important pour faire bouger tout ça, l'Union Calanques et Littoral. A ce moment, Monsieur GAUDIN a perdu la région pour pas grand-chose. Donc, parfois un dossier aussi virulent que ça, peut faire basculer les mairies. Après, on a réparti un million de tracts, cela nous a coûté zéro euro. Vous savez que l'on a profité de cette chose là pour les municipales. On a aussi travaillé avec Madame VOYNET. J'ai appris alors quelque chose qui m'a beaucoup déplu. Ils m'ont dit « Ecoute, Jospin ne veut pas donner un parc national à une mairie de droite presque front national ». Voilà, ces affaires sont aussi politiques, il faut le savoir. Après, j'ai vu Monsieur TEISSIER. Les statuts des parcs nationaux avaient changé. Dans les statuts des parcs anciens, c'était l'Etat qui décidait. Et dans le nouveau parc, c'est aussi le politique qui peut être chef d'équipe. Et ce n'est pas aussi mauvais. Nous avons alors dit oui, banco et on a commencé à travailler ensemble. On a fait une grosse manifestation dans laquelle il

y avait tous les gens de gauche et tous les gens de droite. Monsieur GAUDIN n'était pas totalement pour, mais il a dû signer présent pour le Parc national des Calanques. Donc la pression citoyenne accompagnée de la pression politique cela marche très bien et c'est vrai que Guy TEISSIER a joué un rôle. Mais quand il s'agit de l'écologie, on doit être tous ensemble, droite-gauche ensemble.

Encore une chose. Ceux qui étaient pour au départ, mais qu'on a dû convaincre un par un, comme les cabaniers, ils étaient contre à la fin. Donc on a dû dire, on va avoir un parc un peu grignoté. Mais il vaut mieux manger une pomme grignotée que ne pas manger la pomme du tout. Et on a soutenu TESSIER jusqu'au bout. Mais au fond, on savait que l'Etat ne voulait pas payer des millions d'euros, et cinquante ou cent emplois. Pour finir, je vous dirais que dans ces régions, dans cinquante ans, on n'aura plus un mètre carré de surface cultivable. Avec un parc national, on peut bloquer des sites contre la pression foncière, contre la pression touristique et sportive parfois. Mais ce qui manque même pour les Calanques, c'est la pédagogie, savoir bien informer, savoir bien consulter et savoir concerter, et après savoir décider.



› Benjamin Durand,

Directeur par intérim du GIP des Calanques

Je ne pourrai pas vous donner le témoignage du « sentier de l'histoire » sur les douze années, parce que j'ai intégré le GIP fin 2008 et vécu sa mise en place sur le plan technique de A à Z, dans le contexte de la loi de 2006. Pour rebondir sur les propos de Victor Hugo ESPINOSA, je dirais que le véritable labeur a démarré en 2009 avec la prise en considération, même si l'idée du parc national était déjà là. Sans doute qu'à un certain moment, il aurait fallu plus communiquer, mieux communiquer. La démarche de concertation est fondamentale ; il y a tout un ensemble de sphères autour de la concertation et d'acteurs, et un rôle tout aussi important auprès du grand public avec une œuvre de pédagogie. Je rappellerai la dimension de l'équipe par rapport à la tâche. : en 2009, on était impressionné par la dimension de la tâche avec une diversité de près de 300 acteurs, aussi variés que le petit CIQ local (comité d'intérêt de quartiers), la prudhomie de pêche et le grand port maritime de Marseille. Arriver à faire face à cette diversité de niveaux avec des collectivités locales aussi importantes que Marseille, des communautés urbaines avec souvent des services techniques très développés et au moins aussi compétents que l'équipe technique du GIP des Calanques - une petite dizaine de personnes - est déjà en soi une des limites de l'exercice. Mais c'est sûr que la communication est presque aussi importante que la démarche de concertation et qu'on aura vécu depuis trois ans, l'importance du verbe, du mot, parce que l'on est dans une démarche humaine avant tout.

La loi de 2006 pose le projet de parc national comme une volonté. Il y a une démarche politique de territoire avec de l'explication et de la pédagogie et plus seulement une démarche technique. Encore aujourd'hui, il y a beaucoup d'acteurs, y compris des élus qui n'ont pas compris ce qu'était une aire optimale d'adhésion, qui voient cela comme un pseudo cœur de parc, comme un espace où on va tout interdire. La spécificité de notre exercice, en plus d'essayer les plâtres et d'appliquer la loi de 2006 de A à Z, c'était la proximité de la ville de Marseille. Dès le départ, on devait « tout poser » : le périmètre, la règle et la gouvernance. Sur le périmètre, j'attire votre attention sur la difficulté de trouver un équilibre entre une vision nationale, forcément « écologique et technique », avec l'ambition d'un périmètre aussi large que possible, et une vision locale qui se base d'abord sur un historique et une appropriation du territoire. Il y a une difficulté à ce que les acteurs locaux s'approprient la vision nationale des solidarités écologiques et d'un territoire plus global. On s'est souvent heurté aux solidarités de la géopolitique locale.

La deuxième difficulté à surmonter, c'est que l'on parle de chartes et de gouvernance alors que dans les travaux du GIP, on a souvent été happé, dès le départ et presque contre nous-mêmes, par l'élaboration

de la règle - c'est à dire du projet de décret - qui est un exercice « beaucoup moins sexy » et difficile à faire passer. Pourtant, c'est bien la charte qu'il faut élaborer, c'est-à-dire donner envie sur un territoire, et c'est la base de la loi de 2006. Or le paradoxe, c'est que les acteurs locaux attendaient ce projet partagé, c'est-à-dire une vision commune pour aller vers la règle et non l'inverse. Et en même temps, les acteurs locaux étaient les premiers à nous demander tout simplement « en gros, qu'est-ce que je vais pouvoir faire ? Qu'est-ce que je ne vais pas pouvoir faire ? ». Qu'est-ce qui va être interdit, qu'est-ce qui va être autorisé ? Donc très rapidement, dans la concertation, dans les multiples ateliers, l'équilibre a été difficile à trouver. On a essayé d'avoir suffisamment d'espaces pour prendre le temps de parler du caractère, d'avoir des débats de fond libres, mais très souvent le débat se focalisait sur des choses beaucoup plus techniques et beaucoup plus réglementaires. Par ailleurs, une charte n'est pas un plan de gestion et l'écueil est de ne pas faire le parc avant le parc dans un document d'une trentaine de pages (selon les préconisations de l'Etat). Je vous laisse imaginer le défi d'écrire la charte en une trentaine de pages sur un territoire comme Marseille, avec un espace maritime de 46 000 hectares et la diversité d'acteurs que j'ai évoquée, face à la tentation de faire un catalogue de 200 / 300 pages sous forme de plan de gestion.

Pour revenir à la concertation, il y a des acteurs relais et ça c'est fondamental. On a des associations avec un historique très fort, capables d'être des relais. Certaines ont plus ou moins joué le jeu. On pouvait ainsi avoir des réunions assez avancées, dans des débats techniques en petits cercles mais certaines associations ne portaient pas ensuite le discours auprès de leurs bases et cela a été une difficulté. De plus en parallèle, on a dû organiser en permanence de la pédagogie et de la communication auprès du grand public.

Mon dernier témoignage porte sur l'effort pour poser la charte comme cadre de départ, sans doute pas parfait et qui va devoir évoluer sur des sujets plus précis. La charte doit être suffisamment ambitieuse et faire un peu rêver, poser un projet de territoire à quinze ans qui soit approprié par le politique, mais en même temps se donner le temps pour l'améliorer et avoir une vision dynamique. Dernière petite intervention, on a aussi souffert de l'accumulation de rédactions de documents. On a la charte et on a le décret. Ce sont les piliers, mais je m'interroge par rapport à la gouvernance au niveau national, sur cette manie française que nous avons de passer plus de temps à rédiger et à élaborer des textes qu'à gérer un territoire et même à évaluer l'évaluation. Il faut se garder d'épuiser les acteurs dans un exercice de rédaction de papiers et d'abattage de forêts pour élaborer du texte là où il est question de gérer un territoire et de l'améliorer.



Points de vue des parcs nationaux et diversité des territoires

➤ Philippe OSPITAL

Directeur adjoint du Parc national des Pyrénées

Je voudrais vous parler de la diversité du territoire, des hommes qui le composent et vous expliquer les difficultés que nous pouvons rencontrer. Les Pyrénées, c'est avant tout la terre d'Henri IV, Gaston PHŒBUS, les mousquetaires. Donc, vous imaginez un peu le type de personnes que l'on a face à nous, des bretteurs, des querelleurs, des gens hauts en couleur, mais tous des personnes très attachantes. Le Béarn, qui est une partie de notre territoire, a été indépendant en 1020. Depuis, pour les Béarnais, rien ne s'est passé et ils estiment toujours être indépendants et autonomes. Donc, l'Etat sur ce territoire, n'a pas sa place. En 1967, une décision parisienne a dit, on va mettre un parc national sur votre territoire. Imaginez ! Ça s'est mal passé. Deux petites anecdotes très courtes. Une voiture du Parc national a été découpée à la hache. Deuxième anecdote, sur la commune de l'actuel président du conseil d'administration du Parc national, il y avait un curé qui était contre le Parc national, mais l'évêque était pour. Alors le curé a été déplacé. Vous voyez un petit peu l'état d'esprit dans lequel nous nous trouvons. Et puis de 1967 jusqu'à la loi de 2006, les gens se sont habitués à ce que l'on soit là. On était sur le cœur du Parc national, très peu en zone périphérique. C'était très bien, il y avait un consensus. 2006, une nouvelle loi. 2008, un nouveau décret et on a rouvert la boîte de Pandore et on est reparti sur les mêmes querelles, les mêmes discours. On a entendu exactement les mêmes choses, j'ai retrouvé des articles de 1967 dans les articles de 2006. L'année 2008 a été un grand moment de discussion avec le territoire. Exactement dans le même temps, une étude a été faite auprès de l'ensemble des habitants sur une vallée, qui est une vallée anti parc. Et elle fait ressortir que paradoxalement, pour 70% des habitants, le Parc national est une opportunité pour la vallée. Après 2008, on a donc commencé les travaux sur la charte au cours desquels a ouvert pour la première fois des discussions avec des élus et les usagers. Pour eux, c'était nouveau. Le Parc national venait vers eux pour discuter, pour travailler avec eux, pour voir quelles étaient leurs attentes sur le territoire. Tout à l'heure, vous parliez de deux cents réunions. Nous aussi, on vient de passer deux ans à faire deux cents réunions, à rencontrer les gens. Sept groupes thématiques se sont réunis entre quatre et treize fois. Cela a été effectivement un gros travail de communication sur le territoire, de travail avec les acteurs du territoire pour finalement produire un document pour lequel on vient de sortir d'une consultation institutionnelle. En résumé ce projet, il exacerbe également de nouveau de nouvelles craintes.

Une crainte que l'on connaît bien. C'est que la réglementation du cœur s'applique à l'aire d'adhésion et ça je crois que ce n'est pas spécifique au Parc national des Pyrénées. Les nouvelles craintes, c'est le pouvoir du directeur. Nos détracteurs prennent comme référence le décret qui ne traite que du cœur, dans lequel le directeur est cité 47 fois. Pour eux, le directeur va tout faire sur l'ensemble du territoire. On ne pourra plus construire dans l'aire d'adhésion. Dans la charte, on traite de l'urbanisme, de la culture, du tourisme, donc du coup, le Parc national devient hégémonique. C'est également ce qui nous est reproché. Et je ne vous parle pas de la stratégie de création des aires protégées, qui dépend de la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère, et qui donc tout d'un coup rajoute une nouvelle couche alors que nous sommes en train de négocier la charte. Cela a créé de l'ambiance avec nos amis, surtout nos amis chasseurs.

On a également des craintes en interne parce que nos métiers changent. Nos agents craignent une chose c'est de voir leur cœur de métier leur échapper. Ce sont des naturalistes et ils craignent d'être obligés de faire du développement local.

Sur la communication, je remercie Monsieur ESPINOSA de ses explications. On va essayer de prendre quelques idées chez vous parce qu'on a essentiellement porté notre effort sur la communication externe, on a continué et on continue toujours à faire des réunions d'information publiques. On est devenu aujourd'hui les VRP de la charte, à rencontrer des élus, à rencontrer des usagers, à rencontrer des socio-professionnels.

On a extrait de la charte quelques mesures, que l'on a d'ores déjà mises en application, par exemple sur le zéro pesticides, évoqué tout à l'heure par Jacques MERLIN. On travaille avec les communes sur lesquelles on était peu présent. On a un territoire qui est assez vaste : 86 communes. On a essayé de mettre en place des mesures de la charte pour bien leur montrer que la charte ce n'est pas du règlementaire, c'est de la contractualisation, ce sont des actions directes sur le terrain : zéro pesticide, des atlas de la biodiversité communale. On travaille aussi sur les chauves-souris avec la restauration de galeries, de grottes, dans le cadre d'une contractualisation avec les communes pour montrer que l'on peut protéger sans règlementer. En conclusion, c'est grâce à ce type d'actions que les communes commencent à avoir une nouvelle perception du Parc national. J'en veux pour preuve que notre président de conseil d'administration, conseiller général a été réélu dernièrement sur un canton opposé à la charte, opposé au Parc national en basant toute sa campagne sur le fait qu'il était président du Parc national et que le Parc national pouvait apporter quelque chose. Et il a été réélu au premier tour. On peut donc penser que les mentalités commencent à changer. Pour conclure, je dirais que comme je suis un éternel optimiste, on va y arriver mais cela va être long, il faudra du temps et je ne pense pas que les 86 communes signeront en 2013.



➤ Jean-Pierre GIRAN

Président de PNF, député du Var, professeur à Sciences Po Aix

D'abord sur les cercles concentriques dont parlaient Jacques MERLIN et Martin DELORD, je crois que c'est une idée intéressante mais j'ai envie de dire, le premier cercle, c'est la loi. Le second, c'est la responsabilité : les élus, quoi que l'on en pense, sont relativement responsables, entièrement informés. Le troisième cercle, c'est le citoyen, qui est davantage mû au départ par l'intérêt particulier que par l'intérêt général. Il est donc naturel que ce phénomène culturel ne l'atteigne qu'avec davantage de délai. Et c'est toute la difficulté. On passe la première étape, elle est évidente, ce sont les fonctionnaires qui mettent en place l'action de l'Etat. Au second stade, ce sont les élus qui, même réticents, sont aussi agents de l'Etat quand ils sont maires et ils ont le sens des responsabilités ; en tous les cas, ils portent des responsabilités. Ensuite, il y a le phénomène culturel. C'est pour ça que cela prendra du temps. C'est pour ça qu'il a été très sage de dire que même si on n'a pas encore atteint l'excellence, on l'atteindrait ultérieurement. Beaucoup de communes qui n'adhéreront pas se battront dans deux ou trois ans parce que tel Saint Thomas, ils s'apercevront que c'est peut-être mieux qu'ils ne l'avaient redouté.

Deuxième réflexion sur le conseil économique, social et culturel. C'est vrai que c'est un peu désorganisé. Tant mieux. L'esprit de la loi, c'était d'avoir un lieu qui soit un véritable forum, un lieu de débat où il n'y aurait pas de règles et où l'expression serait possible pour que le citoyen puisse s'approprier, sans ordre du jour, un certain nombre de sujets, un certain nombre de propositions. Que ce conseil soit le relais vers le citoyen des décisions du parc national, qu'il soit un lieu d'information pour les autres et un lieu de propositions. J'appréhenderais qu'il devienne un jour trop institutionnalisé, trop règlementé. Qu'il reste vraiment un lieu de liberté. La troisième réflexion est un peu plus politique. Moi qui depuis des années ai souhaité dépolitiser totalement l'établissement public que j'ai l'honneur d'encore présider, je veux dire tout simplement Monsieur ESPINOSA dont j'ai beaucoup apprécié le talent et les convictions, que je refuse complètement l'idée que les gens de droite si tant est que ce genre d'étiquette ait un sens, ne puissent faire le bien en matière d'environnement que sous la contrainte, la pression, le conseil et les manifestations. L'histoire de l'environnement, la création du ministère de Monsieur POUJADE, la création des parcs nationaux, celle du Conservatoire du littoral dans sa création et dans la pérennisation des ses moyens par Jacques CHIRAC, le principe de précaution, le Grenelle de l'environnement, la loi de 2006 ont été portés par des hommes et des femmes qui avaient un certain nombre de convictions. Mais regardez comme c'est curieux. Tous étaient selon votre classification plus à droite qu'à gauche. J'ai envie de dire que le réveil tardif

d'une certaine « intelligencia » a tendance un peu à m'irriter. C'est quoi ça ? Je n'ai de leçons à recevoir d'absolument personne ni de leçons à donner à personne. Je crois que s'il y a un sujet sur lequel on doit transcender et non pas raisonner en termes d'influences réciproques des bons qui améliorent les méchants, c'est bien le domaine de l'environnement et de l'écologie. Je souhaite que dans le cadre de l'établissement public que je préside comme dans le cadre des colloques que j'ai vocation à organiser, ce soit cet esprit là qui continue de régner.

De mon point de vue, il y a simplement des gens qui, quel que soit leur positionnement politique, peuvent avoir un certain nombre d'engagements. Permettez-moi de dire que quand j'entends Guy TEISSIER nous rappeler, les usines ici, les usines là etc., je suis convaincu qu'à l'époque, le parti communiste français était sûrement l'adversaire numéro 1 du Parc national parce qu'il fallait maintenir les emplois, les usines, créer l'emploi et peu importe l'environnement. Ne tombons pas dans ce genre de dérive, de travers et contentons-nous d'essayer de faire du mieux possible.



➤ Ferdy LOUISY

Président du Parc national de la Guadeloupe, premier vice-président de PNF

Je suis président du Parc national de la Guadeloupe, premier vice-président de Parcs nationaux de France. Je suis maire d'une commune de 1000 habitants, conseiller général et président au conseil général de la commission environnement énergie et risques majeurs.

Sur la place des élus dans la gouvernance, nous avons en Guadeloupe, au niveau du Parc national, longtemps été perçus comme une structure d'Etat. Cela a été vécu comme ceci par la population qui considérait que le Parc national était plus proche d'un service déconcentré de l'Etat que d'un établissement approprié par la population. De ce fait, nous avons eu un travail important à faire au niveau du conseil d'administration et nous avons réfléchi dans le cadre de la loi de 2006 à la manière, sur le plan local, de s'approprier le Parc national de la Guadeloupe. On a complètement revu les règles de gouvernance puisque nous avons trois communes, périphériques à l'époque de la création du Parc national en 1989. Avec la loi de 2006, nous sommes passés à 21 communes et toutes ces communes siègent au conseil d'administration. Ce qui fait que maintenant, les élus locaux, conseil régional, conseil général, communes, intercommunalités, nous sommes majoritaires au niveau de la gouvernance du Parc national de la Guadeloupe. Ça a été une première révolution que cette appropriation par les acteurs locaux, par les décideurs locaux, par les forces vives locales. Il faut d'abord être majoritaire pour pouvoir dire « oui, on est capable de décider et on n'est capable de ne pas subir ». On n'est pas là que pour subir. Le renforcement de la place des élus ne s'est pas fait automatiquement avec la sortie du décret. Il ne suffit pas de mettre cela sur le papier, il faut aller aussi sur le terrain. Petit à petit, les mentalités ont changé et on a vu, et on le voit de plus en plus, que les élus sont présents au sein du conseil d'administration. Car on peut les mettre sur le papier, s'ils ne viennent pas cela veut probablement dire qu'ils n'y trouvent pas leur place. Pour faire en sorte qu'il n'y ait pas de divergences de point de vue, de politisation au niveau du conseil d'administration, il a fallu qu'au fil de ces années, nous puissions rapprocher le conseil général, les communes, les différents maires, faire en sorte que tous ces gens là se retrouvent au sein de la gouvernance du Parc national de la Guadeloupe. Progressivement, nous installons au sein de ce conseil d'administration un climat de confiance. C'est très important. Ce que nous essayons de faire également, c'est de construire la gouvernance au-delà des seules instances formelles. Nous signons en ce moment des conventions avec les communes, ce qui constitue une sorte de préfiguration de la charte du Parc national, pour les mettre en confiance et pour leur dire qu'il ne faut pas attendre la charte pour agir. Il faut que les communes, les différents maires, les conseils municipaux, les associations se rendent compte de ce que sera une charte, pour décider de participer

avec nous à cette gouvernance. Il faut sortir du fait que le Parc national de la Guadeloupe, ce n'était que de la protection et de la police : ce n'est pas ça. Maintenant, le Parc national de la Guadeloupe est un véritable partenaire. C'est ce que nous avons souhaité et instauré, faire en sorte que le Parc national de la Guadeloupe soit un véritable partenaire. Autour de ça, nous avons mis en place un certain nombre d'actions avec les municipalités. J'en citerai quelques unes. Nous avons mis en place, ce qu'on appelle un projet pour « Laliwondaj ». « Laliwondaj », en créole cela veut dire environnement. Nous touchons directement depuis deux ans des associations, des écoles, des communes sur des micros projets. On les finance directement sur ces projets. Nous avons mis en place un jury de sélection au niveau du Parc national et nous finançons des projets sur toutes les communes qui sont situées sur le territoire prédéfini de la charte. Nous mettons en place également avec les communes des services civiques directement encadrés et portés financièrement par le Parc national en collaboration avec l'Etat. Nous avons également lancé la coopération avec des offices de tourisme. Nous aurons bientôt à mettre en place dans la commune de Vieux-Habitants, un point d'accueil commun, nouvelle antenne du Parc national de la Guadeloupe. Nous participons financièrement à des mesures agro-environnementales pour aider les agriculteurs, et organisons régulièrement d'importantes opérations de réhabilitation de sites dégradés qui permettent de mobiliser un grand nombre d'acteurs autour de la gestion de sites emblématiques sur le littoral en collaboration avec le conservatoire du littoral et l'ONF.

Notre concept, notre esprit, c'est du partenariat et pas d'imposer. A partir du moment où l'on rentre dans le partenariat, la coopération, la concertation, la consultation, on arrive à faire passer un certain nombre de messages. Mais au-delà de cette notion de gouvernance, il faut savoir qu'il y a une vraie difficulté à mettre en œuvre une démarche de concertation. Pourquoi ? Parce que les gens vous disent : « si vous venez avec un projet, oui mais c'est déjà quelque chose de ficelé ». En même temps, si vous leur demandez leur idées, ils disent : « oui, mais nous attendons quelque chose de vous ». Alors, on doit jongler avec les différents acteurs pour être compris. Vous voyez comme disait le Général de Gaulle : « je vous ai compris », il faut que l'on reste toujours dans cette démarche de compréhension avec les différents acteurs sur le territoire. Il faut aussi retenir une chose importante, c'est de bien connaître les cadres de référence culturelle. En Guadeloupe, c'est particulier, nous avons du caractère. La Guadeloupe est très marquée par son passé, par son histoire et nous devons tenir compte de cela au niveau du Parc national pour faire en sorte que cette appropriation, cette intégration de toutes les références culturelles se retrouvent dans la charte du Parc national. Et c'est là une véritable difficulté, que les administrations de l'Etat jusqu'à maintenant, n'ont pas su surmonter pendant toutes ces années. Pour finir, toujours dans le cadre de cette dimension culturelle, nous avons cherché à intégrer dans notre communication le créole qui est la langue maternelle en Guadeloupe et nous développons un certain nombre de slogans en termes de communication « Park nasyonal Gwadeloup, sé richès an nou », c'est notre richesse le Parc national de la Guadeloupe - pour traduire en français. Puis nous avons lancé des concours autour du caractère du Parc, en disant « mon Parc a du caractère, moi aussi » ; en tant qu'individu, je suis caractère donc je saurai me retrouver avec ce Parc national. Voilà cette dimension culturelle que nous voulons donner au Parc national de la Guadeloupe. Pour l'instant nous avançons de manière très positive. En interne, nous souhaitons au niveau de l'administration du Parc national un accompagnement fort pour que nous réussissions ensemble, c'est pourquoi je vais passer la parole à Denis GIROU.



➤ Denis GIROU

Directeur du Parc national de la Guadeloupe

Je suis directeur du Parc de la Guadeloupe depuis à peu près six ans. Je suis arrivé quand on a commencé à travailler réellement sur la réforme du Parc national et la charte. Il ne vous aura pas échappé, qu'une des caractéristiques, de la réforme qui a été faite en Guadeloupe, était d'utiliser au maximum les possibilités offertes par la loi 2006, pour non seulement transformer la gouvernance mais également changer les lignes. Changer les lignes en termes de territoire, puisque comme l'a dit Ferdy LOUISY, nous sommes passés de 3 à 21 communes ... mais 21 communes sur les 24 de la Guadeloupe. En fait, le Parc national concerne les 3/4 de l'île et la majorité des habitants. Auparavant, il y avait 15/ 20 000 habitants en aire d'adhésion, aujourd'hui il y en a 300 / 350 000 habitants en aire d'adhésion et sa proximité immédiate avec un système quasiment péri-urbain. De l'aéroport jusqu'au cœur du Parc national, il faut quinze minutes en voiture quand il n'y a pas d'embouteillage. On est aussi sur un système marin qui concerne à peu près 20% des eaux territoriales, ce qui est une innovation complète. Mettre en place des outils qui préfigurent la charte en externe, ça veut dire des appels d'offres, des appels à projets, des conventions avec les communes, les conventions avec le comité des pêches sur des axes précis ; ce sont des choses qui n'existaient pas. On comprend bien que pour des agents d'établissement qui depuis vingt ans travaillent dans un système essentiellement centré sur des métiers traditionnels : le cœur, la protection, la connaissance scientifique etc., tout ça c'est nouveau !

Pour réussir ce changement, il y a un travail fondamental à faire en interne. Comment ?

