

**THESE**

*Pour obtenir le grade de*

**Docteur de l'ENGREF**

Spécialité : Sciences de l'environnement

*Présentée et soutenue publiquement par*

**Alexandre Emerit**

*Le 11 juin 2007*

*à l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts*

**Les aires protégées gérées. Zonage de l'espace et différenciation des rôles des acteurs conditions d'une gestion intégrée des territoires.**

Le rôle des équipes des espaces protégés alpins dans la gestion du retour du loup et dans la conservation du tétras-lyre.

*Devant le jury suivant :*

**M. Patrick Duncan**

Président

**M. Patrice Duran**

Rapporteur

**M. Denis Salles**

Rapporteur

**M. Jean-Marie Petit**

Examineur

**M. Rémi Barbier**

Examineur

**M. Laurent Mermet**

Directeur de thèse



## Remerciements

Au moment de poser le point final, il est grand temps de remercier ceux qui m'ont aidé à tenir le cap dans cette tâche de longue haleine.

Tout d'abord, Laurent Mermet dont la motivation, les conseils et la disponibilité ont été les plus précieux ferments de mes réflexions.

Ensuite vient toute l'équipe RGTE, Raphaël, Farid, Hubert, Maya, Tiphaine, Xavier, Sébastien, Jean-Baptiste, Charlotte et Romain, avec qui j'ai partagé de nombreux bons moments (et pas uniquement dans le travail !).

Enfin, l'équipe de l'ENGREF, Claude, Chinh, Christiane, Martial, Jean-François et Anaël, Renaud, Amélie et Christine pour l'aide précieuse qu'ils ont toujours su m'apporter tout au long de ces années passées Avenue du Maine.

Je tiens également à remercier tous ceux qui ont eu la patience de me faire partager leurs expériences lors de longs entretiens et sans qui un tel travail ne saurait être possible.

Mes dernières pensées seront pour tous les êtres qui me sont chers et sans qui la vie même ne serait pas envisageable.



# Sommaire

<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>3</b>
----------------------	----------

---

<b>SOMMAIRE</b>	<b>5</b>
-----------------	----------

---

<b>LISTE DES SIGLES UTILISES</b>	<b>11</b>
----------------------------------	-----------

---

<b>INTRODUCTION</b>	<b>13</b>
---------------------	-----------

---

<b>1. L'EMERGENCE DES POLITIQUES DE PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL A LA FIN DU XIX<sup>EME</sup> SIECLE.</b>	<b>16</b>
--	-----------

1.1 DES POLITIQUES DE PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL FONDEES EN PARTIE SUR LES ANCIENS USAGE DE PROTECTION DU GIBIER ET DES RESSOURCES FORESTIERES.	16
---	----

1.2 NAISSANCE DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DES ESPACES NATURELS AUX USA. UN MOUVEMENT QUI FAIT TOUJOURS REFERENCE.	19
---	----

1.3 NAISSANCE DES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA NATURE EN FRANCE.	22
--	----

1.4. EVOLUTIONS DES POLITIQUES DE PROTECTION DANS LA PREMIERE MOITIE DU XX <sup>EME</sup> SIECLE.	25
---	----

1.5. EVOLUTION DES POLITIQUES DE PROTECTION DES ESPACES DEPUIS LES ANNEES 1970.	31
---	----

<b>2. LA QUESTION DE LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA NATURE, UNE QUESTION RECURRENTE.</b>	<b>38</b>
--	-----------

<b>3. METHODOLOGIE.</b>	<b>49</b>
-------------------------	-----------

<b>4. PLAN DE LA THESE.</b>	<b>62</b>
-----------------------------	-----------

<b>CHAPITRE I</b>	<b>67</b>
-------------------	-----------

---

<b><u>ANALYSE DE QUATRE MOUVEMENTS DE REMISE EN CAUSE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE PROTECTION DE LA NATURE PAR ZONAGE.</u></b>	<b>67</b>
---	-----------

---

<b>1. MOUVEMENTS MONDIAUX ET NATIONAUX DE REMISE EN CAUSE DES POLITIQUES REGLEMENTAIRES DE PROTECTION DE L'ESPACE.</b>	<b>67</b>
--	-----------

1.1 HISTORIQUE DES MOUVEMENTS DE PENSEE DE GESTION DE LA NATURE SOUS L'ANGLE DES CRITIQUES QU'ILS APPORTENT AUX POLITIQUES DE PROTECTION SPATIALE DE LA NATURE.	68
1.2 DES MOUVEMENTS DE PENSEE DE GESTION INTEGREE DE L'ENVIRONNEMENT QUI S'APPUIENT SUR LES GRANDES TRANSFORMATIONS DE NOS SOCIETES.	72
<b>2. LES APPROCHES CONCERTEES DE GESTION INTEGREE DE L'ENVIRONNEMENT.</b>	<b>74</b>
2.1 HISTORIQUE DE TROIS COURANTS DE RESOLUTION DES CONFLITS ENVIRONNEMENTAUX PAR LE CONSENSUS.	74
2.2 DES CADRES THEORIQUES DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT QUI PROMEUVENT UNE GESTION CONSENSUELLE DE L'ENVIRONNEMENT.	81
2.2.B ANALYSE COMPAREE DES MODELES DE GESTION CONCERTEE DE L'ENVIRONNEMENT.	89
2.3 APPORTS DES APPROCHES CONCERTEES DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT.	95
2.4 LIMITES DES APPROCHES CONCERTEES	95
<b>3. LES APPROCHES CONTRACTUELLES DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT</b>	<b>100</b>
3.1 HISTORIQUE DE L'EVOLUTION DES POLITIQUES PUBLIQUES ZONEES VERS UNE APPROCHE CONTRACTUELLE.	100
3.2 LES LIMITES DES POLITIQUES PUBLIQUES ZONEES.	104
3.3 VERS UN NOUVEAU MODELE D'ACTION PUBLIQUE DE CONTRACTUALISATION SUR UN PROJET DE TERRITOIRE.	108
3.4 QUESTIONS POSEES PAR CE NOUVEAU MODELE	110
<b>4. LES MOUVEMENTS ANTI-ENVIRONNEMENTAUX INDUITS PAR LES POLITIQUES DE PROTECTION DES ESPACES.</b>	<b>113</b>
4.1 LES MOUVEMENTS ANTI-ENVIRONNEMENTAUX.	113
4.2 LES DEUX TYPES DE REACTIONS ANTI-ENVIRONNEMENTALES ENGENDREES PAR LES POLITIQUES DE PROTECTION DE L'ESPACE.	117
4.3 COMMENT LA RHETORIQUE ANTI-ENVIRONNEMENTALE S'APPUIE SUR LES MOUVEMENTS DE PENSEES DE GESTION CONCERTEE DES RESSOURCES NATURELLES.	121
CONCLUSION	128
 <b><u>CHAPITRE II</u></b>	 <b>131</b>
 <b><u>LES POLITIQUES D'ESPACES PROTEGES SOUS L'ANGLE DE L'ANALYSE STRATEGIQUE DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT</u></b>	 <b>131</b>
 1. L'ANALYSE STRATEGIQUE DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT.	 132
1.1 CARACTERISATION DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT	132
1.2 LES TROIS AXES DU CADRE CONCEPTUEL DE L'ASGE	135

1.3 UN CADRE CONCEPTUEL CLAIR, UNE METHODOLOGIE ET DES OUTILS SPECIFIQUES AU CAS TRAITE.	136
1.4 UN ANGLE D'ANALYSE POUR REpondre PRECISEMENT A UNE QUESTION PARTIELLE, QUAND PLURALISME ET DEBAT SONT NECESSAIRES.	137
<b>2. L'ESPACE PROTEGE VU COMME UN ACTEUR D'ENVIRONNEMENT.</b>	<b>138</b>
2.1 COMMENT APPREHENDER LA GRANDE DIVERSITE DES ESPACES PROTEGES ?	138
2.2 L'EQUIPE DE GESTION D'UNE AIRE PROTEGEE, UN ACTEUR D'ENVIRONNEMENT.	141
2.3 L'EGAP, UN ACTEUR D'ENVIRONNEMENT TERRITORIALISE.	177
2.4 L'EGAP, UN ACTEUR INSERE DANS LA FILIERE ENVIRONNEMENTALE	187
2.5 L'EQUIPE DE GESTION DES ESPACES PROTEGES MARQUEE PAR SON INSERTION TERRITORIALE ET SON APPARTENANCE A LA FILIERE ENVIRONNEMENTALE.	198
CONCLUSION	203

---

**CHAPITRE III** **205**

**ROLE DES EGAP DANS LA GESTION DU RETOUR DU LOUP DANS LES ALPES FRANÇAISES : COMMENT SONT INTEGRES LES ENJEUX PASTORAUX DANS LES ESPACES PROTEGES.** **205**

---

<b>1. HISTORIQUE DE LA PRESENCE DU LOUP EN FRANCE ET DES EVOLUTIONS DE LA FILIERE PASTORALE OVINE.</b>	<b>207</b>
1.1 LA PRESENCE DU LOUP EN FRANCE.	207
1.2 PRESENTATION DE LA FILIERE PASTORALE OVINE FRANÇAISE.	216
1.3 LE PLAN DE GESTION FRANÇAIS PASTORALISME-LOUP.	229
<b>2. ETUDE DU ROLE JOUE PAR LES EQUIPES DE 7 ESPACES PROTEGES DANS LA GESTION DU RETOUR DU LOUP ET DE SA COHABITATION AVEC LES ACTIVITES PASTORALES.</b>	<b>231</b>
2.1 LE RETOUR DU LOUP DANS LES ALPES MARITIMES : LE PARC NATIONAL DU MERCANTOUR COMME FIGURE DE BOUC EMISSAIRE ?	232
2.2 LA GESTION RETOUR DU LOUP DANS LE PARC NATUREL REGIONAL DU QUEYRAS : UN MODELE POUR LES AUTRES EQUIPES D'ESPACES PROTEGES ?	286
2.3 LE RETOUR DU LOUP DANS LE PARC NATUREL REGIONAL DU VERCORS ET LA RESERVE NATURELLE NATIONALE DES HAUTS PLATEAUX DU VERCORS : ROLE DE L'EMBOITEMENT DES ESPACES PROTEGES.	301
2.4 LES AUTRES EQUIPES DE GESTION D'ESPACES PROTEGES CONCERNEES.	314
<b>3. QUELLE INTEGRATION DES INTERETS SECTORIELS PASTORAUX AU SEIN DES EGAP CONFRONTEES AU RETOUR DES LOUPS ?</b>	<b>339</b>

3.1 UN CADRE D'ANALYSE POUR COMPARER LES DIFFERENTES STRATEGIES EMPLOYEES PAR LES EGAP.	340
3.2 ANALYSE DES CONSEQUENCES DES EFFETS DE TERRITORIALISATION ET DE FILIERES DANS LA GESTION PAR LES EGAP DU RETOUR DES LOUPS ET DE SES CONSEQUENCES SUR LE PASTORALISME.	352
CONCLUSION	394

---

**CHAPITRE IV** **399**

---

**LE ROLE D'ACTEUR SECTORIEL DES EGAP : COMMENT FAIRE INTEGRER L'ENJEU DE LA CONSERVATION DU TETRAS-LYRE PAR LES DIFFERENTES ACTIVITES HUMAINES (AMENAGEMENT, FORESTERIE, CHASSE, TOURISME ET PASTORALISME).** **399**

---

<b>1. LE TETRAS-LYRE, UNE ESPECE INDICATRICE DE LA GESTION DU MULTI-USAGE EN MONTAGNE.</b>	<b>402</b>
1.1 LE TETRAS-LYRE, UN OISEAU ADAPTE AUX ECOSYSTEMES MONTAGNARDS.	402
1.2 DYNAMIQUES DES ACTIVITES HUMAINES DE MONTAGNE AYANT UNE INCIDENCE SUR LES POPULATIONS DE TETRAS-LYRES.	409
<b>2. L'OBSERVATOIRE DES GALLIFORMES DE MONTAGNE, COORDONNER LES ACTEURS POUR CONNAITRE LA DYNAMIQUE DES POPULATIONS DE TETRAS-LYRE.</b>	<b>418</b>
2.1 HISTORIQUE DE LA MISE EN PLACE DE L'OGM	419
2.2 LES ACTIONS MENEES DANS LE CADRE DE L'OGM : CARTOGRAPHIE DES ZONES DE PRESENCE ET SUIVIS.	420
2.3 QUELLES LIMITES AU ROLE DE COORDINATION JOUE PAR L'OGM ?	425
<b>3. ETUDES DES ACTIONS DE TROIS EQUIPES D'ESPACES PROTEGES DANS LA CONSERVATION DES GALLIFORMES DE MONTAGNE.</b>	<b>430</b>
3.1 STRATEGIE DE L'EGAP DU PARC NATIONAL DES ECRINS : UNE GRANDE DIVERSITE D' ACTIONS MENEES EN PARTENARIAT.	431
3.2 L'EQUIPE DE GESTION DU PARC NATIONAL DE LA VANOISE : UNE IMPLICATION DIFFICILE DANS UN CONTEXTE OU LES DIFFERENTES FILIERES SONT PEU INTERESSEES A LA CONSERVATION DU TETRAS-LYRE.	472
3.3 LE ROLE DE L'EGAP DU MERCANTOUR DANS LA CONSERVATION DU TETRAS-LYRE : SURVEILLANCE DU STATUT DE CONSERVATION D'UNE POPULATION FAIBLEMENT MENACEE.	488
CONCLUSION DU CHAPITRE	494

---

**CONCLUSION GENERALE** **497**

---

<b>BIBLIOGRAPHIE :</b>	<b>507</b>
------------------------	------------

---

<b>ANNEXES</b>	<b>523</b>
----------------	------------

---

<b>ANNEXES</b>	<b>523</b>
----------------	------------

---

<b>ANNEXE 1 : TABLES DES ILLUSTRATIONS.</b>	<b>523</b>
---	------------

<b>ANNEXE 2 : TYPOLOGIE DES ESPACES PROTEGES SELON L'UICN.</b>	<b>526</b>
--	------------

<b>ANNEXE 3 : SUIVI TELEMETRIQUE D'UN JEUNE LOUP MALE ITALIEN.</b>	<b>527</b>
--	------------



## Liste des sigles utilisés

**ACCA** : Association communale de chasse agréée.  
**ADASEA** : Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles  
**ADEM** : Association drômoise d'économie montagnarde.  
**AFP** : Association foncière pastorale.  
**APB** : Arrêté de protection de biotope.  
**APPAM** : Association de promotion du pastoralisme dans les Alpes Maritimes.  
**APAP** : Association pour la promotion des agriculteurs du Parc naturel régional du Vercors.  
**APN** : Association de protection de la nature.  
**AOC** : Appellation d'origine contrôlée.  
**ASGE** : Analyse stratégique de la gestion environnementale.  
**ATEN** : Atelier technique des espaces naturels.  
**ATP** : Associations techniques pastorales.  
**CA** : Chambre d'agriculture.  
**CA** : Conseil d'administration.  
**CAD** : Contrat d'agriculture durable.  
**CDJA** : Centre départemental des jeunes agriculteurs.  
**CEEP** : Conservatoire études des écosystèmes de Provence.  
**CIRAD** : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement.  
**CORA** : Centre d'Ornithologie Rhône-Alpes.  
**CRAVE** : Centre de recherche alpin sur les vertébrés.  
**CRPF** : Centre régional de la propriété forestière.  
**CS** : Conseil scientifique.  
**CS** : Comité syndical.  
**CSP** : Conseil supérieur de la Pêche.  
**CTE** : Contrat territorial d'exploitation.  
**CERPAM** : Centre d'études et de recherches pastoral Alpes Méditerranée.  
**DATAR** : Direction de l'aménagement du territoire.  
**DDAF** : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt.  
**DFCI** : Défense des forêts contre les incendies.  
**DIREN** : Direction régionale de l'environnement.  
**DNP** : Direction de la nature et des paysages.  
**DOCOB** : Document d'objectif.  
**EGAP** : Equipe de gestion d'aire protégée.  
**EPCI** : Etablissement public de coopération intercommunale.  
**FAI** : Fédération des alpages de l'Isère.  
**FEDER** : Fond européen pour le développement des espaces ruraux.  
**FNSEA** : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles.  
**FRAPNA** : Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature  
**GIE** : Gestion intégrée de l'environnement.  
**GIS** : Groupement d'intérêt scientifique.  
**GLF** : Groupe loup France.  
**IRD** : Institut de Recherche pour le développement.  
**IFEN** : Institut français de l'environnement.  
**LIFE** : L'instrument financier pour l'environnement.  
**MAE** : Mesure agri-environnementale.

**MEDD** : Ministère de l'Ecologie et du Développement durable.  
**OGAF** : Opération groupée d'aménagement foncier.  
**OGM** : Observatoire des galliformes de montagne.  
**OLAE** : Opération locale agri-environnementale.  
**OMC** : Organisation mondiale du commerce.  
**ONC** : Office national de la chasse.  
**ONCFS** : Office national de la chasse et de la faune sauvage.  
**ONF** : Office national des forêts.  
**OPA** : Organisations professionnelles agricoles.  
**OTP** : Organisme technique pastoral.  
**PAC** : Politique agricole commune.  
**PCO** : Prime compensatrice ovine.  
**PLU** : Plan local d'urbanisme.  
**PMA** : Prélèvement maximum autorisé.  
**PN** : Parc national.  
**PNE** : Parc national des Ecrins.  
**PNM** : Parc national du Mercantour.  
**PNR** : Parc naturel régional.  
**PNV** : Parc national de la Vanoise.  
**Réserve MAB** : Réserve Man and Biosphere.  
**SAGE** : Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau.  
**SAPN** : Société alpine de protection de la nature.  
**SDAGE** : Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau.  
**UICN** : Union internationale pour la conservation de la nature.

## Introduction

La problématique de l’insertion des espaces protégés dans les territoires où ils sont créés a toujours été au cœur des questions qu’ont dû gérer les équipes responsables de ces espaces. Ainsi, loin de l’image de nature "mise sous cloche" ou "d'extra-territorialité" souvent attachée aux aires protégées, l'analyse historique montre que les relations entre les équipes de gestion des espaces protégés et les différents acteurs sectoriels œuvrant sur ces espaces ont toujours été importantes et par nature diverses. En effet, contrairement à l’idée couramment reçue selon laquelle les conflits entre gestionnaires et acteurs sectoriels traduiraient l’incapacité de ces espaces à intégrer les intérêts des « locaux », nous verrons que les tensions doivent plutôt être vues comme un moment dans le processus complexe et permanent de mise en négociation entre les différents projets (environnementaux, sociaux et économiques) des acteurs qui vivent sur ces territoires.

Cette thèse a pour objet d'étudier le rôle spécifique joué par les équipes des espaces protégés dans la gestion des problèmes de biodiversité. Notre démarche trouve son origine dans le constat que ces équipes qui gèrent nos aires protégées se trouvent régulièrement critiquées dans leurs actions comme dans les intentions qu'on leur prête. Ces critiques prennent deux formes principales : soit on leur reproche d’être trop peu préoccupées des intérêts des communautés rurales soit on les considère comme trop impliquées dans les compromis locaux pour défendre avec force l’intérêt environnemental. Pourtant, lorsque nous avons commencé, ces assertions ne nous semblaient pas refléter ce que nous pouvions voir concrètement sur le terrain. Certes, tout n'était pas parfait, mais il nous semblait que les demandes des agriculteurs, forestiers ou élus étaient souvent écoutées et que les actions de préservation de la nature connaissaient quelques succès. Nous souhaitons donc comprendre d'où venait ce décalage et, si notre impression s'avérait confirmée par une étude approfondie de terrain, essayer de rendre justice aux équipes qui travaillent pour la conservation de la biodiversité.

Cette recherche a pour point de départ le constat, qu'au fond, les critiques formulées à l'encontre des espaces protégés pouvaient se résumer en deux grands types d'analyses opposées. Soit les politiques de protection des espaces sont considérées comme trop sectorielles. C'est-à-dire qu'elles défendent trop ardemment l'objectif de conservation de la

nature. Soit, au contraire, leurs détracteurs estiment les espaces protégés comme peu efficaces car noyés dans les compromis politiques des territoires auxquels ils appartiennent. C'est donc dans l'articulation de ces deux dimensions, sectorielle et territoriale, que nous devinons – et espérons - pouvoir trouver les réponses cherchées. De plus, dans cette articulation, la dimension sectorielle des politiques de protection de la nature nous semblait souvent mal appréhendée. En effet les aires protégées sont généralement jugées comme l'inscription territoriale d'une filière environnementale centralisée qui, depuis Bruxelles ou Paris, chercherait à imposer ses décisions et ses valeurs aux acteurs locaux. Or cette perspective oublie, selon nous, que ces acteurs que l'on considère comme "locaux" sont eux aussi largement intégrés dans des filières internationalisées. Si l'on adopte ce changement de perspective, s'intéresser à l'action des équipes des espaces protégés demande alors qu'on la replace dans le jeu des interactions entre filières sectorielles (la filière environnementale et la filière agricole, par exemple) et dans l'inscription de ces jeux au niveau des territoires (les relations entre le Chargé de mission agricole d'un Parc naturel, la Chambre d'agriculture et un groupe d'éleveurs, si l'on poursuit notre exemple).

Ainsi, l'objectif de notre travail visait à articuler explicitement les dimensions sectorielles et territoriales des politiques de protection des espaces naturels, à la fois à un niveau théorique et lors de l'étude des cas de terrain.

En posant cette hypothèse comme point de départ, ce travail se place à contre-pied des approches intégrées de gestion de l'environnement. En effet, ces courants de pensée préconisent la mise en place d'instances de coordination pour permettre l'ajustement des intérêts contradictoires des acteurs autour d'un projet de territoire commun. Ce faisant, les approches intégrées favorisent la perspective territoriale dans la gestion des problèmes d'environnement, minimisant les divergences profondes d'intérêts entre acteurs. Une première partie de notre travail s'intéressera aux apports et limites de ces approches et mettra en lumière l'intérêt d'une approche théorique centrée sur l'action d'acteurs sectoriels (les équipes d'espaces protégés) au sein des territoires pour renouveler la problématique de la gestion intégrée. La thèse ici défendue avance que le zonage de l'espace et la différenciation des acteurs sont deux conditions *sine qua non* d'une gestion plus intégrée de nos territoires. Notre travail approfondira, dans un second temps, les formes organisationnelles et les mécanismes qui permettent l'intégration par des acteurs sectoriels, situés dans des espaces spécialisés, des intérêts des autres acteurs avec qui ils sont en interaction. Plus précisément, nous focaliserons notre regard sur les équipes des espaces protégés et sur la manière dont, d'une part, elles

assimilent les demandes des acteurs territoriaux et, d'autre part, elles font pression pour que ces derniers s'approprient les enjeux environnementaux. Dans cette perspective, nous verrons que la dimension de filière est indispensable pour comprendre à la fois sur quelles ressources s'appuient les acteurs pour négocier et quels peuvent être les freins à l'intégration (concurrences inter-filières, structure économique, culture, etc.). Nous insisterons également sur la place que tient le conflit dans les dynamiques d'ajustement qui se jouent de manière continue entre les différents acteurs sectoriels d'un même territoire.

Nos développements théoriques seront confrontés à l'épreuve du terrain à travers deux études de cas. La première s'intéressera au rôle qu'ont joué les équipes des aires protégées dans la gestion des problèmes de cohabitation entre les loups et la filière pastorale. Dans la seconde, nous étudierons l'implication de ces équipes dans les politiques de conservation des tétras-lyre. Ces deux monographies nous permettront d'appréhender les spécificités des dimensions sectorielles et territoriales de l'action de ces acteurs. Pour cela, nous dégagerons cinq perspectives qui éclairent l'analyse. Par exemple, nous verrons que chaque équipe, sur un même type de problème d'environnement, est confrontée à une situation de gestion bien particulière. Cette situation peut différer très fortement d'un territoire à l'autre selon le contexte écologique et la nature des activités impliquées.

Mais avant d'entrer plus avant dans l'exposition de notre travail, nous commencerons d'abord par brosser brièvement un historique des politiques de conservation des espaces naturels. Il nous permettra de mettre en évidence que les motivations qui ont présidé à la mise en place d'actions de protection de la nature, comme projet de territoire, ont été de nature très diverses et que ces projets ont, dans de bien des cas, été soutenus par des acteurs "locaux". Enfin, nous verrons que la question des relations avec les différents acteurs du territoire a toujours été au cœur des préoccupations des gestionnaires d'espaces protégés et que les conflits ont toujours formé le lot quotidien des équipes d'aires protégées. Nous brosserons ensuite un panorama rapide des travaux français qui se sont intéressés à la question des liens entre les espaces protégés et leur territoire. En conclusion, nous exposerons plus précisément la méthodologie employée pour réaliser ce travail et nous détaillerons le plan suivi dans cette thèse.

## **1. L'émergence des politiques de protection du patrimoine naturel à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle.**

L'origine du mouvement de protection des espaces n'apparaît pas *ex nihilo* à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Celui-ci s'ancre dans une tradition millénaire de gestion des ressources naturelles, principalement à vocation forestière et cynégétique. La spécificité de la naissance du mouvement de protection des espaces tient au fait qu'il émerge en plusieurs points de la planète en réaction à la disparition rapide de certaines espèces ou la dégradation de certains milieux dues à l'intensification des pratiques humaines de l'ère industrielle. Les coalitions d'acteurs qui soutiennent ces actions de conservation et les motivations qui sous-tendent leurs projets sont très hétérogènes et complexes et ne peuvent se résumer à une volonté des élites urbaines de mettre sous cloche des territoires dans une vision idéalisée et figée d'un retour à une nature vierge.

### **1.1 Des politiques de protection du patrimoine naturel fondées en partie sur les anciens usages de protection du gibier et des ressources forestières.**

Les politiques de protection de la nature trouvent leurs racines les plus anciennes dans des pratiques parfois millénaires de protection du gibier. Ainsi, par exemple, Western et Wright mentionnent le fait que la première Réserve de faune fut créée en Egypte par les élites, du temps des pharaons, afin de protéger le gibier pour leurs futures expéditions de chasse. Tandis que Talbot, cité par Wright (Wright et Mattson 1996), fait remonter les premières lois protégeant certaines espèces de mammifères, oiseaux et poissons à l'empereur indien Açoka, au III<sup>ème</sup> siècle avant JC.

Tout au long de l'histoire, on retrouve des exemples de ce type. Des gouvernements, des rois, des seigneurs ou des propriétaires terriens cherchent à protéger des espaces possédant une valeur naturelle unique. Certaines de ces aires protégées ont survécu pendant des siècles, tandis que d'autres ont disparu au gré des soubresauts de l'histoire. La plus ancienne Réserve européenne serait celle créée en 1548 par les habitants du Canton de Glaris en Suisse qui déclarent « district franc » le massif de Kârf, près de Schwenden. Cependant, avant l'émergence des premiers Parcs nationaux et Réserves naturelles, ce sont les Réserves de chasse qui ont constitué la plus grande part des premières aires protégées. Ainsi par exemple, de telles Réserves cynégétiques furent créées tout au long des XVIII<sup>ème</sup> et XIX<sup>ème</sup> siècles en

Angleterre par les classes dirigeantes pour pouvoir y réaliser leurs chasses. Beaucoup de ces Réserves existent toujours, à l'instar de la forêt de Sherwood, et ont joué un rôle essentiel dans la protection de la biodiversité de ce pays. Le concept de Réserve cynégétique fut exporté aux Etats-Unis par les colons européens et a fleuri durant les deux siècles et demi de cette colonisation. Ainsi, en 1900, il existait en Amérique plus de 500 Réserves de faune, la plupart étant des Réserves de chasse privées. En France une partie importante des Parcs nationaux furent créés à partir d'anciennes Réserves de chasse ou dans le prolongement de Réserves espagnoles ou italiennes (Réserve de Péguère et Réserve espagnole d'Anayet pour les Pyrénées Orientales, Réserve de chasse du Boréon pour le Mercantour, Réserve de chasse royale du Grand Paradis contiguë à la Vanoise). Dans de nombreux pays les premiers Parcs nationaux ont été créés à l'initiative de chasseurs pour sauver des espèces menacées par une chasse trop intense.

La seconde tradition de protection des ressources naturelles vient des forestiers. On retrouve cette dynamique en France comme dans d'autres pays. En effet, les services des Eaux et Forêts français ont eu depuis longtemps pour mission de protéger et de gérer les forêts pour en rationaliser la production, que ce soit pour des raisons financières, de protection du gibier ou pour assurer le maintien de ressources stratégiques (construction navale). Il ne s'agissait pas tant de protéger la forêt pour elle-même que d'assurer la pérennité de la production forestière. Aujourd'hui, nous pouvons dire que les forestiers peuvent être considérés comme les précurseurs d'une gestion durable des ressources renouvelables. D'ailleurs, la paternité des politiques de gestion durable est attribuée au célèbre Gifford Pinchot, chef du Service Forestier américain du Président Roosevelt.

Pour le cas français, il semble difficile de comprendre la mise en œuvre des espaces protégés (et plus particulièrement des Parcs nationaux) et le rôle particulier qu'a joué l'administration forestière dans l'établissement des règles de gestion des ressources naturelles, sans un regard rétrospectif sur les relations complexes qui lient le corps des Eaux et Forêts et la société rurale française. Cette histoire est connue et nous n'en donnerons ici que les grandes lignes. Ainsi, du Moyen Age à la Révolution française, des conflits ont sans cesse opposé la noblesse, le clergé, les agents de l'administration des Eaux et Forêts et les communautés rurales au sujet des espaces forestiers et de leurs usages. En effet, ces forêts représentaient pour ces dernières des ressources en bois de feu ou de construction, en pâturages, gibiers et autres produits comestibles, alors que pour les premiers elles étaient des lieux de chasse au grand gibier ou

des ressources stratégiques. Selon les auteurs, la constitution du corps des Eaux et Forêts remonte entre le XII<sup>ème</sup> et XIV<sup>ème</sup> siècle, mais celui-ci prend surtout son essor sous l'administration de Colbert (ordonnance de Louis XIV en 1669) qui le charge de développer la production de bois et de mettre en valeur les forêts françaises. Le corps des Eaux et Forêts perd ensuite de son pouvoir au XVIII<sup>ème</sup> siècle du fait de la croissance démographique, du développement agricole, du développement des forges et de la défense des droits d'usage traditionnels. Il ne retrouve de sa puissance qu'au siècle suivant avec le développement de la foresterie et de l'Ecole de Nancy. Cette époque marque le renouveau de l'opposition entre cette administration et les sociétés rurales, la première jugeant les secondes incompatibles avec le développement d'une foresterie de production du fait d'une gestion irrationnelle et destructrice du couvert forestier. Cette période correspond au pic démographique dans les campagnes et à l'occupation intensive de l'espace rural, entraînant des problèmes de déforestation, d'érosion et de surpâturage. La deuxième moitié du XIX<sup>ème</sup> est aussi celle des grandes lois forestières qui visent en particulier à lutter contre le déboisement et l'érosion qui aggravent les crues dans les villes et coupent les voies de circulation<sup>1</sup>. Ces lois marquent le recul de l'autorité communale, les municipalités devant soumettre leurs bois au régime forestier. Mais, au-delà de la confrontation entre forestiers et populations rurales, le service des Eaux et Forêts est également soumis à de fortes tensions internes, entre forestiers « étatistes » partisans d'une politique forte de reboisement à des fins d'utilité collective et forestiers « sociaux » qui promeuvent une foresterie soucieuse des intérêts des populations rurales. Ces derniers ne représentent qu'une minorité au sein du Corps des Forêts, mais font souvent référence, au niveau local comme au plan national (Merveilleux du Vignaux 2003). Certains ingénieurs forestiers ont été de fervents partisans de la création des Parcs nationaux en France dans les débats qui ont alimenté les milieux de protection de la nature au début du XX<sup>ème</sup> siècle. Cependant, les forestiers français resteront relativement absents des débats qui amèneront à la loi de 1960 sur les Parcs nationaux.

L'histoire de cette opposition entre un Etat omnipotent et omniscient, représenté par son administration des Eaux et Forêts, oeuvrant contre une société rurale, nous semble être encore très présente dans une partie de la pensée collective française. Cette référence alimente fréquemment les critiques portées à l'encontre des gestionnaires d'espaces protégés, accusés de perpétuer une tradition multiséculaire de dénégation des intérêts locaux et suspectés d'a

---

<sup>1</sup> 1859 : loi sur le contrôle des défrichements en forêts privées. 1880 : loi sur la fixation des dunes et le reboisement. 1882 : loi sur la restauration des terrains en montagne.

priori négatifs concernant l'impact des activités rurales sur les milieux naturels. On peut remarquer qu'il n'existe pas de telle opposition avec les Réserves de chasse créées par et pour la noblesse. Ceci s'explique sans doute par le fait que la Révolution française a redonné le droit de chasse aux paysans et que donc depuis deux siècles les questions cynégétiques sont en grande partie entre les mains des ruraux.

## **1.2 Naissance de la politique de protection des espaces naturels aux USA. Un mouvement qui fait toujours référence.**

Nous allons maintenant aborder la constitution du mouvement de protection des espaces naturels aux Etats-Unis, non seulement parce qu'il fut à l'origine des premiers Parcs nationaux, qui servirent de modèle à de nombreux pays, mais aussi parce que cette conception américaine sert encore très souvent de modèle et de référence.

Une des premières suggestions de créer un Parc national fut faite par un artiste du nom de George Catlin, alors qu'il observait les paysages du Montana, à la confluence des rivières de Yellowstone et du Missouri. Il écrivit alors dans son journal que cet endroit devait être mis de côté « en tant que Parc de la nation, qui contiendrait les hommes et les bêtes, dans toute la fraîcheur de la beauté de leur nature »<sup>2</sup>. Puis, c'est en pleine guerre de Sécession, qu'Abraham Lincoln, Président de l'Union, signe le 29 juin 1864, le premier décret protégeant la vallée du Yosemite et les séquoias de Mariposa Grove, alors que l'assemblée législative californienne y était opposée. On ne parle pas encore de Parc national, mais la notion de Parc naturel fait son apparition, de même que les premiers opposants.

Ce n'est finalement qu'une quarantaine d'années après la suggestion de Catlin que sera créé le premier Parc national. Après plusieurs expéditions scientifiques confirmant l'intérêt et la beauté de la région, le Président Grant décrète la création de Parc national de Yellowstone, le 1 mars 1872<sup>3</sup>. L'ère moderne des politiques de protection des espaces commence sur ce territoire de 880 000 ha. Les motifs de ce zonage visent à la fois à en préserver le caractère naturel pour être accessible à la récréation de tous et des générations futures et à réduire au minimum les activités de développement pour ne pas déranger les habitats, la faune et la flore.

---

<sup>2</sup> He wrote in his journal that this place ought to be set aside as a « nation's park, containing man and beast, in all the freshness of their nature's beauty » (Wright 1996, citant Caltin 1841)

<sup>3</sup> Ces grands espaces protégés n'étaient pas inhabités, de petites populations d'indiens y résidaient ou y avait résidé, ou encore utilisaient ces espaces comme territoires de chasse. Ainsi, par exemple, les premiers explorateurs de Yellowstone rencontrèrent un groupe d'indiens Shoshone, les Sheepaters, qui n'ont pas survécu au commerce de la fourrure (Pritchard , 1990).

Cependant, la question de la préservation des ressources naturelles n'était pas encore à l'ordre du jour dans une société où elles étaient considérées comme illimitées. D'après Wright (1996), ceci est sans doute la raison principale qui explique l'absence de la question de la protection de la faune dans les débats précédant la création et dans l'acte même du Parc national.

Pendant les 18 années suivant la création de ce Parc, il n'y eut que peu d'intérêt en faveur de la protection de nouveaux grands espaces. L'époque était encore à la découverte et à la conquête de l'Ouest, à la colonisation et à la mise en valeur des terres plus qu'à la protection des espaces. Ce n'est qu'en 1890 que sont créés les Parcs nationaux du Yosemite, Séquoia et du Général Grant. Pendant les 25 années qui suivirent le nombre de Parcs s'étoffait peu à peu. Chaque proposition rencontrait à un degré variable une opposition au classement de terres qu'on pouvait mettre à profit pour la production. Les Parcs qui s'ajoutèrent furent ceux qui bénéficiaient d'un soutien local, souvent dû à quelques personnes influentes ayant des relations avec les membres du Congrès. Ils étaient également souvent constitués sur des terres jugées impropres aux autres activités. De nouvelles législations permirent la diversification des outils de protection et, ainsi, en 1918 le Département de l'Intérieur avait supervisé la création de 14 Parcs nationaux, 21 monuments nationaux et deux Réserves. La gestion des ressources de ces différents Parcs était peu homogène. Quelques unes des aires les plus reculées ne recevaient qu'un appui limité du public et du Congrès et n'avaient aucun moyen de mettre en œuvre une politique de gestion ou de protection. D'autres étaient gérées principalement en faveur de la production forestière et des espaces pastoraux. Presque tous ces espaces souffraient de braconnage, de la chasse commerciale, du vol de ressources et du vandalisme. Frustré par cette incapacité des Parcs à juguler la pression des activités humaines, le Secrétaire de l'Intérieur, Lewis Lamar, réquisitionna l'armée en 1886 pour protéger les plus grands Parcs, comme ceux de Yellowstone et du Séquoia. L'armée stationna à Yellowstone jusqu'en 1918. En 1916 est créé le Service des Parcs Nationaux américains, avec comme objectif d'uniformiser la gestion des différentes aires protégées. Les deux premières décennies d'existence de cette institution sont marquées par les pressions que lui font subir les représentants de certains intérêts sectoriels (miniers, forestiers, ranchers, promoteurs de barrages) pour rogner les limites des aires protégées voire les mettre en exploitation (Wright *idem*, p.9). C'est d'ailleurs pour freiner l'appétit de certaines filières sur le domaine public, qu'au début du XX<sup>ème</sup> siècle, le Président Roosevelt demande à Pinchot d'élaborer une politique de gestion durable des ressources renouvelables.

Le lecteur intéressé par cette thématique trouvera dans l'ouvrage de James Pritchard un historique passionnant des relations entre gestionnaires du Parc, scientifiques, éleveurs, chasseurs, administrations, associations et public sur le territoire de Yellowstone, depuis sa création jusqu'à nos jours (Pritchard 1999). Cette perspective historique permet de mettre en lumière l'évolution des perceptions de la nature, le rôle que celles-ci tiennent dans les relations entre les différents groupes d'acteurs et, réciproquement, la manière dont la société perçoit la gestion d'un Parc national. L'auteur retrace également l'évolution des polémiques et des négociations entre les gestionnaires, chasseurs et éleveurs. Ainsi, loin d'une vision d'un Parc extra-territorial, la perspective historique montre un processus d'interaction constant entre ces groupes d'acteurs, processus qui oscille selon les époques entre dialogue, négociations, compromis et conflits. Enfin cette perspective montre également les évolutions des pratiques des gestionnaires : du nourrissage des bisons, des élans et des ours, de leur tir lorsqu'ils sont jugés trop nombreux à la non-intervention ; du tir des prédateurs (coyotes et loups) à leur protection et à leur réintroduction ; de la lutte contre les grands incendies au laisser-faire (Pritchard 1999).

Les auteurs américains reconnaissent généralement que les politiques de protection de la nature ont émergé de deux courants principaux (Davenport et Rao 2002). Un premier où le patrimoine naturel doit être protégé à l'état de nature sauvage - wilderness -, pour symboliser la grandeur de la civilisation américaine dans un contexte de crise culturelle de la société américaine. En effet, celle-ci nourrissait alors un complexe d'infériorité vis-à-vis des développements artistiques européens et essuyait des critiques au plan international sur la gestion commerciale des sites naturels comme les chutes Niagara. Le second courant, dans la perspective hygiéniste de cette époque, soutient l'ouverture des Parcs naturels aux populations urbaines pour leur permettre de se ressourcer loin du stress des villes industrielles. Cette seconde perspective bénéficie d'un important soutien du lobby ferroviaire auprès du Sénat américain, dans une stratégie qui anticipe le futur développement du tourisme de nature. Ces deux mouvements sont complémentaires, le support du public et du lobby ferroviaire permettant de faire contrepoids aux oppositions de certains intérêts sectoriels. On retrouve cette double perspective dans le mandat des espaces protégés américains qui doivent à la fois veiller à protéger certains territoires et aussi en faire profiter le public. Celle-ci se retrouve également dans l'organisation spatiale des Parcs nationaux américains en trois zones principales : la wilderness area (zone sans activité humaine, sauf quelques chemins de

randonnée), la national recreation area (espace de loisirs et d'attraction et de protection de la nature), le centre d'information (espace d'accueil).

Beaucoup de pays adoptent cette nouvelle idée de Parc national : l'Australie crée son premier Parc en 1886, le Canada en 1887, la Nouvelle Zélande en 1894 et l'Afrique du Sud en 1898. Le mouvement mondial de protection des espaces est lancé de même que les mouvements qui s'y opposent. Ainsi, les premières décennies d'existence des aires protégées sont marquées par les pressions des intérêts sectoriels pour permettre l'exploitation de ces espaces et par les réactions des protectionnistes pour tenter de les y soustraire. La question de la territorialisation des espaces protégés (et particulièrement des Parcs nationaux) est alors celle d'une concurrence entre différentes filières pour l'appropriation et la mise en exploitation des territoires dans un contexte de développement des sociétés industrielles.

### **1.3 Naissance des politiques de protection de la Nature en France.**

En France, la politique de protection de la nature, telle que nous la connaissons aujourd'hui, naît dans la deuxième moitié du XIXème siècle à partir de mouvements aux motivations variées, relativement indépendants et s'intéressant à des espaces différents (paysages pittoresques, sommets prestigieux, habitat d'espèces menacées, etc.).

Le mouvement romantique, représenté par des écrivains et des penseurs comme Hugo, Mérimée ou de Montalembert, s'intéresse d'abord à la protection du patrimoine architectural, monumental et esthétique. Celui-ci naît aux suites des actes de vandalisme observés sous la Révolution. Leur objectif est d'obtenir la création d'une institution de protection du patrimoine historique. En 1841, est promulguée la première loi permettant l'expropriation pour racheter des monuments. Le mouvement est lancé et il aboutira progressivement à l'élaboration d'une politique nationale de protection du patrimoine culturel puis naturel. Ainsi, la loi de 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, légendaire ou pittoresque a abouti à l'inscription de plus de 5000 sites et au classement d'environ 2700 autres<sup>4</sup>. Le devenir de ces sites est très variable, certains ayant disparu et d'autres bénéficiant toujours d'un statut de protection plus d'un siècle après leur classement. Ce texte est important car il donne, pour la première fois en France, une assise juridique aux actions de protection des espaces. Il préfigurera les textes relatifs aux Réserves

---

<sup>4</sup> A prendre dans le sens de site inscrit et site classé.

naturelles (modification de l'article 8 de la loi de 1930 en 1957), aux Parcs nationaux (1960) et à la protection de la nature (1976).

Revenons à présent en arrière pour nous intéresser au mouvement artistique. C'est en 1853, que les peintres de l'Ecole de Barbizon parviennent à faire classer par Napoléon III les premières séries forestières<sup>5</sup> de la forêt de Fontainebleau, afin de les soustraire à l'exploitation par les agents des Eaux et Forêts. D'autres séries suivront à Fontainebleau (de 1861 à 1945) comme dans d'autres forêts (Malmaison, Rambouillet, hospices de Nancy et Epinal, etc.). Même si elles sont classées pour leur valeur esthétique, ces séries forestières forment le premier réseau de Réserves naturelles.

Suite à ce premier mouvement, d'autres types de Réserves sont créés : pour la protection des écosystèmes forestiers (Réserves botaniques ou biologiques) ou des espèces cynégétiques (Réserves de chasse des Bauges, Chambord, Mercantour, Mont Vallier, Pic d'Ossau). Les scientifiques et naturalistes mènent aussi leur bataille pour la conservation de certains espaces et espèces menacés : création de la Réserve des Sept Iles en 1912 pour la protection du macareux moine à l'initiative de la Ligue pour la Protection des Oiseaux, Réserve de la Camargue en 1927, Réserve de Néouvielle dans les Pyrénées (1935) et Réserve du Lauzanier en Haute-Ubaye (1936) à l'initiative de la Société nationale Zoologique. Ces Réserves n'ont pas de statut juridique proprement dit avant 1957, mais leurs gestionnaires en ont acquis la maîtrise foncière sous forme de convention ou de location (Leynaud 1985).

Des associations sportives, culturelles et touristiques, comme le Club alpin français (CAF) et le Touring club de France, ou des associations régionales comme les Sociétés des touristes savoyards et dauphinois vont également avoir un poids important dans l'avancée des politiques de protection des espaces. Pour le CAF, il s'agit de protéger les sommets montagnards et les animaux qu'ils voient lors de leurs ascensions, pour les associations culturelles ou touristiques il s'agit plus de protéger des sites et des paysages. Mauz (2003) et Zuanon (1995) donnent une illustration du rôle de ces associations dans la création des Parcs nationaux de la Vanoise et des Ecrins. Elles militent, souvent en collaborant avec des ingénieurs forestiers, pour la création de Parcs nationaux français. Mais, en cette première moitié du XXème siècle, leur action demeure limitée du fait de l'absence du soutien du public. En effet, la France, contrairement à d'autres pays comme l'Angleterre, demeure encore très proche de ses racines rurales et les paysages agricoles sont encore peu

transformés. De plus, elles font face à l'opposition des propriétaires terriens qui constituent une force sociale non négligeable sous la III<sup>ème</sup> République (Charles et Kalaora 2003). Ainsi, dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, malgré plusieurs projets en cours, une seule création de Parc national verra le jour sur la Commune de la Bérarde en Oisans (voir Zuanon, *op. cit.*). En effet au niveau national, l'administration forestière est plus intéressée à créer dans ses colonies des Parcs nationaux répondant aux standards internationaux. Sous l'impulsion des plus grands noms de la grande chasse sportive et de la zoologie africaniste française plusieurs espaces protégés sont mis en place : entre 1926 et 1935, création d'un réseau de Réserves et Parcs à Madagascar, en Centrafrique, au Sénégal, au Cameroun, en Guinée, création de Parcs nationaux et Réserves en Afrique du Nord (Algérie, Tunisie). Mais ce qui est vrai au niveau national ne l'est plus forcément au niveau régional, où certains ingénieurs forestiers peuvent jouer un rôle important dans la formulation des projets de Parcs nationaux (voir Zuanon, *op. cit.*, et Merveilleux du Vignaux, *op. cit.*).

La naissance des politiques de conservation en France est le fait de multiples mouvements sans véritable coordination entre eux. Cette absence de convergence s'explique par des motivations très différentes : protéger des paysages pittoresques, protéger des sommets montagneux, protéger des espèces menacées ou des populations de gibier, créer de vastes espaces protégés dans les colonies. Combinée avec d'autres facteurs comme les deux guerres mondiales ou l'attachement de la France à ses racines rurales, elle explique le retard français dans la création d'espaces protégés.

Selon certains auteurs, comme Charles et Kalaora, c'est à cette époque que se concrétise la divergence entre une nature sauvage idéalisée et une nature anthropique transformée :

« La polarisation contradictoire évoquée précédemment entre une nature épurée du loisir et une nature anthropisée, nourrie du travail des hommes, mais sans droit de cité au sens littéral du terme. Polarisation qui nous semble particulièrement importante pour saisir la diversité mais aussi les paradoxes des attitudes, des points de vue, des aspirations qui animent de façon multiforme les pratiques des acteurs sociaux d'aujourd'hui. [...] La projection sur la nature d'une vision héritée du romantisme, privilégiant l'émotion, la sensibilité et la subjectivité, mais aussi liée aux transformations massives des conditions de vie de la modernité contemporaine essentiellement liée aux registres de la ville, situe la majeure partie de la population en décalage, voire en rupture avec la réalité des pratiques et des fonctionnements sociaux et institutionnels des professionnels et des techniciens du domaine. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays bénéficiant de points de vue plus homogènes, en France les deux univers d'une nature ouvragée et celle d'une nature contemplée, ludique ou

---

<sup>5</sup>

Ces réserves forestières à vocation paysagère étaient dénommées séries artistiques.

indifférenciée ne cohabitent pas facilement dans l'imaginaire et les pratiques collectives. Ils restent largement antithétiques et constituent le support de systèmes de valeur opposés. Ils correspondent à deux types d'appropriation conçus comme antinomiques, que recoupe la distinction urbains-ruraux. » (*op. cit.*).

Contrairement à ces auteurs, nous pensons que cette opposition en terme de urbain-rural est trop manichéenne et doit être dépassée, du moins dans sa généralisation comme explication des ressorts psychologiques sous-tendant les conflits sur les politiques de protection des espaces et des espèces. En effet, la dichotomie urbain-rural nous semble souvent porter un biais normatif implicite supposant des populations locales, traditionnelles et rurales, et donc légitimes, et des populations extérieures, urbaines, porteuses de l'illusion d'une nature vierge, et donc illégitimes car méconnaissant la réalité des contextes ruraux. Bien souvent, comme l'a montré Mermet (2002) cette rhétorique est utilisée pour masquer des oppositions de filières sur les territoires, filières qui sont porteuses de visions de la nature et projets de territoires différents. Ainsi, selon nous, l'histoire des espaces protégés montre, bien plus souvent, une tentative d'articulation (ou de zonage spatial) des concurrences entre filières dans une perspective d'aménagement du territoire que l'imposition de contraintes par des élites urbaines sur des communautés rurales.

#### **1.4. Evolutions des politiques de protection dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle.**

##### Evolutions aux USA :

Aux Etats-Unis, l'absence d'une stratégie globale visant à créer un système d'aires protégées a entraîné la constitution d'un réseau d'espaces aux objectifs très disparates. On y trouve des espaces célébrant des éléments de la révolution industrielle ou l'habileté des transformations humaines, d'autres portant la mémoire de batailles importantes, certains visant à protéger la culture des Indiens, d'autres encore gérés pour l'accueil du public et enfin les "joyaux de la couronne" destinés à conserver des paysages spectaculaires. Finalement, peu d'espaces protégés furent créés d'abord pour préserver leurs écosystèmes (Parcs nationaux Olympic pour la protection de la seule forêt humide tempérée des USA, des Everglades pour ses zones humides et Denali pour ses montagnes). En effet, ce n'est que progressivement au cours du XX<sup>ème</sup> siècle que l'idée de protéger les espaces pour maintenir le fonctionnement des écosystèmes va se développer. Pour les scientifiques, à l'instar d'Adams pour le Parc national de Yellowstone, il s'agit de rompre avec les pratiques naturalistes passées, trop descriptives et

trop orientées vers la collection. Il s'agit de comprendre les relations entre les espèces et leur environnement. Les espaces protégés peuvent représenter un lieu privilégié pour un tel travail. La protection de territoire faiblement anthropisée, doit permettre aux écologues de comprendre le fonctionnement de tels systèmes. Cette écologie écosystémique, synthétisée par les frères Odum (1953), aboutit à décrire des diagrammes d'évolution pour les différents milieux naturels. Ces milieux, lorsqu'ils ne sont pas soumis à des perturbations anthropiques, atteignent un stade d'équilibre à la diversité spécifique maximum, le climax. C'est cette vision scientifique, centrée sur des systèmes naturels autorégulés, qui selon de nombreux auteurs, a servi de rationalité à la mise en place des politiques de protection de la nature visant à exclure l'homme. Il nous semble plutôt que cette assertion surestime fortement la motivation qui aurait conduit à protéger des territoires de toute présence humaine pour conserver des écosystèmes vierges (sauf peut-être dans certaines colonies), alors qu'une perspective historique semble montrer que le principe d'exclusion s'est plutôt porté vers certaines activités (et non toute présence humaine) particulièrement dégradantes. Néanmoins, la perspective Odumienne restera un axe majeur des recherches en écologie dans les espaces protégés jusque dans les années 1960-1970 et le début des travaux sur les théories des perturbations. Pour les gestionnaires d'aires protégées, ces perspectives scientifiques vont signifier la nécessité de devoir changer leurs pratiques, jusque là orientées vers une gestion paternaliste et anthropocentrée de la nature : nourrissage des animaux, tirs de régulation des prédateurs, lutte contre les incendies voire introduction d'espèces exotiques. Progressivement les gestionnaires vont se réorienter vers la non-intervention et la gestion basée sur les récentes avancées de l'écologie des populations. Mais, jusque dans les années 1970, ces pratiques restent encore largement fondées sur la gestion ou la protection d'une espèce, dans une vision d'une nature à l'équilibre, sans que soit pris en compte le fonctionnement de l'écosystème dans sa globalité. Il faudra attendre les avancées des travaux en écologie des populations des années 1960, pour que les notions de régulation densité-dépendante changent ces pratiques. Par exemple, ce n'est qu'en 1967 que cesse le tir des populations d'élans jugées trop nombreuses à Yellowstone (voir Pritchard, *op. cit.* sur les évolutions de gestion dans ce Parc).

#### Evolutions en Europe :

En Europe, les idées de politiques de protection de l'espace sont diffusées par l'organisation de plusieurs conférences internationales<sup>6</sup> (voir par exemple, le tableau de Merveilleux du

---

<sup>6</sup> 1909 : Se tient à Paris le 1<sup>er</sup> congrès international pour la protection des paysages.

1913 : Organisation à Berne du 1<sup>er</sup> congrès international pour la protection de la nature. Le congrès forestier international émet un vœu en faveur de l'établissement ou l'extension dans chaque pays des Parcs nationaux.

Vignaux, *op. cit.*). Celles-ci ont joué jusqu'à aujourd'hui un rôle très important pour l'échange d'expériences et la diffusion des évolutions des idées dans les politiques de conservation. En Europe, les idées de création de Réserves et Parcs nationaux sont largement reprises par les différents Etats. Plusieurs Parcs nationaux sont créés dès le début du siècle (1909 pour la Suède, 1818 pour l'Espagne, 1922 pour l'Italie, Angleterre et Allemagne). Mais les conceptions diffèrent selon les pays : Parcs centrés sur la protection des paysages et fortement habités en Angleterre, Parcs citadins en Allemagne. Contrairement à une idée largement répandue, le modèle américain se trouve profondément transformé dans le contexte européen, comme le note Merveilleux du Vignaux (*op. cit.*, p. 35-36) :

#### Evolutions en France :

En France les politiques de protection de la nature sont marquées par le développement de deux courants différents : soit la création de Réserves naturelles, soutenues par des naturalistes ou des scientifiques pour protéger des espèces et/ou des milieux particulièrement intéressants et menacés, soit la création des Parcs nationaux à la française dont l'ambition est de concilier protection, tourisme et revitalisation de territoires ruraux en déprise.

Le constat de la disparition d'espèces ou de milieux remarquables est le plus souvent le fait de naturalistes ou de scientifiques. Cette logique aboutit à protéger ce qui est rare, typique ou fortement menacé. L'action est alors orientée vers la protection d'espaces restreints (Réserves naturelles notamment) contre des activités humaines en plein développement et souvent très dégradantes : intensification agricole, forestière ou minière, infrastructures, urbanisation. Pour Lefeuvre (Lefeuvre 1990) : « Il semble que cette prise en charge de la protection de la nature par les naturalistes ait retardé une certaine ouverture et une prise de conscience plus générale, celle du grand public et celle des administrations ». Cette stratégie de sauver l'exceptionnel dans une logique de « protéger ce qui pouvait encore l'être » était nécessaire à ce moment de notre histoire. L'action de ces hommes était donc indispensable et salutaire. Mais pour beaucoup d'auteurs, elle a aboutit à maintenir l'idée d'une séparation entre l'homme et la nature, d'une nature exceptionnelle et d'une nature ordinaire. Et même si l'affirmation de la nécessité de prendre en compte une nature anthropisée est apparue très tôt (comme on le verra par exemple avec les débats sur les Parcs nationaux), sa mise en acte dans la politique nationale se fera progressivement des années 1970 aux années 1990, à cause de cette vision

---

1923 : Se tient à Paris le congrès international de la nature, des sites et monuments naturels.

1931 : Se tient à Paris le deuxième congrès international pour la protection de la nature.

1933 : Convention à Londres sur la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel.

élitiste d'une nature exceptionnelle à protéger des actions anthropiques. Si ce constat est sans doute en partie vrai, nous pensons qu'il mérite d'être replacé dans le contexte de l'époque pour être nuancé. En effet, si la politique de protection est concentrée sur un très faible pourcentage du territoire (moins d'1%), c'est aussi que les moyens (financiers, administratifs et politiques) des environnementalistes sont faibles, et que jusqu'au début des années 1980 les politiques sectorielles demeurent largement hermétiques aux revendications environnementales (et encore aujourd'hui cette intégration reste très problématique). C'est essentiellement à travers la crise de légitimité traversée par les filières intensives, le développement d'outils financiers adéquats (agri-environnement ou fonds Leader par exemple), l'émergence d'une politique européenne de protection de la nature ordinaire et plus largement d'une prise de conscience généralisée des impacts de nos modèles de développement sur l'environnement quotidien que s'est fait le passage vers la nécessité de protéger nos espaces "ordinaires".

Ensuite, le courant des Parcs nationaux est issu du courant aménagementiste des années de reconstruction d'après guerre<sup>7</sup>. Comme le montre les travaux récents sur l'histoire des Parcs nationaux, la loi de 1960 synthétise, dans le concept de « Parc national à la française », trois visions élaborées durant cette première moitié de siècle de ce que devrait être un Parc national:

- celle de Gilbert André pour qui les Parcs doivent être le moyen de sauver les sociétés montagnardes (le tourisme permettant de redynamiser l'économie locale) et avec elle la société urbaine qui pourra venir se ressourcer, se fortifier, au contact d'une nature rude et préservée.
- Celle du Docteur Couturier et des chasseurs d'un Parc national pour sauver le bouquetin,
- Celle des alpinistes pour la sauvegarde des grands ongulés<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>

Comme le notait Reynaud : « Les Parcs nationaux sont en France l'expression directe de la politique volontariste d'aménagement du territoire, conçue et appliquée dans les années 60-70. Créés à la même époque que d'autres instruments de cette politique (Sociétés d'Aménagement Foncier, Compagnies d'Aménagement, Groupements Fonciers, loi foncière, loi d'orientation agricole), ils sont à la fois un espace de vie pour les communautés paysannes montagnardes qui utilisent les pâturages d'altitude (interdits en général aux activités marchandes), espaces forestiers, espaces de loisirs et de détente pour les visiteurs, espaces de recherche et d'observation pour la communauté scientifique. Ils sont aussi l'espace de pouvoir pour le Directeur de l'institution, tout en restant sous la dépendance des multiples réseaux des pouvoirs locaux. Ils sont enfin le territoire, respecté et défendu, de la faune et de la flore sauvage, qui a très souvent, avec la beauté des paysages, justifié leur création. « Sanctuaires de nature » et lieux privilégiés d'étude des écosystèmes montagnards, « jardins pour tous » pour 3.000.000 de visiteurs, espace protégé et programmé par une institution d'Etat, refuge de la vie pastorale en altitude et territoire de chasse pour les résidents, les Parcs nationaux sont bien souvent, pour ceux qui le fréquentent, « le territoire des autres ». *op.cit.*, cité par Kalaora et Charles, 2003, p.17).

Selon Mauz, dans les deux projets du Parc des chasseurs et des alpinistes : « si le Parc n'est pas conçu pour les habitants du lieu, il n'est pas d'avantage conçu pour les urbains. Certes, les notables qui chassent en Haute-Maurienne et en Haute-Tarentaise, de même que les alpinistes, sont des gens des villes ou d'origine urbaine, mais ce n'est pas comme tel qu'ils se définissent et

Comme le montrent ces trois visions, il semble que ce soit le projet de la Vanoise qui ait le plus influencé l'élaboration du texte de la loi de 1960. Ceci s'explique sans doute par le fait que Gilbert André, fervent partisan d'un Parc national culturel en Vanoise, a beaucoup œuvré dans le sens d'une sensibilisation des élites politiques, administratives, industrielles et intellectuelles françaises (Zuanon 1995; Mauz 2002a; Charles et Kalaora 2003; Mauz 2003; Merveilleux du Vignaux 2003).

La loi de 1960 organise les Parcs nationaux français autour d'un zonage concentrique. Une zone centrale destinée à la protection et à la vision (mais où les activités pastorales et forestières sont autorisées), une zone périphérique destinée à recevoir les aménagements touristiques et permettre ainsi un développement des économies territoriales et des Réserves intégrales où toute activité autre que scientifique serait prohibée<sup>9</sup>. Mais si les Parcs nationaux français visent à la fois à la préservation des économies montagnardes (même au cœur de la zone centrale) et à la protection des espaces et des espèces, pourquoi sont-ils taxés d'exclure l'homme ? C'est que, pour beaucoup, la séparation entre zone centrale et zone périphérique n'a pas permis au développement et à la protection (aux populations locales et à l'équipe du Parc) de se rencontrer. Pour Mauz et pour Charles et Kalaora, la raison en est qu'entre la synthèse de Pradelle et la loi élaborée par le service des Eaux et Forêts on est passé d'un projet d'aménagement régional à un Parc national fortement structuré en établissement public (zone de protection), entouré d'une zone périphérique (zone de développement) laissée dans un régime général un peu aménagé. Pour Merveilleux du Vignaux, la disjonction de cette synthèse initiale entre protection et développement vient « d'un arbitrage fâcheux ». En effet, lors de la rédaction du décret d'application de la loi, le Ministère de l'Agriculture et le Ministère de la Construction se disputaient pour savoir qui aurait la tutelle de la zone périphérique. Le Premier Ministre trancha en faveur de ce dernier, donnant ainsi au Préfet et à ce Ministère la responsabilité du développement en zone périphérique. Si cet arbitrage avait sa logique, le faible intérêt porté par les Préfets aux zones périphériques (souvent éloignées des centres de pouvoir locaux) ainsi que la diminution des pouvoirs de ce Ministère n'ont jamais fait de cette zone une priorité : « L'Etat a continué, sous diverses formes, à verser des

---

œuvrent pour la constitution d'un Parc national. Ils parlent et agissent en tant que pratiquants de la montagne : celle-ci est pour eux un terrain de chasse, ou de sports, de même qu'elle est, pour les naturaliste, un laboratoire. Le Parc a pour objectif de maintenir en état, de pérenniser la vocation qu'ils lui ont assignée. Le projet de Couturier comme celui du CAF sont ainsi pensés par des pratiquants de la montagne pour des pratiquants de la montagne » (Mauz 2003, p.41).

<sup>9</sup> Jusqu'à présent il n'existe qu'une seule zone intégrale, celle du Lauvitel dans le Parc national des Ecrins (700 ha).

subventions pour les zones périphériques mais elles ont de plus en plus été considérées par les collectivités locales comme des compensations pour les transferts de compétence subis et les contraintes imposées en zone centrale ; au pire, au lieu de concentrer les moyens disponibles sur une opération intéressante, on assiste même parfois au saupoudrage entre toutes les Communes de la zone périphérique » (*idem*, p. 71). Pour Charles et Kalaora, c'est cet arbitrage et le fait d'avoir confié la rédaction de la loi à l'administration des Eaux et Forêts qui entraînent « un sentiment de trahison de la part des concepteurs du projet et un sentiment de frustration des populations locales qui s'estiment flouées. Sans compter les rancoeurs que peut réveiller l'attribution à l'administration forestière, souvent honnie des populations locales, de la gestion de territoires soumis à des réglementations qui en aliènent partiellement la jouissance » (*op. cit.*, p. 19).

