

Dans: Michel Gauthier-Clerc,
François Descléard, Jacques Blondel (dir)
"Sciences de la conservation",
De Boeck supérieur, Louvain-la-Neuve
2014

Conserver et restaurer la biodiversité : un problème d'action stratégique

L. Mermet

U

Une tension pèse sur le domaine de la biodiversité, du moins pour ceux (parmi les scientifiques, les experts, les citoyens) qui ressentent avec acuité d'un côté l'ampleur de ce que nous avons à perdre, de ce que nous sommes en train de perdre malgré la richesse des connaissances dont nous disposons pour guider l'action, et de l'autre côté l'insuffisance des actions entreprises au regard des menaces et des processus avérés de dégradation de la biodiversité. Cette tension entre « ce que l'on sait et ce que l'on ne fait pas » (Knight *et al.*, 2008) peut se poser à toutes les échelles de la biodiversité, pour quiconque est attaché à en conserver ou à en restaurer tel élément donné : un lieu, un milieu, une espèce, un fonctionnement d'un écosystème, etc. Comment poser et penser clairement ce problème d'action ? Nous avons montré dans le chapitre précédent que cinq types de réponses sont possibles, selon que l'action est vue comme relevant des autorités, des acteurs eux-mêmes et de leurs négociations, d'une action pour révolutionner le « système », de processus de gouvernance où les acteurs participent au côté des autorités, ou d'une action de changement par une minorité motivée de militants ou d'innovateurs. C'est dans cette dernière perspective que se situe l'**analyse stratégique de la gestion environnementale** (ASGE).

Notre but est ici de présenter cette approche, qui vise à éclairer les problèmes d'action en matière d'environnement, et le cadre d'analyse qu'elle propose. Pour cela,

nous partirons de trois remarques issues de l'analyse et de l'expérience directe d'un bon nombre de dossiers de biodiversité. La première : lorsque l'on observe ce qui a pu conduire à la prise en charge réussie d'un problème de biodiversité, on constate presque toujours qu'un acteur, un petit groupe d'acteur ou une coalition ont joué un rôle décisif, donnant l'impulsion du processus puis portant le problème d'environnement tout au long face à d'autres acteurs indifférents ou antagonistes, au moins au départ. La stratégie de ces acteurs d'environnement est au cœur de l'action pour la biodiversité. La seconde remarque relève d'un raisonnement pragmatique de principe : imaginons que nous (un chercheur, une équipe, un groupe) sachions des choses importantes sur ce qui devrait être fait pour résoudre un problème donné de biodiversité. Que faire avec cette connaissance ? Pour déboucher sur un effet, il faudra qu'elle soit saisie par un acteur ou un groupe d'acteurs dans le cadre d'une action à destination des autres acteurs du problème. Autrement dit, pour prendre effet, il faudra qu'elle s'inscrive dans une action stratégique. La troisième observation porte sur les valeurs et les buts. Il est très rare que tous les acteurs s'accordent sur un objectif donné. Même quand, et c'est aujourd'hui souvent le cas, ils souscrivent à des discours de principe favorables à la biodiversité, ceci n'indique pas qu'ils partageraient une implication égale ni qu'ils donnent dans l'action la même priorité à l'objectif de biodiversité. Si action il doit y avoir, elle repose inévitablement sur ceux qui attachent au problème de biodiversité un degré élevé de priorité.

Ces trois observations pointent vers la même conclusion : l'intérêt, ou même la nécessité, de penser l'action en faveur de la biodiversité comme action de certains acteurs face à d'autres : c'est le principe et l'objet de l'ASGE. Pour la présenter ici nous reviendrons d'abord sur l'histoire de cette approche. Nous en examinerons ensuite les concepts principaux, en montrant les recadrages qu'ils proposent pour éclairer les problèmes d'action stratégique en matière de biodiversité. Nous passerons ensuite en revue les principaux types d'applications de l'ASGE, depuis le diagnostic de dossiers de conservation jusqu'à l'évaluation de politiques publiques. Pour conclure, nous évoquerons rapidement quelques-unes des objections ou difficultés que soulèvent les principes de l'approche ou sa mise en œuvre.

1. ENJEUX ET ÉTAPES DU DÉVELOPPEMENT DE L'ASGE

L'ASGE prend ses racines dans nos travaux engagés au début des années 1980, à partir de la motivation même évoquée au début de ce texte : la frustration devant le fossé qui sépare la connaissance et l'action en matière de biodiversité. Ils se sont structurés autour de la question organisatrice : « qui peut agir, et comment, pour conserver ou rétablir telle qualité désirable des systèmes naturels ? ». Centrés autour des questions de responsabilité, d'action, d'organisation et fondés essentiellement sur des démarches de recherche-action, ils s'inscrivent dans les sciences de gestion, plus précisément, dans le champ de cette discipline qui concerne la stratégie.