D'une part en recrutant des personnes qui avaient ces savoir-faire ; on a cherché à avoir des techniciens de la charte au plus près du terrain. Nous avons multiplié les réunions au plus près de la population. C'est une sorte de campagne électorale. Et à la fin, cela finit par un vote du conseil municipal. C'est une campagne



électorale qui se fait sur des valeurs de développement durable qui ont changé par rapport au Parc national « d'avant », mais qui se gère de la même manière en étant plus près du terrain. On n'a pas de mégaphone, mais on a des affiches. On a des réunions, des meetings divers et variés, c'est comme cela que ça marche. Ce n'est pas aux élus ici présents que je l'apprendrais mais je peux vous dire que pour des agents d'un parc national, c'est nouveau. On ne travaillait pas comme ça « avant ».

C'est pourquoi, nous avons travaillé pendant un an sur une « vision partagée » de manière à ce que l'équipe du Parc national puisse dire la vision qu'elle a de ses valeurs, de ses fondamentaux, de la vision du Parc national à dix ans, vingt ans. Le résultat de ce travail s'est traduit par un certain nombre de choses dont voici trois points majeurs : conforter les acquis sur le cœur, établir une relation de confiance entre la population et les élus, et enfin développer notre coopération internationale, régionale dans la Caraïbe, qui était aussi un point très faible dans le fonctionnement précédent. On travaille habituellement beaucoup plus avec l'Europe et la France hexagonale qu'avec nos voisins immédiats de la Caraïbe.

Au final, si cela avait été des orientations imposées par le directeur, par le président, on aurait dit : « c'est bien, c'est ce qu'il faut faire... » Alors que ces orientations, c'est le résultat du travail interne de l'équipe. Ce qui veut dire qu'aujourd'hui, ce sont bien les personnes qui font fonctionner le Parc national, qui sont elles-mêmes convaincues que nos trois priorités permettront, je l'espère, de construire la charte et de peser sur la modification des comportements aussi bien en interne qu'en externe. Si cela ne marche pas en interne, on pourra faire ce que l'on veut, cela ne marchera pas en externe. J'espère donc que cela va bien fonctionner.



➤ Emmanuel MICHAU

Directeur du Parc national de la Vanoise

En tant que « cheminot des espaces naturels », cela m'intéressait d'esquisser un caléidoscope de la gouvernance telle que j'ai pu la vivre dans les divers espaces protégés ou autres structures. Je n'interviendrai pas seulement au vu de mon itinéraire, mais plutôt avec comme référence le sens historique des espaces protégés. Le premier repère, c'est l'Office national des forêts. L'ONF, c'est le syndrome de Philippe le Bel et de Colbert. C'est la mission divine de sauvegarde de la forêt et la réponse aux besoins de l'Etat. C'est une organisation très hiérarchisée, qui a le poids de la propriété même si elle n'en est souvent que mandataire. L'Office s'est trouvé confronté dans ces dernières années à une demande sociale qui évoluait, une demande des communes forestières qui souhaitaient être associées à la gestion de leur forêt. Il y a également eu une évolution du contexte économique. L'ONF était une structure qui avait une puissance financière parce que le bois rapportait, et quand on a eu une chute des cours du bois, cette puissance économique en baisse a obligé à travailler à une meilleure association des communes à la gestion de leurs propres forêts. C'est passé par un travail de tous les jours entre les agents de l'ONF et la commune mais aussi par la création de la commission de la forêt communale au niveau national puis de commissions au niveau local. Ajoutons la nécessité d'un travail important avec les ONG : un dispositif de conventionnement s'est mis en place, non pas en « SAM » - société d'admiration mutuelle - mais plutôt dans une logique de conventionnement sur des actions concrètes. En matière de dynamique interne, dans une structure très hiérarchisée, il est important de savoir s'appuyer sur les outils reconnus. Je me suis ainsi retrouvé à utiliser la certification iso 14001 de l'Office nationale des forêts pour définir une politique environnementale, lui attacher des indicateurs qui étaient suivis par des certificateurs externes. D'où l'intérêt d'utiliser parfois un certain nombre d'outils pour faire avancer dans les structures.

Sur les parcs nationaux, je voudrais insister sur l'aspect du contexte de parc national. J'ai exercé dans les Ecrins, un parc dans le cœur duquel il y a 80% d'éboulis, de roches, de glaciers et 20% d'autres milieux. C'est un parc national qui a été très rapidement conduit à travailler avec son aire d'adhésion d'où, très rapidement, des programmes d'aménagement qui intégraient des actions en aire d'adhésion, mais aussi du conventionnement. Mais le poids réglementaire et l'évolution nationale des recrutements fait que les personnels n'ont plus du tout les mêmes formations, les mêmes itinéraires. J'ai travaillé également dans les réserves naturelles. Là, c'est l'éloge de la pénurie dans la gouvernance, c'est-à-dire que l'on a beaucoup moins de moyens, ce qui nécessite une énergie associative, en s'appuyant sur une gestion dynamique des milieux, alors que dans les parcs nationaux, on est sûr de la conservation plus que de la gestion dynamique, ce qui change les rapports avec les acteurs locaux. La taille du territoire n'est pas du tout négligeable non plus. Dans les grandes réserves de Haute Savoie, je me retrouvais dans des contextes comparables à ceux des parcs nationaux, avec là encore très peu de moyens. Dans les petites réserves telles que le Bout du Lac ou le delta de la Dranse, on pouvait monter très rapidement des actions concrètes, avoir des comités de gestion qui fonctionnent sur des choses qui sont assez précises et concrètes. Je n'ai vécu les parcs naturels régionaux qu'à travers le CNPN. Là, c'est l'ingénierie au service du projet qui domine, c'est-à-dire que l'on a beaucoup moins de personnels que dans les parcs nationaux et c'est du personnel très spécialisé, c'est-à-dire essentiellement des chargés de mission en ingénierie et très peu de personnels de terrain. Et une nécessité pour les parcs régionaux de travailler avec des commissions, de se créer des ambassadeurs de terrains en s'appuyant sur les usagers. Et puis il y a une dynamique de progrès dans les chartes avec l'obligation d'obtenir un label.

Le conservatoire du littoral, pour moi, c'est l'envers des parcs nationaux c'est-à-dire la propriété réinventée. Le conservatoire achète et ensuite, le conservatoire restitue, c'est-à-dire qu'il ouvre au public ; et il est amené à déléguer la gestion aux collectivités même si c'est lui qui fixe la doctrine. On distingue ainsi trois niveaux de gouvernance au niveau du Conservatoire du littoral. D'abord les comités de gestion de sites, qui

sent sur des territoires généralement assez étroits où l'on fait de la réhabilitation de sites. Ensuite, le conseil de rivage avec de grands élus, auxquels on va soumettre les propositions politiques d'acquisition ou de gestion avant de la passer au conseil d'administration. Ce sont des élus qui sont plus éloignés du territoire que des simples maires, mais qui donnent une dimension politique importante à l'action du Conservatoire.

J'ai eu aussi la chance de m'occuper de sites Natura 2000. C'est l'anglo-saxon chez les latins. En termes de gouvernance on dit : « voilà quels sont les objectifs, à vous d'en définir les moyens d'y arriver ». Ça, on ne sait pas faire en France. On a l'habitude d'avoir des diktats réglementaires mais être responsabilisé sur la manière de faire pour arriver à l'objectif, c'est extrêmement délicat en France. Aussi, du diktat scientifique pour la détermination des sites, on est passé au comité de gestion avec une logique partenariale qui était tout à fait inventive.

Je me suis occupé aussi des grands sites : la Pointe du Raz. Quand on a eu à choisir le mode d'aménagement de la Pointe du Raz, on s'est aperçu que les commerçants, les maires, le Conservatoire, nous ne mettions pas la même chose sous les mots. On a alors choisi d'emmener tout le monde en Cornouaille anglaise ; on est allé voir deux sites aménagés de façon très différente et on s'est ainsi créé des références communes. Les gens pouvaient dire, oui c'est plutôt vers cela qu'on veut aller ou c'est plutôt vers cela qu'on veut aller. Ça nous a permis d'avancer extrêmement rapidement sur les choix au niveau de l'aménagement de la Pointe du Raz. Cette création de référence me paraît assez essentielle. Et puis il y a un « Ovni de gouvernance » qui me paraît assez amusant, ce sont les Znieff. C'est ce que j'appelle une géniale « pionnade », du nom d'Olivier PIRON qui l'avait inventé. C'était un sous-directeur très atypique au ministère. Son idée était de faire simplement des inventaires scientifiques sans concertation. Et c'est amusant de voir que quelque chose qui n'avait aucune valeur réglementaire a réussi à s'insérer dans les obligations, par le simple porter à connaissance sans être assis sur des choses très lourdes réglementairement.

Je n'ai pas parlé des conservatoires d'espaces naturels. Là aussi, il y a beaucoup de gouvernances avec peu de moyens, une obligation de travail sur de la protection partenariale, sur des sites identifiés, concrets, avec une gestion active. Pour conclure, je crois qu'avec tous ces dispositifs, on a beaucoup à piocher en matière d'inventivité sur la gouvernance.



➤ Christian PICHOU

Président du Parc national des Ecrins, vice-président de Parcs nationaux de France

Dans les Ecrins, la loi de 2006 a été plutôt bien vécue puisque depuis les années 1990, les élus du Parc national avaient décidé de prendre le pouvoir et se faisaient un devoir de se réunir, de présenter un candidat à l'élection de président et aussi de pourvoir systématiquement les postes de présidents de commissions. L'esprit de la loi de 2006 était déjà par avance dans les Ecrins, donc ça a été plutôt facile de s'adapter. Mais j'ai constaté qu'il y avait encore quelques espaces à gagner. Il y en avait un qui est tout de suite apparu comme symbolique, c'était les avis du directeur qui était sollicité par l'administration en général, par les préfets en particulier. Auparavant, les directeurs donnaient leurs avis tous seuls. Là, où les élus, le bureau ont dit non, il n'y a plus d'avis du directeur tout seul représentant le Parc national. Chaque fois qu'il y a localement une occasion de s'exprimer, cela se fait.

Il y a au moins deux exemples forts. D'abord lorsque la loi de 2006 a été travaillée, préparée, les élus des Ecrins qui étaient très impliqués ont fait remonter leurs demandes anciennes d'avoir des indemnités pour les communes du cœur. Ainsi, la création d'une DGF soutenue par les parlementaires des parcs nationaux a

été une avancée extrêmement importante pour la compréhension de ce que peut apporter un parc national en contrepartie des contraintes en zone cœur. L'association l'a d'ailleurs défendue contre les communes de quelques îles bretonnes qui, il y a deux ans, souhaitent partager le gâteau, ce qui était tout à fait logique en ce qui les concerne, mais qui nécessitait un autre dispositif qui a finalement été trouvé ; une association très dynamique, qui parle en son nom, qui représente le territoire et qui a été également choquée l'année dernière lorsque le dispositif pour l'évaluation environnementale a été mis en œuvre. On comprend qu'une autorité extérieure ait besoin de donner un avis environnemental sur un projet qui peut être conçu dans une collectivité ou par un porteur privé sans concertation, mais quand on a fait 200 réunions de concertation, qu'on est un parc national et que tout d'un coup, une autorité, très autoritaire par la force des choses puisqu'elle travaille dans un temps très bref, intervient sans concertation et sans échange contradictoire, là on ne comprend pas. De plus, il y avait des perles qui ont été mises dans le dossier d'enquête publique ! Des dispositions contraires au décret de création du Parc national toileté deux ans avant, ça peut susciter des révolutions si on ne prend pas quelques précautions pour l'expliquer. L'association des maires a regretté cette approche exclusivement environnementale alors même que la charte prévoit un volet social et un volet économique. Le dynamisme local de cette association des élus se retrouve tout au long de la maturation de la charte. Je partage la totalité de ce qui a été dit sur l'expérience des Cévennes et la difficulté au-delà des municipalités d'aller devant les conseils municipaux et les craintes que nous avons de voir l'année prochaine un certain nombre d'entre eux délibérer négativement, surtout avec la porte qui leur est ouverte trois ans après, avec ainsi la facilité de pouvoir rentrer au moment où ils veulent. Nous sommes un peu inquiets là-dessus. L'association des élus a dit qu'elle ferait son travail de conviction mais je crois que c'est loin d'être gagné. Mais quand on est parc national, on doit porter l'ensemble du projet.



➤ **Guy DURANTET**

Président du conseil d'administration du GIP des forêts de Champagne et Bourgogne

Effectivement, nous sommes le dernier projet en date de parc nouvelle génération. Historiquement, l'annonce en a été faite par le premier ministre François FILLON, accompagné de Madame JOUANNO, en juillet 2009 sur notre territoire avec une commande de construire ce 11^{ème} Parc national de la forêt de feuillus de plaine avec, dès cette annonce, une adhésion forte du territoire, d'abord à travers une association des élus du parc. Ce parc a une particularité, il est entre deux régions, la Champagne-Ardenne et la Bourgogne, entre deux départements que sont la Haute Marne et la Côte d'Or. Faire travailler ensemble des régions et des départements voisins, ce n'est pas forcément évident. De son côté, la société civile s'est également très vite mobilisée avec son association « Oui au Parc ». De juillet 2009 à juillet 2011 tout un travail de concertation et de mobilisation du territoire, conduit par l'Etat, a abouti en juillet 2010 à la création du GIP dont j'ai l'honneur d'être le président.

Un mot sur mon engagement. Je suis maire d'une commune forestière depuis quelques décennies. Vice-président du conseil général de la Haute Marne, j'ai volontairement abandonné cette responsabilité en mars 2011, à l'occasion du renouvellement de mandat, pour me consacrer pleinement à mes nouvelles fonctions à la tête du GIP. Comme le président GIRAN, les enjeux des parcs sont pour moi, au-delà des querelles politiciennes. Pour reprendre des métaphores utilisées par Madame SABATIER, vous parliez de ferry, je parlerais plus de paquebots ! La construction de ce projet de parc, c'est 200 000 hectares, 25 000 habitants. C'est, je vous l'ai dit, deux régions, deux départements, 109 communes qui ont adhéré à ce GIP, sur les 117 communes qui le composent mais c'est également 8 intercommunalités et 4 Pays. C'est donc une forte adhésion.

Je prends donc mes nouvelles fonctions en juillet 2010, le directeur est embauché en novembre de la même année et l'équipe est au complet en juillet 2011. A la même époque, la commande du ministère tombe à

savoir déposer notre dossier de prise en considération pour une signature par le Premier ministre en mars 2012. Vous vous doutez bien que l'on n'a pas chômé. C'est vrai que l'on ne s'est pas reconnu dans les propos de Monsieur COSSON sur la dépendance au sentier. Ce sentier, on est en train de l'ouvrir et de le défricher. Par contre, je me suis retrouvé, Monsieur COSSON, dans d'autres de vos propos quand vous parlez de théâtralisation et de jeux d'acteurs, d'actions de lobbying. C'est vrai qu'on les vit sur ces territoires et notamment au sein du troisième collège avec des acteurs économiques fragilisés. Je parle de la filière bois, je parle de la filière pierre de Bourgogne.

Je crois que c'est vous Monsieur GALZIN qui avez parlé d'usages et de pratiques. C'est vrai aussi des territoires boisés avec de forts impacts, tant culturels qu'économiques des acteurs cynégétiques. Ces jeux d'acteurs, on vient de les découvrir et de les subir à notre dernière assemblée générale.

Où en sommes-nous en ce début d'année 2012 ? La consultation institutionnelle qui a démarré le 3 novembre 2011 pour la prise en considération du projet vient de s'achever le 4 janvier. Le rapport de prise en considération a été validé par 94% des membres du GIP. Quand je parlais de paquebot, avec le conseil économique, social et culturel, le conseil scientifique installé en avril, ce sont 300 personnes qui adhèrent donc au projet de parc national. Chez nous, à ce jour, pas de souci de quorum, mais des soucis de chaises parce que nos statuts, autorisent la présence de suppléants tant au bureau qu'au CA. On pratique donc avec plaisir, et quelques soucis logistiques que vous imaginez, l'itinérance de salle des fêtes en salle des fêtes de villages pour ceux qui en possèdent d'assez vastes pour nous accueillir.

J'ai découvert aussi ce que vous avez appelé Monsieur COSSON, les injonctions contradictoires. C'est un vrai problème parce qu'elles interfèrent dans tout le travail démocratique inspiré de la loi de 2006 que nous menons sur ce territoire vaste et complexe. Comme vous l'avez dit Madame SABATIER, nous nous trouvons dans l'obligation de tirer des bords sauf qu'avec un ferry ou un paquebot, on ne tire pas de bords sans risque d'échouage !



➤ Christophe GALLEMANT

Directeur du GIP entre Champagne et Bourgogne

Je me suis retrouvé dans ce qu'a dit Benjamin DURAND sur le GIP des Calanques, qui nous précède dans la création d'un parc national et dont l'expérience nous sera précieuse. Comme l'a dit le président DURANTET, un GIP est comparable à un paquebot, avec ses 200 membres, les 45 membres du conseil économique, social et culturel, les 30 membres du conseil scientifique et bien d'autres acteurs qui gravitent et travaillent avec nous. Un paquebot, ça ne se manie pas facilement et cela ne va pas toujours très vite et ... peut-être avons-nous péché par rapidité. Vouloir avancer très vite avec une équipe à peine constituée, c'est risqué. En comparaison, le GIP des Calanques a fait son dossier de prise en considération en 2009 après pratiquement dix ans de travail. Pour nous, le GIP a été créé en 2010, l'équipe et les structures ont été mises en place début 2011 et on s'est peut-être trop investi dans la rédaction des textes et pas assez dans le fond. Il nous faudra beaucoup plus de temps pour construire une charte. On aura aussi tout à faire en parallèle, comme le GIP Calanques : définir les zonages, préparer le décret, rédiger la charte. Ce ne sera pas simple et on aura besoin de délais pour faire de la pédagogie même si on n'a pas, comme à Marseille, des millions d'habitants sur le territoire. Environ 400 personnes travaillent régulièrement avec le GIP, sur les 25 000 habitants de notre territoire, soit pratiquement 2% de la population, et donc une forte représentativité. Il faudra aussi que l'on soit pragmatique, « laisser du temps au temps ».

Emmanuel MICHAU a cité l'exemple de Natura 2000 qui était une façon de faire de l'anglo-saxon dans un pays latin. Dans ce même esprit, il faut aller voir ce qui se fait à l'étranger. Ainsi, j'ai découvert récemment un concept que les Allemands ont inventé qui est le « Parc national en développement ». Comme l'a dit

Benjamin DURAND, un parc qui se crée ne peut pas être aussi abouti qu'un parc qui a 40 ans d'existence, lui-même moins abouti qu'un parc qui a 80 ans. L'idée du parc en développement, c'est d'avoir une phase de maturation, de laisser du temps et de procéder par étapes. Il me semble qu'il faut résister à la pression des échéanciers et que là est le secret de la réussite. C'est indispensable pour développer une bonne gouvernance, réussir et convaincre plutôt qu'imposer parce que c'est comme ça que l'on doit faire maintenant.



➤ Nicolas GERARDIN

Chargé de mission au Parc national de Port-Cros

Ce qui me vaut de vous faire cette présentation, c'est un long parcours dans le Parc national, puisque j'y suis entré en 1981 et que j'ai pu suivre dans le cours du temps, un certain nombre de ces évolutions avec cette maturation lente. Le Parc national de Port-Cros est dans une situation un peu particulière puisque n'ayant pas été doté en 1963 de zone périphérique, la loi de 2006 prévoit la création d'un espace correspondant aux anciennes zones périphériques, un espace qui se conçoit comme l'espace de débat et l'espace de l'action après l'élaboration de la charte. Cette procédure a été conduite depuis 2006. Elle est en phase de conclusion puisque le dossier vient d'être transmis au Conseil d'Etat. Nous sommes ainsi à la veille de l'engagement du travail sur la charte.

En 2006 quand la loi intervient, comment le Parc national de Port-Cros est-il vu et jugé ? C'est un parc insulaire, il a 40 ans. Insulaire, le Parc national, c'est là-bas, de l'autre côté de l'eau. C'est déjà l'Outre Mer. Le Parc national, c'est une propriété de l'Etat, gérée par l'établissement public, mais c'est l'Etat et ça ne me concerne pas, moi l' élu du littoral bien qu'ayant cette île sous les yeux de façon quasi permanente. Le Parc, c'est autre chose, c'est au-delà. Le Parc national, c'est aussi un conseil d'administration qui est présidé depuis son origine par un grand commis de l'Etat. Et ce n'est d'ailleurs pas illégitime puisque l'Etat est propriétaire de son fonds et qu'il n'est pas inconvenant que ce soit un représentant de l'Etat qui en assume la gestion. Le Parc est aussi reconnu comme un organe à vocation scientifique et technique dont la notoriété n'est pas remise en cause. Le Parc est jugé efficace, performant, compétent dans le domaine de la gestion et de la connaissance scientifique. Même si parfois, les gens ont des réticences à l'avouer, le Parc national c'est aussi le fonds de commerce de l'un et de l'autre, du transporteur maritime, du port de plaisance, du plongeur, du pêcheur qui exploitent l'espace sans trop le dire parce que ce n'est pas forcément très orthodoxe. La conséquence de cette situation c'est que finalement, le Parc national se trouve complètement à l'aval de toutes prises de décisions puisque tout ce qui se décide à la périphérie réagit sur le centre. Si le cœur est le centre de ce dispositif, le Parc national pour cette raison historique n'est absolument pas associé à la prise de décision et donc on voit arriver un ensemble de problèmes qu'on essaie de traiter localement, alors que les solutions ne peuvent se trouver qu'à l'amont. En ce sens là, la loi est un vrai bénéfice et une vraie plus-value pour le Parc national de Port-Cros qui ne pouvait plus continuer à gérer seul efficacement en bon père de famille l'île de Port-Cros comme depuis quarante ans. Après la création douloureuse du Parc national en 1963, les tentatives inabouties en 1974 et 1990 d'incorporer l'île de Porquerolles au Parc national de Port-Cros, curieusement, on s'aperçoit que les esprits n'ont pas tellement évolué. On a le sentiment d'une même défiance et d'une même opposition des élus locaux vis-à-vis de l'Etat puisque l'établissement public est conçu comme un service de l'Etat avec tout ce que ce l'on peut imaginer derrière : « On va nous faire payer ! Si l'on veut faire le Parc national, c'est pour nous faire payer ! L'Etat va se décharger sur nous ! ». Les gens anticipent des contraintes sans contrepartie c'est-à-dire que le Parc national va nous imposer un certain nombre de règles. D'ailleurs, probablement par erreur de vocabulaire, on parle de l'extension du Parc national. Forcément, les gens conçoivent que l'on va étendre à l'ensemble

de l'espace parc les règles appliquées depuis 40 ans à Port-Cros. Forcément c'est très difficile à accepter. On ressent un très fort scepticisme quant aux effets réels du Parc national sur le développement local. Or on a affaire à des communes riches notamment du fait de leur développement touristique très intense. Ceci dit, chacune de ces communes considère de façon assez unanime que leurs richesses touristiques, c'est la qualité de leur environnement. Il y a là un certain nombre de points d'accroches.

La présentation de la loi a-t-elle été bien faite ? On ressent bien que « l'extension du Parc national » est vécue comme une intrusion, comme une dépossession ce qui est complètement contradictoire puisque l'objet de la loi, c'est de créer de la convergence alors qu'elle est vécue comme de la concurrence. Le projet du Parc national devient le concurrent de tout un ensemble d'autres projets locaux. On a entendu dire par un élu, « demain si Porquerolles est cœur de parc, je ne serai plus maire que d'une commune de 11 200 hectares et perdrai 1 100 hectares ». On a aussi vu les effets dévastateurs du trait sur une carte. C'est-à-dire que dès que l'on trace un trait sur la carte, il y a celui qui est dedans, celui qui est dehors et celui qui est dedans, c'est sûr qu'il va être dedans. Donc l'espace de débat est vu comme l'espace de combat par les plus hostiles. On a eu un référendum organisé, dont on savait d'avance que le résultat serait défavorable. On assiste aussi à la dramatisation en réponse à la peur du changement. Et la naissance du fantasme, c'est la mort du tourisme, on ne va plus pouvoir mouiller, on ne pourra plus pêcher, on ne pourra plus rien faire.

Ça c'est un fait, c'est peut-être un peu caricatural, il n'empêche qu'en matière de gouvernance, cela suppose un certain nombre d'efforts. Je pense que le défi était particulièrement difficile pour ce qui concerne le Parc national de Port-Cros, du fait de son statut et de cette identité un peu particulière. Mais les choses ont évolué de façon assez considérable. Aujourd'hui la situation est beaucoup plus stabilisée. On ressent un appétit très fort de siéger. On a eu des demandes qui ont explosé en matière de participation au conseil d'administration. On perçoit aussi des demandes très fortes de siéger au conseil économique et social. Les gens veulent rentrer dans le système peut-être pour le contrôler, ce qui se conçoit tout à fait. En tout cas, c'est important. Il y a aussi la réaffirmation d'une volonté de co-construire. Je trouve que c'est fondamental aussi puisque les gens commencent à comprendre ou admettre que finalement on ne va pas leur imposer un projet tout ficelé, mais qu'ils seront largement associés à son élaboration. Ce que nous essayons de faire, c'est de mettre à l'avant scène les intentions, les projets et pourquoi pas les rêves d'un certain nombre de collectivités locales en matière de développement durable. On s'est rendu compte que dans le travail que l'on a pu nouer avec un certain nombre de ces communes, comme la commune de la Croix-Valmer qui vient d'obtenir l'agrément de son agenda 21 sur un projet de parc nature qui est porté par le conseil général sur des espaces d'une zone humide sur la zone du Prado... et bien on a là un certain nombre d'engagements d'ores et déjà pris par les communes qui peuvent parfaitement trouver leur place dans l'élaboration de la charte, en tout cas servir d'appui, de moteur puisque les élus porteurs de ce projet en seront leurs meilleurs défenseurs et les plus aptes à les promouvoir. On s'est rendu compte aussi de l'importance de la concertation sur les parts des projets qui ne sont pas négociables, ce qui exige plus de temps et donc plus de concertation. On l'a vu sur les délimitations du nouveau Parc national. Bien sûr, cela a fait l'objet de débats, mais au fond la limite est fixée sur un certain nombre de critères très objectifs qui laissent finalement peu de place au débat. Une fois que l'on a défini la méthodologie, le périmètre s'inscrivait dans les lignes de façon assez évidente et il a fallu fortement négocier et communiquer pour obtenir que ce trait soit maintenu. Un autre constat que l'on a pu faire, c'est l'importance de travailler sur des vecteurs indirects. Aller à la confrontation n'a aucun sens, aborder des maires qui ne veulent pas nous entendre, ce n'est pas possible, on ne peut pas les forcer à venir à la table des débats. Par contre, on s'est rendu compte que l'on avait un certain nombre de possibilités en rencontrant certains élus des équipes ou des techniciens avec lesquels on partage le même vocabulaire afin de pondérer les peurs et de faire passer des messages. Je citerai un exemple : nous avons été accueillis par le conseil de développement Toulon - Provence – Méditerranée - la communauté d'agglomération - qui est un petit peu ce qu'est le conseil économique social et culturel pour le conseil d'administration du Parc national ; et à travers un certain nombre de réunions et de rencontres que nous avons pu avoir, on a pu poser un discours qui est maintenant plus intelligible et plus acceptable par les élus et qui a largement contribué à calmer les choses.