Si nous insistons ici sur la naissance de la loi sur les Parcs nationaux, c'est que celle-ci montre la complexité des projets qui lui ont préexisté et la dépendance vis-à-vis des politiques d'aménagement et des arbitrages réalisés à l'époque. Cet historique montre que la création des espaces protégés est plus complexe que la simplification souvent présentée d'une protection des urbains contre le développement des ruraux. Nous n'avons pas la place ici de revenir sur les différents projets qui ont précédé la création des différents Parcs nationaux français, mais les histoires que nous raconte Merveilleux du Vignaux montrent clairement que chaque Parc est né de la synthèse de différents projets de territoire, sous-tendus chacun par des aspirations sociales légitimes, le plus souvent associée à un mode de mise en valeur oligospécifique (favorisant un petit nombre de filières<sup>10</sup>). Les « locaux » n'étaient pas extérieurs à ces différents projets. Parfois promoteurs d'un projet, parfois simples partisans ou encore opposants, leur rôle a varié en fonction des contextes et des époques selon leurs intérêts particuliers et le type de développement qu'ils imaginaient le plus approprié pour leur territoire<sup>11</sup>.

### Conclusion :

La première grande moitié du XX<sup>ème</sup> siècle a vu la constitution des premiers outils des politiques modernes de protection des espaces naturels. Les motifs qui ont présidé à ces

---

<sup>10</sup> Un Parc pour la grande faune, un Parc pour un développement des territoires ruraux par le tourisme, un Parc pour protéger des paysages pittoresques, un Parc pour les alpinistes.

Ainsi par exemple, la Commune des Cauterets a toujours soutenu la création du PN des Pyrénées Orientales car celui-ci lui permettait de sécuriser le bon fonctionnement de ses sources thermales (contre un projet de barrage d'EDF). De même que les conseils généraux qui avaient pour la plupart voté des motions favorables au Parc dans les premières années des projets, ont souvent fait volte-face quand les potentialités de développement offert par le tourisme hivernal leur a paru plus avantageux.

politiques sont extrêmement variés et ont abouti, selon les cultures et les contextes, à une palette très large d'outils. Les logiques scientifiques ont relativement peu présidé à la création de ces premières aires protégées, à l'exception des premières Réserves naturelles<sup>12</sup>. Par contre, dans de nombreux pays, l'idée de protéger des paysages, jugés exceptionnels, semble avoir été une motivation première à la mise en place de politiques de protection. Ces politiques visaient alors à offrir une alternative de développement à des territoires en cours de colonisation ou en déprise, face à la spécialisation et à l'intensification de l'exploitation de régions entières par certaines activités.

Les années soixante-dix vont marquer un tournant dans les politiques de protection des espaces. Elles sont caractérisées à la fois par le développement du mouvement environnemental au sein de nos sociétés, par le développement des sciences de l'écologie, par l'évolution de la perception des relations entre homme et nature, par un développement et une diversification importants des outils de protection de l'espace et par un apprentissage collectif favorisant l'intégration des aires protégées dans leur territoire.

## **1.5. Evolution des politiques de protection des espaces depuis les années 1970.**

### Un fort développement et une grande diversification des outils de protection zonée de l'espace.

Les années soixante-dix représentent la période d'intégration des préoccupations environnementales dans les champs sociaux et politiques dans le contexte des premières grandes catastrophes écologiques. Ce phénomène se traduit dans les différents pays occidentaux par la constitution du champ de l'environnement comme politique publique spécifique. Pour les politiques de protection de l'espace, cela se traduit par un fort développement de différents outils d'intervention sur les territoires : Réserves de chasse (1951 et 1979), Réserves naturelles (1957), Réserves biologiques domaniales, forêt de protection, Parcs nationaux (1960), Parcs naturels régionaux (1967), Conservatoire du Littoral (1974), loi sur la protection de l'environnement (1976, listes rouges et Arrêté de Protection de Biotope ; zones ND des plans d'occupation des sols<sup>13</sup>), conservatoires régionaux d'espace naturels,

---

<sup>12</sup> Nous verrons par la suite que les réserves naturelles ont dans de nombreux cas servi à d'autres stratégies que celle de protection d'une espèce ou d'un milieu particulier.

<sup>13</sup> Les zones ND correspondent dans les documents d'urbanisme communaux, aux zones qui doivent être protégées contre l'urbanisation en raison de la qualité des sites, des milieux naturels ou paysage et de leur intérêt notamment d'un point de vue esthétique, historique ou écologique.

espaces naturels sensibles des Départements (1961, 1976 et 1985), bande des 100 mètres de la loi littoral (1986), sites Natura 2000 qui viennent compléter la loi de 1930 sur la protection des monuments naturels et artistiques, historiques, légendaires ou pittoresques. Cette grande diversité, et même profusion, a été fortement critiquée à la fois pour son manque de lisibilité et pour sa faible efficacité (faible emprise de ces espaces protégés sur la surface totale du territoire national) bien qu'elle soit aussi considérée, par d'autres, comme une richesse du fait de son adaptabilité aux différences de contextes entre territoires (en fonction du patrimoine, des menaces, des superficies à protéger, des acteurs).

Cette spécialisation de l'intervention publique dans des approches zonées est caractéristique des politiques transectorielles : politiques de la ville, de développement local, d'environnement (déchets et eau) et de protection de la nature. En effet, ces nouveaux problèmes émergents nécessitent pour leur résolution, plus encore que les problèmes politiques classiques, un décloisonnement administratif et institutionnel. Les champs de politiques transversaux sont donc logiquement les premiers lieux d'expérimentation du décloisonnement et de coordination entre les différentes administrations et les acteurs du territoire (Duran et Thoenig 1996). Le zonage permet d'instaurer, soit une discrimination positive à l'égard de territoires en crise (notamment dans les politiques de la ville) ou en déprise (politiques de développement rural), soit une protection d'un patrimoine naturel. Le zonage est donc vu comme un outil de territorialisation de l'action publique. Il permet une adaptation plus souple des politiques publiques sectorielles, soit par des incitations, soit par des restrictions. Le ciblage territorial favorise le rapprochement de ces politiques et des besoins spécifiques de certains territoires (Siné 2001).

On retrouve ce mouvement de fort développement et diversification des politiques zonées de protection de l'espace à l'échelle mondiale. Ce mouvement s'accélère au cours des années 1990 mais principalement dans trois grands domaines : espaces protégés marins de grande superficie, aires protégées tropicales dotées de faibles moyens et très fort développement de nouvelles catégories d'espaces protégés intégrant les activités humaines (Green et Paine 1997).

#### De l'écologie systémique à la biologie de la conservation et à l'écologie du paysage :

C'est au début des années 1970 « que s'effectue le divorce entre deux conceptions du développement des sciences biologiques. L'une entraîne la fragmentation, la remise en cause, la marginalisation puis la relégation des sciences naturelles traditionnelles, comme la

botanique ou la zoologie, tout en favorisant la spécialisation à outrance par une focalisation de la recherche sur les mécanismes cellulaires et moléculaires. L'autre favorise l'émergence d'une science en gestation depuis plus d'un siècle, l'écologie, s'appuyant au contraire fortement sur les acquis des sciences du vivant pour aborder l'étude des niveaux d'organisation supra-individuel (population, peuplement, écosystème), c'est-à-dire des systèmes biologiques complexes qui composent la biosphère. » (Lefevre, *op. cit.*, p.41). Les années soixante et soixante-dix voient les premières évolutions de l'écologie, passant d'une écologie déterministe s'intéressant à des écosystèmes peu perturbés (dont le Programme Biologique International lancé en 1964 est un exemple) à des travaux qui prennent en compte les perturbations, s'intéressant d'abord à la perméabilité des frontières des écosystèmes (Barnaud 1998).

Les années 1980 sont elles marquées par deux grandes tendances dans les sciences de l'écologie : la biologie de la conservation et l'écologie des paysages. La biologie de la conservation est née de l'étude des petites populations (biologie insulaire) et de celle des populations déclinantes (proches des problèmes rencontrés par les gestionnaires dans la conservation d'espèces phares dont l'habitat est fortement dégradé). L'écologie des paysages, elle, s'intéresse à l'hétérogénéité et à la dynamique des paysages. Elle développe l'étude des rôles et des interactions entre trois grandes structures de l'espace : les taches (bosquets, étangs, aires protégées, zones urbaines, ...), la matrice qui les englobe et les corridors qui les relie. Cette discipline s'intéresse alors en priorité aux flux entre sous-systèmes, à la compréhension des fonctions jouées par ces différents systèmes, à caractériser l'origine exogène de nombreux facteurs de régulation. C'est à cette période que s'effectue le renversement du paradigme dans les sciences écologiques : comme le montre Barnaud c'est désormais « l'homme qui peut être considéré comme composante et moteur de l'évolution des systèmes écologiques. [...] Ils sont arrivés au paradigme de « non équilibre » qui reconnaît qu'un équilibre peut être observé à certaines échelles spatio-temporelles et pour certains phénomènes mais pas systématiquement. Ce changement d'échelle confirme que les systèmes écologiques doivent être conçus comme étant ouverts, contingents et sans point d'équilibre. L'accent est alors mis sur la régulation opérée par des facteurs internes et externes, naturels ou anthropiques ». (Barnaud, 1998, p64). La biologie de la conservation évolue pour intégrer les apports de ces deux courants. Il en émerge une science orientée vers l'action, qui s'appuie sur le modèle des métapopulations et le modèle de l'habitat. Le concept de métapopulation est issu du modèle des petites populations. Il fait référence à un état morcelé de la population d'une même espèce, répartie dans un ensemble de taches. Fortement dynamique, ce modèle

permet de décrire les conditions d'échanges, de cloisonnement, d'extinction et de colonisation entre ces sous-populations. Le modèle de l'habitat, quant à lui, est dérivé du modèle des populations déclinantes. Il est fondé sur des exemples concrets qui montrent que le rôle des différents noyaux de populations n'est pas symétrique, tandis que le rôle des corridors, la perméabilité et le rôle fonctionnel de la matrice sont essentiels pour assurer certaines fonctions biologiques d'une espèce. La biologie de la conservation met alors en évidence que c'est la disposition des noyaux et des corridors dans la matrice qui contrôle les flux d'individus et les échanges entre sous-populations et donc en conditionne le devenir (Meffe et Carroll 1997).

Les évolutions qu'ont connues les sciences de l'écologie vont permettre aux gestionnaires d'espaces (dont font partie les gestionnaires d'espaces protégés) de comprendre l'articulation entre les différentes zones et structures paysagères d'un territoire. La science donne une base pour penser les complémentarités entre les espaces, dans une nécessaire mise en réseau. Les gestionnaires d'espaces protégés s'en trouvent, quelque part, légitimés. Les aires protégées ne sont plus désormais considérées comme une forteresse isolée mais vues comme la clé de voûte (les noyaux) d'un réseau nécessaire au maintien du potentiel d'évolution des écosystèmes et donc à leur résilience. Si la responsabilité des activités humaines est reconnue dans la transformation, la fragmentation, la pollution et la banalisation des écosystèmes, elles n'en restent pas moins productrices de structures paysagères (source de biodiversité comme pour certains milieux ouverts) qu'il faut conserver, améliorer, voire recréer et relier entre elles.

#### Evolution des pratiques des gestionnaires d'espaces protégés.

Dans le champ de la protection des espaces, la critique faite au Programme Biologique International, évoqué ci-dessus, de ne pas assez prendre en compte l'intégration des activités humaines est entendue par l'UNESCO. En 1971 celle-ci lui substitue le programme Man and Biosphere qui vise à mieux prendre en compte les liens entre société et nature. L'UNESCO propose la labellisation "Réserve de la Biosphère" et une contribution financière pour un territoire mettant en œuvre le zonage préconisé (zone de protection, zone tampon et zone de développement), une éducation à l'environnement et développant des recherches scientifiques (Kühn 2001). En pratique, ce label peut être donné à des aires protégées très différentes (Forêt de Fontainebleau, Parc national des Cévennes, Parc naturel régional des Vosges du Nord, Réserve naturelle nationale de Fango en Camargue). Il n'en reste pas moins, que ce

programme est une référence au niveau international en tant qu'affirmation de la nécessité de la prise en compte des objectifs de développement dans les politiques de conservation.

En France également ce type d'approche se développe sur un modèle proche pour les Parcs naturels régionaux (décret de 1967), dont l'objectif est de proposer un modèle de développement rural basé sur la préservation du patrimoine naturel et culturel pour lutter contre la déprise. Ces nouvelles expériences de zonage se basent également sur la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales. L'Etat propose le label Parc naturel régional et une contribution financière pour les Communes, Départements et régions s'engageant dans la rédaction d'une charte de développement basé sur un projet de territoire cohérent du point de vue développement et protection du patrimoine naturel et culturel. Le Parc national des Cévennes (créé en 1970) est également un autre exemple de ce type d'intégration avec un assouplissement de certaines réglementations qui avaient cours jusqu'alors (droit de chasse et habitation permanente en zone centrale<sup>14</sup>).

En France, les décennies 1960 et 1970 sont celles de la formation des pratiques des gestionnaires. Ces premières années sont celles de la constitution des équipes, de la construction des équipements d'accueil, du tracé des chemins de randonnées, de l'expérimentation de la réintroduction d'espèce, des inventaires. C'est aussi à cette période que se forment les doctrines. Mauz montre bien les débats qui ont agité en Vanoise, d'une part, le conseil scientifique sur l'introduction d'espèces exotiques et le maintien des espèces domestiques en zone centrale et, d'autre part, ceux qui animèrent le conseil d'administration et plus globalement la société française sur l'aménagement de la zone centrale pour le ski à travers l'affaire de la Vanoise (Mauz 2003, p.103-170).

Les années 1980 voient une première tentative de mise en réseau des espaces naturels suite au rapport Pisani (Pisani 1983). Elle aboutit à la création de la cellule interparc (nationaux) au sein du Parc national des Cévennes, qui s'autonomisera par la suite pour devenir en 1993 l'ATEN (l'atelier technique des espaces naturels). Les autres réseaux d'espaces protégés se fédèrent également (Réserves naturelles de France, fédération des conservatoires d'espaces naturels, fédération des Parcs naturels régionaux). Cependant, le Ministère de l'Environnement a du mal à définir une politique nationale cohérente de conservation des espaces. Le début des années 1980 est également celui du questionnement lié à l'avenir des

---

<sup>14</sup> Mais ce n'est pas le seul : Port-Cros est aussi habité et un hameau est fréquenté de manière estivale en zone centrale des Ecrins.

espaces protégés suite aux grandes lois de décentralisation des années 1982-1983. Les différents outils de protection spatiale du patrimoine naturel continuent de se mettre en place, avec une grande influence des contextes territoriaux : dans certains territoires des interactions fortes se créent entre les équipes des aires protégées, collectivités et socio-professionnels (par exemple pour les Parcs nationaux de Port-Cros, des Ecrins et des Cévennes), alors que d'autres territoires connaissent plus de difficultés (Vanoise, Pyrénées) ou voit les tensions initiales s'infléchir (Mercantour). Toutefois, la décentralisation se traduit globalement pour les différents espaces protégés par l'exploration de la question de la responsabilisation des personnels vis-à-vis des enjeux locaux. Il faut néanmoins replacer cette tendance dans le contexte de l'époque qui était celui d'une profonde remise en question des approches sectorielles et réglementaires de l'action publique. Cette dernière s'est traduite dans le champ des politiques de protection de la nature par la montée en puissance de la notion de patrimoine naturel (Lefeuvre 1990) et des modes d'action collectif contractuels tels que la gestion patrimoniale. Ces tendances vont se traduire par deux grandes dynamiques : 1) une autonomisation des différents réseaux d'aires protégées et, dans le même temps, de chaque espace dans son contexte territorial dans la mesure où la tutelle du Ministère de l'Environnement se fait plus distante, 2) une réflexion conduite par chaque réseau pour redéfinir son identité, ses objectifs et les moyens de formaliser le rapprochement avec les acteurs de leurs territoires, 3) le début d'une politique régionale de protection de l'espace avec de fortes disparités selon les collectivités (politiques des espaces naturels sensibles renforcées en 1985, conservatoire régionaux, Agence des Espaces Verts de la Région Ile de France en 1985). Ainsi, par exemple, la fin des années 1980 et le début des années 1990 marquent pour les Parcs nationaux une période de crise et de profonde remise en question. Le rapport de Duran sur le fonctionnement des Parcs nationaux remet en question l'ambition des missions assignées aux Parcs nationaux (protection et développement) au regard des moyens disponibles. Il remet profondément en cause l'institutionnalisation de la négociation et de l'équilibre des rapports de force entre administration, collectivités et socio-professionnels au sein des conseils d'administration qui, selon lui, a abouti à cristalliser les oppositions (Duran 1998). Les gestionnaires s'interrogent alors sur la (sur)fréquentation des Parcs et sa compatibilité avec la conservation, sur leurs relations avec les acteurs de leur territoire et sur la place de la recherche scientifique (Sabatier 1993; Parcs nationaux de France 1994; Renard 1996; Landrieu 1999).

Les années 1990 vont être marquées par une autonomisation poussée des institutions d'espaces naturels (financements européens : Life et Leader), la professionnalisation du métier

de gestionnaire (plans de gestion pour les Réserves, plans d'aménagement pour les Parcs nationaux, constitution d'un corps de l'environnement), le développement des interventions de type génie écologiques (réouverture des milieux) avec un rapprochement fort avec les activités agro-pastorales (mesures agri-environnementales), le développement des outils de partenariats (convention, chartes), la montée en puissance des collectivités territoriales (ENS<sup>15</sup>, PNR, Réserves<sup>16</sup>). Mais jusqu'à présent, le développement de ces différents réseaux se fait sans réelle articulation entre eux, le Ministère de l'Environnement étant en grande partie occupé par les difficultés rencontrées avec la mise en place du réseau Natura 2000. Cependant on remarque le poids grandissant des différentes fédérations dans l'animation, l'expérimentation et le partage d'expériences, la concurrence inter-réseaux ayant un effet positif sur leur professionnalisation. Cette concurrence doit néanmoins être nuancée avec un échange important de personnels entre institutions et avec le rôle croissant joué par l'ATEN dans la formation et le partage d'expérience inter-réseaux.

Les années 2000 sont marquées par diverses crises et interrogations posées notamment par la deuxième vague de lois de décentralisation. Pour les Parcs naturels régionaux se pose la question de la concurrence avec les Pays (Lajarge 1997; Lajarge et Leborgne 2000), le gouvernement tranchant finalement en faveur des premiers. Pour les Parcs nationaux se pose la question d'une institutionnalisation plus poussée de leur rapprochement avec les collectivités territoriales depuis la mission Giran, dans un contexte où les différents projets de création de nouveaux Parcs ont, soit échoué, soit restent bloqués (Giran 2003). Pour les Réserves naturelles, la délégation des Réserves volontaires aux Régions par la loi « Démocratie de proximité » de 2002, sans concertation et sans moyen, pose la question de la cohérence de l'action gouvernementale. Ceci d'autant plus que l'arrêt du dispositif des emplois-jeunes et la diminution des subventions ministérielles mettent en difficulté de nombreuses équipes. Les conservatoires régionaux d'espaces naturels s'interrogent sur leur devenir en cas de délégation d'une partie des politiques de protection du patrimoine naturel aux Régions<sup>17</sup> (Espaces naturels de France 2002; Espaces naturels de France 2003). Le Conservatoire du littoral est questionné sur la gestion des terrains acquis (rapport Le Pensec) tandis que le budget attribué par le Ministère de l'Environnement fait l'objet de fortes diminutions plusieurs années de suite.

---

<sup>15</sup>

La taxe départementale sur les espaces naturels sensibles collectée a triplé entre 1990 et 2001 passant de 43 millions à 117 millions d'euros.

<sup>16</sup> La participation moyenne des collectivités territoriales au budget des réserves naturelles s'élève en moyenne à 30 % pour le fonctionnement et à 50 % pour les investissements.

Cette première section sur l’historique des politiques de protection des espaces nous a permis de montrer que la question de la territorialisation a toujours été au cœur des problématiques des gestionnaires. En effet, quelle que soit l’époque considérée, la création d’un zonage environnemental a toujours provoqué des tensions avec une partie des acteurs qui utilisent ce territoire pour leurs activités (conflits d’intérêts, conflits inter-sectoriels) ou pour qui l’intrusion d’un nouvel acteur sur le territoire remet en cause leur légitimité (conflits de représentation). L’histoire montre également que les gestionnaires (au niveau local) et le législateur ont utilisé une large palette de moyens pour atténuer ces tensions : négociations avant la création d’une aire protégée, zonage spatial, limitation spatiale ou temporelle des activités, évitement, intégration des élus et acteurs socio-professionnels au conseil d’administration, etc. La force, l’exclusion ou le déplacement massif de population n’ont que très rarement été employés pour résoudre ce problème de territorialisation.

Dans la section suivante nous nous interrogerons sur la façon dont les chercheurs ont appréhendé cette question de la territorialisation des espaces protégés.

## ***2. La question de la territorialisation des politiques de protection de la nature, une question récurrente.***

De prime abord, on peut être étonné du nombre restreint de recherches qui ont été menées en sciences sociales sur les politiques de conservation de la nature. On peut avancer plusieurs hypothèses pour l’expliquer : les politiques de protection de la nature, en tant que champ d’action publique constitué et autonome, sont relativement récentes et restent en dehors des champs d’études classiques de la sociologie, les débats sur l’évaluation ou les évolutions souhaitables ont souvent été menés en interne dans les réseaux des gestionnaires. Enfin il a longtemps semblé plus naturel d’étudier ces politiques sous l’angle des sciences naturelles que sous l’angle social.

En France, de manière schématique, on peut avancer que cette question a été traitée par les chercheurs en sciences sociales selon trois grandes perspectives :

---

<sup>17</sup> Les Conservatoires régionaux d’espaces naturels sont des associations et ne dépendent donc pas directement des Régions.

- Premièrement, une perspective sociologique qui va s'intéresser aux rapports sociaux à la nature : représentation de la nature et projets de territoire qui ont prévalu à la constitution des politiques de protection de la nature, construction de la remarquabilité d'un territoire, conflits de représentation entre les acteurs ruraux et les gestionnaires d'espaces naturels, évolutions des perceptions des acteurs avec l'apparition de nouvelles notions (comme la biodiversité) ou de nouveaux problèmes de gestion (le retour des loups), prise en compte des savoirs locaux par les gestionnaires, etc.
- Deuxièmement, une perspective en termes de sciences politiques et d'analyse des politiques publiques. Là encore en simplifiant, on va trouver deux angles privilégiés d'analyse. D'un côté, des chercheurs s'intéressent aux politiques environnementales comme cadre extérieur, mis en oeuvre par l'Etat ou l'Europe, pour recomposer les équilibres entre les acteurs d'un territoire. De l'autre, des chercheurs privilégient l'étude de l'influence des contextes locaux sur la mise en oeuvre des politiques environnementales.
- Troisièmement, une perspective en termes de gestion intégrée de l'environnement. A partir de différentes préoccupations, plusieurs courants de théorisation de la gestion de l'environnement ont fait la critique des politiques sectorielles et spatiales de protection de l'espace. Pour dépasser les limites des approches sectorielles, plusieurs courants de recherche proposent des modèles théoriques et pratiques similaires qui proposent d'organiser la coordination des acteurs (et donc des intérêts) autour de l'élaboration d'un projet commun de territoire, avec le contrat comme outil de formalisation des engagements individuels.

#### Les apports de la sociologie à la question de la territorialisation :

Un des axes fondamentaux de la sociologie est l'étude des rapports sociaux et de leurs évolutions. Ainsi, on distingue généralement trois types de rapports sociaux à la nature, d'abord celui lié aux usages des espaces naturels et des ressources qu'ils offrent, ensuite une demande sociale pour laquelle les espaces naturels ont d'abord une fonction récréative et enfin une préoccupation écologique liée à la perte de la biodiversité. La question des espaces protégés et de leur intégration territoriale a eu pour effet d'orienter les recherches en sciences sociales sur les interactions entre deux catégories d'acteurs, les usagers et les gestionnaires, et les effets de ces interactions sur leurs rapports à la nature.

En France, les recherches en sciences sociales sur cette thématique se sont particulièrement développées à partir de la fin des années 1990 du fait de l'organisation d'un séminaire

spécifique réunissant scientifiques, gestionnaires et administrations (Larrère et Berlan-Darque 1997), qui donna lieu par la suite à un programme de recherche dédié à cette question et financé par le Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Le colloque final s'est déroulé en 2005 au Muséum national d'histoire naturelle. Un groupe de chercheurs mené par Raphaël Larrère s'intéressaient à la genèse des Parcs nationaux. Les questions qu'ils se posaient étaient de trois ordres (Berlan-Darqué et Larrère 1997, p.53) :

- la construction sociale de la remarquabilité d'un espace naturel qui permettra son classement en zone protégée,
- l'évolution de la problématique de la protection, du discours de légitimation des actions et sa confrontation aux pratiques de gestion,
- la manière dont les usagers (gens du lieu ou d'ailleurs) se réapproprient, matériellement et symboliquement, les territoire soumis à protection, ainsi que les discours qui les concernent.

Ce programme particulier de recherche a donné lieu à toute une série de travaux traitant de ces questions : sur la construction de la remarquabilité des espaces protégés et l'histoire de la création des Parcs nationaux (Van Tilbeurgh 2002; Mauz 2003; Van Tilbeurgh et Charlier-Kerbiguet 2003; Bobbé 2004), sur l'évolutions des pratiques gestionnaires sous les effets combinés de l'évolution des connaissances scientifiques et de leur mise en œuvre sur le terrain (Larrère et Larrère 2003), sur la prise en compte des savoirs traditionnels et leur confrontation avec les savoirs naturalistes.

Ainsi par exemple, les Larrère (2003) s'intéressent aux raisons du rapprochement entre les équipes de gestion des Parcs nationaux et les acteurs territoriaux, après la période qui avait été marquée, selon eux, par une relative séparation entre zone centrale et zone périphérique. Pour ces auteurs, la territorialisation des Parcs nationaux, au sens d'un rapprochement avec les acteurs de leur territoire, s'explique par l'adoption de la biodiversité comme norme, dans les discours et dans l'action, au cours des années 1990. En effet, la biodiversité, en mettant l'accent sur la résilience et le maintien de l'adaptabilité des écosystèmes, remet en cause le notion de frontière et la vision de l'homme uniquement comme perturbateur. Les politiques de protection de la nature sont passées d'un principe de naturalité à un principe de gestion. C'est le cas par exemple des activités pastorales qui favorisent le maintien de milieux ouverts, à haute diversité biologique, alors que ceux-ci ont tendance à évoluer vers des milieux boisés, plus pauvres. Or, pour les Parcs, s'intéresser aux activités pastorales et forestières leur permet de réinvestir une partie de leur travail vers les zones périphériques. Malgré tout, ces auteurs

relativisent ce constat pour partie, car certains gestionnaires se sont intéressés de longue date aux activités pastorales (Parc national des Ecrins et des Cévennes dès les années 1970). Enfin, la question qui les intéresse, c'est de savoir, au-delà des discours, comment ce changement de paradigme s'est traduit dans l'action. Leur travail montre alors comment l'adoption de la biodiversité comme norme modifie la manière dont les gestionnaires hiérarchisent les habitats et espèces jugées prioritaires. Pour cela, ils analysent deux missions classiques de protection de la nature, la lutte contre les espèces envahissantes et la lutte contre la fermeture des milieux. Ils mettent en évidence certaines évolutions et certains rapprochements, mais montrent également la rémanence des situations conflictuelles. Ils interprètent cette permanence par le fait que les compromis ne permettent de gérer les conflits d'intérêts que par des accords du type gagnant-gagnant. Mais ces conflits d'intérêts masquent également des conflits d'usage. Or ceux-ci sont d'abord des conflits de légitimité, du type tout ou rien, rendant la résolution des conflits par le compromis difficile.

Dans une perspective sociologique, on trouve également l'article de Mormont et Bertrand (Mormont et Bertrand 2000), sur la dynamique d'aménagement d'un espace protégé. Ces auteurs montrent que le consensus autour de ce projet résulte moins d'une vision partagée issue d'un processus de mise en commun que d'un ajustement des intérêts à travers des négociations techniques. L'impression de communauté d'action provient du fait que le site offre assez d'externalités pour satisfaire un nombre d'acteurs suffisant pour créer un rapport de force favorable à la protection. Cependant ils insistent sur l'articulation entre dimensions locales (les acteurs en présence, les caractéristiques du site) et dimensions régionales, nationales et européennes qui offrent des ressources aux acteurs pour négocier le programme d'aménagement du site. Le consensus n'est pas endogène au territoire, il a des points d'appui solides dans les dispositions légales supérieures et dans des aménagements institutionnels étrangers à l'espace local. Ils réfutent ainsi l'idée d'une protection imposée du haut. En effet, la protection satisfait une coalition d'acteurs sur un projet qui réagence leurs projets individuels ou collectifs, tout en respectant les exigences d'administrations et d'acteurs collectifs régionaux et européens. Ils réfutent également l'idée d'une gestion en commun, car les acteurs ne partagent pas les mêmes orientations d'action. Ils sont tous insérés dans des logiques sectorielles différentes. Ce qui crée l'impression de communauté c'est qu'ils ont une partie de leur activité sur l'espace considéré. Enfin ils insistent sur le rôle des associations environnementales dans la dynamique d'ajustement des intérêts des différents acteurs. En faisant pression pour la création d'un espace protégé, elles poussent les logiques corporatistes

des groupements professionnels à sortir du monopole qu'ils exerçaient ou se disputaient sur des espaces spécialisés. Enfin, pour ces auteurs, la territorialisation d'un espace protégé repose sur la conjonction de trois ordres : 1) un ordre scientifique (les caractéristiques écologiques du site), 2) un ordre juridico-politique (l'accord institutionnel) et 3) une dimension d'engagement des acteurs (choix techniques, charte, convention, etc.).

La question de la territorialisation traitée par les sciences politiques, ou plus globalement les approches en termes d'analyse des politiques publiques :

Les politologues se sont montrés longtemps peu intéressés par le champ des politiques de protection des espaces. Au début des années 1990, on ne trouve que la synthèse de Duran de ces travaux sur les Parcs nationaux commandés par le Ministère de l'Environnement (Duran 1998) et l'analyse sur la politique des Réserves naturelles par Boutron (Boutron 1989). Duran analyse l'action française des Parcs nationaux comme le compromis organisationnel entre l'autorité de l'Etat et la participation démocratique des acteurs, par l'intégration au sein d'une institution unique de l'ensemble des parties prenantes à la gestion d'un territoire donné. Pour lui, si les Parcs nationaux représentent bien une tentative historique d'articulation de l'intérêt environnemental avec les intérêts sectoriels d'un territoire, cette politique s'est avérée un échec. En effet, l'institutionnalisation de la négociation n'a pas permis aux Parcs de se construire comme un espace intégré d'expression des intérêts. Le zonage entre zone centrale et zone périphérique et des missions ambiguës et trop ambitieuses au regard des moyens ont abouti à organiser l'institutionnalisation de l'opposition d'intérêts.

Boutron analyse, lui, les limites de la politique de création de Réserves naturelles. Partant du constat de l'antagonisme entre objectifs de conservation et objectifs de valorisation des espaces ruraux, il avance que la localisation des Réserves reflète plus l'absence de valorisation économique qu'une hiérarchie d'intérêts écologiques. Il montre également que le manque de moyens de l'Etat et des associations limite grandement leur capacité d'action au niveau local. Cependant, il constate une évolution des réglementations vers plus de souplesse par la mise en place de zonages et/ou de restrictions temporelles de certains usages, traduisant une prise en compte des pressions des collectivités et des autres usages sectoriels. Bien souvent, l'Etat a laissé les gestionnaires définir les objectifs de ces Réserves. Ainsi, l'enquête menée montre qu'il existe plusieurs types de Réserves : sanctuaire, patrimoine, école nature et réserve foncière (volonté de la part des Communes de réserver des terrains contre les projets d'agents extérieurs). Enfin, il reconnaît que les Réserves ont permis de sauver des sites

menacés par l'urbanisation, une forte pression touristique, la disparition d'espèces sauvages ou de milieux peu protégés.

Ce n'est que plus récemment que les spécialistes des politiques publiques vont s'intéresser au domaine de la protection des espaces, notamment par l'analyse de la mise en œuvre de Natura 2000. En ce qui concerne la question de la territorialisation, le fait que la politique Natura 2000 ait été impulsée par une directive européenne a polarisé les recherches sur deux grands questionnements : la capacité des politiques environnementales européennes à reconfigurer les systèmes locaux et, à l'inverse, l'influence des systèmes nationaux et locaux dans la création de règles qui permettent d'adapter des politiques européennes aux contextes propres à chaque pays et à chaque site (systèmes politiques, vision de la nature, décentralisation, problèmes écologiques spécifiques, problèmes de gestion).

Un exemple de cet ensemble de travaux est le projet de recherche du CERIC (Programme Environnement Vie et Société du CNRS) sur la mise en œuvre de la directive européenne Natura 2000, intitulé « Régulation des usages et confrontation des normes ». Ce programme de recherche visait à croiser les points de vue des sciences sociales (principalement sciences politiques) et des juristes. Un premier axe de travail s'interrogeait sur l'impact du programme Natura 2000 sur la distribution des pouvoirs institutionnels locaux. Les procédures de gouvernance démocratiques et leurs présupposés normatifs (valorisation de la concertation comme seul mode légitime du bien commun, limitation de la controverse aux seuls enjeux techniques) ne contribuent-elles pas à faire émerger de nouvelles scènes, dominées par les experts, les techniciens et les professionnels du droit, remettant en cause la capacité des élus et, plus largement, des arènes politiques à réguler les conflits et à parler au nom du territoire ? Les nouvelles règles du jeu introduites par Natura 2000 produisent-elles de nouveaux leaderships où contribuent-elles à renforcer les voies locales et nationales éprouvées ? Comment les nouveaux principes créés par la directive permettent-ils aux différents groupes stratégiques d'accréditer leur légitimité d'action ? Quelle est le rôle de l'administration : met-elle seulement une politique procédurale en place pour permettre un ajustement progressif des intérêts locaux, comme le montrait Lascombes (1996) ou joue-t-elle un autre rôle ? Un deuxième axe se proposait de travailler plus spécifiquement sur la question de la contractualisation, afin de croiser les perspectives juridique et sociologique. Les juristes s'interrogent sur la notion même de contrat et sur le risque de judiciarisation des relations entre acteurs dans un contexte de forte incertitude introduite par le droit, tandis que les sociologues mettent en avant les spécificités introduites par les négociations locales et le

contrôle qu'exercent l'Etat et l'Europe dans ces jeux locaux. En effet, comment peut-on évaluer les compromis locaux d'une politique qui s'applique sur tout le territoire ? Les juristes s'intéressent également aux spécificités introduites au sein du droit par la nature même des types de milieu où s'appliquent la Directive : montagne, milieu marin, zone agricole.

Dans une perspective similaire, on trouve aussi la très intéressante thèse de Becerra sur une analyse comparative de la mise en œuvre de Natura 2000 en France et en Espagne (2003). Son travail montre clairement le rôle que jouent, dans ces deux pays, les contextes locaux dans la mise en œuvre effective de la directive européenne. Plus que le simple résultat de l'application de décisions prises ailleurs, la protection effective de la nature est donc le produit d'un système global d'opportunités de changement et de scènes d'action locales. Ni complètement détournées par le local, ni imposées de force par le haut, les politiques de protection de la nature résultent d'une « régulation intermédiaire » ; les processus de confrontations et négociations locaux permettant d'adapter les règles, édictées à une échelle supérieure, aux configurations territoriales, tandis que les politiques de conservation favorisent la rencontre d'acteurs qui tendent généralement à s'éviter.

On trouve également les travaux d'un autre doctorant, Milian, qui s'interroge surtout en termes institutionnels sur les effets de la territorialisation à travers l'analyse des contextes locaux sur la mise en œuvre des politiques de protection de la nature. D'après Milian, la territorialisation a entraîné une forte différenciation entre les espaces d'un même réseau, ce qui engendre une forte perte de la lisibilité des politiques de protection. De plus, les espaces protégés ont servi souvent à autre chose qu'à conserver les espaces naturels. Selon les contextes et stratégies qui ont présidé à la constitution des aires protégées, la logique de négociation de l'Etat a favorisé la collusion d'un nombre restreint d'intérêts sans vision globale d'aménagement territorial. Pour cet auteur (Milian 2003b) comme pour Sévegnier (Sévegnier 1999), le rapprochement entre gestionnaires d'espaces protégés, collectivités et socio-professionnels s'est fait principalement grâce à la valorisation touristique posant alors la question de la durabilité des milieux naturels face aux problèmes posés par les aménagements nécessaires à l'accueil du public, aux problèmes de surfréquentation et à la faible part des crédits allant à la conservation (que ce soit les inventaires ou les actions de gestion) (Point 1998; Institut Français de l'environnement 2002) : « On peut regretter que la valorisation sociale des espaces protégés ne passe aujourd'hui essentiellement que par le tourisme et que les pouvoirs publics abondent aisément dans ce sens afin d'entretenir un consensus mou

autour de l'existence des Parcs et des Réserves naturelles ». Or pour ces auteurs la valorisation touristique du patrimoine naturel entraîne trop souvent un glissement des politiques de protection vers quelques espèces charismatiques et paysages exceptionnels au détriment de la conservation des processus écologiques dans leur ensemble : « On peut ainsi regretter que la protection de la nature ait été d'une certaine façon instrumentalisée par les processus de l'économie touristique d'une part et par les stratégies montantes de la gouvernance locale d'autre part. D'une politique fondée sur une réflexion scientifique et technique relevant de l'aménagement du territoire elle est devenue un outil souvent mis au service des stratégies du développement économique » (Milian 2003, p.190). Pour Milian, cette dilution des politiques de protection de la nature dans les compromis locaux représente leur limite principale. Afin de surmonter cet écueil, il est selon lui nécessaire d'articuler la logique de protection dans une vision plus large d'aménagement et de projet de territoire. Les outils comme les Réserves de biosphère et les PNR, en tant qu'ils favorisent la création d'un projet de territoire autour de la préservation du patrimoine naturel et culturel, préfigurent de ce que pourraient être de nouveaux outils de conservation des espaces anthropisés. Il rejoint ainsi les critiques institutionnelles développées à la fin des années 1990 en terme de rénovation des politiques de conservation autour du développement d'un projet de territoire (Perrin-Gaillard et Duron 2001; Siné 2001; Giran 2003).

Lajarge, lui, étudie dans sa thèse le processus d'élaboration de la Charte comme dynamique de territorialisation des Parcs naturels régionaux (Lajarge 1997; Lajarge et Leborgne 2000). Il cherche à comprendre l'articulation de trois perspectives : 1) comment les objectifs individuels d'acteurs territorialisés se joignent aux objectifs communs d'aménagement d'un territoire, 2) comment est assurée la continuité historique de la construction territoriale et 3) comment objet (charte du PNR) et sujet (ensemble des individus qui participent) se construisent ensemble. Un deuxième axe de ses recherches s'est intéressé aux dynamiques de concurrence territoriales entre pays et Parcs naturels régionaux.

Enfin, Laslaz (Laslaz 2005a) s'intéresse au fonctionnement des zones centrales des Parcs nationaux alpins français (Vanoise, Ecrins, Mercantour). La thèse démontre comment les zones centrales ont progressivement et imparfaitement glissé d'une situation conflictuelle vers l'ébauche d'une recherche de consensus social, basé sur l'utilisation massive du compromis spatial. Dans une première partie, prenant le contre-pied d'une vision des espaces protégés comme instrument d'exclusion, il montre que les Parcs nationaux ont été conçus comme des

outils d'aménagement du territoire. De même, leurs limites, longuement négociées, constituent dès l'origine un compromis. Il pose alors la question du conflit comme instrument d'affirmation et d'existence des structures de protection. La seconde partie de son travail s'intéresse donc au conflit comme mode de construction sociale de la relation à l'espace protégé. Cette deuxième partie articule plusieurs perspectives : historique et géographique (contexte socioculturel des vallées alpines), spatiales (aménagement touristiques et limites de la zone centrale), logiques des acteurs et finalement sociologiques (les représentations de la nature comme support de la persistance du dissensus dans les relations entre acteurs). La troisième partie met en avant le couple conflit-consensus comme clé de compréhension des relations entre acteurs, et le compromis spatial, en tant que division stricte de l'espace entre différents acteurs et usages, comme base de l'accord. Cette perspective lui permet de revisiter les relations entre les Parcs et trois secteurs d'activités montagnardes : tourisme, sports d'hiver et pastoralisme. Il montre ainsi que la recherche de consensus se bâtit sur un compromis : économique (à travers les retombées de la fréquentation estivale), spatial (avec la partition et l'interchangeabilité spatiale de rigueur avec les domaines skiables<sup>18</sup>) et politique (avec les nouveaux atouts que l'on découvre à un pastoralisme longtemps rejeté). Son travail se veut donc une analyse critique du fonctionnement des espaces protégés et pose la question de leur possible évolution dans le cadre de la réforme de la loi de 1960.

#### Les apports des approches en terme de gestion intégrée de l'environnement : la coordination des acteurs autour d'un projet commun pour dépasser les intérêts individuels.

Plusieurs courants de théorisation de la gestion de l'environnement ont fait la critique des politiques sectorielles et spatiales de protection de l'espace : gestion patrimoniale, gestion communautaire, gestion intégrée de l'environnement, gestion écosystémique, etc. Prendre en compte les intérêts des communautés locales, dépasser les limites des politiques publiques sectorielles, mieux adapter les dispositifs de gestion aux limites des systèmes écologiques, mieux incorporer les connaissances scientifiques aux décisions publiques : à partir de préoccupations différentes ces courants proposent des modèles théoriques et pratiques similaires. Ils postulent que la coordination des acteurs (et donc de leurs intérêts) doit se faire par l'élaboration d'un projet de territoire commun, avec le contrat comme outil de formalisation des engagements individuels et étatiques. Les apports de ces différents courants

---

<sup>18</sup> En Vanoise, des réserves naturelles gérées par le Parc national, située sur des domaines skiables, et qui ont donc fait l'objet d'équipement par les communes ont été déclassées et ont fait l'objet d'échanges avec des secteurs communaux non équipés.

et les difficultés auxquelles ils font face seront développés spécifiquement dans le premier chapitre de cette thèse. En effet, nos propositions théoriques du second chapitre cherchent à dépasser les acquis de ces approches de gestion concertée. C'est pourquoi nous nous y attarderons plus particulièrement.

### **Conclusion :**

Cette introduction nous a permis de montrer que la question de la relation entre les espaces protégés et les territoires dans lesquels ils s'insèrent est une question qui se pose dès la création des politiques « modernes » de protection des espaces. Dès leur origine, ces politiques se trouvent prises entre deux logiques. D'une part, une logique sectorielle, puisque les dynamiques de développement de nos sociétés industrielles ont favorisé une logique d'aménagement du territoire en espaces spécialisés valorisant un nombre restreint d'activités dans une logique de production intensive. D'autre part, une logique territoriale, puisque la création d'un espace protégé se fait en incluant, voire en favorisant, certains usages de ce territoire. Ainsi, contrairement à l'image répandue selon laquelle les politiques de protection placent en position extra-territoriale la zone protégée, nous avons souhaité montrer que ces politiques visaient à faire entrer un nouvel acteur, porteur des préoccupations environnementales, dans les systèmes d'acteurs territoriaux.

Ensuite nous avons vu que les chercheurs en sciences sociales se sont relativement peu intéressés à la protection des espaces, celui-ci restant un champ d'investigation largement marginal par rapport aux domaines classiques d'études de la sociologie, des sciences politiques ou encore de l'analyse des politiques publiques. Cependant, les chercheurs qui se sont penchés sur ce domaine ont largement abordé cette double dimension du territorial et du sectoriel des politiques de protection des espaces. Pourtant il nous semble que les différentes analyses que nous avons présentées tendent :

- à privilégier une seule de ces deux dimensions (sectorielle et territoriale),
- à privilégier les analyses institutionnelles, sans forcément appuyer sur des études de l'action concrète des équipes des espaces protégés et de leurs relations avec les autres acteurs du territoire,
- à minimiser la dimension d'interaction intersectorielle qui se joue aussi à l'échelle locale. C'est-à-dire que les politiques de protection des espaces sont considérées couramment comme une politique sectorielle qui s'impose - ou s'insère - dans un territoire vu uniquement comme composé d'acteurs locaux ; sans voir que ces acteurs locaux (élus, socio-professionnels) sont également insérés dans des filières

spécialisées. La prise en compte de cette dimension intersectorielle fait que les politiques environnementales ne peuvent plus être considérées comme une action sectorielle qui viendrait réagencer des acteurs locaux autour d'un site naturel. Au contraire, elle doit être appréhendée comme une filière en tension avec les autres filières spécialisées de l'échelle internationale jusqu'au local.

Ainsi, l'objectif de la thèse est d'articuler explicitement cette double dimension des politiques de protection des espaces naturels, à la fois à un niveau théorique et lors des études de terrains. Mettre en évidence cette articulation est l'ambition que nous revendiquons. Pour cela, nous ferons appel aux concepts de la sociologie des organisations et de l'analyse stratégique de la gestion environnementale.

Dès lors, si nous poussons le raisonnement jusqu'au bout, la thèse défendue revient à renverser les paradigmes actuels de la gestion intégrée de l'environnement. Selon nous, une gestion plus intégrée de nos territoires passe d'abord par un zonage de l'espace et une différenciation des acteurs. Il est nécessaire qu'il existe des acteurs et des zones dédiés à l'intérêt environnemental pour que l'ajustement entre les différents intérêts sectoriels qui jouent à l'échelle d'un territoire puisse avoir lieu. Ce n'est qu'après qu'ait eu lieu cette différenciation des acteurs et du zonage territorial que les mécanismes de l'action organisée peuvent faire se confronter et se rencontrer les différents intérêts qui s'expriment au niveau d'un territoire. Ainsi, nier à la filière environnementale la possibilité d'avoir une dimension territoriale revient à l'empêcher d'entrer dans le jeu de l'action collective territoriale autrement que dans un rôle de pression sur des acteurs sectoriels dans des espaces spécialisés. De même, critiquer les équipes de gestion des espaces protégés à cause de leur dimension sectorielle revient à contester le fait qu'il existe dans le jeu local un acteur porteur de la préoccupation environnementale, qui bénéficie à ce titre des moyens mis à sa disposition par la filière environnementale. Ainsi, à l'échelle locale, comme il existe des acteurs porteurs des intérêts sectoriels agricoles, forestiers, miniers, touristiques, urbains ou autre, il est nécessaire qu'existe un acteur sectoriel représentant l'environnement. Ce n'est qu'à cette condition que pourront se mettre en tension les dynamiques d'ajustement et de collaboration entre ces différents intérêts. Mais, avancer qu'il est nécessaire qu'existe un acteur d'environnement territorialisé ne revient pas à nier aux autres acteurs la possibilité d'agir en faveur de l'environnement, bien au contraire. Par contre, confier uniquement aux acteurs sectoriels d'un

territoire la prise en compte de l'environnement, au nom d'un idéal communautaire ou local, risque d'aboutir à une prise en compte marginale de cet enjeu.

La prochaine section explicitera nos choix méthodologiques pour défendre cette thèse et étudier l'action des équipes de gestion des aires protégées dans leur activité sectorielle de conservation de la nature. En effet, étudier le "cœur de métier" de l'acteur d'environnement territorialisé nous permettra de voir comment celui-ci intègre dans sa dimension sectorielle les intérêts des autres acteurs du territoire.

### **3. Méthodologie.**

#### Inscription disciplinaire :

Notre travail de thèse s'inscrit dans la discipline Sciences de l'environnement. Le point de départ de notre problématique réside dans la volonté d'analyser les performances du système de gestion qui gère un objet environnemental (le loup et le tétras-lyre) et d'analyser le rôle qu'y tiennent les gestionnaires d'espaces protégés. Pour cela, nous mobiliserons plus spécifiquement les apports de deux cadres théoriques : la sociologie des organisations (March et Simon 1958; Crozier et Friedberg 1977; Friedberg 1993) et l'analyse stratégique de la gestion environnementale (Mermet 1992; Mermet et al. 2005). La sociologie des organisations nous permettra d'étudier les spécificités de la dimension territoriale des institutions et des équipes qui ont la gestion d'espaces protégés. En effet, un de nos objectifs est de comprendre ce qui dans la dimension organisée de ces équipes de gestion permet d'articuler à la fois leur dimension d'acteur d'environnement et leur dimension territoriale<sup>19</sup>. La sociologie des organisations nous donnera les clés pour comprendre précisément les mécanismes institutionnels, organisationnels et opérationnels de cet équilibre. L'analyse stratégique de la gestion environnementale nous fournira quant à elle le cadre général qui nous permet à la fois d'évaluer la performance environnementale du système de gestion étudié, de comprendre le rôle spécifique de l'acteur qui porte l'intérêt environnemental (dans son double rôle de pression-collaboration) et de penser l'intégration de ce rôle spécifique dans une logique d'aménagement du territoire.

---

<sup>19</sup> C'est-à-dire la dimension organisationnelle qui leur permet d'intégrer certains intérêts des acteurs sectoriels présents sur le territoire

Les ressources spécifiques mobilisées et leur mise en articulation pour construire notre propre cadre conceptuel et notre objet d'étude feront l'objet du second chapitre de cette thèse.

### Pourquoi étudier les actions de conservation des équipes de gestion des aires protégées ?

L'objet de ce paragraphe est d'expliquer la stratégie de recherche employée : pourquoi avons-nous choisi d'étudier les actions de conservation des équipes d'espaces protégés ? Nous l'avons déjà expliqué, nous cherchons à montrer le rôle spécifique tenu par l'acteur d'environnement territorialisé dans la gestion d'un territoire. Pour cela, il nous faut comprendre comment l'acteur sectoriel d'environnement gère l'objet de sa filière, car c'est ce qui fait sa spécificité. Comme la spécificité de l'agriculteur est d'abord de produire des ressources agricoles, la spécificité de l'équipe de gestion d'un espace protégé (EGAP) est de produire des politiques de conservation de l'environnement. Nous nous intéresserons donc aux rôles joués par les EGAP dans la conservation de deux espèces : le loup et le tétras-lyre. Notre hypothèse est qu'à travers cet enjeu a priori sectoriel, la conservation d'une espèce, c'est l'ensemble des actions humaines sur le territoire qui sont mises en question. Ainsi, si œuvrer pour la protection d'espèces est bien une action environnementale sectorielle, celle-ci n'est pas déconnectée des autres activités qui ont lieu à l'échelle d'un territoire. Par exemple, la conservation du tétras-lyre demande aux gestionnaires d'évaluer – et éventuellement de favoriser ou de faire évoluer - les impacts de différentes activités sur cette espèce (chasse, pastoralisme, sylviculture, aménagement de sports d'hiver, activités sportives), non seulement au sein même de son périmètre mais aussi dehors.

Cette perspective centrée sur la politique spécifique à l'acteur sectoriel, s'oppose à un autre choix stratégique qui aurait consisté à étudier les missions non environnementales des gestionnaires d'espaces naturels, dans une optique qui considérerait ces missions comme la dimension intégratrice des autres enjeux du territoire des équipes des aires protégées. Cela aurait été le cas, si nous nous étions intéressés à la valorisation touristique d'un site protégé comme signe d'intégration de l'enjeu économique par l'équipe de gestion. Au contraire, la perspective choisie consiste à regarder si dans les missions les plus spécifiques à l'acteur d'environnement territorialisé il existe une dimension d'intégration des enjeux extérieurs à sa propre filière. De manière réciproque, ce qui nous intéresse tout autant, c'est de voir comment l'équipe de gestion arrive à faire intégrer par les autres filières de son territoire ses enjeux environnementaux spécifiques.

Nous allons donc maintenant voir quelles conséquences entraînent cette perspective : sur le choix des terrains et sur les outils méthodologiques employés

#### Le choix des terrains et des thématiques : une recherche extensive.

Un des objectifs au commencement de cette thèse était de participer à l'approfondissement du cadre de l'Analyse Stratégique de la Gestion de l'Environnement (ASGE) en étudiant comment celle-ci permettait de renouveler la question des espaces protégés. Dans le but de favoriser les conditions d'un dialogue privilégié avec une partie des membres de notre groupe de recherche, nous avons choisi d'appliquer notre questionnement sur des terrains et des objets d'environnement sur lesquels nos collègues travaillaient déjà. Ainsi, au début, fut envisagé de travailler sur le littoral puisqu'un doctorant s'intéressait aux programmes de mise en oeuvre de la Gestion Intégrée du Littoral (Billé 2004). Nous pensions alors qu'une approche centrée sur les aires marines protégées pouvait compléter de manière intéressante ce regard. Cependant, ce premier choix fut abandonné pour des raisons budgétaires et des questions d'accès au terrain (crise politique malgache). Finalement il fut décidé de travailler de manière complémentaire avec un autre doctorant qui commençait une thèse sur la gestion des grands prédateurs en France (Benhammou 1999; Benhammou et Mermet 2003). Ainsi, nous choisîmes de travailler sur la question du retour des loups dans les Alpes françaises, lui sous l'angle de la constitution des mouvements favorables et opposés aux loups et nous sur le rôle joué par les équipes d'espaces protégés dans la gestion de ce dossier.

Afin de pouvoir appréhender les jeux d'articulation entre les singularités des contextes propres à chaque territoire, les déterminants structurants des filières et le poids du contexte national, nous avons choisi une approche comparative à l'échelle des Alpes françaises. Les espaces protégés prospectés ont donc été les suivants : Parc national du Mercantour, Parc naturel régional du Queyras, Réserve géologique de Haute-Provence, Parc naturel régional du Vercors et Parc national des Ecrins. Un travail complémentaire d'enquêtes et de bibliographie, mais avec un effort de prospection moindre, a été fait sur le Parc national de la Vanoise et la Réserve naturelle de Nohèdes (dans les Pyrénées Orientales).

Puis au cours de nos travaux, il nous est apparu que si le cas des grands prédateurs est un dossier emblématique de la protection de la nature en France, il en était aussi un dossier très

singulier<sup>20</sup> et n'était sans doute pas très illustratif des autres dossiers qu'avaient à traiter les gestionnaires d'espaces protégés. Nous avons donc choisi de compléter ce premier travail par l'étude d'un second problème d'environnement qui se pose, lui aussi, à l'échelle de toute les Alpes : la conservation du tétras-lyre. En effet, la population de cet oiseau de montagne se trouve fragilisée par les conséquences des dynamiques actuelles de diverses activités : aménagements pour le ski alpin, pastoralisme, chasse, exploitation forestière, sports de nature. Les tétras-lyre offrait donc une comparaison intéressante avec le dossier du loup : mêmes espaces et équipes de gestion identiques, problèmes écologiques différents, implication de la filière pastorale dans les deux problématiques, mais dimension intersectorielle plus forte dans la problématique de conservation du tétras-lyre.

Sur cette deuxième thématique, les efforts de récoltes de données furent moindres, principalement pour une question de temps, ils se sont concentrés sur trois espaces protégés : les Parcs nationaux des Ecrins, du Mercantour et de la Vanoise.

Les différentes phases de terrain ont été réalisées en plusieurs périodes, d'environ un mois chacune, menées sur la période 2002-2004 et complétées, lorsque cela nous a été possible, sur la période 2005.

Le choix d'un grand nombre d'espaces protégés et de l'étude de deux thématiques est une décision relativement rare en sciences sociales où la règle consiste généralement privilégier un seul ou un nombre restreint de sites étudiés en profondeur. Notre choix peut se justifier pour plusieurs raisons : 1) la volonté, déjà évoquée, d'avoir une vue d'ensemble pour pouvoir distinguer ce qui relève des contextes territoriaux et ce qui relève de déterminants structurels, 2) la volonté, elle aussi déjà mentionnée, d'avoir deux objets d'environnement pour pouvoir comparer ce qui est propre à chaque problème (notamment quand un des cas porte une charge symbolique très forte) et ce qui peut être généralisable, 3) l'existence non négligeable d'économies d'échelle puisqu'une fois l'investissement réalisé pour « se plonger » dans un territoire ou une thématique, l'exploration d'un nouveau territoire (sur une thématique déjà abordée) ou d'une nouvelle thématique (en territoire connu) demande un travail de terrain nettement moindre, 4) le travail en équipe permet également une économie non négligeable de temps, ainsi une partie des terrains a été faite en tandem, ce qui permettait lors des phases en

---

<sup>20</sup> Forte médiatisation, moyens financiers importants - relativement aux autres dossiers d'environnement -, associations de protection de la nature et syndicats agricoles très mobilisés, charge symbolique très forte, etc.

solitaire de récolter des données intéressants l'autre et de partager celles qui recoupaient les deux thématiques<sup>21</sup>, 5) l'accès aux retranscriptions des auditions menées par la commission d'enquête parlementaire sur les conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne qui nous a fourni une source de données particulièrement riche (Commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne 2003b; Commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne 2003c).

Néanmoins, ce choix d'une recherche « extensive » pose plusieurs problèmes : 1) un risque de surinterprétation qui pourrait être de reproduire un modèle interprétatif élaboré à partir d'un terrain et de le replaquer inconsciemment sur un autre terrain, 2) un risque de mésinterprétation, le temps passé sur un terrain n'étant pas forcément toujours suffisant pour bien recouper toutes les informations produites ou pour se donner le temps de se perdre (entretiens avec des personnes concernées de manière éloignée par la thématique, ou marginalisée dans le système d'acteurs, qui peuvent permettre de décaler le regard du chercheur) ou de revenir chercher des données manquantes, 3) un risque de laisser une faible place à l'observation participante (ce que le chercheur voit que les acteurs font) et baser en grande partie la production de données sur des entretiens (ce que les acteurs disent au chercheur qu'ils font) ce qui peut faire passer le chercheur à côté de certains faits cachés.

C'est donc bien conscients des limites de ces choix méthodologiques que nous sommes partis sur le terrain.

### Une recherche engagée :

La recherche que nous avons menée est une recherche engagée, dans le sens où elle assume explicitement son adhésion aux objectifs d'un groupe d'acteurs qui juge nécessaire l'existence d'un acteur d'environnement territorialisé pour qu'ait lieu une gestion plus intégrée d'un territoire, dans le sens d'une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux. Ainsi notre ancrage normatif dans l'ASGE, nous oppose aux perspectives - que nous qualifions de

---

<sup>21</sup> Le travail de terrain en commun permet également, comme l'a souligné Olivier de Sardan, de gérer certains problèmes liés à la subjectivité du chercheur lors de la récolte des données. En effet, le dialogue entre chercheurs sur des données récoltées conjointement permet de mettre en discussion une partie des interprétations propres à chacun et donc de mettre en relief ce qui vient des biais propres au chercheur. Ce problème de la subjectivité de la récolte des données sera abordé dans un prochain paragraphe (1995b, p.102).

symétriques - pour lesquelles une gestion intégrée de l'environnement passe par une meilleure coordination des acteurs concernés par un problème donné. C'est donc le choix normatif de se placer aux côtés de l'acteur d'environnement en action qui permet d'explicitier notre positionnement asymétrique.

L'explicitation de ce choix normatif offre deux intérêts.

D'une part, elle permet de situer le chercheur vis-à-vis de son objet et donc de ne pas tomber dans le piège d'une démarche positiviste, où l'objectif du chercheur serait de décrire objectivement la réalité de l'objet en soi, piège que les sciences sociales ont pointé du doigt depuis longtemps (Girin 1990). Cependant à l'instar d'Olivier de Sardan (1995, p.76-77), nous estimons que le chercheur n'est pas soumis entièrement à sa subjectivité : « Le désir de connaissance du chercheur et sa formation à la recherche peuvent l'emporter au moins partiellement sur ses préjugés et ses affects (sinon aucune science sociale empirique ne serait possible). Une problématique initiale peut, grâce à l'observation, se modifier, se déplacer, s'élargir. L'observation n'est pas le coloriage d'un dessin préalablement tracé : c'est l'épreuve du réel à laquelle une curiosité préprogrammée est soumise. Toute la compétence du chercheur de terrain est de pouvoir observer ce à quoi il n'était pas préparé (alors que l'on sait combien forte est la propension ordinaire à ne découvrir que ce à quoi l'on s'attend) et d'être en mesure de produire les données qui l'obligeront à modifier ses propres hypothèses ».

D'autre part, elle situe le chercheur par rapport au système d'acteurs qu'il étudie, mais aussi par rapport au reste de la société. Le chercheur explicite le point de vue où il parle. Nous renonçons ainsi à l'utopie de croire que le chercheur peut rester en retrait du système qu'il étudie. En effet, les questions qui motivent nos recherches, nos cadres théoriques, nos choix méthodologiques, nos sources de financements, notre appartenance institutionnelle, notre insertion au sein de réseaux sociaux, tous ces éléments, pas toujours explicites, influent sur la motivation de notre travail et font que notre activité de recherche ne peut jamais se revendiquer comme neutre (Olivier de Sardan 1995)(Arnaud 1996), comme le dit Callon : « Le sociologue ne dévoile pas, il représente, et son succès dépend de sa capacité à rendre robustes ses représentations » (Callon 1999).

Pour les recherches sur des systèmes de gestion, la position du chercheur, et donc ses choix pratiques et méthodologiques, vis-à-vis de son terrain doivent être explicités selon trois niveaux (Girin 1990, p.161-166) : 1) comment est négocié son accès au terrain, 2) comment

est négociée l'interaction avec les individus interviewés et 3) comment le chercheur gère-t-il le fait que son travail se déroule sur un temps long ?

Ces trois niveaux d'explicitation serviront de guide pour la présentation de notre pratique du terrain et nos méthodes de recherches.

#### Une recherche impliquée visant à créer de la connaissance pour éclairer l'action.

Le choix des terrains et de la problématique de recherche a été décidé et construit par le doctorant et son Directeur de recherche. Notre recherche part d'une préoccupation, la délégitimation récurrentes des approches zonées de protection de la nature (et des hommes qui les portent), et d'une envie, comprendre les spécificités stratégiques de l'action de l'acteur d'environnement territorialisé.

Le fait d'être financé par une bourse d'Etat et d'être défrayé par notre laboratoire nous a permis de mener notre recherche de manière indépendante vis-à-vis des organisations étudiées. De plus, contrairement à certaines pratiques des sciences de gestion axées autour d'études cliniques *in situ* au sein d'une organisation donnée où l'accès à celle-ci et la thématique abordée doivent être négociées avec la direction, nos choix méthodologiques de récolte d'informations nous ont permis d'avoir accès aux personnes interviewées sans négocier cet accès avec la hiérarchie des différentes organisations auxquelles elles appartenaient (même si dans la grande majorité des cas la hiérarchie était au courant de ces entretiens puisque nous l'avions déjà interrogée).