Au moment où s'amorce la réflexion qui conduit à l'ASGE, les analyses systémiques sont à leur apogée (voir par

exemple Aida *et al.*, 1984) et la « découverte » du caractère complexe des problèmes environnementaux bat son plein. Dire d'un problème ou d'une situation qu'ils sont complexes, c'est indiquer que des dimensions différentes y sont « pliées ensemble » d'une façon qui rend impossible une interprétation simple, universelle et sans ambiguïté. La complexité est déjà un aspect essentiel de l'étude de la biodiversité par l'écologie. Elle est amplifiée si l'on prend en compte la « dimension humaine ». La pluralité d'acteurs aux logiques irréductibles est au centre des discussions depuis la fin des années 1970. S'y ajoutent la multiplicité des logiques et des discours, des échelles spatiales et d'organisation, des approches académiques (économie, sociologie, droit, science politique, anthropologie, etc.), la complexité des aspects techniques et scientifiques des activités qui impactent l'environnement, et bien d'autres aspects qui s'imbriquent dans tout problème de biodiversité.

Pour s'orienter dans cette complexité, l'ASGE s'ancre dans trois sources principales.

- (1) La *soft systems analysis* (Checkland, 1989) apporte, outre sa boîte à outils conceptuelle, la notion fondamentale que, face à une situation réellement complexe, l'interprétation doit, pour être rigoureuse et utile, assumer un point de vue partiel et partir d'une préoccupation clairement explicitée au départ.
- (2) La sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977) propose d'analyser les stratégies d'acteurs pris dans des systèmes d'action complexes. Elle invite aussi à traiter avec les mêmes approches l'action organisée, par exemple celle d'acteurs plus ou moins coordonnés entre eux, et les organisations au sens plus étroit que le terme revêt pour parler d'une entreprise, d'un organisme public ou d'une organisation non gouvernementale. La gestion des systèmes écologiques nous semble répondre tout à fait à cette idée d'action (plus ou moins bien) organisée.

D'où l'entreprise (3) de transposer et de prolonger pour le domaine de la gestion des écosystèmes des outils d'analyse de la structure et de la dynamique des organisations (Mintzberg, 1978), ainsi qu'une perspective stratégique souvent réservée aux entreprises (Mintzberg *et al.*, 1995) ou au domaine militaire (Clausewitz, 1955, ayant fourni une source particulièrement féconde d'inspiration).

Sur ces bases, nous avons tout au long des années 1980 analysé un grand nombre de dossiers d'environnement. C'est de ce travail que résulte le cadre conceptuel de l'ASGE, qui met au centre de l'analyse des situations (ici, les problèmes de biodiversité) le souci d'efficacité environnementale, la recherche des acteurs et des traits organisationnels responsables des problèmes environnementaux, ainsi qu'une attention et une intention de soutien aux « acteurs d'environnement » qui agissent stratégiquement en faveur d'une résolution du problème environnemental (Mermet, 1991 ; Mermet, 1992).

À partir du début des années 1990, ce cadre théorique a été mis à l'épreuve de la pratique dans toute une série d'études portant essentiellement sur deux types principaux d'applications : des interventions de diagnostic et de planification concertée pour la gestion environnementale de territoires (Cattan *et al.*, 1996 ; Poux *et al.*, 1996) et des études à l'appui des politiques publiques en matière d'environnement (Mermet *et al.*, 1993). De ces mises à l'épreuve concrètes, on

a tiré un texte de synthèse qui proposait une formulation plus complète du cadre théorique et des questions de recherche pendantes (Mermet, 2006 [1998]).

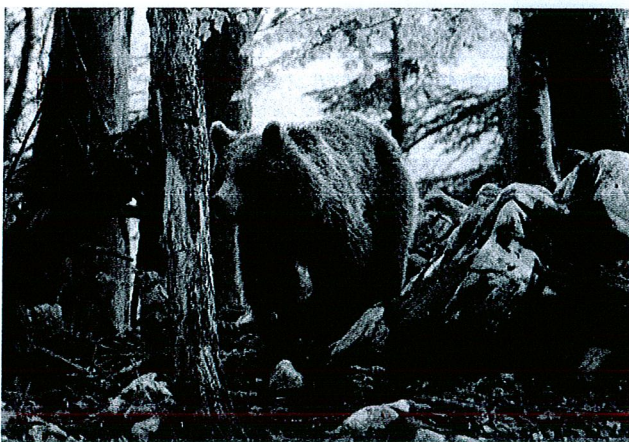
Depuis le début des années 2000, de nombreux travaux ont été conduits dans le cadre du collectif de « Recherche en Gestion sur les Territoires et l'Environnement » (RGTE). Chacun visait à mettre à l'épreuve et à étendre le domaine d'application de l'approche et à en approfondir de nouveaux aspects théoriques. Dans ces recherches, les dossiers centrés sur la biodiversité et les services écosystémiques occupent une place centrale, mentionnons simplement ici les travaux de Leroy sur les zones humides de la vallée du fleuve Sénégal (Leroy, 2006), ceux de l'auteur et de Benhammou sur le dossier de l'ours (Mermet, 2001 ; Mermet, 2002 ; Benhammou et Mermet, 2003 ; Benhammou, 2007), ceux de Taravella sur la déforestation en Amazonie (Taravella, 2008), ceux touchant aux alliances possibles des acteurs de la biodiversité avec ceux de la gestion de l'eau (Narcy, 2004) ou du tourisme (Marsat, 2007).