Pour conclure, je dirai que dans un parc national marin, je pense que la gouvernance doit se concevoir comme une démarche amphibie. Je rappelle que le littoral, c'est une entité particulière et je considère, à titre très personnel, que l'outil que met en place la loi est un outil privilégié de mise en œuvre de ce que l'on appelle la GIZC (Gestion Intégrée des Zones Côtières) qui implique d'englober dans le même projet le regard de ceux qui sont responsables à terre et de ceux qui sont responsables en mer, afin d'aller vers beaucoup plus de cohérence, d'efficacité dans la gestion du littoral qui comprend l'élément marin et l'élément terrestre.



Echanges avec la salle



➤ Jean-Paul CHASSANY

Jean-Paul CHASSANY, ex INRA. Je suis venu ici pour comprendre ce que c'est que la gouvernance. L'exposé d'Arnaud COSSON était très intéressant, il nous a montré d'une part qu'il y avait une très grande diversité de points de vue par rapport à des objectifs ou des envies de gérer un espace d'une manière ou d'une autre, qu'il y avait aussi toute une histoire. Il nous a parlé de la dépendance au sentier qui me semble très importante et on a eu aussi la relation d'expériences de terrain intéressantes ; et pour couronner tout cela, la loi de 2006 qui ouvre un peu le champ des possibles et la possibilité surtout d'organiser la concertation. Je dirais peut-être même la convergence ou en tout cas la recherche de convergence entre points de vue différents. Je suis un peu surpris que personne ne fasse référence à toute une réflexion plus scientifique qui a été menée depuis les années 1970 jusqu'à nos jours sur ces espaces dit protégés. Je fais référence au programme Piren (programme interdisciplinaire de recherche sur l'environnement), qui avait beaucoup approfondi la question des outils que l'on pouvait mettre à la disposition des acteurs, des institutions, des décideurs pour prendre des décisions. On est bien dans la question de gouvernance. On est dans un processus d'apprentissage difficile comme disait Arnaud COSSON et dans un processus d'organisation de la convergence des points de vue. Comment peut-on réduire d'une certaine manière la subjectivité et appuyer sur des données construites, plus objectives ? C'était ça le but des programmes Piren de l'environnement : les histoires des observatoires, des dynamiques écologiques, économiques et sociales de ces espaces. Ces outils étaient à l'époque plus conceptuels, qu'opératoires ou qu'opérationnels, ou plutôt ils se voulaient opératoires mais on n'a pas été jusqu'au bout.

➤ Bernard DELAY

Il me semble qu'il y a quelque chose d'intéressant, c'est que la loi de 2006 a permis la mise en place de différents avatars, concrétisations du grand concept parc national sur lequel Parcs nationaux de France a déjà produit des textes. Si l'on compare la Vanoise, la Guyane, les Cévennes, la Guadeloupe, les Calanques, ce ne sont quand même pas tout à fait les mêmes objets. Je crois qu'en reprenant la définition de la gouvernance affichée au début du séminaire, il faut qu'on invente de nouvelles façons de mettre en place ces gouvernances au cours du temps. La démarche serait de dire, on a un point de départ qu'on connaît à peu près ; on sait où on en est sur ces différents territoires. Il faut qu'on ait des objectifs assez ambitieux mais bien sûr les expliquer pour que tout le monde ne parte pas en courant. Et après, il faut des méthodes et un calendrier. Les nouvelles chartes des parcs nationaux, on les lance pour quinze ans et elles vont avoir des itinéraires différents parce que les points de départ sont très souvent différents et les territoires différents.

Je crois également que le conseil économique social et culturel est appelé à jouer un grand rôle, mais j'y vois deux conditions. La première, c'est qu'il y ait une relation étroite avec le conseil scientifique. Il faudrait surtout éviter qu'il y ait d'un côté un conseil scientifique, qui serait considéré par les habitants comme



composé de doux penseurs très savants et auquel on ne comprend rien, ce qui n'est pas le cas la plupart du temps, et puis ce conseil économique, social et culturel qui représente la population locale. Attention cependant qu'il ne soit pas considéré, surtout à l'extérieur, comme une espèce de syndicat de la population. Je crois donc qu'il faut, au niveau des parcs nationaux, qu'on organise cette relation.



➤ Bernard HAMEL

Je suis président du Club alpin des Bouches du Rhône et représentant des usagers au GIP des Calanques. Je voulais faire quatre observations compte tenu de l'expérience que nous avons. On aura essayé les plâtres de tous nos amis qui participaient au GIP des Calanques et testé cette nouvelle loi 2006. Première observation concernant les associations, je remercie plusieurs intervenants d'avoir noté le rôle primordial des associations. Aujourd'hui, elles sont invitées à participer donc elles ont ce droit, mais elles ont aussi des devoirs. Parmi ces devoirs, il y a ce rôle de diffusion de l'information. Si on veut que le projet soit accepté par la population, il faut que ces rouages soient utilisés. Deuxième observation, en ce qui concerne le rôle joué par les politiques locaux. Il y a là incontestablement une difficulté voire un paradoxe. C'est-à-dire qu'un projet de parc national, c'est le très long terme. On parle de trente, cinquante ans. Tous les politiques locaux n'ont pas des visions à très long terme. Il y a des élections. Ce qui explique quelque fois bien des décisions qui peuvent paraître très paradoxales. Troisième observation concernant l'enquête publique : que fait-on de ces enquêtes publiques ? C'est bien beau de faire des enquêtes publiques mais il ne faudrait pas que ce soit un simulacre de démocratie. La dernière enquête publique concernant le Parc national des Calanques a été un très grand succès. Paraît-il que c'est la première fois qu'il y a eu autant de participations, 4 500 contributions ! Paraît-il que c'est exceptionnel. C'est vrai que le bassin de la région de Marseille, la région des Calanques, c'est 2 millions de personnes, c'est-à-dire que 0,2 % de cette population, c'est paraît-il exceptionnel. Alors, j'espère que ces 0,2 % seront récompensés de leurs efforts.

Quatrièmement, en ce qui concerne les objectifs et la stratégie d'écriture de la charte et de la présentation du projet, il faut bien différencier ce qu'on peut appeler des statuts réversibles et des statuts irréversibles. Statuts réversibles, je pense qu'avec de la pédagogie, avec de l'enseignement, de la formation, on va pouvoir modifier des comportements et faire accepter des choses qui ne seraient pas acceptables dans un premier temps. Je prends l'exemple de la chasse. A Marseille, au Parc national des Calanques, dans plus de la moitié du Parc national, la chasse reste autorisée. Les chasseurs n'ont rien donné, ils n'ont absolument pas voulu bouger. Je pense que c'est une question de génération, ça disparaîtra. Donc, ce n'est pas la peine de se bloquer là-dessus. Par contre, sur le terrain des territoires, oui, il faut se battre. Si je prends un exemple pour le futur Parc national des Calanques, n'est-il pas aberrant que la seule calanque de la commune de Cassis - qui s'appelle Port Miou - qui fait partie du site classé, soit exclue du cœur du parc ! Comment expliquer cela ? Il ne faut pas l'accepter. Le sujet mérite d'être débattu, il faut s'engager là-dessus ! Avec de la pédagogie, on peut modifier les comportements.



➤ Claude SUZANNON

Premier vice-président du Parc amazonien de Guyane, « un petit parc de 3,4 millions d'hectares ». Je voulais vous dire combien les institutions comme le Parc national sont importantes puisque c'est là que s'exerce la démocratie participative contrairement à ce qu'on a connu jusque là dans le territoire du sud. Au niveau du Parc amazonien de Guyane, nous avons un conseil d'administration qui représente à peu près tous les secteurs et les gens du territoire qui sont représentés essayent de s'exprimer. Mais dans le conseil d'administration, nous avons des traducteurs car nous avons 4 langues comme la langue amérindienne, des langues qu'il faut traduire. Donc la gouvernance est un peu difficile, dans la mesure où ça prend du temps d'expliquer. Les termes aussi ne sont pas toujours conceptualisés de la même façon. La charte du parc par exemple, chez nous ça s'appelle la loi du parc. C'est comme ça que certaines populations ont réussi à s'exprimer là-dessus. Donc il est très important d'avoir ces possibilités. En effet, moi qui suis premier vice-président, je viens de la société civile, j'ai même eu plus de voix à l'élection que le président. Pour dire que le Parc national est un outil utile, surtout que nous avons des milieux exceptionnels et aussi une riche diversité culturelle. Au niveau de la démocratie participative, ce qui est parfois problématique, c'est qu'on veut que la parole soit donnée et que les gens s'expriment par le biais de communautés de vie locale et de comités d'habitants et parfois on se retrouve un peu piégés. Dans certains villages, ceux qui n'avaient pas réussi aux élections, essayent d'investir le partage de parole pour être des contre pouvoirs. Ce sont des enjeux et ensuite, l'intelligence fait que l'on arrive à s'entendre sur des points. Mais ce sont des choses auxquelles nous ne sommes pas obligatoirement préparés dès le départ, et cela demande des ajustements. Il y a aussi des difficultés quand on est parc en zone frontalière. Le Parc a 450 kilomètres de frontière avec le Brésil, plus une frontière avec le Suriname, et quand il s'agit de gérer des milieux partagés, ce n'est pas évident parce que les structures ne fonctionnent pas de la même façon. Les conflits d'usages sont nombreux. Les lois sont différentes et il faut s'entendre.

L'intérêt des parcs nationaux est indiscutable. C'est un modèle à exporter, en tout cas, en Guyane. Nous sommes très demandeurs là-dessus et la chance c'est qu'on a une frontière commune avec le Parc des Tumuk-Humak, ce qui fait que l'ensemble de la zone protégée en milieu amazonien représente 7 millions d'hectares. C'est un espoir et je crois que le concept de parc(s) est vraiment à partager.

➤ Jean-Marie PETIT

On a beaucoup parlé ce matin du fonctionnement des instances, du rôle des associations, du rôle des acteurs socio-économiques. On n'a pas beaucoup parlé du citoyen parce que c'est un rôle difficile à cerner. Mais dans cette affaire, quel est le rôle de la presse par rapport au fonctionnement de la gouvernance ?

➤ Jean-Pierre GIRAN

Je crois que la presse est comme la langue des hommes la meilleure et la pire des choses. Je crois que c'est la meilleure parce que, assez souvent, les journalistes ont une sensibilité écologiste, une ambition, et que donc, ils ont une inclinaison favorable à l'égard des espaces protégés et des parcs nationaux. Mais c'est aussi la pire parce que la presse quotidienne régionale est en situation de monopole ; ses ressources ne dépendent pratiquement que des publicités commerciales qui sont faites par les collectivités et souvent, on l'a entendu, les collectivités sont réticentes à l'émergence d'un établissement qui viendrait empiéter sur leurs prérogatives, en tous les cas, ils le pensent. Donc, à part quelques incursions positives, ils ont tendance davantage à relayer la parole des collectivités réticentes. Je voudrais prendre l'exemple d'une initiative qui avait été prise par le Parc national des Calanques, à laquelle j'avais participé, ainsi que Nardo VICENTE qui

est ici, et Patricia RICARD. Nous étions venus dans une conférence de presse indiquer tout le bien que nous pensions des Calanques, l'initiative venait du GIP, il n'y avait là que des personnes qui s'en félicitaient. Et le lendemain, il y a eu un article dans La Provence - donc dans un journal local en situation de monopole - dont plus de la moitié était consacrée à deux personnes interviewées à la sortie, qui n'étaient pas favorables au Parc national. C'était une disproportion difficile à accepter et ça rend suspicieux quand on prend une initiative pour promouvoir le projet. C'est d'autant plus ennuyeux quand le journal local est en situation de monopole, ce qui est presque le cas partout en France, c'est la Pravda. C'est à dire que pour le citoyen, ce qu'il y a dans le journal, c'est la vérité, ce n'est pas une information, ce n'est pas un débat, c'est la vérité. Et, y sont relayés davantage des opposants que des défenseurs du Parc national. En tout cas, vous avez raison de noter que le rôle de la presse est décisif, beaucoup plus si je peux me permettre que la communication des parcs nationaux même si elle est souvent de qualité, parce que finalement, le citoyen pense que ce qu'il lit dans la presse, c'est ce qui s'impose.



› Victor Hugo ESPINOSA

Je suis tout à fait d'accord avec Monsieur GIRAN. J'ai peut être mal dit les choses, mais je ne parlais ni de droite ni de gauche. Au fond à la vérité, il n'y a aucun politique qui voulait du Parc national, car tout le monde allait perdre des permis de construire. Donc, on a fait un peu de lobbying et la presse est très positive pour nous et à la fin, il s'est trouvé que les gens contre avaient beaucoup de place parce que la presse est comme ça. Mais pour finir, je voudrais revenir sur le manque de concertation. La L2 à Marseille coûtait à l'époque un milliards de francs, aujourd'hui la L2 coûte dix fois plus. Pourquoi ? Parce qu'on a un problème de concertation. Concerner, consulter, quand vous avez des problèmes, rien qu'en informant, vous éliminez 50 % des problèmes. Et si la loi a été bien faite, il y a alors une grande unanimité et donc très peu de gens contre.



› Francis TALIN

Chargé de mission « charte » au GIP des Calanques, je voudrais dire également à propos de la presse, ce qui a été révélé par un politicien maintenant beaucoup oublié : Al Gore. Sur le problème du changement climatique, il disait que 97 % des études scientifiques montraient que les changements climatiques étaient d'origine anthropique et que par contre, les articles de journaux montraient qu'on ne savait pas à 50-50, afin de susciter le besoin de débat. Un journaliste va toujours chercher à avoir un pour et un contre, et on a l'impression avec la presse locale, qu'il y a à peu près autant d'opposants que de gens qui sont pour. Au moment de l'enquête publique, on a eu 4 500 remarques avec une très grande majorité de pour, et parmi les gens qui se sont révélés comme opposants, il y en avait qui trouvaient que le Parc national n'allait pas assez loin d'un point de vue environnemental. Et cela me paraît important, de voir cette tendance qu'à la presse, de toujours vouloir faire de l'opposition, un dialogue, un débat à l'intérieur de ses articles et donc de ne pas travailler sur le fond et de chercher ainsi l'événement. Il faut voir aussi que quand on met en place de la concertation, elle ne sort pas ex nihilo. On arrive avec une nouvelle structure, on arrive avec une loi qui nous demande de créer de la gouvernance mais des structures de gouvernance existent déjà sur le territoire. Donc, en créant ce conseil économique social et culturel, ce conseil d'administration, c'est essentiel de repérer ce qui existe déjà sur le terrain, de le faire participer, de ne pas les oublier... et surtout de ne pas les vexer. C'est peut être ce qui a entraîné beaucoup de difficultés, de retards et de problèmes.



› Benjamin DURAND

J'abonderais sur ce qui a déjà été dit sur la presse quotidienne régionale (PQR), sans tomber dans l'anti-journalisme primaire. Quand on a un pour et un contre dans « La Provence », c'est déjà beau. On a bien plus souvent un contre, on sait bien que les journalistes préfèrent parler des trains qui n'arrivent pas plutôt que des trains qui arrivent. Mais c'est presque un débat un peu vieillot et derrière nous la PQR. Ce qui m'a frappé dans cet exercice de concertation, ce sont les nouveaux réseaux sociaux, les nouveaux outils internet, qui prennent une place énorme. Ce sont des relais de pression, des relais de lobbying sur lesquels les structures de création de parc national doivent anticiper. On a vu des sites se monter presque en une nuit, d'une grande qualité, des sites internet, des pétitions faire écho jusqu'au Canada et qui nous reviennent des mois après, contrairement à l'outil PQR qui est volatile. Un journal une fois qu'il disparaît, il a été jeté dans l'oubli. Mais l'outil internet, lui, ne disparaît vraiment, on en reçoit encore des échos de malentendus ou de mauvaise gestion de réunion. Il y a une vraie réflexion à mener sans tomber dans la propagande.

› Christian LOUIS

Je suis directeur du pays de la Vésubie, dans un petit territoire dans les Alpes Maritimes qui vient de rentrer dans la première métropole de France, la métropole Nice Côte d'Azur entre montagne et Méditerranée qui va changer pas mal de choses avec la réforme territoriale.

Première remarque par rapport aux chartes que l'on fait maintenant depuis trente ans sur les pays, les parcs naturels régionaux, les communautés d'agglomération etc. Je crois que la spécificité des parcs nationaux, c'est l'intemporel et le très long terme. Et je crois que le vocable de chartes qui a été utilisé pour les parcs nationaux aurait gagné si on avait pu faire une distinction sur tout ce qui ne sera pas négociable sur le très long terme - l'intemporel - et puis le projet de territoire à quinze ans. Il y a là deux démarches d'élaboration qui sont très différentes pour lesquelles les notions de gouvernance et de travail de co-écriture sont très importantes. Je pense que nous saisirons le juge jusqu'au Conseil d'Etat, de manière à ce que ces deux éléments soient bien distincts et bien mis en évidence.

Deuxième remarque, les parcs « baignent » dans les grandes contradictions de l'Etat parce l'histoire des parcs a montré qu'on vient d'une structure descendante.

Je crois que le personnel des parcs nationaux va devoir apprendre un nouveau métier, celui du développement local. Un parc national reste un outil financier avec des moyens propres en dotation de l'Etat. On vient de vivre la réforme de l'ONF et pour la première fois le contrat est signé en tripartite entre l'Etat, les communes forestières et l'ONF. On a bien vu qu'on allait perdre 700 agents mais qu'en même temps, il fallait que les collectivités locales abondent au niveau financier. Donc, si vous faites du développement local, il faudra aussi vous interroger sur la répartition financière des moyens.

Par ailleurs, vous découvrez beaucoup au niveau des parcs avec la création des comités économiques sociaux et culturels. En région PACA, il existe une association de tous les conseils de développement, « territoire citoyen », qui travaille sur de la mise en synergie.

Enfin, au sujet de la démocratie participative, c'est aujourd'hui la co-construction qui est le creuset de la démocratie représentative.



Synthèse des interventions de la matinée et prospective

➤ Arnaud COSSON

Sociologue, Irstea

Je vais essayer de me placer dans la perspective qu'a fixée Jean-Marie PETIT en début de séance, en étant assez concret et en me positionnant par rapport à ce qui a été dit dans la matinée autour de la question « quelles sont les difficultés principales et quelles conditions facilitent le changement de gouvernance des parcs nationaux d'après l'expérience concrète qu'ont apportée les différents acteurs ce matin ? ».

Des difficultés, j'en ai vu cinq évoquées ce matin. Je vais les balayer et essayer de cerner les solutions qui ont été apportées. La première, c'est la difficulté du retour sur les vieux réflexes, sur les équilibres anciens, les jeux d'acteurs dont j'ai parlé ce matin. Le processus d'élaboration des chartes est perçu à travers le filtre des expériences passées, c'est un phénomène sociologique classique ; mais c'est vrai que c'est particulièrement fort dans les parcs nationaux de première génération, même si on a vu tout à l'heure que ces mécanismes se mettent en place aussi sur les nouveaux. Les Pyrénées parlaient tout à l'heure, « d'ouvrir la boîte de Pandore ». En Guadeloupe, le Parc national était considéré au départ comme un service déconcentré de l'Etat. Les Pyrénées disaient que c'était d'autant plus fort que les domaines d'intervention du Parc s'étaient étendus avec la nouvelle loi. Sur les solutions apportées, Victor Hugo ESPINOSA parlait de communication, moi j'aime bien parler de « sur-communication » en la matière. Il s'agit de communiquer encore plus que ce que l'on penserait comme a priori suffisant. Contrer les vieux réflexes de la « gouvernance historique des parcs nationaux » en sur-communicant sur des idées, par exemple sur le fait que la protection forte, c'est le cœur, parce que quand on écoute les acteurs, il y a parfois des mélanges qui peuvent apparaître entre cœur et aire d'adhésion, ou entre chartes et décrets en raison de la complexité de la loi. A noter aussi que les débats autour de la charte se produisent dans des instances formelles, ce qui a tendance à durcir les positions et à réenclencher des jeux d'acteurs un peu théâtraux et caricaturaux. C'était intéressant d'entendre Philippe GALZIN et Jean-Pierre GIRAN sur le fait qu'un des intérêts du CESC, c'est justement de ne pas être trop officialisé, pas trop figé dans ses traits et du coup plus souple. Dès que l'on est dans des instances trop formelles, il peut y avoir de l'évitement et on n'aborde plus les vrais sujets. Et ne pas les aborder, c'est la première bonne façon de ne pas les résoudre.

Deuxième difficulté, c'est de faire des chartes un enjeu collectif. Au tout début de l'aventure, élaborer la charte, c'était un problème de directeur, de chargé de mission « charte » quand il y en avait, de président éventuellement, mais le premier enjeu a été de faire de cette charte un enjeu et un problème collectif. Dans les solutions qui ont été pointées, il y a évidemment l'évolution des équilibres au sein des conseils d'administration, le rôle des bureaux qui sont souvent les cœurs ou les moteurs de l'élaboration de ces chartes, l'articulation entre les instances de décision et de concertation pour démultiplier le portage collectif de la charte. Jacques MERLIN parlait tout à l'heure de dispositif concentrique autour du pilotage de cette charte, avec des cercles concentriques de plus en plus larges, le plus large étant le réseau futur des élus référents dans les communes. Christian PICHOU nous a parlé de façon très pertinente de l'association des élus. Tous les réseaux constitués à l'échelle géographique du Parc national sont des éléments importants pour démultiplier le portage collectif de la charte. Une autre solution pour faire de la charte un enjeu collectif, affirmer l'identité du Parc, c'est d'assumer une certaine part de conflit sur certains sujets. Une charte trop molle, insipide, indolore, incolore, ne va pas susciter la mobilisation. A l'inverse, une charte trop dure va aboutir à des blocages. Donc, il y a un équilibre subtil à trouver en faisant les bons choix sur les moments pour aborder les sujets qui fâchent. Il est certain qu'aborder des sujets qui fâchent en début de processus d'élaboration, au moment où tous les jeux sont ouverts, ça permet en général d'avancer beaucoup plus que de les aborder in fine au moment où on est dans les phases de solidification et de formalisation, car les jeux d'acteurs prennent alors plus d'importance. Une autre solution, toujours pour

faire de la charte un enjeu collectif, c'est l'idée de clarifier le contrat pour sortir ce que j'appelle le paradoxe de l'engagement. La tendance naturelle dans la charte, c'est le plus souvent le flou. La formule retenue dans les chartes des parcs nationaux, c'est « mesure relevant de la compétence de ... », ce qui est en dessous de ce que l'on a dans les parcs régionaux - Emmanuel MICHAU faisait la comparaison avec les chartes des parcs régionaux qui précisent clairement « l'engagement de la commune de ... ». Je crois que le fait de clarifier le contrat dans un contexte où la suspicion, la défiance, peuvent toujours se réveiller très rapidement, paradoxalement, c'est plutôt quelque chose de nature à susciter l'engagement, même si il y a des points durs et des points de désaccords. De ce point de vue, je trouve que l'expérience du Parc national des Cévennes, notamment avec les 10 engagements gravés dans les tables de la loi dont Jacques MERLIN a parlé tout à l'heure, 10 engagements clairs des communes, me semble très intéressante.

Troisième difficulté, c'est la difficulté intrinsèque de la formalisation. Nicolas GERARDIN l'a abondamment abordée tout à l'heure. Effectivement avec la charte il y a un peu un double exercice à faire : construire un projet ascendant de territoire à 12 - 15 ans mais aussi fixer la règle. Et nous avons vu ce matin que les deux se mêlent, alors il n'est pas évident de mener les deux en même temps ! Là, se jouent aussi les difficultés à articuler des éléments de long terme, voire de très long terme, la règle, avec des éléments de court ou moyen terme autour du projet de territoire. Et il est vrai que les débats se sont souvent focalisés sur la règle, sur les questions de l'encadrement du pouvoir du directeur etc., cela a été bien dit aussi ce matin. Tout l'art des chartes, et les PNR ont une longue expérience en la matière, c'est de jouer subtilement sur l'articulation du texte et de la carte, sur les épaisseurs de traits sur la carte, le mode de figuré choisi sur la carte pour arriver à la fois à donner du cadre, et donner de la souplesse pour que ce projet de territoire puisse vivre et évoluer pendant les 15 ans.