Mais, si nos recherches n'ont pas fait l'objet d'une commande, il n'en reste pas moins que nous les pensons orientées vers l'action. En effet, même si l'objectif de cette thèse est d'apporter des connaissances nouvelles, et non pas par exemple de faire des préconisations de gestion spécifiques sur la gestion des grands prédateurs ou sur la conservation des tétras-lyre, la perspective de l'ASGE sur laquelle est construit notre cadre théorique destine ces connaissances en premier lieu aux acteurs d'environnement qui voudraient s'en saisir pour faire évoluer les systèmes de gestion étudiés.

Ainsi, si nous revendiquons l'indépendance de notre recherche (particulièrement vis-à-vis des gestionnaires d'espaces protégés), nous assumons notre partialité.

#### Les problèmes posés par la production de données dans les sciences sociales :

Une fois la perspective de recherche prédéfinie, le chercheur se met en quête des terrains, mais surtout d'acteurs auprès de qui il pourra récolter les données qui lui permettront d'élaborer et d'étayer ses résultats. Dans notre cas, notre souhait d'étudier le rôle des EGAP

dans les systèmes de gestion de l'environnement implique de s'intéresser aux pratiques de gestion des acteurs dans l'action (les EGAP, mais aussi les autres acteurs qui interviennent dans la gestion effective du système étudié). En effet, contrairement aux pratiques d'observation participante qui mêlent observation et discussion avec les acteurs, notre récolte de données s'est faite principalement par entretiens et collecte de sources écrites. Ainsi, une part importante des données est issue des représentations que se font les acteurs de leur action et des pratiques des autres. Il n'y a donc jamais recueil des données, mais production de celles-ci (Arnaud 1996). D'une part, le regard même que porte l'enquêteur produit une réaction de son interlocuteur (propension à se mettre à distance, séduction, désir d'abonder dans le sens du chercheur, etc.), et inversement, le regard et les réactions de son interlocuteur modifient le comportement du chercheur. L'interaction entre le chercheur et l'enquêté est donc marquée par des phénomènes de transferts et contre-transferts, dont le chercheur doit être conscient. D'autre part, au-delà de cette plasticité psychologique, les données produites par l'enquête dépendent également des stratégies des intervenants et du contexte dans lequel l'entretien se situe (Olivier de Sardan 1995). Comme le remarque Arnaud : « En un sens, la recherche en gestion, en tant que stratégie de connaissance, risque toujours de provoquer des contre-stratégies de non-information (évitements plus ou moins diplomatiques, fuites caractérisées, rendez-vous annulés, retards répétés, voire mise en quarantaine ou éviction de l'intrus, etc.) de surinformation ou de désinformation (bluff, comportements séducteurs, aiguillage du chercheur vers des voies de garage ou sur des fausses pistes, revirements divers, etc.). Sans oublier les stratégies perverses de déstabilisation psychologique du chercheur, comme la mise en cause directe ou indirecte, par certains acteurs de terrain, de la pertinence ou de la validité même de la recherche conduite » (1996, p.248-249).

Dès lors, l'accès à ces données est en partie négocié avec les personnes enquêtées, même si cette négociation peut-être largement implicite (Girin 1990). En effet, pour les individus ou groupes engagés dans l'action, la notion d'observateur neutre est dépourvue de sens. Ainsi, même dans le cadre d'entretiens réalisés de manière ponctuelle, la relation entre l'enquêteur et l'interviewé structure en partie les données produites (de même que comme nous l'avons vu, les biais du chercheur en structurent également la production). Ainsi, le risque pour le chercheur, notamment dans un contexte où les investissements psychologiques des acteurs et les enjeux politiques sont forts autour des phénomènes étudiés, est de se voir attribuer, sans qu'il s'en rende compte, une place déterminée. Dans nos exemples, un risque important était celui de devenir le porte-parole d'un réseau d'acteurs privilégiés. Or, si nous assumons une affinité avec les acteurs d'environnement, cela ne veut pas dire que nous adhérons à la vision

qu'ils ont des systèmes de gestion étudiés. Ce n'est pas parce que nous partageons la même volonté d'améliorer la gestion d'un problème d'environnement que nous avons le même point de vue sur ce dernier. Le regard que porte l'acteur d'environnement en action sur le système de gestion auquel il participe, n'est pas le même que celui que porte le chercheur sur ce système. La vision de l'observé relève de la logique de l'action, alors que celle du chercheur relève de la logique de la connaissance.

La distanciation critique, ou l'attribution de sens, du chercheur par rapport au système de gestion et aux acteurs observés passe donc par une triple mise en perspective (Dumez (1988), cité par Narcy (2002) ; Olivier de Sardan, 1995b) : 1) la comparaison de données "brutes" (documents, courriers, etc.) sur les pratiques de gestion et les représentations des acteurs sur ces pratiques, 2) la triangulation entre les points de vue récoltés et 3) la mise en perspective de ces pratiques par le chercheur à la fois dans le temps (en les replaçant dans un temps long) et dans l'espace (en comparant des problèmes de gestion similaires).

C'est ce souci de mise en perspective qui guidera, dans le paragraphe suivant, notre exposé sur la méthodologie employée.

#### Méthodologie employée pour donner du sens aux enquêtes de terrain :

Pourtant même si les données récoltées par l'enquêteur sont subjectives, une recherche sur un système de gestion donné ne peut faire l'économie des discours qu'ont les acteurs de leurs actions. Il faut donc que les outils utilisés permettent à la fois de contrôler les différents biais qui émergent de l'interaction entre l'enquêteur et ses interlocuteurs et que l'utilisation des extraits d'entretiens soit suffisamment explicite pour permettre une analyse critique de leur utilisation de la part du lecteur.

Tout d'abord, une partie de notre travail a consisté à rechercher des données brutes sur les pratiques de gestion que nous voulions étudier (courriers, rapports d'activité, procédures, etc.). Ceux-ci nous ont permis de comparer ces informations avec les représentations que se font les acteurs de leurs pratiques. De même nous nous sommes appuyés sur divers documents (journaux, plaquettes, etc.) et travaux scientifiques pour élargir les visions qui étaient portées sur les problèmes de gestion étudiés, mais aussi pour préparer nos entretiens, pour nous "plonger dans le problème étudié". A ce titre, il est nécessaire de pointer le rôle particulier qu'ont tenu les deux tomes retranscrivant les auditions qui ont été menées par la commission d'enquête parlementaire sur les prédateurs et le pastoralisme de montagne (2003b; 2003c). En

effet, le nombre de personnes auditionnées (environ 130 rien que pour la question du loup) et leurs différentes qualités (des différents Ministres de l'Environnement qui se sont succédés, aux représentants syndicaux agricoles) nous ont permis de compléter de manière très enrichissante et sans doute cruciale nos propres entretiens de terrain. D'ailleurs, pour qu'il n'y ait pas de confusion pour le lecteur, les extraits de ces auditions et nos propres extraits d'entretiens seront différenciés par l'usage du style italique quand il s'agira de notre production.

Ensuite, les entretiens auprès des acteurs ont été menés selon la pratique suivante. Les interlocuteurs étaient choisis selon quatre critères : 1) l'échelle à laquelle ils interviennent (nationale, régionale, départementale et locale), 2) leur fonction au sein d'une organisation (gardes, Chargés de mission, direction, membre du conseil d'administration par exemple pour les EGAP), 3) leur position par rapport au problème, afin d'obtenir une diversité de points de vue sur un problème donné (éleveurs, administratifs, gestionnaires, chercheurs, élus, etc.) et 4) enfin réputation. Ce dernier critère est couramment utilisé en sciences sociales. En effet, « le choix des interlocuteurs s'opère ainsi pour une bonne part par "buissonnement" ou "arborescence" : de chaque entretien naissent de nouvelles pistes, de nouveaux interlocuteurs possibles, suggérés directement ou indirectement au cours de l'entretien. La dynamique de l'enquête suscite ainsi son propre cheminement, largement imprévisible au départ, illégitime pour un enquêteur de l'INSEE, mais où se reflètent cependant les réseaux "réels" du milieu étudié » (Olivier de Sardan 1995b, p.95). Le troisième critère, sur la diversité de point de vue, doit aussi permettre au chercheur d'éviter de tomber dans le piège, déjà évoqué, de se retrouver "captif" d'un réseau. Au total nous avons réalisé plus de soixante-dix entretiens formalisés (c'est-à-dire qui ont fait l'objet d'une retranscription), auxquels il faut ajouter nombre de discussions plus informelles (par email, dans les couloirs, dans les colloques, etc.). Les entretiens ont été effectués sur le mode de la "conversation", c'est-à-dire qu'ils sont réalisés principalement en tête à tête avec l'interlocuteur : « La conversation est une stratégie récurrente de l'entretien qui vise justement à réduire au minimum l'artificialité de la situation de l'entretien, et l'imposition par l'enquêteur de normes méta communicationnelles perturbantes » (Olivier de Sardan 1995b, p.83). Pour cela, l'enquêteur se base sur un canevas de questions préparées à l'avance, et non un guide d'entretien semi formalisé ou semi directif. Le canevas a comme but de servir de pense-bête au chercheur, tout en laissant une grande marge de liberté dans les questions posées, en fonction des réponses données et des nouveaux éléments apportés par l'interlocuteur. La discussion permet au chercheur de traduire les

questions « que l'on se pose » en question « que l'on pose », c'est-à-dire de transcrire dans un langage compréhensible pour l'enquêté les questions du chercheur. Mais plus que cela, la conversation est « récursive », selon le terme employé par Olivier de Sardan : « On pourrait parler de la récursivité de l'entretien de terrain, en ce qu'il s'agit de s'appuyer sur ce qui a été dit pour produire de nouvelles questions. [...] Cette capacité de "décryptage instantané" qui permet de repérer, parfois pendant le cours même d'un entretien, ce qui permettra d'illustrer telle conclusion, de reformuler tel problème, de réorganiser tel ensemble de faits, c'est cela le cœur même du savoir-faire du chercheur de terrain. A cet égard l'entretien est, comme l'observation participante, un lieu privilégié de production de "modèles interprétatifs issus de terrain" testés au fur et à mesure de leur émergence » (1995b, p.85).

La stratégie d'interaction entre l'observateur et l'enquêté qui a été choisie au moment de l'entretien a consisté à se mettre en empathie avec notre interlocuteur. En effet, le chercheur est tenu de donner du crédit aux propos tenus (même si ceux-là lui paraissent suspects) s'il souhaite accéder aux représentations de son interlocuteur. Nous avons donc fait nôtre la proposition d'Olivier de Sardan (1995b, p.86) de séparer dans le temps la combinaison empathie et distance. A l'empathie de l'entretien succède le doute méthodologique de son analyse. Même s'il faut l'avouer, sur des sujets forts comme celui du loup, l'empathie relevait parfois plus, avec les acteurs profondément anti-prédateurs, d'une stratégie de mystification, celle de vraie-fausse duplicité décrite par Arnaud (1996, p.255).

Enfin, nos entretiens ont été menés selon le principe de triangulation, qui consiste à croiser les informations. Autant que possible, chaque information utilisée pour étayer nos études de cas et nos concepts issus du terrain a fait l'objet d'un recoupement (entre divers informateurs ou entre un informateur et une source écrite), et quand ce n'est pas le cas nous l'avons mentionné. Une attention particulière a été portée à varier l'échelle d'intervention des acteurs interrogés. Ce souci répondait à notre objectif de ne pas surévaluer les interprétations locales, mais de faire ressortir ce qui, sous une impression de contingence locale, traduisait en fait des jeux de concurrence et de collaboration entre filières se déroulant à des échelles supérieures.

La clôture des phases de terrain s'est faite quand nous avons l'impression, en quelque sorte, « d'avoir fait le tour » des représentations sur un problème de gestion donné. En effet, les enquêteurs de terrain connaissent bien cette impression de « saturation », terme employé par Glaser et Strauss cités par Olivier de Sardan, lorsqu'à chaque nouvel entretien on obtient de moins en moins de nouvelles informations. Malheureusement, cette condition n'est jamais tout à fait remplie, soit que le problème de gestion étudié continue à évoluer soit que, par

manque de temps et excès d'ambition, nous n'avons pas pu exploiter certains terrains jusqu'au bout (à un moment donné).

Une fois les entretiens effectués, nous les avons retranscrits sur support informatique. Ce travail s'est fait à partir des notes prises au cours de la conversation avec notre interlocuteur. Compte tenu du caractère conflictuel de la thématique loup, plusieurs personnes n'ont pas souhaité être enregistrées. Nous avons donc décidé de n'enregistrer aucune interview. Afin de perdre le minimum d'information, la retranscription a été faite le plus rapidement possible après leur réalisation. Dans la thèse, les citations que nous utilisons des acteurs ont donc une part de reconstruction personnelle, ce qui constitue un biais évident. Nous avons tenté de le minimiser autant que possible en gardant l'esprit dans lequel on nous avait répondu. A ce titre, le carnet d'entretiens permet également de conserver une trace des notes prises et donc de revenir, même longtemps après, sur une interprétation ou un propos qui avec le recul nous paraît avoir été mal compris.

Finalement, la distanciation critique qui distingue le regard du chercheur de celui de l'acteur dans l'action passe par deux types de mise en perspective : une première diachronique (qui replace les pratiques de gestion dans une durée longue) et une deuxième synchronique (qui compare des pratiques de gestion entre elles ou avec ce qui se fait ailleurs ou encore en important des concepts qui permettent de donner du sens aux pratiques au-delà des perceptions qu'en ont les acteurs). Nous avons appliqué ce double regard dans la rédaction et l'analyse de nos études de cas : d'une part en retraçant pour chaque espace protégé comment leur équipe était intervenue dans la gestion du problème d'environnement étudié et d'autre part, par un double jeu de miroir, puisque chaque histoire éclaire la suivante (et réciproquement) et que chaque problème met en perspective son alter ego. Cependant, la mise en perspective historique telle qu'elle est souvent utilisée dans les études sur la gestion des organisations pose également question. En effet les chercheurs abordent couramment la question de la temporalité de manière objective et implicite, selon une conception linéaire et progressiste, un enchaînement d'épisodes ou de stades, sans tenir compte de la perception des acteurs qui les vivent. Dans sa conception objective, le temps est alors vu comme porteur de sens, alors que dans sa conception subjective les expériences sont vécues comme pures et non reliées dans le temps (Cunliffe et al. 2004). Ainsi, le récit est une technique souvent utilisée par le chercheur pour ordonner et donner sens aux différents points de vue et données brutes recueillis en les replaçant dans la durée. Nous ne dérogerons pas à cette pratique et le récit sera largement utilisé pour agencer nos données de terrain et nos concepts théoriques. Mais la

narration est aussi un des moyens que nous et nos interlocuteurs utilisons pour interpréter et construire nos réalités sociales. Aussi, sous son apparente objectivité, le récit n'en est pas moins emprunt de risques liés à sa nature subjective : 1) comme le risque de surinterprétation (lorsque le fait d'ordonner des pratiques pour argumenter une certaine interprétation relie des faits, des causes et conséquences sans qu'ils n'aient de « réelles » connections entre eux), 2) le risque de mésinterprétation (lorsque le chercheur raconte son histoire plus que les histoires des organisations et des acteurs), 3) ou le risque d'oublier que les acteurs interrogés sur les pratiques passées s'y réfèrent à la fois pour justifier les pratiques présentes mais aussi en les jugeant à l'aune de leurs connaissances actuelles.

Pourtant, s'il ne faut pas oublier que derrière le récit (et son apparente linéarité et causalité) se cache en fait « un processus synchronique et polyphonique, négocié entre le chercheur et ses interlocuteurs, ancré dans la subjectivité des moments et contextes où les conversations de recherche ont eu lieu » (Cunliffe et al *op.cit*), malgré tout, le travail de conteur d'histoire du chercheur permet souvent d'aller bien au-delà des histoires usuellement racontées. Ainsi par exemple, nous verrons que l'histoire que nous retraçons de la gestion du loup est bien plus complexe que les assertions généralement entendues comme le fait que l'équipe du Parc national du Mercantour ait mal géré ce retour alors qu'au contraire l'équipe du Parc naturel régional du Queyras l'a fort bien négocié.

Pour conclure sur notre méthodologie, nous reprendrons l'idée de Passeron que les sciences sociales ne relèvent pas de la falsifiabilité poppérienne, mais d'une logique du plausible et d'un registre du raisonnement naturel (Passeron 1991). Ce sont la rigueur du qualitatif, les précautions méthodologiques qui permettent à la recherche sociologique, malgré les multiples biais de l'enquête de terrain et de la reconstruction des faits par le récit, d'atteindre une certaine validité scientifique. : « le souci de validité des données – qui est un autre nom pour cette quête d'une rigueur du qualitatif dont j'ai essayé de préciser quelques éléments- doit être au centre du travail de terrain et me semble la condition de toute prétention de l'anthropologie<sup>22</sup> à la plausibilité. Il s'agit de gager les assertions interprétatives de l'anthropologue sur des données produites au cours de l'enquête, et de garantir autant que possible la pertinence et la fiabilité de ces données. Or la plausibilité est pour une bonne part assurée par ce qu'on pourrait appeler une présence finale des données dans le produit écrit du

---

<sup>22</sup> Olivier de Sardan parle en tant qu'anthropologue du développement, mais l'ambition de son article est d'apporter des principes méthodologiques généraux pour s'assurer d'une meilleure qualité des données de terrain s'étend au-delà du champ de l'anthropologie et ces principes nous semblent valables pour les sciences sociales de terrain, de manière plus générale.

chercheur, au-delà de leur usage comme support interprétatif » (Olivier de Sardan 1995b, p. 106). Ainsi, comme le propose cet auteur, nous incorporerons à nos études de cas, les citations de nos entretiens avec les acteurs et celles issues de la commission d'enquête corroborant nos interprétations. Car même si ces éléments sont choisis, triés, réécrits, agencés par le chercheur, se sont les seuls moyens dont dispose le lecteur pour voir ce qui vient du terrain et ce qui est propre au travail de recherche. Cette méthodologie facilite aussi la mise en débat du point de vue partiel adopté dans cette recherche, dans ce sens qu'il permet au lecteur de se dire : " On vous a dit ça et vous l'interprétez de telle sorte, mais on pourrait aussi le voir sous cet angle." ou encore : "vous nous dites qu'on vous a dit ceci, mais de nos discussions avec les acteurs nous avons plutôt compris cela, comment expliquez-vous cette autre interprétation ? ".

#### **4. Plan de la thèse.**

Après cette introduction qui nous aura permis de retracer l'historique du développement des politiques de protection des espaces naturels, de poser la question de la territorialisation des espaces protégés telle que nous voulons l'aborder et la méthodologie employée pour y parvenir, le premier chapitre nous permet d'exposer les apports et limites des approches actuelles de gestion intégrée de l'environnement. A partir d'une analyse approfondie de quatre mouvements de pensées : la gestion patrimoniale, la gestion communautaire, la gestion intégrée de l'environnement et la gestion de la nature par contrat, nous verrons comment ceux-ci ont abouti à ériger un modèle général similaire de gestion des problèmes environnementaux. Pour dépasser les limites rencontrées par les politiques sectorielles de protection de la nature, ces approches proposent de renouveler l'action publique par la mise en place de procédures institutionnalisées de coordination des acteurs autour d'un projet commun. L'adhésion des acteurs sectoriels à ce projet doit permettre de dépasser leurs logiques individuelles, alors que le rôle de l'Etat passe de porteur d'une politique sectorielle imposée aux acteurs d'un territoire à celui de garant de l'intérêt général et du respect des engagements des acteurs dans les processus d'action collective. Nous verrons que ces nouveaux modèles de gestion de l'environnement, bien que largement plébiscités aujourd'hui dans l'action publique, rencontrent des limites importantes dans leur mise en œuvre. Celles-ci découlent selon nous des hypothèses sur lesquelles ces modèles sont construits : symétrie des acteurs, euphémisation des conflits et mise en articulation des intérêts par une meilleure communication. La deuxième partie de ce premier chapitre est consacrée à montrer comment

les mouvements anti-environnementaux appuient leur rhétorique sur les critiques apportées aux politiques de protection de la nature par ces divers mouvements de gestion concertée de l'environnement.

Le second chapitre présente la problématisation de notre objet de recherche et la construction de notre cadre théorique. Ce chapitre vient en second car notre recherche se pose en réaction aux approches intégrées de gestion de l'environnement. Afin de renouveler le questionnement sur le rôle des espaces protégés et de leur équipe de gestion dans l'aménagement du territoire, nous présenterons d'abord le cadre d'analyse à partir duquel nous avons construit notre questionnement scientifique : l'analyse stratégique de la gestion environnementale (ASGE). Ce cadre théorique met au centre de la gestion de l'environnement l'action d'un acteur qui se mobilise pour que soit pris en charge un problème qui le préoccupe. Contrairement aux modèles intégrés, l'ASGE propose donc une approche asymétrique, fondée sur un acteur de changement, et insiste sur le rôle du conflit dans les dynamiques d'intégration. La deuxième partie de ce chapitre nous permettra de détailler la construction de notre cadrage théorique autour de l'objet qu'est l'espace protégé. D'abord, considérer l'espace protégé comme acteur de changement nous oblige à nous intéresser aux individus qui mettent concrètement en œuvre l'action environnementale, c'est-à-dire son équipe de gestion. Une partie importante du travail est alors consacrée à décrire ce qu'est l'équipe de gestion d'un espace protégé : qu'elle est son statut, qu'elle est son organisation, quels sont ses moyens. Pour cela, nous mobiliserons les apports de la sociologie des organisations. La seconde partie du travail conceptuel vise alors à comprendre qu'elles sont les implications de considérer l'équipe de gestion d'une aire protégée (l'EGAP) comme un acteur d'environnement (l'acteur de changement de l'ASGE) et plus particulièrement comme un acteur d'environnement territorialisé. Cette dernière notion nous permet d'articuler les dimensions sectorielles et territoriales des espaces protégés. Nous pouvons alors poser plusieurs hypothèses sur les mécanismes (institutionnels, organisationnels et opérationnels) qui permettent d'intégrer, d'une part, les intérêts sectoriels au sein de l'espace protégé et, d'autre part, l'intérêt environnemental au sein du territoire dans lequel est inséré l'équipe de gestion.

Dans les troisième et quatrième chapitres, nous présentons nos cas de terrain. Chaque chapitre est dédié à la gestion d'un problème d'environnement particulier par différentes équipes de gestion d'aire protégée.

Dans le troisième chapitre nous étudions le rôle joué par différents espaces protégés dans la gestion du retour du loup en France. Ce premier cas nous a permis de confronter nos modèles théoriques à l'épreuve du terrain sur la question de l'intégration par les équipes de gestion des intérêts des acteurs agricoles dans le cadre du problème posé par la cohabitation entre les loups et le pastoralisme. Notre choix a été celui d'une certaine exhaustivité puisque nous avons étudié les différents espaces protégés confrontés à cette problématique, au moment de nos enquêtes de terrain : Parc national du Mercantour, des Ecrins et de la Vanoise, Parcs naturels régionaux du Queyras, du Vercors, Réserve géologique de Haute-Provence pour le massif Alpin français et la Réserve naturelle de Nohèdes pour les Pyrénées. La comparaison des différents espaces protégés nous a permis ensuite de dégager cinq perspectives qui éclairent la compréhension de l'action des équipes de gestion :

- la situation de gestion du problème considéré. La situation de gestion dépend à la fois des conditions écologiques et des caractéristiques des activités menées sur le territoire de l'espace protégé,
- le contexte éco-politique. C'est-à-dire le contexte des jeux politiques déjà en cours autour des questions environnementales lorsque l'équipe de gestion décide de prendre en charge (ou non) un problème de biodiversité,
- l'organisation interne de la prise de décision,
- le positionnement des acteurs sectoriels vis-à-vis du problème de gestion considéré,
- et les effets de l'insertion de l'équipe de gestion dans la filière environnementale.

Dans le quatrième chapitre nous nous sommes intéressés à la conservation du tétras-lyre. Tout d'abord, nous montrons que la conservation du tétras-lyre, et plus généralement des galliformes de montagne, a donné lieu à un effort de regroupement des divers acteurs concernés à travers la création de l'Observatoire des Galliformes de Montagne. Mais si cette organisation a connu un succès important pour coordonner et uniformiser l'acquisition de connaissances sur ces espèces, nous montrons également à quelles limites elle se heurte lorsqu'il faut passer à l'action. Nous nous sommes alors intéressés aux actions menées par trois espaces protégés déjà étudiés au cours du troisième chapitre : les Parcs nationaux des Ecrins, de la Vanoise et du Mercantour. Ce deuxième cas nous a donc permis d'apporter un éclairage sur le rôle joué par les EGAP pour faire intégrer des préoccupations environnementales dans les différentes activités de montagne. En effet, contrairement au cas du loup où le problème de cohabitation se pose principalement avec la filière pastorale, l'enjeu de conservation du tétras-lyre doit être pris en compte par plusieurs activités :

aménagements pour le tourisme hivernal, chasse, pastoralisme, exploitation forestière et sports de nature. Pour analyser l'action des EGAP, nous sommes repartis des outils de comparaison construits dans le troisième chapitre et montrons qu'ils s'avèrent également opérants pour analyser ce nouveau cas.

Cette construction particulière a pour but d'éviter de traiter dans un chapitre particulier le retour des cas de terrain sur notre cadre théorique puisque celui-ci est traité au sein de chacun des chapitres consacrés à un problème d'environnement.



## **Chapitre I**

### **Analyse de quatre mouvements de remise en cause des politiques publiques de protection de la nature par zonage.**

Dans ce premier chapitre nous analyserons les critiques apportées, à partir de la fin des années 1970, par quatre mouvements de pensée au modèle de politique publique de protection de l'espace. Les trois premiers sont ceux de la gestion patrimoniale, de la gestion communautaire et de la gestion intégrée de l'environnement. Le dernier est celui d'une protection de la nature par contrat. Nous verrons que ces tendances, désormais dominantes, ont abouti à la promotion de modèles très similaires pour la gestion de l'environnement. Ces modèles inspirent pour une grande part les politiques environnementales actuelles. Mais ils ont aussi servi de base aux stratégies et aux rhétoriques des mouvements anti-environnementaux pour renforcer leur emprise sur certaines ressources de nos territoires et pour échapper à toute évaluation environnementale critique. De l'analyse de ces courants et de l'évaluation de leur mise en œuvre, nous esquisserons les limites auxquelles nous pensons qu'ils se heurtent aujourd'hui.

#### ***1. Mouvements mondiaux et nationaux de remise en cause des politiques réglementaires de protection de l'espace.***

Cette première section montrera, à partir d'un historique rapide des courants de pensée de gestion de l'environnement, que la définition des premières politiques réglementaires de protection des espaces a provoqué l'émergence, par effet de réaction, d'autres approches de gestion de l'environnement qui s'y opposent *de facto*. Nous verrons que les grandes transformations qui ont marqué l'action publique depuis les années soixante-dix ont permis, dans le champ de l'environnement, l'avènement de nouveaux cadres de pensée de la gestion des problèmes environnementaux.

## **1.1 Historique des mouvements de pensée de gestion de la nature sous l'angle des critiques qu'ils apportent aux politiques de protection spatiale de la nature.**

Dans cette section nous brosserons un rapide historique des grands courants de gestion de l'environnement et des ressources naturelles apparus au cours du XX<sup>ème</sup> siècle et nous verrons comment ils s'articulent les uns avec les autres mais aussi avec les politiques de protection des espaces. Nous présenterons plus précisément dans la section suivante et dans la prochaine partie quatre de ces courants parmi les plus récents (gestion patrimoniale, gestion communautaire, gestion intégrée et gestion contractuelle).

Comme nous l'avons déjà évoqué en introduction, deux grands courants de protection de la nature co-existent depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle : le courant préservationniste et le courant conservacionniste.

Le courant préservationniste, issu de la pensée anglo-saxonne et des contextes géographiques, politiques, sociaux et industriels propres à ces pays, préconise l'abandon des actions humaines à l'échelle d'un territoire afin d'y laisser les dynamiques naturelles s'exprimer. Ce mouvement de pensée et les concepts d'espaces protégés associés ont largement été à l'origine de toutes les politiques environnementales de protection de l'espace à l'échelle mondiale. Les motivations qui ont amené chaque pays à protéger une partie de son territoire sont nombreuses et de plusieurs ordres : religieux, esthétique, patrimonial, économique, scientifique, écologique, récréationnel ou d'intervention d'urgence face à la surexploitation de certains territoires. Le courant préservationniste a ensuite largement dominé les débats et les stratégies d'action, avec des figures différentes selon les continents et pays où il s'appliquait, jusque dans les années soixante-dix à quatre-vingt. Il a, depuis, perdu une grande partie de son influence au profit de trois autres dynamiques : la mise en œuvre de pratiques de protection de la nature intégrant les activités humaines (dont les exemples les plus connus sont les Réserves de la biosphère et les Réserves extractivistes), la montée en puissance des politiques intégrées de production et d'aménagement de l'espace (agricole, forestière, minière) et la mise en œuvre de politiques de renaturalisation et valorisation touristique de l'espace. Ces évolutions conceptuelles récentes ont largement conduit à rapprocher les approches préservationnistes des paradigmes conservacionnistes. Sa perte d'influence est telle qu'aujourd'hui il est souvent considéré comme conservateur, voire rétrograde, de vouloir délimiter des espaces pour y laisser évoluer

les dynamiques naturelles sans intervention humaine. Nous reviendrons plus loin sur ce point à travers les débats français autour du principe de naturalité.

Le courant conservationniste est lui apparu aux début du XX<sup>ème</sup> siècle grâce aux idées de l'ingénieur forestier américain Pinchot qui préconisait l'utilisation raisonnable des ressources naturelles. La logique ne consistait donc plus à protéger des activités anthropiques une partie des ressources naturelles renouvelables mais à les gérer en "bon père de famille" pour assurer leur renouvellement. A l'origine cependant ces deux paradigmes n'étaient pas forcément opposés, puisque l'intention du Président Roosevelt en promouvant les idées de Pinchot était de limiter l'exploitation du domaine public, soumis à la pression des lobbies productivistes traditionnels (Western et Wright 1994). Pourtant, au cours de la première moitié du XXème siècle, ces deux mouvements vont progressivement en venir à s'opposer quand il deviendra clair que leurs positions ne sont pas conciliables. Les grands projets d'aménagement du territoire comme la construction de barrages dans les Parcs nationaux du Yosemite et du Grand Canyon agiront comme des révélateurs. La rupture sera consommée, dans les années 1940-1950 avec la mise en exploitation des différentes ressources des espaces publics nationaux (eau, forêts, exploitations minières, fourrages). Le courant conservationniste va construire sa légitimité dans le développement des travaux de modélisation des dynamiques de population qui permettent de déterminer les prélèvements maximums soutenables ainsi que dans les outils d'économie de l'environnement qui permettent de réguler les prélèvements sur les ressources (classiquement la taxe, les subventions, quotas, permis etc.).

Au niveau mondial, ce courant va se diversifier fortement et devenir quasiment incontournable à partir des années quatre-vingt dix à travers la thématique du développement durable. En effet, les activités de production fondées sur l'exploitation des ressources naturelles (agriculture, foresterie, pêche, aménagement hydraulique) se sont appropriées progressivement les notions de durabilité et de gestion multifonctionnelle des territoires pour relégitimer leurs actions sur l'espace. L'enjeu est crucial puisqu'il s'agit pour ces activités de justifier la continuité du versement des aides publiques à l'heure où nos sociétés s'interrogent sur les excès auxquels ont amenés les orientations politiques d'intensification des productions sectorielles issues des trente glorieuses et des grandes négociations internationales symbolisées par l'OMC (Mollard 2003).

Ces concepts de gestion intégrée ou multifonctionnelle sont souvent opposés aux espaces protégés puisqu'il n'est plus question désormais de spécialisation de l'espace (un espace réservé à la production agricole et un espace réservé à la protection de l'environnement par

exemple) mais d'un espace géré durablement (un espace agricole géré de manière à protéger l'environnement). Voici un exemple, tiré d'une publication officielle de la communauté européenne, du type de rhétorique qui derrière le discours de la gestion multifonctionnelle, peut s'opposer aux politiques de protection de l'espace : « Aujourd'hui, le principe de la spécialisation des espaces est habituellement invoqué à partir d'une argumentation de protection apparemment noble (le classement en réserve d'une partie du territoire), mais essentiellement en prolongement d'un courant de l'opinion publique défavorable à l'exploitation forestière. Plus simple à mettre en œuvre et aisément intelligible en communication, l'analyse uni-fonctionnelle est alors un recours d'autant plus précieux qu'elle apporte également une alternative séduisante aux autres intérêts, notamment économiques, sous-jacents ».

Les années soixante-dix sont également le théâtre du développement d'autres courants de pensée à partir des concepts conservationnistes. Nous en introduirons ici quatre qui ont émergé en réaction aux difficultés rencontrées par les approches étatiques et économiques de protection zonées de l'espace ou de gestion soutenables des ressources naturelles : la gestion communautaire, la gestion intégrée, la gestion patrimoniale et la gestion contractuelle.

Pour les courants de pensée de la gestion communautaire, les approches étatiques et économiques de protection de la nature s'avèrent inopérantes dès que les droits d'accès et d'usages des ressources naturelles sont mal définis (Western et Whright, *ibidem*). Dans ces conditions, elles créent de fait une situation d'accès libre et d'insécurité foncière qui entraîne une surexploitation des ressources par les acteurs économiques et les populations locales. Les approches communautaires militent donc à la fois pour une reconnaissance et un renforcement des systèmes coutumiers de régulation des droits d'accès et d'usages des ressources naturelles ainsi que pour une délégation, totale ou partielle, de la gestion des ressources naturelles vers les communautés concernées. Ce courant se positionne contre les politiques de protection de l'espace quand celles-ci sont jugées comme une tentative d'ingérence ou d'exclusion à l'encontre des populations locales. A contrario, la gestion communautaire s'est aussi souvent appuyée sur les espaces protégés pour promouvoir la participation des acteurs locaux et une gestion décentralisée des ressources naturelles (Beltran 2000).

La gestion patrimoniale s'est développée en France à partir des années soixante-dix pour répondre aux enjeux de gestion des problèmes environnementaux complexes (comme les pollutions diffuses ou celles concernant de vastes espaces) face auxquels les politiques publiques sectorielles classiques s'avéraient inopérantes (Ollagnon 1979). Pour répondre à ces

évolutions, ils préconisent de créer des institutions, méthodologies et langages qui permettent la constitution d'une communauté patrimoniale de gestion. Il s'agit à la fois de créer un lien fort entre les acteurs (communauté d'action) et entre les acteurs et leur environnement (l'environnement comme patrimoine de chacun). Là encore, ce courant ne s'oppose pas directement aux politiques de protection de l'espace, mais celles-ci sont le plus souvent vues comme émanant d'un acteur public environnemental sectoriel, qui tend à exclure certains acteurs locaux et dont l'action se trouve grevée par ses propres limites.

La gestion systémique de l'environnement, qui donnera plus tard naissance aux courants de gestion intégrée de l'environnement, s'est quant à elle développée dans l'objectif de mieux intégrer les apports des scientifiques dans les décisions politiques de gestion des ressources naturelles (Holling, 1978). Ce courant a été extrêmement fécond et a donné naissance à des corpus théoriques très variés : évaluation environnementale adaptative, gestion adaptative de l'environnement, gestion intégrée de l'eau, gestion intégrée de bassin, gestion écosystémique, gestion intégrée de l'environnement, etc. Nous verrons plus loin comment une partie de ces corpus, à travers le développement d'une théorie de la gestion intégrée, s'est rapprochée du paradigme de la gestion patrimoniale : la gestion des ressources naturelles par la création d'une communauté d'action. Ce paradigme de la gestion intégrée ne se place donc pas explicitement contre les politiques de protection de l'espace, mais il les juge néanmoins limitées à la fois par leur faible emprise spatiale et par les conflits qu'elles suscitent avec les acteurs locaux et économiques.

Le dernier courant auquel nous nous intéresserons est celui de la gestion contractuelle. Il s'est fortement développé dans les années soixante-dix à partir de la remise en cause de l'outil réglementaire, et plus particulièrement dans les nouveaux domaines d'action publique demandant une coordination accrue des actions entre l'Etat, les collectivités locales et la société civile : l'environnement, l'urbanisme et la protection de la nature (Gaudin, 1999). En France, ce courant a abouti à promouvoir un modèle de gestion de la nature fondé sur la contractualisation entre l'Etat et les acteurs locaux d'un projet de territoire valorisant le patrimoine naturel et culturel. On retrouve ce modèle décliné dans deux des grandes stratégies françaises de conservation de la nature : les Parcs naturels régionaux et le réseau Natura 2000. On le retrouve aussi de manière prégnante dans les orientations discutées dans les débats autour de la loi de rénovation de la politique du patrimoine naturel.

Le paradigme d'une protection spatiale zonée de la nature qui émergea à la fin du dix-huitième siècle a inspiré et inspire encore largement les politiques de nombreux pays en terme

de conservation de la nature. Mais les limites auxquelles il s'est confronté ont également favorisé le développement en réaction de nouvelles évolutions conceptuelles, de théories complémentaires, concurrentes voire opposées.

## **1.2 Des mouvements de pensée de gestion intégrée de l'environnement qui s'appuient sur les grandes transformations de nos sociétés.**

Dans cette section nous montrerons que ces courants de gestion intégrée de l'environnement que nous venons de présenter s'appuient sur les transformations que connaissent nos sociétés contemporaines et plus particulièrement dans le domaine de l'action publique.

Pour la France, Duran et Thoenig ont montré que le système autocentré, que structurait la domination de l'Etat, a cédé la place, au cours des trente dernières années, à un univers acentrique caractérisé par l'effacement des frontières entre public et privé, entre local, national et supra national (Duran et Thoenig 1996). Dans l'ancien modèle de l'action publique, modèle dit de la régulation croisée, l'Etat s'arrangeait, à travers ses administrations déconcentrées, avec les représentants élus des collectivités locales. C'est-à-dire qu'à chaque échelon territorial s'établissait un croisement entre, d'une part, le fonctionnaire qui exprimait la volonté de l'Etat et intégrait les besoins et contraintes des élus et, d'autre part, l'élu qui exprimait les enjeux de ses administrés et intégrait les normes de l'Etat. Cette organisation de l'action publique permettait, d'une part, la définition centrale de normes réglementaires et techniques, selon des valeurs de puissance et de services publics, et, d'autre part, leur mise en œuvre locale grâce aux arrangements trouvés dans les interstices du système. Cette organisation de l'action collective répondait donc efficacement au problème de l'intégration de l'action collective dans les situations locales, dans un contexte général d'aménagement et d'équipement de la France. L'Etat puisait alors son pouvoir dans deux sources : sa puissance financière ainsi que sa capacité et sa légitimité à édicter les règles juridiques. Les désavantages de cette organisation étaient qu'elle renforçait les logiques de filières et les systèmes clientélistes. Chaque administration, ayant organisé ses propres filières de production, n'avait donc pas besoin de rechercher les interactions transversales tandis que les sources de pouvoir individuel se trouvaient aux intersections des réseaux et étaient exploitées par ceux qui détenaient les informations.

Ce système s'est trouvé progressivement ébranlé à la fois par la montée en puissance des acteurs issus des réformes institutionnelles - décentralisation et construction européenne - par

les crises économiques dues aux chocs pétroliers et par l'émergence de nouvelles préoccupations transversales telles que l'environnement, le développement local ou l'urbanisme. Ces grandes mutations commencées dans les années soixante-dix ont donc amené à un nouveau modèle d'action publique tourné vers l'institutionnalisation de l'action collective. Dans un monde recomposé, où les centres de pouvoirs politiques sont dispersés et où les enjeux se définissent essentiellement sur une base territoriale, l'Etat n'est plus l'institution légitime pour jouer le rôle d'intégrateur unique. Il n'est plus le seul acteur institutionnel à édicter les règles de l'action publique, désormais l'Europe et les collectivités territoriales s'avèrent tout aussi légitimes. D'autant plus que les ressources financières se trouvent maintenant entre plusieurs mains. La raison d'être de l'Etat s'est donc transformée. Elle consiste désormais à édicter les cadres institutionnels pour permettre aux divers acteurs d'ajuster leurs intérêts. Ainsi l'Etat fixe les procédures territorialisées de création de connaissance, de délibération et de décision, sans que cette dernière ne soit finalisée a priori. Il laisse aux acteurs le soin de négocier les moyens pour atteindre les buts qu'ils se sont fixés selon leurs contextes géographiques, économiques et socio-politiques. Dans ce nouveau contexte, le rôle de l'élu s'est lui aussi transformé passant de la figure de notable qui négociait avec le fonctionnaire dans les années soixante au manager qui négocie les partenariats avec ses collaborateurs institutionnels. Mais il n'est plus le seul représentant des intérêts locaux et il doit maintenant composer avec les représentants des acteurs économiques et de la société civile. D'autant plus que la mobilisation de ces tiers est souvent indispensable à la mise en œuvre et la réussite de l'action collective (implications des associations en tant que délégataires d'une mission de service public ou en tant que groupements d'acteurs ayant un intérêt convergent).

On est donc passé d'un modèle de construction de l'action publique par filières destinées à équiper la France, à un modèle de mise en cohérence des interventions publiques et privées pour répondre aux nouveaux problèmes et enjeux d'un territoire. Des années soixante aux années quatre-vingt dix, l'action publique a donc évolué de l'aménagement national au développement territorial, de la planification au zonage, de l'allocation de ressources à leur mise en commun dans une logique de projet, de la réglementation au contrat, de la logique sectorielle à l'intégration, de l'action unilatérale à la coordination, de l'arrangement et du réglementaire à la concertation et au consensus, de l'action publique à l'action collective.

Deux articles de Lascoumes montrent, au travers de l'analyse de la mise en œuvre des lois Montagne (1985) et Littoral (1986) et des processus négociés de planification territoriale (les Schémas Directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau, par exemple), comment ce nouveau

modèle de l'institutionnalisation de l'ajustement des intérêts est devenu dominant dans le champ de l'environnement (Lascoumes 1995; Lascoumes et Lebourhis 1996). Les politiques environnementales ont donc été un des champs d'expérimentation de ces évolutions du fait de l'importance de leurs dimensions territoriales et transectorielles. Elles ont ainsi joué un rôle important dans l'innovation politique ; on peut penser par exemple à la politique des Parcs naturels régionaux pour lutter contre la déprise rurale. Dans l'introduction nous avons montré à travers l'historique rapide des mouvements de pensée de la gestion de la nature comment les années soixante-dix ont été un moment fort de développement des idées et des théories de gestion de l'environnement. Cette créativité reposait, selon nous, sur les grandes transformations qui ont marqué l'action publique à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle.

## ***2. Les approches concertées de gestion intégrée de l'environnement.***

Cette deuxième section va se concentrer sur l'analyse de trois courants de pensées : la gestion patrimoniale (approche française), l'approche communautaire et l'approche de mise en œuvre de gestion intégrée. Nous montrerons comment, à partir de problématiques différentes, ces approches de gestion de l'environnement ont convergé vers le même modèle de mise en œuvre de la gestion environnementale. A partir d'un rapide historique de ces mouvements nous verrons comment s'est réalisé ce rapprochement. Ensuite nous insisterons sur les apports que ces courants ont eu dans le renouvellement de l'action publique. Finalement nous verrons les limites sur lesquelles buttent ces approches essentiellement procédurales en plaçant au centre de la gestion de l'environnement la communication entre les acteurs comme mode de coordination de leurs intérêts divergents.

### **2.1 Historique de trois courants de résolution des conflits environnementaux par le consensus.**

#### **2.1.a L'approche française de gestion patrimoniale.**

L'approche patrimoniale s'est développée à la fin des années soixante-dix, alors que la légitimité technico-administrative de l'Etat était de plus en plus remise en cause par les destinataires de ses politiques et que celui-ci devait faire face à de nouveaux types de problèmes, à la fois plus complexes et plus globaux. Le projet de cette approche était alors de

développer de nouveaux cadres conceptuels, procédures et méthodologies pour prendre en compte la complexité des intérêts et des échelles en jeu dans ces problématiques émergentes.

La première étude qui fonde cette approche est un travail sur la gestion de l'eau de la nappe d'Alsace par le bureau de Rationalisation des choix budgétaires du Ministère de l'Agriculture (COREF, 1977). En effet, les eaux de la nappe se dégradent petit à petit sous les effets conjugués de pollutions industrielles et diffuses de diverses origines - principalement agricoles et domestiques. Devant l'ampleur de cette dégradation, les approches classiques des politiques publiques fondées sur la rationalisation de critères technico-économiques d'un projet pour répondre à un problème ne sont d'aucun secours. Pour répondre à ce défi, une nouvelle approche centrée sur les marges de manœuvre des acteurs dans le système de gestion est proposée. Le défi posé par les changements d'échelles nécessaires à la gestion de problèmes d'environnement globaux ne peut être relevé qu'en mobilisant l'ensemble des acteurs. Pour cela, il faut créer une communauté d'action sur la base d'un sentiment partagé de responsabilité envers le patrimoine en train de se dégrader. La gestion patrimoniale s'inspire donc de trois courants de travaux : l'approche de la rationalité limitée (March et Simon 1958), l'approche système-acteurs des sociologues des organisations (Crozier et Friedberg 1977) et les approches psychologiques du changement de l'école de Palo Alto (Watzlawick 1977). Elles servent de base au changement conceptuel qui fait passer d'une logique d'action publique centralisée et basée sur la résolution d'un problème à une approche qui fait partager aux acteurs une interprétation commune du sens de leur action (Leroy et Mermet 2004). L'approche patrimoniale fournit donc à la fois un nouveau langage pour mettre en discussion ces nouveaux problèmes, des procédures et des méthodologies pour aider à leur analyse et des institutions pour les prendre en charge à long terme. Ces nouveaux outils seront analysés plus en profondeur dans la section suivante.

D'autres travaux suivront dans les années 1980, au sein des Ministères de l'Agriculture et de l'Environnement qui permettront de développer les idées de la gestion patrimoniale à partir de l'élargissement des problèmes considérés (gestion de rivière, gestion des risques en montagne, gestion des risques d'incendies forestiers, gestion potentiellement conflictuelle d'espaces naturels). La fin des années 1980 verra plusieurs synthèses des apports de ces études aux concepts de la gestion patrimoniale. Ces travaux montrent aussi des courants divergents au sein de cette approche. Ainsi de Montgolfier et Natali (1987) mettent l'accent sur l'intérêt d'intégrer la démarche patrimoniale avec les approches techniques de résolution des

problèmes. Barouch (1987) approfondit l'analyse sur les discours organisateurs qui structurent les prises de position des acteurs, discours qu'il faut dépasser pour mettre en place une gestion commune. Mermet (1992), lui, insiste sur la nature conflictuelle de la gestion environnementale et sur la nécessité de développer de nouvelles approches asymétriques fondée sur l'action stratégique d'un acteur de changement et sur le développement de nouvelles solutions notamment dans les techniques de négociation.

Les années 1990 verront l'approfondissement et l'élargissement de l'approche patrimoniale à de nouveaux domaines. Nous en présenterons plus particulièrement deux. La première, l'audit patrimonial, est la plus répandue des procédures formalisées de gestion concertée en France. Elle a été développée par Ollagnon (1989; Non daté), au sein d'un bureau d'étude et une chaire d'enseignement à la Gestion du Vivant et Stratégies Patrimoniales à l'INA P-G (Institut national agronomique Paris-Grignon). Il élargira le domaine d'application de l'approche patrimoniale, par exemple vers la gestion des risques nucléaires ou l'informatisation des exploitations agricoles.

### **2.1.b L'approche française de gestion communautaire.**

Les approches de gestion communautaire des ressources naturelles se sont développées dans les années soixante-dix à partir des critiques émises à l'encontre des grands projets de développement rural dans les pays en voie de développement. En cause, l'ambition des projets et leur planification centralisée qui échouent à mettre en place un véritable processus de développement. Ces critiques proposent de leur substituer des projets de plus petite échelle qui se focaliseraient sur la participation et les aspirations des communautés rurales (Cernéa 1985). Ce qui compte c'est de laisser à ces communautés la possibilité de décider de leur propre trajectoire de développement et donc de leur permettre de construire leur capacité de gestion. Dans le champ de la conservation des espaces naturels, l'implication des communautés rurales s'est peu à peu imposée comme un axe prioritaire des politiques des espaces protégés. En témoigne, par exemple, le thème choisi pour la troisième conférence mondiale sur les Parcs qui s'est tenue en 1982 : conservation pour le développement durable (McNeely et Miller 1984). Là encore de nombreuses critiques ont été émises à l'encontre des politiques de protection. Selon elles, si les gestionnaires s'intéressent aux populations rurales, c'est principalement dans le but de minimiser leur impact sur la biodiversité. Or, ce qu'il faut, c'est renverser le paradigme. Il est nécessaire de rendre aux populations la gestion des ressources naturelles. Ce n'est qu'en assurant leur droit sur ces ressources et en leur en confiant la gestion que seront restaurées les conditions d'un contrôle effectif sur les

prélèvements et leur exploitation durable. Si ces conditions sont réunies, les dégradations biologiques seront minimisées et les aires protégées s'avèreront moins nécessaires (Western 1989).

En France, la gestion communautaire des ressources naturelles a été développée notamment par Weber (Weber 1995; Weber 1996) et un réseau de chercheurs qui travaille avec lui (Babin et al. 1997; Babin et al. 2002). Les apports de ces chercheurs ont été mis en œuvre, par exemple, dans l'élaboration d'une nouvelle loi environnementale à Madagascar en 1996. Celle-ci prévoit notamment le transfert de la gestion des ressources naturelles aux communautés rurales à leur demande. Cette délégation fait l'objet d'un contrat entre l'Etat, la communauté et la collectivité territoriale compétente. Mais, de manière plus large, cette approche a alimenté de nombreux projets de recherche du CIRAD et de l'IRD. On peut en trouver une première synthèse dans l'ouvrage de Cormier Salem (Cormier Salem et al. 2002). Pour plus de clarté, je dois ici préciser que j'ai suivi l'enseignement d'Ollagnon lors de ma formation d'ingénieur et réalisé mon mémoire de spécialisation avec un chercheur qui avait travaillé sous la direction de Weber. Ce travail avait consisté en une application de l'audit patrimonial à l'analyse de la gestion des ressources forestières au Cameroun et à l'organisation d'une négociation sur le schéma d'aménagement d'un massif forestier dans le sud Cameroun (Emerit et Lescuyer 2003) (Lescuyer et Al, 2002). Ce travail a aussi fait l'objet d'un premier travail critique (Emerit 2004) qui reste encore à compléter.

### **2.1.c La gestion intégrée de l'environnement comme modèle de mise en œuvre de la gestion systémique.**

Nous avons choisi de présenter ici l'approche de gestion intégrée de l'environnement car elle a fait l'objet d'un travail approfondi de conceptualisation (Margerum et Born 1995; Margerum et Born 2000), de mise en œuvre et de retours d'expérience (Margerum 1999b; Margerum 1999a). Mais surtout nous croyons qu'elle illustre le glissement qui s'est produit dans les travaux anglo-saxons des modèles de gestion environnementaux systémiques vers les approches de gestion environnementale par consensus. L'article de Lepage et Gautier (Lepage et al. 2003) montre cette même dynamique de glissement vers les approches concertées dans la gestion du fleuve Saint Laurent. Ces auteurs montrent comment la gestion de ce fleuve a évolué d'une gestion centrée sur le monitoring de différents paramètres physico-chimiques fluviaux comme base de programmation des actions à la mise en place d'une communauté

d'action regroupant les différentes parties concernées qui négocie les objectifs de gestion qu'elle souhaite mettre en œuvre pour une gestion plus satisfaisante.

La gestion intégrée de l'environnement, telle que développée par Margerum et Born, se place explicitement comme une approche de mise en œuvre d'un ensemble de théories de gestion systémique des ressources naturelles (gestion des écosystèmes, gestion intégrée des ressources naturelles, gestion intégrée de rivières, de bassins versants). Ces approches étant elles-mêmes des applications à un domaine particulier (une rivière, un bassin versant, etc.) de l'approche de gestion adaptative de l'environnement (Adaptative Environmental Assessment and Management) élaborée par Holling (1978). C'est donc par la gestion adaptative de l'environnement que nous ferons commencer notre historique de l'émergence des approches consensuelles de gestion de l'environnement.

#### De la gestion adaptative à la gestion intégrée de l'environnement :

La gestion adaptative de l'environnement avait comme objectif de répondre au problème de la faible prise en compte des études scientifiques dans la gestion des problèmes environnementaux. Pour y remédier, elle propose de faire travailler ensemble experts et acteurs sur l'élaboration de données scientifiques du problème à résoudre. Le mélange d'experts et de non experts permet l'élaboration d'un modèle de gestion systémique (modèle qui peut être traduit en modèle informatique) plus à même d'être doublement pertinent au sens de l'action : d'une part parce qu'il intègre les enjeux sectoriels des acteurs aux données scientifiques du problème et, d'autre part, parce qu'il a été élaboré en partie par les décideurs qui auront ainsi plus de chance de se l'approprier. Une fois le système de gestion modélisé, sont définis une stratégie de gestion et un programme d'action. Les effets des actions sont alors suivis et évalués au regard du problème initial, dans une démarche d'apprentissage par essais-erreurs. Ce procédé permet d'améliorer à la fois le modèle informatique et la gestion du problème.

Le raisonnement au cœur de la démarche de gestion adaptative de l'environnement est donc bien différent de celui de l'approche patrimoniale. Dans la première, ce qui fonde l'action c'est une gestion du problème d'environnement par une démarche de « learning by doing » et par un dialogue entre experts et non experts sur les données scientifiques. Tandis que pour la seconde, ce qui est crucial c'est la construction d'une communauté d'action et la création d'un lien patrimonial entre les acteurs et leur environnement. Pour être encore plus synthétique, la première est orientée vers le problème et la seconde est orientée vers le processus.

Cette démarche a été appliquée à la gestion des écosystèmes sur la base des travaux de Caldwell (1970). Cet auteur montrait que les politiques d'aménagement devaient être fondées sur les caractéristiques de l'écosystème à gérer et que, par conséquent, des changements institutionnels et organisationnels forts étaient nécessaires. De même, les études de Craighead (1979) et Newmark's (1985) redémontrent qu'il est nécessaire d'ajuster la taille des Réserves et Parcs nationaux à celle des écosystèmes. Les années 1980 voient la montée en puissance des travaux basés sur cette théorie et la première mention opérationnelle de l'Ecosystem Management se fait dans les institutions américaines : Parc national de Yellowstone en 1990, Politique environnementale de l'Etat de Californie en 1991 et l'USDA Forest Service en 1992. La première synthèse de cet ensemble de travaux a été réalisée par Grumbine (1994). La définition qu'il donne de la gestion écosystémique montre explicitement son lien avec la gestion adaptative de l'environnement : «la gestion écosystémique correspond à l'intégration des connaissances scientifiques sur les relations écologiques à un cadre sociopolitique et de valeurs dans **l'objectif de protéger l'intégrité des écosystèmes à long terme** »<sup>23</sup>. Pourtant, cette définition d'une gestion écosystémique orientée vers un objectif écologique ne fait pas l'unanimité au sein de chercheurs qui travaillent dans cette perspective. Comme le montre Agee (1996)<sup>24</sup>, le débat est vif entre les chercheurs situés dans cette première approche et ceux qui prônent une approche de gestion écosystémique vue comme «la gestion des structures et fonctions d'un écosystème, ainsi que les flux y entrant et en sortant, **pour atteindre une situation désirée socialement**. Ce concept inclut les outils habituels de planification et de gestion, mais dans une conception systémique »<sup>23</sup>. Comme le montre Agee dans cet article, la difficulté d'une gestion écosystémique orientée vers la résolution d'un problème, c'est qu'elle a tendance à polariser les acteurs vers les extrêmes. L'exemple du Parc national de Yellowstone, décrit par Keiter (1996) dans le même ouvrage, en offre une bonne illustration. En 1991, le Congrès américain, inquiet pour l'avenir du grizzly, demanda au Greater Yellowstone Coordinating Committee (GYCC) de produire un document 'modèle' posant les principes d'une meilleure coordination des différentes administrations impliquées dans sa gestion. Inquiets, les riverains et les filières agricoles et forestières adjacentes au Parc dénoncèrent le document et désignèrent des élus pour les représenter dans ce comité. Le GYCC produisit alors un nouveau document qui n'était que l'ombre du premier : il n'était

---

<sup>23</sup>

<sup>24</sup> Traduit et souligné par l'auteur de la thèse.  
p.32-39

plus question de gestion écologique et les actions préconisées se trouvaient de nouveau divisées entre les deux administrations agricoles et environnementales. Ainsi, pour éviter cette polarisation initiale des acteurs par une approche trop écocentrée, Agee propose d'orienter la démarche de gestion écosystémique vers le processus. Ce qui compte, au-delà des actions en faveur de l'environnement, c'est de créer une habitude de dialogue entre les acteurs sur le long terme. Le basculement qui a lieu entre les deux approches est possible car la notion de « gestion écosystémique » est suffisamment vague pour en permettre deux interprétations. Dans l'approche orientée sur le problème, l'objet intégrateur est la construction systémique du problème et du plan d'action par la mise en dialogue des données scientifiques avec les intérêts des acteurs. Alors que dans l'approche centrée sur le processus, ce qui est systémique c'est la construction de la communauté d'action à partir du problème. Pour Agee, ce qui compte au fond, c'est que tous les acteurs concernés par le problème soient autour de la table.

#### La gestion intégrée de l'environnement (GIE) comme conceptualisation de la mise en œuvre de la gestion systémique :

L'approche de gestion intégrée de l'environnement défendue par Margerum et Born se présente comme un cadre conceptuel de la mise en œuvre des approches de gestion systémique de l'environnement : « la littérature sur la gestion systémique de l'environnement nous apporte : les fondements théoriques pour des approches plus intégrées, une discussion des outils disponibles, de nombreuses descriptions de cas de terrain et de précieuses – mais très générales - discussions sur la pratique de la gestion intégrée. Cependant, cette littérature manque d'une discussion détaillée sur le *comment* met-on en œuvre ces approches » (Margerum et Born 1995)<sup>25</sup>. De plus, ils estiment que l'approche de gestion écosystémique focalisée sur le maintien de l'intégrité des systèmes naturels a confiné son intérêt aux espaces à forte légitimité environnementale (Parcs nationaux et Réserves) ou à la protection des espèces.

Dans leur approche de GIE, le facteur clé de la mise en œuvre d'une gestion intégrée est la mise en interaction des acteurs à travers un processus de changement planifié. Comme dans l'approche patrimoniale, c'est en mettant en communication les parties impliquées que l'on pourra dépasser les approches sectorielles des politiques classiques. Pour cela, il faut développer une théorie de gestion intégrée fondée sur la coordination. Les deux dimensions essentielles de cette coordination sont la communication et les modes de résolution des

conflits. Dans la section suivante, nous analyserons plus en détail comment sont articulées ces deux dimensions et comment, dans ces approches, la dimension de la communication devient prépondérante sur celle de la résolution des conflits.

Durant la fin des années 1990, ces chercheurs mettront en application leur cadre théorique sur un très grand nombre de terrains et en tireront plusieurs conclusions sur son intérêt et ses limites (Margerum 1999b; Margerum 1999a).

## **2.2 Des cadres théoriques de gestion de l'environnement qui promeuvent une gestion consensuelle de l'environnement.**

Cette analyse permettra de montrer que ces différents courants théoriques de gestion de l'environnement ont convergé vers un même modèle de mise en œuvre de cette gestion. On retrouve les mêmes présupposés normatifs : symétrie des acteurs, euphémisation des conflits et coordination des intérêts par la communication. Nous verrons ainsi quels ont été les apports de ces cadres théoriques mais également à quelles dérives ils peuvent aboutir.

### **2.2.a Présentation des modèles conceptuels de gestion environnementale concertée.**

Ce paragraphe nous permettra de détailler les modèles conceptuels sur lesquels se basent ces trois approches de gestion concertée de l'environnement. En explicitant ces modèles, nous souhaitons mettre en avant les hypothèses sur lesquelles ils sont construits afin de pouvoir les mettre en discussion par la suite.

#### La gestion patrimoniale d'Ollagnon :

L'objet de l'approche patrimoniale développée par Ollagnon (1989; Ollagnon 2003; Non daté) est de proposer une méthodologie, des procédures, de nouveaux langages et des institutions ad hoc afin de recréer le lien patrimonial entre les hommes et leur environnement. Pour favoriser la prise en charge commune de ce patrimoine, il propose de recourir à une méthodologie appelée l'audit patrimonial. Cette démarche d'audit patrimonial repose sur l'action d'un médiateur. Celui-ci est mandaté par un acteur qui ne se satisfait pas de la gestion actuelle d'un problème d'environnement. Le rôle du médiateur va alors consister à interviewer chaque acteur concerné par le problème d'environnement dans des conditions de

---

<sup>25</sup>  
(p.372, souligné par les auteurs)

confidentialité permettant la libre expression des conflits et le dévoilement des points durs. Ces entretiens se font selon une grille appelée IDPA (voir figure 1) qui permet de structurer l'analyse de ces points de vue.

Grille stratégique d'expertise micro-macro-systémique. Audit patrimonial

(Cette grille est issue des cours dispensés en spécialisation Gestion du Vivant et Stratégies Patrimoniales de l'INA P-G.)

1. Identification de la situation, des acteurs, des problèmes.

Déterminer les qualités émergentes en jeu et les entités naturelles, artificielles et humaines (systèmes qualité).

Déterminer les acteurs concernés (acteurs et leur offre et demande de qualité).

Les problèmes posés et le cœur stratégique du problème (le problème des problèmes)

2. Diagnostic de l'action engagée.

Acteurs actifs ou engagés et leurs actions.

Evaluation des actions des acteurs actifs.

Organisation et fonctionnement du « système des acteurs actifs ».

Evaluation de l'action engagée et de la gestion effective.

3. Prospective : évolution de la situation, des problèmes et des réponses.

Horizons temporels et spatiaux.

Scénarios tendanciel, négatif et positif.

Enjeux, menaces et atouts de chacun des scénarii.

4. Propositions d'action – Stratégies.

Exigence qualité. Objectifs qualités : critères de réalisation, de moyens.

Modes de gestion qualité.

Action du commanditaire.

Gamme d'actions.

Chemin de changement.

**Figure 1 : Grille de l'audit patrimonial**

De par sa position de tiers acteur et grâce au croisement des différents points de vue des parties (concurrence, échelles d'intervention différentes, connaissances universalistes et connaissances pragmatiques et locales) le médiateur peut révéler le « cœur stratégique du problème environnemental ». De par sa position d'intégrateur, il peut également réaliser le diagnostic du problème environnemental, établir le futur commun souhaité par l'ensemble des acteurs et produire les voies de changement possibles pour atteindre ces objectifs communs. Le travail du médiateur est restitué à l'ensemble des acteurs concernés. L'audit patrimonial n'est donc qu'une première étape qui permet de rétablir le dialogue entre les acteurs et de dresser un bilan partagé du problème d'environnement. Pour aller plus loin, il faut de nouvelles conditions et de nouveaux moyens (institutions, langages et procédures) permettant de créer une prise en charge active du « patrimoine local d'intérêt général ». Ces conditions et ces moyens sont contingents au problème considéré, mais il est généralement préconisé la mise en place d'une « institution patrimoniale ». Cette instance a une double mission : d'abord d'offrir un espace de rencontre, de dialogue et de décision pour les acteurs et ensuite de permettre la construction et l'évolution de cette prise en charge en commun sur le long terme en créant une instance pérenne. En effet, les problèmes de biodiversité ne peuvent être gérés une fois pour toute, ils évoluent et demandent ainsi une adaptation constante de nos modes de gestion. Ces institutions patrimoniales doivent également présenter une caractéristique supplémentaire : elles doivent être sensibles au désengagement des acteurs. Pour susciter l'implication de tous, elles doivent pouvoir être dissoutes si les acteurs ne prennent pas en charge de manière commune leur environnement.