2. LES CONCEPTS-CLÉS DE L'ASGE

Pour résumer ici les acquis de ces travaux, commençons par présenter, en cinq points, les concepts-clés de l'ASGE.

2.1. La préoccupation de référence

La démarche commence par un travail de définition de la préoccupation environnementale précise qui servira de base à l'analyse, par exemple : « quelle analyse de la situation au regard du souci de rétablir une population viable d'ours bruns dans les Pyrénées ? », ou bien, « comment analyser la dynamique de front pionnier dans la Terra do Meio (Amazonie brésilienne), en référence à la possibilité de stabiliser la surface forestière ? ». L'explicitation de la préoccupation de référence est en effet le fondement nécessaire pour un diagnostic tourné vers l'action d'un système ou d'une situation trop complexe pour qu'une seule analyse puisse en embrasser tous les aspects. La définition de la préoccupation de référence engage en dernier ressort l'analyste, qu'il soit chercheur ou



(© J. C. Génot.)

Figure 2.1. La présence des grands prédateurs est un élément clé en conservation.

intervenant de terrain (Mermet, 2010) ; cependant celui-ci a tout intérêt à poser ce choix en considération de critères aussi fortement défendables que possible, comme les engagements pris dans les conventions environnementales, ou des points saillants dans les données scientifiques du problème. L'explicitation de la préoccupation de référence n'est pas un simple préalable ; elle demande un travail important et délicat parce qu'il engage la position stratégique de l'analyste dans le débat aussi bien pratique qu'académique (sur ce point, s'appuyer en particulier sur Leroy [2006] et Taravella [2008]).

2.2. Gestion effective et gestion intentionnelle

Au regard de la préoccupation de référence, les multiples aspects de la situation pourront être analysés (c'est-à-dire identifiés et organisés) de façon à mettre en évidence d'un côté le système de gestion effective et de l'autre le système de gestion intentionnelle. La gestion effective, c'est l'ensemble des actions anthropiques qui, consciemment ou non, intentionnellement ou non, ont une influence déterminante sur l'état de l'objet écologique (ou du problème) de référence ; son analyse comporte aussi l'identification des mécanismes par lesquels s'exercent ces influences et des lieux où sont décidées les actions du système de gestion effective, ainsi qu'une première approche des marges de manœuvres possibles pour des décisions différentes qui conduiraient à des impacts différents. La gestion intentionnelle, c'est l'ensemble des actions dont le but principal est d'atteindre l'objectif de référence. Par exemple, le braconnage, l'ouverture de pistes carrossables dans les habitats de l'ours et la délimitation de réserves de chasse font tous partie de la gestion effective de l'ours ; seule la dernière action relève de sa gestion intentionnelle. La gestion de tout problème de biodiversité se joue donc dans un rapport dialectique entre sa gestion effective et la gestion intentionnelle mise en place pour essayer de faire évoluer celle-ci dans un sens favorable.

2.3. L'acteur d'environnement

Parmi les innombrables acteurs d'un dossier de biodiversité, l'ASGE attache une importance particulière à ce qu'elle définit comme l'acteur d'environnement, c'est-à-dire le ou les porteurs de la préoccupation de référence et de la gestion intentionnelle. Dans les dossiers les plus simples, il peut s'agir d'un groupe unique, par exemple une association environnementale qui lutte seule pour la sauvegarde d'un milieu naturel local. Mais aujourd'hui, dans la grande majorité des dossiers, le portage de la préoccupation environnementale est lui-même complexe et ambigu. Complexe parce que plusieurs acteurs portent souvent la préoccupation environnementale. Taravella (2008) parle ainsi d'acteur d'environnement coalisé pour désigner l'alliance de forces qui luttent contre la déforestation en Terra do Meio. Ambigu parce que les acteurs que gêne l'objectif environnemental de référence peuvent déployer des stratégies pour récupérer le discours et les affichages environnementaux dans le cadre d'une stratégie anti-environnementale de subversion dont Rowell (1996) montre l'importance et démonte les mécanismes. On retrouve cela par exemple en France dans le dossier de l'ours (Mermet, 2001 ; Benhammou et Mermet, 2003) et dans les stratégies des organismes de recherche eux-mêmes (Mermet, 2007b). L'acteur d'environnement n'est donc pas

une donnée triviale, mais au contraire un concept critique qui guide l'analyste en lui rappelant de toujours s'attacher à suivre, dans les détours et rebondissements du dossier, les acteurs qui, dans les faits, portent effectivement face aux autres acteurs la préoccupation environnementale de référence. Cette analyse peut suivre en parallèle plusieurs logiques :