Quatrième difficulté, qui n'a pas été citée mais je vais insister dessus parce que c'est une des spécificités des espaces naturels, c'est que la charte, est un exercice de gouvernance qui porte sur des êtres de nature, des plantes, des animaux, des paysages, et que ceux-ci ne jouent pas forcément le jeu ! Pas plus qu'ils ne respectent les limites administratives, les êtres de nature, plantes et animaux, ne seront signataires de la charte. Et les humains auront beau signer des compromis, inscrire des choses dans la charte à leurs propos, il arrive que leur présence ou leur absence à certains endroits soient beaucoup plus structurantes des relations entre acteurs et donc de la gouvernance locale que tout ce qui aura été mis dans une charte. Ce sont des éléments importants aussi : on discutait hier à table avec le directeur et le directeur adjoint de la Vanoise sur une affaire qui a soulevé quelques péripéties en Vanoise, d'une plante protégée sur la commune de Val d'Isère, qui a retardé la réalisation d'une retenue collinaire destinée à permettre la fabrication de neige de culture pendant un an. Pendant tout le temps où ce dossier était en suspend, les relations entre le Parc national et certains élus locaux, donc une partie de la gouvernance locale, a été beaucoup plus structurée par ça que par les négociations en cours sur la charte. C'est donc un élément important à garder en tête.

Dernière difficulté de ce travail de changement de gouvernance qui a été illustrée ce matin : c'est un travail en tension permanente. Je ne vais pas citer toutes les tensions mais, nous avons les tensions entre différentes visions, entre visions nationales et visions locales... Les Pyrénées nous disaient tout à l'heure qu'en Béarn, l'Etat n'avait pas sa place. On est bien là dans ces chocs entre visions locale et nationale. Il y a les trois mondes dont j'ai parlé tout à l'heure, la réflexion de Christian PICHOU était intéressante avec cette gestion subtile qu'il a fallu réussir à faire pour que le bureau entérine l'évaluation environnementale de la charte qui est arrivée en fin de course dans les processus d'élaboration des chartes. Il a fallu gérer en dernière minute cet impératif juridique, cet avis perçu comme « surplombant » et « venu de Paris », à un moment où les équilibres techniques et politiques locaux avaient déjà été négociés. Citons également des tensions entre changements internes et changements externes, ça a été bien dit aussi, les parcs nationaux, mais c'est également vrai pour les PNR, sont des politiques publiques territoriales ; et dans les politiques publiques territoriales, je crois que c'est Denis GIROU qui le disait tout à l'heure, je cite : « si ça ne marche

pas en interne, ça ne marchera pas en externe ». Ce qui est pour moi une façon d'exprimer qu'en fait le management interne, l'organigramme du parc national et sa gouvernance territoriale sont les deux facettes d'une même réalité et que ces enjeux de changements de gouvernance doivent être pilotés en même temps en interne et en externe. L'expérience de la Guadeloupe autour de l'élaboration d'une vision partagée interne, en parallèle à celle de la charte est quelque chose, à mon sens, de très intéressant. Il y a aussi des craintes en interne, ça a été exprimé par les Pyrénées tout à l'heure, sur l'évolution des métiers, est ce que le cœur de métier des agents va évoluer ou pas, vers quel type d'organigramme etc. ?

Quelles solutions pour dépasser les difficultés de ce travail de réforme, ce travail de changement de gouvernance en tension permanente ? Il y a sans doute une piste qui est intéressante et qui consiste à essayer de garder le cap sur du non négociable, des points durs, tout en jouant l'assouplissement sur un certain nombre d'autres points. Nicolas GERARDIN l'a effleuré tout à l'heure, mais je vais repréciser un peu les choses parce que je trouve que Port-Cros est intéressant de ce point de vue avec le point dur de sa définition du caractère. Suite à l'étude sur les solidarités écologiques, il y a eu une définition du caractère marin, insulaire et littoral de Port-Cros. Et cela a été une référence très stable, permanente quand il s'est agi de délimiter l'aire potentielle d'adhésion du Parc national. Ça a été un argument de poids et une ligne de repère fixe, que ce soit dans les discussions avec les élus, avec le CNPN etc. Et pour autant, il y a eu de la souplesse sur d'autres choses : on parle d'aire « potentielle » d'adhésion à Port-Cros, pas d'aire optimale. Au-delà des postes acquis de droit par les communes au conseil d'administration, les communes ont droit à un poste en plus si elles adhèrent. Il y a du coup un système de péréquation, un peu compliqué, au cas où une commune n'adhère pas : le poste est réparti à d'autres élus. Cet équilibre tient ensemble le non négociable, le cap fixé d'un côté, et puis le « lâcher prise » sur d'autres points.

Et il y a sans doute aussi l'idée, de coopérer avec tous les acteurs nationaux et locaux, avec les juristes, avec les protecteurs de la nature, avec les politiques tout en gardant des distances, des points conflictuels avec eux. L'idée, c'est qu'il faut arriver à rester un peu au centre du triangle : s'il y a une alliance un peu trop forte avec l'une de ces visions, l'une de ces logiques, pour le coup, ça réduit la marge d'innovation et ça réduit les chances de changement de gouvernance. Et c'est difficile de ne pas se rapprocher de façon trop forte d'un des sommets du triangle. L'exemple des Cévennes est intéressant de ce point de vue là, il y a des choix politiques forts qui ont été fait, des points d'appui politiques forts, mais ils ont été générateurs de tensions avec le personnel en interne d'un côté, et ils sont en ce moment générateurs de tensions potentielles avec l'Etat, autour des engagements attendus de l'Etat pour adapter et spécifier ses politiques publiques aux spécificités du territoire du Parc. J'imagine qu'il y a eu des tensions avec certains élus qui auraient voulu que la charte aille un peu plus loin... Voilà, le travail du réformateur pour changer de gouvernance est un travail en tensions permanentes.

Alors, ce n'est peut être pas un grand lot de consolation pour les directeurs et les présidents de se dire que c'est normal d'être en tension et un peu en conflit avec tout le monde dans ces périodes de changement de gouvernance ; d'autant qu'une des conséquences, c'est une grande solitude devant tout un tas de décisions qui sont à prendre au quotidien, ça aussi c'est une difficulté de ce travail de changement de gouvernance. Une façon d'y répondre, c'est d'enrichir sa réflexion par un accompagnement extérieur : certains parcs l'ont fait. Cela permet de garder du recul sur ce qu'on fait et de garder une certaine réflexivité sur l'action en train de se faire. C'est à mon sens, une des premières conditions facilitant ce changement de gouvernance.

J'en ai repéré d'autres dans les débats de ce matin : l'accompagnement extérieur en est donc une. La deuxième, c'est qu'il y a des points d'appui dans l'évolution du contexte qui permettent d'aider un changement de gouvernance. L'exemple des Pyrénées était assez intéressant tout à l'heure avec des populations locales qui changent, je crois que c'est la vallée d'Ossau qui a été citée, où 70 % de gens considèrent le Parc comme une opportunité. C'est intéressant comme point d'appui, parce que cela permet de « jouer avec les bandes ». On s'appuie directement sur ce qui ressort des populations, parce que les

acteurs qui la représente, y compris les élus parfois, peuvent avoir une vision déformée de ce qu'attendent les populations et donc être des porte-paroles partiels ou déformants de ce que les populations pensent.

Troisième facteur facilitant ces changements de gouvernance, c'est, tout ce qui est « action concrète de préfiguration », qui permet d'illustrer concrètement et assez tôt l'esprit de la charte. Je n'insiste pas dessus, mais la Guadeloupe a largement donné des exemples de projets concrets, qui avant même que la charte ne soit validée, illustrent la logique de coopération de la charte.

Quatrième facteur facilitant, c'est la multiplication des relais pour privilégier la proximité. Il y a des relais techniques grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication qui ne sont sans doute pas encore assez exploitées. Il y a des relais externes, les élus référents, projetés dans le Parc national des Cévennes. Après il y a plein d'exemples de postes partagés dans les PNR, avec des intercommunalités, des ambassadeurs, des associations des amis du Parc, etc. Et puis, il a des relais internes. Les « VRP » de la charte, c'est un travail qui demande des compétences spécifiques, des savoir-faire spécifiques et des légitimités spécifiques. C'est un véritable travail de traduction, et de ce point de vue là, la Guyane a presque de la chance puisque, là-bas au moins, c'est, il est évident, qu'il y a ce travail de traduction à faire. Mais pour moi, ce travail de traduction, il n'est pas plus fort, à la limite en Guyane, qu'auprès d'un agriculteur du Mercantour, d'un forestier des Cévennes ou d'un chasseur des Calanques ; ce travail de traduction se pose dans tous les parcs nationaux. Simplement, en Guyane, tout est exacerbé, donc on le voit de façon encore plus nette. Les compétences nécessaires, ces compétences de médiation, ces compétences de relais sont sans doute à développer, à valoriser plus dans les parcs qu'elles ne l'ont été par le passé. Là, ce qui est important, c'est l'aptitude d'agents à intervenir dans des arènes, des scènes différentes, qui n'ont pas la même logique, pas les mêmes visions, et c'est d'essayer de construire, à partir de ça, du sens commun et des compromis. C'est le rôle des présidents de parcs, c'est le rôle des relais, c'est le rôle des bureaux aussi, dans certains parcs.

Cinquième facteur qui me semble faciliter ce changement de gouvernance, c'est la politisation. Je ne vais pas commencer à ré-ouvrir le débat de tout à l'heure : je parle de « Politisation » au sens noble du terme, pas au sens de politique partisane. L'autre manière de l'exprimer, c'est l'affirmation d'un leadership politique dans le pilotage du parc national. Il est évident que le degré d'engagement du président, voire d'un petit collectif d'élus, voire et c'est encore mieux, d'un petit collectif d'élus de bords opposés est un facteur facilitant. J'ai eu l'occasion de voir pour le Parc national des Cévennes, Sophie PANTEL et Jean de LESCURE qui ne sont pas connus pour être de bords politiques similaires, défendre dur comme fer, l'un et l'autre, le même projet de charte. Politiquement, c'est quelque chose d'extrêmement fort. Un bon leadership politique, en alliance avec le leadership technique du directeur, ça permet d'enrichir la vision des enjeux, la façon d'y répondre, et ça pèse directement sur la gouvernance territoriale, à la fois en amont, et en aval de la rédaction de la charte. Je vais dire deux mots du Mercantour, parce qu'en matière de leadership politique, avec Eric CIOTTI qui a été aux manettes pendant quelques temps, on a un cas particulièrement illustratif. Un positionnement typiquement fort d'Eric CIOTTI en début d'élaboration de la charte, a permis d'ouvrir au Parc national, des relations de confiance, relative en tout cas, avec les maires. Et c'est ce qui a permis au Parc national, en tout début de processus, de recueillir les attentes, les peurs, les craintes, les projets des maires de façon relativement transparente et précise. Un leadership politique fort dans l'élaboration des chartes, ça peut être éminemment important pour créer de l'alignement, de l'incitation par rapport aux délibérations des conseils municipaux après la finalisation de la charte.

Dernier point, dernier facteur facilitant ces changements de gouvernance, qui a été très fort, très présent ce matin, c'est la manifestation très claire et nette d'un changement de posture des établissements publics. Il y a plein de façons de le faire. Emmanuel MICHAU parlait tout à l'heure du passage de la culture latine des objectifs de moyens à la culture anglo-saxonne de la culture des résultats. Cela peut être un changement de posture visible sur le territoire. Il y en a d'autres. Par exemple, pour contrer l'évitement dont je parlais

tout à l'heure, le fait d'aller le plus vite possible et le plus proche possible des habitants, des acteurs du territoire pour entrer en contact et en négociation. Ça peut être aussi à un certain moment, donner une priorité au local par rapport au national, ce qui n'est pas forcément dans les habitudes historiques, ou sur certains sujets. De ce point de vue, il y a un peu deux stratégies contrastées dans la façon de penser le design d'un processus d'élaboration de charte. Soit on peut privilégier la discussion locale et restreindre dans le temps le débat formel national, soit on fait l'inverse. Evidemment, le choix entre ces deux stratégies a des implications assez différentes sur la façon dont les curseurs de la gouvernance évoluent. Il y a toujours pour illustrer ces changements de posture, cela a été bien dit tout à l'heure par la Guadeloupe, la question de la compréhension et de la prise en compte du cadre de référence des autres. C'est évident en Outremer, mais ça l'est tout autant pour les parcs nationaux métropolitains. Ce n'est pas du tout pareil d'aller faire une réunion de concertation au fin fond d'une vallée, qui est le territoire de vie des habitants, ou de la faire au siège du Parc national. Dans l'affirmation de ce changement de construction, il y a le rôle croissant de médiation territoriale. Martin DELORD parlait tout à l'heure d'une évolution du rôle du Parc national des Cévennes, en appui aux acteurs locaux, pour arriver à mieux appliquer la réglementation. Ce changement de casquette, ce changement de posture, se traduit concrètement par un parc qui aide, et non plus un parc qui fait juste appliquer la réglementation. Il a cité l'exemple de la réglementation sur l'eau, la loi sur l'eau est difficile à appliquer dans le contexte cévenol : le Parc peut aider les élus, les communes à trouver des solutions pour appliquer cette loi sur l'eau. Et le changement de posture peut passer par une logique d'enrôlement des autres acteurs, ce qui est une façon de faire le pari de la confiance. Je cite à nouveau l'exemple du Mercantour, il est intéressant parce que, le diagnostic initial, préalable à l'élaboration de la charte, a été en grande partie fait par des acteurs extérieurs. Ce sont les chambres d'agriculture qui l'ont fait sur l'agriculture, l'ONF qui l'a fait sur la forêt, ce qui est une façon de donner du pouvoir aux autres et de faire le pari de la confiance vis-à-vis de ces autres acteurs.

En conclusion, je dirais donc qu'il est encore trop tôt pour parler de changement de gouvernance de façon sûre et certaine dans les parcs nationaux. Mais on peut parler d'amorces de changements de gouvernance permises par l'élaboration de ces chartes. Il y a l'existence même des chartes. Quand on regarde les dossiers d'enquêtes publiques, celles du Mercantour par exemple, on voit que globalement, il y a 90 % des éléments qui sont consensuels dans ces chartes, c'est déjà une avancée énorme. Je cite, en vrac, quelques déplacements de curseurs de la gouvernance des parcs qui me semblent importants : la mobilisation de l'intelligence collective des agents en interne, à travers l'élaboration d'une vision partagée en Guadeloupe par exemple, mais aussi en externe ; hybridation croissante entre les logiques techniques et les logiques politiques, les élus sont petit à petit en train de se construire leur pouvoir dans le pilotage des établissements. Ferdy LOUISY disait tout à l'heure que les élus montraient qu'ils étaient de plus en plus capables de piloter, de prendre les responsabilités et pas seulement de subir. Et pour moi, cela se traduit bien par les changements de discours de certains élus et le fait qu'ils construisent leur leadership politique au sein des parcs. Dans les curseurs qui se déplacent, il y a les évolutions de posture, je l'ai dit, des brassages croissants de cadres de références internes avec des cadres de références externes, et puis je pense, des territoires de parcs qui sont de plus en plus vécus, perçus, comme des territoires possibles d'action collective. Ce qui renvoie à la dernière intervention de tout à l'heure. Des projets de territoires, il y en a beaucoup d'autres, des EPCI, des pays..., on a des superpositions de projets de territoires. Mais je crois qu'à travers ces chartes, il y a vraiment une montée en puissance de l'idée qu'un parc national, ça peut être une dimension territoriale pertinente d'action collective.

En matière de prospective - j'ai vu qu'il y avait le mot prospective dans ce que j'étais censé amener en fin de matinée - il me semble qu'il y a peut-être deux enjeux clés pour les années qui viennent.

Le premier qui tient à la difficulté d'articulation des échelles de temps, a été souligné aussi tout à l'heure. C'est l'enjeu d'articulation entre la phase d'élaboration de la charte qui est en cours ou qui s'achève

maintenant dans beaucoup de parcs, et la phase de mise en œuvre. L'élaboration de la charte peut être considérée comme une première trajectoire de changement, comme un socle qui permettra et facilitera ou pas, un changement de gouvernance pour les années à venir de la mise en œuvre. Et de ce point de vue là, mais c'est sans doute une déformation de sociologue, j'ai tendance à considérer que la construction de la charte, c'est d'abord une construction de relations entre acteurs, avant même d'être la rédaction d'un document. Et du coup, il va être important dans les années qui viennent, de bien lier l'élaboration de la charte avec sa mise en œuvre. Cela peut se faire par des continuités d'instances : réutiliser les instances qui ont été mobilisées, y compris les instances de concertation dans la phase de mise en œuvre. Imaginer des dispositifs d'évaluation continue, participatifs, qui permettent de garder une vie à la charte durant les années de mise en œuvre, pour que l'on n'ait pas une espèce de retombée de soufflé avec beaucoup d'énergie au moment de l'élaboration et quelque chose qui retombe d'un coup, une fois la charte élaborée. Pour les années à venir, il y a aussi l'articulation de la charte avec la gestion des ressources humaines internes au parc national, les contrats d'objectifs et autres. Et puis il s'agit d'arriver maintenant à convaincre le troisième cercle dont parlait Jean-Pierre GIRAN tout à l'heure, le premier étant les fonctionnaires, si j'ai bien compris, le second, les élus et le troisième, les conseils municipaux d'abord et la population derrière. Et c'est vrai que ce n'est pas parce qu'un conseil d'administration a donné un avis favorable à l'unanimité ou à la quasi-unanimité à un projet de charte, que cela entraîne automatiquement le fait que toutes les communes se rallieront au moment de l'adhésion. Je dirais que cette période après la validation des chartes en conseil d'administration, et avant le temps d'adhésion des communes va être fondamentale : elle va être un temps de convictions, d'actions concrètes, de rapports directs concrets aux terrains, d'actions expérimentales. Il va s'agir de convaincre très concrètement et presque indépendamment de ce qui aura été écrit dans la charte, de la valeur ajoutée d'un parc national sur un territoire.

A côté de cet enjeu d'articulation entre la phase d'élaboration et la mise en œuvre de la charte, il y a un autre enjeu clé : c'est l'enjeu de la dynamique inter-parcs. Je vais terminer là-dessus. Une trajectoire de changement de gouvernance comme celle des parcs nationaux, c'est évidemment une trajectoire de changement qui s'inscrit dans le moyen/long terme et qui demande beaucoup d'énergie. C'est une aventure complexe et je crois que là, il y a plusieurs étages à la fusée. Le cap, ou l'esprit de la réforme, a été donné par l'étage supérieur de la fusée : c'est le législateur, c'est le ministère. L'impulsion initiale a été donnée par les réacteurs de base de la fusée, c'est toute l'énergie qui est mise en ce moment sur les territoires pour arriver à faire décoller la charte et ce changement de gouvernance. Il me semble, parce que ces deux moteurs là ont beaucoup donné, que pour l'avenir, c'est-à-dire la mise en œuvre des chartes, le moteur intermédiaire de la fusée va jouer un rôle déterminant. Et ce moteur intermédiaire, c'est le niveau inter-parcs. On le voit d'ores et déjà, à travers l'appui important des groupes de travail inter-parcs qui sont animés par Parcs nationaux de France, où s'inventent de nouvelles choses, où se fabriquent des innovations de gouvernance sur tout un tas de chantiers très structurants. Il y a le mécénat avec GMF dont j'ai croisé la représentante tout à l'heure, le travail de remise à plat des protocoles, des dynamiques de professionnalisation managériale, le changement d'échelle de certains projets, la dimension nationale ou internationale comme le concours des prairies fleuries ou un positionnement des parcs sur la PAC 2014. Je pense que ce moteur intermédiaire de l'inter-parcs va jouer un rôle fondamental dans les années à venir.

Je vais en rester là : en quelques minutes voilà ce qu'on peut souligner comme points clés à retenir des témoignages que nous avons entendus pendant cette matinée. Ce sont des clés de compréhension, des points de vigilance et des points facilitant les changements de gouvernance que j'ai essayés de mettre en lumière. Mais il n'y a évidemment pas de recette et il s'agit sur chaque territoire et à chaque période de composer une recette à chaque fois singulière en fonction de ce qui se passe et du contexte particulier de chaque parc. C'est tout ce qui fait la complexité, mais aussi tout l'intérêt de ce travail de changement de gouvernance. C'est à titre personnel, ce qui m'intéresse et me fait vibrer dans la posture de recherche et d'accompagnement que j'ai peu à peu construite avec les parcs nationaux.





Gouvernance et protection de l'environnement

2



➤ Dominique BOURG

Philosophe, professeur à la faculté des Géosciences et de l'Environnement de Lausanne, membre de la Fondation pour la Nature et l'Homme

(intervention en vidéo)

Bonjour. D'abord, je voudrais vous prier de m'excuser de vous parler à distance, ce qui, évidemment, vous empêche de réagir et à moi, m'interdit d'entendre vos critiques et de pouvoir répondre.

Brièvement, je fais refaire un bilan concernant l'impuissance de nos institutions démocratiques, impuissance relative mais quand même assez forte, vis-à-vis des problèmes d'environnement, tout du moins depuis que ces problèmes ne relèvent plus tant de questions de pollution, de problèmes d'environnement domestiques, de questions de flux ; on se tourne plutôt vers les problèmes environnementaux globaux. Rappelons très brièvement que nous sommes confrontés à deux types de problèmes différents. L'un, c'est celui de la déplétion, de l'épuisement, de la raréfaction des ressources indispensables à nos activités économiques, ressources minérales au sens large, biotiques. Et de l'autre, tout ce qui concerne les dégradations du système biosphère, changement climatique, accélération de l'érosion de la biodiversité, acidification des océans, etc.

Autant nos démocraties ont su être relativement efficaces par rapport aux problèmes domestiques, autant elles ne le sont plus guère, lorsque nous sommes confrontés à ces types de problèmes globaux.

En fait, la raison est assez simple. Tant que l'on avait affaire à des problèmes de pollution, les solutions étaient techniques. Elles ne sollicitaient pas le citoyen, en quelque sorte ; et à partir du moment où les problèmes sont devenus globaux, les solutions ne sont plus simplement techniques, elles renvoient à nos modes de vie, à nos modes de consommation. Avec des problèmes domestiques de type pollution, il convient, en réponse, de produire et de consommer mieux. Lorsqu'on est confronté à des questions de flux, évidemment tout change. Le problème n'est plus simplement de produire et de consommer mieux, mais c'est aussi de produire et de consommer moins, ce qui est, effectivement, démocratiquement, pas très facile à faire comprendre et à faire accepter. Alors, les caractéristiques de ces problèmes de l'environnement contemporains globaux semblent systématiquement déjouer le mécanisme représentatif. Si on veut ramasser les choses, de quoi s'agit-il avec ce mécanisme représentatif ? Et bien, le cœur de la démocratie c'est que les électeurs peuvent choisir directement ou indirectement des politiques publiques. Alors, ils peuvent se tromper dans leur choix. Je crois que ce n'est pas un scoop. Mais, en revanche, ils peuvent revenir sur leur choix. C'est-à-dire qu'on peut élire quelqu'un, s'apercevoir finalement, qu'indirectement, les politiques publiques que l'on a contribué à mettre en place, desservent nos intérêts. Par intérêt ici, j'entends quelque chose de très global, c'est-à-dire que l'électeur peut revenir et juger. Il est en réalité le juge ultime d'une politique publique, pour autant que cette politique publique est sensée améliorer son bien être. Or, effectivement, si je veux connaître l'état, le sentiment de bien être de chacun d'entre vous, je n'ai aucune autre manière que de vous le demander. Chacun est donc, on peut le comprendre en ce sens là, vraiment le citoyen et le juge ultime, parce qu'il évalue une politique publique a posteriori, en fonction de ses effets sur son bien être. On pourrait dire que c'est le cœur du système démocratique. C'est autour de ça que



fonctionne la défense de nos droits. Donc, il ne s'agit absolument pas de revenir là-dessus, c'est évident, mais simplement de remarquer que ce mécanisme fondamental ne joue pas lorsqu'on est confronté aux problèmes d'environnement. Tout simplement, parce qu'à la différence des problèmes traditionnels, ceux auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui ne sont pas visibles, ne sont pas sensibles. S'il y a dans cette salle des micro-polluants dangereux, sans analyses sophistiquées, je ne le saurai pas. En sortant de cette salle, je ne peux en aucun cas mesurer immédiatement la teneur de l'atmosphère en CO₂ ou autres gaz à effet de serre. Pour toutes ces questions là, on n'a pas d'autres moyens que d'en passer par des médiations scientifiques. Et, comme vous le savez, le propre de ces médiations scientifiques, c'est qu'elles peuvent être contestées, généralement de façon pas très honnête. Je ne donnerai pas l'exemple, mais tout le monde sait à qui je peux penser. Ces médiations scientifiques peuvent être assez facilement contestées dans l'espace public. Par là même, on va ralentir, voire interdire la mise en place de politiques publiques à l'aune des phénomènes en question. Donc, de façon plus générale, en fait, quelles que soient les caractéristiques des problèmes contemporains d'environnement que l'on considère, à chaque fois, on s'aperçoit qu'ils déjouent ce mécanisme représentatif.

Première caractéristique des problèmes auxquels nous sommes confrontés, c'est qu'ils touchent l'espace. Ils sont devenus au moins transfrontaliers, si ce n'est, dans certains cas, résolument globaux. Or, nos institutions sont territoriales. Elles sont là pour que l'on défende les intérêts d'un territoire contre d'autres. Si mes agissements, indirectement, contribuent à des effets à distance, je n'en saurai même rien. Je ne peux en juger dans ces cas là. Ma fonction de juge ultime, je suis bien en mal de l'exercer. En tout cas, il faudrait que j'en passe par d'autres choses que mon sentiment profond, comme c'était le cas avec l'essentiel des politiques publiques classiques, comme j'essayais de l'expliquer tout à l'heure.

Deuxième caractéristique. Ces problèmes sont invisibles. Ils ne sont pas accessibles à nos sens, tout simplement. J'ai déjà évoqué le problème.

Troisième caractéristique : ces difficultés que l'on connaît aujourd'hui ne sont pas prévisibles. Si on regarde les grands problèmes découverts dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle - destruction de la couche d'ozone, changement climatique, pseudo hormones, accélération de l'érosion de la biodiversité - tous ces problèmes ont constitué des surprises. Et la difficulté, c'est que les grands problèmes d'environnement, pour autant qu'ils découlent de certaines techniques, on ne les découvre, en général, que sur le tard et surtout on ne peut pas les anticiper. Donc « gouverner, c'est prévoir », ça marche mal. Et on ne peut pas non plus imaginer que nos élus sont plus sages que les gens qui les élisent. Sur ce plan là, ils n'ont pas le moindre surcroît de savoir.