Dans l'approche patrimoniale d'Ollagnon, les langages et procédures de communication et résolutions de conflits sont très peu formalisés par rapport à la procédure d'audit et l'institution patrimoniale. Il est néanmoins suggéré « l'élaboration d'instruments nouveaux pour la visualisation et la simulation des situations de gestion de la biodiversité, afin d'éclairer la communication entre les acteurs, la négociation et l'évaluation des choix » (Ollagnon 2003, p13). Un passage par le futur grâce à la construction de scénarii est une autre méthode envisageable. La coordination des intérêts se fera donc "spontanément" en fixant des objectifs de long terme partagés par tous. C'est sur ces objectifs partagés que les acteurs construiront et négocieront les actions à mettre en œuvre. Mais, pour Ollagnon, cette mise en œuvre devrait s'appuyer plus particulièrement sur des outils contractuels. En effet « si pour protéger la biodiversité à long terme vous mettez en cause à court terme ces droits publics et privés qui nous protègent, il est fort probable que la biodiversité en pâtisse. Certaines politiques

d'environnement, notamment, ont été des signes d'agression. Je pense à certaines dispositions européennes assez générales et prises à la hâte qui, en France, ont été perçues comme un signe d'agression. Il convient de sécuriser les titulaires de droits publics et privés existants, en leur proposant des *procédures stratégiques standard* à caractère contractuel, pour explorer et prendre en charge les réalités complexes et multi-acteurs du vivant qui les concernent ». (Ollagnon 2003, p.13).

### **L'approche de médiation patrimoniale (ou par récurrence) de Weber :**

Développée au début des années 1990 par Weber et un réseau de chercheur du CIRAD (Weber 1996; Babin et al. 1997; Babin et al. 2002), l'approche de médiation par récurrence de gestion des ressources naturelles a été mise en œuvre à Madagascar à travers la réalisation d'une action de « transfert négocié », appelé GELOSE (gestion locale sécurisée des ressources renouvelables et du foncier) qui a donné lieu à une loi environnementale (loi 96-025). Ces principales étapes sont présentées dans la figure 2.

### Les 4 étapes de la médiation patrimoniale

#### 1. Initialisation

Identification des acteurs.

Débats sur les tendances actuelles.

Débats sur leur acceptation.

#### 2. (re)Construire des choix constitutionnels

Discussion de choix de très long terme (25-30 ans).

Processus de légitimation.

Ritualisation.

#### 3. Elaboration d'un système de gestion

Les acteurs élaborent des scénarii de moyen terme, notamment sur les usages et l'accès aux ressources naturelles.

(Evaluation scientifique de la faisabilité des scénarii).

Transferts de la gestion.

Définition des règles de gestion et des sanctions.

Choix des outils de gestion.

Légitimation des résultats.

#### 4. Elaboration d'une structure de gestion

Elaboration des règles de décision.

### **Figure 2 : Les quatre étapes de la médiation patrimoniale**

Comme dans l'approche patrimoniale, un médiateur anime le processus de négociation. Ce processus se fait à l'initiative d'une communauté locale (un village par exemple), car la gestion communautaire des ressources est reconnue dans la loi.

Au cœur de l'approche de médiation patrimoniale, on retrouve deux préoccupations principales. Tout d'abord, le passage par la construction de scénarii sur le futur. Le passage

par une vision commune du futur doit permettre de dépasser les conflits qui opposent les acteurs au présent. Ensuite, à partir d'un scénario qui satisfait l'ensemble des acteurs, le médiateur va étudier avec les acteurs la faisabilité de ce scénario et les actions à mener pour le mettre en œuvre. Il en résulte une redéfinition des règles d'allocation des ressources. Comme ces règles sont définies par les acteurs, elles intègrent leurs représentations. Elles sont donc à la fois mieux adaptées aux contingences locales et légitimes pour l'ensemble des acteurs. La présence du médiateur doit permettre aussi un rééquilibrage des rapports de force en faveur des plus faibles. Les quatre étapes de la médiation patrimoniale servent donc à construire un accord sur une situation future de gestion environnementale désirée et à mettre en œuvre de nouvelles règles d'usage et d'accès aux ressources en relation avec le futur projeté.

La phase d'initialisation permet d'identifier les acteurs concernés par l'objet de la médiation. Il est demandé à chaque acteur de prolonger les tendances d'évolutions actuelles de l'écosystème et de leur situation propre. Ces représentations sont alors confrontées et doivent servir de fondement au processus de changement : « le commun désaccord à l'égard des tendances actuelles enracine l'ensemble de la démarche » (Weber, 1996, p.8).

La seconde étape consiste à la construction d'objectifs de très long terme (patrimoniaux). Le médiateur doit faciliter la construction d'un accord sur le très long terme, une situation idéale à laquelle les acteurs aimeraient aboutir. La projection sur le très long terme permet de dépasser les conflits habituels. Pour renforcer cet accord, il est possible de le ritualiser.

L'étape suivante, permet de construire "à rebours" les conditions pour aboutir à ce futur souhaité. Pour cela plusieurs scénarii de moyen terme sont proposés par les acteurs. Les scientifiques peuvent intervenir à ce moment du processus pour évaluer la faisabilité (écologique, économique et sociale) de ces scénarii. Les acteurs se mettent d'accord sur le meilleur scénario pour aboutir à la situation souhaitée. Dans cette étape sont élaborées de nouvelles règles d'allocation des ressources (droits d'accès et d'usages, sanctions) acceptées par tous. Ce sont ces nouvelles règles, légitimes pour tous, qui mettent fin à la situation de dégradation des ressources naturelles par leur mise en accès libre. En effet, en confiant aux acteurs locaux la gestion des ressources, on rétablit le contrôle social sur celles-ci.

Dans la quatrième étape, le médiateur va institutionnaliser ces choix en créant une instance de gestion chargée de mettre en œuvre les choix collectifs.

### **L'approche de gestion intégrée de l'environnement de Margerum et Born :**

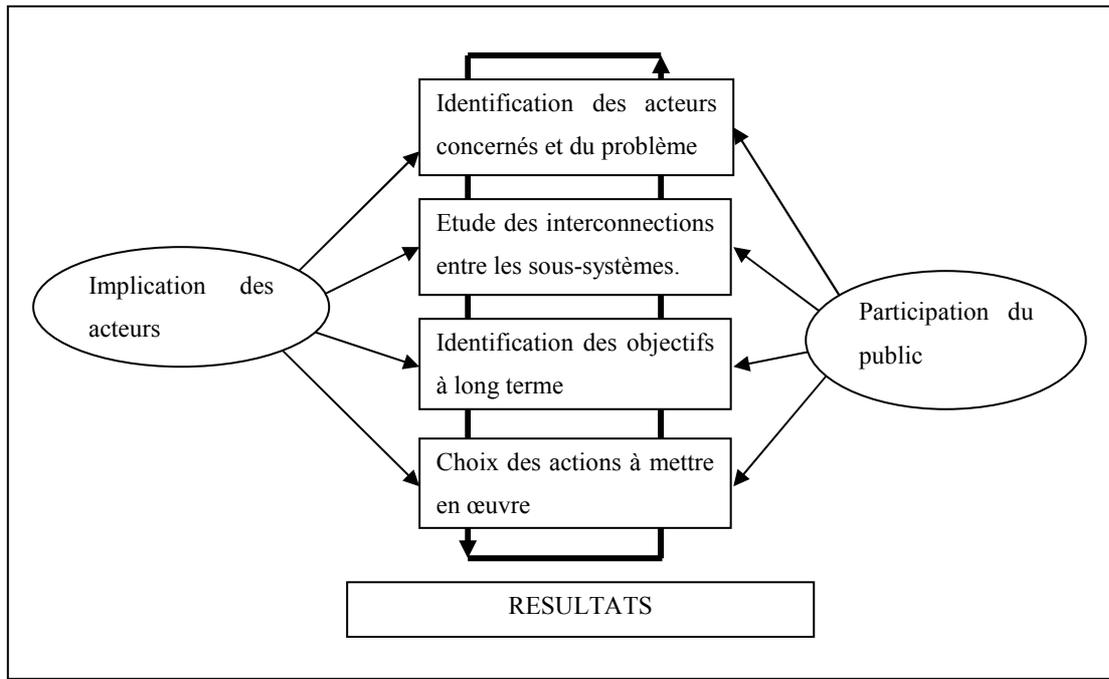
Le modèle opératoire de la mise en œuvre d'une approche intégrée de gestion de l'environnement s'appuie sur la théorie de la coordination et se divise en deux thématiques : la communication et les processus de résolution des conflits.

Dans ce premier thème de la communication on trouve les enjeux de partage de l'information, de l'analyse de la situation de gestion et des objectifs de long terme. En effet, selon ces auteurs et citant Parker et al (1975) à propos des programmes environnementaux américains : « les problèmes de coordination entre les programmes d'action proviennent souvent d'un simple manque d'information sur les autres programmes et sur l'incapacité à créer des canaux, nouveaux ou simplement plus efficaces, d'échange de ces informations ».

La dimension de résolution des conflits est importante car les acteurs ont des idées, perspectives et biais différents. La majorité des problèmes d'environnement vient du fait que les filières ont des objectifs différents. Il faut donc mettre en place les mécanismes de médiation ou d'autorité qui règlent ces conflits afin de réaliser les objectifs intermédiaires qui permettront d'atteindre une gestion des problèmes environnementaux définie de manière concertée. Cependant, ces deux auteurs ne précisent pas, quels doivent être les mécanismes de règlement des conflits, ni comment faire accepter de tels mécanismes aux acteurs concernés.

Pour articuler ces deux dimensions fondamentales de la coordination des acteurs, les praticiens peuvent mobiliser plusieurs outils (scénarii, bases de données partagées, SIG, etc.).

Afin de mettre en œuvre la gestion intégrée, ces auteurs proposent un modèle opératoire de planification participative. La figure 3 décrit les quatre étapes de ce processus.



**Figure 3 : Le modèle de gestion intégrée de l’environnement par planification participative, développé par Margerum et Born (1995).**

Cette approche postule donc qu’une grande partie des problèmes d’environnement provient d’un défaut de coordination entre les acteurs dû à la fois à un manque de communication entre eux et à un manque de processus de résolution de conflits. En rétablissant la communication et en tranchant les conflits, les intérêts sectoriels se repositionneront en grande partie d’eux-mêmes au fur et à mesure qu’ils intégreront ces nouvelles données dans leur rationalité de décision.

Leur modèle propose donc premièrement de définir une vision partagée du problème d’environnement, chaque acteur apportant son éclairage au diagnostic. La deuxième étape consiste à déterminer les interactions qui existent entre ces acteurs et leur environnement et entre les acteurs eux-mêmes. Troisièmement, il faut que les acteurs définissent en commun les objectifs à atteindre à long terme pour transcender leurs logiques individuelles. Finalement, il leur faut décider d’un programme d’actions pertinent à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de long terme. A chaque étape, on doit rechercher l’implication des acteurs et la participation du public (généralement sous la forme de diffusion d’information) en partie car le regard du public stimule la participation des acteurs concernés (effet d’image, représentation politique, etc.). Ce processus est itératif, dans une logique d’essais-erreurs. En effet, il se répète en intégrant les résultats du programme d’action sur l’écosystème. Mais ces

auteurs n'insistent pas sur les dimensions de suivi environnemental et d'adaptation de la gestion comme pouvait le faire les approches d'évaluation intégrée. Ici, l'important est de créer un processus itératif de dialogue entre les acteurs.

Contrairement aux approches patrimoniales françaises, les différents outils d'animation de ce processus de participation des acteurs à la planification des actions de gestion ne sont pas précisés mais laissés au libre arbitre des praticiens de la gestion intégrée. Les auteurs en proposent quand même une liste, non exhaustive (Margerum et Born, 1995, p.380).

### **2.2.b Analyse comparée des modèles de gestion concertée de l'environnement.**

Ces courants de pensée de la gestion concertée de l'environnement se présentent comme des approches systémiques dans le sens où elles s'appuient sur tous les acteurs concernés par un objet environnemental qui pose problème. Ces approches visent donc à articuler les actions de tous les acteurs. Il s'agit d'harmoniser leurs pratiques, du point de vue de la gestion de l'environnement, en les conviant autour de la table de négociation. Ces différents processus de coordination sont mis en œuvre à partir de la demande : 1) d'un commanditaire pour l'approche d'audit patrimonial (acteur en situation et non satisfait par la gestion de l'environnement), 2) de communautés rurales qui sollicitent la délégation de gestion de ressources naturelles dans le cas de la GELOSE de Weber (ou parfois d'ONG environnementales ou de gestionnaires d'espaces protégés) et 3) d'une administration ou d'un groupe concerné pour l'approche de gestion intégrée. L'origine de la demande d'une gestion concertée n'est pas neutre comme nous le verrons dans la section suivante sur les limites de ces approches.

Ces trois approches font alors appel à un médiateur pour mettre en marche le processus de coordination. L'intervention d'un médiateur n'est pas explicitement exprimée dans la GIE, mais il y est fait mention à plusieurs reprises dans les travaux de Margerum et Born, que ce soit dans le récit de cas de terrain ou dans l'énumération d'outils mobilisables par les animateurs. Dans ces approches de gestion par consensus, le rôle de l'animateur consiste à amener tous les acteurs autour de la table : par un entretien individualisé pour la gestion patrimoniale, de par sa légitimité pour la médiation par récurrence. Ce médiateur doit ensuite permettre aux acteurs d'établir un diagnostic partagé de la situation actuelle de gestion et des problèmes qu'elle pose. Ce travail est délicat, puisqu'il doit à la fois révéler les conflits et offrir un diagnostic accepté par tous. Il ne doit donc pas braquer les acteurs. Un premier

passage par le futur permet de créer un rejet unanime de la prolongation des tendances actuelles. C'est cet accord sur le rejet de la situation actuelle qui fonde l'action en commun. Ce premier passage par le futur ne se trouve pas dans la GIE qui présente un modèle opératoire synthétique laissant de grandes marges de manœuvre dans sa réalisation concrète. Une fois l'accord sur la situation initiale obtenu, le médiateur doit construire avec les acteurs une situation désirée à long terme. Ces approches font donc l'hypothèse qu'en se projetant sur le long terme (une trentaine d'années), les acteurs dépasseront leurs conflits et s'impliqueront d'avantage pour créer les conditions d'accomplissement d'une situation qui les satisfera. La construction de ces objectifs de long terme ne se base pas sur la production de données scientifiques et n'est donc que peu reliée aux conditions écologiques de l'environnement à gérer.

A partir des objectifs de long terme, le médiateur, avec l'aide de scientifiques si besoin est, fait élaborer aux acteurs un programme d'actions qui permettra de faire évoluer la situation de gestion actuelle vers le futur désiré.

Les acteurs créent alors une institution chargée de mettre en œuvre ce programme d'action. Les acteurs décident entre eux des règles de coordination (règles concernant les limites du problème à gérer, la structure de gestion et le processus de décision).

La question de l'évaluation des actions en regard du problème d'environnement est laissée à l'appréciation des acteurs.

### **2.2.c Quel est le positionnement de ces approches de gestion consensuelle vis-à-vis des approches sectorielles de protection de l'environnement ?**

L'objet de ce paragraphe est de montrer que ces approches de gestion concertée de l'environnement se positionnent en réaction aux approches sectorielles de protection de la nature. En effet, elles postulent que la protection sera plus efficace si elle est mise en œuvre par l'ensemble des acteurs concernés que si elle est le fait d'un acteur spécialisé.

#### Positionnement de la gestion patrimoniale vis-à-vis des politiques sectorielles de protection de la nature :

Pour Ollagnon (Ollagnon 2003), la nature même de l'approche des politiques publiques de l'Etat ne permet pas d'embrasser la complexité qui caractérise les problèmes de gestion du vivant auxquels nous sommes désormais confrontés. En effet, l'Etat a promu depuis des siècles une vision universaliste de notre monde. Par vision universaliste, Ollagnon entend les

modes de compréhension et de gestion de notre monde (sciences, droit, techniques, etc.) qui, systématisés avec Descartes, réduisent la complexité pour en faciliter l'appréhension et en assurer la diffusion aux plus grand nombre. Selon Ollagnon, ce mode de gestion de notre environnement possède trois limites principales :

- Premièrement, les politiques publiques mises en œuvre dans cette approche réductrice et universalisante ne permettent pas de prendre en compte toutes les relations systémiques du problème à gérer. En effet, elles « sont en général conçues pour générer un effet direct recherché, portant sur des objets, des objectifs, des moyens et des résultats attendus, selon une logique causale et sectorielle explicite ». La gestion de l'environnement qui en résulte ne peut donc, par essence même, appréhender la complexité dans son ensemble puisqu'elle est promue par un acteur sectoriel.

- Deuxièmement, élaborées, discutées, mises en œuvre et évaluées dans ce mode universaliste de connaissance et d'action, ces politiques publiques n'ont qu'une faible capacité d'analyse critique de leurs propres actions.

- Troisièmement, ces politiques publiques sont mises en œuvre dans des contextes locaux, à travers les actions quotidiennes des acteurs concernés par le problème à gérer. Au mieux, elles interagissent dans le sens voulu avec cette gestion locale, mais elles ne peuvent s'y substituer complètement.

Ainsi, pour Ollagnon, même si cette politique peut être considérée comme efficace du point de vue d'un problème restreint, la non prise en compte de la pluralité des acteurs et de leurs modes de gestion a souvent abouti à des évolutions critiquables du point de vue de la qualité de la nature : « Les exemples de tels paradoxes ne manquent pas. Ainsi la protection de la nature extraordinaire dans les des territoires spécialisés (Réserves, Parcs, zones spéciales de protection de tout ordre, etc.) peut avoir pour effet indirect caché mais massif, d'inciter à la dégradation de la nature ordinaire partout ailleurs (laisser-faire, etc.). [...] L'amélioration réglementaire et technique due à l'action publique peut ainsi se traduire, par des voies cachées ou non, in fine par une dégradation de la gestion effective de la sécurité par la société ... ». Les revers subis par ces politiques spécialisées de protection du patrimoine naturel doivent donc permettre de trouver de nouveaux modes de gestion de notre environnement permettant de prendre en compte leur complexité intrinsèque. Pour cela, la société doit abandonner les approches de protection de l'environnement sectorielles et fondées sur les seules données scientifiques. Dans l'approche patrimoniale, tout dans cette action publique n'est évidemment pas à rejeter en bloc, mais il faut prendre en compte les relations triadiques entre les hommes, la société et l'environnement. Pour cela, il faut arrêter de considérer l'homme comme en

dehors de la nature. Ainsi, tenter de minimiser les impacts anthropiques en excluant l'homme de son environnement ne pourra conduire qu'à l'en éloigner encore plus, à le déresponsabiliser. Pour lutter contre l'érosion de la biodiversité, il faut que les hommes qui agissent dessus au quotidien la prennent en charge, l'intègrent à leur rationalité d'action. Plutôt que la contrainte qui suscite le rejet, il faut privilégier de nouveaux modes d'action qui recréent du lien entre les hommes et leur patrimoine naturel et entre les hommes eux-mêmes.

#### Positionnement de la gestion communautaire vis-à-vis des politiques sectorielles de protection de la nature :

Dans l'approche de médiation patrimoniale, ou médiation par récurrence, développée par Weber (1995; 1996), celui-ci démontre que dans les pays en voie de développement la politique des espaces protégés a abouti à une dégradation des ressources qu'elle était censée protéger. En effet, cette politique a été mise en place par les anciens pouvoirs coloniaux, dans une vision de protection des ressources naturelles par exclusion des pressions humaines exercées par les populations locales. Si par la suite la politique de protection adoptée s'est tournée vers des mécanismes de détournement de ces pressions anthropiques par des mécanismes d'incitation (projets de développement locaux, écotourisme, partage des bénéfices, etc.), la logique de fond reste la même : minimiser les impacts humains sur des systèmes naturels à capacité de charge réduite. Cette approche de protection fondée sur une vision naturaliste échappe, selon Weber, sur quatre écueils :

- La notion de capacité de charge (dégradations que l'écosystème est capable d'endurer), n'est valable qu'à « technologie constante, en environnement constant et en espace clos ». Ainsi, vouloir préserver des écosystèmes des dégradations humaines dues à une démographie galopante et à une toujours plus grande dépendance vis-à-vis de ces ressources, c'est méconnaître les processus de développement des sociétés humaines fondés sur l'intensification agricole, l'accroissement des bourgs ruraux et la division du travail vers des tâches non agricoles.
- L'hypothèse selon laquelle l'exclusion des hommes permettra à l'écosystème perturbé de retrouver son intégrité naturelle sous-estime très largement les actions qu'ont pu avoir les sociétés sur ces systèmes depuis des millénaires,
- La mise en défens d'un espace sans avoir les moyens d'en contrôler l'accès aboutit à une situation d'accès libre de fait. Or dans la période post-coloniale, la faiblesse des moyens des nouveaux états ne leur a pas permis de défendre l'accès aux ressources protégés.

- Les récentes politiques de protection des espaces fondées sur des mécanismes d'incitation ou de détournement des pressions humaines ne changent pas fondamentalement la donne. La fragilité du système (récupération de la rente environnementale, fluctuation des revenus issus du tourisme, etc.) ne permet pas de mettre les ressources naturelles à l'abri des dégradations à long terme.

Ainsi, en méconnaissant et en déstabilisant les structures sociales traditionnelles de contrôle d'accès et d'usages des ressources et en les remplaçant par des espaces protégés issus d'une vision naturaliste étatique occidentale, on a abouti à une tragédie des communs. En supprimant le contrôle local et en n'ayant pas les moyens d'assurer un contrôle étatique, on a placé ces populations en situation d'insécurité. N'ayant plus la maîtrise de leur futur, elles ont désormais intérêt à surexploiter les ressources. Et c'est sans compter les exploitations illégales de ces ressources par des acteurs industriels (exploitation forestière, minière, pétrolière, etc.). Les politiques de protection de la biodiversité par les espaces protégés ont donc abouti au contraire de leur objectif, c'est-à-dire à la dégradation des ressources naturelles.

Pour enrayer ce cycle infernal, il faut donc prendre en compte la pluralité des acteurs qui agissent et vivent des ressources que l'Etat ou les ONG veulent protéger. Plus encore il faut reconnaître la diversité des droits d'accès et d'usages de ces ressources et se fonder sur ces droits. En effet, si les Etats n'ont pas les moyens de protéger ces espaces, le contrôle ne pourra être fait que par les populations qui vivent dedans. Mais pour cela, il faut recréer de la sécurité, leur redonner une maîtrise de leur avenir, pour qu'elles reprennent en charge ces ressources.

#### Positionnement de la gestion intégrée vis-à-vis des politiques sectorielles de protection de la nature :

Dans l'approche de gestion intégrée de Margerum et Born, les politiques sectorielles de protection du patrimoine sont considérées comme « réactives » par rapport au problème et donc soupçonnées de proposer des solutions réglementaires pour « remédier » au problème environnemental (1995). On retrouve donc le même argumentaire que dans l'approche patrimoniale. La conceptualisation de la protection de l'environnement par un acteur spécialisé déployant des moyens réglementaires butte sur plusieurs problèmes :

- sa faible capacité d'analyse systémique du problème d'environnement,
- qui conduit à proposer des solutions standardisées (les espaces protégés) pour remédier au problème sans en comprendre les dynamiques réelles,

- cette approche par exclusion ne permet pas d'impliquer ni d'agir directement sur les acteurs qui ont un impact sur les espaces que l'on souhaite protéger,
- cela aboutit donc à des solutions peu efficaces au regard du problème à régler.

Pour dépasser ces approches sectorielles de protection de l'environnement, il faut à la fois prendre en compte l'aspect systémique des problèmes de gestion de l'environnement et impliquer l'ensemble des acteurs qui agissent sur ce système. Cet aspect systémique de la gestion de l'environnement implique quatre thèmes centraux pour la GIE :

- Premièrement, avoir une vue inclusive du problème. C'est-à-dire prendre en compte l'ensemble de ces aspects : scientifiques, économiques, juridiques, sociaux et politiques,
- Deuxièmement, focaliser l'attention sur les interconnexions. Ainsi, il faut chercher à comprendre comment interagissent les différents sous-systèmes de l'écosystème à gérer afin de définir les stratégies de gestion efficaces sur le plan de l'action. Ces deux premiers thèmes donnent une vision très complexe du problème à gérer. Les deux thèmes suivants doivent permettre de transformer cette compréhension de la complexité en une gestion efficace,
- Pour cela, il faut troisièmement définir des objectifs communs afin de dépasser les conflits habituels entre les objectifs sectoriels de chaque acteur,
- Finalement, il faut trouver les moyens de réduire la complexité aux éléments clé du système afin de définir les stratégies d'action les plus efficaces sur le plan des objectifs communs de long terme.

Comme nous venons de le voir, les trois approches de gestion de l'environnement qui nous intéressent dans cette partie sont développées en réaction aux politiques sectorielles de protection de la biodiversité aux moyens des espaces protégés. Les politiques « classiques » de protection des espaces sont stigmatisées comme des actions publiques sectorielles (le plus souvent issues de l'administration de l'environnement) qui se fondent sur des données naturalistes. Cela pose deux grands types de problèmes que nous pouvons résumer en : a) une vision partielle du problème de gestion qui a pour conséquence une action réactive dans une approche problème-solution rarement pertinente en regard des enjeux environnementaux considérés, b) il en résulte une exclusion des acteurs qui ont une action sur l'écosystème, ce qui empêche toute responsabilisation et prise de conscience des conséquences de leurs actes sur l'environnement.

### **2.3 Apports des approches concertées de gestion de l'environnement.**

Ces approches de gestion concertée de l'environnement ont apporté à la fin des années soixante-dix une alternative à la logique technico-administrative et en ce sens elles étaient révolutionnaires (Mermet, 1998).

Tout d'abord, elles ont permis d'introduire la prise en compte des logiques d'acteurs dans la gestion des problèmes complexes, tels que ceux de l'environnement et de l'aménagement du territoire. En proposant de nouveaux cadres d'analyse et de nouvelles méthodologies de gestion, elles ont participé à l'évolution des politiques publiques. Elles ont également permis de mettre en évidence les limites de certaines approches de politiques publiques et des effets négatifs que celles-ci pouvaient entraîner indirectement sur l'objet qu'elles étaient censées protéger.

Elles ont surtout permis d'expérimenter les processus de coordination des acteurs basés sur une meilleure communication et, dans une moindre mesure, sur des mécanismes de résolution de conflit. En cela, elles ont permis de faire avancer la gestion des problèmes environnementaux ou d'aménagement territorial dans des conditions de fortes incertitudes sur les problèmes ou enjeux. Dans cette perspective, les travaux de Margerum et Born (1999a) apportent de précieux enseignements sur les acquis des expériences de GIE.

Si elles étaient novatrices dans les années soixante-dix, ces approches sont devenues dominantes dans les années quatre-vingt dix. Nous en voulons pour preuve le fort développement des approches concertées et contractuelles en France : mesures agri-environnementales, contrats de site Natura 2000, approches de planification participative de bassin (SDAGE et SAGE), comité de pilotage de projet, charte de développement durable, etc. Plusieurs travaux réalisés à la fin des années quatre-vingt dix et dans les années 2000 se sont intéressés aux limites de ces approches concertées. Nous allons maintenant essayer d'en synthétiser les principales critiques.

### **2.4 Limites des approches concertées**

L'objet de cette section est de faire la synthèse des principales limites des approches de gestion concertée de l'environnement. Nous n'entrerons pas précisément dans l'analyse critique de chaque processus. Nous proposons aux lecteurs intéressés de se référer directement aux articles : sur l'analyse des limites de la gestion patrimoniale dans le cas du dossier de l'ours des Pyrénées (Mermet 1998; Mermet 2001; Mermet 2002; Benhammou et Mermet

2003), sur l'approche patrimoniale et la médiation patrimoniale (Leroy et Mermet 2004), sur la médiation patrimoniale à Madagascar (Brondeau 1999; Rakotovao 1999; Andriambolanoro 2000; Aubert 2002; Babin et al. 2002), sur la gestion intégrée de l'environnement (Margerum 1999a; Emerit 2003), sur la gestion participative de bassin (Brower et al. 2001) et sur les projets d'aménagement (Mermet et al. 2004b), sur les mesures agri-environnementales (Busca et Salles).

La première limite de ces approches de gestion par consensus est de placer au centre de la stratégie de changement le rétablissement d'une bonne communication entre les acteurs. Ce qui compte c'est que tous se retrouvent "autour de la table" et se mettent d'accord sur des objectifs de long terme. En prenant comme hypothèse principale que pour une meilleure coordination entre les acteurs il suffit d'établir une bonne communication entre eux, ces approches ont trois tendances (Mermet, 1998): 1) figer les acteurs et leurs positions, 2) relativiser les points de vue et 3) minimiser les rapports de force existants.

Ces approches fondées sur des analyses système-acteurs tendent à analyser schématiquement les stratégies ou position des acteurs, groupes ou institutions. On parle alors facilement de l'Etat, l'administration, les agriculteurs, les populations locales ou encore les écologistes. Cette manière de faire, ignore les dissensions qui peuvent exister au sein de ces catégories. En mettant les acteurs en position de représentation dans des processus de négociation médiatisés on favorise les prises de position radicales. On se prive alors de marges de manœuvre sur lesquelles jouer pour faciliter le changement en « prenant au comptant les assertions des porte-parole » (Mermet, 1998, p.237). Elles tendent à « surpersonnaliser les processus de concertation » (Gaudin 1999). Elles favorisent aussi le glissement vers des assertions caricaturales du type : populations locales bons gestionnaires contre Etat oppresseur, l'homme ou la vie sauvage (Bourdin, 2000, p.16 à 32 ; Mermet, 2002). Comme le résume Bourdin : « cette conception d'une action collective organisée autour des écosystèmes justifie toute revendication qui se réfère à un *territoire naturel*, elle encourage à former des groupes d'intérêts sur cette base et à leur attribuer une naturalité » (*op. cit.* p.32).

La deuxième tendance de ces approches est de relativiser les points de vue des acteurs. Avec les apports de la sociologie des organisations sur les limites de la rationalité, on est passé progressivement dans le champ de l'intervention publique du paradigme de l'intérêt universel à celui de l'articulation des intérêts de tous les acteurs. Dans le domaine de l'environnement, sociologues et anthropologues nous ont montré la pluralité des intérêts et des représentations qui pouvaient exister, chacun avec leur rationalité et leur légitimité. Ils nous ont aussi

démontré que derrière toute référence à un principe d'universalité, pouvaient se cacher des stratégies individuelles ou sectorielles. Nous pensons par exemple aux travaux sur la montée en généralité pratiquée par les nymbystes ou sur l'exclusion des activités traditionnelles de populations locales par des gestionnaires d'espaces protégés trop zélés. Mais cette relativité de la rationalité est à double tranchant. D'un côté elle permet de réintroduire la prise en compte de nouveaux savoirs ou de points de vue (locaux, non scientifiques, de sombres précurseurs) qui étaient jusqu'alors évincés du processus de décision, position défendue ardemment par la sociologie des sciences. De l'autre elle peut permettre de maintenir le point de vue en faveur de l'environnement dans une position minoritaire dans le tour de table. Puisqu'il n'est qu'un point de vue parmi d'autre, il n'est pas plus légitime qu'un autre. Dès lors l'acteur qui défend le point de vue de l'environnement se trouve placé devant le dilemme suivant : soit ne pas entrer dans le jeu de la concertation mais alors il s'exclut lui-même car il y avait été invité, soit cautionner un processus où n'ayant qu'un faible poids, il n'aura que peu d'influence sur l'issue de la concertation.

La troisième tendance de l'institution de la concertation est de minimiser le conflit et les rapports de force entre les acteurs. Comme le notent Leroy et Mermet (2004), citant Barouch (1989), c'est un point central de ces approches : « Il faut en finir avec le mythe selon lequel les intérêts écologiques et économiques seraient opposés, voire inconciliables ; on prend ici l'effet pour la cause : c'est souvent l'absence de dialogue qui interdit aux idées imaginatives, mutuellement bénéfiques, de germer ». Cette euphémisation de l'aspect conflictuel de la gestion de l'environnement peut se faire de plusieurs manières. En voici quelques exemples : intervention d'un médiateur pour construire « une représentation fournissant une référence acceptable par les divers acteurs pour identifier les problèmes, puis en faire le diagnostic et la prospective » (Ollagnon 1989) ; intervention du médiateur pour défendre les tiers absents ou les minorités ; bâtir le consensus entre les acteurs sur le rejet d'une situation jugée comme non souhaitable dans le long terme (Weber 1996) ; respecter les hiérarchies et les rapports sociaux existants (Bertrand, 2001, cité par Leroy et Mermet, 2004) ; exclure certains acteurs "jugés comme trop extrémistes" du tour de table (Emerit 2001).

Approfondissons le rôle du médiateur. Celui-ci, mandaté et donc payé par un des acteurs concerné par l'objet de la concertation, doit intégrer les intérêts de tous les acteurs dans son diagnostic de la gestion de l'environnement actuelle, alors qu'il représente implicitement les intérêts de son commanditaire. Supposons d'abord que le problème d'environnement soit simplement un problème de manque de communication dans un contexte où tous les acteurs

ont intérêt à collaborer. Dans cette première hypothèse, le rôle du médiateur est relativement simple et consiste à mettre les acteurs autour de la table pour établir cette communication qui fait défaut.

Prenons maintenant un deuxième scénario dans lequel le problème d'environnement est causé par un ou plusieurs acteurs dominants dans les jeux de pouvoir. Si le commanditaire est un de ces acteurs dominants, le médiateur ne pourra dans la grande majorité des cas que retranscrire ces rapports de force dans l'institutionnalisation de la concertation en assurant que les acteurs dominants aient le contrôle des décisions. On retrouve ces cas de figure dans le dossier de gestion de l'ours en France où l'institution patrimoniale représente majoritairement les intérêts de certains acteurs agricoles et forestiers et de quelques hommes politiques sous couvert d'une gestion concertée des derniers ours pyrénéens (Mermet 2001) ou encore l'exemple de la gestion concertée du haut bassin du Colorado, financée par les entrepreneurs hydrauliques, où l'institutionnalisation de la négociation a servi à développer les capacités de stockage de l'eau par la création de nouveaux barrages en échange d'un programme minimum d'atténuation des aménagements (Brower et al. 2001). Dans l'hypothèse opposée où le commanditaire serait un des acteurs en position de faiblesse dans le jeu des rapports de pouvoir, le rôle du médiateur est alors d'organiser la concertation avec tous les acteurs. Son alternative consiste alors :

- soit à exclure les acteurs dominants à l'origine de la dégradation environnementale afin de créer une coalition suffisamment forte pour rééquilibrer les rapports de force. Mais alors on n'est plus dans un cadre de gestion concertée,
- soit à les inclure mais en acceptant leurs conditions ce qui se traduit le plus souvent par un alignement sur des objectifs environnementaux minimaux.

Au final, comme le résume Mermet et al (2005), ces approches de gestion concertée aboutissent à institutionnaliser, pour gérer un problème d'environnement, le même système d'acteur qui est à l'origine de ce problème. En effet, à vouloir à tout prix favoriser le dialogue on évacue ce qui pourrait porter les acteurs vers le conflit :

- La connaissance scientifique est relativisée par la prise en compte des connaissances profanes. Elle ne sert qu'à valider les choix pris par les acteurs. Les données naturalistes notamment sont soupçonnées d'avoir trop souvent mené à des mesures de protection réglementaire.
- L'évaluation en terme de résultats sur l'environnement n'est pas prioritaire car ce qui compte ce sont les résultats en terme de mise en œuvre des programmes d'action en regard

des objectifs définis de manière consensuelle. En effet, l'important est de créer une communauté d'action. Or l'amélioration de la gestion environnementale est un objectif que l'on ne peut évaluer qu'à long terme. A court et moyen terme, ce qu'on peut évaluer ce sont les efforts de coordination effectués, dans la perspective des objectifs de long terme que se sont fixés les acteurs. Dans les approches patrimoniales d'Ollagnon et Weber, il n'est pas préconisé de dispositif d'évaluation des résultats de la concertation en terme environnementaux. Ce sont aux acteurs de mobiliser les outils qui leur semblent importants pour se coordonner. Les travaux de Margerum et Born (1999a, note de bas de page n°1, p.153) « n'ont pas évalué les résultats en termes biophysiques ou socioéconomiques car l'objectif était d'évaluer ces approches sur l'opérationnalisation ; d'autant plus que dans aucun des cas, il n'y avait de donnée ou un recul historique suffisants pour faire une telle évaluation ». Or les quelques travaux qui se sont penchés sur cette question de l'évaluation environnementale des accords concertés, ont montré que ces processus de coordination par la concertation aboutissaient généralement à peu d'amélioration en termes environnementaux : que ce soit dans la gestion de fleuve (Brower et al, 2001, Leroy, 2004), dans la gestion des ours pyrénéens (Mermet, 2001) ou dans la contractualisation des mesures agri-environnementales (Busca et Salles, 2003). La question de la soumission de ces processus de gestion concertée à une évaluation critique sur leurs performances environnementales est désormais un axe majeur de travail des sciences sociales environnementales, comme le soulignait Salles en conclusion de son avant-propos au numéro spécial de Sociologies Pratiques consacré à l'action concertée (2003, p.5) : « Après avoir fortement investi dans la dernière décennie l'analyse de la démocratisation de l'action environnementale, le temps n'est-il pas venu pour les sciences sociales d'étudier quelles sont les conséquences concrètes pour l'environnement de ces nouveaux modes d'action concertés ? ».

- Comme nous venons de le voir, la question de l'évaluation est abordée comme celle d'un outil qui permet aux acteurs de savoir si les actions mises en œuvre sont pertinentes au regard des enjeux qu'ils se sont fixés et non pas comme un outil de mesure de l'efficacité de leurs actions sur le milieu bio-physico-chimique. Il est donc peu question de mesures de contrôle, de corrections et éventuellement de sanctions en cas de non respect des engagements des acteurs. Dans la mesure où ces approches s'affichent en opposition aux approches traditionnelles de protection de la nature par réglementation et sanctions et préconisent le contrat plutôt que la contrainte, les mesures de contrôle sont largement internalisées au sein de l'institution chargée de mettre en œuvre le processus de

concertation (notamment dans l'approche de médiation patrimoniale). Les acteurs mis au même niveau d'égalité se regroupent, discutent, choisissent, évaluent et contrôlent les actions à mettre en œuvre au regard des objectifs qu'ils se sont fixés.

Selon nous, ces approches de gestion concertée de l'environnement ne permettent de gérer que les situations à faible asymétrie de pouvoir. En effet, les présupposés normatifs de ces approches (égalité des points de vue, minimisation des conflits et des rapports de pouvoir) et la mise en œuvre de ces approches dans des processus où l'évaluation environnementale de l'action est exclue n'aboutissent généralement qu'à renforcer les systèmes d'acteurs à l'origine des dégradations de l'environnement.

### **3. Les approches contractuelles de gestion de l'environnement**

Cette troisième partie montrera comment les approches contractuelles de l'action collective, en remettant en cause les approches zonées de l'action publique, ont abouti à établir un nouveau modèle de gestion contractuelle par projet de territoire.

#### **3.1 Historique de l'évolution des politiques publiques zonées vers une approche contractuelle.**

Le zonage comme outil de territorialisation de l'action publique environnementale et de développement local est apparu dans les années 1970 à la faveur des crises sociales et environnementales, dans un contexte de renouvellement profond de l'action publique. De même la contractualisation comme modalité de mise en œuvre de l'action publique s'est développée durant cette même période dans un contexte de transformations profondes des contextes géopolitiques (décentralisation, développement de l'Europe et mise en œuvre des politiques libérales). Or, si ces caractéristiques peuvent être complémentaires elles ne doivent pas être confondues. La première, le zonage, peut être considérée comme la dimension territoriale, le *où* de la mise en œuvre de l'action collective, c'est-à-dire sa spécialisation à un territoire donné. La seconde, le contrat, relève de deux autres dimensions, sélective et opératoire, le *à qui* et *comment* de l'action collective. D'après Gaudin (1999), le contrat en action publique peut être défini à travers trois critères : premièrement, il s'agit d'un accord négocié sur les objectifs d'action, deuxièmement il y a un engagement sur un calendrier de réalisation (annualité budgétaire et planification) et troisièmement, il y a une contribution

conjointe des parties à la réalisation. Le tout se trouve dans un texte d'engagement co-signé par les parties.

Ces deux caractéristiques que sont le contrat et le zonage ne s'excluent donc pas, puisqu'elles ne jouent pas sur le même plan. Pourtant, nous le verrons, les débats actuels tendent à les opposer, en préconisant le remplacement du zonage par le contrat. Cette opposition vient d'une assimilation fréquente du zonage avec d'autres modalités de mise en œuvre de l'action collective : la réglementation, les incitations et exonérations fiscales. Ces modalités, qui ont largement été utilisées dans la mise en œuvre de l'action publique zonée, sont désormais fortement décriées car jugées peu souples et plus aptes à engendrer une réaction passive qu'à faire émerger une dynamique de projet de la part de leurs destinataires.

Dans le champ de l'aménagement du territoire, les zonages territoriaux ont été largement utilisés au cours des années 1980-1990. Ces zonages ont été appliqués par les pouvoirs publics de manière privilégiée à des territoires qui étaient considérés comme nécessitant une aide supplémentaire du fait d'une situation de crise (zones de conversion des années 1970 situées dans le Nord et l'Est pour favoriser les restructurations des secteurs industriels ; zones urbaines sensibles de la loi d'orientation sur la ville de 1991, complétées en 1996 par les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaine), soumis à handicap naturel (Loi montagne de 1985) ou en déprise (Fonds européens : FEDER et fonds structurels ; zones de revitalisation rurale par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire de 1995). Ces zonages se caractérisent le plus souvent par la mise en place d'aides fiscales ou d'exonérations favorisant une implantation préférentielle d'activités économiques sur ces territoires (Siné 2001).

Les contrats, quant à eux, sont apparus dans les années soixante-dix comme un outil de modernisation de l'administration, pour s'adapter à un contexte changeant et aux pouvoirs grandissants de certains acteurs. Ils sont portés par de hauts fonctionnaires de la DATAR et du Ministère de l'Équipement, sensibles à l'impératif de responsabilisation des Maires urbains, dans une perspective d'expérimentation de partenariats négociés entre l'État et les collectivités locales. Ces opérations pilotes concernent d'abord l'aménagement local : contrats villes moyennes et contrats de pays en 1973, sous l'impulsion de la DATAR, contrats OPAH, contrats habitat et vie sociale en 1977, sous l'égide de l'Équipement. Au cours des années 1980, les lois de décentralisation introduisent des perspectives nouvelles : contrat de plan État-Région et charte de développement qui permet la contractualisation entre Région,

Département et Communes. La contractualisation ne reste donc pas l'apanage de l'Etat et les contrats se développent entre collectivités locales dans les domaines du développement rural comme l'aménagement urbain. Elle se développe ensuite, sous l'influence de l'Etat, à la fois dans le domaine de la lutte contre la pollution (à travers la contractualisation avec les industriels) et dans le domaine de la culture pour articuler les initiatives des villes et de l'Etat. Elle va ensuite rapidement se diversifier à l'intersection du social et de l'urbain : action sociale, jeunesse et sports, éducation, famille, prévention, justice et police. Désormais, elle concerne pratiquement l'ensemble des domaines de l'action publique (Gaudin 1999).

Dans cet historique, le domaine des politiques de protection de la nature se trouve un peu à part. En effet, celui-ci s'appuie traditionnellement sur le zonage de l'espace et ceci depuis plus d'un siècle. C'est donc logiquement que le couple critique et expérimentation lui a été appliqué de manière plus précoce qu'à d'autres champs de l'action publique. Ces politiques font alors souvent figure de pionnières dans l'innovation des politiques publiques. Ainsi, l'étude de l'histoire des Parcs nationaux français montre de manière claire que dès les années 1950, d'intenses négociations entre l'Etat et les acteurs locaux étaient la norme dans les pourparlers précédents la création de ces espaces protégés (Zuanon 1995; Mauz 2003; Merveilleux du Vignaux 2003). De même les Parcs naturels régionaux et les Réserves de biosphère, dès la fin des années 1960 et dans les années 1970, ont permis d'établir un nouveau modèle d'action publique reposant sur la contractualisation entre acteurs territoriaux et nationaux autour d'un projet local de développement.

Si les politiques environnementales zonées se sont fortement développées à partir des années soixante-dix, cela peut sans doute s'expliquer par les effets conjugués de la création du Ministère de l'Environnement et d'une spécialisation forte du territoire due aux dynamiques d'intensification et de développement des activités productives (agricoles, forestières, cynégétiques, extractives), plaçant les acteurs favorables à l'environnement dans le même type de dynamique pour protéger ce qui pouvait encore l'être. On peut noter que le dernier zonage environnemental à conséquences réglementaires directes date d'une vingtaine d'années. Il s'agit de l'interdiction de construire dans une bande de 100 mètres à partir du rivage littoral, introduite par la loi littorale du 3 janvier 1986 (Perrin-Gaillard et Duron 2001). A la fin des années 1980 et pendant les années 1990, les mesures agro-environnementales et la mise en place du réseau Natura 2000 tentent de généraliser à une plus grande partie du territoire national l'intégration par la contractualisation des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles (principalement agricoles et forestières). Elles se fondent à la

fois sur un zonage territorial, la négociation et la contractualisation des engagements en faveur de la prise en compte de l'environnement dans les activités productives ou utilisatrices de l'espace. Cette longue expérimentation a permis l'établissement d'un premier travail de critique sur la mise en œuvre de ce modèle d'action publique par contractualisation des engagements environnementaux entre les acteurs d'un territoire (Milian et Loukianoff 2000; Billaud 2002; Becerra 2003; Mignotte et al. 2003; Milian 2003a). Ces travaux serviront de base à notre questionnement en fin de ce chapitre sur le renouveau de ce modèle.

En revenant dans le champ plus vaste de l'action publique, la fin des années 1990 a également été le théâtre d'un important foisonnement de retours critiques, de synthèses et de réflexions prospectives visant à généraliser les réflexions sur les évolutions nécessaires du zonage à l'ensemble des politiques publiques concernées. Cette démarche s'est faite principalement sous l'impulsion de la commande gouvernementale dans le cadre de la rénovation des politiques de développement local et de protection de l'environnement. Cette rénovation s'avère nécessaire dans le contexte d'une pression grandissante du droit européen, dans une logique libérale, pour réduire les distorsions de concurrence dues aux aides financières liées aux politiques zonées et dans l'anticipation de la réduction des fonds disponibles dans la perspective de l'élargissement de l'Europe<sup>26</sup> (Aroux 1997; Perrin-Gaillard et Duron 2001; Siné 2001). De cet ensemble de travaux, il ressort de manière unanime la nécessité de passer d'une logique d'action publique fondée sur le zonage territorial à une logique de contractualisation autour d'un projet de territoire. Le champ de la protection du patrimoine naturel n'est pas en reste et se trouve aspiré par cette dynamique, ceci malgré le développement important de ce type de démarche depuis plusieurs décennies et sans qu'une réelle évaluation ait encore eu lieu. Pour la protection de la nature, les partisans d'une gestion concertée de l'environnement ont réussi à imposer l'idée que toutes les anciennes politiques doivent être revues à l'aune de la concertation, du partenariat, du projet de territoire et de la contractualisation, principalement avec les élus.

---

<sup>26</sup>

La réforme des fonds structurels a été entérinée par le sommet de Berlin de 1999. Elle tente d'en réduire les objectifs, d'en diminuer les surfaces zonées, en augmentant le niveau des aides et les taux de co-financement. La réforme des fonds structurels se veut plus discriminante, plus efficace et moins pérenne. Les zonages d'intervention économique sont compromis par la perspective d'intégration européenne. En effet, lors des négociations de l'Agenda 2000, la Commission européenne a limité à 2% de population la distorsion entre la carte des aides européennes et celle des aides nationales. Or, comme l'élargissement va accroître les disparités régionales et comme les principaux contributeurs, comme la France, voudront limiter les dépenses, tout laisse penser que les zonages seront réduits sur le territoire national, lorsqu'en 2006, la politique régionale sera révisée pour accueillir les nouveaux membres de l'Union Européenne.

Nous allons maintenant détailler comment le modèle de contractualisation autour d'un projet de territoire est devenu le modèle dominant de rénovation des politiques publiques de développement local, d'aménagement et de protection de la nature.

### **3.2 Les limites des politiques publiques zonées.**

Largement mises en œuvre, les approches zonées, qu'elles soient réglementaires ou incitatives, ont été fortement critiquées. Nous ne reprendrons pas ici les critiques adressées à l'ensemble de ces politiques et invitons le lecteur intéressé à lire les publications déjà citées dans le paragraphe précédent. Nous nous focaliserons ici sur les critiques apportées au zonage dans les politiques de protection de l'espace.

Comme nous l'avons déjà largement mentionné, l'histoire des espaces protégés est ancienne et de nombreuses critiques leur ont été adressées. Nous ne retracerons pas l'histoire de ces critiques et préférons nous attarder dans cette partie sur les développements actuels de ces argumentaires. Précisons également que ces critiques amalgament fréquemment zonage et réglementation, et que le plus souvent, pour ses détracteurs, c'est cette dimension réglementaire qui paraît être la caractéristique d'une action publique obsolète.

Les principales critiques adressées par les opposants aux politiques environnementales zonées sont les suivantes :

- La restriction des usages et droits d'accès à un territoire à certains usagers ou certaines activités peut entraîner trois dynamiques contre-productives :
  - Premièrement, une intensification des usages à l'intérieur de l'espace protégé entraînant une dégradation plus ou moins rapide des ressources dans une logique de tragédie des communs. Nous avons déjà abordé ce point dans l'analyse des approches de gestion communautaire (Weber 1995).
  - Deuxièmement, le zonage peut créer des conflits avec les usagers du territoire dont les activités sont exclues (ou non favorisées) par la réglementation en vigueur dans l'espace protégé. Or certaines de ces activités peuvent être bénéfiques à la biodiversité. C'est le cas par exemple de l'agro-pastoralisme dans le maintien des milieux ouverts (sur ce sujet voir par exemple Larrère et Larrère 2003, p.42-48). Cette approche en termes de maintien de l'ethnodiversité ou diversité culturelle est un des axes de réflexion majeurs des sciences humaines sur la biodiversité depuis la conférence de Rio (Michon 2003). D'autres activités continuent d'exister dans

l'espace protégé après sa création (l'exemple des activités sylvicoles est un cas d'école en France, que ce soit en zone centrale de Parc national ou dans certaines Réserves naturelles). Promues par des filières et des institutions différentes, protection et production s'ignorent dans la plupart des cas<sup>27</sup>.

- Finalement le zonage réglementaire peut entraîner des réactions d'hostilité de la part des élus et des habitants, car il limite leurs possibilités de développement en interdisant certaines activités. Cet argument est celui principalement avancé dans la rénovation de la politique sur les Parcs nationaux. Par exemple, le rapport Giran (2003) explique que la raison principale de blocage des projets de création de nouveaux Parcs nationaux est l'opposition des élus et des populations à l'outil Parc jugé trop limitatif.
  
- Le zonage en espace protégé aboutit dans de nombreux cas à créer une institution et à mettre en place une équipe responsable de la gestion de ce territoire. De la sorte, l'espace protégé tendrait à éloigner les acteurs du territoire du patrimoine naturel. En distendant le lien qui unit les personnes à la nature, le zonage tend à déresponsabiliser les acteurs des conséquences de leurs actes sur le patrimoine naturel (Ollagnon 2003). Cette dynamique peut être encore renforcée par les actions de génie écologique menées par les équipes de gestion qui permettent de réhabiliter certains espaces ou écosystèmes dégradés, laissant à penser que toutes les actions humaines sont permises tant qu'on aura les moyens de restaurer ces espaces dégradés (Genot 2003). Ces débats sont aussi largement présents dans les discussions autour de l'autorisation d'activités humaines "réversibles" dans les zones centrales de Parc national (réaction du syndicat national de l'environnement et des associations à l'avant projet de loi sur la réforme des Parcs nationaux).
  
- Le zonage crée des frontières. Or la définition de ces frontières dépend des négociations qui ont lieu lors de la création de l'aire protégée avec les élus locaux et les représentants des activités socio-économiques. Ces effets de frontières sont au moins de quatre ordres :
  - Premièrement, une inadéquation entre la définition politique de l'aire protégée et l'écosystème qu'elle souhaite protéger. A cet égard, l'exemple des Parcs nationaux est bien connu et une importante partie de leur biodiversité se trouve en zone

---

<sup>27</sup>

Dans les Parcs nationaux, les travaux de l'ONF sont soumis à l'avis du Directeur, mais il semble que cet avis soit peu souvent sollicité (Petrucci et Charnay, 2003). Il est à noter que dans la plupart des Parcs nationaux français, des conventions ont été

périphérique, les zones centrales étant cantonnées aux zones les plus élevées et les moins intéressantes. Les réflexions lancées par la biologie de la conservation sur la nécessité de créer des réseaux écologiques sont bien une tentative de réponse à la reconnaissance de l'insuffisance des seuls espaces protégés pour conserver les dynamiques fondamentales des écosystèmes (Prendergast et al. 1999).

- Deuxièmement, les critères scientifiques sur lesquels repose le zonage ne sont pas forcément cohérents avec les contextes locaux, qu'ils aient été définis sur des données approximatives, anciennes ou partielles voire faiblement pertinentes pour l'action. La directive Habitats en est un exemple. Ainsi, habitats et espèces prioritaires reflètent plus particulièrement les préoccupations de conservation des pays nordiques qui se sont le plus impliqués dans son élaboration. Dès lors certains milieux ou espèces jugés localement très banals peuvent faire l'objet de mesures de conservation.

Ces critères scientifiques sont aussi accusés d'être trop statiques et de figer des situations, c'est-à-dire qu'ils reflètent la diversité d'un territoire à un moment donné, sans tenir compte des dynamiques dans lesquelles celui-ci se trouve. Le risque étant alors de vouloir figer ces dynamiques pour que le milieu corresponde aux critères que les scientifiques ont fixé.

- Troisièmement, la création de frontières à l'intérieur desquelles la nature serait protégée est une incitation au laisser faire en dehors de ces espaces. Cet argument est avancé notamment pour justifier la démarche Natura 2000, sensée instaurer un vaste système de conservation de la nature ordinaire venant compléter le système traditionnel de protection réservé à une infime partie du territoire et à la nature dite "remarquable".
- Quatrièmement, la frontière créée d'un point de vue psychologique une image forte qui, renforcée par les restrictions réglementaires auxquelles elle peut être associées, provoque chez les élus et les habitants une crainte d'ingérence et de dépossession de leur territoire.

- La grande diversité et la superposition des zonages de protection de la nature entraînent une perte de cohérence et de lisibilité de l'action publique. Ce manque de clarté pose trois problèmes :

- Premièrement, ce foisonnement entraîne une perte du potentiel de mobilisation des acteurs du territoire et du public. Dans le premier cas, la multiplication des politiques et des labels de protection favorisent les attitudes passives de récupération d'une rente environnementale par les acteurs socio-économiques et les élus qui s'intéressent plus aux contributions financières de l'Etat sur des projets auxquels ils n'adhèrent pas ou aux compensations financières en dédommagement de la restriction de certains usages. Dans le deuxième cas, le public ne s'y retrouve pas et peut se trouver trompé par des labels qui promettent plus qu'ils ne conservent réellement.
- Deuxièmement, la décentralisation et la création de multiples outils spécifiques ont fait émerger des situations très différentes (en terme d'action, d'institution gestionnaire, d'objectifs) qui se réclament toutes de la conservation. Cette situation rend difficile l'évaluation des politiques de protection de la nature, car derrière un même outil se cachent des situations très diverses. Ainsi, dans leur article Milian et Loukianoff (2000) donnent l'exemple des Réserves pyrénéennes, mises en place par les élus après leur refus d'un Parc national jugé trop contraignant, et qui sont toutes gérées par des structures locales. Ils jugent que, « si certaines remplissent effectivement aujourd'hui le rôle scientifique qui leur incombe, il ne fait aucun doute que ce sont d'autres desseins qui ont présidé à leur création ; notamment celui d'une spéculation foncière et de projets d'aménagement lourd, en totale contradiction avec la configuration territoriale des lieux (Py, Mantet) ; mais aussi des perspectives de valorisation touristique ou des aspirations de maîtrise foncière ». Ils concluent que ce manque de lisibilité, associé à l'absence de stratégie de l'Etat, a conduit à une situation où les espaces protégés relèvent plus d'une démarche opportuniste proche de la collusion d'intérêts bi ou tripartites que d'une véritable politique de conservation impliquant les différents intérêts d'un territoire.
- Troisièmement cette situation de multiplication de zonages favoriserait la mise en concurrence entre des réseaux ayant des compétences proches. Situation qui compliquerait l'harmonisation des objectifs des différents espaces protégés au travers de la mise en place d'une stratégie nationale de conservation.

Si l'on fait la synthèse de toutes ces critiques adressées aux zonages environnementaux, il en ressort un bilan mitigé. Certes les critiques reconnaissent que les aires protégées ont des effets positifs sur la conservation de certains espaces particulièrement menacés. Mais malgré tout leur jugement est sévère : les politiques zonées de protection de la nature rencontrent un

nombre important d'insuffisances qui grèvent leur action. Cette situation entraîne deux problèmes majeurs : 1) une opposition des acteurs socio-économiques et politiques et 2) un essoufflement des différentes politiques de protection traditionnelles. Elle a pour conséquence que ces réseaux d'espaces protégés (Parcs nationaux, Réserves, arrêté de protection de biotope) ne peuvent prétendre seuls maintenir la biodiversité. Ceci se traduit concrètement par leur faible emprise territoriale au regard des enjeux de conservation de la biodiversité : seul 1,2 % du territoire français est protégé réglementairement, alors qu'à terme la protection de l'environnement par contrat pourrait concerner 15% du territoire pour les Parcs naturels régionaux et les zones Natura 2000.

Dans le paragraphe suivant, nous verrons que ces critiques proposent un nouveau modèle pour lever deux écueils sur lesquels buttent les anciennes politiques de protection zonées et réglementaires : l'opposition des acteurs territoriaux et la nécessité d'étendre les politiques de protection à de nouveaux territoires.

### **3.3 Vers un nouveau modèle d'action publique de contractualisation sur un projet de territoire.**

Pour dépasser les limites rencontrées par les zonages environnementaux, ces critiques avancent un nouveau modèle, faisant largement consensus. Ce modèle vise à remettre au goût du jour de l'action collective les politiques de protection de la nature : « il s'agit de passer de la contrainte au contrat, le droit de la protection de la nature se doit de traduire les évolutions liées aux rapports nouveaux des usagers avec l'autorité publique garante du patrimoine commun de la nation [...] L'ensemble de ces évolutions législatives est le reflet des changements progressifs de la réalité du pays, et des changements dans la culture politique française. Le contrat, le partenariat s'imposent progressivement comme un mode de faire. Cela constitue une tendance irréversible. Nos propositions concernant les politiques de zonage s'inscriront dans ces nouvelles orientations qui vont dans le sens d'une responsabilisation accrue » (Perrin-Gaillard et Duron 2001)<sup>28</sup>.

Mais si dans ce nouveau modèle, remplacer les zonages environnementaux réglementés par des contrats semble nécessaire, cela n'est pas non plus suffisant. L'objectif est désormais de développer de nouveaux outils spécifiques, non plus à une nature remarquable, mais à des milieux bioanthropisés. Ce changement de paradigme demande de prendre en considération

---

<sup>28</sup> p.46.

une approche globale du territoire, mêlant fonctions de production et fonctions environnementales. Or les approches contractuelles zonées ne permettent pas d'effectuer cette double articulation fonctionnelle. Comme l'expliquent Milian et Loukianoff (2000) : « c'est justement l'appréhension de la viabilité économique qui est la plus problématique. Si l'échelon local constitue le lieu carrefour dont nous avons parlé, l'appréhension de la viabilité économique est difficile dans la mesure où les stratégies d'action et les mécanismes décisionnels et régulateurs de la sphère économique se situent aujourd'hui aux échelons national et international. Bien sûr, la micro-économie a son importance mais elle est loin d'être représentative des véritables facteurs économiques. C'est ce qui rend difficile l'expérimentation des sites dans une optique de conservation, comme par exemple ceux du LIFE-Natura 2000. La viabilité économique ne peut, dans la plupart des cas être assurée par des mécanismes de la micro-économie locale : elle a donc été artificialisée par le système de subventions injectées à des échelons supérieurs et correspond à un compromis entre les objectifs des niveaux décisionnels et les besoins matériels des socioprofessionnels locaux. Cette dépendance économique favorise un inévitable processus descendant, d'injection de pratiques et d'objectifs dans les projets. En conséquence, il s'agit plus d'un simple compromis entre intérêts que d'une dynamique territoriale raisonnée globalement ».

Ainsi, seule une démarche de conservation fondée sur une approche globale de développement territorial est à même d'assurer l'intégration des trois dimensions du développement durable. Il s'agit pour cela de faire rentrer les politiques de conservation dans les projets de territoire. Ce faisant, l'Etat responsabilise à la fois les élus sur les enjeux de protection de la nature et favorise également le changement de mentalité en leur offrant la possibilité de faire de la conservation du patrimoine naturel un outil de développement local. Cette logique s'appuie, entre autres, sur les nouveaux espaces de projets que sont les pays, agglomérations, mais aussi sur les Parcs naturels régionaux. Cette délégation des politiques de la nature de l'Etat vers les collectivités territoriales doit permettre de surmonter les deux principales limites des zonages environnementaux : premièrement l'opposition des élus et des acteurs socio-économiques, en les responsabilisant et en leur donnant la possibilité d'appuyer leur projet de développement sur la protection de l'environnement, et deuxièmement la possibilité d'élargir les objectifs de protection à un territoire plus grand en s'appuyant sur les nouvelles dynamiques de développement territorial en cours.

Dans un contexte profondément renouvelé de l'action publique, ce nouveau modèle de politique cherche à harmoniser les zonages territoriaux en s'appuyant sur les énergies

locales des projets de développement émergents. Désormais, c'est le territoire du projet qui définit les limites du zonage. L'Etat délègue une partie de ses prérogatives de protection du patrimoine naturel aux acteurs locaux et contractualise avec eux l'aide qu'il apporte en contrepartie de leurs engagements sous forme d'objectifs environnementaux. Le rôle de l'Etat passe donc de celui de gérant à celui de garant. Il doit, notamment, être le garant de l'intégration des enjeux environnementaux dans l'ensemble des autres politiques sectorielles. Mais, dans ce nouveau modèle, tous les zonages environnementaux avec une implication forte de l'Etat ne doivent pas être abandonnés pour autant, ils servent à la protection de territoires « compte tenu des enjeux forts de conservation d'éléments du patrimoine naturel et paysager d'intérêt national, communautaire ou international » (Perrin-Gaillard et Duron 2001).