- (1) fonctionnelle : est acteur d'environnement celui qui porte l'action pour traiter le problème ;
- (2) structurale : est acteur d'environnement celui qui s'oppose, pour essayer d'atteindre l'objectif de référence, à d'autres acteurs qui résistent ;
- (3) structurelle : est acteur d'environnement celui qui, dans la répartition des responsabilités, est désigné comme chargé de porter la problématique environnementale (Mermet, 2010).

Ainsi par exemple au sein d'une entreprise, un problème d'environnement peut être porté par un acteur de la production (logique fonctionnelle), et non par le service environnement (ce que voudrait une logique structurelle), et l'examen des oppositions ou tensions par lesquelles passe le dossier (logique structurelle) est un élément important pour comprendre qui joue quel rôle à quel moment (pour des exemples approfondis, voir Gaudefrey de Mombynes, 2007).

2.4. La gestion stratégique

La gestion de la biodiversité est une gestion stratégique au sens le plus fort du terme, c'est-à-dire que l'action pour conserver ou restaurer tel ou tel trait élément de biodiversité ou de fonctionnement écologique est conduite par l'acteur d'environnement face à d'autres acteurs qui déploient une activité délibérée et intelligente pour faire échouer cette intention. Le terme de stratégie est souvent utilisé, en matière d'environnement, dans un sens faible, c'est par exemple le cas dans la « Stratégie Mondiale de la Conservation » publiée par l'UICN en 1980. Pour important que soit ce document par maints aspects (à peu près toutes les doctrines d'action qui guident encore aujourd'hui l'action sur la biodiversité y sont déjà clairement mises en avant), il ne constitue pas à proprement parler une stratégie mais une liste de bons principes, de bonnes intentions, d'idées de mise en œuvre, etc. En effet, il ne mentionne aucun antagonisme, comme celui des acteurs des filières très destructrices pour les écosystèmes face auxquels l'action stratégique est pourtant décisive. On peut, pour des raisons stratégiques, être amené à ne pas parler des oppositions stratégiques qui sous-tendent un problème de biodiversité ; mais cela ne devrait pas conduire à mener l'analyse du problème comme si cette dimension n'existait pas ou était d'une importance secondaire. Cela ne signifie pas davantage que la gestion doit être menée de façon systématiquement conflictuelle, mais simplement que les rapports de force stratégiques sous-jacents constituent une dimension fondamentale de toute gestion, même négociée ou coopérative et cordiale (Mermet, 2009).

2.5. La dimension sectorielle et multiscale

Enfin l'ASGE met en relief la dimension sectorielle et multiscale des dossiers de biodiversité. En effet, les actions de gestion effective, notamment celles qui impactent négativement

les écosystèmes, ne sont que rarement analysables comme le fait isolé d'acteurs de terrain autonomes. L'exploitant qui déforeste, l'agriculteur qui fertilise une prairie naturelle et en réduit la diversité floristique, l'ingénieur qui trace un canal de drainage à travers une zone humide, sont parties prenantes de filières technico-économiques, elles-mêmes organisées en secteurs qui conduisent des stratégies multi-scales d'aide technique, de subventions, de lobbying, etc. Il est essentiel de replacer les actions humaines qui impactent l'environnement dans ce contexte d'action organisée sectorielle : la possibilité de changement aussi bien que la résistance éventuelle au changement s'y inscrivent très directement. Les appels souvent répétés à sortir de la vision et de la pratique sectorialisées constituent une méconnaissance de la nature profonde de l'organisation, qui consiste à la fois à différencier et à articuler des entités aux missions, aux logiques et aux intérêts différents. Les structures stratégiques sectorielles sous-jacentes aux problèmes de biodiversité doivent être comprises pour guider des négociations plus efficaces. Essayer d'en faire abstraction en espérant que cela facilitera la coopération risque plutôt de favoriser des stratégies de neutralisation de l'action environnementale (Mermet, 2002). En outre les logiques sectorielles, loin de faiblir, ne cessent aujourd'hui d'être relancées par des pressions qu'elles amplifient à leur profit ; pour ne citer que quelques exemples d'actualité : le besoin d'intensifier la production alimentaire, la pression créée par les filières d'énergie biomasse, le travail obstiné du secteur de l'hydraulique pour continuer son travail de maîtrise et d'intensification des flux au détriment des fonctionnements des écosystèmes aquatiques... La mise en évidence dans chaque dossier de l'organisation sectorialisée et multiscale de l'action qui sous-tend à la fois les causes profondes du problème environnemental et les conditions stratégiques de son traitement est donc un élément majeur de toute analyse stratégique de la gestion environnementale.