Quatrième caractéristique, qui est très sévère, celle là, c'est la relation au temps des problèmes contemporains de l'environnement, ce sont des questions d'inertie et d'irréversibilité. En fait, avec ce type de difficultés, soit on anticipe, soit on risque après d'être contraint à une impuissance et une impuissance durable. Prenons la question du climat. On a laissé passer la fenêtre d'action pour une limitation à deux degrés. Cette fenêtre s'est résolument refermée. Et revenons à mon citoyen, juge ultime. Nous ne connaissons peut-être de très gros problèmes que d'ici 20, 30 ou 40 ans. Ces problèmes existent déjà, mais

pour, en gros, l'ensemble de la planète. Les pays les plus engagés, historiquement, dans leur responsabilité, lorsque les problèmes seront sensibles, le citoyen aura beau en être persuadé, il ne pourra pas revenir sur l'état de chose qu'il aura contribué à engendrer. A la différence de l'exemple que je donnais avec les politiques classiques de tout à l'heure.

Et enfin, cinquième caractéristique. J'y ai fait allusion, c'est la question des flux, par opposition aux pollutions. C'est le fait que cette caractéristique là était totalement contradictoire avec le cahier des charges de nos sociétés modernes pour lesquelles on doit organiser la société de telle sorte que chacun maximise ses intérêts, y compris au sens de l'accumulation de biens matériels. Donc, on est en quelque sorte en porte-à-faux. J'ai essayé, avec d'autres, de trouver des réponses institutionnelles. L'idée aujourd'hui, c'est d'attirer votre attention sur l'importance des mécanismes institutionnels, leur inadéquation, au moins partielle, aux difficultés que nous connaissons et la nécessité de faire des propositions. C'est un des volets qui joue un peu un rôle de verrou et il faudrait contribuer à casser ce verrou, en faisant des suggestions institutionnelles.

Voilà, c'était le sens de mon propos et je vous remercie de votre attention.



➤ Anne-Marie DUCROUX

Présidente de la section environnement du Conseil économique, social et environnemental

Je voulais d'abord vous remercier pour votre invitation. Je suis vraiment ravie d'être dans une journée où on réfléchit à la gouvernance toute une journée, ce qui n'arrive, finalement, pas si souvent que ça !

Avant de présider cette section environnement du CESE, j'ai présidé pendant 4 ans le Conseil national du développement durable, qui était la première configuration d'un dialogue, auprès du Premier ministre, entre des acteurs et des collectivités territoriales et le gouvernement, au retour de Johannesburg, quand il n'y avait pas de texte élaboré sur la stratégie nationale du développement durable. Il fallait créer un dispositif institutionnel, comme le rappelait Dominique Bourg. Il y en a eu d'autres ensuite, avec le Grenelle de l'environnement et les instances de suivi. J'organise aussi, à titre privé, des dialogues entre des parties prenantes issues de la société et des organisations, qu'elles soient publiques ou privées. Par mes différentes activités, je me trouve donc régulièrement à l'articulation de l'élaboration de stratégies publiques et privées et de diverses formes de dialogues sociétaux.

Je voulais effectivement revenir aux sources du pourquoi, finalement, organiser des discussions multi-acteurs. J'ai toujours un peu la crainte que maintenant, le bruit de fond augmentant, il faille organiser la concertation pour faire la concertation. Qu'elle ait l'air d'être une méthode, alors que pour moi, c'est un véritable objectif sociétal et politique. Ce n'est pas juste une « recette », même si bien sûr, il y a des éléments de technicité ou des clés, pour ne pas échouer ou pour se donner plus de chance de réussir.

Je redoute aussi qu'on oublie pourquoi parler de gouvernance et de concertation. Il me semble qu'il y a deux origines qui fondent cette recherche de concertation, ces processus multi-acteurs, cette nouvelle gouvernance au sens encore plus large : ce sont à la fois des crises dans le fonctionnement démocratique actuel et des raisons profondément intrinsèques à la recherche d'un développement durable.

Quand on parle de gouvernance dans les débats que j'anime, il y a toujours quelqu'un qui lève la main en demandant d'arrêter le débat pour définir d'abord les mots. La recherche de la définition d'un mot complexe et flou, comme la gouvernance, est souvent une aspiration. J'ai tendance à lutter contre cette envie d'enfermer la gouvernance dans une définition trop précise, parce qu'il me semble que dans cette imprécision actuelle, c'est-à-dire, dans cet espace d'expérimentation, il y a finalement plus de choses à retirer que si on s'appliquait à définir, une fois pour toutes, ce qu'est la gouvernance, pour tous les acteurs,

en toutes situations, avec finalement peu de marge d'adaptation aux acteurs, aux situations, aux moments.

Sous cet intitulé plastique, on peut réunir beaucoup de choses : des changements dans le mode d'organisation, par exemple, en cherchant une organisation plus transversale, dans les modes de délibération, mais aussi de représentation, dans les pratiques et les comportements ; des règles de transparence ou les normes ou les principes qu'on va se donner ; des critères de suivi, de contrôle, de « reporting ». Toutes ces choses peuvent être rangées sous le terme de gouvernance. En tout cas, à coup sûr, c'est une autre manière d'élaborer les décisions dans des processus multi-acteurs et qui créent de nouvelles relations entre acteurs. J'y reviendrai.

J'ai regardé la définition qui a été formulée à Durban, assez intéressante, puisqu'elle dit que finalement ce sont des systèmes de connaissances qui déterminent de quelles manières s'exerce le pouvoir et la responsabilité. Souvent, j'utilise la définition ou le cadre que s'est fixé la Commission européenne. Elle a indiqué, pour la gouvernance européenne, qu'il s'agissait de règles, de processus et de comportements, qui influent sur l'exercice du pouvoir au niveau européen. Et, elle a ajouté : « Le défi qui se pose à l'Union est de renouveler le processus politique européen et la manière dont l'Union utilise les pouvoirs qui lui sont conférés par les citoyens. ». Je trouve que, finalement, dans ces mots, autant dans l'une que dans l'autre de ces définitions, il y a bien ce que je ressens et ce que je veux pointer : c'est finalement la manière d'exercer le pouvoir et la responsabilité qui est l'enjeu de ces nouvelles gouvernances. Un art de décider. Souvent, en France, pour cet art de décider, on a le schéma tacite ou explicite, d'un homme -plus qu'une femme-, qui a une vision, qui voit plus loin que les autres, qui sait et ainsi peut décider, investi de cette responsabilité. Pourtant, j'observe que dans toutes les études, quelles qu'en soient les sources, la « manière » d'exercer le pouvoir et la responsabilité est regardée par les citoyens avec une très grande attention autant que ce qui est décidé. Le regard est de plus en plus critique, au point que leur confiance s'est érodée envers leurs représentants, notamment sur la manière dont le pouvoir et la responsabilité sont exercés.

Jusqu'ici, l'essentiel des élus vivaient leur légitimité, principalement appuyée sur leur statut. Le fait d'avoir gagné une élection rendait légitime, une fois pour toutes, enfin au moins pendant la durée de son mandat. Mais, finalement, on s'aperçoit aujourd'hui que ce statut, cette légitimité, ne valent plus confiance automatique. Même en élisant, on n'accorde pas une confiance spontanée, pour toute la durée d'un mandat, sans conditions, pour tous sujets. Les majorités varient par sujet et par moment, il faut tout le temps la conquérir en réalité. Donc, finalement, cela ne suffit plus d'être élu, d'avoir gagné une élection. Même si cela dit quelque chose, bien entendu, qui reste un repère démocratique. Les experts, de leur côté, s'appuient sur leurs connaissances techniques, scientifiques, etc., et ils fondent leur légitimité très fortement là-dessus. Les représentants de l'Etat, eux, ont été souvent formés à l'idée, soit tacite, soit explicite, qu'ils incarnent plus que d'autres acteurs, l'intérêt général. Donc, quand vous êtes façonnés très profondément de cette idée, il est peut-être plus difficile, spontanément, d'aller à la rencontre des autres pour voir ce qu'ils en pensent et ce que serait l'intérêt général, pour eux. Ou en tout cas, de considérer qu'il va naître du résultat d'une pluralité de points de vue.

Toutes sortes d'études montrent combien les citoyens réagissent autant aux comportements constatés dans la conquête et l'exercice du pouvoir et des responsabilités, qu'aux contenus et aux organisations. Ils accordent une attention plus grande aux valeurs qui sont exprimées, incarnées à travers les manières d'être et de faire. Ils regardent quel est le regard porté sur autrui à travers les processus qu'un élu ou un décideur public choisit. Vous pouvez ainsi choisir d'être en surplomb de la société, de vous mettre à l'égal d'elle, vous pouvez donner une parole importante et le processus que vous choisissez dit la manière dont vous allez vouloir « faire société » avec la société. La société a profondément changé, les relations sont modifiées. C'est en cela que les processus participatifs expriment aussi quelque chose de très important, à mon avis, vers les différents acteurs et citoyens. J'ai l'impression, Jean-Pierre Giran, que dans la loi de 2006, vous aviez l'ambition de vouloir des relations entre la société et les parcs un peu différentes, avec la combinaison

de différents paramètres. La confiance est mesurée par le baromètre de la confiance politique du CEVIPOF (centre de recherche en sciences politiques). Elle est mesurée dans des études de l'association Transparence internationale, que je connais bien. Elle est mesurée dans toutes sortes d'occasions et finalement on voit partout que les institutions, dont parlait Dominique Bourg, que les élus de la Nation, n'ont plus la confiance des citoyens et des acteurs. Ceci constitue une situation démocratique assez grave. Les élus de proximité s'en sortent un petit peu mieux, mais néanmoins, la confiance qui leur est faite, s'érode aussi.

Vous voyez là des raisons à la concertation qui relèvent de la crise actuelle dans la démocratie représentative. Je ne peux pas rentrer dans le détail, parce qu'évidemment il y aurait beaucoup d'autres paramètres à mettre dans cette analyse, mais cette crise me semble poser une énorme question, compte tenu des enjeux du futur qui nous occupent.

Il y a aussi des raisons qui sont profondément inscrites dans la recherche du développement durable. Cette volonté de faire participer les citoyens et les acteurs, c'est un principe qui est inscrit déjà dans les textes depuis 1992. Et c'est de moins en moins une option. C'est de plus en plus une obligation. Un faisceau d'obligations par les textes, à la fois internationaux, nationaux, les lois d'aménagement du territoire, etc. Il y a de plus en plus de textes qui incitent ou obligent à la concertation. Ensuite, c'est vraiment une nécessité sociétale. Si le développement durable est bien la reconnaissance de la complexité, c'est-à-dire cette recherche de globalité, de cohérence, de compréhension ce qui joue dans les interactions, de meilleure intégration entre questions économiques, sociales, environnementales, d'intégration de plusieurs unités de temps, forcément, la complexité sera mieux appréhendée à plusieurs et en plusieurs étapes. Ainsi, il faut bien créer des lieux où réunir cette pluralité d'acteurs pour rechercher à mieux appréhender cette complexité.

Dominique Bourg disait tout à l'heure, « gouverner c'est prévoir, ça ne marche plus tellement ». Aujourd'hui, il faut apprendre à gouverner et décider en contexte incertain. La décision en contexte incertain fait appel à de nouvelles notions : confronter les points de vue ou la prise en compte du principe de précaution, par exemple. C'était plus facile de décider quand on pouvait espérer reposer sur des savoirs très établis, qui permettaient de prendre « à coup sûr » une bonne décision.

Donc finalement la concertation est au cœur de la nécessité de rechercher à mieux appréhender la complexité.

Deuxième chose. Dans l'échelle des problématiques qui sont devant nous, pour le XXI^{ème} siècle, tout le monde devra être force de réponse. Ainsi l'attitude qui pouvait consister il y a quelques temps, déléguer les solutions à rechercher à un type d'acteurs, par exemple à l'Etat, ou aux collectivités, ou par exemple aux associations, ne peut plus marcher. Il n'y a plus un seul acteur qui détient seul la réponse. Par la globalité des problèmes auxquels nous devons faire face, nous sommes confrontés à la nécessité d'organiser une concertation pluri-acteurs, pour arriver à approcher mieux l'échelle des questions et solutions.

Et troisièmement – qui va avec le deuxièmement - aujourd'hui, il faut organiser la convergence des efforts, pour changer d'échelle. Et les dialogues, en tout cas c'est ainsi que je les vis et les observe, produisent bien sûr du dialogue, mais ils produisent bien plus que du dialogue, des rencontres entre acteurs. Les acteurs parfois se découvrent et parfois nouent, non seulement de nouvelles relations, mais des partenariats, des coopérations. J'ai vu des acteurs se rencontrer et créer des actions communes, parce qu'ils sont invités à un dialogue sur un autre sujet ou sur une problématique éventuellement plus vaste. Ainsi les dialogues peuvent aussi être le creuset de cette recherche de convergence des efforts et de nouvelles relations. On l'a vu sur un grand nombre de textes des politiques publiques. Un texte qui peut paraître satisfaisant, s'il n'est pas vécu, pris en main, construit avec les acteurs, reste lettre morte. Sans l'énergie des acteurs, les textes restent inertes. Un nouvel enjeu des politiques publiques, est donc, non seulement d'avoir l'objectif de production de textes de référence, mais de construire derrière des objectifs partagés, des coalitions d'acteurs, des coopérations organisées pour leur mise en oeuvre. Et peut-être que l'Etat n'était pas totalement préparé à construire ces coalitions d'acteurs derrière les objectifs qu'il préconisait. Cet enjeu du changement à la fois de la manière de construire pour instruire les politiques publiques est très important.

Tout ça, il faut apprendre à le faire. Ce n'est pas facile. Vous avez donné des pistes, tout à l'heure. Recourir à des médiateurs qui mènent le dialogue, des personnes qui ne sont pas celles qui initient la concertation, est une des réponses importante. Lorsque les collectivités initient des dialogues sur les agendas 21, par exemple, très souvent, les élus ont la tentation d'être ceux qui initient mais aussi conduisent le dialogue ; à mon avis, c'est une erreur. Pour eux, d'abord, et pour le résultat ensuite. Alors que l' élu, ou un décideur public, est très fortement légitime, à l'initiation du dialogue et à la décision qui suit le dialogue, en revanche s'il essaye de conduire lui-même le dialogue, il s'expose à toutes les remarques ou à servir de punching ball. Et il n'aura peut-être pas ensuite la distance qui lui permettra de prendre la bonne décision.

Donc, il faut apprendre la concertation, les nouvelles gouvernances. Il faut du temps. Le temps, pour moi, est un élément essentiel avec lequel les débats se qualifient. Il faut aussi avoir une échéance. J'ai un point de vue plus pragmatique que théorique. Lorsqu'on rentre dans les processus de concertation, tant pis si on n'a pas tout défini parfaitement en commençant. Entrer dans une démarche, permet de construire aussi la maturité des acteurs en route. Alors que si on essaie de définir tous les petits boutons parfaitement, dès le départ, d'abord on perd un temps incroyable à construire le processus. Et au bout d'un, deux ou trois ans on entend « mais on n'a pas commencé » et donc... pas de résultat lisible. Donc, il faut parfois être plus pragmatique, entrer dans la démarche et ajuster en route les éléments qui naissent de cette maturité avec les acteurs.

Dans le Conseil national de développement durable, une instance assez lourde, puisque 90 acteurs étaient nommés par le Premier ministre et débattre à 90, n'est pas facile surtout avec une grande diversité d'acteurs, j'avais quand même souhaité ouvrir un deuxième cercle où 400 autres acteurs étaient invités à participer. Parce que, cela donnait une grande ouverture, une grande capacité à s'adapter au sujet et une grande capacité de relation avec les autres acteurs qui ne se sentaient donc, de ce fait, pas exclus d'une nomination.

Il faut curieusement dans les processus de dialogues, fixer des règles et des repères, notamment des modalités de résolutions d'un conflit éventuel, mais il est nécessaire d'avoir en même temps de la souplesse pour ces processus et inventer avec ce qui se déroule, aussi. Ce n'est pas une tradition très française.

Et enfin, il faut vraiment avoir le souci de donner du débat l'impression d'une authenticité. Les acteurs participent de plus en plus à des processus de concertation. La maturité, ils l'ont de plus en plus. Ils savent décrypter très vite si un processus est authentique ou pas, si tout est ficelé avant, si rien ne bougera. Alors que s'ils sentent qu'il y a une vraie écoute, qu'il y a une capacité de progression ensemble, j'observe que les acteurs sont très constructifs. C'est vraiment une des clés très importantes.

Pour finir, je voudrais insister sur le fait que ce qui nous reste à inventer, d'une certaine manière, c'est ce que j'appelle « l'ingénierie politique (ou sociétale) de la complexité ».

Il faut, à la fois, on l'a vu, réformer profondément le système représentatif, pour qu'il retrouve la confiance des citoyens, ce qui me paraît absolument fondamental. Je dis ceci, non pas d'une manière théorique ou par principe, mais au regard des enjeux qui sont les nôtres : pour accomplir une mutation profonde, celle-ci appelle(ra) forcément nombre de débats, il faut alors avoir les instances démocratiques suffisamment robustes pour y résister, faute de quoi la situation deviendrait vraiment grave. Donc, il faut réformer profondément la démocratie représentative pour qu'elle inspire confiance aux citoyens. Que les représentants représentent vraiment la société et donnent le sentiment collectif d'agir en son nom.

Mais il faut, conjointement, donner une place aux processus participatifs dans les décisions. Ils sont en train de la conquérir, mais il reste beaucoup de chemin encore. Ce qu'il faut, c'est non seulement instruire des processus participatifs, mais donner une place réelle dans les textes, dans la décision à ce qui en est issu. Il ne suffit pas de consulter sans y donner de suite. A défaut, cela pourrait se retourner contre le principe même, d'une manière très grave, en épuisant les élans de participation démocratique des acteurs et des

citoyens. Pour les expressions nées à partir d'outils comme Internet, des réseaux sociaux, ou d'expressions directes, c'est une autre problématique, une nouvelle opportunité à saisir, mais ceci ne conduit pas forcément vers des convergences construites de points de vue entre les acteurs, plutôt à la juxtaposition de points de vue d'individus ou de communautés.

Enfin, il faut trouver comment articuler ces trois modes démocratiques, plutôt que de les opposer, cette ingénierie politique de la complexité, à inventer. Le Grenelle de l'environnement est un cas d'école, puisqu'il a démarré par une phase participative, il a transité dans une phase législative, il est actuellement dans une phase réglementaire. Ainsi, trois espaces différents de discussions ou d'influence se sont constitués, avec des règles différentes ou des absences de règles, avec une capacité de regard public sur la dynamique à l'oeuvre plus ou moins grande. Ainsi, parfois les mêmes acteurs, par le processus ne se sont pas sentis engagés par la première partie, dans la deuxième, etc. Les lobbys sont venus influencer fortement les parties législative et réglementaire, pour détricoter, diront certains, les acquis du processus participatif. Mais en fait, on n'a pas construit profondément les articulations entre ces trois modes démocratiques. Ils vivent séparément, de leur logique propre. Les maillons manquants permettent ainsi de défaire dans l'un ce que l'on a bâti dans l'autre, de perdre l'élan, de perdre du temps.

Il faut inventer une ingénierie politique de la complexité pour arriver à mieux voir représentés les Français, mieux dialoguer avec une pluralité d'acteurs, pour mieux appréhender la complexité contenue dans le développement durable entre des enjeux économiques, sociaux, environnementaux et culturels.



➤ Jean-Pierre GAUDIN

Professeur de science politique à Sciences Po Aix

Je remercie Caroline GIRAN de m'avoir associé à cette intéressante journée. On m'a demandé de mettre en perspective les processus de concertation par rapport à ce que certains appellent la gouvernance démocratique. J'aborderai très rapidement trois points.

Premier point, quelle est l'actualité de la gouvernance, aujourd'hui ? Deuxième point, quelles sont les potentialités, les espoirs que fait naître l'idée d'une gouvernance démocratique ? Et, en troisième point, comment être conscient, également, des défis que représente cette idée de gouvernance démocratique.

La gouvernance porte un imaginaire très fort. C'est une notion qui parle, qui donne l'impression qu'on va vers une modernité nouvelle, vers une ouverture nouvelle et c'est intéressant, de voir à la fois les différents domaines concernés par la gouvernance et le pourquoi de cet imaginaire puissant.

Ces domaines sont très variés, certains disent même hétéroclites. On pourrait dire, de manière synthétique, qu'au moins quatre domaines ont été concernés. Tout d'abord celui des relations internationales et des organisations internationales. C'est là qu'on a commencé à parler de gouvernance globale. Il s'agissait d'imaginer un système qui serait plus performant et plus large que celui de l'Onu. On a parlé également dans le monde du management, de gouvernance d'entreprises, à propos d'une réforme de l'organisation du système de direction des entreprises, et en particulier des grandes entreprises. On a beaucoup aussi évoqué, à propos de l'aide multinationale, la formule de la bonne gouvernance, dont la Banque mondiale a été un des organismes promoteurs. Mais ça s'est développé ensuite à l'échelle mondiale très rapidement. Puis, en quatrième lieu, il y a aussi un certain nombre d'acteurs de la société qui ont émis l'idée d'une gouvernance démocratique. Un certain nombre d'ouvrages rendent compte de ça, mais il s'agit, au-delà de ça, de manière empirique au fond, d'approfondir la participation des citoyens à des projets collectifs et à des politiques publiques. Projets locaux, notamment, mais pas seulement. Tout cela n'émerge pas par hasard, pratiquement à un même moment dans les années 90. Et du coup, cela donne l'impression qu'une nouvelle page se tournait, qu'une nouvelle aire commençait. Pourquoi les années 90 ? On peut se rappeler, c'est à la fois la chute du mur de Berlin et la fin de la politique des blocs. C'est la nouvelle politique d'aide au développement de la Banque mondiale, dans un contexte renouvelé qui est celui des échanges globalisés et de l'OMC. Mais, c'est également la période où se multiplient, à partir de 1991, les forums sociaux mondiaux, très porteurs de ce thème de la gouvernance démocratique et de la participation et qui vont diffuser, notamment à l'échelle internationale, la démarche brésilienne des budgets participatifs. C'est enfin, le moment où la thématique du développement durable s'affirme à l'échelle internationale, en relation avec un nouveau regard sur la nature, mais sur un trépied complexe, où le recours au citoyen, au point de vue du citoyen, n'est pas négligé non plus. Donc, au fond, une actualité où gouvernance ne veut pas simplement dire pilotage, mais veut dire un certain type de pilotage. C'est-à-dire un pilotage qui serait à la fois plus ouvert à la négociation explicite dans les politiques publiques. Là, ce qui est important, c'est le mot « explicite », parce que la négociation a toujours existé. Mais ce n'est pas la négociation de couloir, ce n'est pas la négociation cachée, c'est la négociation assumée, d'une certaine manière et qui n'intervient pas seulement après le conflit. Et puis, par ailleurs, c'est une nouvelle façon d'être transversal, au sens où ça s'oppose à l'approche classique verticale des schémas hiérarchiques du fonctionnement des institutions avec la tutelle, avec la règle générale et l'emboîtement des règles que connaissent bien les juristes. Tout ça nous rapproche aussi d'un contexte et d'un mot que je n'avais pas encore cité, qui est le mot « décentralisation ». Mais, décentralisation, je dirais au sens le plus large. C'est-à-dire, pas seulement la décentralisation institutionnelle qu'on a connue ou qu'ont connue d'autres pays européens, mais un mouvement de transfert des initiatives vers le bas dans les politiques publiques.

J'en viens à mon second point. Quelles sont les nouvelles potentialités de cette idée de gouvernance démocratique dans votre monde, mais plus largement dans beaucoup de politiques publiques modernes ? Je dirais, pour résumer, qu'il me semble que ça passe essentiellement par trois points. Premier point. Avec la gouvernance démocratique, on construit véritablement une nouvelle offre démocratique. C'est-à-dire qu'on passe de concertations ex ante à ex post, comme disent les économistes : « qui venaient après », après des conflits, après des blocages, après des situations de crise, et on en a bien connu dans les luttes environnementales des années 70 à 90, de telles situations, avec une offre préalable, organisée, de débats et de concertations, parfois très poussées, qui rejoint les préoccupations actuelles qu'on rencontre dans beaucoup de champs d'actions publiques sur l'acceptabilité des politiques publiques, c'est-à-dire la réflexion stratégique. Ex ante sur la possibilité de faire accepter et prendre en charge des décisions publiques. Donc, passer du ex post au ex ante. Deuxièmement, passer de la consultation sur le projet ficelé à une participation à l'élaboration même du projet. Ça a déjà été amplement dit ce matin, je n'insiste pas, vous avez tous ça en tête et vous le vivez, mais, c'est sûr que quand la participation porte sur la définition détaillée d'un projet, quelle que soit la nature du projet, elle porte même sur le diagnostique préalable. Alors, les citoyens ont l'impression d'être face à des choses beaucoup plus tangibles et mobilisatrices. Au fond, ça explique le glissement sémantique entre les trois termes en français - l'anglais n'a pas les mêmes subtilités - entre consultation, concertation et participation. Consultation, c'est au fond typiquement lié à l'enquête publique qui, même modernisé, est un modèle qui nous vient du 19^{ème} siècle, et on consultait sur un projet fabriqué. Concertation, c'est une démarche initiée au début de la Vème République, où le dialogue s'élargit et n'est plus in fine, mais intervient en cours de processus. Et participation, c'est ce processus poussé plus loin. Participation, y compris aux décisions ou à l'élaboration des projets finaux.