### **3.4 Questions posées par ce nouveau modèle**

Pour l'instant, il y a eu peu d'évaluation globale des approches existantes de contractualisation de projets de territoires ayant un objectif environnemental (PNR, Natura 2000, Réserves MAB). Selon nous, ces évaluations n'ont pas eu lieu pour plusieurs raisons contingentes à chaque outil. Pour les Parcs naturels régionaux, le nombre de territoires concernés est important (quarante-quatre). De plus, les âges de ces structures (un peu moins de quarante ans pour les plus vieux, moins de cinq ans pour les plus récents), leurs périmètres et les politiques mises en œuvre sont très différents selon les contextes de chaque territoire. Il semble donc difficile, pour la fédération des PNR de faire un bilan général de cette politique en s'affranchissant des spécificités de chaque Parc ou de pointer les insuffisances de certains membres de son réseau. Par ailleurs, il serait logique que ce rôle revienne à l'Etat puisqu'il réalise déjà l'évaluation de la charte de chaque Parc tous les dix ans (pour l'instant seul le PNR du Marais Poitevin a perdu son label). Or le Ministère de l'Environnement est déjà à la peine avec la mise en œuvre de Natura 2000 et la réforme sur les Parcs nationaux, et l'on voit mal pourquoi celui-ci se risquerait à lancer un pavé dans sa propre mare alors que l'outil Parc régional bénéficie d'une forte reconnaissance internationale.

Pour les Réserves MAB, celles-ci sont plus un label international s'appuyant sur des outils de protection variés (Parcs nationaux, forêts de protection, Parcs naturels régionaux, etc.), ce qui rend la comparaison hasardeuse. Enfin, pour le Réseau Natura 2000, celui-ci, même plus de dix ans après la promulgation de la directive européenne, en est encore largement au stade de la mise en place : désignation des sites, rédaction des documents d'objectifs et seul un nombre restreint de contrats ont été signés.

Cependant ces outils suscitent plusieurs interrogations. La première concerne l'évaluation de leurs performances environnementales. En effet, la responsabilisation et la délégation de la gestion du patrimoine naturel aux acteurs d'un territoire les rend comptables vis-à-vis de l'Etat (à travers le respect des termes du contrat) et du reste de la population. La tendance actuelle, au niveau national et européen<sup>29</sup>, serait que l'Etat aide les collectivités territoriales à se doter des moyens (humains et financiers) pour développer une culture d'évaluation de projet en interne. Mais au-delà de cette autoévaluation, il semble désormais nécessaire d'élaborer les cadres et les méthodologies qui permettent d'établir clairement la responsabilité du système de gestion mis en place vis-à-vis du critère de la performance environnementale (Siné 2001; Salles 2003; Mermet et al. 2004a). Or, dans les conditions de mise en œuvre actuelles, il reste un paradoxe non élucidé. Comment peut-on, d'un côté, laisser le champ libre aux acteurs pour se coordonner et décider eux-mêmes des objectifs à atteindre et des moyens pour y parvenir et, de l'autre, leur fixer un certain degré de performance à atteindre ?

Ce sujet reste soumis à controverse, certains jugeant d'ailleurs que l'intérêt de ces procédures concertées réside plus dans l'apprentissage mutuel que dans l'accomplissement d'une quelconque performance environnementale (Steyaert 2004). Dans ces débats, l'arbitrage de l'Etat, censé être garant de l'intérêt environnemental, occupe une place centrale. Pour l'explicitier, prenons l'exemple de l'administration déconcentrée de l'Environnement dans la procédure Natura 2000. D'un côté, si elle reste en dehors du processus de négociation local pour jouer son rôle d'arbitre, qui consiste à évaluer les accords négociés localement au regard des engagements français sur la Directive Habitats, elle peut être accusée de se soustraire à l'exercice d'apprentissage collectif et de vouloir rester sur son piédestal. De l'autre, si elle entre en négociation, comment peut-elle garder son rôle d'arbitre, puisqu'elle devient à la fois juge et partie. Une des réponses pourraient être que ces deux fonctions (négociation, arbitrage) soient découplées au sein de l'organisation de l'administration ou entre l'administration et la préfecture. Mais pour l'instant, les moyens aussi bien humains que financiers des administrations environnementales et la propension préfectorale à se poser en médiateur entre les différents intérêts d'un territoire plutôt qu'en garant de l'intérêt de l'Etat ne semblent pas permettre d'établir une telle partition.

---

<sup>29</sup> Circulaire du 11 mai 1999 de la Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement sur la prise en compte du développement durable dans les politiques territoriales, circulaire du Premier Ministre du 25 août 2000 sur l'évaluation des politiques publiques, circulaire adoptée par le ministre de l'Intérieur, la Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, la Secrétaire d'Etat au Budget le 12 décembre 2000, l'Agenda 2000 sur le contrôle financier des fonds structurels.

Le second questionnement, largement lié au premier, concerne la compatibilité entre dynamiques anthropiques et écosystémiques ainsi que les conditions (techniques et sociales) dans lesquelles les premières sont bénéfiques aux secondes. Là encore, les cadres et les moyens de l'évaluation des interrelations entre ces dynamiques sont largement à construire (voir par exemple l'article de Véron (2002) sur les problèmes posés par l'évaluation des mesures agri-environnementales) et les débats sur les dynamiques humaines à bannir, conserver, favoriser ou recréer restent eux aussi vifs (Genot 2003; Larrère et Larrère 2003; Degeorges 2004). Or, si l'on échoue à répondre à ces deux questions, le risque est fort de mettre en place, sous couvert d'une rhétorique conservacionniste, des subventions vers certaines pratiques et catégories d'acteurs (agricoles, pastorales, forestiers, etc.) sans qu'elles aient une réelle portée environnementale.

Une troisième interrogation concerne l'hétérogénéité des accords négociés localement par rapport à la définition et à l'application d'une norme édictée de manière globale. En effet, peut-on justifier qu'une même norme ne s'applique pas de manière homogène dans un même Etat car elle est négociée localement ? C'est une des questions débattues autour du courant de la régulation environnementale citoyenne (Sabel et al. 2000). Cette grande hétérogénéité de la mise en œuvre d'une politique environnementale nationale face aux contextes locaux a été démontrée, par exemple, par les travaux de Bécéra (2000) sur la mise en œuvre de Natura 2000 en France et en Espagne.

En ce qui concerne Natura 2000, la stratégie actuelle de l'Etat pour assurer une certaine cohérence nationale de ce réseau consiste à rédiger des cahiers d'habitats qui regroupent les recommandations de gestion technique pour chaque espèce et habitat concernés par la Directive. De même, il est prévu la rédaction de documents de cadrage pour la rédaction des documents d'objectifs et leur évaluation. De plus, l'évaluation de l'état de conservation des sites vient d'être confiée au Muséum d'Histoire Naturelle. Cependant, les effets de mise en cohérence de ces éléments de cadrage restent à évaluer.

En restant sur le plan de l'hétérogénéité territoriale, Siné (2000) remarque à juste titre que la contractualisation de projets de territoire ne permet pas de supprimer les effets de frontière des anciens zonages. Ainsi qu'advient-il des territoires situés hors des dynamiques de projets ? C'est une question qui revient souvent sur Natura 2000 : si l'ensemble des fonds destinés aux mesures agri-environnementales sont concentrés sur les sites Natura 2000, qu'advient-il des espaces situés hors de ce réseau ?

Enfin, la quatrième interrogation posée par ce modèle est celle de l'articulation entre cadre réglementaire et cadre contractuel. En effet, les démarches de contractualisation sur des projets de territoire minimisent de fait les moyens de régulations réglementaires (par les effets de concurrence ou ne serait-ce que par la rhétorique qui accompagne généralement ces démarches : le contrat plutôt que la contrainte). Or cette évacuation de l'outil réglementaire pose problème aux équipes de gestion, comme le montre la synthèse d'un atelier de réflexions mené par la Fédération des Parcs naturels régionaux (2000). Dans cet atelier, l'outil contractuel était considéré par les équipes de PNR comme un bon moyen de lancer une dynamique de conservation avec les acteurs locaux mais comportant des limites préjudiciables à plus long terme. D'une part, la contractualisation était jugée comme chronophage et ne pouvant donc pas être développée *ad vitam* à cause de moyens limités, et, d'autre part, le contrat apparaissait comme un outil fragile au regard des dynamiques sociales et naturelles (risque de retournement ou de désengagement des acteurs, petites surfaces concernées). Sur ce dernier point, l'article de Dumeige sur les limites de la gestion contractuelle dans le PNR de la Brenne est également éclairant (2006). Les outils réglementaires sont alors vus comme complémentaires. En effet, ils permettent de perpétuer les dynamiques lancées par l'outil contractuel en concrétisant de manière pérenne et acceptée une dynamique de concertation tout en assurant une allocation durable des moyens à un espace (par un classement en Réserve naturelle par exemple).

#### ***4. Les mouvements anti-environnementaux induits par les politiques de protection des espaces.***

L'objet de cette quatrième section est de montrer comment les avancées dans le champ de l'environnement provoquent (et ont toujours provoqué) l'émergence de mouvements anti-environnementaux. Pour cela, nous montrerons d'abord l'existence de mouvements anti-environnement, ensuite quelles ont été les caractéristiques des mouvements anti-environnementaux suscités par les politiques de protection de l'espace, et finalement comment ces mouvements appuient leurs rhétoriques anti-nature sur les évolutions des modèles de gestion de l'environnement que nous venons de présenter.

##### **4.1 Les mouvements anti-environnementaux.**

Le premier auteur à avoir montré l'existence de mouvements anti-environnementaux organisés est Andrew Rowell (1996). Dans son ouvrage, Rowell montre que les réactions anti-

environnementales ont commencé dès les années soixante-dix, avec l'édiction des premières grandes lois environnementales. Ces réactions émanaient alors essentiellement des entreprises qui se voyaient pénalisées par ces nouvelles avancées juridiques. Il faut attendre les années quatre-vingt et les difficultés soulevées par la crise économique pour voir ces réactions s'organiser entre elles. Ce mouvement va s'attacher alors à mettre en œuvre trois grands types de stratégies pour s'opposer aux avancées obtenues sur le plan environnemental.

Premièrement l'objectif majeur des ces acteurs consistait, et cette stratégie est encore en grande partie d'actualité, à organiser un mouvement populaire contre l'environnement. En effet, il ne fallait pas que ce contre-mouvement vienne seulement des entreprises car elles se verraient alors accusées de défendre leurs seuls intérêts. Un mouvement populaire présentait en outre l'avantage de couper le mouvement environnemental d'une de ses forces : le soutien de la base. Pour mettre en œuvre cette stratégie, la tactique employée a été d'utiliser la rhétorique de l'usage avisé, le "wise use" de Pinchot, pour montrer que les vrais environnementalistes sont ceux qui exploitent la nature, ceux qui la jardinent. Pour assurer une base sociale au mouvement, ils vont exploiter la peur des travailleurs (ouvriers forestiers, exploitants agricoles, ranchers, etc.) face à la montée du chômage dans ces secteurs en crise. Leur argument est simple : si la situation va mal c'est à cause des mesures environnementales qui diminuent la compétitivité des entreprises et si l'on veut améliorer la situation il faut donc que chacun se mobilise contre les extrémistes environnementaux. La première mise en œuvre de cette stratégie s'est faite au début des années quatre-vingt dix dans la région Nord -Ouest des Etats-Unis où l'industrie forestière était confrontée à sa plus grande récession depuis celle des années trente. Elle a consisté, pour les filières concernées, à financer quelques personnes pour organiser les premières associations de travailleurs locaux opposés aux mesures environnementales. Elles n'ont plus eu ensuite qu'à laisser enfler la dynamique d'opposition qui se nourrit de la peur des «travailleurs locaux » et qui prend l'environnement comme bouc émissaire. Les conflits autour de la chouette tachetée (spotted owl) représentent l'un des moments les plus connus de cette crise<sup>30</sup>.

Leur seconde stratégie est d'influer sur le cadre juridique national. Pour cela, ils vont organiser une force de lobbying importante pour peser sur le pouvoir central. Les modalités de mise en œuvre de cette stratégie sont diverses : financements des politiques (au milieu des

---

<sup>30</sup>Pour sa conservation, cette chouette a besoin que ses habitats forestiers soient composés de quinze à trente pourcents de vieille forêt. Les environnementalistes se battaient donc pour conserver un certain pourcentage de forêt non exploitée. Les mouvements anti-environnementaux se sont emparés de cette demande comme preuve de la volonté du mouvement environnemental de nuire aux emplois locaux.

années quatre-vingt dix les campagnes présidentielles américaines étaient financées à 70 % par des entreprises), création de groupes divers sous des noms favorables à l'environnement pour diffuser une information claire et simpliste en faveur des entreprises pour influencer les débats, financements de scientifiques pour influencer les résultats des études, etc. Depuis 1995, ce mouvement du "wise use" est rejoint par la droite républicaine radicale. En effet, les pressions des lobbies pour revenir sur les avancées des années soixante-dix ne concernent pas seulement l'environnement mais touchent également les lois de protection sociale et les réglementations économiques. Ces mouvements ont donc un intérêt à s'allier ; l'environnement est alors associé aux mouvements altermondialistes et plus globalement à la gauche, et il est combattu comme tel.

La troisième stratégie des mouvements anti-environnementaux réside dans la division du mouvement environnemental après l'avoir coupé de sa base. Pour cela plusieurs moyens sont utilisés : isoler les radicaux et montrer qu'il s'agit d'extrémistes, transformer les idéalistes en réalistes en utilisant la rhétorique anti-environnementale et en diffusant de fausses informations et finalement coopter les réalistes. D'autres moyens plus radicaux peuvent être encore utilisés allant jusqu'aux menaces personnelles ou juridiques (attaques en justice pour diffamation).

Au final cette réaction anti-environnementale organisée a eu deux grands effets : d'une part, de nombreux reculs ont été obtenus sur les grandes lois environnementales et, d'autre part, le mouvement environnemental se trouve désormais particulièrement divisé et affaibli face à des réseaux puissants et bien rodés qui se font passer pour les vrais environnementalistes.

La fin de son ouvrage est consacrée à divers cas de terrain qui montrent que ce mouvement anti-environnemental n'est pas cantonné aux Etats-Unis mais que des dynamiques semblables se retrouvent sur tous les continents et que des interconnexions sont déjà en cours.

En France, Mermet (Mermet 1998) a décrit les cycles suivis par le mouvement environnemental et les réactions d'opposition qu'il suscite. Un cycle se compose de plusieurs phases successives :

- une première phase de montée des préoccupations environnementales au sein de la société, relayées par les associations, qui se traduit par leur prise en compte dans l'agenda politique et par un certain nombre d'avancées sur les plans législatifs et juridiques,
- une seconde phase qui consiste à la mise en œuvre de ces changements dans les politiques publiques, à leur intégration et leur diffusion au sein de la société,

- et finalement une troisième phase qui est celle du retour en arrière au cours duquel les intérêts socio-économiques désavantagés se mobilisent pour revenir sur les acquis du mouvement environnemental.

Ce cycle s'est déjà produit une fois, depuis les années soixante-dix avec la montée dans la société des préoccupations environnementales et les grandes avancées environnementales qui ont suivi (lois sur les espaces protégés, création des agences de bassin en 1964, création du Ministère de l'Environnement 1972, loi sur la protection de la nature en 1976) jusqu'à la fin des années 1980 avec la traversée du désert subie par le mouvement environnemental (voir par exemple Lascoumes (1995) sur l'historique des lois montagne et littoral et le recul, sous la pression des intérêts économiques aménagistes, qui a affecté les avancées obtenues dans ces domaines dans les années 1970). Nous sommes désormais au milieu du deuxième cycle qui a commencé au début des années 1990 avec une nouvelle montée des thèmes environnementaux aux niveaux mondial et français et les nouvelles avancées qui ont suivi (lois sur l'eau et sur les déchets en 1992, loi Barnier de 1995, création de l'IFEN, de l'ADEME, création d'un corps de l'Environnement), tandis que les années 2000 sont celles du retour de balancier avec des reculs marqués (crise ONCFS, Conseil supérieur de la pêche, suppression de l'indépendance de l'IFEN, coupes budgétaires, fin du dispositif des emplois jeunes dont les associations environnementales bénéficiaient largement, remise en cause de la loi littoral, adoptions d'amendements pro-chasse, etc.).

De ces deux analyses sur les mouvements anti-environnementaux américains et sur les cycles décrits par les politiques publiques environnementales françaises on peut tirer un schéma type de la dynamique anti-environnementale qui peut être décrit par l'expression « pression-intégration-réaction ». Ainsi la phase de "pression" correspond à la temporalité du renforcement des préoccupations sociétales sur l'environnement, celle "d'intégration" à leur traduction partielles dans les politiques publiques. Elle lui succède une phase de « réaction » au cours de laquelle les intérêts lésés par ses avancées environnementales s'organisent pour revenir au moins en partie sur les acquis. Nous allons dans la partie suivante montrer comment se traduisent ces mouvements anti-environnementaux dans le cas des politiques de protection de l'espace.

## **4.2 Les deux types de réactions anti-environnementales engendrées par les politiques de protection de l'espace.**

On peut décrire schématiquement deux grands types de réactions anti-environnementales engendrées par les politiques de protection de l'espace. La première va s'attacher à réduire la portée de la politique lors de sa préparation et après sa promulgation. Il s'agit donc principalement d'une réaction qui se joue dans les champs législatifs et juridiques. La seconde va s'attacher à faire reculer les mesures de protection lors de leur mise en œuvre sur un territoire et va se prolonger après la création de l'espace protégé. Elles se jouent donc sur des registres plus variés : actions réglementaires, juridiques, pressions politiques et arrangements locaux, passage en force, etc. Ces deux catégories ne sont pas étanches, puisqu'une action portée pour faire modifier le cadre juridique national peut fort bien avoir pour but de faire passer un projet particulier d'aménagement local dans un territoire bénéficiant d'une protection environnementale.

### Les réactions anti-environnementales s'exprimant au niveau législatif :

Pour illustrer la première catégorie de réactions anti-environnementales nous reprendrons les analyses de Lascoumes (1995) sur l'historique des lois montagne et littoral du 9 janvier 1985 et du 3 janvier 1986. Ces textes visaient à renforcer la prise en compte de l'argument écologique dans les décisions d'aménagement. Cet auteur montre très clairement que ces textes sont issus d'une histoire juridique (lois, décrets, arrêtés, amendements, recours, jurisprudence) qui établit à chaque moment un rapport de force provisoire entre les grandes catégories d'intérêts de nos sociétés (économique, social et environnement). Une nouvelle loi peut donc être considérée comme un nouveau moment dans cette histoire et représente à chaque fois un nouveau compromis. En effet une loi est soumise à plusieurs négociations entre le moment de sa rédaction par les services d'un Ministère et sa parution au Journal officiel. Pour une loi environnementale il y a des négociations entre le Ministère et les représentants des intérêts en jeu (syndicats agricoles, associations d'élus, syndicats environnementaux, etc.). Des compromis sont aussi établis lors des discussions interministérielles (négociations entre Ministères et arbitrages du 1<sup>er</sup> Ministre). La loi est ensuite soumise aux jeux des amendements parlementaires et sénatoriaux. Une loi environnementale ne peut donc jamais être vue comme une tentative de la part du Ministère de l'Environnement d'imposer les intérêts environnementaux sur les autres intérêts sociaux. Cela reviendrait à confondre les attentes des mouvements environnementaux avec les

constructions politiques effectuées par le Gouvernement et son administration. Que l'on prenne la loi sur les Parcs nationaux de 1960, la loi sur la protection de la nature de 1976, ou les exemples des lois montagne et littoral, leur analyse montre à chaque fois qu'il s'agit d'un compromis :

- pour la loi sur les Parcs nationaux on a déjà montré comment ces compromis ont amené à la vision française des Parcs nationaux dans une vision d'aménagement et de revitalisation par le tourisme des milieux ruraux en déprise en s'appuyant sur la protection de la nature,
- pour la loi sur la protection de la nature il s'agissait de faire entrer l'intérêt environnemental en balance avec les décisions d'aménagement (autorisation, étude d'impact, etc.),
- pour la loi montagne il s'agissait d'assouplir la directive de 1977 et de mettre en avant la priorité des intérêts économiques sur la préservation des milieux agricoles et sylvo-pastoraux et pour la loi littoral il s'agissait de mettre un frein aux logiques aménagementistes sur les côtes françaises.

Mais, même après leur parution officielle, les lois peuvent encore être modifiées en substance, que ce soit par des amendements introduits par des députés dans d'autres lois qui reviennent indirectement sur les acquis environnementaux<sup>31</sup>, par des arrêts du conseil d'Etat qui précisent l'interprétation d'un article litigieux ou par des circulaires interprétatives ministérielles qui explicitent l'esprit de la loi.

Ainsi, le droit de l'Environnement utilise principalement comme dispositif juridique un droit d'organisation des intérêts, c'est-à-dire un droit qui définit les modalités d'ajustement entre les différents intérêts sociaux. Lascoumes montre que, dans ce système, les lobbies sectoriels et les élus pèsent puissamment dans la définition des cadres qui organisent ces ajustements, que ce soit lors de la construction de ce droit ou dans sa mise en œuvre. Il y a donc bien une action anti-environnementale qui fait pression pour annuler les avancées obtenues par les mouvements environnementalistes. Ces forces anti-environnementales sont-elles organisées en réseau et ont-elles pour but explicite de faire reculer la protection de l'environnement ? Cela reste encore à démontrer, mais on ne peut nier qu'il existe les présomptions d'un certain travail de fond et en commun réalisé par les différents lobbies pour limiter les politiques de protection de l'espace. Les élus de montagne, organisés notamment autour d'un petit groupe

---

<sup>31</sup> Il s'agit d'une des stratégies largement usitées par les élus. Lascoumes prend l'exemple de l'amendement du 29 juin 1990 "qu'un petit groupe de députés (toute tendance confondue, mais tous élus de montagne) est parvenu à faire adopter, à la hussarde, un amendement à une loi de fiscalité locale autorisant de nouveaux types de construction sur les emplacements jusque là réservés". Plus récemment, des députés pro-chasse sont parvenus à faire adopter plusieurs amendements légalisant certaines pratiques de chasse (chasse au gluaux, allongement des horaires de chasse, etc) dans la loi de renouvellement rural.

de députés, semblent assez actifs dans ce domaine : amendements pro-chasse, amendements anti-loups ; groupe des neuf constitué en réaction à Natura 2000 ; proposition 22 avancée par la Commission d'enquête parlementaire sur les prédateurs et le pastoralisme de montagne (2003a)<sup>32</sup> ; sous-amendement 1529 à l'amendement de M.Spagnou, présenté par Jean Lassalle, visant à abroger la directive Habitats<sup>33</sup> ; étude faite à la demande de Jean Lassalle et diffusée aux élus locaux sur les risques posés par le concept d'espace Parc dans les Parcs nationaux et les modifications sur la nature des crédits d'accompagnement<sup>34</sup>. Ces positions apparaissent aussi dans le rapport Giran (2003) sur la réforme des Parcs nationaux qui fait une large place aux demandes des élus et dans la première orientation prise par le pré-projet de loi de réforme des Parcs nationaux (voir à ce propos la réaction des associations de l'environnement).

### Les réactions anti-environnementales s'exprimant au niveau d'un site :

Nous l'avons vu la réglementation environnementale fait partie du droit constitutif, c'est-à-dire qu'elle s'avère très souple, organisant des opportunités de choix, distribuant des capacités d'action mobilisables par tous les acteurs concernés et laissant jouer abondamment les rapports de force locaux. Les lois sur les espaces protégés ne dérogent pas à cette tendance et les réactions anti-environnementales, si elles agissent au niveau national, font aussi fortement pression localement. Il faut toutefois noter que ces réactions ont toujours existé. Elles ne sont donc pas expliquées uniquement par la caractéristique du droit de l'environnement, elles sont aussi la contrepartie des avancées de protection de l'espace. Ainsi, comme le montre l'analyse historique de différentes aires protégées, (Pritchard 1999; Davenport et Rao 2002; Mauz 2003; Merveilleux du Vignaux 2003), la création d'espaces protégés a toujours engendré des mouvements de réactions négatives à leur égard. Dans tous les pays du monde ces espaces sont soumis de longue date à la pression aménagiste ou productiviste de certaines

---

<sup>32</sup> : "Réformer les Parcs nationaux : décentraliser et démocratiser la gestion des Parcs et renforcer leur fonction de soutien au pastoralisme. Augmenter les pouvoirs de décision et de contrôle des conseils d'administration"

<sup>33</sup> « Sans cette disposition, tout ce que nous déciderons ici ne servira à rien. Nous sommes dépossédés à ce point de notre capacité à agir sur nos territoires que nous ne pouvons plus rien faire – et Madame la Ministre le confirmera – sans l'accord des autres pays européens. Or l'Europe a classé au mois de décembre dernier, à leur corps défendant, la chaîne des Pyrénées, d'Hendaye à la Méditerranée, et la plupart des massifs alpins. Nos amis des Alpes et des Pyrénées auront beau se battre, cela ne servira à rien tant qu'existera ce fil qui nous attache et dont nous n'avons pas voulu. La France n'est plus ce pays de liberté que nos pères avaient cru défendre, il y a encore soixante ans ». Ce sous amendement à l'amendement 79, mis au voix n'est pas adopté. (Deuxième séance du mercredi 28 janvier 2004, 141<sup>ème</sup> séance de la session ordinaire 2003-2004 de l'Assemblée nationale). Cité par Degeorges et Nochy (2004).

<sup>34</sup> Lettre de Jean Lassalle aux Maires du 14 août 2001 et étude de Moreau et Piquemal du 17 avril 2001. La notion d'espace Parc risquerait selon ses dires : « de fait et subtilement, sans qu'il soit nécessaire de procéder à la moindre consultation démocratique prévue par les textes, ni au moindre changement de la loi, à une extension à la zone périphérique des logiques de protection de la nature jusqu'alors limitées au Parc. Ajoutons à cela la toile d'araignée que tente d'installer chez nous la directive "Habitat" avec son réseau Natura 2000 que l'administration du Parc souhaite piloter. Vous aurez compris que tout se met en place de manière très douce mais particulièrement efficace pour la constitution de la plus formidable "réserve d'indiens" qui ait jamais été installée dans notre pays. Avec notre consentement. Par abus de confiance. ».

filières. La raison de leur création étant dans la plupart des cas justement de limiter les dégâts déjà produits ou prévisibles de ces filières. Quelques exemples permettent d'illustrer ce type de dynamiques. Ainsi, un grand barrage a été construit et inonda en 1913 la vallée de Hetch Hetchy au sein du Parc national du Yosemite après 56 ans de combats entre les promoteurs du barrage et les écologistes. L'histoire du Parc national de Yellowstone montre que des conflits, et des négociations ont toujours existé entre d'un côté les gestionnaires du Parc et, de l'autre, les chasseurs (qui exploitaient de manière industrielle les troupeaux de bisons, d'élan et les populations de pigeons voyageurs) et éleveurs de moutons (qui essayaient de tenir éloignés les populations d'élan des zones de pâtures). Aux Etats-Unis, ces conflits s'institutionnalisent entre les Etats (où les membres du Congrès représentent certains intérêts sectoriels (agricoles, forestiers, cynégétiques, hydrauliques, miniers, etc.) et le gouvernement fédéral plus sensible aux intérêts de protection de la nature.

Plus près de nous, l'affaire de la Vanoise mit à rude épreuve le Parc national du même nom, quant à la fin des années 1960, plusieurs projets d'extension de station de ski dans la zone centrale furent proposés (Val d'Isère, Tignes et Val Thorens). Ceux-ci seront tous rejetés au terme d'après discussions (Carlier 1972; Mauz 2003). Mais pour autant la pression aménagiste ne s'est pas arrêtée et les stations de ski ont continué de se développer, surtout dans la vallée de la Tarentaise, jusqu'aux limites de la zone centrale, voire au-delà. Selon l'historique fait par Laslaz du développement des stations de ski au détriment des espaces protégés du massif de la Vanoise (Parc national et Réserves naturelles), cette pression continue fait céder petit à petit les espaces protégés<sup>35</sup> (Laslaz 2003). La dynamique de croissance des stations est double : 1) développer les domaines skiabiles existants afin d'élargir l'offre de la station, en équipant jusqu'aux limites du Parc national et des Réserves adjacentes afin d'ouvrir l'accès à des pentes vierges aux pratiquants du ski hors piste et 2) d'établir des liaisons entre la station principale, où se trouve le domaine skiable, et la petite station réceptacle du ski hors piste ainsi développé pour permettre le retour des skieurs. Laslaz analyse cette dynamique sur deux espaces : la Réserve naturelle des Hauts de Villaroger, qui est le réceptacle du ski hors piste de la station des Arcs, et la Réserve naturelle de l'Iseran où se trouve une partie du domaine skiable de Val d'Isère et qui ouvre les portes du ski hors-pistes vers Bonneval-sur-Arc (la liaison entre Val d'Isère et Bonneval couperait la jonction

---

<sup>35</sup>

Quelques chiffres pour illustrer le déséquilibre entre l'industrie des sports d'hiver et les espaces protégés du massif de la Vanoise : la Savoie représente un domaine skiable de 55 000 ha (l'équivalent de la zone centrale du PNV), 700 kilomètres de remontée et 3 milliards de francs de chiffre d'affaire (dont 85 % pour la Tarentaise). Le massif de la Vanoise c'est 28 stations et 2500 kms de pistes damées. Enfin le budget du PNV équivalait au seul budget « communication » de la station de Val d'Isère.

entre le Parc national de la Vanoise et celui du Grand Paradis<sup>36</sup>). Ainsi la Réserve naturelle nationale de Val d'Isère (qui était en continuité avec la zone centrale du Parc national de la Vanoise) a été déclassée en 2003 suite à l'installation de remontées mécaniques sur cet espace.

De tels scénarii sont nombreux, que ce soit aux Etats-Unis, en France ou dans n'importe quel pays. Ils concernent tous les types d'espace protégés et sont encore largement d'actualité.

### **4.3 Comment la rhétorique anti-environnementale s'appuie sur les mouvements de pensées de gestion concertée des ressources naturelles.**

La rhétorique des mouvements anti-environnementaux mobilise largement certaines critiques et certains concepts apportés par les approches de gestion concertée de l'environnement aux approches zonées de protection de la nature présentées dans la première moitié de ce chapitre<sup>37</sup>. Cette section nous permettra de montrer comment les réactions hostiles aux espaces protégés utilisent les apports des théories intégrées et consensuelles de gestion de l'environnement pour discréditer les politiques de protection des espaces. Ainsi, les mouvements hostiles utilisent certaines des stratégies qu'a analysées Rowell dans son ouvrage. Il s'agit par exemple de faire passer les restrictions imposées par un zonage de conservation à certaines activités sectorielles de production (agricoles, forestières, développement touristique, etc.) pour l'imposition de desiderata d'acteurs extérieurs au territoire (les gestionnaires, les écolos, les urbains ou l'Etat central) au détriment des possibilités de développement des communautés locales. Un des objectifs de la rhétorique anti-environnementale consiste à décrédibiliser les remises en cause de certains choix de développement sectoriels néfastes pour la biodiversité. Cette section nous permettra de revenir sur quelques-unes des figures imposées de ces discours destinées à empêcher tout débat : « la nature n'existe pas », « les espaces protégés sont une mise sous cloche des territoires imposée par les administrations centrales et européennes et les écologistes aux populations locales pour satisfaire une vision partielle et idéalisée des espaces ruraux », « ils empêchent le développement des communautés rurales », « ils nient leurs connaissances et

---

<sup>36</sup> Jusqu'à présent le retour vers Val d'Isère se fait par hélicoptère à partir de Bonneval sur Arc, ce qui limite la pratique aux plus fortunés.

<sup>37</sup> Mais ces mouvements anti-environnementaux s'appuient également sur les apports d'autres disciplines comme l'archéologie, l'anthropologie ou la philosophie.

leurs aspirations », « pour conserver la biodiversité il faut mieux le contrat plutôt que la contrainte ».

Premier coup de semonce de la rhétorique envers les protecteurs des espaces : « la nature n'existe pas ». La diffusion des travaux d'anthropologues et d'archéologues durant les années quatre-vingt et quatre-vingt dix a permis de (re)découvrir et d'élargir ce fait scientifique : il n'existe plus, ou presque plus, de nature qui n'ait été anthropisée. C'est-à-dire qu'il n'existe quasiment plus d'écosystèmes qui n'aient été transformés d'une manière ou d'une autre par la main de l'homme. Si cette vérité est connue depuis longtemps pour le continent européen et reconnue comme telle par les protecteurs des espaces naturels, des travaux scientifiques plus récents ont permis d'avancer sur deux points. Premièrement, les espaces les plus vastes et les plus reculés qui symbolisaient pour nous la nature « par essence », telle l'Amazonie par exemple, ont subi d'importantes phases d'artificialisation sous l'action de l'homme, voir à ce propos par exemple la synthèse réalisée par Rossi (2000). Deuxièmement, le concept de nature serait un concept occidental, qui consommerait la séparation entre l'homme et son environnement. Mais dans d'autres civilisations cette distinction entre l'humain et son environnement n'existerait pas. Par conséquent, vouloir protéger les espaces naturels des hommes qui en vivent reviendrait à imposer notre vision occidentale aux autres peuples : il s'agirait donc de néo-colonisation. Nous allons rapidement approfondir ces deux idées.

#### Les protecteurs de la nature se tromperaient de combat car la nature n'existerait pas :

Ainsi, la nature n'existe pas. Plus précisément, une nature vierge de toute trace humaine n'existe pas. Les paysages, l'environnement, ces écosystèmes qui nous paraissent aujourd'hui comme « naturels » n'existent pas. Tous portent en eux les stigmates des transformations humaines. Pour les Alpes, les travaux de Francisco Fedele (Fedele 2002) sur la haute vallée du Splügen, entre la Suisse et l'Italie, ont montré que les paysages alpins situés entre 2000 et 2 400 mètres, que beaucoup considèrent aujourd'hui comme le symbole de la montagne immaculée, portent l'empreinte des hommes depuis le recul de la dernière glaciation, c'est-à-dire entre 11 000 et 9 500 ans. Les premiers à fréquenter ces plateaux ont été des chasseurs cueilleurs qui y ont fait du feu. L'aulne, lui, colonisa les Alpes entre 3 500 et 2 000 avant Jésus Christ, aidé pour cela par l'action humaine de déboisement et de pâturage. Les premiers pollens de céréales trouvés dans les sédiments remontent à cet âge du cuivre (2000 ans avant JC). C'est aux alentours de 1 000 avant JC, à la jonction des âges du bronze et du fer que l'on constate une activité humaine à la limite de la forêt bien plus marquée qu'au cours des âges

précédents. Ces travaux révèlent la présence d'un habitat permanent caractérisé par une réduction massive de la futaie, un fort accroissement des pâtures, l'introduction de plantes étrangères comme la rhubarbe des Alpes (*Rumeex alpinus*) et une forte production de débris domestiques (excréments et charbon de bois). C'est dans cette histoire de la co-adaptation de l'homme et de la montagne que s'inscrit le développement d'une activité alpestre mature à la fin du Moyen Âge.

De même l'Amazonie a fait l'objet d'une intense transformation d'origine anthropique, il y a de cela plusieurs siècles. Les civilisations à l'origine de ces changements ont disparu, mais l'on peut encore percevoir les traces de leurs actions. Ainsi, cette nature que les écologistes croient vierge et qu'ils cherchent à protéger pour sa haute valeur environnementale est en fait une nature anthropisée. Ceci prouverait que les écologistes se tromperaient de combat et que le développement des sociétés ne serait pas néfaste à la biodiversité, voire aurait permis de l'accroître.

En outre, les travaux des philosophes et des anthropologues nous ont appris que le concept de nature est une construction occidentale, dont l'histoire est très complexe. C'est une notion particulièrement polysémique qui ne relève pas d'une signification univoque. Elle renvoie à divers registres cognitifs, esthétiques, moraux et pratiques différents. Selon Fedele (2003, p.16) « c'est une construction culturelle qui nous est propre et dont on peut retracer la naissance et l'histoire. [...] Depuis la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, ce mot éveille l'idée de bonté et d'innocence, d'un monde de bonheur et de pureté, opposé au monde corrompu des hommes. En montagne en particulier, c'est cet état de nature que l'on recherche, poursuivant un désir instinctif d'immuabilité. Sans se demander : "Nature, certes, mais naturelle depuis quand ?" Une question qui nous passe plus ou moins au dessus de l'esprit devant les œuvres humaines mais ne nous effleure guère face à un paysage. Or c'est justement cette interrogation qui importe, et à laquelle l'anthropologue peut apporter une réponse : la nature n'est pas naturelle au sens propre du terme, tout simplement parce qu'elle n'est pas statique. Elle a changé au fil du temps et continue de le faire. Ce que nous voyons aujourd'hui n'a pas toujours été ainsi et ne sera pas là pour toujours. Toute réalité environnementale a une date et une histoire. La nature a en partie changé par la faute des hommes, cette espèce paresseuse et agressive. Elle nous a en partie ignorés et nous ignore totalement dans ses vicissitudes. Si l'on prend le cas des Alpes, il nous faut admettre que même ce qui nous paraît vierge ne l'est pas. Le monde n'est sauvage que dans notre imagination et dans nos désirs d'évasion ». D'ailleurs, le concept de nature n'existe pas dans beaucoup de parties du monde et chez beaucoup de

peuples. L'étude des cosmologies a été l'un des moyens employés par les anthropologues pour montrer que dans ces sociétés il existait un continuum entre les hommes et leur environnement. Il n'y a pas de séparation entre l'homme et la nature. Ainsi, par exemple Descola (Descola 1993) a montré que les tribus achuars considèrent les animaux comme leur égaux car ils symbolisent la part animale de l'homme.

Pris ensemble, ces deux arguments – d'une nature vierge inexistante et de l'invention du concept de nature dans notre société occidentale - sont utilisés par les détracteurs des espaces protégés pour discréditer profondément les thèses et motivations attribuées aux protecteurs de la nature, accusés d'être les promoteurs d'une l'écologie odumienne et de la wilderness. Ainsi, ceux qui souhaitent conserver la nature par des espaces protégés se réfèreraient à un principe de "naturalité" qui ne peut se justifier. D'une part, la nature n'a jamais été "naturelle" et, d'autre part, ce principe d'une nature séparée de l'homme n'est qu'une perception construite, un dogme. En se basant sur ce principe de naturalité les protecteurs de la nature entendraient répondre à la nécessité de laisser la nature évoluer seule, étant entendu que toute intervention humaine est mauvaise car artificialisante. Dès lors tous les écologistes sont mis dans le même sac et tous ceux qui se réfèrent à une idée de restriction des activités humaines sont soupçonnés de se référer de près ou de loin à ce principe de naturalité.

Voyons comment fonctionne ce type de rhétorique dans cet extrait de la Commission d'enquête parlementaire sur le retour du loup (2003, p.15): «Les naturalistes et les militants posent la question en termes d'écosystèmes et de biotopes. Ils se considèrent comme les seuls protecteurs et aménageurs d'un espace rural qu'ils connaissent souvent mal et qu'ils entendent gérer au nom d'une vision parfois idéologique, en y assurant la restauration et le maintien d'une diversité biologique qui doit faire sa place au prédateur, indispensable, selon eux, au maintien des équilibres. Les écologistes défendent souvent une vision mythifiée de la nature, pure, originelle et surtout non artificielle. De tels espaces peuvent effectivement exister dans des pays disposant d'une surface très importante et l'on pense alors aux grands Parcs nationaux des Etats-Unis. Mais la France ne dispose pas d'une telle superficie et l'ensemble du territoire national est maintenant "artificiellement" organisé. Ce terme ne revêt aucune connotation péjorative dans l'esprit de votre rapporteur car là où cette gestion "artificielle", liée à l'activité humaine, fait défaut, on voit des vallées se refermer, victimes de l'embroussaillage et d'une reforestation non maîtrisée ».

Dans cet extrait, on voit comment fonctionne cet argumentaire. En disqualifiant ceux qui sont favorables à la présence du loup, en les faisant passer pour des utopistes d'une nature

originelle, on empêche tout débat sur les mesures qui pourraient rendre la cohabitation lupopastorale possible et sur la responsabilité des évolutions récentes des trajectoires technico-économiques de l'élevage ovin dans les problèmes qu'il rencontre aujourd'hui face aux grands prédateurs.

La rhétorique de la naturalité peut aussi être utilisée par des scientifiques. Nous prendrons ici pour exemple l'analyse des débats sur le maintien des milieux ouverts développée par Larrère et Larrère (2003, p.48-49) :

« Nos interlocuteurs évoquent alors les tenants de la naturalité, ces « *nostalgiques* » de l'écologie odumienne et de la wilderness, ont proposé une solution, susceptible de concilier biodiversité (et donc maintien des milieux ouverts) et naturalité (et donc abandon du pastoralisme). Comme le « Groupement européen des Réserves naturelles », le WWF préconise des réintroductions susceptibles de rétablir « *la cohorte complète des grands herbivores sauvages qui préserveraient des milieux ouverts et maintiendrait le Parc dans un équilibre méta-climatique* ». Mais cette solution n'en n'est pas une (...). En effet, si ces bisons d'Europe, ces chevaux sauvages ou ces variétés archaïques de bovins, étaient réintroduits en zone centrale, ils divagueraient à la recherche de nourriture ou de nouveaux sites de reproduction, ils envahiraient nécessairement la zone périphérique, ce qui n'arrangerait pas les relations du Parc (...) avec les populations locales. Que cela adienne et « *il faudra payer les dégâts de gibier!* » Il faudra les payer économiquement (...) et politiquement (...). A tout prendre, cela coûte moins cher d'aider les éleveurs à tirer parti économiquement des ressources fourragères qui subsistent en zone centrale, et de les encourager par contrat, à adopter des pratiques favorables au maintien des milieux ouverts et à la préservation de la diversité biologique. [...] Il y a fort à parier que les promoteurs des « *cohortes complètes de grands herbivores* » n'envisagent pas un seul instant qu'il puisse y avoir de la sorte une régulation de leurs animaux. Si bien que la solution qu'ils proposent suppose que ces animaux ne vivent pas vraiment en liberté, mais soient maintenus en liberté surveillée dans les limites de la zone centrale, comme le sont les animaux archaïques dont on se sert pour entretenir certaines Réserves naturelles. La fidélité au « principe de naturalité » conduirait alors à substituer aux éleveurs et à leurs animaux domestiques des gardes faisant fonction d'éleveurs d'animaux sauvages. Mais il ne s'agirait que d'avoir remplacé, au nom de la nature, des activités traditionnelles par une « industrie du faux ». A tout prendre, mieux vaut faire avec ce que l'on a, et, s'il est bien établi (mais c'est encore partiellement contestable) qu'il conviendrait de préserver des paysages ouverts, autant le faire avec ces éleveurs que l'on s'est longtemps contenté de tolérer, et qu'il faut transformer en partenaires. Et c'est là, chacun en est bien conscient, que commencent les difficultés. »

Ainsi, on le voit à travers cet exemple, cette rhétorique de la « naturalité » a un effet stérilisant lorsqu'elle est mobilisée. En caricaturant les revendications des environnementalistes à l'extrême, cet argumentaire aboutit à clore le débat sur deux points : la conduite d'activités humaines dans les espaces protégés est-elle toujours légitime par rapport à un objectif de conservation de la biodiversité et, si oui, la manière dont elles sont actuellement menées permet-elle effectivement de maintenir les dynamiques écologiques ? On le voit, l'amalgame

du principe de naturalité à l'ensemble des questions posées par les environnementalistes amène implacablement à conclure que "finalement on ferait mieux de continuer comme on le fait déjà".

#### Les espaces protégés accusés d'empêcher le développement des populations rurales :

Comme nous venons de le voir, la mobilisation de la rhétorique d'une nature qui n'existe pas amène à disqualifier les tenants d'un questionnement sur les conséquences environnementales des activités humaines en les faisant passer pour des dogmatiques réactionnaires se référant à un principe de naturalité contestable. Mais elle fait plus que ça, elle sert à justifier toutes les actions humaines dans les espaces naturels. Puisque la nature n'existe pas, la distinction entre naturel et artificiel ne peut se justifier. Dès lors, toutes les activités humaines se retrouvent légitimées. Surtout si elles sont jugées comme "traditionnelles", comme "ayant façonné les paysages qu'on veut aujourd'hui protéger" ou si "elles sont promues par des gens du lieu". A ce premier coup de semonce contre un principe de naturalité dont on accrédite les "écologistes", s'ajoute un second. C'est celui "de leur volonté de mettre sous cloche" les territoires ruraux "au détriment de leur développement" pour " mieux les offrir en pâture aux urbains consommateurs d'une nature sans homme ".

La réfutation de cette rhétorique opposant demande extérieure d'environnement et demande locale de développement a été faite par Mermet et Benhammou (Mermet 2001; Mermet 2002; Benhammou et Mermet 2003). Pour un contre-argumentaire approfondi, nous renvoyons donc les lecteurs intéressés à ces articles. Ces auteurs montrent que cette rhétorique mêle deux arguments : le premier qui présente, sous couvert d'humanisme, la protection de la nature comme un choix contre l'Homme et le second qui présente la défense de l'environnement comme extérieure au territoire (les urbains, le Ministère de l'Environnement, la Commission européenne) qui vient s'opposer au développement des sociétés rurales. Ces auteurs montrent alors qu'une analyse approfondie de ces deux argumentaires ne tient pas. Ce n'est en effet jamais entre l'Homme ou la Nature qu'il faut choisir, mais entre des projets ou des actions sur un territoire qui conviennent, ou non, à certaines personnes ou certains groupes sociaux. Lascoumes fait le même raisonnement, (1995, p.400-401) : « Qu'il s'agisse des Réserves ou des Parcs, la protection des milieux naturels n'apparaît donc pas comme l'objectif central autour duquel serait organisée toute la politique au détriment d'autres intérêts qui seraient mis en dépendance par rapport au premier. Ces volets initiaux de la politique de préservation des milieux présentent deux caractères fondamentaux. Tout d'abord, il s'agit principalement de limiter et de cadrer des activités humaines, et non de les interdire, en intégrant la prise en

compte d'intérêts nouveaux dans la détermination de décisions publique et privée. Ensuite, ces deux exemples fondateurs [loi sur les Parcs nationaux de 1960 et loi sur la protection de la nature de 1976] attestent que la protection de l'environnement n'est pas l'objectif exclusif en amont de la décision mais qu'elle intervient en aval, en tant que résultats des mesures prises, leur réalisation dépendant toujours de nombreux aléas et d'effets de dispersion », et p.405 : « On le voit, ces formes juridiques ne s'apparentent pas à un droit de commandement, elles ne peuvent donc prétendre qu'à un rôle modeste de régulation des activités humaines. Elles sont plutôt une fonction de modération qu'une fonction de reconnaissance de manière unilatérale d'une dimension du bien commun au détriment des autres ».

De même, Mermet et Benhammou se demandent jusqu'à quel point peut-on considérer comme locaux les porteurs de projets de développement que remettent en question les porteurs de la préoccupation environnementale ? Ils montrent, après analyse approfondie, que ceux qui se revendiquent comme locaux se trouvent en fait largement intégrés au sein de filières (agricole et forestière dans leur exemple) internationalisées. Ce qui est « local » c'est l'affichage de la mise en œuvre des programmes d'action, mais leurs financements, leurs conceptions et leurs gestions sont régionales, nationales voire européennes. De même, si l'on examine les porteurs de la revendication environnementale, ceux-ci sont également organisés en filières, des villages pyrénéens jusqu'à Bruxelles.

Ainsi, l'objectif de ces rhétoriques, qui présentent les politiques environnementales comme étant contre l'homme et le développement des sociétés rurales est de soustraire au débat et à la critique les choix techniques, économiques et sociaux de projets portés par certains groupes ou filières. Mais en quoi cette rhétorique s'appuie-t-elle sur les mouvements de pensée de gestion de l'environnement qui se sont développés depuis les années soixante-dix ? D'une part, elle reprend leurs critiques sur le constat général d'une politique environnementale mise en œuvre par une puissance étatique sectorielle, à la rationalité limitée, qui utilise principalement l'outil réglementaire dans une approche problème-solution. Traduit dans les termes anti-environnementaux cela donne : la mise sous cloche des territoires ruraux par des administrations centrales ou bruxelloises qui, sous prétexte d'une pseudo rationalité scientifique, empêchent les populations locales de pratiquer leurs activités traditionnelles.

D'autre part, elle revendique comme mode de gestion un modèle proche de celui proposé par ces mouvements : plutôt que des espaces protégés réglementairement, il faut laisser les gestionnaires traditionnels s'organiser localement et en commun, tout en leur donnant les moyens d'une gestion innovante (les contrats), afin qu'ils décident eux-mêmes (le projet), à

partir de leurs connaissances de terrain, comment concilier développement et conservation de la biodiversité.

Pour conclure, nous voudrions insister sur le fait que la rhétorique anti-environnementale s'est profondément inspirée des approches concertées de gestion de l'environnement que nous avons présentées dans cette partie. Elle a utilisé leurs apports et leurs critiques pour renforcer son discours et le rendre plus difficilement réfutable. Utilisés habilement, ces discours compliquent sérieusement le décryptage et l'évaluation des stratégies anti-environnementales de certaines filières qui, en se faisant passer pour les gestionnaires traditionnels locaux, cherchent à renforcer leurs appropriations sur les ressources d'un territoire. Plus encore, en reprenant à leur compte les modèles concertés des approches de gestion de l'environnement, certaines filières cherchent à vider les expériences concrètes de gestion concertée de leur intérêt environnemental et à s'approprier les fonds destinés à ces politiques (Busca et Salles 2002, Mermet 2001 et Benhammou et Mermet 2003).

## **Conclusion**

Ce chapitre nous a permis d'étudier les apports et les limites de quatre mouvements de remise en cause des approches zonées de la protection de l'environnement. Nous avons pu ainsi voir comment leurs apports critiques ont permis de poser les bases d'une réflexion et d'une évolution des politiques de conservation de la nature. Cependant, conçus dans les mêmes mouvements de pensées et de transformations de nos sociétés, c'est-à-dire à la fois une remise en cause profonde de l'action publique et une diffusion du modèle de démocratie délibérative, ils proposent finalement des modèles de mise en œuvre de gestion de l'environnement très similaires. En effet, ils partent de constats identiques : la conservation de la biodiversité ne peut pas se faire sans l'implication des acteurs qui agissent sur elle au quotidien et sans coordonner les différents intérêts présents sur un territoire. Dès lors ils proposent des solutions semblables : la prise en charge de l'environnement doit se faire par la coordination des acteurs à une échelle locale à travers des procédures institutionnalisées qui doivent permettre d'aboutir, d'une part, à une prise en charge commune du patrimoine naturel par les acteurs d'un territoire et, d'autre part, à la contractualisation de leurs engagements environnementaux avec l'Etat, garant de l'intérêt général. Nous avons montré que ces modèles se confrontaient cependant aux mêmes limites :

- une hypermédiation des aspects procéduraux, des contextes locaux et des succès de coordination qui masquent les rapports de force et les conflits d'intérêts,
- une absence de clarification de la responsabilité de chacun des acteurs sur leurs impacts environnementaux,
- rendant donc difficile toute évaluation environnementale et empêchant ainsi tout contrôle et sanction (judiciaire, politique ou sociale) du non respect des engagements environnementaux .

En analysant ces limites, nous proposerons dans le chapitre suivant une approche qui place au centre de la gestion environnementale des territoires l'action des équipes de gestion des aires protégées (EGAP). Notre perspective se veut asymétrique, par opposition aux approches concertées qui base le changement sur une coordination de tous les acteurs concernés. Elle place au centre de l'analyse l'action des gestionnaires comme acteurs de changement, qui oeuvrent pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux par les autres acteurs du territoire. Mais nous insisterons également sur le rôle d'intégration que jouent les EGAP. Ainsi, nous verrons que ce sont les dimensions sectorielles et territoriales des équipes des espaces protégés – mais aussi des acteurs sectoriels d'un territoire - qui permettent de mettre en œuvre les dynamiques d'ajustement entre leurs différents intérêts.



## Chapitre II

### Les politiques d'espaces protégés sous l'angle de l'analyse stratégique de la gestion de l'environnement

L'objet de ce second chapitre est d'analyser les politiques zonées de protection de la nature à partir du cadre théorique de l'ASGE et en nous appuyant sur les apports de la sociologie des organisations. Par rapport aux modes de pensée présentés dans le chapitre précédent, l'ASGE propose une approche asymétrique et mettant au centre de l'analyse l'aspect conflictuel de la gestion de l'environnement.

L'ASGE nous paraît donc pouvoir renouveler l'analyse de ces politiques en basant notre travail sur trois axes : 1) l'analyse de l'équipe de gestion d'un espace protégé comme acteur d'environnement, 2) la compréhension des enjeux sectoriels existant sur des filières en coopération - concurrence aux différentes échelles territoriales et 3) l'étude des interactions dues à la coexistence de différents acteurs au sein d'un même espace.

Nous commencerons donc par présenter le cadre de l'analyse stratégique de la gestion de l'environnement et son intérêt pour appréhender les dimensions sectorielles et territoriales des équipes de gestion des espaces protégés.

Ensuite, nous verrons comment l'ASGE permet de renouveler la question de l'action des aires protégées en plaçant au centre de l'analyse l'équipe de gestion de ces espaces vue comme acteur de changement. Nous insisterons sur les dimensions sectorielles et territoriales de cet acteur d'environnement. Nous concluerons enfin que c'est l'articulation de ces deux dimensions qui permettent de comprendre comment l'acteur d'environnement territorialisé participe au jeu de l'action collective, faisant pression sur les acteurs sectoriels pour qu'ils intègrent certains enjeux environnementaux tout en intégrant certaines de leurs attentes dans la politique menée. Nous montrerons ainsi que c'est la territorialisation de l'acteur sectoriel d'environnement qui permet de passer d'une logique d'aménagement du territoire au sein d'espaces à usages spécifiques à une gestion intégratrice qui favorise les ajustements entre les différents intérêts sectoriels de ce territoire.

## **1. L'analyse stratégique de la gestion de l'environnement.**

L'objet de cette première partie est d'exposer les fondements du cadre théorique de l'analyse stratégique de la gestion de l'environnement (ASGE) développée par Laurent Mermet et son équipe RGTE, Recherche en gestion sur les territoires et l'environnement. Nous verrons que l'objectif de ce cadre théorique est de proposer un cadre conceptuel pour penser la gestion de l'environnement. Nous présenterons d'abord ce qui caractérise de manière générale toute situation de gestion d'un problème d'environnement, dans la perspective de l'ASGE. Ensuite, nous verrons les trois axes méthodologiques que proposent l'ASGE pour analyser la gestion environnementale. Si l'ASGE propose un cadre conceptuel précis, les méthodologies (concepts développés, méthodologie de terrain) et les outils développés par chaque chercheur sont spécifiques au cas traité, chaque situation de gestion étant unique. Enfin, nous insisterons sur le fait que l'ambition de ce cadre d'analyse est de répondre de manière précise à une question partielle : l'évaluation environnementale d'une situation de gestion. Elle ne prétend pas appréhender l'ensemble des dimensions de cette situation. Elle se place donc dans une logique de débat pluraliste, afin de rendre les choix individuels et collectifs plus clairs.

### **1.1 Caractérisation de la gestion de l'environnement**

L'ASGE propose une description globale de la gestion de l'environnement qui se veut assez générale pour englober toute situation de gestion (Mermet et al. 2005). Ainsi chaque cas de gestion de l'environnement est d'abord caractérisé par l'évolution d'une partie d'un écosystème qui ne satisfait pas une personne ou un groupe d'acteurs et par le fait que celui-ci se mobilise pour que la situation change. La gestion de l'environnement est donc constituée de ces trois éléments fondamentaux : 1) un acteur 2) qui se mobilise 3) pour que soit pris en charge un problème environnemental.

Cet acteur nous l'appelons « acteur d'environnement ». Sa nature peut être diverse : à la fois personne physique, association, gestionnaire d'espaces naturels, entreprise, administration, coalition d'acteurs ou tout groupe social concerné par un problème d'environnement. L'acteur d'environnement n'est donc pas défini par une mission affichée en tant que telle comme environnementale mais par le fait qu'il se mobilise effectivement pour que la situation de dégradation de l'environnement change. En plaçant l'acteur d'environnement au centre de son attention, l'ASGE propose un cadre d'analyse asymétrique. Contrairement aux modèles théoriques présentés dans le premier chapitre qui plaçaient leur attention sur les enjeux de

coordination de l'ensemble des acteurs pour arriver à gérer un problème d'environnement, l'ASGE concentre son attention sur l'action d'un acteur de changement.

Cet acteur d'environnement existe seulement au regard d'un problème d'environnement. Ce problème d'environnement est défini comme l'évolution d'une qualité environnementale qui ne le satisfait pas. La nature des problèmes environnementaux est par conséquent très diverse, allant de problèmes locaux, comme l'arrachage d'une haie, à des problèmes globaux, comme le réchauffement climatique. Elle est aussi très souvent soumise à controverse, un problème pour les uns n'en étant pas forcément un pour les autres.

Ensuite, dans la très grande majorité des situations, la gestion de l'environnement est caractérisée par l'implication d'une multitude d'acteurs. Prenons l'exemple d'un alpage de montagne et présentons quelques uns des acteurs qui peuvent avoir une action sur lui :

- Les ressources fourragères sont gérées par le berger qui optimise le pâturage et le grossissement des animaux en fonction de facteurs multiples (ressources disponibles, période de l'année, topographie, climat, obstacles, aires de couchades, localisation des points d'eau, présence de prédateurs, etc.).
- L'éleveur décide du nombre de bêtes présentes sur l'alpage et du choix du berger,
- Le ou les propriétaire(s) décide(nt) de mettre en location l'alpage ou non et de son équipement (cabane, fromagerie, aménagement de points d'eau, débroussaillage, etc.),
- Le technicien pastoral conseille l'éleveur et le berger dans la gestion de l'alpage,
- Le randonneur emprunte le sentier qui traverse l'alpage,
- L'écologue suit une station de reines des Alpes présente sur l'alpage,
- La station de ski recalibre au bulldozer une piste qui traverse l'alpage,
- La DDAF finance un projet de pistes pastorales,
- Les services vétérinaires contrôlent la mise aux normes de la fromagerie de l'alpage,
- Le gestionnaire d'espaces naturels définit un cahier des charges et un calendrier pastoral avec l'éleveur et le berger pour la protection des nichées de tétras lyre,
- La filière ovine s'organise pour monter un cahier des charges nécessaire à la création d'un label pour valoriser la viande,
- Les services techniques de la région négocient les actions qui pourront être financées au titre des mesures agri-environnementales,
- Le Gouvernement définit la nature, le montant et les conditions d'accès aux primes à l'élevage.

Nous le voyons, tous ces acteurs ont une action directe ou indirecte sur l'alpage et les décisions de tous pèsent, à des degrés divers, sur sa gestion. La gestion de l'environnement est

rarement le fait d'un acteur unique et peut être caractérisée dans le cas le plus général comme une « gestion effective ». Ce concept est défini par Laurent Mermet (1992, p.57) comme : « le mode de conduite du milieu tel qu'il résulte de l'ensemble des actions humaines qui l'affectent ».

Cette « gestion effective » de l'environnement est à différencier de la « gestion intentionnelle » menée par l'acteur d'environnement. Cette gestion intentionnelle est définie (*idem*, p.58) comme « les initiatives qu'un acteur spécialisé entreprend, dans le contexte d'une situation de gestion effective, pour faire évoluer l'état du milieu dans un certain sens ».

Reprenons l'exemple de notre pâturage. Les suivis du groupe tétras montre une baisse significative des populations de tétras-lyre sur l'alpage, c'est notre problème d'environnement. Un groupe d'acteurs environnementaux (l'écologue, le Chargé de mission agricole du gestionnaire d'espace naturel, le technicien de l'ONCFS et le technicien pastoral de la DDAF) décide d'agir de manière intentionnelle en faveur du tétras lyre. Ils définissent pour cela, de concert, un calendrier pastoral et des secteurs de mise en défens contre le pâturage<sup>38</sup>. Ils proposent alors à l'éleveur de contractualiser au moins une de ces mesures contre rémunération, ce qu'il accepte.

On voit au travers de cet exemple, que l'acteur d'environnement s'efforce de modifier l'action des autres acteurs qui prennent part à la gestion effective. Son action est donc profondément stratégique, soit qu'il tente de faire faire aux autres ce qu'ils ne feraient pas en son absence, soit qu'il les empêche de faire ce qu'ils feraient autrement. Rapport de force, conflits et coopération possèdent donc une forte place dans la gestion de l'environnement telle que nous la définissons. Ainsi, si l'on reprend une dernière fois l'exemple de notre pâturage, la gestion effective de notre pâturage, du point de vue de la protection des tétras lyre, dépend également de bien d'autres facteurs comme : la volonté du berger de respecter les engagements pris par l'éleveur, le passage du bulldozer sur une zone à tétras, le dérangement d'une nichée par les randonneurs, une modification des conditions nationales de contractualisation des mesures agri-environnementales ou encore les sanctions qui peuvent être envisagées en cas de non respect du contrat. Il est donc important pour l'acteur d'environnement de mesurer le décalage qui peut exister entre la gestion intentionnelle et la gestion effective d'un problème d'environnement. Au final, ses actions contractuelles ne seront peut-être pas suffisantes et il

---

<sup>38</sup> Le calendrier pastoral définit les dates auxquelles les différents secteurs (unités pastorales) du pâturage seront soumis au pâturage des moutons. Le pâturage pose trois risques principaux au tétras lyre : le piétinement des nids par les animaux, le dérangement des femelles pendant la période de reproduction, celle-ci pouvant alors abandonner les œufs ou les petits, et le maintien de la hauteur des herbes à un niveau trop faible pour permettre une bonne protection des tétras contre leurs prédateurs.

devra alors envisager de nouvelles stratégies qui pourront s'avérer plus conflictuelles (pression sur la station de ski pour un entretien plus doux de son domaine skiable).

Cette distinction entre gestion intentionnelle et gestion effective est fondamentale dans notre approche. Ainsi, contrairement aux approches de gestion concertées de l'environnement, l'ASGE permet d'analyser des situations de gestion de l'environnement à partir d'objectifs de gestion non consensuels pour les acteurs réunis autour d'une table.

Ainsi, la question centrale à laquelle l'ASGE cherche à répondre est la suivante : lorsqu'un groupe social se mobilise contre la dégradation (ou pour la préservation) d'un objet naturel, quelles sont les dynamiques de gestion effectives qui posent problème, qui peut agir pour les modifier et comment ?

## **1.2 Les trois axes du cadre conceptuel de l'ASGE**

Afin de répondre à la question du « qui peut agir et comment pour maintenir ou restaurer telle qualité d'un écosystème ? », l'ASGE propose de fonder la recherche sur trois axes qui s'articulent entre eux.