3. LES APPLICATIONS DE L'ASGE

À travers les concepts que nous venons de résumer, l'ASGE invite à un cadrage, ou un recadrage, de l'analyse des problèmes de biodiversité, cadrage qui guide l'analyse vers les aspects les plus importants du point de vue stratégique pour guider l'action de conservation. Cette analyse peut être conduite dans des cadres très différents. Pour quatre types d'applications importantes de l'ASGE, nous essaierons ici de montrer comment les recadrages spécifiques qu'apporte cette dernière permettent de résoudre des difficultés sur lesquelles butent d'autres approches.

3.1. Diagnostic de problème concernant un écosystème ou un élément de biodiversité

La plus immédiate des applications de l'ASGE est de conduire des diagnostics qui partent d'un problème de biodiversité pour en analyser les causes et mettent en évidence des enjeux et des marges de manœuvre stratégiques pour l'action. Nous en avons donné ailleurs un exemple didactique avec la conservation de l'ours brun dans les Pyrénées occidentales (Mermet, 2006 [1998]). À partir des points-clés de la biologie de l'ours et des impacts des activités humaines, le diagnostic examine les marges de manœuvre pour la conservation

de l'ours dans le Béarn ; il permet en particulier de montrer les limites du système de gestion mis en place dans les années 1990 et des diagnostics tronqués sur lesquels il s'appuie (Poux *et al.*, 1996 ; Mermet, 2007). Depuis, l'ouvrage de Leroy (2006) sur les écosystèmes de la vallée du fleuve Sénégal a porté plus loin l'application de l'ASGE au diagnostic de problèmes de biodiversité en abordant des problèmes posés à grande échelle, dans des contextes très complexes et dans des pays du Sud. Son diagnostic approfondi montre le décalage entre les engagements internationaux pris sur ces écosystèmes (convention de Ramsar, convention sur la Biodiversité) et la réalité d'une gestion et de politiques publiques qui les dégradent. Il en analyse les causes et fait clairement la part entre d'un côté des intentions affichées, suivies d'actions environnementales aux effets négligeables, et de l'autre ce que pourraient être les bases de stratégies d'action qui viseraient vraiment au maintien des écosystèmes, de leurs services et de leur biodiversité. Dans un autre contexte, le travail de Taravella (2008) sur la déforestation en Amazonie montre le rôle crucial de la coalition socio-environnementale face à l'action organisée (mais non affichée comme telle) que conduit le secteur de l'élevage pour développer les surfaces pâturées au détriment des forêts, c'est-à-dire pour poursuivre la déforestation en dépit des cadres légaux et des engagements environnementaux. La mise en discussion de cette analyse avec d'autres recherches sur les fronts pionniers en Amazonie, inspirés par d'autres approches, centrées par exemple sur la problématique socio-économique de la petite agriculture, met en évidence la difficulté (ou la réticence) de ces dernières à prendre en charge clairement la question de l'efficacité environnementale de l'action pour stopper la déforestation (Arnauld de Sartre et Taravella, 2009).

En mettant le cadre conceptuel de l'ASGE à l'épreuve de situations de diagnostic difficiles, ces travaux ont permis de pousser plus loin les réflexions théoriques et méthodologiques : nous y renvoyons donc le lecteur qui entreprendrait d'analyser sous cet angle des problèmes de conservation qui lui importent. Insistons ici cependant sur deux points. D'une part, l'analyse de systèmes d'action aussi complexes demande un véritable apprentissage. Aucun concept de cadrage ne peut, par un effet immédiat, remplacer la connaissance des dossiers, le savoir-faire de l'enquête de terrain, la compétence dans la lecture critique (i.e. entre les lignes) des documents officiels, etc. D'autre part, les concepts de cadrage comme ceux de l'ASGE guident effectivement l'analyse pour qu'elle ne s'égaré pas des problèmes posés au départ, ici, l'efficacité de l'action pour la biodiversité. En revanche, ils ne peuvent se substituer aux théories, aux méthodes, aux connaissances qui permettent d'appréhender les mécanismes écologiques ou sociétaux spécifiques qui sont à l'œuvre dans chaque cas. Sans l'analyse des systèmes de production agricoles, et l'expertise de Servheen sur l'écologie de la conservation de l'ours brun, l'analyse de Poux et Dubien (1996) sur l'ours du Béarn manquerait l'essentiel du diagnostic. Sans les approches anthropologiques, sans l'approfondissement des expertises hydrologiques, sans un retour sur les archives concernant la biodiversité dans le passé historique, sans l'analyse et l'historique des filières du développement, le diagnostic de Leroy sur le Sénégal serait bien moins pertinent. Dans le diagnostic d'un problème de biodiversité, l'ASGE apporte un cadre qui guide l'analyse (quels enjeux retenir et comment les organiser entre eux ?) et le choix des outils d'analyse à utiliser (quels processus doivent être analysés ici de façon approfondie et quelles théories ou

méthodes pourraient y aider ?). Cependant l'ASGE ne peut se substituer à ces analyses et à leurs outils qui sont en partie à définir en fonction de chaque cas.