Troisième élément. De ces nouvelles potentialités d'une gouvernance démocratique, c'est je dirais, mais je caricature un peu, passer des instances aux procédures. En fait, il ne s'agit pas de passer de l'un à l'autre, mais de doser l'un par rapport à l'autre et de favoriser une montée en puissance des démarches procédurales par rapport aux démarches purement institutionnelles. Les instances de concertation, c'est bien. Il en faut. Tout ce qu'on a entendu ce matin sur le CESC et sur la composition mixte d'instances de concertation et de décision, c'est nécessaire. Et je pense que le modèle du conseil économique et social, avec ses collègues multiples, et maintenant environnemental, mais, à l'origine il ne l'était pas, constitue une matrice institutionnelle, un design institutionnel dont on voit les applications et les déclinaisons aujourd'hui. Mais il faut sans doute, dans une nouvelle action publique, dans une gouvernance plus démocratique faire confiance à des procédures, à des démarches. Alors, les chartes en sont certainement une belle expression. Mais l'élaboration des chartes doit être accompagnée, comme d'autres processus, de réunions publiques, d'ateliers spécialisés, de systèmes d'information interactifs et, ça a été indiqué ce matin, je ne fais que le rappeler, l'importance aussi des élus référents et des associations, qu'on appelle « relais ». Je n'aime pas beaucoup cette expression, qui les transforme un peu en courroie de transmission. Je préfère l'idée d'associations partenaires.

J'en viens à mon troisième point de rapide positionnement de quelques réflexions. Les défis. Les défis de la gouvernance démocratiques, appliqués dans le cadre des parcs nationaux. Mais dans beaucoup d'autres politiques publiques territoriales, on retrouve les mêmes types de défis. Ne croyez pas que vos difficultés soient très particulières à votre champ. Et là, je proposerais un regard qui est informé très rapidement par la science politique, pour ce qui me concerne, mais je dirais plus largement par les sciences humaines et sociales et je rejoindrais beaucoup des réflexions qu'Arnaud COSSON a avancées ce matin en tant que sociologue. Je m'en tiendrai à trois aspects pour faire bref.

Premier aspect. Mieux se situer, par rapport au face-à-face avec les élus et avec la société civile.

Deuxièmement. Piloter avec plus de souplesse la participation. D'ailleurs, je rejoindrais largement ce que disait Anne-Marie DUCROUX, il y a un instant. Et troisièmement. Travailler, rapprocher le profane et le savant. Et c'est là où je détaillerai un peu plus par rapport à ce qui a été dit précédemment.

Mieux situer dans le face-à-face avec les élus et la société civile. On a dit les deux légitimités. Ça a été dit par Dominique BOURG, ça a été dit aussi précédemment. Celle de l'élu qui, au nom du suffrage universel, de la globalité de son positionnement, se situe différemment de celle des associations, qui sont dans la proximité sectorielle ou dans la compétence technique ou scientifique spécifique. Mais, cet affrontement, ce face-à-face, ce monde complexe des associations, on a parlé de caléidoscope ce matin, il ne faut pas le subir. D'une certaine manière, c'est une compétence que même les techniciens, et les scientifiques doivent assimiler, dont ils doivent se doter. C'est celle, au fond, de faire avec cette multiplicité de logiques décisionnelles qui ne sont pas inférieures, qui ne sont pas secondaires par rapport à la logique scientifique ou à la logique technique, mais qui ont leur raison d'être. Et donc, je crois que de ce point de vue là, les compétences en sciences sociales, pour mieux comprendre la stratégie des différents acteurs, pour mieux identifier les jeux d'acteurs et surtout pour faire ce travail de traduction entre les mondes, peut s'acquérir et fait partie des évolutions du métier quasiment nécessaires.

Deuxièmement, piloter plus en souplesse la participation. Vous me trouverez peut-être paradoxal, en ce sens que je militerais pour des choses moins précises, ou moins structurées qu'on ne pourrait le penser. Qu'est ce que je veux dire par là ? Je veux dire que bien souvent, dans les chartes comme dans d'autres procédures qui démarrent, les opérateurs institutionnels, au sens large, ont besoin de construire des interlocuteurs. C'est-à-dire de créer des espaces de discussion, des espaces de négociation, mais aussi de sélectionner un certain nombre d'interlocuteurs. On ne peut pas mettre tout le monde dans les comités. On ne peut pas mettre tout le monde dans les groupes de travail. Pour autant, ce travail de sélection est très délicat. Je dirais qu'il faut éviter l'évitement en la matière, en jouant un peu sur les mots. C'est-à-dire qu'il ne faut pas se priver de casses pieds, comme on en a vu ce matin. Il ne faut pas se priver d'empêcheurs de tourner en rond. Il faut jouer le jeu ouvert d'une discussion et que la construction des interlocuteurs ne se fasse pas trop entre complices. Je dirais aussi qu'il faut faire attention à ne pas développer trop une autre ingénierie que celle que vous évoquiez, qui est l'ingénierie de la participation. Pas assez de participation nuit, trop d'ingénierie de participation nuit également. C'est-à-dire qu'une profusion de dispositifs, de consultations, de débats, etc., finit par user, finit par saturer les citoyens. On sait que les habitants changent. On sait que les habitants n'ont qu'un temps limité à consacrer à tout cela. C'est donc une ressource qu'il ne faut pas user trop. Et on a vu, dans des tas de cas de figures de processus participatifs très développés, les citoyens avoir l'impression d'être finalement aussi ficelés par le processus participatif, qu'ils l'étaient autrefois par un dossier technique parfaitement élaboré et qu'on leur proposait gentiment.

Dernier aspect. Rapprocher le savant et le profane. Comme disent certains, le profane, c'est le citoyen, c'est l'habitant, c'est l'utilisateur, c'est celui qui parle au nom de sa vie quotidienne et de son expérience de vie. En France, comme dans d'autres pays, on a le culte des experts. C'est une des données du monde moderne. Et cela provoque souvent des surplombs scientifiques, ou de la compétence technique, y compris de la compétence gestionnaire sur les habitants. C'est très difficile, mais je crois qu'il faut essayer de sortir de ce surplomb et ceci en mettant en place des processus explicites de double écoute. Il ne faut pas simplement que les habitants écoutent les scientifiques. Il faut aussi que les scientifiques écoutent les habitants. Et il n'y a pas une légitimité qui est plus forte que l'autre. Chacun a sa légitimité. Il importe de rééquilibrer le dialogue.

Alors, ce problème, on le rencontre dans le domaine des parcs, mais on le rencontre dans beaucoup d'autres politiques publiques. Je voudrais, de ce point de vue là, signaler les expériences tout à fait riches qui ont été tentées soit par la Commission nationale du débat public, en France, soit, à l'étranger, par des démarches de conférences citoyennes, où des dispositifs extrêmement, je ne dirai pas détaillés, mais surtout longs, prenant le temps de la confrontation et du dialogue sont faits dans des forums hybrides réunissant des gens qui parlent au nom du savoir et ceux qui parlent au nom de la vie quotidienne. Et ces processus, dont on pourra discuter après le détail, arrivent à faire émerger, pas forcément du consensus - il n'y a pas du consensus partout et tout le temps - mais au moins des convergences sur certains points, ou des

apprentissages collectifs et croisés entre le savoir savant et le savoir profane.

En conclusion, est-ce que la gouvernance démocratique est une garantie de co-construction ? Sûrement pas. Est-ce qu'elle y travaille ? Probablement. En tout cas, c'est une école du compromis lucide.



➤ Jean-Pierre GIRAN

Président de Parcs nationaux de France, député du Var, professeur à Sciences Po Aix

Auteur de l'ouvrage « Des élus contre nature », paru l'année dernière et d'un autre ouvrage « Proximité et politique », paru en 2001, il décrit « la course au près »

Le près est partout. Il est près, le près de la proximité, les près carrés des élus et les difficultés qu'ils peuvent engendrer.

Moi, je voudrais faire deux, trois réflexions sur les curiosités que j'ai pu rencontrer et essayer de comprendre pourquoi.

Notamment sur la très grande contradiction entre les progrès qui ont été fait par l'organisation, la gouvernance, je ne sais pas quel nom employer au niveau national et en revanche l'incapacité ou les échecs systématiques de toute gouvernance, ou l'absence plutôt, de gouvernance au niveau local. Pourquoi cette facilité au niveau national, cette adhésion et pourquoi ce refus au niveau local ? Au niveau national, on est sur les grands principes, les grands domaines, les approches philosophiques. On est dans l'anonymat des décideurs. Et je dirais, on se grandit à l'Assemblée nationale ou ailleurs, à faire un grand discours sur l'avenir de l'humanité et de la planète. On est aussi, d'une façon plus positive, porteur de l'intérêt général. On se rappelle par exemple – enfin certains l'oublent – qu'un député, ce n'est pas le député du Var ou le député de Marseille. C'est le député de la Nation. Et il porte l'intérêt général. Il ne doit pas faire une loi spécifique servant le parc à thème de sa circonscription, il doit réfléchir sur l'ensemble des loisirs collectifs. Et puis, il a une chance. C'est qu'il n'y a pas de traduction concrète, personnalisée, ciblée des orientations qu'il doit prendre. On connaît l'objectif, on ne définit pas les cibles individuelles. Il y a donc une sorte d'unanimité que Jules ROMAIN ne démentirait pas, et donc unanimité pour le Grenelle, unanimité pour la loi de 2006. Tout le monde, de droite, de gauche et d'ailleurs, comme disait quelqu'un ce matin, se retrouve dans une sorte d'approche positive de l'humanité. Et puis, on passe au niveau local. Avec les mêmes personnes d'ailleurs. Les mêmes. Puisque avant que le rapport que je viens de déposer soit accepté, il y aura encore longtemps des députés-maires, ou en tout cas des députés et des parlementaires qui ont des rôles importants au niveau local. Là, on n'est plus sur les grands principes. On est sur la vie quotidienne. On ne parle pas des Français, on parle de ses concitoyens. Monsieur Durand et Monsieur Dupont qui sont nos voisins. Et là, on n'est pas sur l'intérêt général. On est largement sur les intérêts particuliers. Ou du moins, chacun pense d'abord à son pré carré, pour revenir à votre expression, avant de penser à autre chose. Et puis, on n'est plus dans l'anonymat. On est dans la cible. Que ce soit d'ailleurs par rapport à ceux qui sont les sujets ou les victimes des politiques que du point de vue de ceux qui en sont les auteurs. Quand il y a une loi votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale, on y est pour rien, puisque tous les autres auraient été de toute façon déterminants. Quand on prend une décision dans sa commune, dans son canton, on connaît le responsable. Et la décision au niveau national s'éparpille sur 66 millions de sujets. Dans sa commune, elle fait l'objet de visites immédiates et de revendications. C'est cette extraordinaire difficulté qu'il faut surmonter. A quoi cela sert-il en effet si après un départ prometteur au niveau national, au niveau du Grenelle, par exemple, au niveau de la loi de 2006, au moment de l'application, les mêmes ou leurs cousins, au plan local font exactement le contraire ou multiplient les blocages. Cela doit appeler une réflexion, non seulement sur la gouvernance au niveau global, national, mais aussi une réflexion sur la gouvernance la

plus ponctuelle, la plus locale, la plus précise.

Quelques réflexions sur ces modalités de gouvernement ou de gouvernance qu'inspire un passé d'économiste que je n'ai pas encore totalement oublié. Qu'est-ce qui peut convenir comme fondement véritable, philosophique, à ces approches ? Est-ce que c'est le libéralisme ? C'est-à-dire l'idée que les individus font la société. Et que, chacun agissant dans son coin, maximisant son profit, ne voyant que son intérêt, charge une main invisible, celle d'un ami ou d'un autre, de réguler l'ensemble pour le bien-être collectif. Je ne suis pas sûr que l'actualité puisse nous convaincre que ce système, en tous les cas en matière de nature, pourrait totalement être efficace. Est-ce son contradictoire ? J'allais dire le socialisme, mais je vais me faire reprendre. Parce que je ne pensais pas du tout à un socialisme politique, mais à socialisme théorique, disons l'étatisme, avec cette idée que, là ce n'est pas l'individu qui fait la société, c'est la société qui fait l'individu. C'est-à-dire que les décisions sont globales, que la planification doit faire le bonheur de tous. Je ne suis pas sûr, là encore, que ce soit la bonne solution. Mais dans tous les cas, vous l'aurez observé, on a des individus banalisés. D'ailleurs, MARX, comme les grands classiques, ont entonné l'atomicité des agents. C'est-à-dire qu'ils sont totalement interchangeables et on est, finalement, dans une situation où des mains visibles, celles du planificateur ou du dictateur viennent suppléer la main invisible du précédent. Planification de la nature dans un cas, l'ordre naturel ; planification de l'état dans l'autre, ça ne me paraît pas préférable. Alors, que faut-il ? Et bien, je crois qu'il y a une pensée qui n'a pas totalement émergé, mais qui me paraît intéressante, qui peut très largement inspirer, ou qu'a inspirée la gouvernance partagée ou la gouvernance tout court, c'est le personnalisme. C'est-à-dire toute cette école autour de MOUNIER, LACROIX, Paul RICOEUR, qui dit que ce n'est pas l'individu qui fait la société, ce n'est pas la société qui fait l'individu, mais qu'il y a entre les individus eux-mêmes d'une part et la société d'autre part, des relations bi-univoques. On n'est plus dans la relation univoque de l'Etat vers l'individu ou de l'individu vers l'Etat, des deux cas précédents, mais on est dans cet échange permanent. Ils nous disent aussi que les individus, qui ne sont plus d'ailleurs des individus, qui sont des personnes, c'est-à-dire qu'il y a un caractère, une personnalité, une histoire, une culture, des goûts et non pas une indifférence généralisée anonyme ; ils se regroupent en groupes de proximité. Et on voit là la traduction ou l'invention des associations, qui ne sont que le regroupement par centres d'intérêts privilégiés d'un certain nombre de personnes. Dans ce monde là, il n'y a pas l'indifférence du libéralisme, où chacun, dans son coin, maximise son profit ou son intérêt. Il y a de l'empathie, il y a du respect, il y a une façon d'obtenir sa satisfaction dans sa fonction d'utilité, diraient les économistes, de l'utilité de l'autre. Il y a un échange qui se produit. Et je me dis que cette dimension affective qui rompt avec l'indifférence ou avec la banalisation de la théorie holiste m'intéresse. Et qu'elle vient éclairer cette démarche de la gouvernance où ici on n'est plus dans la réponse à la question « quel est le niveau de vie », seule question que se posent le libéralisme et l'étatisme, mais « quel est le sens de la vie ». Et c'est là que les choses commencent à évoluer et à changer. Il y a une magnifique phrase de Paul RICOEUR, qui dit que dans ce système là « règne un endettement mutuel des hommes ». Et je crois que cette notion d'endettement mutuel est au cœur de cette idée de gouvernance partagée. Cette gouvernance collective qui fait que quand j'ai participé, d'une façon très marginale, au Grenelle de l'environnement, j'ai été extraordinairement frappé par la capacité qu'avaient à se comprendre ou à s'écouter et éventuellement à s'entendre les gens qui depuis des décennies et des siècles passaient leur temps à ne pas s'écouter, à ne pas s'entendre, à se disputer et à se détester. Et c'est vrai qu'ils étaient, chacun, rassurés dans leur groupe d'intérêt. Ils comprenaient qu'il fallait sortir par le haut de la chose et qu'il fallait s'écouter. L'extraordinaire réussite du Grenelle, au-delà des applications sur lesquelles on peut revenir, a été cette méthode qui doit tant à Anne-Marie DUCROUX. Quels sont les mots clés, dans cette démarche ? Proximité, vous avez raison de le dire, Madame. Mais la vraie, pas celle dont j'ai entendu parler à un moment donné, qui m'avait conduit à écrire ce bouquin « Proximité et Politique ». Moi, je suis l'adversaire numéro un de la proximité qui veut dire « près ». « Près » de quoi ? Un bon élu c'est quelqu'un qui fait le trottoir, qui touche les gens, qui les embrasse, qui fait semblant de les écouter et qui s'en va ? Pas du tout. C'est être proche. C'est-à-dire que quand on vous parle, vous écoutez, vous entendez, vous essayez de répondre. C'est avoir une dimension

affektive, c'est d'écouter avec son cœur et non pas uniquement avec le nombre de voix que l'on pourrait recueillir. Mots clés, c'est aussi la notion de charte ou de contrat. Contrat supérieur à la loi. C'est vrai qu'il faut des lois. Mais c'est beaucoup plus exigeant et ça impose une adhésion, une affection que de passer de la loi au contrat. Je disais « légitimité ». Oui, la légitimité plus que l'égalité. Et la légitimité, pour celui que je suis, c'est beaucoup plus important que la légalité. Parce qu'il y a l'adhésion au lieu de la réglementation. Alors c'est peut-être un rêve, mais permettez moi de vous dire que certains l'ont incarné. Il y a un courant de pensée dans la vie politique française qui est fondé sur la légitimité. C'est la participation à la transparence, et c'est cette idée qu'il y a des associations spontanées dont il faut tenir compte. C'est un peu la vision qu'avait François PERROUX de la vie économique. Il y a des unités actives, il y a des regroupements. Il n'y a pas simplement de l'atomité de l'anonymat face à l'idée marxiste ou libérale d'un élu isolé, égoïste ou assisté, selon les cas. Alors une fois que j'ai dit ça, je me pose la question : au plan local, quelle pourrait être l'application, moi qui ai échoué à mettre en application au plan local cette vision philosophique ? Ça m'a d'ailleurs coûté cher. Nous sommes, à chaque fois, en train d'hésiter entre une approche de marché – qu'est-ce que j'offre, qu'est-ce qu'on me donne, combien ça coûte et combien ça me rapporte – et une approche différente fondée sur la conviction, la confiance et le partage.

Qu'est-ce qu'on a, au plan local, comme choix ? Le libéralisme nous offre quoi ? Que chacun dans son coin fait sa petite chose, maximise son intérêt. J'ai envie de dire que c'est un peu le désordre au niveau local. Et c'est l'absence de projets collectifs. Peut-être que ça enrichi les individus et le territoire, mais il n'y a pas de vision collective. Est-ce que c'est l'étatisme ? Oui, un dictateur est cohérent, a un rôle à démontrer, puisqu'il est en accord avec lui-même. Mais quand il y a des féodalités locales, un grand patron départemental qui décide pour lui et pour les autres et d'une façon ou d'une autre, par directives interposées, ou mercenaires rémunérés, prend toutes les décisions, il y a une cohérence, il y a un projet. Mais ce n'est pas un projet collectif. C'est un projet individuel qui n'a rien à voir avec l'intérêt général, mais tout à voir avec l'intérêt personnel de quelqu'un qui, s'il n'est pas le Général de GAULLE ou GANDHI, peut se tromper. C'est pourquoi j'appelle de mes vœux une sorte de gouvernance partagée et ça peut prendre du temps. Mais peut-être que s'il y avait, regroupés de façon un peu plus indépendante, des acteurs économiques, de la société civile, de la société politique, on perdrait peut-être beaucoup de temps à échanger, à parler. Mais avant de trouver les modalités, les actions, on se poserait une question qui n'est jamais posée au plan local : « Quel est, pour les dix ans à venir, l'intérêt général ? » Quelle est la petite étoile que l'on va suivre, comme disait l'autre ? Si on n'y pense pas ou si on n'en parle pas, je ne vois pas comment on pourrait décliner des actions qui soient cohérentes entre elles, à un moment donné, et qui s'enchaîneraient d'une façon positive dans le temps. Alors, bien entendu, parfois il y a des dictateurs éclairés. Il y a dans des territoires, des hommes qui ont un talent et un charisme qui leur permet de montrer, de façon très positive, quel peut être, à moyen terme, l'intérêt général, des hommes et des femmes qu'ils entraînent derrière eux. Ça, c'est peut-être l'aventure gaulliste, où il y a l'adhésion, où il y a la légitimité, où il y a l'affection. Et il y a le besoin, à ce moment là d'un leader qui entraîne. C'est l'entrepreneur « schumpetérien », que d'autres viennent ensuite imiter. Mais si on ne l'a pas ou si on démontre à celui qui croit l'être qu'il ne l'est pas, et bien on est obligé de se réfugier dans un système plus organisé où la capacité d'un homme à entraîner se voit complétée ou substituée par une capacité des hommes à s'organiser. Alors, bien sûr, je n'ai pas la solution. Mais au moins faut-il poser la question. Parce que quand je regarde avec insistance les personnes qui ont partagé avec moi des problèmes locaux ou des combats locaux, si on ne se pose pas la question, on n'aura pas les solutions. On pourra toujours compter sur la rédemption tardive de tel ou tel, qui rejoindra la dictée pour son intérêt personnel, croyez-le bien, et non pas par une sorte d'adhésion tardive à l'intérêt collectif. Et cette adhésion est réversible. Le même pourra, à un moment donné, lâcher prise. Donc, je crois qu'il faut essayer de trouver des Grenelles locaux, qu'on impose une gouvernance partagée locale, qu'on crée des conférences territoriales. Est-ce que vous savez que sur un territoire, jamais le député, le conseil général, le conseil régional, le maire, les élus, les associations, les chambres consulaires ne se retrouvent pour parler d'un sujet d'intérêt général ? Jamais. Il n'y a pas de lieu d'échange. Alors, bien sûr, il y a les couloirs. Vous faisiez

cher collègue, allusion à ces négociations de couloir. Mais c'est toujours le couloir du même. C'est toujours l'endroit où il faut se montrer et où les courtisans défilent pour dire, avant même que la question leur soit posée, « oui » à la parole qui va être prononcée. C'est difficile, c'est dangereux, c'est dangereux pour l'intérêt général et donc il faudrait, peut-être, inventer ce genre de conférences territoriales, toutes simples, sans ordre du jour autre que, à un moment donné, « Ecoutez, si on parlait de la LGV Paca ? » La LGV Paca, c'est-à-dire un truc pas important ! Vingt milliards, en période de rigueur budgétaire, qui passent dans tous les territoires du littoral, au risque de détruire l'attractivité touristique, l'agriculture et l'environnement, qui certes est peut-être nécessaire, parce que nous sommes sur l'arc méditerranéen ! On a quand même de magnifiques sujets. Eh bien, parlons-en ! Mais ne parlons pas que d'argent. Parlons du fond et voyons si on ne peut pas trouver un équilibre, un compromis. Si on n'a pas cette conférence territoriale, si on se contente de la dispersion généralisée ou de l'unité d'un mauvais baron, la démocratie ne peut pas fonctionner.

Voilà les quelques réflexions que je voulais présenter devant vous.



Les incitations fiscales, paramètres de la gouvernance

➤ Guillaume SAINTENY

Maitre de Conférences à l'Ecole Polytechnique de Paris

Je rappelle que l'on parle ici des cœurs du territoire français consacrés à la biodiversité, soit moins de 2% du territoire. Je m'interroge sur la place de la gouvernance de toutes ces structures tandis qu'on assiste à un foisonnement de nouvelles structures, par exemple 6 nouveaux établissements publics depuis 2006. Ne pourrait-on pas regrouper les moyens imaginés plus récemment avec le projet d'agence de la nature. En effet, après les réductions draconiennes d'effectifs observés dans les administrations centrales, on ne peut que s'attendre à un mouvement similaire dans les établissements publics. Si la gouvernance représente un enjeu capital pour la bonne mise en application de la conservation de la biodiversité, il n'en faut pas moins garder le cap sur leurs principaux objectifs de gestion. La préservation des cœurs de nature, la constitution des trames verte et bleue et la conservation de la nature ordinaire menacée par l'étalement urbain restent des missions primordiales. Les parcs nationaux, voire régionaux, peuvent être des terrains d'expérimentation de rémunération des services écosystémiques avec les dispositions fiscales instituées. Ces espaces protégés devraient être précurseurs dans l'inventaire précis et la réforme mettre en pratique l'éradication des subventions publiques dommageables à la biodiversité. Sur ces espaces naturels, parcs nationaux et parcs régionaux, les inégalités des territoires doivent être corrigées et les regroupements des collectivités permettre de trouver de nouvelles bases pour le développement durable. Ainsi les collectivités qui continuent d'artificialiser l'espace comme les stations balnéaires du Languedoc-Roussillon devraient contribuer au financement de l'espace naturel préservé.

Par ailleurs, l'éco fiscalité incitative peut donner de bons résultats avec des dispositions comme la réduction des droits de mutation ou des revenus fonciers réduits en échange de l'entretien des milieux naturels. Je vous invite, parcs nationaux et Parcs nationaux de France à vous investir sur la mobilisation des fonds européens tels que le LIFE dont les dotations ne sont en général pas totalement consommées.



Echanges avec la salle



› Emmanuel MICHAU

Comment gérer la multiplicité simultanée des processus de concertation et l'épuisement des acteurs que ça peut impliquer ? Comment gérer l'efficacité et la dimension du temps ? Et comment faire pour que ces processus de concertation n'effacent pas l'action en cours ? Sur l'élaboration des chartes, on observe un épuisement sur les processus de concertation des chartes et en même temps un effacement de l'action concrète qui peut risquer de faire capoter aussi le processus de concertation.



› Francis TALIN

Je voulais revenir très rapidement sur ce qu'a dit Monsieur GAUDIN sur la structure. C'est difficile pour des agents de l'administration française, qui sont à la base d'une pyramide très forte, de mettre en place des structures de concertation qui ne sont pas pyramidales. On est dans des fonctions souvent très infantilisées. Il y a le directeur, le président. C'est quelque chose qui n'est pas ressorti aujourd'hui, puisque c'est plutôt eux qu'on a interrogé. Et on a parlé de l'importance de Parcs nationaux de France, qui est pour moi un élément essentiel, parce que c'est un lieu où l'on s'extrait de cette pyramide, pour pouvoir travailler ensemble et pour pouvoir réfléchir à l'intérieur de nos structures sur ce qu'on essaie de faire ailleurs, avec une gouvernance transversale... mais qui n'existe pas forcément là où on se trouve.



› Jean-Pierre GAUDIN

Je n'ai pas la réponse à l'épuisement de la concertation, mais je pense qu'on approche ce moment. La concertation progressant comme bruit de fond et comme pratique, on se retrouve avec des emboîtements de concertations qui n'ont pas été réfléchis. Mais comment articulez-vous votre processus de concertation de charte, s'il s'agit d'un projet de territoire concerté, avec, par exemple, la concertation qui peut avoir lieu pour un agenda 21 local, qui se définit exactement de la même manière ? Peut-être pas avec les mêmes enjeux, mais en tout cas comme projet de territoire concerté.