Tout d'abord, il est nécessaire de poser un référentiel normatif sur l'objet environnemental. Ce référentiel correspond aux objectifs environnementaux visés par le groupe humain qui fonde l'action de recherche (telle concentration en nitrate dans cette nappe phréatique, le maintien d'une population viable de loups en continuité avec les autres populations européennes, etc.). Ces objectifs doivent alors être exprimés en termes bio-physico-chimiques et non en de simples objectifs vagues, plus ou moins renégociables.

Ensuite, le diagnostic stratégique permet de comprendre ce qui dans le fonctionnement du système d'acteurs aboutit à une gestion effective non satisfaisante et à qui attribuer les responsabilités de la dégradation de l'objet d'étude. Ce diagnostic ne peut être réalisé qu'en comparant l'état du système naturel actuel avec le référentiel normatif environnemental défini à partir d'objectifs environnementaux clairs. Il peut alors aussi servir à l'évaluation de la gestion environnementale en mettant en regard les responsabilités de fait des acteurs telles que constatées et les responsabilités juridiques, morales, politiques que l'on peut établir au plan normatif. Enfin il permet, à partir de l'analyse du fonctionnement du système de gestion

effective, de décrire les marges de manœuvre existantes qui pourrait être utilisées pour transformer le système de gestion de manière favorable.

Finalement, un troisième volet de l'ASGE consiste à traduire le diagnostic et/ou l'évaluation du système de gestion effectif ainsi que les marges de manœuvre existantes en actions à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif de référence fixé. Cet exercice peut aussi aboutir à revoir les objectifs environnementaux fixés en premier lieu, car ceux-ci pourraient s'avérer trop difficiles à atteindre (trop coûteux, faibles marges de manœuvre effectives, etc.).

Ce dernier volet est plus ou moins présent selon les recherches menées. Il est le plus souvent présent lors de recherche-interventions réalisées dans le cadre d'une commande. Il s'avère souvent absent des recherches plus fondamentales, cet état de fait s'expliquant par le caractère asymétrique de l'ASGE. Les prescriptions sont faites pour un acteur de changement (l'acteur d'environnement ou un (groupe d') acteur mobilisable dans un contexte plus ou moins conflictuel). Elles sont donc de nature stratégique et n'ont pas forcément lieu d'être divulguées auprès de tous les acteurs, ce qui n'est pas forcément compatible avec une recherche fondamentale, a priori faite pour être diffusée sans restriction.

### **1.3 Un cadre conceptuel clair, une méthodologie et des outils spécifiques au cas traité.**

Le cadre de l'ASGE fournit les bases conceptuelles à une réflexion qui s'interroge sur la prise en charge d'un problème d'environnement donné. Par contre les méthodologies et les outils mobilisés pour chaque recherche sont définis de manière spécifique. Le chercheur intégrera ainsi, très souvent et très largement, les apports d'autres disciplines. Cette définition dépend de la sensibilité du chercheur, du problème d'environnement étudié, de la finalité de la recherche et des ressources théoriques et empiriques disponibles. Ainsi, nous avons explicité dans l'introduction les éléments conceptuels mobilisés et la méthodologie de terrain employée pour répondre à la question que nous nous posons : quel rôle jouent les équipes de gestion des espaces protégés dans la gestion d'un problème d'environnement ?

#### **1.4 Un angle d'analyse pour répondre précisément à une question partielle, quand pluralisme et débat sont nécessaires.**

L'objet de l'ASGE est d'apporter une réponse précise à une situation complexe et aux dimensions multiples, correspondant à la façon dont une société prend ou peut prendre en charge une question environnementale. Cette clarification des responsabilités environnementales n'est qu'un point de vue parmi d'autres sur cette situation. Point de vue que nous jugeons certes particulièrement utile, mais qui reste néanmoins partiel. Ainsi, nous n'avançons pas la primauté de cette dimension sur les autres, notamment sociales et économiques. Nous pensons, au contraire, que ces différentes dimensions doivent être mises en débat de manière pluraliste afin d'offrir un processus décisionnel plus clair. Et, s'il ne faut pas systématiquement opposer ces différentes dimensions entre elles, il ne faut pas non plus, au nom d'un développement qu'on voudrait durable, les amalgamer trop rapidement. Malheureusement, les décisions ne sont pas toujours du type gagnant-gagnant et il nous paraît alors nécessaire que chaque dimension d'un problème soit représentée et mise en débat pour que puisse être prise une décision claire et sur laquelle on pourra rendre des comptes.

Nous ne nous opposons pas par principe aux arbitrages qui se feraient en défaveur de l'environnement. Cependant nous pensons que si de tels arbitrages doivent avoir lieu, il faut que leurs conséquences en termes d'effets sur l'environnement soient clairement lisibles et qu'elles aient donné lieu à débat. En effet, cette clarification ouvre la voie à l'explicitation de leurs choix de la part de ses promoteurs. Elle permet également une attribution claire des responsabilités des décisions et offre par là même la possibilité pour les ayant droits de demander des comptes à leurs représentants.

Pour autant, la mise en lisibilité des différents points de vue sur un problème ne permet pas forcément de rapprocher les points de vue. Nous ne sommes donc pas dans une théorie de la coordination qui ferait du débat pluraliste un débat nécessairement centripète qui rassemblerait les avis autour d'une décision commune. Nous pensons par contre que la mise en lisibilité des différents points de vue doit permettre de faire rentrer en négociation les parties en présence (et à ce titre, les objectifs environnementaux sont renégociables, s'ils sont jugés par leurs promoteurs comme inatteignables). L'ASGE n'est donc pas forcément une théorie appropriée aux processus de décision collectifs où la plus grande difficulté pour passer à l'action proviendrait d'une grande incertitude et d'un apprentissage collectif. Par contre,

c'est une théorie adaptée aux situations de gestion conflictuelles, lorsque certains intérêts sectoriels sont réticents au changement.

## ***2. L'espace protégé vu comme un acteur d'environnement.***

Dans cette deuxième section, nous allons nous intéresser plus particulièrement à l'espace protégé vu comme un acteur d'environnement. Pour cela nous porterons plus spécialement notre attention sur son équipe de gestion, considérée comme un acteur de changement. Par ce travail, notre objectif est de mieux comprendre le rôle et le fonctionnement de « l'acteur d'environnement » de l'ASGE, et d'ainsi contribuer au développement de ce cadre d'analyse. Nous verrons d'abord que les dimensions organisationnelle et opérationnelle (l'équipe de gestion) sont souvent sous-estimées dans l'analyse des dispositifs de protection de l'espace, au profit des dimensions spatiale (zonage) et institutionnelle (statut). Puis nous analyserons successivement les dimensions territoriale et de filière de ces équipes de gestion et le déplacement de regard que cet angle d'analyse propose pour étudier les dynamiques de changement.

### **2.1 Comment appréhender la grande diversité des espaces protégés ?**

La très grande diversité des outils spatiaux de protection de la nature a de quoi dérouter de prime abord. Comme nous l'avons vu, elle a été fortement critiquée, même si elle permet une adaptabilité aux contextes locaux et à une large palette d'objectifs. La définition et la typologie des espaces protégés les plus utilisées sont celles de l'UICN. Selon l'UICN, les espaces protégés correspondent à « un espace terrestre et/ou marin géré par des moyens légaux, ou autres, et dédié spécialement à la protection et au maintien de la diversité biologique, des ressources naturelles et de celles associées aux pratiques traditionnelles ». De cette définition découle une typologie en six grandes catégories des aires protégées (cf. annexe 2). Cependant son but est principalement descriptif et vise à englober une grande diversité de territoires et de pratiques à travers le monde. Cette typologie des aires protégées se focalise donc principalement sur quatre aspects : l'existence d'un zonage territorial, un objectif de conservation de la biodiversité, la présence ou non d'habitants et la plus ou moins grande restriction des activités humaines. Précisons que l'objectif environnemental de conservation de la biodiversité peut être de deux types (Meffe et Carroll, Chap 10, 1998). Le premier correspond à l'espace protégé où certains usages sont interdits (chasse, pêche,

exploitation forestière, exploitation minière, exploitation hydraulique, agriculture, pastoralisme, etc.) afin d'offrir des conditions favorables au maintien des processus écologiques ou de certaines espèces<sup>39</sup>. Le second est celui fondé sur le principe des Réserves de biosphère. Ces espaces mettent en avant le maintien des usages traditionnels, compatibles avec la conservation de la biodiversité. Dans ce type de Réserve, le zonage existe également (zone de protection, zone de tampon et zone de transition).

Selon ces deux grandes catégories d'objectifs environnementaux on définit classiquement deux grands types d'espaces protégés : ceux qui restreignent la pratique de certains usages sur un territoire (zone centrale des Parcs nationaux, Réserves, arrêté de protection de biotope, zone ND des POS, etc.) et ceux qui assurent la pérennité de certains usages (Parcs naturels régionaux, Réserves de biosphère)<sup>40</sup>. Cependant ces catégories sont bien moins nettes qu'il ne pourrait y paraître au premier abord, les Parcs nationaux ont également des politiques de maintien du pastoralisme et peuvent avoir des habitants dans leur zone centrale et certains Parcs régionaux sont à l'origine de la création d'une Réserve sur leur territoire (la Réserve naturelle des Hauts plateaux du Vercors, 30 000 ha, est créée en 1985 sous l'impulsion du Parc naturel régional du Vercors). Ainsi, comme ces exemples le suggèrent, nous pensons qu'en plus de s'intéresser aux aspects de limites et d'objectifs environnementaux d'un espace protégé, il paraît nécessaire de pousser l'analyse vers la mise en œuvre de ces objectifs environnementaux.

La typologie de l'UICN a pour vocation d'être universelle, elle schématise donc fortement la diversité d'espaces protégés existants. Si l'on réduit cet objectif d'universalité, on peut pousser la description plus avant. Le travail de Lévy-Bruhl et Coquillart (1998) est à ce titre très intéressant puisqu'il permet d'offrir une vision générale des outils de protection de l'espace existant en France. Ils en dénombrent 36 dans une acceptation large du terme « protection ». On présentera ici rapidement la typologie qu'ils donnent de ces outils en fonction de la nature juridique de la protection instituée (figure 4) :

---

<sup>39</sup> La mise en protection d'un espace se justifie alors selon quatre raisons biologiques : préserver la biodiversité (zone riche en espèces, fort degré d'endémisme, plus rarement pour la diversité génétique), préserver une espèce ou un petit groupe d'espèce ; préserver des zones de reproduction pour des espèces, faune et flore, récoltées en périphérie de l'aire protégée ; préserver des écosystèmes assez larges pour être fonctionnels.

<sup>40</sup> Il existe un troisième type d'objectif de protection qui est en quelque sorte un cas limite, il s'agit de la protection des monuments naturels qui permet de conserver un paysage jugé remarquable (site classé, site inscrit et opération grand site qui permet de restaurer la qualité paysagère d'un site classé ou inscrit). Or la protection des paysages peut contribuer plus ou moins directement à la protection de l'environnement, notamment pour les plus grands sites.

---

### **Principaux outils de protection de l'espace selon leur nature juridique**

#### *Protection réglementaire :*

- A l'initiative de l'Etat : Parcs nationaux (370 000 ha pour les zones centrales et 920 000 ha pour les zones périphériques), Réserves naturelles (540 000 ha, dont 290 000 en Outre-mer), sites classés et inscrits, forêts de protection, Réserves (nationales) de chasse et de pêche, arrêtés de protection de biotope, Réserves biologiques domaniales.
- A l'initiative du propriétaire : Réserves naturelles volontaires (qui doivent devenir régionales), Réserves biologiques forestières.
- A l'initiative des collectivités : zones ND des plans d'occupation des sols et des plans locaux d'urbanisme (32 % de la surface des Communes métropolitaines).

#### *Protection par maîtrise foncière :*

- Par une personne publique : Conservatoire du Littoral, espaces naturels sensibles des Départements.
- Par une personne privée : fondations, conservatoires régionaux d'espaces naturels, opérations agri-environnementales.

#### *Protection conventionnelle :*

- conventions de gestion de site de l'Etat, Réserves libres, contrats agriculture durable, Parcs naturels régionaux.

#### *Protection issue d'un engagement international :*

- zones de protection spéciale, zones spéciales de conservation, zones humides d'importance internationale, Réserves de biosphère.

#### *Protection issue de la loi :*

- Loi montagne et loi littorale.

**Figure 4 : Typologie des instruments français de protection de l'espace, d'après Lévy-Bruhl et Coquillart (1998).**

Cette deuxième typologie permet de montrer la diversité des outils de protection de l'espace et plus généralement de mieux préciser la nature de l'intention qui a mené à leur création par le législateur (réponse à un engagement international comme la mise en place du réseau Natura 2000 ou volonté de protéger plus particulièrement certaines zones géographiques avec la loi littoral). Elle permet également d'appréhender plus finement l'adéquation entre la

palette d'outils disponibles, la nature du promoteur de la mise en protection et les situations locales auxquelles ce dernier peut être confronté.

Ces deux typologies que nous venons de décrire permettent en soi de dépasser l'a priori simpliste qui juge d'emblée les aires protégées comme une « mise sous cloche » des territoires qui exclut la présence humaine, une mesure imposée par un pouvoir central sur des territoires auxquels on n'a pas demandé leur avis. Au contraire, les espaces protégés peuvent être initiés et promus par un nombre varié d'acteurs, du plus local au plus international et ils permettent de répondre à certains objectifs environnementaux par un grand nombre de moyens différents. Ils excluent rarement toute présence humaine, réglementent ou orientent plus souvent un petit nombre d'usages ou d'activités et favorisent assez souvent le maintien d'usages favorables à la biodiversité<sup>41</sup>. Par contre ces typologies ne permettent pas de comprendre finement comment (par qui, par quels mécanismes et quels types d'interactions) se fait la réalisation des objectifs environnementaux que le zonage de protection fixe sur un territoire. Pour cela, il nous semble nécessaire d'étudier les espaces protégés sous l'angle de leur gestion. C'est-à-dire quelle organisation nouvelle ils apportent à un territoire et comment cette organisation fait évoluer la gestion effective du territoire, par rapport à un objectif environnemental donné. Pour cela, nous proposons de porter l'attention sur leur équipe de gestion, élément des espaces protégés souvent peu étudié de manière approfondie.

## **2.2 L'équipe de gestion d'une aire protégée, un acteur d'environnement.**

Nous avons vu que la perspective théorique de gestion de l'environnement dans laquelle nous nous plaçons repose sur l'action d'un acteur de changement. C'est l'acteur d'environnement, qui agit sur les autres acteurs dans l'intention de produire une meilleure prise en charge de l'objet d'environnement dont la gestion effective lui pose problème. Dans les politiques de protection de l'espace, cet acteur d'environnement « prend corps » dans l'équipe de gestion de l'aire protégée (EGAP). Nous discuterons maintenant plus avant de cette incarnation.

---

<sup>41</sup>

En effet certaines espèces et espaces que l'on cherche à protéger, notamment en France, correspondent souvent à des stades intermédiaires d'évolution des écosystèmes et demandent donc une gestion active ou le maintien de certaines activités, comme la fauche, pour se maintenir dans leur état actuel.

## **2.2.a L'acteur d'environnement**

Dans la perspective de l'ASGE, l'acteur d'environnement est défini par sa fonction. Il est celui qui défend effectivement le point de vue environnemental.

L'acteur d'environnement peut être classé dans trois catégories (Mermet 1992, p.62) :

- un acteur spécialisé dans une mission d'environnement (association, gestionnaire d'espace protégé). Ses actions consistent soit à défendre la part de la nature dans les projets de développement ou d'aménagement du territoire soit à intervenir directement ou indirectement (financements, etc.) pour que l'environnement soit pris en compte à long terme.
- un acteur de développement qui prend en charge l'environnement. L'action en faveur de l'environnement s'explique alors soit par la nécessité d'assurer la conservation de certaines ressources indispensables à la pérennité de son activité soit par une prise de conscience des conséquences négatives de ses activités (lois, pressions sociales, bonne volonté).
- un acteur intégrateur. Le rôle de l'acteur intégrateur est de représenter un équilibre entre les différents acteurs et les différentes préoccupations de la société. Dans les faits, ce rôle d'intégration se traduit par des actions de médiation ou d'arbitrage. Le rôle de l'acteur intégrateur peut être ambigu. Ainsi, s'il existe déjà dans le jeu d'acteur une pression en faveur de l'environnement, l'acteur intégrateur peut jouer son rôle de médiation ou d'arbitre. Par contre, si cette pression n'existe pas, l'acteur intégrateur n'a que trois stratégies possibles. Premièrement, défendre la prise en compte de l'environnement, mais au risque de provoquer des conflits et de se transformer en acteur spécialisé. Deuxièmement, il peut ne représenter l'environnement que lorsque l'évolution de la gestion effective n'entraînera pas de conflit. Troisièmement, il peut ne s'occuper que de développement et ne plus jouer son rôle d'intégration.

## **2.2.b L'équipe de gestion d'un espace protégé.**

Pour répondre à la question des rôles des espaces protégés dans une gestion intégrée des territoires, nous pensons que focaliser l'analyse et l'évaluation uniquement sur le zonage et la réglementation mis en place ne permet pas une compréhension en profondeur des succès ou échecs des aires protégées. Pour appréhender à la fois l'intégration d'un espace protégé dans

un territoire et son rôle dans une gestion multifonctionnelle de ce dernier, il est nécessaire de centrer le travail sur les hommes qui mettent en œuvre la politique assignée aux aires protégées. Pour cela, nous nous intéresserons aux équipes de gestion des espaces protégés, les EGAP.

L'équipe de gestion est l'ensemble des hommes qui participent à la définition et la mise en œuvre de la politique de l'espace protégé. C'est-à-dire l'ensemble des sous-unités de l'organisation "aire protégée" qui participe à son fonctionnement : 1) le conseil d'administration qui décide d'une politique générale et décide du budget, 2) l'équipe de direction qui propose des orientations de politiques et met en œuvre le programme décidé par le conseil d'administration, 3) les comités de consultation qui permettent de débattre de la pertinence des choix et 4) les équipes de terrain qui mettent en œuvre concrètement les actions et participent à la surveillance du territoire.

Ainsi, quand nous pensons un espace protégé comme un acteur d'environnement et que nous jugeons nécessaire d'étudier les hommes qui participent effectivement pour qu'ait lieu un changement effectif en faveur de l'environnement, nous jugeons qu'il n'est pas possible de séparer a priori dans notre étude la partie de mise en œuvre (agents de terrain, Chargés de mission et direction) de la partie de définition d'une politique (conseil d'administration, conseil scientifique). Cette perspective se différencie d'un jugement relativement répandu qui séparerait les employés de l'espace protégé d'un côté et les élus ainsi que les acteurs socio-économiques de l'autre. Le système français d'espaces naturels, que ce soit pour les Réserves, les Parcs nationaux, les Parcs régionaux ou les sites Natura 2000, a toujours fonctionné en associant les acteurs du territoire au sein de l'organisation. Que les actions menées par un espace protégé soient un succès ou un échec, nous pensons qu'il y a une responsabilité partagée entre ces deux types d'acteurs.

#### Le statut des espaces protégés :

Dans ce paragraphe nous présenterons brièvement les principaux types d'espaces protégés ayant une équipe de gestion, selon leur statut : Parc national, Parc naturel régional, Réserve naturelle nationale et site Natura 2000.

##### a) Les Parcs nationaux : des établissements publics réglementés.

Les Parcs nationaux sont des établissements publics nationaux à caractère administratif. Leur statut est défini par le décret d'application de la loi de 1960. Il permet en particulier l'intervention financière de l'Etat, le caractère non lucratif de leurs missions et le transfert de

certaines attributions des collectivités territoriales. On peut noter que ce statut pose problème, par exemple si un jour les Parcs nationaux devaient reprendre sur leur territoire la gestion des domaines forestiers (pour l'instant gérés par l'Office National des Forêts) ou s'ils souhaitent vendre leurs compétences dans certains services, par exemple aux Communes de la zone périphérique.

Les missions des Parcs nationaux ont été précisées par une conférence de leurs Directeurs (Landrieu 1999) :

- Conserver, restaurer et gérer le patrimoine<sup>42</sup> du Parc national, le préserver (en s'inspirant de certains principes) contre les dégradations et le soustraire aux interventions artificielles susceptibles de l'altérer.
- Mettre ce patrimoine à la disposition de tous par des équipements d'accueil qui permettent la jouissance et la découverte de ses richesses sans l'altérer, par des actions de communication et d'éducation concourant à diffuser l'information et la connaissance sur le Parc issue de l'observation scientifique, et à promouvoir des comportements respectueux de la nature et de ses équilibres.
- Favoriser dans l'espace Parc (zone centrale et zone périphérique) des améliorations d'ordre social, économique et culturel dans un souci de développement durable tout en y rendant plus efficace la conservation de la nature.

Un règlement, propre à chaque Parc, encadre l'action de l'établissement public. Il détermine les activités pouvant être interdites ou être soumises à restriction (d'après le décret d'application de la loi de 1960, cité par Merveilleux du Vignaux, *op. cit.*) :

- La chasse (interdite dans la plupart des Parcs, sauf dans les Cévennes où elle est interdite sur 15 % du territoire) et la pêche (autorisée la plupart du temps),
- Les activités agricoles et pastorales continuent d'être librement exercées (les Directeurs pouvant prendre des mesures pour limiter le surpâturage, ce qu'ils n'ont pratiquement jamais fait<sup>43</sup>).
- Les activités forestières continuent d'être assurées par l'Office des forêts (forêts domaniales et forêts soumises au régime forestier),

---

<sup>42</sup> Il est précisé dans cette note de doctrine que le patrimoine du Parc recoupe deux composantes : la première naturelle (diversité biologiques, espèces faune et flore, milieux naturels) et la seconde culturelle (sites, paysages et caractère du Parc).

<sup>43</sup> Renard dans son diagnostic de la politique des Parcs nationaux montre que cette interdiction n'a été prise qu'une fois, par le Directeur du Parc du Mercantour, pour protéger une pelouse alpine pâturée (arrêté n°95-15).

- Les activités industrielles, commerciales, publicitaires et artisanales sont interdites, mais il existe des exceptions pour les activités existant avant la création du Parc et parfois une tolérance pour l'artisanat).
- Les travaux publics ou privés sont normalement interdits dans la mesure où ils peuvent altérer le caractère du Parc national. Toutefois, certaines dérogations ont été admises et certains travaux peuvent être autorisés dans le cadre du programme d'aménagement. Cette notion du « caractère » du Parc est ambiguë et a entraîné de vifs débats lors de certaines décisions de Directeurs de Parc d'autoriser des travaux.
- La circulation des véhicules comme des piétons (et le camping) est réglementée et le Directeur a compétence en la matière, sauf pour les routes nationales.
- Le survol du Parc par des aéronefs est interdit à moins de 1000 m d'altitude,
- Les manœuvres militaires sont soumises également à réglementation,

On reconnaît généralement à cette réglementation une certaine efficacité, notamment sur le rétablissement des populations d'ongulés, sur la relativement bonne protection vis-à-vis de certains travaux d'équipement ou d'aménagement (pistes, stations de ski, aménagements hydrauliques) et sur certaines activités commerciales. Par contre, elle n'a finalement été que peu utilisée par les Directeurs pour gérer les contraintes liées aux autres activités sur le Parc national, que ce soit les activités agricoles, pastorales ou forestières, les conditions de circulation, l'alevinage, le survol ou le développement d'activités de nature (raquettes, ski hors-piste). Selon Renard cette sous utilisation est due aux faibles capacités d'anticipation des directions (qui n'ont pas les moyens d'évaluer les impacts des activités, de réaliser des suivis ou des études de fréquentation, etc.), au fait que celles-ci doivent démontrer que l'activité est susceptible d'altérer le "caractère du Parc" (notion particulièrement ambiguë), au fait qu'elles ont souvent préféré régler les conflits à l'amiable ou par l'éducation et finalement par le faible suivi des procès verbaux par les administrations judiciaires (Renard. S 1996).

#### b) Les Parcs naturels régionaux : des syndicats mixtes regroupant les collectivités par une charte.

Les Parcs naturels régionaux sont généralement des syndicats mixtes.<sup>44</sup> Ce statut permet d'associer différentes collectivités territoriales que sont les régions, Départements les Communes et leurs groupements. Il offre également aux Parcs la possibilité de recruter des

gardes champêtres, d'être consultés lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme ou d'exercer le droit de préemption à défaut des Départements.

Le statut de syndicat mixte des PNR est particulier et ouvre plus précisément à deux types d'organisation. Le premier, appelé syndicat mixte ouvert limité, réduit la composition aux Communes, à leur groupement, aux Départements et aux régions. Le second, appelé syndicat mixte ouvert élargi, ouvre la composition à d'autres établissements publics (Chambres consulaires, ONF, CRPF par exemple). Sur les 44 Parcs régionaux, 37 se trouvent dans la première catégorie et 7 dans la seconde (Parcs naturels régionaux de France 2005b).

L'action des Parcs naturels régionaux est régie par une charte. Celle-ci permet de définir, à partir d'un inventaire du patrimoine et d'une analyse de la situation culturelle, sociale et économique du territoire, les orientations et mesures de protection et de développement envisagées pour la durée de la charte. La vocation environnementale de la charte s'est renforcée au cours des années quatre-vingt dix sous l'impulsion de la loi Paysage de 1993, qui oblige les documents d'urbanisme à être compatibles avec les orientations et mesures de la charte. Le législateur a d'ailleurs fixé une mission minimum de cohérence et de coordination au syndicat mixte qui met en œuvre la charte. Les objectifs des Parcs naturels régionaux sont également clarifiés à cette occasion : protection du patrimoine naturel et culturel, aménagement du territoire, développement économique, social et culturel, accueil, éducation et information du public. La loi Barnier de 1995 donne la possibilité aux Parcs naturels d'embaucher des gardes champêtres, d'user d'un droit de préemption après accord des Départements et de se voir verser la taxe de séjour des Communes, destinée à favoriser la protection et la gestion d'espaces naturels à des fins touristiques.

#### Les Réserves nationales : des gestionnaires s'appuyant sur des réglementations variées.

Les gestionnaires de Réserves naturelles nationales peuvent être des associations loi 1901 ayant pour objet principal la protection du patrimoine naturel, des établissements publics (Parcs nationaux, Parcs naturels régionaux, Office national des forêts, Office national de la chasse et de la faune sauvage), des collectivités territoriales et leur groupements, des groupements d'intérêts publics, des fondations, des propriétaires des terrains classés (art 332-8, du code de l'environnement). Ces différents types d'acteurs pouvant être combinés selon les contextes de création des Réserves. Ainsi par exemple une convention lie pour la Réserve

---

<sup>44</sup>

La loi du 2 février 1995, impose le syndicat mixte comme structure de gestion pour tous les PNR à compter de sa publication.

nationale de la baie de Saint Brieuc la communauté d'agglomération à une association de protection de la nature, et les établit comme co-gestionnaires de la Réserve.

Les Réserves nationales sont placées sous l'autorité administrative du Préfet<sup>45</sup>.

Le décret de création de la Réserve définit également la réglementation qui encadre les activités ayant lieu en son sein. Cette réglementation a comme socle commun minimum la préservation de l'intégrité écologique des milieux : interdiction relative à l'introduction d'espèces, au dérangement des espèces faune et flore, interdiction ou limitation des activités d'extraction, de survol, etc. Cette base peut être complétée, en fonction des contextes locaux, d'interdictions ou de limitations spatiales ou temporaires des activités telles que la chasse, la pêche, l'exploitation forestière, les activités sportives ou la circulation. D'après Milian (2003b), l'étude des décrets des dernières Réserves classées révèle une grande souplesse dans le choix des réglementations laissé aux gestionnaires et aux autorités administratives locales. Cette flexibilité révèle une plus grande marge de manœuvre laissée aux négociations locales, qui se traduit à la fois par une forte acceptation locale (ces dernières créations ont été peu conflictuelles), par la généralisation des limitations temporaires en place d'interdictions totales des activités problématiques et sans qu'il n'y ait eu une déliquescence générale du régime de contrainte<sup>46</sup>. La pratique juridique semble donc s'être affinée vers l'acceptation des activités de jouissance des espaces et de leurs ressources, tant qu'elles ne posent pas de problème de surfréquentation ou de surexploitation. Les limitations n'intervenant en fait qu'à certaines périodes ou endroits critiques pour la faune et la flore : période de nidification ou stations d'une espèce protégée par exemple. Cette tendance est aussi notée par Lascoumes dans son étude des lois littoral et montagne (1995).

#### Les sites Natura 2000 : concertation et contrats locaux sous autorité administrative.

Pour les espaces classés Natura 2000, ils sont proposés par les Préfets de Départements ou coordonnateurs (dans le cas où un site se trouve à cheval sur plusieurs Départements) au Ministre chargé de l'Environnement, après consultation des acteurs du territoire concerné. Lorsque la zone proposée est inscrite par la Commission européenne dans le réseau des sites d'importance communautaire, le Ministre prend un arrêté la désignant comme site Natura

---

<sup>45</sup> Les réserves régionales sont quant à elles placées sous l'autorité administrative du Président du Conseil régional et pour les Réserves naturelles de Corse sous l'autorité du Président de la collectivité territoriale.

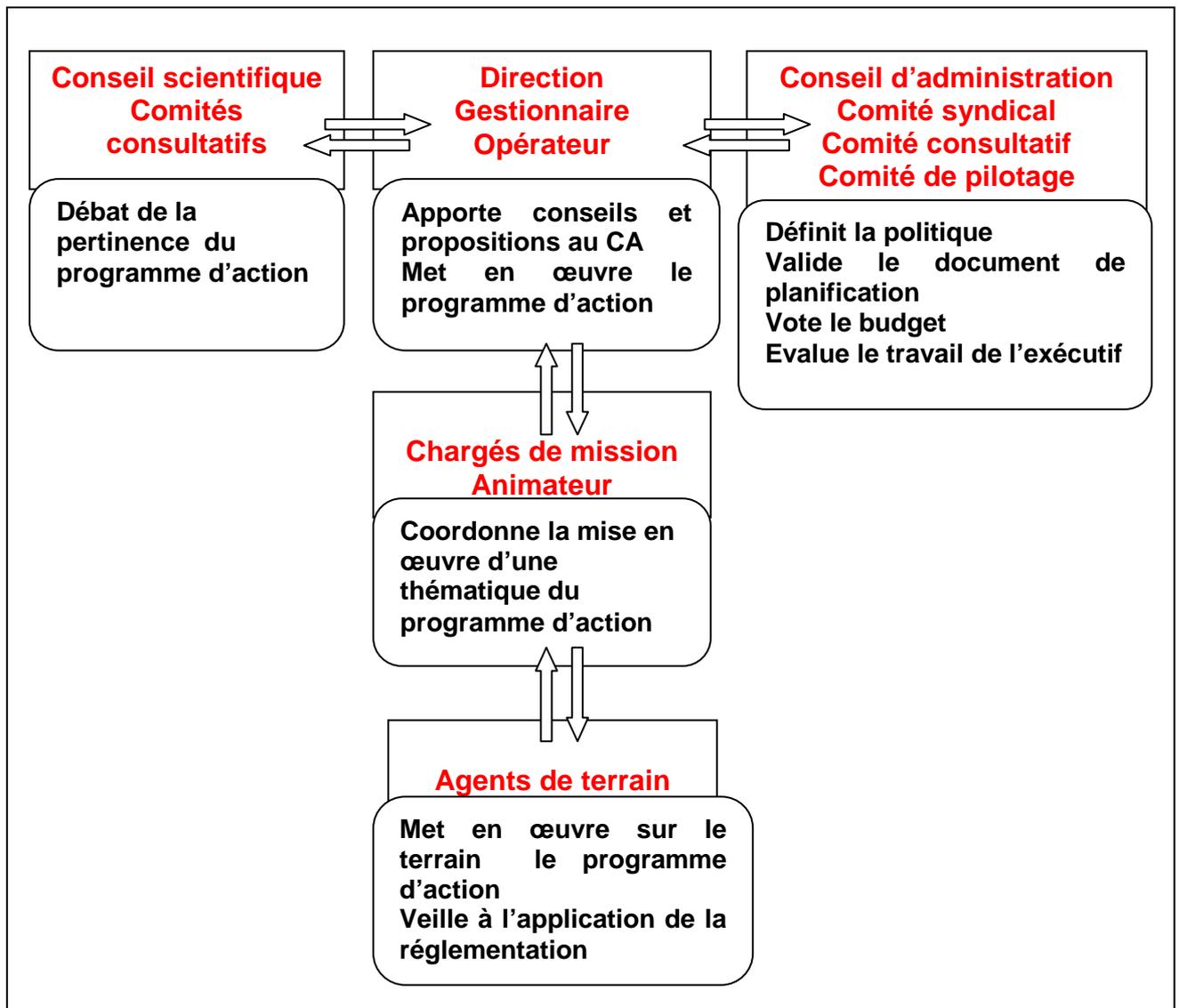
<sup>46</sup> « Dans les 20 dernières réserves nationales créées dans les 5 dernières années [99-2003], deux seulement ne prévoient aucune restriction d'usages du territoire autre que celles figurant dans le canevas classique », (Milian, *op cit*).

2000. Le Préfet choisit alors un opérateur parmi les instances qui se sont portées candidates et désigne un comité de pilotage chargé de participer à l'élaboration d'un document d'objectif. Suite au rapport Le Grand, des modifications sont intervenues à travers la loi relative au développement des territoires ruraux. Désormais, la présidence des comités de pilotage ainsi que l'élaboration des documents d'objectifs sont transférées à une collectivité territoriale choisie par l'ensemble de celles concernées par le site.

Après les contestations des gestionnaires d'espaces naturels, durant la période 1995-1997, l'Etat a fait le choix de mesures contractuelles, proposées par le comité de pilotage et l'opérateur pour assurer la conservation des sites. Ces mesures sont encadrées par des cahiers d'habitats, cahiers qui définissent pour chaque type d'habitat, les mesures de gestion appropriées aux enjeux de conservation de la biodiversité.

#### L'organisation interne des espaces protégés :

Nous allons maintenant approfondir le modèle conceptuel de l'organisation d'une aire protégée française. La figure 5 décrit de manière synthétique la structure de cette organisation. Ce modèle est fondé sur les propositions de March pour analyser les structures des organisations (1958). On voit dans ce modèle que derrière les différents statuts des équipes de gestion des aires protégées l'Etat a privilégié une structure organisationnelle type mettant en équilibre équipe de terrain, représentants des intérêts socio-professionnels et personnalités qualifiées au sein des comités de consultation.



**Figure 5 : Schéma de l'organisation type de l'équipe de gestion d'un espace protégé (Parcs nationaux, Réserves naturelles, Parcs naturels régionaux, Natura 2000).**

La tête d'un espace protégé est généralement composée de trois unités organisationnelles : une instance politique, un exécutif et une instance de débat scientifique ou socio-économique. Nous allons maintenant les passer en revue.

### 1) L'instance politique :

Cette première unité a trois fonctions principales. Premièrement, elle définit les grandes orientations des politiques menées par l'espace protégé. Deuxièmement, elle vote le budget qui permettra la mise en œuvre de sa politique. Troisièmement, elle permet d'associer, au sein

d'une instance pluripartite de débat et de décision, les différents acteurs intéressés par la gestion de l'aire protégée.

On retrouve dans cette catégorie plusieurs types d'unités organisationnelles. Ce sont les conseils d'administration des Parcs nationaux, les comités syndicaux des Parcs naturels régionaux, l'autorité administrative et les comités de consultation ou de pilotage pour les Réserves et les sites Natura 2000. Si leurs rôles sont globalement identiques, leur organisation propre et leur fonctionnement sont sensiblement différents :

- Le conseil d'administration des Parcs nationaux<sup>47</sup>. Sa composition relève du décret de création instituant chaque Parc national. Il doit obligatoirement comporter des représentants des administrations intéressées, des collectivités territoriales et locales, des représentants du personnel, des personnalités qualifiées. Les administrateurs sont nommés par le Ministre chargé de l'Environnement pour une durée de trois ans, les élus étant nommés pour la durée de leur mandat électif. La plupart du temps, siègent au conseil des représentants des associations de protection de la nature, des chasseurs, des milieux agricoles, des acteurs économiques. Le nombre d'administrateurs varie entre 34 (PN de la Guadeloupe) et 53 membres (PN des Ecrins). En général, il existe un équilibre entre la représentation des acteurs locaux et des acteurs nationaux. Cependant cet équilibre a rapidement évolué en faveur d'un plus grand poids des acteurs locaux au fur et à mesure de la création des Parcs nationaux. Ainsi, si pour les deux premiers Parcs créés (Vanoise et Port-Cros), ceux-ci représentaient respectivement 34 et 18 %, ils occupent depuis une majorité au conseil d'administration, (entre 46 et 52 % de ses membres) (Point 1998). Le Président du Parc est élu par le conseil d'administration. Dans ces conditions il s'agit le plus souvent d'un élu. Le Président est chargé de réunir le conseil au moins deux fois par an. Le conseil peut créer une commission permanente qui doit comprendre des personnes des trois catégories. Il peut déléguer à cette commission ainsi qu'au Directeur certaines de ses compétences. Tous les Parcs se sont saisis de cette possibilité et l'on compte, selon les Parcs, entre 5 et 13 membres dans les conseils permanents. Cette commission offre souvent des conditions plus favorables à un processus de décision efficace, elle peut cependant sombrer dans des travers identiques à ceux rencontrés par certains conseils d'administration. Ils sont alors utilisés par les élus locaux et représentants des acteurs

---

<sup>47</sup> Art.241-16 du code de l'Environnement : « Le conseil d'administration définit les principes de l'aménagement, de la gestion et de la réglementation du Parc que le Directeur doit observer. Il prend les décisions qui sont de sa compétence en vertu du décret de classement. Il contrôle la gestion du Directeur, vote le budget ou les prévisions de dépenses ou de recettes. Il a qualité pour émettre un avis sur toutes autres questions relatives au Parc ».

socio-économiques comme chambre de résonance pour les problèmes qu'ils rencontrent. Le conseil d'administration peut également créer des commissions particulières, spécialisées sur un unique sujet (chasse, tourisme, aménagements, etc.). Ces commissions regroupent généralement des membres du CA et des personnels de l'équipe technique. Elles fonctionnent généralement de manière satisfaisante et leurs conclusions sont transmises au Président du conseil.

- Le comité syndical des Parcs naturels régionaux. Nous avons vu que le statut de syndicat mixte des Parcs régionaux donne une place quasi exclusive aux élus des Communes adhérentes à la Charte du PNR, aux Départements et aux Régions. Ces acteurs sont donc logiquement largement majoritaires au sein des conseils d'administration et ce sont eux qui décident de la politique du Parc. On ne retrouve donc pas au sein du comité syndical l'articulation tripartite caractéristique d'autres espaces protégés. Le conseil d'administration peut désigner des commissions particulières pour traiter un sujet particulier, ces commissions particulières regroupent des élus et des techniciens de l'équipe du Parc.
- Le comité consultatif pour les Réserves nationales et régionales. Chaque Réserve est placée sous l'autorité administrative du Préfet ou du Président de Région ou de la collectivité territoriale de Corse. Cette autorité constitue un comité consultatif de gestion comprenant les principaux partenaires intéressés : services de l'Etat, collectivités locales, propriétaires, représentants des usagers, associations de protection de la nature, personnalités scientifiques. Ce comité consultatif se réunit au moins une fois par an pour évaluer la mission de l'organisme gestionnaire et orienter ses choix. Il évalue également tous les cinq ans (à échéance fixe) le plan de gestion mis en œuvre par le gestionnaire.
- Le comité de pilotage Natura 2000 est placé sous l'autorité du Préfet de Département ou d'un Préfet coordinateur désigné par le Ministre de l'Environnement si le site s'étend sur plusieurs Départements. Celui-ci arrête la composition du comité de pilotage. Il comprend au minimum des représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements et les représentants des propriétaires et exploitants des biens ruraux compris dans le site. Il peut être complété notamment par des représentants des concessionnaires d'ouvrages publics, des gestionnaires d'infrastructures, des organismes consulaires, des organisations professionnelles agricoles et sylvicoles, des représentants cynégétiques, des

pêcheurs, des associations de protection de la nature. Ce comité de pilotage participe à la définition d'un document d'objectif<sup>48</sup>, des contrats Natura 2000, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de leur mise en œuvre. D'après l'étude menée par l'équipe GRENAT, citée par Le Grand (Le Grand 2003), le nombre de membres dans ces comités est très variable (de 7 à 115 personnes) et si les élus représentent le collège le plus représenté (33%) avec les propriétaires et usagers de la nature (27%), les administrations (14%) et les représentants de la protection de la nature (8%), au contraire les scientifiques et les experts sont peu sollicités de même que certaines activités d'usage des espaces naturels (carrières et industries, tourisme et sport).

Ainsi, dans toutes ces instances d'administration des espaces protégés, on ne peut que remarquer le fait que le législateur a privilégié une co-participation au sein de l'instance décisionnelle de l'Etat, des collectivités et des acteurs socio-économiques. Cette répartition tripartite vise avant tout à favoriser l'articulation au sein de la même organisation entre les particularités du territoire et les exigences environnementales. Cette articulation est moindre au sein des syndicats des PNR et des Réserves régionales où les intérêts environnementaux et nationaux ne sont représentés que de manière très partielle<sup>49</sup>. Pourtant cette intégration entre intérêts locaux et protection nationale fait vivement débat, soit qu'elle soit jugée trop perméable aux contingences locales ou jugée à l'inverse comme une imposition de la volonté de l'Etat central sur un territoire. Ainsi, la tendance à l'augmentation de la représentation locale au sein des Parcs nationaux est souvent reprise par les défenseurs de la protection de la nature comme le signe de l'abandon des Parcs par le Ministère de l'Environnement au profit des intérêts locaux<sup>50</sup>. De l'autre, le rôle encore prépondérant du Préfet et de ses

---

<sup>48</sup>

Le document d'objectif contient :

- une analyse décrivant l'état initial de conservation et la localisation des habitats naturels et des espèces qui ont justifiés la désignation du site, les mesures réglementaires de protection qui y sont, le cas échéant, applicables, les activités humaines exercées sur le site,
- les objectifs de développement du site destinés à assurer la conservation et s'il y a lieu la restauration des habitats et des espèces ainsi que la sauvegarde des activités économiques, sociales et culturelles qui s'exercent sur le site.
- Des propositions de mesures de toute nature permettant d'atteindre ces objectifs,
- Un ou plusieurs cahiers des charges types applicables aux contrats Natura 2000, précisant notamment les bonnes pratiques à respecter et les engagements donnant lieu à contrepartie financière,
- L'indication des dispositifs en particulier financiers destinés à faciliter la réalisation des objectifs,
- Les procédures de suivi et d'évaluation des mesures proposées et de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces.

<sup>49</sup>

C'est d'ailleurs une des critiques faites au Gouvernement lorsqu'il a décentralisé la gestion des réserves volontaires vers les Régions. Il a été posé, à juste titre, la question du maintien de la cohérence entre les réserves régionales puisque aucun cadre n'a été défini par le législateur pour l'assurer.

<sup>50</sup> On pourra se référer pour un exemple à la pétition coordonnée par Moutain Wilderness et lancée le 9 mars 2004 contre le projet de réforme de la loi sur les Parcs nationaux. En voici un extrait : « La réforme en cours, sous couvert d'une reconnaissance des zones périphériques des Parcs nationaux tout à fait louable, a en réalité deux objectifs essentiels : 1 – transformer la mission

administrations dans l'encadrement des discussions autour de la gestion des sites Natura 2000 ou des Réserves nationales, est vu comme une volonté de rester extérieurs aux processus locaux de concertation afin de garder leur pouvoir sur le contenu final de la décision tout en se dérochant aux critiques de leurs propres responsabilités (Steyaert 2004). Rappelons également à ce sujet les critiques formulées par un Jean Lassalle sur les politiques environnementales, celui-ci y voyant la volonté de l'Etat de soumettre à sa domination les territoires ruraux (voir nos développements à ce sujet dans le chapitre précédent).

Mais la critique la plus forte de cette institutionnalisation de la négociation entre intérêts locaux et nationaux est venue de l'analyse des politiques publiques à travers son évaluation par Duran (Duran 1998). La thèse de cet auteur est qu'on ne peut pas institutionnaliser la négociation, et que, si les Parcs nationaux représentent bien une tentative historique d'articulation d'objectifs opposés au sein d'une institution unique, ils ont largement échoué dans cette mission. Les raisons de cet échec sont, selon cet auteur, à rechercher à la fois dans une ambition trop grande (protection, aménagement et développement économique), dans l'absence d'objectif précis par rapport aux moyens alloués aux Parcs nationaux et enfin à leur manque de légitimité. Cette situation aboutissant non pas à organiser la mise en négociation des différents intérêts en présence mais à aménager les conditions de leur opposition. Ainsi, tout a concouru à cet échec et à l'établissement d'une culture de l'opposition : l'ambiguïté de la séparation entre zone centrale et zone périphérique, des missions non clairement explicitées, un soutien de l'institution par les acteurs les plus marginaux au sein du territoire (associations et scientifiques), une faible légitimité de l'action de l'Etat dans un contexte général de décentralisation, la faible légitimité de l'institution pour articuler l'action des différentes administrations sur son territoire, et finalement la faiblesse des moyens financiers de compensation aux Communes ainsi que leurs faibles visibilitées. Duran propose alors pour améliorer le fonctionnement des Parcs nationaux la réalisation d'une forte clarification. Celle-ci passant à la fois par un recentrage de leurs missions et de leur légitimité sur un objectif de conservation en zone centrale ainsi que par un développement des missions de prestataire de services envers les collectivités en zone périphérique. En effet, l'Etat ne soutenant plus l'action des Parcs, leur légitimité ne peut se construire qu'à travers l'ouverture vers les acteurs

---

des Parcs nationaux en permettant aménagements et développement en zone centrale et mettant fin à la sanctuarisation des Parcs nationaux. 2 – réduire la place de la société civile, notamment des protecteurs de la nature et des scientifiques, au sein des conseils d'administration, au bénéfice exclusif des pouvoirs locaux ».

locaux, en contractualisant cette collaboration sur des situations concrètes et des enjeux partagés.

Le lecteur ne sera pas surpris par le fait que nous partageons en partie les vues de Duran lorsqu'il avance que l'institutionnalisation de la négociation au sein d'une instance unique de décision n'est pas suffisante pour créer l'intégration entre les différents points de vue et intérêts en présence. Pourtant nous pensons que son analyse d'un tel échec s'explique aussi en grande partie par le fait qu'il ait pris comme sujet d'étude le Parc des Pyrénées Occidentales dont le fonctionnement a longtemps été perturbé par l'opposition des élus aux objectifs environnementaux. L'étude d'autres Parcs (comme ceux des Ecrins ou des Cévennes) auraient pu l'amener à des conclusions inverses. D'ailleurs, on peut remarquer que ses propositions n'appellent pas à simplifier la composition du conseil d'administration en supprimant la représentation des élus et des intérêts socio-économiques locaux. Elles visent plutôt à clarifier le statut de la zone périphérique et à contractualiser le partenariat entre le Parcs et les autres acteurs sur des objectifs précis et partagés. Deux points sur lesquels se retrouve aujourd'hui l'ensemble des parties concernées dans les discussions sur la réforme des Parcs nationaux. On peut également noter que les différents Parcs se sont tous largement orientés vers ce type de politique au cours des années quatre-vingt dix, avec plus ou moins d'avance selon les Parcs.

Nous pensons donc que si des difficultés peuvent apparaître au cas par cas, l'institution au sein même de l'organisation d'un espace protégé d'une instance de dialogue entre niveau local et national semble être une des conditions nécessaires à l'établissement d'une négociation entre ces deux niveaux d'exigence. Le réglage de cette articulation est évidemment délicat, et c'est justement le rôle des deux autres parties de l'organisation (le gestionnaire et le conseil scientifique) que de le mettre en œuvre et d'en débattre. Ainsi, si nous avons déjà milité pour la thèse opposée, c'est-à-dire que l'institutionnalisation du débat n'est pas forcément une condition nécessaire à son établissement, nous pensons que tel n'est pas le cas pour les espaces protégés (Emerit 2003; Mermet et al. 2004b). En effet, notre thèse repose sur le fait que seuls des débats contradictoires, où les différents intérêts en jeu peuvent être librement confrontés, permettent aux différents acteurs de rentrer en négociation (sans préjuger du résultat de ces négociations et de l'intégration des intérêts environnementaux dans la décision). Or les aires protégées, parce qu'elles créent à la fois l'affichage d'objectifs environnementaux, un cadre juridique pour les soutenir, une légitimité à agir et une insertion dans la filière environnementale, offrent ce qu'on pourrait appeler « les conditions minima » d'une représentation de l'intérêt environnemental dans l'instance de décision politique qu'est

le conseil d'administration. Dès lors, les chances que les différents intérêts entrent en négociation sont assez importantes puisque chacun a la place de s'exprimer. A l'inverse, nos autres travaux nous ont montré qu'il n'en était pas de même lorsque le débat était institutionnalisé au sein d'instances où la légitimité de prise en compte des intérêts environnementaux était moindre. Dans ce type de configuration, l'institutionnalisation de la concertation peut aboutir à marginaliser les acteurs d'environnement et à éluder le traitement des problèmes environnementaux.

Ainsi, des formes d'articulation organisationnelles autres que l'institutionnalisation d'une négociation tripartite sont sans doute possibles. Mais elles ne nous semblent pas a priori forcément plus efficaces. C'est le cas avec les Parcs naturels régionaux, où le Ministère n'intervient que lors de la procédure de classement et de révision de la charte. Mais encore faut-il qu'il existe une réelle volonté de l'Etat de faire l'évaluation du fonctionnement du Parc et, si besoin est, de sanctionner son fonctionnement par le non renouvellement du label PNR. L'exemple des contrats de projets de territoire où l'Etat négocierait avec les acteurs locaux sur leurs engagements environnementaux grâce à l'apport de financement peut également permettre ce type d'articulation. Mais il reste encore à prouver que l'Etat ait effectivement les moyens d'évaluer le respect des engagements et qu'il retirerait sa participation le cas échéant. Les propositions d'évolution de la désignation, de l'animation et de la gestion des sites Natura 2000 est, de ce point, de vue exemplaire. D'un processus de désignation des sites contrôlé pour l'essentiel par l'Etat et les scientifiques au début des années 90 (Rémy et al. 1999), on est passé en une décennie à un processus d'animation et de gestion des territoires ruraux par les collectivités territoriales. Ainsi la loi de développement des territoires ruraux, à partir des propositions du sénateur Le Grand (*op. cit.*, p.27), a permis de confier la présidence du comité de pilotage des sites Natura 2000 à une collectivité. Pour assurer l'articulation entre les compétences respectives de l'Etat (garant des objectifs et de la cohérence du réseau Natura 2000 et comptable des obligations communautaires au regard du bon état de conservation) et des collectivités territoriales, il est proposé de la traduire dans une convention d'objectifs. Cette convention fixerait, d'une part, les objectifs visés au travers de la démarche contractuelle, ainsi que le cahier des charges pour l'élaboration et l'évaluation du DOCOB (document d'objectif) et, d'autre part, les moyens mis en œuvre par l'Etat pour la réalisation du DOCOB et l'animation du comité de pilotage. On retrouve donc ici institutionnalisée la structure déjà décrite dans le premier chapitre d'un projet de territoire à visée de développement rural durable contractualisé entre l'Etat et les collectivités locales. Mais

comme dans le cas des Parcs naturels régionaux, il faudra attendre de voir si l'Etat se donne les moyens d'évaluer l'intérêt environnemental de cette politique.

## 2) L'exécutif, l'équipe de direction et l'équipe de terrain :

La deuxième unité organisationnelle de l'équipe de gestion de l'espace protégé est son exécutif. Il a comme rôle de traduire en programme d'action les orientations et les objectifs décidés par l'instance politique, puis de mettre en œuvre sur le terrain la conservation du patrimoine de l'espace protégé. Ses missions peuvent être de plusieurs types : surveillance et application de la réglementation (par ses agents assermentés pour exercer la police de la nature), suivi scientifique et évaluation du patrimoine naturel, conception et mise en œuvre du plan de gestion en réalisant les actions de gestion écologique nécessaires au maintien ou à la restauration du patrimoine naturel et culturel (directement ou par contrat avec des propriétaires, des agriculteurs, ...), information et accueil du public, portage de projet de développement (par exemple des programmes européens de type Leader +) et finalement gestion administrative.

On retrouve là aussi plusieurs types d'organisation :

- L'équipe du Parc national. Le Directeur est chargé de l'administration courante et de l'exécution des décisions du conseil d'administration. Il dirige les services, il représente l'établissement et exerce les pouvoirs de police confiés à l'établissement. Le Directeur est nommé par arrêté du Ministre de l'Environnement, après avis du conseil d'administration<sup>51</sup>. Il donne également son avis sur les travaux d'aménagement qui ont lieu en zone centrale (par exemple sur les pistes construites par l'Office national des forêts). Les personnels du Parc peuvent être des fonctionnaires de l'environnement commissionnés pour appliquer la police de la nature ou des contractuels. Les années quatre-vingt dix ont vu une large titularisation des personnels des Parcs nationaux. Ce statut de fonctionnaire soumet les agents à certains devoirs comme celui de réserve, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas à donner leur avis sur la politique menée. Cette qualité engendre des débats, notamment sur la possibilité pour les agents des Parcs nationaux de militer dans des associations de protection de la nature ou de devenir élus locaux (Maire ou

---

<sup>51</sup> Les propositions du rapport Giran pour la réforme du statut des Parcs nationaux militent pour que le Directeur soit choisi par le Ministre parmi trois candidats choisis par le conseil d'administration. Pour éviter les risques de dérives d'un Parc dirigé par un conseil d'administration majoritairement composé d'acteurs locaux et d'un Directeur choisi par eux, il propose également que le conseil scientifique puisse faire intervenir directement le Ministre chargé de l'Environnement en cas de situation qu'il jugerait problématique.

membres de conseils municipaux)<sup>52</sup>. Cette question mérite sans doute d'être débattue. Ainsi, contrairement à ce qu'écrit Giran dans son rapport sur la réforme des Parcs nationaux : « Enfin, des mesures législatives doivent être prises pour préserver l'indépendance des gardes-moniteurs et éviter les suspicions pouvant naître de situations où un membre du personnel serait élu dans une Commune du Parc » (2003, p.42), nous pensons que cette situation est à même de favoriser une intégration plus profonde du Parc dans son territoire et que les avantages à en tirer sont supérieurs aux soupçons que cette situation pourrait engendrer<sup>53</sup>.

L'équipe du Parc est divisée en une direction (Directeur, Directeur-adjoint, Directeur scientifique, différents Chargés de mission, techniciens et personnels administratifs) située généralement dans la Préfecture d'un Département, et des secteurs (correspondant à certaines zones géographiques) regroupant un chef de secteur, des techniciens et plusieurs gardes-moniteurs (chaque garde étant responsable d'un sous-secteur). La répartition est environ 1/3 du personnel au siège du Parc et 2/3 dans les secteurs. Un tel découpage peut induire une rupture (géographique et culturelle) entre direction et équipes de terrain, constat fait également par Renard (1996, p.20). En effet, selon les problématiques étudiées, des divergences ont pu émerger du fait de cette distance entre l'équipe de direction (qui établit par exemple un compromis avec les élus et les acteurs socio-économiques locaux ou qui est jugée trop éloignée du terrain) et l'équipe de terrain concernée.

Finalement, l'équipe des Parcs nationaux s'appuie sur deux éléments principaux pour guider ses actions : la réglementation du Parc inscrite dans son décret d'application et le plan d'aménagement du Parc (Paris 2001). Le plan d'aménagement du Parc a une durée de 5 à 7 ans et donne les orientations du Parc à long et moyen terme et ce à la fois pour la

---

52

Voir par exemple la proposition n°23 de la Commission parlementaire sur les grands prédateurs et le pastoralisme : « Faire respecter leur devoir de réserve aux agents des Parcs nationaux et aux agents de l'Etat qui travaillent dans le secteur de l'environnement ». Voir également l'intervention de Louis Olivier, alors Directeur du PN du Mercantour : « J'ai la conviction, sans en avoir la preuve, que des agents du Parc sont encore engagés dans des associations. Lorsque je suis arrivé, je leur ai demandé de choisir entre continuer à être des agents assermentés de l'Etat ou à assumer des responsabilités dans le monde associatif. J'ai donné comme consigne de mettre en place une barrière étanche dans l'information. J'ai rappelé aux agents leur obligation de réserve, particulièrement au moment où la commission d'enquête parlementaire travaille ». (Commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne 2003b), p.361.

Il serait à ce propos intéressant de travailler sur les situations de personnel de Parc ayant des fonctions électives dans une collectivité du territoire du Parc national. Nous avons déjà commencé une partie de ce travail (interviews des trois gardes-moniteurs ou chefs de secteur du Parc national des Ecrins ayant une fonction élective de Maire ou conseiller municipal), mais nous n'avons pas pu élargir nos analyses à d'autres Parcs nationaux faute de temps. Il semblerait que deux stratégies dominent :

- 1) une stratégie de dichotomie qui consiste à occuper une fonction élective dans une Commune dont le territoire n'est pas compris dans la zone centrale et ne s'occuper de dossiers qui ne concernent pas le Parc.
- 2) une stratégie intégrative qui cumule la fonction de représentation des intérêts de la Commune et de travail au sein du Parc.

zone centrale et la zone périphérique. Ce programme est décliné au niveau des services et des secteurs sous forme de plans de gestion.

- L'équipe du Parc naturel régional. Elle est souvent identique dans ses grandes lignes à la structure des équipes de Parcs nationaux. C'est-à-dire composée d'un Directeur, de Chargés de mission et de gardes. Par contre leur effectif est le plus souvent bien moindre que celui d'un Parc national (de 25 à 30 personnes contre 40 à 80 agents dans les Parcs nationaux). L'équipe des Parcs régionaux est composée de fonctionnaires (45 %) de la fonction publique territoriale, de contractuels (25 %), de personnels de statut privé (14% en CDI), ou CES, CEC et emplois jeunes (18%). Les Parcs doivent gérer la sortie du dispositif emploi-jeune qui représentait environ un quart des emplois totaux directs dans les PNR. Le statut de fonctionnaire territorial a permis de développer une culture d'équipe fondée sur le développement d'une ingénierie de conseil technique à destination des élus, des collectivités ainsi que vers les acteurs socio-économiques et dans une moindre mesure les particuliers. Les équipes de PNR appuient essentiellement leurs actions sur la Charte et sur les interprétations qui en sont données sur un sujet précis par décision du comité syndical. Ainsi par exemple, si la charte donne au Parc comme objectif de favoriser un tourisme durable, les élus auront à préciser en commission le sens qu'ils donnent à cette notion en favorisant ou non, par exemple, des activités de découverte nature à partir de promenades en véhicules motorisés.
- Le gestionnaire pour les Réserves. Le gestionnaire est désigné par l'autorité administrative. Pour les Réserves nationales, il s'agit dans 54% des cas d'associations agréées pour la protection du patrimoine naturel, dans 27 % des cas des collectivités territoriales ou des PNR, dans 18 % des cas d'établissements publics et dans 1% des cas de propriétaires privés. Comme le montre le dossier publié par Réserves naturelles de France (Konieczka 2005), le choix du gestionnaire émerge le plus souvent du processus qui a amené à la création de la Réserve. Ce choix n'est pas définitif et plusieurs Réserves ont vu au cours de leur histoire leur gestionnaire changer, en fonction de l'évolution des enjeux (nécessité de plus de moyens humains, financiers, etc.).

L'exécutif est dirigé par un conservateur. Celui-ci est chargé de l'administration courante et de l'exécution des décisions du conseil d'administration. Il dirige les services, il représente l'établissement et exerce les pouvoirs de police confiés à l'établissement. Les Réserves sont marquées par une grande disparité de moyens (humains et financiers), mais

le budget moyen d'une Réserve reste faible (70 000 euros par an en moyenne) et toutes ne disposent pas forcément d'un conservateur ou d'un garde sur le terrain (Source, Jean Rolland, ancien Directeur de Réserves naturelles de France, comm. Pers). Les équipes des Réserves s'appuient à la fois sur un règlement intérieur issu du décret de création de la Réserve et sur un plan de gestion pour guider leur choix. Leurs capacités de décision et d'action sont donc encadrées à la fois par le processus de négociation qui a amené au décret de création de la Réserve et à sa réglementation et par le plan de gestion dont les directives sont donnés par le comité consultatif qui valide également le document final.

A la fin des années quatre-vingt dix, le personnel des Réserves a largement été recruté parmi les emplois-jeunes. Ainsi d'après l'enquête menée en 2003 par la Fédération des Réserves naturelles de France, cité par Cugny (Cugny 2004), 60% des Réserves ont recruté au moins un emploi jeune et ces emplois-jeunes représentaient 15 % de la force de travail des Réserves. Ce dispositif a permis le développement de deux nouveaux types de métiers dans les Réserves : la protection, l'entretien et la valorisation d'aménités (63 % des postes) et l'éducation à l'environnement (35 % des postes). Les trois quarts des employeurs sont des associations, ceci étant lié à la forte proportion d'association parmi les gestionnaires. Mais ce statut des emplois jeunes pose deux sérieux problèmes organisationnels aux Réserves. Premièrement ces emplois sont marqués par une forte instabilité, puisque sur l'ensemble du dispositif, 43 % des emplois ne sont pas arrivés à leur terme lorsque ceux-ci étaient créés dans des associations. Deuxièmement, fin 2003, si la pérennisation était envisagée pour les 2/3 de ces postes, une large majorité (75%) ne pouvait avoir lieu qu'avec un fort taux de subvention de l'Etat (environ 60%)<sup>54</sup>. Or l'été 2004 a été marqué par une large mobilisation des associations (notamment celles qui gèrent des Réserves) pour que l'Etat assure ses engagements financiers, fonds qui étaient jusqu'alors gelés. Une grande partie des Réserves se trouvait, à plus ou moins court terme, dans l'obligation de licencier une partie de son personnel si les subventions de l'Etat n'étaient pas disponibles. Cette situation des associations (et donc des gestionnaires de Réserves) à la limite de l'équilibre financier n'est toujours pas résolue, dans un contexte où les finances environnementales sont stables mais où une partie conséquente de ces fonds a été réaffectée à la mise en place des sites et contrats Natura 2000. L'enjeu consiste donc actuellement pour les Réserves à sortir du dispositif tout en assurant la

---

<sup>54</sup> Fin 2003, seuls 6% de ces postes ne devaient pas être maintenus et la question de leur pérennisation se posaient pour 26% d'entre eux.

pérennisation et la professionnalisation des emplois issus de ce dispositif. La question étant de savoir si seuls les emplois à potentiel rémunérateur pourront à terme être conservés ?