3.2. Analyses organisationnelles

Si l'accent est mis au départ, dans l'ASGE sur la manière dont s'organisent les relations entre les acteurs d'un problème de biodiversité, donc plutôt sur une action organisée interorganisationnelle dans un espace public, son attention peut aussi être centrée davantage sur l'analyse des stratégies internes et externes d'une organisation au sens plus classique du terme. C'est par exemple le cas du travail de Gaudefroy de Mombynes (2007) sur la prise en compte des enjeux environnementaux (et en particulier de la biodiversité aquatique) au sein d'EDF. Elle montre notamment l'importance de l'acteur d'environnement au sein de l'entreprise, la nécessité pour lui d'agir en stratège et en négociateur, et les enjeux spécifiques de cet « acteur d'entreprise intégrant l'environnement ». Cette focalisation sur l'organisation peut aussi être utile pour aborder les stratégies des ONG. Dans l'optique de l'ASGE, celles-ci sont en effet à analyser à la fois sous l'angle de leur rôle d'acteur d'environnement qui conduisent une stratégie pour l'environnement face à d'autres acteurs, mais aussi comme des organisations qui doivent, comme les autres, se préoccuper de leur viabilité financière et organisationnelle, de leur développement et de leur situation de concurrence au sein du secteur environnemental (Gaudefroy de Mombyne et Mermet, 2003). La complexité des situations stratégiques actuelles des ONG environnementales donne à cette problématique une acuité particulière. Dans ce contexte, le cadrage de l'ASGE fournit un guidage de l'analyse par la préoccupation d'efficacité environnementale de l'action de ces organisations (Guillet et Leroy, à paraître). Enfin ces analyses organisationnelles sont utiles aussi pour les acteurs publics du champ de l'environnement. Ainsi les travaux d'Emerit (2007) sur le rôle stratégique des équipes des aires protégées et ceux de Marsat (2007) sur les alliances entre acteurs du tourisme et de l'environnement montrent l'intérêt d'une analyse fine du fonctionnement interne des parcs nationaux et régionaux en tant qu'organisations pour bien saisir les enjeux de leur action stratégique sur le territoire en faveur de l'environnement.

3.3. Évaluation de politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques est un troisième domaine d'application où l'ASGE est utile par sa capacité à garder en point de mire l'efficacité environnementale des politiques environnementales. En effet, les deux approches aujourd'hui les plus répandues de l'évaluation des politiques font courir le risque de la perte de vue.

Les approches les plus classiques de l'évaluation centrent celle-ci sur la capacité d'un programme à atteindre les objectifs qui lui sont fixés (CSE, 1996). En matière de biodiversité cela pose doublement problème. D'une part l'accumulation des programmes sur un même problème rend très discutable l'entreprise d'évaluer chaque programme comme s'il devait régler ce problème. D'autre part dans la plupart des cas, la difficulté à atteindre les objectifs en matière de biodiversité ne tient pas tant aux programmes qui visent à la biodiversité qu'à d'autres politiques publiques (agricoles, forestières, de développement, etc.) qui soutiennent des projets ou des filières

qui dégradent la biodiversité et les services écologiques. Dans ce contexte, l'évaluation classique soit reste perplexe, soit tend à faire porter sur les politiques d'environnement elles-mêmes des résultats médiocres en matière de biodiversité, alors qu'ils sont causés avant tout par d'autres politiques.

Pour leur part, les approches participatives d'évaluation, en plein développement depuis les années 1990 (pour la France, voir par exemple Monnier, 1992), « mettent autour de la table » les parties prenantes d'une politique pour en faire une évaluation concertée. Mais si les acteurs réunis autour de la table y sont présents dans le même rapport de force que sur le terrain de la définition et de la mise en œuvre de la politique, et si ce rapport – comme c'est souvent le cas – pèse en défaveur du souci de biodiversité, alors l'évaluation risque fort elle aussi de reléguer au second rang la question de l'efficacité environnementale de la politique, soit en noyant le poisson, soit en mettant en avant d'autres préoccupations.