Ce que je vois, c'est qu'au niveau national, et je pense qu'au niveau local c'est la même chose, les acteurs commencent à être trop sollicités. Ce sont évidemment toujours les mêmes, puisqu'en fait tous les acteurs n'ont pas la capacité à participer à la fois de manière intellectuelle et en disponibilité, même financière. Les associations le disent très régulièrement. Donc finalement, l'expertise est aussi concentrée - je ne parle pas des citoyens, parce que c'est une autre problématique, mais disons des acteurs organisés - l'expertise est



concentrée dans un petit nombre d'acteurs pour des sujets qui nécessitent une approche un peu fine. Les experts sont tout le temps sollicités, ils s'épuisent et commencent à faire des choix. Ils font des arbitrages, maintenant en disant : « vers quel processus ai-je plus de chance de faire passer mes idées ? » C'est-à-dire, « la capacité en temps que je vais allouer, où a-t-elle plus de probabilité d'influencer le système. » Il y a foison de concertations. Je pense qu'il faut une concertation pré-concertation, une espèce de vision plus globale qui permette d'éviter les redondances. On le voit bien pour les concertations régionales qui vont avoir lieu sur les plans climats énergies, sur la TVB, sur les schémas régionaux, etc., ça ne va pas être facile.



3 La gouvernance dans les espaces protégés



› Didier OLIVRY

Directeur du Parc naturel régional de Camargue

La gouvernance est au cœur de l'action des Parcs naturels régionaux. Outil contractuel sur un vaste espace rural habité, le Parc naturel régional fonde en grande partie son action sur la pratique du « faire ensemble » autour du travail des équipes avec les élus du Comité syndical et bien entendu la participation active des habitants.

Pour le Parc de Camargue, en termes de gouvernance, on a mis en place une instance : le « Conseil de Parc » qui regroupe 65 structures associatives et professionnelles. C'est-à-dire que tous les Camarguais sont représentés dans cette instance. Nous retrouvons comme membres par exemple, les manadiers, les riziculteurs, mais aussi les associations de quartier, les associations de protection de l'environnement. Les conseillers sont invités à tous les comités syndicaux, ils ont accès à tous les dossiers de décision des comités syndicaux, y compris le budget, y compris le recrutement du personnel et ils participent au débat. Le président arrive même à les faire voter, bien que leur vote ne soit pas valable du point de vue juridique. Mais ça s'organise, c'est-à-dire que ces membres du conseil de parc sont attributaires tous les mois, d'une lettre spécifique strictement dédiée au conseil de parc. Ils sont tenus informés de toutes les évolutions du territoire, les dossiers traités, les dossiers qui ont été votés. L'équipe entretient, comme ça, une liaison permanente avec ce conseil. Il a été également mis en place, pour ce conseil, des formations ciblées, à leur demande, des formations à la prise de parole, puisqu'on leur fait présenter, pour partie, les délibérations. Ce sont en effet, eux-mêmes qui présentent certaines délibérations, notamment celles qui les concernent. Il est mis en place également des formations : sur le rôle d'un parc ; comment se prennent les décisions ? Qui décide ? Quel est le rôle des élus ?

Par ailleurs, on leur organise des visites de terrain. Le mois prochain, on leur propose une visite en bateau des Saintes Maries de la Mer à Port Saint Louis, pour leur faire prendre conscience des enjeux des 73 kilomètres de littoral camarguais et présenter le projet de réserve marine. Et ils sont aussi prescripteurs. C'est-à-dire que dans le bateau, ceux qui vont intervenir, ce sont les habitants, les professionnels, les usagers. C'est-à-dire qu'ils ont tous une partie de la connaissance. Et l'idée, c'est qu'avec ces visites de terrain, ils appréhendent beaucoup mieux les enjeux du territoire : pourquoi y a-t-il des espaces protégés ? Quelles sont les espèces qu'on protège ? On fait en sorte que ce soit eux-mêmes qui interviennent, ce ne sont pas des scientifiques de l'extérieur, bien qu'on y fasse appel également. Ils sont pêcheurs ou professionnels de tous horizons.

Troisième niveau que l'on développe également, ce sont les sciences participatives. Beaucoup de parcs, actuellement, les ont mises en place. Le Lubéron l'a fait l'an dernier. C'est-à-dire participer à la connaissance. Cette année, par exemple, on fait le comptage des hirondelles. On s'est rendu compte que les sciences participatives sont assez efficaces, puisqu'on a une bonne mobilisation, une meilleure prise de conscience des enjeux, de la biodiversité et enfin des retours plutôt fiables sur le plan scientifique .



Aussi, sur ces questions de gouvernance spécifiques pour les habitants, il nous est apparu nécessaire de développer des compétences, des moyens, voire du personnel dédié. Au Parc naturel régional de Camargue, dans l'équipe, on a une chargée de mission dédiée à la « relation avec les habitants ». C'est son rôle. Elle apparaît dans l'organigramme. C'est important de l'institutionnaliser et donner de réels moyens. On a la chance, en Région Provence - Alpes - Côtes d'Azur, que cette année la région a doté chaque Parc naturel régional d'un montant assez important, près de 40 000 €, uniquement pour l'animation des conseils de parcs. C'est important d'avoir des moyens dédiés. Ces questions de gouvernance, ça s'organise. Je parle ici de l'expérience du Parc de Camargue, mais d'autres parcs naturels régionaux développent d'autres modèles. C'est ce dont on va débattre dans le Verdon lors de notre congrès annuel des Parcs naturels régionaux cet automne. Je crois que c'est une question importante de vraiment donner des outils pour que ça puisse fonctionner. Sinon, bien entendu, on est dans la simple concertation. Et ce qui est important pour les Parcs naturels régionaux, c'est le temps de la charte. Ce n'est pas uniquement solliciter les acteurs pendant la révision de la charte, mais c'est pendant tout le déroulement du processus. On prépare ainsi les habitants à l'évolution du rapport homme/nature. En Camargue, le fait d'avoir cette participation active permanente a pu préparer au fait qu'on a dépoldérisé plus de 1 000 hectares l'année dernière alors que les Camarguais n'étaient pas du tout préparés au fait qu'on arrête d'entretenir les digues et qu'on laisse rentrer la mer. De même, on prépare les esprits au changement global, c'est-à-dire le fait qu'on repense la question de l'inondabilité. Le fait d'avoir une concertation permanente, permet de préparer à cette évolution et les parcs, qu'ils soient nationaux ou naturels régionaux, s'inscrivent dans une dynamique du rapport homme/nature qui est forcément évolutive. C'est un rôle majeur de la gouvernance avec les habitants et je crois que la maintenir tout le temps avec les outils adéquats et sans cesse renouvelés, cela permet d'anticiper les difficultés que l'on aura pour adapter les orientations ou les ambitions des chartes.



➤ Anne KONITZ

Déléguée à la communication et au mécénat du Conservatoire du littoral

On pourrait penser que la question de la gouvernance dans les espaces protégés peut être résolue si la maîtrise du foncier est réglée : en tant que propriétaire des sites, vous êtes chez vous, doté des droits et devoirs du propriétaire et personne ne peut empiéter sur ces prérogatives.

Dans les faits, c'est évidemment plus complexe. Devenir propriétaire suppose des investissements lourds et dans le contexte économique actuel, cela ne va pas de soi.

Le Conservatoire du littoral a été créé en 1975 et cette « invention » correspond finalement à un geste d'une grande autorité. Le législateur, à cette époque, n'a pas consulté démocratiquement : il a décidé de

créer une sorte de bras armé de l'Etat qui se rendrait propriétaire des plus beaux sites du littoral jusqu'à concurrence du tiers de nos côtes. Si l'on se replace dans le contexte de l'époque, il se déroulait, certes, une course contre la montre intense face à l'urbanisation galopante des côtes. Mais, en 1975, il n'y a pas eu de concertation pour savoir si le modèle proposé était acceptable ou non. Cela a finalement certainement prodigieusement aidé à la construction puis à la pérennisation de l'établissement public, car il n'y a pas eu de modèle copié, dévié ou ajusté, le Conservatoire du littoral étant véritablement né d'un point zéro. L'établissement s'est alors construit petit à petit, s'est peu à peu immiscé dans le paysage public et finalement, c'est cela qui lui a permis de construire une gouvernance.

Cet exposé ne va pas revenir sur le détail de cette gouvernance quant au processus propre à l'acquisition des sites et à la définition des périmètres fonciers, puisqu'Emmanuel MICHAU en a parlé et parce que le modèle est désormais bien connu.

Cette construction, opérations foncières après opérations foncières, pierre par pierre, a permis de constituer très discrètement en 37 ans, ce patrimoine du Conservatoire, riche aujourd'hui de 150 000 hectares des plus beaux sites de notre littoral. Cela s'est fait progressivement, sans faire de vagues, sans que les équipes de l'établissement ne cherchent à s'imposer par la force mais en travaillant en finesse et dans le consensus. Finalement, le Conservatoire du littoral a « appris en marchant » ce métier de protecteur du littoral, par cette insertion fine dans le maillage territorial existant du littoral, à la fois politique en venant se juxtaposer de manière tranquille et posée au niveau des collectivités territoriales - communes, départements, Régions - et sociétal comme un élément incontournable du paysage des français.

Lorsque le Conservatoire décide d'intervenir, avec le panel d'outils fonciers dont il dispose, le terrain est déjà souvent complètement pacifié. Il y a eu, en amont, un processus établi de concertations, avec les conseils de rivages composés d'élus, avec les administrations concernées, qui fait qu'au moment où le Conservatoire est en capacité d'agir, au sens de l'acte d'acquisition, tout est réglé et ce sont plus de 80 % des actes de vente qui se réalisent à l'amiable. Le Conservatoire a l'habitude de dire : « On a le temps pour nous ; le temps joue pour nous ; si on n'achète pas aujourd'hui, ce sera demain ; on reviendra ; les gens changent... ». L'objectif est d'avancer vers le Tiers sauvage, ou le Tiers naturel, et même si le temps est déterminé puisque la stratégie d'intervention court jusqu'en 2050, le Conservatoire peut prendre le temps nécessaire pour une réalisation apaisée de ces objectifs.

En revanche, le champ de la gestion pose de façon plus aigue et complexe la question de la gouvernance : si l'Etat s'approprie le littoral par l'acquisition, il le restitue en déléguant sa gestion aux collectivités. L'idée peut sembler généreuse. Elle est généreuse quand les finances sont au beau fixe, elle l'est moins dans un contexte de crise.

On affiche souvent le budget du Conservatoire pour 50 millions d'Euros. En réalité, il est plutôt de 100 millions d'Euros, sachant que 50 millions sont apportés par les collectivités pour la gestion des quelques 700 sites. En situation de tension économique, avec des finances locales exsangues, la gouvernance commence à poser des problèmes, d'autant plus que le Conservatoire, en 37 ans d'existence, a peu formalisé en la matière et a souvent composé au cas par cas.

Une étude récente a tenté de catégoriser les typologies d'interventions du Conservatoire en matière de gouvernance de gestion. Pour conclure qu'en fin de compte, il y a autant de cas de figure de mode de gouvernance qu'il y a de sites du Conservatoire.

Parfois, le Conservatoire est porteur du projet de gestion : il va insuffler son énergie au projet de gestion, et va s'entourer de partenaires, tout en gardant la main. Parfois, il va être co-constructeur à parité et donc en prise avec un jeu de concertation plus partagé. Et puis, parfois, il est complètement suiveur : au cours des dix dernières années, parce que l'implication des pouvoirs locaux, - les régions, les départements - est devenue forte, le Conservatoire a signé un nombre important de conventions de gestion avec ces instances qui,

fortes de leurs apports financiers, ont pris la main sur la gestion. Dans ce cas de figure, le Conservatoire ne peut pas faire autre chose que d'accepter cette manne financière en provenance des collectivités, mais peine parfois à se faire entendre.

On le voit, la gouvernance, à la fois à l'échelle de l'acquisition foncière, à la fois à celle de la mise en place de la gestion, pose des problèmes en temps de crise.

Le Conservatoire sera sans doute contraint de se poser des questions quant à la pérennité du modèle. Celui-ci a été conçu dans un contexte qui n'est plus tout à fait le même que celui qui prévaut aujourd'hui. Pourtant, la mission du Conservatoire continue à faire consensus. Le Conservatoire du littoral a fait réaliser une étude de notoriété début 2012. L'organisme n'est pas forcément connu, au sens du détail de ses actions et de son organisation. Mais, par contre, la mission de protection du littoral fait quasiment l'unanimité : 92 % des Français adhèrent à l'idée d'une protection forte du littoral. Un score énorme. A la question posée aux français : « Etes-vous favorable à la protection du littoral ? » ils répondent par un « oui » quasi absolu.

Ce résultat pousse à s'interroger sur les leviers du futur. Envisageant une baisse possible de sa dotation d'Etat dans un contexte d'économie et de réduction des finances publiques, le Conservatoire, fort de ce soutien d'estime massif des français, se demande s'il ne lui faut pas essayer de chercher un soutien financier ici : si les français sont tellement attachés à ce littoral protégé, s'ils veulent poursuivre sa restitution au public, alors peut-être faut-il aller chercher un modèle à l'anglaise, à l'image du national Trust. L'individuel, le privé, le citoyen chacun peut avoir envie de mettre la main à la poche pour aider cette mission d'intérêt général, qu'ils trouvent si louable !

Rien n'est acquis en la matière car si on interroge, un peu plus tard dans l'enquête, ces mêmes Français en leur demandant s'ils seraient prêts à aider le Conservatoire du littoral pour lui permettre de continuer sa tâche, la réponse reste beaucoup plus mitigée.

Le modèle du Conservatoire du littoral, propriétaire du foncier de son patrimoine, permet d'éviter, d'une certaine manière, des questions parfois complexes de gouvernance, des sujets polémiques comme l'adhésion ou les débats citoyens.

Le Conservatoire du littoral demande finalement l'avis de peu de monde, mis à part celui des élus dans le cadre rodé des instances de conseils de rivages. Mais l'ensemble du dispositif représente un coût important. Il va sans doute falloir réfléchir à un modèle réinventé du fonctionnement de l'établissement parce que les temps changent et que le Conservatoire du littoral pourrait très vite devenir un produit considéré comme « de luxe ».



➤ Yves VERILHAC

Directeur de l'Atelier technique des espaces naturels

Il faut que je vous fasse un aveu, je n'aime pas le concept de démocratie participative. Si mes propos vous choquent, je m'en excuse par avance car ce n'est pas l'objectif : ma seule excuse, est d'être sincère. J'ai dirigé une grande association de protection de la nature pendant 10 ans. J'ai été en charge de l'écologie urbaine auprès du maire de la deuxième ville de France, pendant 5 ans. Et j'ai tenu la plume d'une charte du PNR que j'ai dirigé pendant 10 ans. Fort de cette expérience, j'interviens aujourd'hui es qualité. Je voudrais attirer votre attention sur trois risques que j'ai identifiés et suggérer trois recommandations.

Je constate que la question de l'optimisation de l'association des populations aux politiques publiques est très ancienne. Les enquêtes publiques ont plus de trente ans (H.Bouchardeau) et ont apporté un

sacré modernisme. Les comités locaux de quartiers dans les villes ne nous ont pas attendus. Et les PNR associent les populations à la rédaction des chartes et au quotidien depuis 45 ans. Nous ne découvrons pas aujourd'hui ces questions. En revanche, il y a deux facteurs récents : le premier, c'est que les initiatives sont croissantes et le deuxième, c'est que le domaine environnemental est une cible privilégiée. Nous devrions nous interroger sur les causes de ces évolutions pour mieux les accompagner.

Personnellement, j'ai tendance à penser que tout ceci est révélateur de la mauvaise santé de notre démocratie représentative, comme en témoigne l'absence de mobilisation citoyenne, jusque dans les urnes, avec des taux d'abstention sans pareil. La mobilisation citoyenne dans les associations et syndicats est déclinante, et peut sans doute s'expliquer par une montée de la professionnalisation. Mais je crains aussi que l'importance des démarches de démocratie dite participative dans le domaine environnemental témoigne surtout de notre incapacité - l'incapacité de la société - à reconnaître l'écologie comme une priorité et comme une activité professionnelle à part entière. Pas comme une question qui se discute au comptoir du bar avec tout un chacun et n'importe qui.

Bien sûr, on n'en fait jamais assez dans l'écoute, dans la pédagogie, en matière de développement local. Ne me faites pas de procès d'intention : je pense comme vous qu'on n'est pas assez bons et qu'il faut effectivement continuer. Mais ces bonnes intentions qui sont louables, sont à mon sens porteuses de dérives. Je n'en retiendrais que trois que j'ai vécues dans mon expérience professionnelle.

La première dérive concerne la gouvernance. Avec une absence de représentativité dans les groupes que nous convoquons ou que nous invitons, et une absence de représentativité, - parce qu'on ne peut jamais avoir tout le monde autour de la table - non seulement les échantillons ne sont pas représentatifs, mais il y a une vraie distorsion : seuls les gens disponibles viennent à nos réunions et une grande partie de la société active n'est pas mobilisable. De plus, on oublie aussi trop souvent que la population est mobile : les gens que vous arrivez à faire venir pour une réunion l'été ne sont pas les mêmes que vous aurez l'hiver. Sur un même territoire. De plus, chaque activité professionnelle a ses propres contraintes horaires souvent peu compatibles avec celles des autres. Autant de facteurs qui empêchent de construire une vraie représentativité. Il y a un gros turn over : on perd un temps considérable à ré-expliciter des choses. On n'est pas dans la construction de quelque chose qui se tient : on doit recommencer à zéro à chaque fois.

Et puis tout le monde sait que de nombreux lobbys viennent dans nos groupes, copil et autres commissions, pour agir pour eux-mêmes, obtenir des subventions ou empêcher des projets d'émerger. Enfin, nos systèmes sont opaques pour la plupart des citoyens qui n'ont pas la visibilité de tous ces groupes et de leur composition. Je pense qu'il y a là un gros problème démocratique.

La deuxième dérive concerne la dilution des responsabilités. Je trouve qu'il y a une certaine confusion « soixante-huitarde » à laisser croire que tout le monde décide dans une fraternité communautariste. En réalité, autour d'une même table, l'élu, le technicien et le citoyen lambda n'ont pas les mêmes responsabilités. Imaginons un technicien d'une station d'épuration, un président du syndicat à vocation unique et un militant associatif : en cas de pollution due à de mauvais investissements, il n'y en a que deux qui peuvent être poursuivis au tribunal, au civil, voire au pénal. L'autre ne représente que lui-même et il sera bien difficile de lui demander des comptes.

Je crois personnellement à la vertu du couple pouvoir et contre-pouvoir. Les élus et décideurs ont tout à gagner à de bons affrontements d'idées et à assumer leur désaccord. Je n'aime pas l'idée que tout le monde doive être d'accord. J'aime avoir des gens, en face de moi qui ne sont pas d'accord avec moi, et je laisse l'élu, le décideur, choisir, tirer son épingle du jeu entre des oppositions, et non pas sortir une espèce de soupe tiède qui tire les politiques publiques vers le bas.

La troisième dérive, c'est la prime à l'amateurisme. Tout le monde donne son avis sur tout dès qu'il s'agit d'environnement, alors que les dossiers n'ont jamais été aussi complexes, qu'il n'y a jamais eu autant de

professionnels de la biodiversité. Nous sommes 30 000, nous les professionnels, 60 000 si vous comptez les enseignants.

Je vais -vous m'excuserez Monsieur GIRAN- dire un tout petit peu de mal du « Grenelle ». Le « Grenelle » ? : zéro professionnels des espaces naturels. N'y a-t-il pas là un problème ? Est-ce plus vertueux d'être directeur d'une association de protection de la nature que d'être directeur d'un parc national ? Je prends pour preuve, aussi, le travail, l'excellent travail qui est fait sur la gouvernance et la biodiversité par le préfet SCHMITT. On voit qu'il y a dans ses propositions cinq collègues, comme d'habitude et que les établissements publics, les professionnels, les 5 000 professionnels, ont voix consultative. On ne sait pas pourquoi, mais, apparemment ça n'a pas les mêmes valeurs.

Dans les programmes d'initiative européenne, comme Leader, on voit apparaître une notion de non élu. Formidable ! Je sais ce que c'est qu'un élu, mais un non élu, c'est quoi ? Ça s'élit comment et on en change comment ? Le groupement d'action local de Leader composé pour conduire le programme -c'est-à-dire attribuer des subventions- n'a pas forcément de statut juridique. Il peut être informel. Lors des décisions, il ne doit pas y avoir plus d'élus que de non élus ! C'est dangereux un élu ? Un élu a des responsabilités et des comptes à rendre à échéance régulière. En tant que citoyen je ne vois pas pourquoi on permet à des gens qui ne sont pas élus par le peuple de décider de l'utilisation de nos impôts.

Je tiens aussi à dire que nos salariés vivent plus ou moins bien certaines situations pour lesquelles ils ne sont pas formés ni préparés. On leur demande d'être libres le soir comme s'ils n'avaient pas un métier la journée, pour pouvoir rencontrer les habitants. Nos lieux de travail sont parfois ouverts, comme les maisons de parcs. Il n'y a pas beaucoup de professions où des gens viennent dans vos locaux de travail et passent derrière le comptoir pour donner un avis. Quand je vais chez le boucher, je ne passe pas derrière pour lui dire qu'il a mal aiguisé ses couteaux ou... On ne m'invite pas au Congrès de la FNSEA pour donner mon avis sur la politique agricole, allez savoir pourquoi !

Il nous faut mener des réunions difficiles et sans cesse se remettre en cause. Souvent les techniciens ont à répondre à des gens qui ont été battus aux élections : ils viennent dans nos réunions et nous sommes obligés de répondre à la place de nos propres élus parfois absents.

J'attire votre attention sur nos salariés, sur les risques psychosociaux au travail. Parce que quand vous êtes dans une telle instabilité professionnelle, et bien on a de vrais risques de fragilité et certaines statistiques commencent à devenir inquiétantes. Personnellement, je trouve que ce que font les parcs nationaux depuis des décennies est formidable. Assumons. Défendons nos convictions. Ces territoires sont extraordinaires. Pensez-vous que le Conservatoire du littoral serait né si on avait attendu un consensus général ? Qui le regrette aujourd'hui ? Sans doute que le levier était trop d'un côté, mais attention à ne pas trop le balancer de l'autre.

Afin de positiver, je voudrais avancer trois recommandations.

La première c'est d'arrêter de faire croire que la démocratie participative est l'aboutissement de la démocratie représentative... Il n'y a pas de « démocratie passive » ou alors c'est celle qui consiste à ne pas utiliser les urnes, les cahiers d'enquêtes et autres outils de consultation. Posons les conditions de la réussite des expériences, qui ont, reconnaissons le, deux mérites : d'abord de permettre d'attendre que nos citoyens reprennent confiance dans les institutions, ensuite de susciter des vocations d'élus. Il nous faut afficher le non négociable en amont ; je le tiens de nos amis québécois, très forts en matière de démocratie participative. On perd souvent trop de temps au départ à essayer de prouver l'intérêt du sujet même pour lequel on est réuni. La question n'est pas de savoir s'il faut protéger les espèces ou les espaces : la question est de savoir comment on va y arriver le mieux possible et en respectant, bien sûr, nos concitoyens. Mais le thème même n'est pas remis en cause. Ce n'est pas le sujet du débat. Or, il est trop souvent reposé sur la table, comme une condition d'opportunité.

La deuxième recommandation, c'est de distinguer les temps et lieux de discussions, des temps et lieux de décision. Nous ne devons pas faire croire ou laisser des comités de pilotage, non représentatifs, prendre des décisions. C'est dans les conseils municipaux et les différentes instances décisionnelles que l'on prend les décisions. Les comités de pilotage sont là pour éclairer, pour donner de la matière à ceux qui ont les responsabilités pour prendre les décisions.

Enfin, il faut redonner aux élus la place qui est la leur. Ils ont la responsabilité d'assumer les textes votés. Trop souvent, je me suis retrouvé sur le terrain à défendre des textes européens, alors que les élus ne les défendaient pas. Nous nous retrouvons trop souvent en porte à faux, par rapport aux citoyens, sur les questions environnementales. Ce sont les élus qui votent les textes, pas les techniciens que nous sommes. Donc, aux élus à assumer et expliquer les textes, une fois qu'ils ont été votés par l'Assemblée nationale ou par la Commission Européenne.

La fonction d'un agriculteur, c'est de nourrir les gens, celle d'un directeur d'espaces protégés, c'est de protéger la nature.

Les questions d'éducation sont très importantes, mais ce sont des moyens pour y parvenir. Nous serons jugés sur la capacité à protéger nos patrimoines, pas sur notre capacité à nous faire des amis. Moi, je suis un professionnel. Je ne suis pas payé pour me faire des amis. Et j'ai travaillé pour le maire de Lyon, qui me disait, quand on prenait des décisions un peu fortes : « VERILHAC, je ne t'ai pas embauché pour te faire des amis. ».

Depuis l'ouverture de notre colloque sur la gouvernance, ce matin, il y a eu peut-être 350 espèces qui ont disparu. Menons en parallèle la pédagogie et l'action. Nous ne pouvons malheureusement pas attendre que tout le monde soit convaincu.



► Pierre COMMENVILLE

Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)

Vous m'avez demandé d'exercer en quelque sorte un rôle « d'espion » pour vous rapporter la place de la gouvernance dans les instances internationales de la nature. J'ai travaillé pendant dix ans dans un parc national en France et ça ne fait que cinq mois que je travaille dans une organisation internationale, l'UICN, au sein du siège de son secrétariat, en Suisse. Donc je vais vous ramener un simple témoignage de ce que j'en perçois à cette échelle globale.