- Pour les opérateurs Natura 2000, la composition de l'exécutif varie et correspond dans certains cas aux équipes déjà décrites ci-dessus : associations loi 1901 (32 %), opérateur public (30%), collectivités territoriales (27%) et bureaux d'études (11%). En 2003, l'Office des forêts (133 DOCOB), les Parcs naturels régionaux (100 DOCOB), les Conservatoires régionaux d'espaces naturels (96 DOCOB) et les collectivités territoriales étaient les principaux opérateurs. Les gestionnaires d'espaces protégés, Parcs et Réserves, étaient quant à eux peu représentés (19 DOCOB). L'opérateur était jusqu'à présent choisi par le Préfet (qui préside le comité de pilotage), mais cette prérogative devrait maintenant être confiée au collège des collectivités territoriales. Les modalités de choix de l'opérateur pouvaient être l'appel d'offre ou la cooptation. Il semble d'après les études de terrains de l'équipe GRENAT que la seconde option ait été privilégiée, les Préfets étant attachés au fait que les opérateurs soient reconnus localement comme socialement légitimes. La cooptation permet de privilégier la structure gestionnaire du site qui se porte candidate, il s'agit alors le plus souvent des collectivités ou de gestionnaires des espaces forestiers, agricoles ou cynégétiques (Le Grand, *op. cit.*)

Les questions organisationnelles sur l'exécutif des espaces protégés se divisent en deux grandes thématiques : la répartition du pouvoir entre conseil d'administration et exécutif et les différentes qualités des membres de l'exécutif (nombre, statut, mode de recrutement, organisation, etc.).

La question du partage du pouvoir et des relations entre exécutif et conseil d'administration est un des éléments cruciaux de l'analyse organisationnelle sur les espaces protégés. L'analyse que nous en avons faite montre que les capacités de décision et d'action de l'exécutif sont encadrées par deux grandes catégories de règles : premièrement le règlement ou la charte institués par le décret de création de l'aire protégée et deuxièmement, de manière assez générale depuis les années quatre-vingt dix, par un document de planification qui programme l'action des équipes d'aires protégées à moyen terme (programme d'aménagement de Parc national, plan de gestion de Réserve et document d'objectif Natura 2000). Ces deux cadres sont complémentaires. Le premier donne le cadre très général des objectifs assignés à cet espace, des modes de fonctionnement de l'organisation (relations et

partage des prérogatives entre le politique et l'exécutif) et liste les activités qui peuvent être interdites ou soumises à réglementation. Il donne donc à l'exécutif un cadre sur lequel s'appuyer si celui-ci se trouve en opposition avec son conseil d'administration, par exemple si ce dernier essaye d'autoriser des aménagements jusque là prohibés (l'exemple le plus fameux est celui de l'affaire de la Vanoise). Le second va dans le sens d'un recentrage du pouvoir vers les conseils d'administration. En effet, ce sont les conseils d'administration qui vont traduire les objectifs assignés à l'espace protégé en grandes orientations guidant la planification, ils vont également valider les programmes établis par les équipes de terrain, évaluer l'exécutif sur ce programme et finalement voter le budget qui permettra de le mettre en œuvre.

Cette analyse pourrait laisser penser que le conseil d'administration contrôle globalement le pouvoir de décision, puisqu'il lui revient de décider des orientations stratégiques, de délibérer sur le programme défini par l'exécutif, d'évaluer la mise en œuvre de celui-ci et de décider des affectations budgétaires. Cependant, il existe un type d'équilibre similaire à celui mis en place au sein du conseil d'administration (représentation de l'Etat et des acteurs territoriaux), en effet si c'est bien le conseil d'administration qui contrôle le processus de programmation des missions de l'exécutif, c'est au final l'administration (Préfet ou Ministre de l'Environnement) qui arrête ce programme. Il existe donc un niveau organisationnel de rappel, qui permet de revenir sur les choix des instances politiques si jamais elles étaient allées trop loin. Dans la pratique, il faut généralement que le dérapage de l'instance politique soit très évident pour que ce niveau de contrôle fonctionne effectivement, dans un contexte où les politiques publiques mettent constamment en avant la nécessité d'appliquer le principe de subsidiarité et de concertation locale. Les détracteurs de ce type d'organisation opposent l'argument qu'au final c'est encore le pouvoir central (ou son représentant) qui choisit et que cette position lui permet de ne pas se mêler au processus de mise en discussion et d'apprentissage collectif et donc ne lui permet ni de se remettre en cause ni d'évoluer (Steyaert, *op. cit.*). Nous pensons qu'il existe au moins deux nuances à apporter à cet argumentaire. Premièrement, si les rôles de concertation et de décision sont généralement séparés au sein du pouvoir « central » (administration centrale et déconcentrées, Préfet), il n'en sont pas pour autant déconnectés. D'une part, les administrations déconcentrées ou un représentant de la préfecture sont le plus souvent présents dans les instances politiques et participent donc au processus de concertation. D'autre part, si c'est généralement le Directeur de la DIREN ou le Préfet qui valide (ou non) le document de planification, ils le font en sachant que leurs services ont participé à son élaboration. Il n'existe donc que rarement une

étanchéité complète entre les administrations et la préfecture, d'une part, et les instances de concertation et de décision des espaces protégés, d'autre part. Sauf si, par exemple, l'administration manque de personnel pour assister à toutes les réunions de concertation. Deuxièmement, les Préfets sont souvent des acteurs intégrateurs qui prennent en compte les équilibres trouvés entre les acteurs territoriaux, tandis que les DIREN sont des acteurs d'environnement qui sont rarement dans le conflit. Ce rôle d'acteurs intégrateurs a été déjà décrit par ailleurs pour les Préfets, voir par exemple Lascoumes et Lebourhis (Lascoumes 1995), p.415. Il est reconnu par les élus comme le montre cette citation tirée de l'audition de l'association des Maires de France : « Les professions agricoles et forestières ont d'ailleurs constitué le groupe des neuf, et sur un site, l'autorité préfectorale dans le cadre du comité de pilotage, tient compte, à l'évidence, de leur représentativité » (Le Grand, *op. cit.*, p. 74). Les DIREN ont un rôle similaire en ce sens qu'ayant à la fois peu de moyens et peu de légitimité par rapport à d'autres administrations, elles sont obligées de développer une politique de collaboration qui intègre largement les compromis locaux et ne s'y opposent finalement que rarement. Pour résumer, on pourrait dire que Préfet et administrations environnementales représentent un niveau de contrôle organisationnel qui ne s'enclenche qu'en cas de violation trop forte des intérêts environnementaux.

Enfin, ces programmes, s'ils représentent un recentrage du pouvoir vers l'instance politique, offrent néanmoins un avantage pour l'exécutif en lui donnant une meilleure lisibilité de ses objectifs à moyen terme et des moyens à sa disposition pour les concrétiser. Cet avantage, s'il a été souligné lors de nos entretiens, est cependant contrebalancé par l'accroissement de temps de travail que demande la réalisation de ce programme d'action aux équipes de gestion.

Si nous avons porté ici notre attention sur les cadres qui règlent la répartition du pouvoir entre le conseil d'administration et l'exécutif, il faut garder à l'esprit que plusieurs autres facteurs déterminent cet équilibre. Ces curseurs de l'équilibre organisationnel sont variés et l'on trouve par exemple les questions suivantes : qui, de l'Etat ou des élus, nomme le Directeur de l'exécutif, qui recrute le personnel de l'exécutif, quel est le statut des personnels de l'équipe de terrain (contractuel ou fonctionnaire), existe-t-il un recours possible pour l'exécutif auprès du Ministre chargé de l'Environnement pour arbitrer un conflit qui l'opposerait au conseil d'administration ?

La question du statut et des modes de recrutement des personnels d'équipe d'espaces protégés fait aujourd'hui l'objet de nombreuses discussions. Depuis les années quatre-vingt, les

gouvernements successifs ont mis en place un corps spécifique d'agents et de techniciens environnementaux. Créé en 1993, ce corps a permis l'embauche de personnels qualifiés dans les missions environnementales, dotés du statut de fonctionnaire, devant garantir plus fermement leur impartialité dans l'application de la loi. Il a aussi permis de mener une réflexion approfondie dans le cadre de l'Atelier technique des espaces naturels sur les différents types de métiers exercés dans les différentes aires protégées, réflexion qui a notamment abouti à l'établissement d'un cadre référentiel des métiers environnementaux et au développement de formations spécifiques. Il a aussi eu pour autre avantage de favoriser la mobilité entre les différents réseaux d'espaces protégés, les établissements publics et les administrations (Ministère, DIREN et DDAF) concourant ainsi à établir une culture partagée entre ces organisations. Mais ce statut pose des contraintes qui font toujours débat, on l'a vu notamment au travers de ses implications pour ces bénéficiaires (incompatibilité entre les fonctions de fonctionnaire et de militant associatif ou d'élus). De nos entretiens, il est ressorti manière récurrente la question de la compatibilité des nouveaux modes de recrutement qui favorisent la sélection « d'urbains, fortement diplômés et défenseur d'une protection stricte de la nature » par rapport aux anciennes pratiques qui favorisaient l'emploi de « locaux à la connaissance fine des territoires et de leurs habitants ». Pour les Réserves naturelles, le complément de personnel a été établi grâce à un recrutement important d'emplois-jeunes, situation qui pose aujourd'hui problème comme nous l'avons vu. Le statut de fonctionnaire territorial pour les personnels de PNR semble moins poser de question, la culture de la fonction publique territoriale étant celle d'une ingénierie technique d'appui aux élus.

### 3. L'instance de débat : les comités consultatifs.

L'instance de débat est le plus souvent représentée sous la forme d'un conseil scientifique. Aucun organisme de ce type n'était prévu dans la loi de création des Parcs nationaux, ni dans son décret d'application, alors que l'activité scientifique devait être l'une des activités phares des Parcs nationaux. Il en est de même pour les Réserves nationales, les Parcs naturels régionaux et les sites Natura 2000, la création d'un conseil scientifique n'est pas inscrite dans les textes, mais ces différents espaces en sont en grande majorité pourvus. Dès son origine, le Parc de la Vanoise s'est doté d'un comité scientifique sans fondement juridique explicite. Puis, les différents décrets constitutifs des autres Parcs nationaux ont tous prévu la constitution de ces conseils, dont les membres sont nommés par le Ministre chargé de l'Environnement, sur proposition du conseil d'administration. Le modèle des conseils

scientifiques des Parcs nationaux a sans doute diffusé auprès des autres catégories d'espaces protégés qui l'ont largement adopté.

L'objet de ces conseils est de contrôler et d'orienter les études scientifiques menées dans les Parcs. Ils servent aussi souvent de lieu de débats efficaces pour certaines décisions prises par la direction du Parc ou par son conseil d'administration. Il est intéressant de noter que certains membres de ces conseils considèrent les documents de planification comme une menace de leur prérogative d'instance de débat. Ils avancent l'argument que sa rédaction par l'équipe de direction sous contrôle du conseil d'administration et la programmation des travaux (d'aménagement mais aussi de recherches) pour plusieurs années pourraient aboutir à un déficit sur le bien fondé de ces orientations une fois celles-ci globalement approuvées.

Cette crainte exprime bien, selon nous, les jeux de pouvoir et d'équilibre qui existent entre ces trois instances : conseils d'administration, exécutif et conseil scientifique. Dans notre schéma du modèle-type d'organisation des espaces protégés, nous pouvons donc observer qu'il a été instauré un double équilibre entre les intérêts environnementaux et les intérêts territoriaux. Cet équilibre existe à la fois de manière interne au conseil d'administration et au conseil scientifique, mais aussi de manière interne à l'organisation entière par le rôle d'instance de débat confié au conseil scientifique qui peut donner son avis au conseil d'administration et à l'exécutif. Mais ce double équilibre n'est pas figé et il a été marqué par quelques évolutions récentes comme l'augmentation de la proportion de chercheurs en sciences sociales dans les conseils scientifiques ou les propositions du rapport Giran d'instaurer dans les Parcs nationaux un conseil du développement durable (pendant du conseil scientifique) qui regrouperait les représentants des acteurs socio-économiques.

Pour les Parcs naturels régionaux, nous avons vu que leur comité syndical regroupait généralement uniquement les collectivités signataires de la charte et aussi, dans quelques cas, des établissements publics. Les conseils scientifiques sont également complétés par des instances consultatives qui permettent d'organiser le partenariat avec les acteurs du territoire. Ces instances varient selon les Parcs : conseil des associations, conseil économique et social, etc.

### Conclusion :

Pour conclure partiellement sur les aspects organisationnels des équipes de gestion des aires protégées, la répartition des missions et du pouvoir entre le conseil d'administration,

l'exécutif et le conseil scientifique sont au centre des débats sur l'organisation et le fonctionnement des espaces protégés. Une analyse organisationnelle de celles-ci au sein des différentes grandes catégories d'aires protégées a permis d'en souligner les grands traits. D'une part, on trouve le conseil d'administration qui intègre les différents intérêts pour définir une politique globale de l'espace protégé et qui, ensuite, contrôle la mise en œuvre de cette politique par l'exécutif. De l'autre, l'équipe de terrain est chargée à la fois de donner corps aux objectifs de l'espace protégé et de conseiller l'instance collégiale et ses commissions spécialisées dans ses décisions. A ce premier équilibre établi par le législateur, la pratique a adjoint un second équilibre par l'instauration d'une instance de débat représentée par un conseil scientifique (pour les Parcs et Réserves nationaux et sites Natura 2000) ou un conseil économique et social, dans le cas des PNR, afin de pallier l'absence des acteurs socio-économique du conseil d'administration.

Mais ce double équilibre entre intérêts environnementaux et intérêts territoriaux n'est pas figé. Ainsi, les évolutions organisationnelles qui font actuellement débat sont susceptibles de les modifier profondément. Il nous paraît nécessaire d'évaluer ces innovations dans cette perspective : en quoi changent-elles les équilibres existants ? Et permettent-elles un bon (ou un meilleur) fonctionnement de l'articulation entre les intérêts environnementaux et sectoriels d'un territoire ?

Notre analyse a permis de voir que les espaces protégés regroupaient en fait une large gamme de fonctionnements effectifs de ces équilibres qui dépendent à la fois de la catégorie d'espace protégé considérée (un Parc naturel régional fonctionne différemment d'une Réserve nationale) et des contextes spécifiques à chaque aire protégée à laquelle on s'intéresse (le Parc national des Cévennes fonctionne différemment du Parc national de Port-Cros). Cependant, il ressort de notre analyse organisationnelle que rien ne permet d'affirmer que les espaces protégés fonctionnent comme des sanctuaires ou des forteresses assiégées qui n'intégreraient pas les intérêts des territoires dans lesquels ils se trouvent. Au contraire, celle-ci fait ressortir que le modèle organisationnel des aires protégées associe et institutionnalise largement la présence des différentes catégories d'intérêts et donne aux acteurs territoriaux une part prépondérante du pouvoir sur la définition des objectifs des espaces protégés et sur le contrôle de leur mise en œuvre.

### C – Financements des espaces protégés.

L'étude des moyens financiers dont disposent les différents types d'espaces est très éclairante et pose deux questions essentielles : quels sont les moyens disponibles (en fonctionnement et

investissements) ? Quelles sont les origines des ces moyens ? Nous résumerons ces deux questions par les mots quantité (de financement) et qualité. La question de la quantité est importante, car elle structure en partie les actions que les équipes de gestion des espaces protégés peuvent mettre en œuvre. La question de la qualité est également importante, car elle permet de comprendre à la fois à qui les EGAP doivent rendre des comptes mais aussi qui définit les objectifs des actions mises en place, le payeur étant souvent le décideur. Pour illustrer ce dernier propos nous reprendrons les réflexions de M.Laroussinie, chef de bureau des Parcs nationaux et Réserves au Ministère chargé de l'Environnement, au sujet de la réforme des Parcs nationaux et de leurs financements (Crépy 2004), p.14 : « Les conseils régionaux consultés, notamment sur les schémas d'extension [des Parcs nationaux] à une zone d'adhésion dans la zone périphérique, "nous ont vu venir", disant qu'on essaierait de leur faire payer l'intervention du Parc dans cette zone, et c'est vrai. D'une certaine façon, celui qui prendra le pouvoir en plus de l'Etat est celui qui apportera des moyens en plus de ceux de l'Etat. Tant que l'Etat apporte les moyens, il dispose du contrôle ».

Nous commencerons par un panorama général du contexte budgétaire des réseaux d'espaces protégés avant de nous intéresser plus spécifiquement à chacun d'entre eux.

#### Contexte général des financements des réseaux d'espaces protégés :

Le financement des espaces protégés a été marqué par une augmentation du budget du Ministère chargé de l'Environnement dans les années 99-2002, une stabilisation pour 2003 et une diminution pour 2004 et 2005. L'augmentation de la fin des années quatre-vingt dix et deux mille a permis de compenser la stagnation du budget de ce Ministère depuis la fin des années quatre-vingt et de permettre les recrutements nécessaires après l'instauration du corps des agents de l'Environnement au début des années 90. La stagnation et la diminution du budget de ce Ministère entre 2003 et 2005, intervient dans un contexte de restrictions budgétaires au niveau du Gouvernement, dans une logique de maintien des budgets au niveau des dépenses engagées effectivement par le Ministère en 2003 (soit une diminution d'environ 6,8 % et 5,2 % pour les crédits de fonctionnement et d'investissement pour 2004 et 9,4 % au total pour 2005).

La ligne budgétaire consacrée à la protection de la nature, des sites et des paysages a, quant à elle, diminué en 2004 (- 9 % pour le fonctionnement, à 109,8 millions d'euros et - 10% pour

l'investissement, à 119,1 millions d'euros<sup>55</sup>) ; Elle a augmenté en 2005 (+ 11,6% pour le fonctionnement et + 23,49% pour l'investissement). La diminution concerne essentiellement les crédits d'investissements qui ont été en partie gelés en 2003 et 2004. Ces diminutions globales ont essentiellement touché les Réserves naturelles et le Conservatoire du Littoral (en 2003 et 2004) et dans une moindre mesure les Parcs nationaux. Elles avaient pour but de dégager les moyens supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de l'animation et des documents d'objectifs de Natura 2000 (Source : rapport du Sénat sur le projet de loi de finance environnement 2004 et 2005).

Le budget des collectivités territoriales consacré à la protection de la biodiversité et des paysages a fortement augmenté entre 1998 et 2002, passant de 334 à 473 millions d'euros. Ces budgets sont consacrés principalement aux Parcs naturels régionaux, à la politique des espaces naturels sensibles des Départements et aux financements des Réserves (nationales et régionales). Les collectivités territoriales investissent donc deux à trois fois plus que l'Etat pour la protection de la biodiversité (selon que l'on prend en compte ou non les gels des budgets d'investissement du Ministère chargé de l'Environnement).

Nous allons maintenant préciser ces évolutions de financement pour les quatre grandes catégories d'espaces protégés auxquelles nous nous sommes intéressés jusqu'à présent.

#### Budget des Parcs nationaux :

Les budgets de fonctionnement des Parcs nationaux varient, pour 2002, entre 2,8 millions € (Parc national de Port-Cros) et 5,6 millions € (pour les Ecrins), la moyenne tournant autour de 4 millions €. Ces budgets de fonctionnement proviennent du Ministère chargé de l'Environnement qui dispose à ce titre d'un certain pouvoir sur la politique des Parcs nationaux (choix du Directeur du Parc, dans les missions des agents, etc.). Afin d'affermir ce pouvoir dans le contexte actuel des réformes organisationnelles des aires protégées, la stratégie du Ministère chargé de l'Environnement consiste actuellement à contractualiser avec les différents établissements publics dont il a la tutelle sur des contrats d'objectifs contre l'assurance du maintien des moyens mis à disposition (voir à ce propos l'article de Jean-Marie Petit (2004)).

---

<sup>55</sup> Il faut noter que ces fonds destinés à l'investissement sont théoriques, car ils font souvent l'objet de gel budgétaire, nous en verrons un exemple avec les réserves naturelles.

Le budget d'investissement de ces Parcs varie entre 1 et 1,7 millions € avec un budget moyen autour de 1,2 millions €. Ces crédits sont essentiellement destinés à des réalisations de caractère touristique, pédagogique ou d'amélioration des infrastructures et du cadre de vie. Cet état de fait s'explique sans doute par le fait que les acteurs locaux sont majoritaires dans les conseils d'administration des Parcs nationaux qui décident de l'allocation de ces ressources et par la nécessité de gérer l'augmentation de la fréquentation touristique a été un des points communs à tous les Parcs nationaux depuis une vingtaine d'années. Il faut également garder à l'esprit que l'accueil, la découverte du Parc et la valorisation touristique des territoires protégés par le classement en Parc national est une des motivations premières de la loi de 1960.

Quant aux crédits d'accompagnement (destinés à compenser les servitudes imposées par le classement du territoire des Communes en Parc national), ils demeurent affectés principalement à des réalisations dans les domaines du tourisme (valorisation des paysages et du patrimoine culturel) et de l'équipement (ces crédits représentent 0,68 millions d'euros par an pour la zone périphérique du PN des Pyrénées). Ceci est dû au fait que ces crédits sont abondés pour moitié par les Régions, depuis le XI<sup>ème</sup> Contrat de Plan Etat-Région, sous l'appellation d'opérations de « mise en valeur des zones périphériques » (Sévègner 1999). Celles-ci cherchent alors à rentabiliser ces fonds en les utilisant pour des opérations pouvant servir à promouvoir directement leur territoire.

De façon plus globale, les budgets des Parcs nationaux ont fortement augmenté à la fin des années 90, compensant la diminution des allocations budgétaires de l'Etat des années 80-90, allocations qui s'étaient reportées sur la revalorisation des crédits d'accompagnement dans les contrats de plan Etat-Région. Cette revalorisation a servi notamment au recrutement de personnel. Ces budgets sont restés stables sur la période 2000 – 2003. Mais à partir de 2003, si les budgets de fonctionnements sont restés stables (à 26,5 millions €), les budgets consacrés aux investissements ont fortement baissé (crédits de paiement et autorisations de programme), passant respectivement de 7,8 à 4,88 millions € (- 37,5 %) et de 7,9 à 6,07 millions € (- 23,2%).

Pour l'avenir, deux grandes questions se posent concernant les évolutions de la ligne budgétaire des Parcs nationaux dans le contexte de réforme de la loi de 1960. Premièrement, cette réforme doit permettre de débloquer les situations des trois Parcs en gestation

actuellement. Le Ministre va donc devoir négocier une augmentation conséquente de la ligne budgétaire consacrée aux Parcs nationaux (en moyenne 6 millions d'euros par Parc, si l'on prend le budget moyen des Parcs déjà créés). Or nous avons vu que le budget du Ministère est sous forte contrainte : stagnation ou régression du budget total depuis 2003 et augmentation prévisible des dépenses pour la mise en place du réseau Natura 2000. Cette augmentation ne pourra donc se faire qu'en augmentant le budget global du Ministère, en diminuant les ressources financières d'autres réseaux d'espaces protégés ou, alors, en donnant plus de pouvoir aux collectivités locales en échange d'une participation conséquente au financement de ces futurs Parcs. La seconde solution paraît peu viable, car elle serait extrêmement dommageable aux autres types d'espaces protégés, comme nous allons le voir avec l'exemple des Réserves naturelles.

Deuxièmement, la réforme de la loi sur les Parcs nationaux concerne tous les Parcs, puisqu'il est proposé l'extension de chaque Parc national autour de la zone centrale (qui pourrait s'appeler désormais zone cœur), sous la forme d'une charte à laquelle adhèreraient volontairement les Communes. Or des fonds vont être nécessaires pour négocier et animer cette charte. D'où viendront-ils ? Dans le contexte actuel, la probabilité est infime que ceux-ci proviennent majoritairement du Ministère de l'Environnement lui-même. Ce sont donc vraisemblablement les collectivités qui seront appelées à mettre la main au portefeuille et vraisemblablement ce seront elles qui « prendront le contrôle » de cette réforme, pour reprendre les termes de Laroussinie, cité en introduction de cette section.

#### Budget des Parcs naturels régionaux :

Les budgets de fonctionnement des Parcs naturels régionaux représentent en moyenne 2 105 000 €. Ils sont constitués par les contributions statutaires des collectivités membres (48 %), complétées d'une dotation forfaitaire de l'Etat (Ministère chargé de l'Environnement) de 153 000 € par Parc s'inscrivant généralement dans le cadre d'un Contrat de Plan Etat – Région, de recettes propres (7%), d'aides à l'emploi – dont les emplois-jeunes (6%) et de subventions de programmes (30%)<sup>56</sup>.

Ainsi, si l'on retire les recettes propres et l'aide à l'emploi, le fonctionnement d'un Parc est globalement financé, en prenant en compte les cotisations et les subventions de programme,

---

<sup>56</sup> Ces subventions de programme représentent des financements complémentaires destinés à mettre en œuvre des opérations spécifiques (réserves naturelles, Natura 2000) pour animer et appuyer des programmes en lien avec leurs collectivités ou d'autres partenaires. Ce budget est variable d'un Parc à l'autre et selon les années. Ses subventions proviennent des Régions (39%), de l'Etat (20%), des Départements (17%), de l'Europe (13%) et des EPCI et communes (2%).

par : les Régions (39%), les Départements (19%), l'Etat (13%), les Communes (8%) et l'Europe (4%). On remarque que l'Etat, qui est le troisième financeur des Parcs naturels régionaux n'a pas de place au sein du conseil d'administration et ne donne son avis qu'au moment du classement et lors de la révision de la charte du Parc, c'est-à-dire tous les dix ans. De même les Régions et les Départements (principaux financeurs), sont généralement représentés de manière minoritaire, puisque le principe de représentativité au sein du syndicat mixte fait que le collège des Communes est surreprésenté, chaque Commune possédant une à deux voix. Cet état de fait a pour conséquence que plusieurs Conseils régionaux s'interrogent sur l'intérêt d'être le principal financeur de Parcs naturels où ils n'ont qu'un faible pouvoir de décision. Une plus forte décentralisation accompagnée d'un désengagement de l'Etat de la politique de protection de la nature vers les Régions, sans changement de la représentation au sein des syndicats mixtes, pourrait aboutir à une remise en cause de l'existence de plusieurs Parcs régionaux.

#### Budget des Réserves nationales :

Le budget moyen d'une Réserve reste faible en regard des deux catégories jusque là présentées. Le budget de fonctionnement des Réserves nationales est abondé pour 53 % par le Ministère chargé de l'environnement et pour 16 % par les collectivités. Pour le budget d'investissement, le Ministère de l'Environnement apporte 44 % de ces dépenses et les collectivités 19,4 %. Si l'on prend comme chiffre de référence moyen les 10,5 millions € apporté par le Ministère en budget de fonctionnement pour la période 2003-2005, cela amène à un budget total de fonctionnement de 19,81 millions €. Réparti entre les 154 Réserves du réseau, on arrive à un budget moyen de fonctionnement de 128 000 euros par Réserve. Ce montant est à ramener aux 500 000 ha protégés par les Réserves nationales, soit 3200 ha par Réserves, en moyenne. Par le même calcul, on obtient pour les crédits d'investissements (4,65 millions € en moyenne pour le Ministère de l'Environnement entre 2003 et 2005) un budget moyen de 69 000 € par Réserve. Cependant, sur ce dernier chiffre, il faut garder en tête qu'en 2003 l'Etat n'avait débloqué aucune autorisation de programme sur les 2,74 millions € prévus. Cette situation avait profondément grevé les projets d'investissements, les co-financeurs ne pouvant s'engager dans ces conditions (source : rapports sur les projets de loi des finances environnement 2004 et 2005).

Mais ces budgets moyens masquent des situations très fortement contrastées. Certaines Réserves disposent des ressources suffisantes pour assurer leur action et se maintenir à flot en cas de baisse des subsides de l'Etat (ressources provenant de l'organisme gestionnaire ou de

partenaires : Parc naturel régional, Parc national, office des forêts, collectivités territoriales), alors que d'autres souffrent d'un manque cruel de moyens et sont fortement touchées par les aléas budgétaires.

Les budgets des Réserves nationales sont ceux qui ont le plus souffert, avec ceux du Conservatoire du Littoral, durant ces trois dernières années, avec deux fortes baisses en 2003 et 2004. Celles-ci ont touché les crédits de fonctionnement (-7%) comme les crédits d'investissement (autorisations de programmes annulées) et l'augmentation prévue pour 2005 permet seulement de rattraper le niveau prévu initialement pour 2003. Cette situation a créé de sérieux problèmes dans de nombreuses Réserves nationales (voir par exemple le communiqué de presse de Bretagne Vivante du 25 juin 2003) dans un contexte marqué par la sortie générale du dispositif emplois jeunes et le surcoût lié à la mise en place d'une convention collective qui vise à harmoniser et revaloriser le statut des personnels des Réserves.

Le cas des Réserves nationales marque donc une crise de confiance entre les gestionnaires de Réserves nationales et l'Etat dans un contexte financier morose et après la précipitation de l'Etat dans la réforme du statut des Réserves volontaires, transformées en Réserves régionales par la loi démocratie de proximité de 2003 sans débat ni moyens transférés aux Régions.

Cette situation va sans doute rapprocher plus encore les gestionnaires de Réserves des collectivités locales, qui sont un de leurs principaux financeurs, d'autant plus que ces dernières mettent souvent à leur disposition locaux et matériels.

#### Budget des sites Natura 2000 :

Les budgets consacrés à Natura 2000 comprennent la mise en place du réseau, la réalisation et le suivi des documents d'objectifs (1300 documents sont prévus d'ici à 2008) et la contractualisation des mesures de gestion (mesures agri-environnementales, mesures de gestion forestière et mesures de gestion zones humides et landes, avec à terme 63 000 contrats prévus). Le budget nécessaire au fonctionnement du réseau Natura 2000 est estimé par le Ministère chargé de l'Environnement à 370 millions d'euros en année pleine, c'est-à-dire à partir de 2010 quand l'ensemble des contrats sera opérationnel (Le Grand 2003). Il se répartit de la manière suivante :

- 50 millions d'euros pour le financement de l'animation et la réalisation des documents d'objectifs,

- 320 millions d'euros pour le financement des contrats Natura 2000 (pour 63 000 contrats agricoles, forestiers et autres).

Il a été négocié que les mesures agri-environnementales soient prises en charge par le Ministère chargé de l'Agriculture tandis que les mesures de bonne gestion forestière, des zones humides et landes soient à la charge du Ministère chargé de l'Environnement avec l'aide de financements européens. Cependant la transformation des CTE en CAD a fortement réduit les opportunités pour les acteurs négociant autour des DOCOB puisque, d'une part, les CAD limitent les solutions disponibles à deux mesures agri-environnementales par territoire (et trois catégories de mise en œuvre par mesure) et que, d'autre part, ces contrats ne sont pas compatibles avec les mesures telles que la prime à l'herbe dont les montants sont importants et les contreparties environnementales exigées plus faibles (voir par exemple l'audition de Réserves naturelles de France, p.73, Legrand, *op. cit.*). A terme, une crainte supplémentaire concerne les contrats agri-environnementaux puisque, si l'on se fie à l'estimation du Ministère de l'Environnement, les sites Natura 2000 risquent d'absorber à eux seuls l'ensemble de l'enveloppe disponible, privant le reste du territoire de ces mesures.

Pour les années 2004 et 2005, ces financements ont été respectivement de 17,84 millions € et 21,1 millions € pour le Ministère de l'Environnement, soit une augmentation de 18,2%. Ces montants ne prennent pas en compte les montants du Ministère de l'Agriculture qui prend en charge les contrats d'agriculture durable. Ces augmentations visaient à répondre directement aux craintes exprimées par les acteurs de la mise en œuvre de Natura 2000 sur le manque de financements pour assurer l'animation des sites, la rédaction des DOCOB, le financement des contrats et leur évaluation. Mais, si l'on compare les fonds actuellement budgétés pour la mise en œuvre de Natura 2000 aux 370 millions € nécessaires à son fonctionnement à plein pour 2010, on ne peut que constater l'écart énorme qui existe encore. On peut donc supposer qu'à terme, soit ce réseau sera mis à mal par le manque de financements disponibles pour mettre effectivement en œuvre les contrats, crainte qui revient très souvent chez les acteurs de ce réseau (voir par exemple les retranscriptions de leurs auditions dans Le Grand, *op. cit.*), soit les collectivités territoriales seront appelées à mettre la main au portefeuille.

### Conclusion :

Pour conclure provisoirement sur l'aspect financier de l'organisation des réseaux d'espaces protégés, notre analyse a montré qu'au cours des années 1980 à 2000, l'on était passé d'une situation où l'Etat était le principal financeur des réseaux d'espaces protégés en France à une

situation où les collectivités sont devenues les principaux bailleurs. A cet égard, les Parcs naturels régionaux représentent bien cette tendance. Ainsi, en 1972, les aides de l'Etat représentaient 43 % de leur budget, pour passer à 18% en 1976 et finalement ne représenter plus que 10% actuellement (Parcs naturels régionaux de France 2005a). Mais ce renversement de tendance traduit en réalité deux évolutions :

- Premièrement, un investissement progressif des collectivités territoriales dans la conservation de la biodiversité depuis les années quatre vingt, avec l'appropriation des politiques des Parcs naturels régionaux (pour les Régions), des espaces naturels sensibles (pour les Départements) et dans une moindre mesure des Réserves naturelles nationales<sup>57</sup> ou de la gestion de certains sites (exemple des sites du Conservatoire du Littoral).

- Deuxièmement, l'extension régulière de ces réseaux et la mise en œuvre de nouvelles politiques de conservation de la biodiversité, dans un contexte où les ressources budgétaires du Ministère chargé de l'Environnement sont limitées, se sont faites, et se feront très probablement, en sollicitant le concours financier à la fois du Ministère de l'Agriculture, pour les politiques agri-environnementales, et, surtout, des collectivités locales.

Cet élargissement des financeurs a eu pour conséquence une division du pouvoir et du contrôle entre ces différents acteurs sur les objectifs de ces réseaux ainsi que sur les missions des équipes d'espaces protégés. Il s'en est suivi un effacement progressif de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales et un rapprochement des réseaux et des équipes d'espaces protégés vers ces mêmes collectivités. Concrètement, cette évolution s'est traduite par un investissement progressif par les EGAP dans les objectifs partagés par les acteurs de leur territoire, c'est-à-dire les missions de gestion de la biodiversité (mesures agri-environnementales et génie écologique) et de valorisation pédagogique, récréationnelle et touristique de la conservation de la nature.

#### D – La question foncière.

Le dernier point de l'organisation des réseaux d'espaces protégés que nous voudrions aborder est la question de la propriété foncière. Cette question est centrale quelles que soient les différentes catégories d'espaces considérées. En effet, le fait que les différents réseaux d'espaces protégés soient très rarement propriétaires des terrains où ils interviennent les place

---

<sup>57</sup> On pourra noter l'exemple donné par Millian (*op cit*) des dix réserves naturelles nationales des Pyrénées Orientales pour lesquelles le Conseil général et la Région Languedoc-Roussillon alimentent 70% du budget.

*de facto* en position de dialogue, concertation et négociation avec les propriétaires des terrains ou les détenteurs des droits d'usages.

Nous illustrerons ici notre propos avec le cas des Parcs nationaux car il est à cet égard exemplaire. Les Parcs nationaux français ne sont que pour une très faible part classés en propriété de l'Etat. C'est un choix stratégique délibéré qui a été fait lors de la création des premiers Parcs nationaux pour ne pas fragiliser les exploitations en achetant des terres agricoles. Par exemple, les Parcs des Pyrénées et de la Vanoise n'ont la maîtrise foncière que d'à peine 1% de leur territoire. De ce fait, du moment où il y a réglementation, il sont amenés à exercer une autorité sur les terrains d'autrui. Les contraintes imposées par la réglementation des Parcs sont considérées comme des servitudes publiques pour les propriétaires et peuvent donc à ce titre leur donner droit à compensation. Ainsi, contrairement à ce qui est souvent affirmé, les EGAP ne peuvent rien imposer, au delà du respect de la réglementation fixée dans le décret d'origine du Parc, aux acteurs territoriaux des Parcs nationaux. Dès lors, négociation, concertation et contrats sont les moyens nécessairement mis en œuvre pour agir sur les terrains des autres.

Pour faciliter l'action des équipes de gestion d'espaces protégés à long terme, il a été régulièrement proposé (Pisani 1983; Giran 2003) la création d'un Conservatoire national du paysage qui, sur le modèle du Conservatoire du Littoral, permettrait à l'Etat d'acheter des terrains dans les espaces protégés. Un premier pas dans ce sens avait été fait avec la loi Barnier de 1995 qui instaurait un droit de préemption pour les Parcs nationaux. Mais il semble que cette proposition n'ait pas été retenue, d'après Laroussinie (Crépy, *op. cit.*) : « Le rapport Giran avait soulevé cette question d'acquisition en disant qu'il fallait pouvoir [...] disposer d'une agence foncière pour régler la question du foncier une fois pour toute. Et cela, très clairement, a été arbitré négativement. On n'a pas eu l'autorisation de mettre cette disposition dans le projet de réforme, sans doute Parce que cela coûterait trop cher ».

Si cette question du foncier est à considérer pour chaque espace protégé, la situation la plus courante est celle d'une équipe de gestion qui agit pour la conservation de la biodiversité sur des territoires où elle n'est pas propriétaire. Il lui est alors difficile d'imposer ses choix aux acteurs territoriaux. Mais, encore une fois, ce choix a également abouti à l'instauration d'un équilibre entre une équipe qui doit négocier la prise en compte des enjeux environnementaux et les acteurs qui tirent profit de l'espace protégé.

## E - Conclusion.

L'analyse de l'organisation des espaces protégés montrent que le système français a, dès le départ, été orienté vers l'articulation au sein même de l'institution entre les intérêts environnementaux, représentés par l'Etat, les APN et les scientifiques, et les intérêts sectoriels territoriaux, représentés par les élus et les représentants des acteurs socio-économiques. Cette articulation a plus ou moins bien fonctionné et a été soumise à de nombreuses critiques. Les évolutions récentes et celles que l'on peut projeter à moyen terme (d'après les discussions sur la réforme du patrimoine naturel) montrent que, aussi bien dans l'organisation que dans leur financement, les réseaux d'espaces naturels se rapprochent de plus en plus des collectivités.

Le rôle de l'Etat a donc évolué vers celui de garant de la cohérence nationale de ces réseaux (par exemple par l'émission de documents types : cahier des charges des DOCOB, cahiers de gestion des habitats ; et contrats d'objectifs avec ses établissements publics) et financeur. Cette évolution pose plusieurs questions : l'Etat sera-t-il capable d'apporter effectivement les financements prévus ? Sera-t-il crédible pour mener une politique nationale cohérente sur un territoire national où les collectivités voient leurs pouvoirs et leurs exigences grandir ?

Il faut néanmoins garder à l'esprit que les études de sociologie des organisations ont montré que la structure des organisations est le plus souvent moins discriminante que ne le suppose le raisonnement. Ainsi, des structures aux organisations très différentes réussissent également bien. Il est sans doute illusoire de penser qu'il existe un optimum structurel en fonction d'un contexte environnemental donné (Friedberg, 1993, p.94-96). La sociologie des organisations a également montré que la structure effective des organisations résulte à la fois de règles formelles qui encadrent sa création, de son environnement et des choix stratégiques opérés par ses dirigeants dans l'affectation des ressources disponibles. Nous porterons donc une attention particulière à ces choix stratégiques et nous verrons leur part, au-delà des explications basées sur la seule structure formelle de tel ou tel espace protégé, dans la compréhension des succès ou échec d'un espace protégé donné sur la prise en charge d'un problème d'environnement donné.

### **2.2.c L'EGAP, un acteur d'environnement ?**

Nous avons vu que dans la perspective de l'ASGE, l'acteur d'environnement est caractérisé par son rôle fonctionnel d'acteur de changement. Il n'est donc pas défini par son statut institutionnel, par l'affichage d'une mission environnementale ou par un simple engagement en faveur de l'environnement. En effet, ce n'est pas parce qu'il s'est fixé une telle mission ou

un tel engagement ou encore parce qu'il possède un tel statut qu'il passe forcément à l'action. Ainsi, dans le cas des espaces protégés, ce n'est pas parce qu'il existe sur un territoire un zonage, des outils de conservation et une équipe de gestion qu'il y a automatiquement une intention de changement en faveur de l'environnement. En fonction des situations, l'EGAP peut aussi se comporter comme un acteur de développement, d'intégration ou choisir de ne pas agir, toujours par rapport à un problème environnemental donné. Il faut donc garder à l'esprit que la présence d'une EGAP sur un territoire ne conduit pas forcément à une intention de changement en faveur de l'environnement.

Dès lors si le premier élan voudrait que l'on considère l'EGAP comme un acteur spécialisé dans l'environnement, tel n'est pas forcément toujours le cas. Nous partirons de l'hypothèse que le statut de l'espace protégé donne à son équipe de gestion une mission d'environnement. Notre objet est de voir comment celle-ci est mise en œuvre effectivement ?

#### **2.2.d L'acteur d'environnement entre conflit et collaboration**

Il est important de noter le rôle central que tient le couple conflit/collaboration - ou pression/intégration - dans la perspective de l'ASGE. Cette place s'explique par l'intérêt que nous portons aux cas de gestion de l'environnement où la principale cause de l'inaction n'est pas due à une incertitude sur les actions à mener ou sur une mauvaise coordination de l'action collective<sup>58</sup>. Ainsi, lorsqu'il existe une réticence passive ou active des acteurs envers le changement, conflit et pression sont le moteur du changement. Si l'on comprend aisément que le conflit tient une place primordiale pour amener les responsables d'une dégradation environnementale à changer, il ne faut pas non plus oublier la place de la collaboration. En effet, une fois que la pression établie par l'acteur d'environnement a permis d'obtenir un changement, il s'ensuit généralement une phase constructive de recherche des solutions à mettre en œuvre pour obtenir effectivement le changement désiré. Ce couple pression-intégration peut être fait par un seul acteur d'environnement ou il peut être dissocié (au sein même de l'organisation de l'acteur d'environnement ou entre plusieurs acteurs associatifs par exemple).

Nous porterons donc une attention particulière, dans nos travaux, sur la place de ce couple au sein de l'organisation des EGAP : pression et intégration sont-elles le fait d'une personne

---

<sup>58</sup> Dans ces cas, des théories en terme d'apprentissage collectif peuvent s'avérer plus performantes.

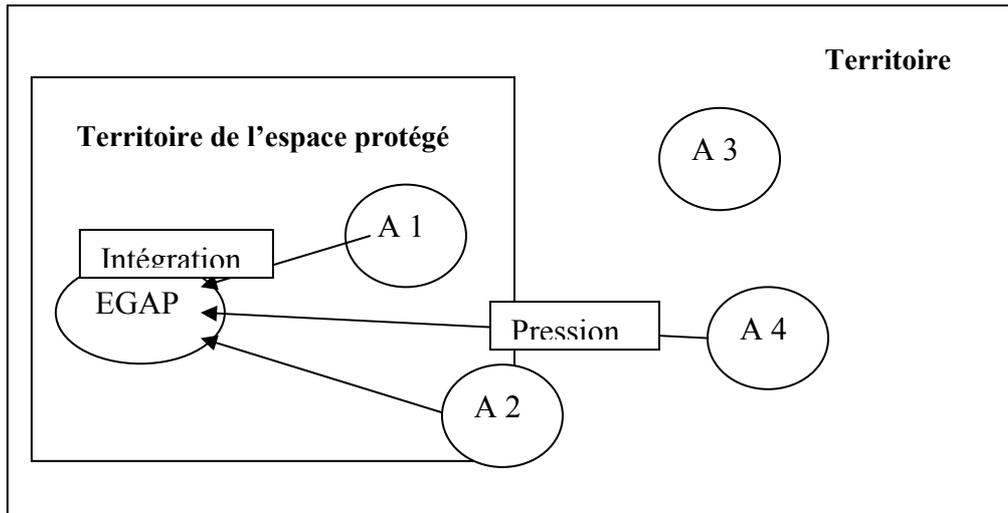
unique ? Sont-elles dissociées en interne à l'organisation ? Sont-elles dissociées au sein de la filière environnementale (entre une association environnementale et l'EGAP, par exemple) ?

### **2.3 L'EGAP, un acteur d'environnement territorialisé.**

Contrairement à l'acteur d'environnement tel qu'il est généralement entendu dans l'ASGE, (acteur sectoriel qui fait pression pour une intégration de sa préoccupation environnementale), l'EGAP dispose d'une assise territoriale. Nous approfondirons les implications de cette territorialité, à la fois sur le plan théorique de l'ASGE, mais aussi d'un point de vue organisationnel.

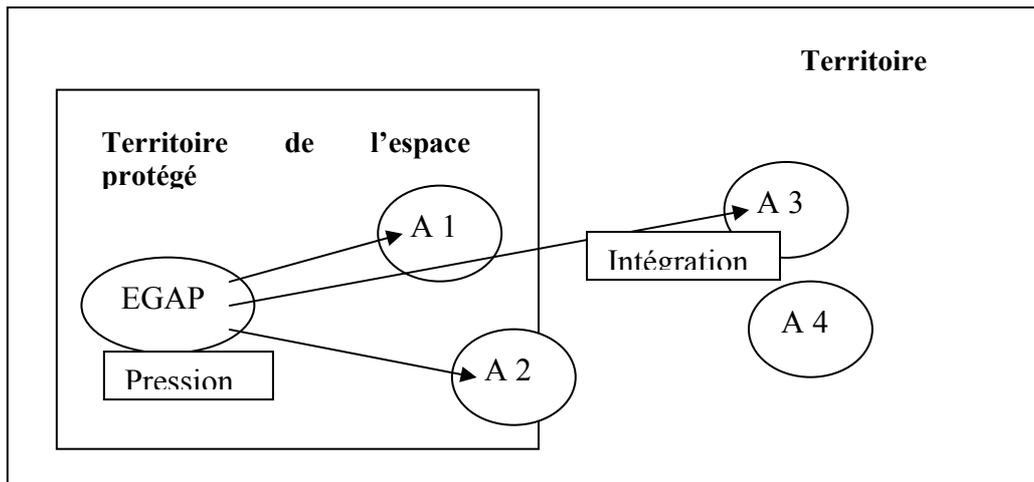
#### **2.3.a L'acteur d'environnement territorialisé dans la perspective de l'ASGE**

Nous voudrions ici aborder la territorialisation des EGAP comme la dynamique d'introduction de l'acteur d'environnement dans le jeu de l'action collective. En effet, pour l'acteur d'environnement territorialisé, c'est le fait de bénéficier d'une maîtrise partielle sur un espace qui lui permet d'entrer en interaction avec les autres acteurs du territoire. Cette mise en interaction peut se faire à la fois avec les acteurs utilisant l'espace dont l'EGAP a la maîtrise mais aussi avec les acteurs extérieurs à cet espace. Les deux schémas suivants (2 et 3) illustrent au niveau théorique de l'ASGE comment la territorialisation permet à l'EGAP d'entrer et de participer aux interactions qui fondent l'action collective. Premièrement, le fait de disposer d'un territoire et donc de contrôler, au moins en partie, l'accès à ses ressources va lui permettre d'entrer en interaction avec les acteurs intéressés par celles-ci ou par l'accès à l'espace même. Comme le montre la figure 6, les acteurs (A1, A2 et A4, qui peuvent représenter un éleveur, un groupement de chasseurs ou encore une association de randonnée) vont faire pression sur l'EGAP soit pour conserver l'accès qu'ils avaient auparavant sur ces ressources, soit pour obtenir un nouvel accès à une partie de celles-ci.



**Figure 6 : l'EGAP comme acteur intégrateur des intérêts sectoriels des acteurs territoriaux (A1, A2 et A4) au sein de l'espace protégé.**

Mais de manière complémentaire, en répondant aux attentes des acteurs territoriaux, l'EGAP va pouvoir faire pression à son tour pour que ceux-ci intègrent ses attentes environnementales. C'est ce que montre la figure 7. Théoriquement et pratiquement, il n'y a pas de raison pour que cette intégration ait lieu seulement au niveau du territoire de l'espace protégé. Elle peut se dérouler en dehors de cette espace. Prenons l'exemple suivant : une Réserve possède l'équipement (un gyrobroyeur) et les moyens humains pour maintenir ouverts certains milieux. Elle peut tout à fait mettre ces moyens à disposition d'une association de chasse, hors de son territoire, qui souhaite ainsi favoriser l'habitat de plusieurs espèces chassables, et obtenir en échange que ceux-ci ne chassent pas sur une parcelle dont ils possèdent les droits dans la zone de la Réserve. Nous nous opposons ici à la thèse selon laquelle la territorialisation de la conservation de la biodiversité conduirait nécessairement à sa dégradation en dehors de la zone protégée.



**Figure 7 : l'EGAP comme acteur sectoriel, porteur de l'intérêt environnemental au sein du territoire dans lequel il est inséré.**

Ainsi, le classement d'un territoire en statut de protection va permettre l'existence d'une double dynamique de pression / intégration. Dans une première dynamique interactive, l'EGAP va intégrer les pressions qu'elle subit de la part des acteurs territoriaux et dans une seconde, elle va à son tour pouvoir faire pression sur les acteurs, de son territoire ou dans son territoire d'influence, pour qu'ils intègrent ses attentes environnementales.

Friedberg (Friedberg 1993), dans la continuité de ses travaux avec Crozier (Crozier et Friedberg 1977), a montré que l'action sociale est médiatisée par un ensemble plus ou moins stabilisé de jeux dont les règles et les mécanismes de régulation structurent les processus d'interaction (échange et négociation) à travers lesquels les acteurs concernés règlent et gèrent leurs dépendances mutuelles. Ces jeux forment un ordre local, ordre qui est forcément contingent. Or, dans ce système d'action concret, pour qu'aient lieu les premiers échanges, il faut qu'il existe une première structuration du contexte d'action des acteurs. Transposé dans le domaine de la protection de l'espace, cette première structuration correspond à la phase de territorialisation de l'acteur d'environnement. C'est-à-dire à l'ensemble des négociations qui vont avoir lieu entre les acteurs qui militent pour la mise en place d'un espace protégé, les acteurs du territoire concernés par cet espace et les acteurs régulateurs qui arbitreront la forme définitive de l'accord. Cet accord concerne à la fois l'organisation formelle de l'espace protégé et la place qu'elle donne aux acteurs territoriaux, son périmètre d'intervention, ses moyens et les sujétions qui sont imposées au territoire. Ce sont donc les négociations qui

encadrent la territorialisation de l'acteur d'environnement qui lui permettent d'entrer dans le jeu de l'action collective, car elles favorisent l'établissement du cadre général qui structurera les interactions entre les acteurs.

Dans le paragraphe suivant, nous verrons d'abord comment l'organisation des espaces protégés traduit dans sa forme cette négociation première entre intérêts environnementaux et intérêts sectoriels territoriaux. Ensuite, ces mêmes travaux de la sociologie des organisations ont montré que s'il existe des règles qui structurent le champ social de l'action, il existe en permanence des jeux pour renégocier ces règles. Dans un second paragraphe, nous verrons comment opèrent ces jeux au sein de l'organisation pour renégocier ces règles et nous verrons que finalement ce sont ces jeux qui permettent la double dynamique d'intégration et de pression entre l'EGAP et les acteurs de son environnement.

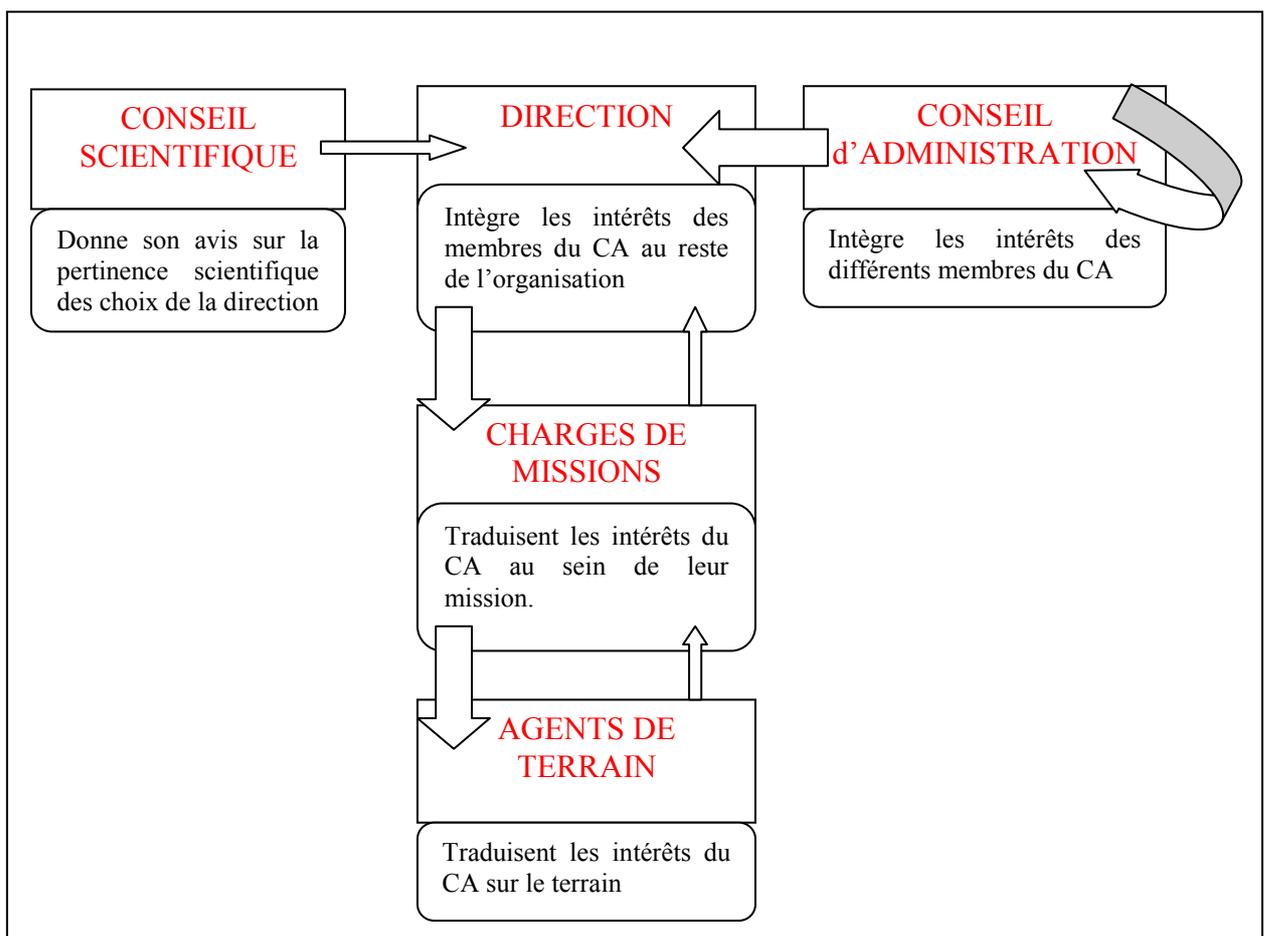
### **2.3.b Les implications organisationnelles de la territorialisation sur les équipes de gestion des espaces protégés.**

Cette dynamique de pression (des attentes environnementales de l'EGAP) / intégration (des attentes des autres acteurs du territoire) se traduit au sein même de l'organisation de l'équipe de gestion.

En ce qui concerne la dynamique intégrative (des intérêts des acteurs territoriaux), comme nous l'avons déjà montré dans la partie précédente, le législateur a privilégié le plus souvent une structure organisationnelle qui institutionnalise l'articulation entre les membres de l'EGAP et des acteurs sectoriels ou intégrateurs du territoire. La figure 8 montre le rôle du conseil d'administration (du comité de pilotage ou des comités consultatifs) comme unité organisationnelle intégratrice des intérêts des autres acteurs du territoire au sein de l'EGAP. La territorialisation se traduit dans le fait que ce sont des acteurs concernés par l'existence de l'espace protégé qui composent préférentiellement ces conseils d'administration (élus, représentants socio-professionnels, naturalistes, administrations déconcentrées, etc.). Ce sont ensuite les pouvoirs que ces conseils d'administration possèdent sur l'équipe de direction et sur l'équipe de terrain (affectation budgétaire, définition des missions de la direction, validation des documents de planification, évaluation de l'action de l'équipe de direction et de terrain), qui vont permettre la traduction de cette première intégration des intérêts présents sur le territoire dans les missions de l'équipe de direction. Celle-ci transmet à son tour cette intégration auprès des Chargés de missions et des agents de terrain, qui mettent en œuvre les

programmes d'action définis par la direction à partir des objectifs fixés par le conseil d'administration.

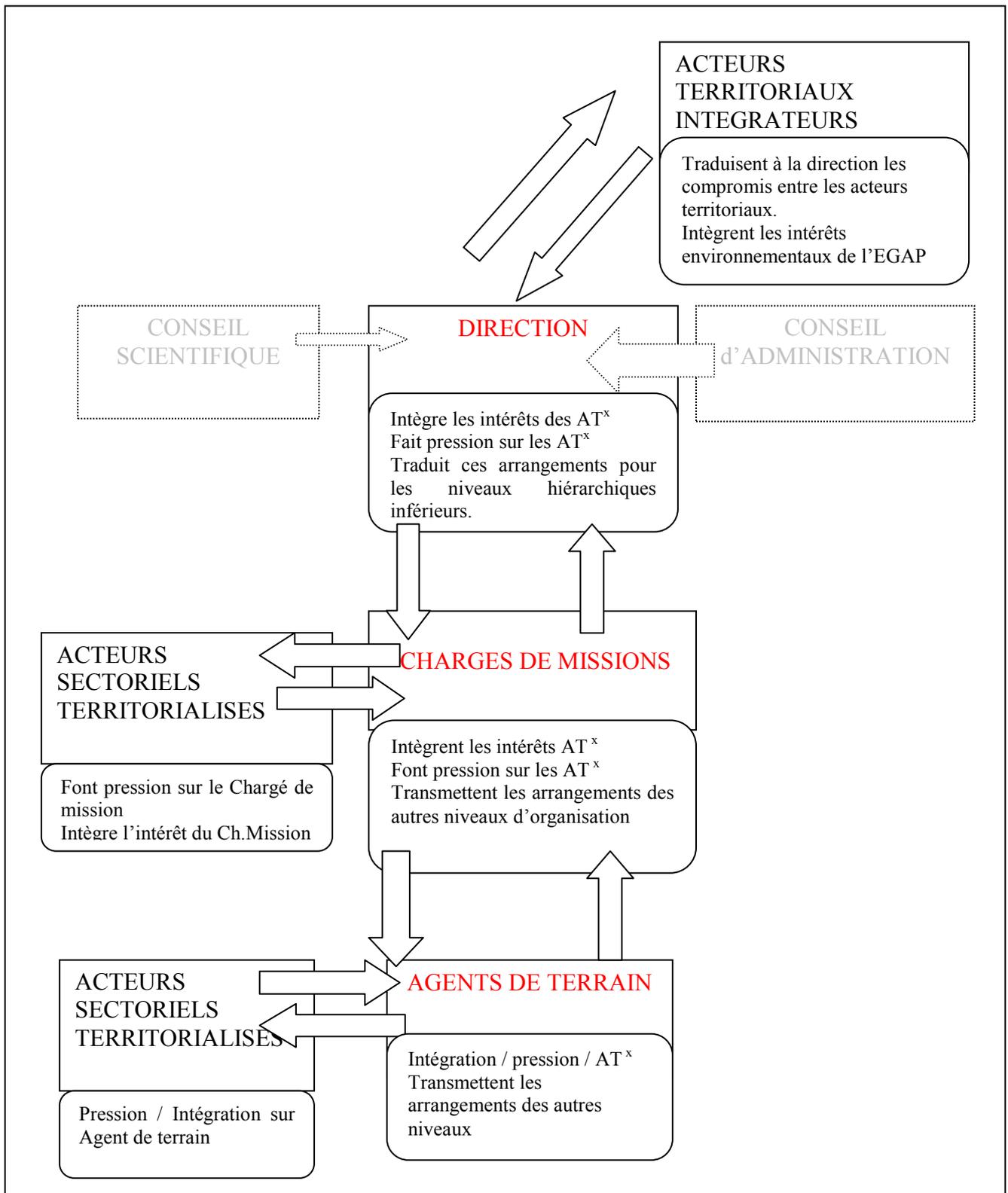
La première dynamique d'intégration des attentes des acteurs territoriaux est donc interne à l'organisation des EGAP, par l'intermédiaire du conseil d'administration. Dans cette organisation, le pouvoir du conseil d'administration est contrebalancé par le conseil scientifique et le contrôle que peut garder l'Etat (tutelle, contrats d'objectifs, etc.). Ainsi la direction peut demander les recommandations du conseil scientifique sur certaines décisions du conseil d'administration pour tenter d'influencer les choix qui ne lui paraîtraient pas judicieux.



**Figure 8 : Première intégration interne des intérêts des acteurs territoriaux, à travers le conseil d'administration.**

Il y a donc dans la définition même de l'organisation des espaces protégés une première structuration des règles qui permet de stabiliser les échanges. Le processus de négociation autour de la structure mise en place est cette « première négociation ». Mais les acteurs

jouent pour renégocier ces règles. Car c'est au travers de ces jeux qu'ils vont se créer les marges de manœuvre nécessaires pour trouver les accords qui leur permettront d'agir dans leurs intérêts. Nous allons maintenant montrer que cette dynamique d'intégration ne se traduit pas seulement dans l'organisation interne de l'espace protégé mais qu'elle a également lieu de manière externe. La figure 9 montre comment la territorialisation et l'organisation type de l'acteur d'environnement permettent une intégration des intérêts sectoriels des acteurs territoriaux ainsi que des compromis entre les différents intérêts en présence aux différents niveaux hiérarchiques de son organisation. En retour, cette territorialisation autorise des stratégies de pression-intégration de l'EGAP sur les acteurs territoriaux aux différentes échelles du territoire.