L'évaluation des politiques publiques en matière de zones humides de 1994 (CIME, 1994) a mis en œuvre une méthode nouvelle, « centrée sur une préoccupation » (« concern-focused ») fondée sur l'ASGE. Elle consiste à :

- (1) poser de façon précise le référentiel d'efficacité environnementale qui sert à l'évaluation ;
- (2) distinguer clairement d'un côté l'ensemble des politiques qui contribuent à atteindre ou non les objectifs du référentiel (gestion effective) et de l'autre celles qui visent explicitement à atteindre les objectifs environnementaux du référentiel (gestion intentionnelle) ;
- (3) étudier ces deux ensembles de politiques (leurs fonctionnements, leurs effets, etc.) ;
- (4) analyser leurs interactions et déboucher sur une évaluation de la capacité d'ensemble de l'action publique à faire émerger (ou non) une gestion efficace du problème environnemental de référence.

Cette approche a montré sa capacité à mettre en évidence de manière probante les responsabilités des politiques publiques dans la dégradation des zones humides, malgré l'opposition active de certains secteurs de politique publique (Mermet, 1996). Elle a été approfondie et sa pertinence a été confirmée par les travaux de Leroy (2006) sur les zones humides de la vallée du Sénégal et ceux de Billé (2007) sur les politiques de gestion intégrée des zones côtières. Ici, il nous semble que la capacité du cadre conceptuel de l'ASGE à focaliser l'analyse sur une préoccupation précise d'efficacité environnementale débouche sur une innovation en matière d'évaluation des politiques dont la pertinence va au-delà du champ de l'environnement, dans un contexte où l'ambiguïté et les contradictions entre les diverses politiques augmentent de façon spectaculaire dans de nombreux domaines (Mermet *et al.*, à paraître).

3.4. Ré-examen des doctrines de gestion des systèmes écologiques

Enfin la quatrième application majeure de l'ASGE consiste à examiner et mettre en discussion des doctrines de gestion des écosystèmes. Que ce soit au niveau français ou international, tout le domaine de la conservation est en effet marqué par l'emprise qu'exercent successivement ou concurremment des doctrines de gestion diverses (planification écologique, « ecosystem management », gestion patrimoniale, « community-based conservation », gestion intégrée des zones humides, etc.). De

manière tout à fait analogue à ce qui se produit dans le champ de la gestion des entreprises (pour une introduction amusante et éclairante : Shapiro, 1996), ces doctrines visent à guider à la fois l'action et l'analyse. Elles résultent de compromis complexes, à la fois techniques et politiques, qui, dans un contexte donné, donnent à penser à la communauté de la conservation dont elle tient une formule pour articuler entre elles des préoccupations antagonistes qui pèsent sur l'action. L'ascension irrésistible des services écosystémiques et de leur valorisation économique est peut-être l'exemple actuel le plus spectaculaire. À chaque nouvelle doctrine, des horizons semblent s'ouvrir. Mais le fait que les doctrines se succèdent, alors que l'essentiel des problèmes de gestion perdurent, incite à les mettre en perspective, l'enjeu n'est pas de les rejeter, mais de les mobiliser à bon escient au lieu de se laisser simplement embarquer dans un mouvement de foule intellectuel. Pour cela, il faut un recul critique auquel on peut accéder en mettant clairement en regard une doctrine de gestion d'un côté et de l'autre un cadrage théorique de la problématique de la gestion de biodiversité qui soit très explicite et permette un réel approfondissement théorique. Les recherches de Billé (2007) sur la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) fournissent un exemple approfondi de ce type de travail. Pour ne mentionner que deux de leurs résultats, elles montrent par exemple (1) que les discours sur la gestion intégrée reposent sur une vision idéalisée et irréaliste de l'action de gestion, que symbolise par exemple la figure du « coastal manager », comme si la gestion de systèmes écologiques ou territoriaux complexes était d'un ressort d'un gestionnaire unique capable de prendre et de faire appliquer ses décisions, et non d'un système d'acteur très volatil et stratégique, ou encore (2) qu'en s'efforçant d'articuler de multiples préoccupations (environnementales, sociales, politiques, économiques, etc.), la GIZC était facilement utilisée pour noyer le poisson de ce qui était pourtant au départ sa principale raison d'être : la recherche d'une doctrine qui puisse guider la résolution des crises environnementales que suscite la concentration des activités sur le littoral (Billé, 2007).

Ici, comme dans ses autres applications, l'ASGE peut être utilement mobilisée par ceux qui s'interrogent essentiellement sur la capacité potentielle de telle ou telle doctrine de gestion à réaliser des objectifs précis en matière de biodiversité et d'état des écosystèmes.

4. CONCLUSION

Le cadre d'une brève présentation de l'analyse stratégique de la gestion environnementale ne permet pas ici de la mettre en discussion avec d'autres approches théoriques de la gestion sociétale des problèmes écologiques. Pointons simplement, sans pouvoir les discuter en détail, quelques malentendus souvent constatés à son sujet.