Ce qu'on perçoit sur cette question de gouvernance, au sein des organisations internationales, c'est qu'elle agite vraiment les débats depuis longtemps. Aujourd'hui, elle est inscrite comme l'une des cinq priorités du programme de l'UICN sur les aires protégées, avec des actions spécifiques. Vous avez évidemment tous en tête cette idée de catégories des espaces protégés : les catégories un, deux, trois, quatre, cinq. C'est un système qui vient de très loin. Il a été adopté par l'Assemblée générale de l'UICN en 1958. Aujourd'hui, il est utilisé dans une base de données qui s'appelle « Protected Planet » et qui correspond à cent mille espaces qui sont catégorisés de cette façon là. Donc, on ne remet pas en cause cette catégorisation de façon très facile. Mais néanmoins, et notamment grâce à Grazia BORRINI, qui a beaucoup travaillé dans l'une de nos commissions à l'UICN, on s'intéresse de plus en plus à « comment la gouvernance de ces cent mille espaces protégés s'organise ? ». Sans chercher forcément à la mettre dans les catégories que j'ai mentionné mais plus à la décrire et à essayer d'en tirer les leçons. J'en retire ma première réflexion « d'espion » international, c'est que les leçons que vous êtes en train de tirer, de construire, elles sont invisibles au niveau international. Je suis désolé de le dire. Vous avez des expérimentations qui sont très intéressantes. On n'en parle pas du tout à l'échelle internationale. Vous avez deux ans pour y réfléchir. Le prochain congrès des parcs a lieu en Australie en 2014. Le compte à rebours est lancé, mais je pense vraiment que l'expertise française sur le sujet est intéressante et peut être valorisée. La France doit être présente dans ces grands rendez-vous, comme le sont les congrès des parcs ou les assemblées générales de l'UICN. Elle pourrait l'être aussi de façon concrète sur des actions de coopération. Je suis complètement sidéré de voir que cette expertise n'est pas présente dans les actions de coopération française à l'international et en particulier en Afrique francophone. Qui fait les opérations de coopération dans les aires protégées en Afrique francophone, financées par l'Agence Française pour le Développement (AFD) ? Ce ne sont pas les professionnels des espaces naturels agissant en métropole et en Outre Mer. Je pense qu'il y a probablement, une niche pour nos agents, pour nos cadres et ce serait un bénéfice réciproque. Pas seulement la coopération. Ça agit dans les deux sens. Ce n'est pas seulement venir apporter à un territoire des capacités, des compétences, mais c'est aussi en retirer quelque chose. Et je pense qu'en termes de formation de nos agents, il y aurait là, très clairement, quelque chose à explorer. C'est d'autant plus important d'être présent maintenant que cette coopération bilatérale est fragile. Si demain l'AFD décide de mettre la clé sous la porte en matière de gestion d'espaces protégés, cela représente 0,5 % des montants financés et prêtés par l'AFD. C'est-à-dire rien du tout. Et dans un régime d'économies drastiques, tel qu'on va le vivre, c'est quelque chose dont on peut se débarrasser du jour au lendemain.

Deuxième point, cette question de gouvernance est centrale. Jacques MERLIN mentionnait ce matin que la répartition des compétences en matière de biodiversité était un des principes de la convention sur la diversité biologique signée issue du sommet de Rio en 1992. La dernière conférence des parties à cette convention a fixé un objectif pour les dix prochaines années assez clair avec 17 % des terres émergées et 10 % des mers sous régime d'aires protégées, avec trois critères : équitablement gérés, représentatifs sur le plan écologique et bien connectés les uns avec les autres. Ces trois critères appellent des questions très fortes de gouvernance. Notamment le premier critère qui est la question de la gestion équitable.

Il y a ainsi un cadre de référence élaboré notamment par Grazia BORRINI qui permettrait de faire ressortir cette expertise et qui s’articule sur quatre questions.

La première question, c’est la question de la responsabilité de la gestion d’une aire protégée, comme par exemple un parc national. Ce serait probablement une erreur de d’attribuer la seule responsabilité des décisions qui sont prises dans un parc à son conseil d’administration. Et quand, ensemble, avec vous, je suis allé à Barcelone pour présenter, dans un atelier « Gouvernance des espaces protégés », la réforme française, on n’a parlé presque que du CA. Concrètement, ce ne sont pas seulement les administrateurs qui prennent les décisions. Les décisions, elles se construisent aussi au sein des instances plus ou moins informelles que la loi a donné l’espace de créer, comme le conseil scientifique, le conseil économique social et culturel, les instances de concertation animées par les équipes de l’établissement. Et si vous voulez être crédibles sur ce sujet, une évaluation externe et indépendante me semblerait intéressante. Je suggère que vous fassiez appel à nos amis d’Afrique francophone qui gèrent des espaces protégés, pour venir faire une évaluation externe et indépendante des espaces protégés français. Ça renverserait, je pense, les rôles de façon très enrichissante.

Deuxième point. Les questions de transparence. C’est vrai, la loi que vous avez pilotée, Monsieur GIRAN, donne vraiment la place aux élus dans les conseils d’administration. On a parlé de la démocratie participative. Je ne suis pas compétent pour apprécier si elle est en crise ou pas, mais ce que je remarque c’est que les questions qu’on pose à l’international c’est « qui sont les personnes qui sont réellement impactées par la création d’espaces protégés ? ». Je ne suis pas sûr que les élus du peuple, dans un conseil d’administration, soient des personnes qui sont individuellement et personnellement impactées par l’institution d’une aire protégée. Et j’avais été très surpris de voir que c’est du fait de votre loi qu’on a introduit un représentant des propriétaires du cœur de parc au sein du conseil d’administration. Sur les conditions dans lesquels il a été choisi, j’ai été très critique. Donc, je crois vraiment que la question qu’il faut se poser c’est, qui est réellement, individuellement, impacté par la création d’une aire protégée dans notre régime avec des propriétaires fonciers, mais aussi des autres acteurs, dans les cœurs de parcs, et dans les aires d’adhésion.

Le troisième point, c’est la légitimité des décisions qui sont portées, ou la légitimité des modes de gestion. Et là, je vous avoue que l’organisation internationale dans laquelle je travaille défend une interface entre la science et les décisions politiques qui soit forte, qui soit dense, qui soit l’objet d’un dialogue régulier. Et laisser enfermés les scientifiques dans une salle au sein d’un conseil scientifique, ce n’est pas une interface science/politique qui fonctionne de façon régulière, avec des retours, avec un dialogue, avec de l’enrichissement sur la connaissance. Et c’est malheureusement quelque chose qui produit des positions figées, que vous pourriez complètement faire exploser, en permettant à ceux qui détiennent de la connaissance, ou à ceux qui ont une culture scientifique au sein des équipes de parcs, ou au sein des gens qui s’y intéressent, de rencontrer directement des acteurs sur le terrain. La façon avec laquelle on gère un conseil scientifique peut y contribuer. Je l’ai fait un peu au Parc national du Mercantour avec toute l’équipe. La question n’est pas « Est-ce que vous avez un conseil scientifique ? » Non, c’est : « Est-ce que vous avez une interface science et décision qui est forte ? ».

Et puis, le dernier point est évidemment très difficile, parce que c’est la question de l’équité, du partage des ressources qui proviennent d’un espace protégé. J’ai été très intéressé par le témoignage que nous a apporté Monsieur SAINTENY, parce que la fiscalité interroge directement cette question de l’équité du partage des ressources. Je pense que ça mériterait d’avoir une réflexion plus approfondie. Il parlait, tout à l’heure, de service éco systémique sous l’angle paiement de ces services. On pourrait en rester à la fourniture de ces services et se désintéresser de la façon avec laquelle ils sont effectivement partagés. Je considère que les parcs nationaux français produisent des services culturels et esthétiques qui ont une valeur considérable et pour lesquels les parcs ont développé une équité d’accès qui est remarquable et qui nécessiterait d’être

communiquée. Je pense que cette valeur d'équité, et en particulier d'équité d'accès aux valeurs esthétiques et culturelles des espaces protégés, mériterait d'être mieux décrite, par exemple avec des sondages plus complets et plus rigoureux auprès des différentes catégories d'usagers des parcs. Je pense aussi qu'il faut expérimenter des systèmes de paiements pour accéder aux ressources protégées dans les parcs, en commençant par des choses très concrètes, comme l'eau ou le gibier. Dans bien d'autres pays du monde, les services éco systémiques qui sont produits pas les espaces protégés et qui bénéficient aux communautés locales, qui sont parfois très loin, par rapport à l'espace protégé, c'est aussi le bois, c'est aussi l'eau, c'est aussi la protection contre l'érosion. Même dans un panorama occidental où les ressources qui existent sont déjà distribuées, font l'objet de circuits commerciaux, ce sujet mériterait d'être expérimenté. Ce serait une occasion pour les habitants des parcs et leurs collectifs de s'approprier concrètement les parcs parce qu'ils les jugeraient allant dans leur intérêt.



➤ Grazia BORRINI-FEYERABEND

Coordnatrice globale du Consortium APAC, vice-présidente pour l'Europe de la commission CEESP de l'UICN.

Je vous écoute depuis ce matin et je tire mon chapeau à vous tous. Vous avez produit des idées et des questions sincèrement stimulantes !

Que s'est-il passé à l'international tandis que vous étiez en train de préparer votre loi sur les parcs nationaux ? Au commencement de la première décennie du millénium, l'UICN était aussi en train de s'interroger sur les questions de la gouvernance par rapport aux espaces protégés. Tout d'abord, laissez-moi mentionner la différence entre gestion et gouvernance. Que fait-on en matière de conservation ? Ça, c'est la gestion. La gouvernance, par contre, s'occupe de qui décide de ce qu'on fait, et de comment ces décisions sont prises...

Les questions de gouvernance ne sont pas souvent discutées. En effet, pendant de longues décennies, personne ne se posait de façon explicite les questions de la gouvernance des espaces protégés. C'était « évident » que c'étaient les scientifiques et l'Etat qui devaient décider sur les espaces protégés. Point. Il se traitait de décisions techniques. Coûte ce que coûte. Mais à un certain moment on a « retourné la tortilla », comme on dit en Espagne, et on a bien vu que toute décision, même sur des questions techniques, est politique... qu'il y a toujours plusieurs choix et toujours des perdants et des gagnants... Qui, donc, doit décider ? Qui a le droit de gouverner les espaces protégés ?

Juste avant le Congrès mondial des parcs de Durban, en 2003, on a cessé de se dire « il faut conserver la biodiversité ... nous devons créer de plus en plus d'espaces protégés ». Au contraire, on s'est posé la question : « Où, dans le monde, fait-on de la conservation ? Qui et comment décide de cela ? Comment on peut les encourager, les reconnaître et les appuyer ? ». Vous voyez, c'est une façon de voir les choses tout à fait différente. On a cherché de comprendre qui avait l'autorité, la responsabilité et le devoir de rendre compte et comment on prenait des décisions par rapport aux espaces dans le monde où on faisait de la conservation. Et on a obtenu 4 grands types de réponses possibles.

Le premier type de réponse est celui dont tout le monde ici est vraiment grand expert. Des États ont décidé de créer des aires protégées et de les soutenir. Les agences de ces États décident où le faire, tracent des limites et gèrent les ressources selon les processus indiqués dans la législation.

Le second type est celui des décisions de conservation prises par une variété d'acteurs, qui se réunissent en vertu de la législation des États, mais aussi selon une variété de volontés, connaissances, capacités qui viennent du terrain.

Le troisième type est celui des privés. Des propriétaires de terres, des propriétaires de ressources décident qu'ici on va faire vraiment une bonne gestion et conserver la biodiversité.

Le quatrième type de cette typologie de gouvernance dessinée juste avant Durban est celui que je n'ai presque pas entendu mentionné aujourd'hui dans cette salle... et je crois que c'est là que ressort un peu la spécificité de la France. Il s'agit de celui de la gouvernance par les peuples autochtones et les communautés locales, un phénomène répandu partout dans le monde. On a trouvé dans la préparation de Durban 2003 que les peuples autochtones et les communautés locales étaient responsables de la conservation d'une partie énorme de la richesse en biodiversité du monde. Ces zones sont de magnitude identique à celle des aires protégées des États. On parle d'environ 12 % du territoire de la planète soumis à quelque forme de protection par les États et d'environ 12 % du territoire de la planète conservé par les communautés locales et les peuples autochtones. Il s'agit de centaines de millions d'hectares. Et, en plus, on a trouvé que la qualité des résultats de la conservation coutumière n'avait parfois rien à envier à celle des États, c'était plutôt le contraire...

Tout cela me rappelle le triangle avec lequel on a initié la matinée ici. J'ai trouvé votre triangle très intéressant, très français. Aux trois angles il y a la science, les grands décideurs de l'État (les gens qui sont passés par l'ENA, etc.), et - en haut - les élus. Ces derniers représentent le pouvoir suprême en France : la politique et les partis politiques. Mais où est la place des citoyens ? Vous pourriez me dire qu'ils sont au centre du triangle. Ou vous pourriez penser qu'il y a une troisième dimension à prendre en considération. Mais je me demande : « Quelles sont les façons et les moyens qu'on a, en tant que citoyen, pour agir dans ce grand système, avec ces trois grands pouvoirs qui existent en France ? »

Si on revient sur nos études au sein de l'UICN, on a bien trouvé qu'il y a d'importantes formes d'actions pour les citoyens, organisés de façon collective, qui s'expriment selon ce qu'on appelle les lois coutumières. A l'intérieur de cela, on trouve les connaissances traditionnelles, des façons de faire qui viennent de loin, des savoirs qui se sont créés et élaborés à travers des longues périodes d'essais/erreurs et, comme quelqu'un aujourd'hui a dit, qui ont coûté beaucoup aux gens. On sait qu'il faut laisser des périodes de repos aux ressources pour qu'elles se régénèrent, sous peine d'avoir de moins en moins de récolte. Si on ne conserve pas bien la forêt là-bas, on se rappelle que quelqu'un dans le passé a déjà eu un problème d'inondation. Si on n'a plus de mangroves, on sait qu'il y aura des problèmes accrus dans le cas d'un tsunami. Donc, les lois coutumières des communautés disent qu'il faut conserver la forêt et les mangroves. Et, bien ancré dans plusieurs cultures, il y a le besoin de maintenir quelque part une espèce de banque de ressources qu'on ne touche pas, car on sait qu'un jour, quand il y aura un problème, on en aura besoin pour survivre... une espèce d'assurance quand on met de côté. Toutes ces formes, et beaucoup plus, sont des exemples de conservation traditionnelle et coutumière.

Et bien, il semble qu'une spécificité de la France est celle de ne pas avoir vraiment laissé la place aux citoyens organisés de prendre en main ces formes de conservation coutumière, et de les intégrer dans les politiques de conservation de l'État. Ce que Jean-Pierre GIRAN a dit avec Anne-Marie DUCROUX m'a vraiment touchée. Tous les deux, vous avez parlé des coalitions d'acteurs qui constituent les communautés locales. Mais, c'est quoi les communautés locales ? Les communautés locales, ce sont des gens qui ont une relation forte avec les territoires. Si ça manque à l'intérieur d'une magnifique aire protégée telle qu'un parc national, s'il n'y a plus de relation entre les communautés et les territoires, on peut se demander si, peut-être, on a perdu la chose la plus importante. Même le parc le mieux géré du monde, s'il a perdu cette relation entre les gens et le territoire, on le gère pour qui ? Avec quelle durabilité ?

C'est vrai qu'aujourd'hui, on a aussi d'autres formes de communautés, immédiates et parfois passagères telles que les communautés d'esprit qui se créent par Internet sur la base d'une idée, d'un projet, d'une rébellion, de quelque chose qu'on va suivre ensemble, et qui peut bien être liée à la conservation d'un territoire donné. Est-ce que cela joue un rôle en France ? J'ai quelques exemples en tête, et peut-être ces communautés vont prendre des rôles de plus en plus importants dans le futur....

En tout cas, il me semble qu'un des grands défis des parcs nationaux, comme de toutes autres aires protégées au monde, est celui de s'appuyer de façon efficace sur la relation entre communautés et territoires, de redonner valeur, reconnaissance et appui au rôle des citoyens dans la conservation de la nature. Ce défi est particulièrement aigu en France... mais je suis sûre vous avez les énergies et les capacités pour l'affronter.



Echanges avec la salle

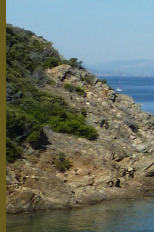


► Bernard MELLE

Je suis non élu, je suis président d'une association (Club Alpin), je suis bénévole, je suis en plus - j'aggrave mon cas - un jeune retraité. Donc, je ne dois pas avoir grâce aux yeux d'Yves VERILHAC. Disponible. Parlons-en justement. Vous avez souligné que les associations se professionnalisaient de plus en plus. C'est exact. Pourquoi ? Et bien, parce que les bénévoles finissent par en avoir marre. Ceci étant, je ne suis pas tellement inquiet sur la possibilité d'avoir des professionnels compétents, parce que je pense que tous les gens qui travaillent à Parcs nationaux de France sont habilités à travailler dans des associations de protection de la nature parce qu'ils sont passionnés par ce métier. Après, c'est toujours une question d'argent. Je ne sais plus qui suggérerait d'aller chercher dans la poche des citoyens de l'argent, mais c'est très difficile par les temps qui courent. Malgré tout, il y a des associations, des associations citoyennes, qui tirent les sonnettes et qui soulèvent les problèmes. Moi, j'ai travaillé avec grand plaisir avec le GIP des Calanques. Nous allons, j'espère bientôt, avoir ce Parc national des Calanques. Il y a le Parc national de Port-Cros. On a des bijoux, des choses extraordinaires et à côté de ça, on vient d'apprendre qu'il y avait actuellement une demande de renouvellement de permis de recherche pétrolière au large de la Méditerranée. Ces recherches pétrolières se font depuis des années. Le premier permis a été donné en 2006. Il est arrivé à échéance en 2010. Ces campagnes de prospection pétrolières d'hydrocarbure à 20 Km des côtes méditerranéennes sont un véritable scandale. Alors, j'interpelle les politiques en disant : « le citoyen perd confiance ». Comment voulez-vous comprendre quelque chose ? D'un côté, on dépense un argent fou à protéger quelques zones et à côté de ça, on va, peut-être bâtir à 20 km des côtes méditerranéennes des plates-formes pétrolières. Qu'est-ce qui s'est passé au Mexique ? Comment voulez-vous que le citoyen comprenne quelque chose ? Donc, il y a une défiance. Alors, qui va encore soulever ce problème là ? Et bien, ce sont les associations. Une fois de plus, ce seront des réunions le soir, des bénévoles, et en avant ! Ce sont les associations qui vont tirer la sonnette. On peut donc faire aussi appel à nos politiques et Monsieur le député GIRAN, j'espère que vous relaierez ce message en haut lieu, puisque la décision doit être prise par le ministre BESSON d'ici le 15 avril. Et j'espère que la décision ne va pas être repoussée une fois de plus après les élections pour endormir tout le monde. Alors, merci aux associations, aussi, et merci aux Parcs nationaux de France, parce que nous sommes avec vous.



Conclusion



➤ Jean-Pierre GIRAN

Un mot de conclusion. D'abord une réponse. Nous avons hier un conseil d'administration de Parcs nationaux de France et nous avons pris à l'unanimité une motion de soutien aux avis qu'avait formulés le Parc national de Port-Cros et le GIP des Calanques concernant ces forages en Méditerranée, application la plus stricte du principe de précaution. Soyons prudents, même sans être conservateurs.

Pour conclure une journée aussi riche, deux observations. L'une pour Monsieur VERILHAC, le directeur de l'Aten. Ce n'est pas qu'il n'y a pas assez d'élus comme vous l'avez regretté, c'est que les élus sont absents, les élus sont vacants, les élus sont vides. La réalité elle est là. En d'autres termes, j'ai envie de vous dire, changez les élus. Changez les élus. C'est la conclusion de mon ouvrage. Ça ne veut pas dire d'ailleurs que s'ils sont de droite, il faut en mettre de gauche ou vice versa. Changez la nature des élus. Que les citoyens essaient de faire en sorte de mettre en place des responsables politiques qui aient une vision du moyen ou long terme. C'est tout. Plutôt que des clientélistes, de droite ou de gauche, qui font le trottoir pour être élus à la prochaine élection. J'en sais quelque chose.

La deuxième chose, c'est pour Madame Grazia BORRINI-FEYERABEND. Elle a raison. Respect. Dans toutes les communes, et pas seulement dans tous les parcs nationaux, chaque fois qu'il y a un problème d'environnement, il y a le vieux qui arrive et qui dit : « Mais, tu ne vois pas qu'ils n'y comprennent rien, là ? Tu as vu où ils mettent la jetée du port ? Mais c'est ça qui fait le mal, ce n'est pas là qu'il faut la mettre. » Alors, je ne dis pas que le vieux en question est plus compétent que tous les ingénieurs des ponts, mais il faut l'écouter, le prendre en compte, le respecter, au lieu de l'évacuer. Et souvent, il n'est pas totalement dans l'erreur. Donc, je crois que ça peut être très important comme démarche, dans tous les parcs nationaux de faire une sorte de comité des sages. De demander à chaque maire, à condition qu'il connaisse sa population, ce qui n'est pas toujours le cas - Guillaume SELLIER pourra en témoigner - de repérer un ou deux anciens dans chaque commune. On les connaît. L'un, c'est le spécialiste de l'eau. J'en connais un dans ma commune. L'autre, c'est le spécialiste de la chasse parce que les chasseurs peuvent être, les vieux souvent, des amoureux de la nature et les meilleurs défenseurs de la nature. Parce qu'ils la vivent, de père en fils. Ils la respectent. Il est impossible, pour les authentiques de tirer un gibier qui n'est pas celui qu'ils doivent chasser. Et ils protègent le gibier en danger face à ceux qui ne respectent aucune règle. Donc, ces gens là, je ne dis pas qu'il faut leur donner du pouvoir, mais il faut les intégrer. Et si on pouvait avoir dans les conseils économiques, sociaux et culturels des parcs, ces anciens, qui viennent, de temps en temps, détendre l'atmosphère, on s'en porterait mieux. Dans mon ouvrage, je dis, à un moment donné : « comment voulez-vous accepter que des vieux qui sont sur leur territoire, sur leur terrain parfois, dans leur pinède, dans leur forêt, voient arriver deux parisiens en cravate » avé l'accent pointu » leur expliquer ce qu'il faut faire et ce qui se passe ? » C'est insupportable. C'est inadmissible. Alors, bien entendu, que le dialogue soit noué, que la compétence soit apportée, que l'échange ait lieu et qu'éventuellement, après réflexion, on corrige un peu le tir, oui. Mais se sentir expropriés de siècles et de siècles, de générations en générations, et



s'entendre dire « si vous vous occupez aujourd'hui de ces territoires exceptionnels, c'est bien qu'on vous les a transmis ». C'est terrible. Alors, bien sûr, nous n'avons pas les autorités coutumières et les communautés que Grazia a visitées, mais je crois qu'il y a beaucoup à apprendre de ces expériences là. Et chez nous, ce sont les vieux du pays qui savent ce qui va se passer et qui, eux, n'iraient pas mettre leur maison dans un terrain inondable, parce qu'ils savent qu'il y a cinquante ans, il y avait 1,50 m d'eau !

En tous les cas, merci Grazia pour cette conclusion.





Photographies :

- Couverture : J.G. Harmelin © Parc national de Port-Cros
p 9 /31 © N. Berger - Parcs nationaux de France
p 15 © B. Descaves - Parc national des Cévennes,
p 23 © F. Talin - GIP des Calanques,
p 26/79 © C. Cuenin - Parc national des Pyrénées
p 32 © P. Folliet - Parc national de la Vanoise
p 39 © M. Gasquy - Parc national de Port-Cros,
p 41 © C. Balais - Parc national de la Vanoise
p 51 © Parc national du Mercantour
p 53 © Parc national des Ecrins
p 58 © J.F. Bègue - Parc national de La Réunion
p 67 © B. Durand - GIP des Calanques
p 67 © Déclic Bleu Méditerranée - Parc national de Port-Cros.
p 69 © E. Le Bouteiller - Parc national du Mercantour
p 74 © J. Amiet - Parc amazonien de Guyane
p 79 © B. Descaves - Parc national des Cévennes
p 81 © C. Gerardin - Parc national de Port-Cros
p 81 © M. Coulon - Parc national des Ecrins

Conception et réalisation
Service communication © Parcs nationaux de France
Décembre 2012



- **Parcs nationaux de France**
Château de La Valette
1037 rue Jean-François Breton
34090 Montpellier
>> www.parcnationaux.fr
- **Parc national de la Vanoise**
135 rue du docteur Julliand
BP 705
73007 CHAMBERY CEDEX
>> www.parcnational-vanoise.fr
- **Parc national de Port-Cros**
Castel Sainte-Claire
BP 70220
83418 HYERES Cedex
>> www.portcrosparcnational.fr
- **Parc national des Pyrénées**
Villa Fould
2 rue du IV septembre
BP 736
65007 TARBES
>> www.parc-pyrenees.com
- **Parc national des Cévennes**
6 bis, place du Palais
48400 Florac
>> www.cevennes-parcnational.fr
- **Parc national des Ecrins**
Domaine de Charance
05000 GAP
>> www.ecrins-parcnational.fr
- **Parc national du Mercantour**
23 rue d'Italie
BP 1316
06000 NICE Cedex 01
>> www.mercantour.eu
- **Parc national de la Guadeloupe**
Montéran - BP 93
97120 SAINT-CLAUDE
>> www.guadeloupe-parcnational.fr
- **Parc amazonien de Guyane**
1 rue Lederson
97354 Remire-Montjoly
>> www.parc-amazonien-guyane.fr
- **Parc national de La Réunion**
112 rue de Sainte-Marie
97400 SAINT-DENIS
>> www.reunion-parcnational.fr
- **Parc national des Calanques
Groupement d'Intérêt Public
des Calanques**
Bât A4 Parc Valad
Impasse Le Paradou
13 009 MARSEILLE
>> www.gipcalanques.fr



Parcs nationaux de France

Château de La Valette
1037 rue Jean-François Breton
34090 Montpellier
www.parcsnationaux.fr