4.1. Des discussions pluralistes

Appuyer l'analyse sur un référentiel environnemental clairement explicité est parfois vu comme une imposition de l'environnement comme une priorité absolue. C'est là mal saisir le statut de l'analyse, qui vise simplement à ce qu'une préoccupation environnementale donnée puisse être clairement entendue (dans ses conséquences stratégiques, évaluatives, etc.). L'analyse environnementale intervient toujours en effet dans un cadre de

discussion pluraliste où les autres préoccupations (par exemple de développement) sont déjà portées par d'autres cadres d'analyses qui mettent en avant leurs propres priorités.

4.2. Expliciter les objectifs de référence

L'utilisation d'un référentiel environnemental explicite est parfois aussi interprétée à tort comme une conception figée des buts et systèmes de gestion. Nous pensons à l'inverse que, parce que la gestion des systèmes écologiques est le résultat de processus très volatils de conflits et de négociations, et parce qu'aujourd'hui le noyage des revendications environnementales dans la complexité des situations est une menace centrale, il importe pour suivre ces processus et y participer de pouvoir expliciter clairement les objectifs de référence qui nous servent de fil d'Ariane à la fois analytique et stratégique.

4.3. Prendre en compte ce que l'on sait déjà

De même l'explicitation du référentiel est parfois vue comme une ignorance des incertitudes que comportent les dossiers d'environnement. Il n'en est rien : l'enjeu de cette explication est simplement d'essayer de prendre en compte réellement dans l'action ce que l'on sait déjà, et de parer pour cela les stratégies de « fabrication de l'incertitude » souvent opposées aux acteurs d'environnement (Mermet et Benhammou, 2005).

4.4. L'action du secteur environnemental dans son ensemble

Souvent, on confond aussi l'acteur d'environnement et l'État, et l'on ramène alors l'action stratégique environnementale à

l'action publique. C'est ne pas comprendre ou ne pas accepter que dans le cadre des tensions intersectorielles qui sous-tendent les problématiques environnementales, l'enjeu central est l'action du secteur environnemental dans son ensemble (y compris, mais pas seulement, dans ses composantes publiques, par exemple le ministère de l'Environnement) face aux autres secteurs (y compris dans leur composante publique, par exemple les ministères de l'Agriculture ou des Transports) (Mermet, 2002).

4.5. Distinguer l'analyse de l'action

Enfin, surtout dans le cadre de la prédominance actuelle des approches fondées sur la recherche de la coopération entre acteurs, on assimile souvent l'insistance de l'ASGE pour que soient analysés les rapports de force autour de chaque problème écologique à une intention malveillante ou maladroite de préconiser une action environnementale toujours conflictuelle et confrontationnelle. On a vu qu'il n'est rien : il faut distinguer clairement le registre de l'analyse (où nous pensons que l'examen précis des termes stratégiques de la confrontation est toujours nécessaire) de celui de l'action (où la coopération est une option stratégique adéquate ou non selon les situations).

C'est sur ce dernier enjeu que nous concluons : dans l'action pour la biodiversité comme dans la gestion des entreprises ou dans l'action politique, le raisonnement stratégique est fondamental. Mais il ne peut être confondu ni avec la doctrine d'action que l'on affiche, ni avec l'action elle-même. Il a ses méthodes et cadres de pensée ; il importe aujourd'hui de trouver et de développer (au regard de la recherche, du débat public, de l'action) des lieux et des registres adéquats de travail collectif où développer une pensée stratégique qui apporte son éclairage spécifique à l'action en matière de biodiversité.

Encadré 2.1.

Les rôles des scientifiques de la conservation dans la gestion et la conservation des écosystèmes

F. Guillet

On a coutume de décrire la science comme l'activité qui a pour but de développer la connaissance dans différents domaines. En développant cette connaissance, les scientifiques agissent simultanément dans l'espace public. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'on se trouve dans le domaine de l'environnement et de la conservation (Leroy, 2004), car la nature de ces problèmes, liés aux activités humaines et à la façon dont on gère les écosystèmes, engage les scientifiques qui s'en occupent dans le débat public (Roqueplo, 1991). En effet, l'écologie de la conservation est la science qui se charge d'expliquer et de résoudre les problèmes de conservation des espèces et des écosystèmes. « Même si elles relèvent d'une approche scientifique "objective", les questions ne sont pas de l'ordre de la curiosité à

satisfaire mais de l'action à entreprendre ; l'environnement n'a pas d'abord à être connu, mais à être protégé. Il constitue d'emblée un concept politique » (Roqueplo, 1991). Il en résulte qu'un scientifique travaillant et s'exprimant en matière de conservation est de fait un acteur dans un domaine public. Partant de ces réflexions sur la place des scientifiques de la conservation dans l'espace public, il y a lieu de s'interroger sur les rôles plus précis qu'ils jouent au-delà de la production de connaissances.

Pour répondre à cette interrogation sur le rôle des scientifiques de la conservation vis-à-vis des écosystèmes qu'ils étudient et des autres acteurs dans l'espace public, plusieurs projets de recherche ont été analysés, en adoptant le cadre de l'Analyse stratégique de la gestion