**Figure 9 : Traduction externe des stratégies de pression / intégration au sein de l'organisation de l'EGAP, du fait de sa territorialisation.**

En effet, la création d'un espace protégé apporte des moyens nouveaux (règles, hommes et financements) sur un espace, tout en légitimant l'action au nom de l'intérêt environnemental. On retrouve aux différents niveaux hiérarchiques de l'organisation de l'espace protégé des hommes (au sein de la direction, des Chargés de mission et des agents de terrain) chargés de mettre en œuvre un programme de protection et de conservation du patrimoine. Or ceux-ci ne remplissent pas leurs objectifs de façon autonome. D'une part, ils sont en interactions avec les acteurs du territoire concernés par leurs missions pour transcrire effectivement en actions leurs objectifs. Ils font donc pression sur ceux-ci pour qu'ils intègrent en partie ces objectifs dans leurs actions de gestion, mais ils sont par là même également perméables aux intérêts de ces acteurs avec qui ils collaborent. D'autre part, ils sont en interaction avec les autres niveaux organisationnels de l'EGAP à qui ils transmettent les compromis qu'ils ont passés avec leurs partenaires. Ainsi, comme le décrit Friedberg, c'est la « perméabilité des frontières organisationnelles » qui permet à cette deuxième dynamique de pression / intégration d'avoir lieu (Friedberg 1993). En effet, la sociologie des organisations a montré qu'il n'est pas possible de considérer que la façon dont une organisation gère ses relations avec son environnement ne dépend que de sa structure formelle ou de l'évaluation que ses dirigeants font des problèmes ou des exigences auxquels l'organisation est confrontée et des choix structurels qui sont opérés en conséquence. « Elle est, au contraire, le résultat de la façon dont tous les individus qui composent l'organisation toute entière, du haut en bas de la hiérarchie, perçoivent et analysent les opportunités et contraintes existant « objectivement » dans l'environnement et décident de les intégrer à leur comportement » (idem, p.100). Cette intégration du contexte environnemental se fait pour chaque membre de l'organisation par l'établissement de relations avec des partenaires extérieurs. En effet, les acteurs d'une organisation interagissent, non pas avec un environnement abstrait, mais avec un nombre limité d'acteurs concrets. Ce sont les « relais » (Crozier et Friedberg, 1977) ou « porte parole » (Akrich, Callon et Latour, 1982) de certains segments de l'environnement au sein de l'organisation. Ils permettent, à tous les niveaux de l'organisation, de mettre en place des relations plus permanentes d'échange et de pouvoir avec ces acteurs qui représentent l'environnement. L'organisation se sert donc de ces relais ou porte-parole pour réduire son incertitude face à son environnement et pour la négocier en partie. Mais cette relation n'est pas neutre, elle permet à l'organisation de faire intégrer certaines de ses exigences dans son environnement en échange d'une intégration partielle des attentes de ses partenaires extérieurs. Cette mise en relation de l'organisation avec son environnement va donc conditionner la manière dont l'organisation va percevoir les problèmes et va pouvoir s'en

saisir. Ainsi, il n'est pas dit que l'équipe de gestion d'un espace protégé se saisisse d'un problème jugé a priori trop porteur de conflits. Elle pourra préférer s'assurer la continuité de relations stabilisées avec ses partenaires traditionnels et ne voudra pas risquer de perdre les acquis déjà mis en place au travers de ces relations. Cette position pouvant évidemment causer des tensions en interne entre les différents niveaux d'organisation. « C'est donc un processus d'interstructuration qu'il faut analyser et comprendre, ce qui impose d'opérer un véritable déplacement de l'objet d'étude. Au lieu de s'interroger sur une organisation soumise aux influences de son environnement, il faut d'emblée chercher à comprendre les mécanismes de régulation qui gouvernent l'ensemble du système organisation / environnement et qui conditionnent les réponses que les membres de l'organisation, comme les acteurs de l'environnement, peuvent apporter aux contraintes et aux opportunités qu'ils perçoivent dans leur contexte commun d'action » (idem, p.103). Les conséquences de ce déplacement de l'objet d'étude oblige à revoir les analyses portées sur la structure formelle des organisations, car elle remet en cause la notion de frontière au sein des organisations. Ce changement d'angle d'analyse a deux conséquences pour notre travail :

- premièrement, il oblige à étudier l'action des équipes d'espace protégé dans le contexte spécifique où elles sont plongées,
- deuxièmement, il suppose également de comprendre les liens concrets et les régulations qui se sont établis entre les membres de l'EGAP et leurs partenaires territoriaux pour comprendre les réussites et les échecs des actions de conservation de la biodiversité étudiées.

Toujours dans la perspective de l'ASGE, on trouve deux types d'acteurs avec qui les membres des EGAP interagissent : les acteurs territoriaux intégrateurs (Maires, Président de conseil général ou de conseil régional, Préfet) et les acteurs sectoriels territorialisés (agriculteurs, forestiers, professionnels du tourisme, randonneurs, habitants, etc). Dans notre schéma, nous n'avons représenté que les interactions entre, d'une part, la direction et les acteurs territoriaux intégrateurs et, d'autre part, entre les chargés de mission, les agents de terrain et les acteurs territoriaux sectoriels. Mais, cette représentation est simplificatrice et un Chargé de mission peut tout à fait interagir avec un Maire ou un Président de conseil général. Cette distinction entre acteur intégrateur et acteur sectoriel permet en fait de différencier deux types d'interactions. D'un côté, les acteurs sectoriels et les membres de l'EGAP vont rechercher prioritairement l'ajustement d'intérêts par la collaboration et/ou le conflit. De l'autre avec les acteurs intégrateurs, les membres de l'organisation vont chercher à faire peser l'intérêt

environnemental dans les arbitrages décisionnels et ils vont intégrer les arbitrages réalisés entre intérêts divergents au niveau du territoire.

### **2.3.c Les implications institutionnelles de la territorialisation des espaces protégés.**

D'un point de vue institutionnel, l'assise territoriale donne aux équipes de gestion des espaces protégés la possibilité de participer et de donner leur avis dans les politiques d'aménagement du territoire. Par exemple, pour les Parcs nationaux, ceux-ci peuvent participer aux comités de massif, donner leur avis pour les plans locaux d'urbanisme, les schémas de cohérence territoriale, les unités touristiques nouvelles, ils ont également la possibilité d'adhérer à des syndicats mixtes compétents pour l'aménagement, le développement ou la protection d'une ou plusieurs vallées ou du massif local concerné. Leurs domaines d'action sont au premier chef le milieu naturel mais ils peuvent donner un avis motivé sur des domaines tels que l'agriculture, la chasse et la pêche, le tourisme et l'architecture traditionnelle en relation avec des préoccupations d'environnement. De même pour les Parcs naturels régionaux, les collectivités adhérentes doivent veiller à ce que leur documents d'urbanisme soient compatibles avec les objectifs fixés dans la charte.

#### **Conclusion :**

La territorialisation de l'acteur d'environnement par le zonage d'un territoire en protection permet à cet acteur, sectoriel, d'intégrer l'intérêt environnemental aux intérêts sectoriels déjà présents dans cet espace. Cette intégration se fait de trois façons. La première, formelle, permet aux EGAP de participer et de donner leurs avis dans certaines institutions ou lors des procédures de programmation de l'aménagement du territoire. La seconde organisationnelle, comme nous l'avons vu dans la section précédente, agence un équilibre entre les intérêts environnementaux et sectoriels. La troisième est opérationnelle. En effet, la mise en œuvre concrète de la politique de conservation par une équipe, légitime pour le faire dans un espace donné, va permettre de créer des liens avec les acteurs de ce territoire qui vont intégrer en partie les objectifs environnementaux portés par l'EGAP.

Mais à cette première dynamique, se superpose une dynamique inverse qui permet l'intégration partielle des intérêts des acteurs du territoire au sein des espaces protégés. Au point de vue formel, la participation des acteurs territoriaux au conseil d'administration leur permet d'avoir leur mot à dire sur les orientations et les actions des espaces protégés. Ensuite,

dans leur action quotidienne les membres des EGAP vont intégrer au travers de leurs négociations les attentes des acteurs du territoire avec qui elles interagissent.

## **2.4 L'EGAP, un acteur inséré dans la filière environnementale**

Dans la section précédente, nous avons vu par quels mécanismes la territorialisation de l'acteur d'environnement lui permettait d'entrer dans le jeu de l'action collective et comment s'effectuaient les équilibres entre intégration des intérêts environnementaux par les acteurs sectoriels et intégration des intérêts des acteurs du territoire par l'acteur d'environnement. Dans cette section, nous verrons qu'il n'y a pas seulement les effets de la territorialisation qui jouent sur les relations entre les EGAP et les autres acteurs d'un territoire, mais que celles-ci sont aussi façonnées par les interactions entre les filières dans lesquels l'acteur d'environnement territorialisé et les acteurs du territoire sont insérés.

### **2.4.a Opportunités et contraintes associées à l'insertion des équipes de gestion des espaces protégés dans la filière environnementale.**

Dans ce paragraphe, nous approfondirons comment l'appartenance des EGAP à la filière environnementale permet aussi de comprendre les relations entre l'EGAP et les acteurs de son environnement, dont on pourrait avoir l'impression qu'elles ne sont que l'expression des dynamiques locales. En effet, nous venons de le voir, le zonage environnemental confère à l'acteur d'environnement la maîtrise partielle d'un territoire, maîtrise qui lui permet d'entrer dans les jeux de l'action collective. Mais cette assise territoriale ne reflète qu'une partie des ressources dont disposent l'EGAP. Car si le zonage est la matérialisation, sur un territoire donné, de moyens mis en place par la filière environnementale, l'espace protégé qui en résulte et son équipe de gestion ne se retrouvent pas pour autant plongés seuls dans les jeux territoriaux. Ils restent liés en partie à la filière qui a permis leur existence. Par cette relation, ils disposent de plusieurs types de ressources que la filière met à disposition de ses membres, mais ils héritent également des contraintes inhérentes à cette appartenance.

Les ressources dont ils peuvent disposer grâce à la filière environnementale sont de plusieurs types : filières de recrutement, moyens humains, financiers et logistiques, législation, soutien de leurs fédérations et des administrations, formation, partage d'expérience, culture Commune, etc. Ces ressources vont être une source de pouvoir à laquelle ils vont pouvoir puiser dans leurs relations avec les acteurs du territoire. En effet, comme le souligne

Friedberg (*op. cit*), il ne peut y avoir d'action sociale sans pouvoir. Le pouvoir peut se définir comme l'échange déséquilibré de possibilités d'action, c'est-à-dire de comportements entre un ensemble d'acteurs individuels ou collectifs. L'action collective peut donc se comprendre comme un échange négocié d'agissements entre des acteurs, dans le cadre de jeux plus ou moins stabilisés et formalisés qui structurent leurs processus d'interaction. En insistant sur la nature relationnelle du pouvoir, Friedberg met l'accent sur le fait qu'un acteur ne peut exercer son pouvoir qu'en exploitant les ressources que les structures d'un contexte d'action mettent à sa disposition. Une telle vision du pouvoir a l'avantage de permettre de conceptualiser la relation d'échange négocié dans ses dimensions coopératives et conflictuelles. Il n'y a pas de pouvoir sans négociation, comme il n'y a pas d'action collective sans tension. Le pouvoir vu comme l'échange négocié de possibilité d'action se place donc dans une perspective de l'action. Dans cette vision du pouvoir, qui entre profondément en résonance avec les perspectives de l'ASGE, celui-ci se définit comme « la capacité d'un acteur à obtenir un échange de comportements en tirant partie de l'asymétrie de la répartition des ressources que la structure du contexte d'action met à sa disposition ». Cet aspect matériel de la répartition et de l'accès aux ressources est donc central dans l'action collective. Pour les acteurs qui jouent ensemble sur un territoire, ces ressources leur sont à la fois propres, contingentes à leur environnement mais aussi mises à disposition par les filières auxquelles ils appartiennent.

L'acteur d'environnement territorialisé obtient donc son pouvoir de trois types de sources :

- Premièrement, la maîtrise partielle de l'accès à certaines ressources d'un territoire qui va lui permettre d'obtenir certains comportements des acteurs intéressés par celles-ci.
- Deuxièmement, à partir de ses ressources propres ou de celles de sa filière, par opposition aux ressources du territoire dont il a acquis la maîtrise, il va pouvoir obtenir certains types d'action des acteurs territoriaux en échange de leur utilisation (contrepartie financière des mesures agri-environnementale, équipements de protection des alpages contre les prédateurs, etc) ou de leur non utilisation (recours à la réglementation par exemple).
- Troisièmement, à partir d'autres filières, dans le cadre d'accords obtenus lors de négociations inter-sectorielles, comme c'est le cas avec les financements agri-environnementaux.

Ces nouvelles ressources, mises à disposition par la filière environnementale, renforcent donc la capacité à agir et à négocier des EGAP au niveau des territoires. De la sorte, elle favorise donc la territorialisation de l'acteur d'environnement, c'est-à-dire sa capacité à entrer et à participer aux jeux collectifs qui se jouent à l'échelle du territoire.

Mais cette insertion dans une filière n'est pas uniquement positive. Elle impose à l'acteur d'environnement territorialisé certaines contraintes auxquelles sa filière est soumise. Ces contraintes sont de trois types :

- Les fluctuations auxquelles sont soumises les ressources disponibles pour les membres de la filière (évolutions budgétaires, évolutions législatives, etc.).
- Les conflits internes à la filière environnementale (par exemple entre certains réseaux d'espaces protégés en concurrence sur certains financements),
- Les conflits externes à la filière environnementale. Ces sont les conflits qui existent entre les filières (par exemple équipement et environnement) ou entre une filière et certains lobbies (filière environnementale et association des élus de montagne par exemple). Ces conflits, qui peuvent avoir lieu à d'autres échelles que celles où l'acteur d'environnement territorialisé agit, peuvent ne se matérialiser qu'au niveau des territoires où les acteurs de ces filières sont concrètement en présence. Ils peuvent également influencer directement (consigne de ne pas coopérer) et indirectement (méfiance réciproque) sur les relations qu'entretient l'acteur d'environnement territorialisé avec les acteurs de son environnement.

Cette dimension de filière, dans laquelle est insérée l'acteur d'environnement territorialisé, nous paraît donc être un angle essentiel d'analyse de leur action au niveau territorial. Il permet de rendre compte de deux points essentiels de son action :

- premièrement, de mieux comprendre d'où les EGAP tirent leurs ressources et donc une partie de leur capacité à agir localement mais aussi à quelles contraintes celles-ci sont soumises,
- deuxièmement, de distinguer ce qui dans l'échec de certaines politiques de protection de la nature est imputable à l'EGAP (mauvais choix stratégiques, erreur manifeste) et ce qui tient du reflet territorial de l'action d'opposition de certaines filières à l'action environnementale (rapport de force trop défavorable, etc.).

#### **2.4.b Description de la filière environnementale.**

Nous allons maintenant rapidement décrire la filière environnementale (figure 10) afin de mettre en avant les relations qui caractérisent les équipes d'espaces protégés avec leurs partenaires " naturels ". Nous présenterons également quelques une des ressources que cette

filière offre aux membres des EGAP. Pour simplifier cette description, nous la limiterons aux acteurs ayant pour mission de participer à la protection de l'espace :

- Ministère de l'Environnement (principalement la Direction de la Nature et des Paysages): il apporte son soutien financier aux réseaux d'espaces protégés sous sa juridiction (principalement les Parcs nationaux, les Réserves nationales, le Conservatoire du Littoral, les Parcs naturels régionaux et les sites Natura 2000). Il définit l'orientation générale des réseaux d'espaces protégés, nomme certains de leurs dirigeants. Il est le porteur des évolutions du cadre législatif qui encadre la protection de la nature. Il participe aux négociations politiques à l'échelle nationale. Sa tutelle s'est avérée assez souple envers ces réseaux, traduisant en partie une volonté de laisser une marge de manœuvre importante aux équipes de gestion pour s'implanter localement. Il cherche aujourd'hui à institutionnaliser plus avant ses relations avec ses établissements publics en contractualisant avec ceux-ci leurs objectifs contre l'assurance d'un certain niveau de financement.

- Associations nationales de protection de la nature : elles apportent certaines compétences, notamment naturalistes, pour les travaux d'inventaires. Elles participent aux débats politiques sur les évolutions des politiques de protection de la nature et se mobilisent pour la protection de certains sites. Elles ont la capacité de remonter l'information et de se mobiliser contre certaines décisions ou actions défavorables aux aires protégées.

- Fédérations d'espaces protégés : Elles participent au partage d'expérience, aux réflexions sur les enjeux et problèmes communs rencontrés par ses membres et leur fournissent également un appui technique. Seuls les Parcs nationaux ne sont pas regroupés en fédération.

- Syndicat national environnement : Il défend le statut des personnels du corps national de l'environnement. Il participe aux débats sur l'évolution des politiques de protection de l'espace.

- L'atelier technique des espaces naturels : Il a pour vocation première (et historique) la formation des agents des espaces protégés. Il met également à disposition des gestionnaires d'espaces naturels un catalogue de publications techniques et assure pour l'ensemble du réseau une veille juridique dans le domaine du droit de la protection de la nature. Il agit enfin comme un lieu de réflexion et de prospective commun à tous les réseaux qui la composent.

- Les associations de protection de la nature régionales, départementales, locales et naturalistes : Elles apportent leurs connaissances naturalistes pour certains travaux (inventaires, suivis). Les associations peuvent apporter certains moyens ponctuels (financiers, bénévoles). Elles peuvent jouer un rôle de pression contre certaines décisions ou actions des acteurs de sectoriels du territoire de l'EGAP (fonction disjointe de pression / intégration entre

l'association et l'EGAP). Certains auteurs ont montré que les relations s'étaient tendues entre ces acteurs traditionnellement proches après le rapprochement qui a eu lieu entre EGAP, acteurs sectoriels et collectivités.

- DIREN et DDAF : Elles administrent et portent différents dossiers (création d'espaces protégés, de financements de travaux, de réalisation d'études). Elles participent aux conseils d'administration des EGAP. Elles apportent ou coordonnent la gestion de certains moyens humains et financiers. Elles ont un pouvoir d'arbitrage sur certains documents (DOCOB, plans de gestion). Elles sont marquées (notamment pour les DIREN) par la faiblesse de leurs propres moyens, et par une tension interne (pour les DDAF) entre leur double appartenance aux filières environnementale et agricole.

- Service environnement des collectivités territoriales : ceux-ci peuvent gérer directement certains espaces protégés, apporter des moyens humains et financiers à la gestion de certains sites. Leur rôle est appelé à s'accroître, dans la mesure où les collectivités continueront à investir dans la protection spatiale de la biodiversité et où la recherche de synergies et de cohérences entre les réseaux devraient constituer un des axes centraux des politiques publiques de protection de la nature.

- Etablissements publics sous tutelle du Ministère de l'Environnement. L'ONCFS, l'ONF et leurs antennes locales peuvent intervenir directement dans la protection de l'espace au travers des réseaux d'espaces protégés qu'ils peuvent mettre en œuvre (Réserves nationales de chasse, Réserves biologiques domaniales). Ils peuvent apporter également de l'expertise et des moyens humains aux équipes d'espaces protégés (pour la réalisation d'inventaires, de suivis ou de missions de surveillance). Mais ils sont également soumis à des tensions entre leur vocation sectorielle et leur vocation environnementale, dans un contexte marqué par de fortes restructurations pour ces deux établissements (baisse de moyens et repositionnement sur les missions historiques). Ces tensions compliquent les relations qu'ils peuvent avoir avec les espaces protégés, par exemple l'ONF voulant faire payer certaines prestations qu'elle réalisait jusqu'alors gratuitement. Ces tensions pouvant aller jusqu'à l'opposition, notamment avec l'ONF. Ainsi, la situation foncière des espaces protégés (terrains n'appartenant pas aux gestionnaires) a entraîné un manque de coordination voire des conflits avec l'Office des forêts qui gère directement les massifs forestiers domaniaux et indirectement les forêts des collectivités soumises au régime forestier. Cette situation explique que les forêts classées en zone centrale de Parc national et dans les Réserves nationales soient soumises à l'exploitation (avec les travaux et l'ouverture de pistes forestières qui l'accompagne) contrairement aux critères internationaux de l'IUCN définissant ces classements. Cette situation peut s'avérer à

tel point problématique que l'ancien Directeur de Réserves naturelles de France nous confiait « que l'ONF représentait pour les différentes Réserves un des risques majeurs de dégradation de la biodiversité ». Cette situation n'est toujours pas résolue dans les discussions en cours sur la réforme des Parcs nationaux, selon Laroussinie (Crépy, *op. cit.*) répondant à la question que nous lui posions sur la concurrence entre les Parcs nationaux et l'ONF : « Concernant l'ONF, ce n'est vraiment pas gentil d'avoir pris le mauvais exemple puisque dans la plupart des autres cas on est parvenu à des dispositions qui, en gros, mettent la prééminence du Parc national sur les autres politiques sectorielles et celles des collectivités territoriales. La charte sera opposable aux documents d'urbanisme, aux schémas sentier, à un certain nombre de choses comme cela. C'est vrai que l'on ne s'est pas entendus sur une formule simple et de bon goût pour les forêts domaniales et celles des collectivités territoriales. Cette formule aurait été d'instituer un avis conforme du Parc national sur l'aménagement forestier, puisque l'avantage de la forêt publique est qu'il y a un contrôle a priori via l'aménagement forestier. A partir du moment où on est d'accord à l'amont, tout va baigner après. On a seulement pour l'instant une formulation de coopération renforcée. Très honnêtement on n'a pas trouvé de bonne solution. L'Etat a du mal à être cohérent. Il y a des luttes entre administrations chargées d'objectifs qui peuvent ne pas être concordants ».

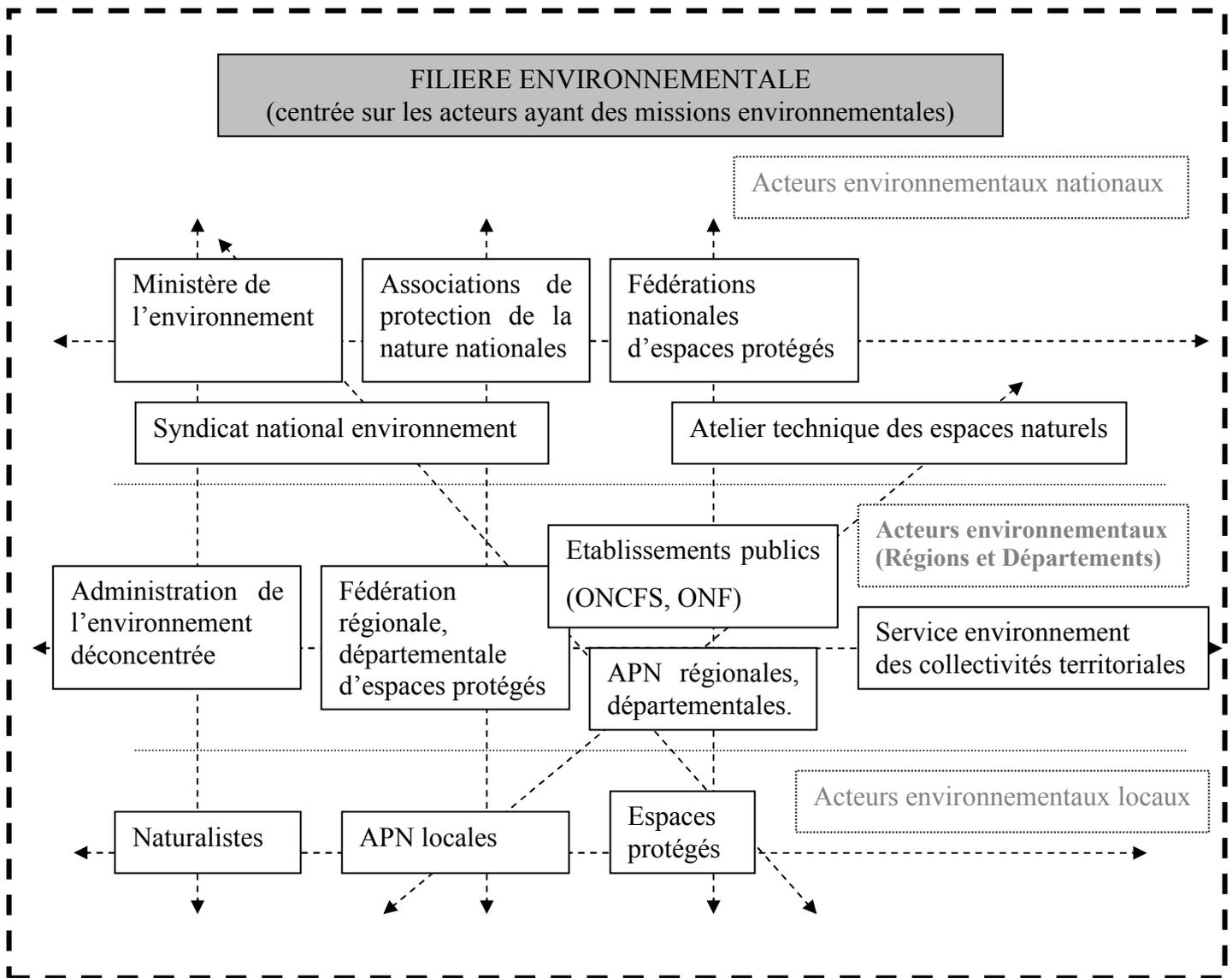


Figure 10 : La filière environnementale, illustrée ici dans le champ de la protection de l'espace

#### 2.4.c L'équipe de gestion des aires protégées prise dans les jeux de filières.

De même que les EGAP appartiennent à la filière environnementale de protection de la nature, les acteurs de son environnement sont aussi insérés dans des filières qui leurs apportent des ressources et leurs imposent certaines contraintes. A titre d'exemple, nous avons représenté schématiquement la filière agricole (figure 11), cependant nous ne la décrivons pas plus précisément comme nous l'avons fait avec la filière de protection de la nature. Entre ces différentes filières, plusieurs acteurs jouent le rôle d'intégrateur, et ce aux différents niveaux de l'organisation administrative française. Nous les avons représentés dans la figure 12. Ils sont divisés entre les acteurs intégrateurs du Gouvernement et de ses

administrations (1<sup>er</sup> Ministre, Préfets régionaux et départementaux) et les acteurs intégrateurs politiques (députés, sénateurs, Présidents des conseils régionaux, Présidents des conseils généraux, Maires). Mais ces acteurs intégrateurs peuvent aussi ne pas jouer leur rôle de médiateur ou d'arbitre et ne représenter préférentiellement que les intérêts d'un seul secteur. Pour une discussion plus approfondie, nous renvoyons le lecteur intéressé à Mermet et al (2005).

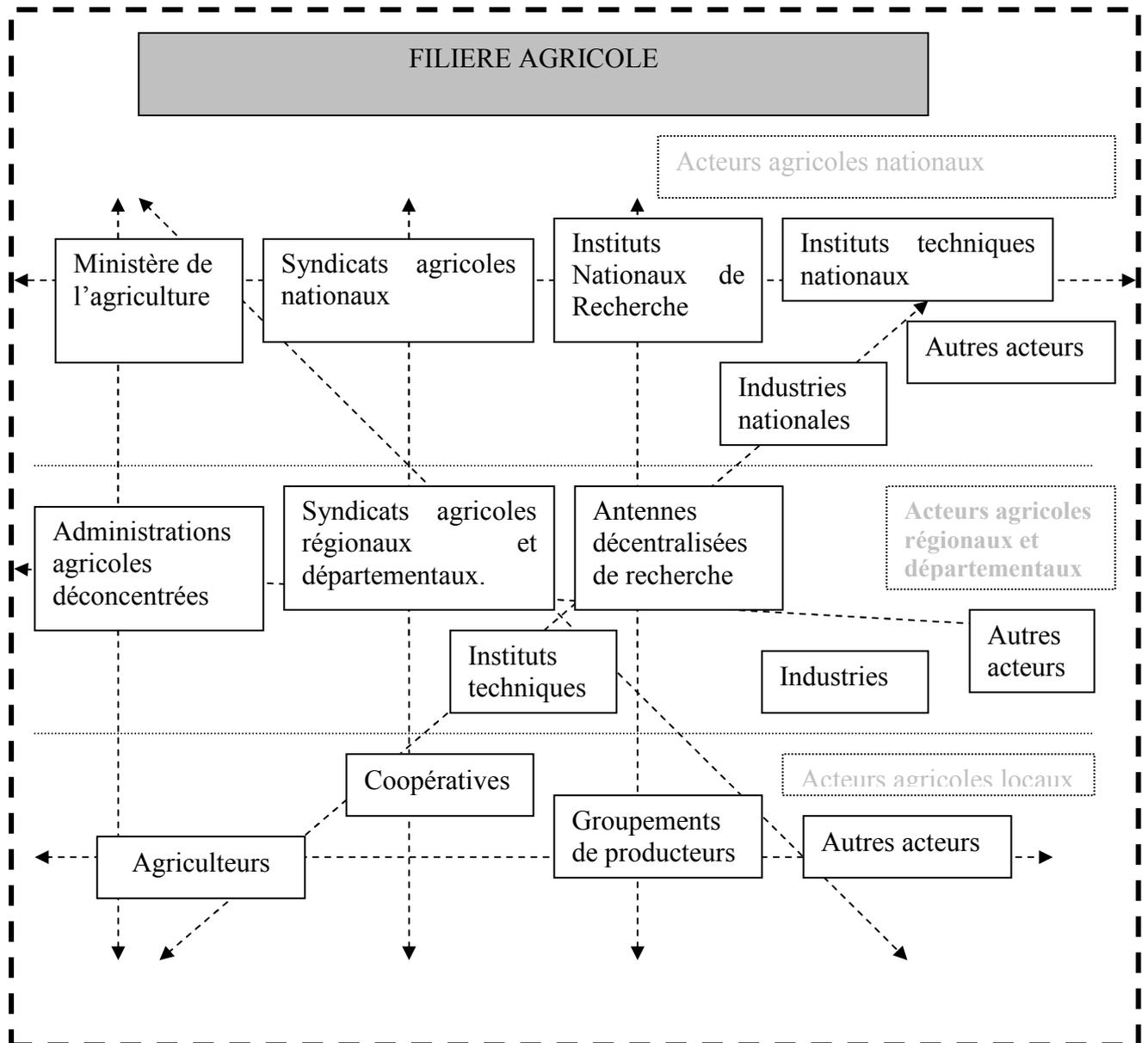
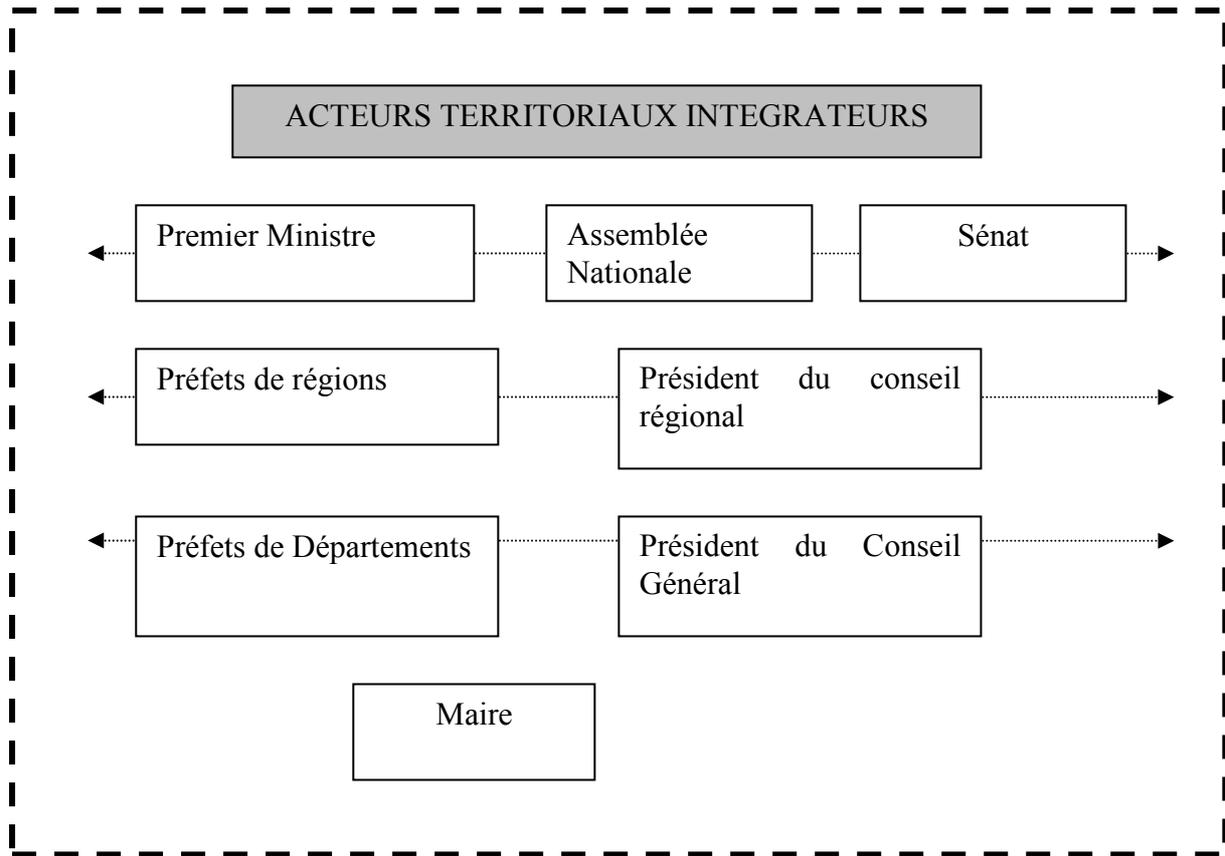


Figure 11 : Organisation de la filière agricole



**Figure 12 : Les acteurs intégrateurs des intérêts sectoriels aux différentes échelles territoriales**

Les relations des EGAP avec les acteurs de leur environnement sont donc influencées à la fois par leurs insertions propres dans des filières (qui contraignent au moins en partie leur action) et par les jeux de conflits et de coopérations qui existent entre ces filières. La figure 13 traduit cette influence des filières dans les relations entre l'EGAP et ses partenaires. En effet, à tous les niveaux d'échelle territoriale, les filières sont en interaction dans le jeu que nous avons déjà décrit de pression / intégration de leurs intérêts propres dans les autres filières. Ainsi par exemple, le Ministère de l'Environnement négocie avec les autres Ministères obtenant certaines avancées en termes d'intégration des intérêts environnementaux dans les autres Ministères en échange de certains compromis sur sa politique environnementale. Ces compromis sont alors traduits dans l'ensemble de la filière, ce qui peut d'ailleurs provoquer des tensions en son sein. De même que, selon nous, il ne faut pas voir les espaces protégés comme l'imposition de l'intérêt environnemental sur les autres intérêts qui existent à l'échelle de son territoire, il ne faut pas imaginer la filière environnementale comme un acteur monolithique qui défendrait un intérêt de protection de la nature univoque. Chacun des

acteurs qui la composent intègre en partie les valeurs de la filière environnementale. Mais comme les acteurs environnementaux sont aussi en relation avec les acteurs des autres filières, ils peuvent établir des compromis avec ces dernières.

Du fait de cette insertion dans une filière, des tensions peuvent jouer au sein même de l'acteur territorialisé si certains compromis (ou conflits) de la filière sont intégrés par une partie de ses membres mais pas par les autres.

De même, les conflits qui existent entre les filières peuvent s'exprimer au niveau local alors que leur logique première se trouve à une échelle supérieure. Par exemple, un berger soumis à la prédation du loup pourrait avoir intérêt à collaborer avec le Chargé de mission pastoral d'un PNR qui mettrait à sa disposition des moyens de protection de son troupeau. Mais, l'éleveur qui lui a confié son troupeau refuse qu'ils prennent ces mesures, parce qu'au niveau national et régional, les syndicats ovins ont donné comme consigne aux éleveurs de ne pas accepter les mesures de protection, car accepter les mesures reviendrait à accepter la présence du prédateur. En effet, ces syndicats et le Ministère de l'Agriculture sont en conflit avec le Ministère de l'Environnement pour obtenir un assouplissement du statut d'espèce protégée du loup. Or les mesures de protection prise localement pourraient ruiner leur stratégie si elles s'avéraient trop efficaces.

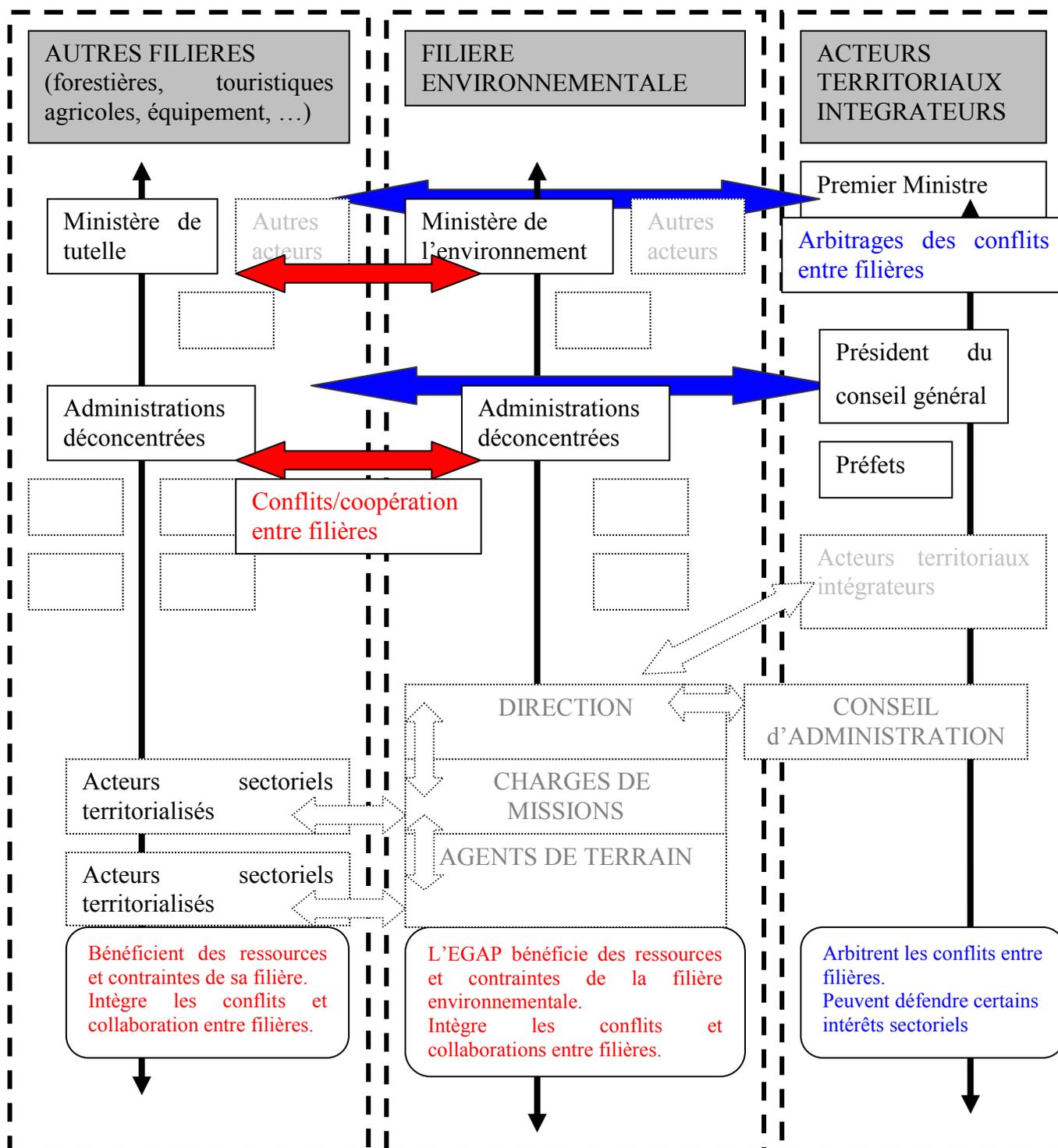


Figure 13 : Schéma montrant comment les interrelations entre filières influent sur les relations entre l'EGAP et les autres acteurs du territoire.

### **Conclusion :**

Dans la partie précédente, nous avons analysé les conséquences de la dimension territoriale des équipes de gestion des espaces protégés. Nous venons, dans cette section, d'étudier les conséquences de la dimension sectorielle des EGAP. D'une part, cette dimension de filière, lui donne accès à un ensemble de ressources qu'elle peut utiliser dans ses relations avec les acteurs avec qui elle interagit. D'autre part, elle se trouve aussi contrainte par cette appartenance. Ces contraintes peuvent jouer de manière externe, les jeux de tensions entre filières structurant en partie les relations des membres des EGAP avec leur environnement. Elles peuvent jouer aussi de manière interne à la filière environnementale de protection de la nature en structurant en partie les relations entre l'EGAP et les autres acteurs de cette filière. Finalement elles peuvent aussi s'exprimer au sein même des EGAP en provoquant des tensions entre leurs différents membres.

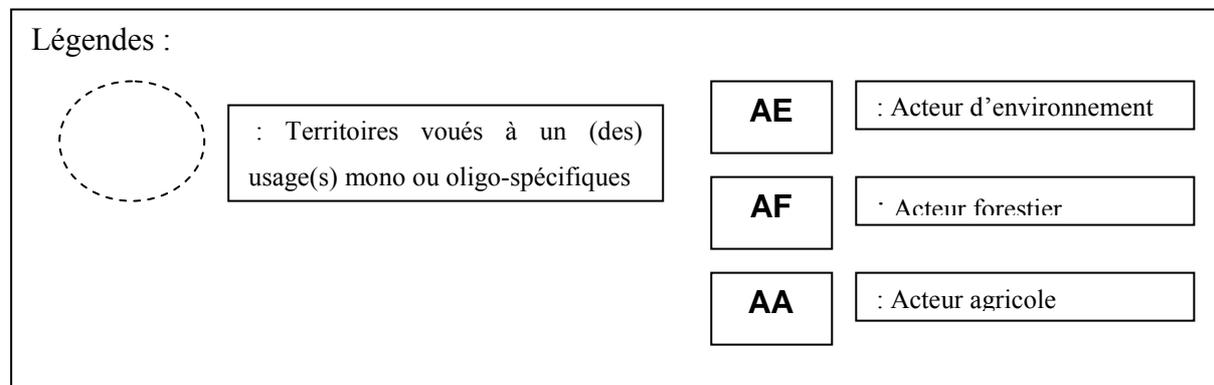
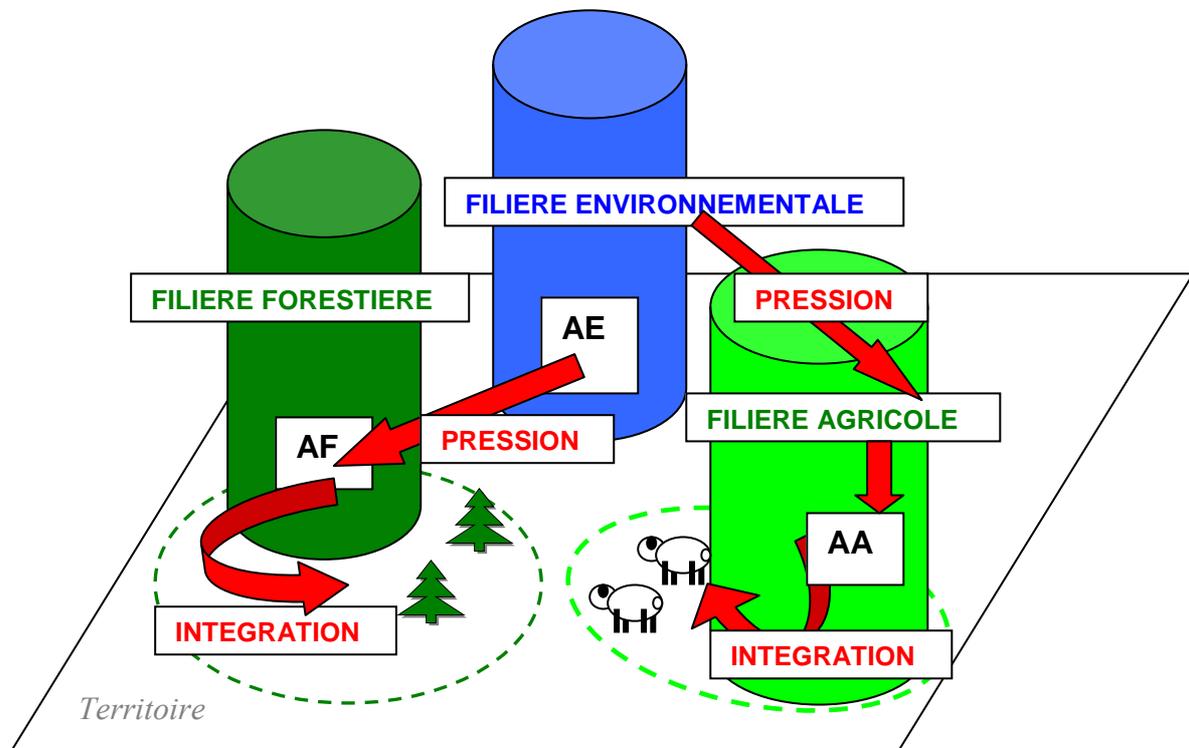
Dans la section suivante, nous essayerons de voir comment s'articulent ces deux dimensions territoriale et sectorielle des équipes de gestion des espaces protégés.

## **2.5 L'équipe de gestion des espaces protégés marquée par son insertion territoriale et son appartenance à la filière environnementale.**

Cette dernière section a pour objectif d'étudier les conséquences de l'articulation des deux dimensions territoriale et sectorielle sur l'action de l'acteur d'environnement territorialisé que sont les équipes de gestion des espaces protégés. Le territoire est ici vu comme un moyen, pour la filière environnementale, d'entrer dans le jeu de l'action collective qui se joue à l'échelle d'un territoire.

Sans cette insertion territoriale, l'action de la filière environnementale serait cantonnée au rôle d'acteur de pression vis-à-vis d'acteurs sectoriels situés dans des espaces spécialisés (figure 14). Dans le cas où il n'existe pas d'acteur d'environnement territorialisé, la gestion d'ensemble d'un territoire reste essentiellement le fait de la juxtaposition de territoires de gestion spécialisés gérés par des acteurs sectoriels. L'unique dimension intégrative repose alors sur l'action sectorielle de pression / coopération de la filière environnementale sur les filières de gestion spécifiques qui œuvrent sur ce territoire ou plus directement encore sur les acteurs sectoriels qui participent à la gestion effective de celui-ci. Dans cette configuration, le conflit est souvent le moyen utilisé (il peut être accompagné par d'autres modes d'interaction)

pour entrer dans le jeu local. (Mermet 1992; Mermet 1998; Mormont et Bertrand 2000; Becerra 2003).



**Figure 14 : Gestion territoriale par des espaces spécialisés intégrant de manière partielle les enjeux environnementaux sous la pression de la filière environnementale non territorialisée.**

La territorialisation de l'acteur d'environnement a pour première conséquence de créer, par la mise en place d'un espace protégé et d'une équipe de gestion, un cadre formalisé, institué et négocié, qui définit les règles de mise en négociation des intérêts environnementaux avec les

autres intérêts sectoriels présents sur le territoire ainsi délimité. Plusieurs facteurs dans cette territorialisation sont propices au passage d'une gestion sectorielle à une gestion intégratrice. Les ayant détaillés dans une partie précédente, nous les rappellerons ici succinctement :

- Une organisation formelle qui institue au sein du conseil d'administration des EGAP la représentation majoritaire des élus et des acteurs socio-économiques, mais aussi des administrations et acteurs de protection de la nature.
- Le pouvoir que possède le CA sur la définition des missions de l'exécutif. Ce pouvoir étant contrebalancé en partie par les conseils scientifiques.
- La perméabilité organisationnelle, qui fait que chacun des membres de l'EGAP influe sur les acteurs de son environnement avec qui il interagit et intègre en retour certaines de leurs attentes.

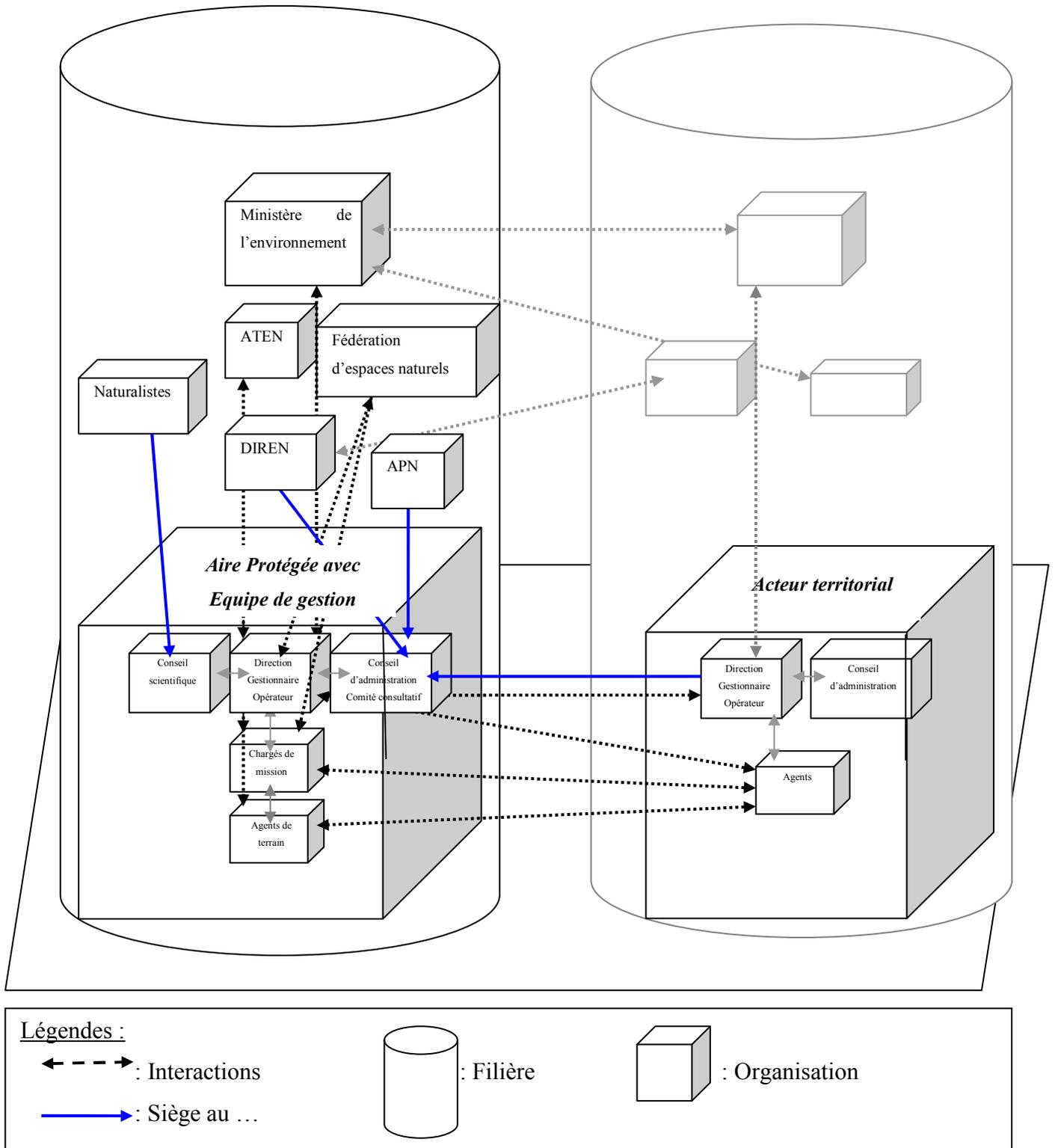
Le fait que les EGAP ne possèdent que rarement les droits de propriétés et d'usages des terrains sur lesquels elles ont une légitimité à agir favorise également cette dimension intégrative. Dans le cas contraire, celles-ci pourraient également jouer le rôle d'acteurs sectoriels cantonnés dans un espace spécialisé. Même s'il existe toujours certaines relations de dépendance de l'acteur d'environnement vis-à-vis des autres acteurs (par exemple pour le maintien de l'ouverture de certains milieux), il existe souvent des solutions techniques pour les ignorer (gyrobroyage à la place du pâturage). De même l'analyse du financement des différents réseaux d'espaces protégés a montré une implication croissante des collectivités territoriales. Cet état de fait a aussi pour conséquence de favoriser l'intégration des intérêts de ces collectivités dans les missions des EGAP, selon le principe suivant lequel le payeur est le décideur.

Mais les EGAP sont insérées dans la filière environnementale de protection de la nature qui les a mises en place. Cette insertion est favorable à l'intégration de l'EGAP dans les jeux de l'action collective du territoire, puisqu'elle offre à l'EGAP des ressources qu'elle pourra mobiliser pour échanger des comportements avec les acteurs de son environnement. Elle offre également des moyens sur lesquels les EGAP peuvent s'appuyer pour assurer la prise en compte de l'intérêt environnemental dans les jeux locaux (réglementation, nomination du Directeur de l'EGAP, droit de regard des DIREN, des Préfets ou du Ministère sur les compromis locaux, recours juridiques, alerte des associations).

Mais cette appartenance pose aussi des contraintes aux EGAP, puisque les tensions qui existent entre la filière environnementale et les filières dans lesquelles sont insérés les acteurs

de son environnement structurent en partie les relations que les membres de l'EGAP peuvent avoir avec ces derniers.

La figure 15 montre comment ces deux dimensions jouent au niveau de l'organisation de l'EGAP.

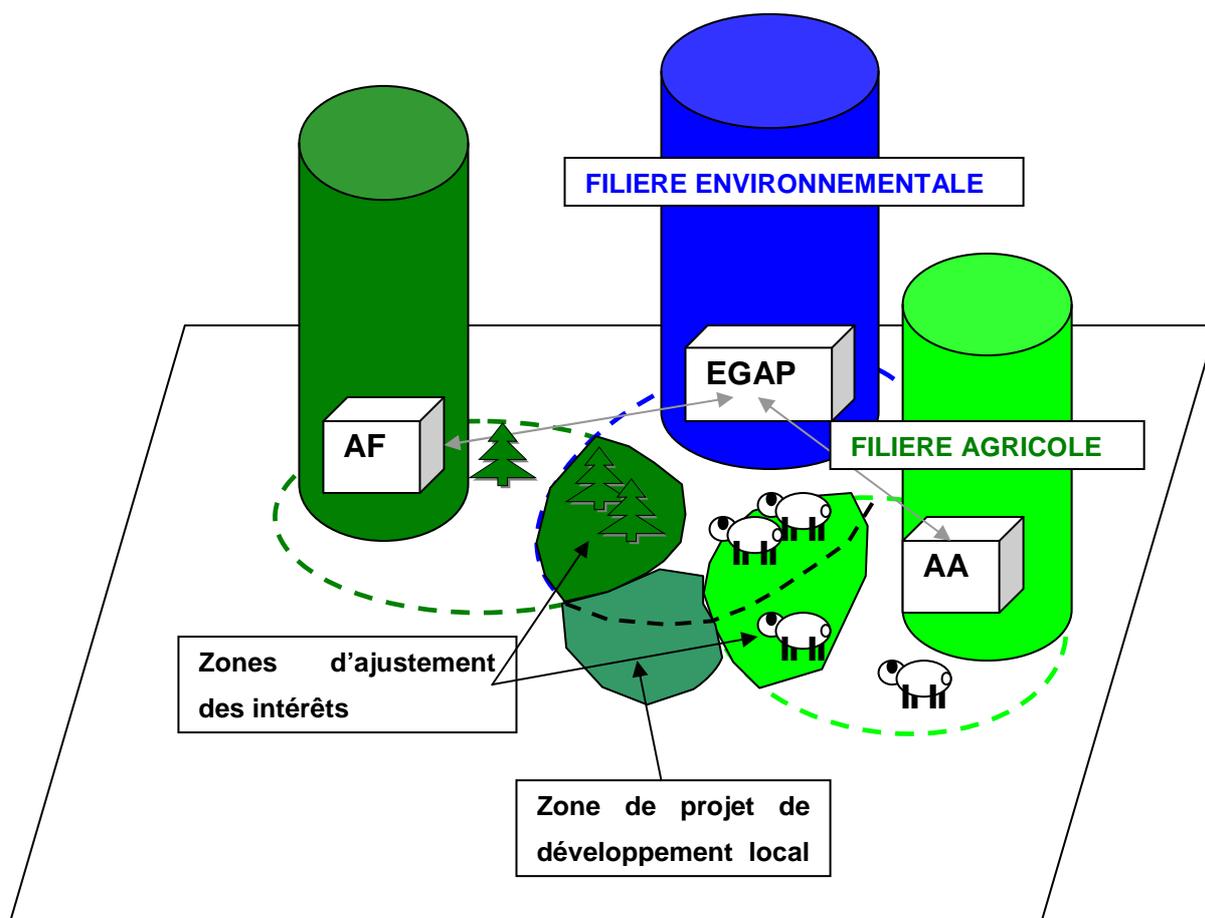


**Figure 15 : Les dimensions sectorielle et territoriale de l'EGAP, d'un point de vue organisationnel** (Nb : les interactions entre les filières ont été suggérées pour ne pas alourdir le schéma).

Finally, the passage from a specialized management to mono or oligospecific uses to an integrative management that favors the adjustment of interests comes from the conjunction between : an actor sectorial (benefiting from the regulatory legitimacy and/or from an objective of conservation of the heritage linked to the access to specific financings, and more generally from the resources of the environmental sector) and a territorial organization where it is legitimate to act but where it must integrate the sectorial interests of the territory. Figure 16 translates spatially, from the perspective of the ASGE, how the territorialization of the environmental sector of nature protection leads to a more integrated management of territories.

This more integrated management can be of two types :

- Des zones marquées principalement par l'ajustement des intérêts en présence. L'EGAP négocie avec certains acteurs présents sur son territoire un ajustement de leurs pratiques pour qu'elles intègrent (au moins en partie) l'intérêt environnemental, par exemple la réglementation partielle spatiale ou temporelle de la pratique de la chasse. Ces zones ne se limitent pas forcément aux espaces de recoupement des territoires spécialisés, l'EGAP et l'acteur sectoriel pouvant négocier que les ajustements s'appliquent à une échelle plus vaste (c'est le cas par exemple de la filière agricole qui intégrerait des mesures agri-environnementales mises en place par l'équipe d'une Réserve en dehors du seul périmètre de la Réserve). Le passage d'une gestion par ajustement des intérêts à une gestion en bien commun nous semble dépendre plus de contextes territoriaux spécifiques qu'être une situation généralisable à l'ensemble de la gestion des ressources naturelles et des territoires.
- Des zones marquées par la recherche de projet en commun. Les compétences développées par les réseaux d'espaces protégés offrent à leurs équipes la capacité de participer au niveau des territoires aux politiques de développement local (charte du tourisme durable, charte de développement durable) et à mettre en œuvre (notamment avec l'aide des financements européens Life-Environnement et Leader +) des dynamiques associant développement socio-économique et conservation de l'environnement.



**Figure 16 : La traduction spatiale des deux dimensions, sectorielle et territoriale, des EGAP : zone d'ajustement des intérêts et zone de projet en commun.**

## Conclusion

L'analyse organisationnelle des espaces protégés montre que le législateur a favorisé l'ajustement des intérêts présents sur un territoire en organisant leur équilibre par une articulation bi ou tripartite. Mais cet agencement n'est qu'une des faces de cette mise en articulation : l'absence de maîtrise foncière directe des terrains, la mise en place d'équipes de gestion chargées de négocier avec les acteurs socio-professionnels avec un exercice faible du pouvoir de tutelle du Ministère de l'Environnement ainsi que l'ouverture des financements de ces espaces et de leurs réseaux vers les collectivités renforcent cette logique d'ajustement des intérêts. Le résultat de ces évolutions transparait petit à petit depuis le milieu des années quatre-vingt dix, avec un net recul de l'Etat et le virage pris par les EGAP vers la gestion de la

biodiversité (des inventaires aux suivis, de la hiérarchisation des enjeux au génie écologique) et la valorisation touristique, récréative et pédagogique de ces espaces au niveau local.

Les politiques actuelles se sont orientées vers la création de projets communs autour de ces espaces protégés (charte de développement, charte de tourisme durable, conventions) avec comme objectif de diffuser les acquis à de nouveaux territoires et à de nouveaux secteurs d'activité. Leur but est également de renforcer les liens entre EGAP, collectivités territoriales, acteurs socio-économiques et citoyens. Dans cette configuration nouvelle, l'Etat assure le rôle de contrôle des exigences environnementales en contrepartie de l'apport de fonds. Mais pour jouer ce rôle et garder un poids dans les interactions entre les espaces protégés, les collectivités territoriales et les acteurs socio-professionnels, il lui faudra arriver à démontrer qu'il peut à la fois assurer la cohérence au sein - et entre - les réseaux de protection de l'espace et apporter les fonds de manière pérenne. Ainsi, si l'on reprend notre analyse en terme de filière et de territoire, si le Ministère chargé de l'Environnement n'est pas capable de conserver la force de sa filière (financement, capacité technique et ingénierie, réseaux et cohérence), les réseaux d'espaces protégés se retrouveront seuls avec leurs partenaires ou opposants territoriaux et se retrouveront alors petit à petit absorbés, pour le meilleur et pour le pire, dans les contextes et jeux locaux.

Finalement, pour comprendre l'intégration d'un espace protégé dans son environnement, la seule étude de son aspect formel paraît insuffisante. Il nous semble nécessaire d'étudier les relations concrètes établies par les différents individus qui composent son organisation avec leurs interlocuteurs respectifs. Nous pensons donc que pour évaluer l'action des espaces protégés, il est nécessaire d'étudier la manière dont leurs équipes de gestion font évoluer la gestion effective d'un problème d'environnement. Mais cette action de changement dépend à la fois de conditions internes (structures formelles, stratégies propres à l'organisation, individus) et de conditions externes (ressources disponibles au sein de sa filière, facteurs de l'environnement conditionnant les relations avec les acteurs relais ou porte paroles, dispositions des individus et des organisations qui ont un impact direct ou indirect sur la gestion effective) qu'il s'agit de cerner et d'articuler ensemble. C'est cette action concrète que nous allons aborder dans les deux chapitres suivants.

## Chapitre III

### **Rôle des EGAP dans la gestion du retour du loup dans les Alpes françaises : comment sont intégrés les enjeux pastoraux dans les espaces protégés.**

Dans ce troisième chapitre nous analyserons le rôle qu'ont joué les équipes de gestion des espaces protégés dans la gestion du retour du loup dans les Alpes françaises. Pour cela nous ferons d'abord un rapide historique de la présence du loup en France (et de son retour dans de nombreux espaces protégés principalement alpins) et des évolutions récentes de la filière pastorale ovine, ce qui permettra de donner les premiers éléments du contexte structurant les relations entre la filière pastorale et la filière environnementale. Nous verrons ensuite au travers de l'étude approfondie de cette gestion dans sept espaces protégés différents, comment les EGAP ont participé à établir les conditions d'une cohabitation entre éleveurs et prédateur. Finalement nous verrons quels enseignements nous pouvons tirer du croisement de notre cadre conceptuel et de l'étude de ce premier problème de gestion.

Les deux cartes suivantes montrent l'emplacement des différents espaces protégés étudiés : Parc nationaux du Mercantour, des Ecrins et de la Vanoise, Parcs naturels régionaux du Queyras et du Vercors, Réserve nationale géologique de Haute-Provence.



**Carte 1 : Localisation des Parcs nationaux et des Parcs naturels régionaux de la Région Rhône-Alpes**



Carte 2 : Localisation des Parcs nationaux et des Parcs naturels régionaux de la Région Provence-Alpes-Côte-d’Azur.

**1. Historique de la présence du loup en France et des évolutions de la filière pastorale ovine.**

Cette première section a pour objectifs de retracer l’historique rapide de la présence du loup en France, de son éradication au début du XX<sup>ème</sup> siècle à son retour au début des années 1990 et de donner un aperçu général des évolutions de la filière pastorale ovine au cours de ce même siècle. Ce retour sur l’histoire nous permettra d’aborder quelques uns des éléments qui structurent les relations entre la filière pastorale et la filière environnementale.

**1.1 La présence du loup en France.**

Dans cette sous-section nous présenterons en premier lieu les dynamiques sociales et écologiques qui ont amené à l’éradication du loup en France dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle et à son retour dans les années 1990. Dans un deuxième temps, nous donnerons quelques éléments succincts sur la biologie du loup afin de mieux comprendre comment s’est effectué son retour en France. Enfin, nous verrons quels ont été les moyens mis en œuvre par l’Etat pour assurer une meilleure cohabitation entre ce prédateur et les activités pastorales.

Ces différents éléments de contexte nous permettront de dessiner une toile de fond à partir de laquelle nous pourrions étudier plus précisément les actions qu'ont mené les espaces protégés dans la gestion du retour de cette espèce.

### **1.1.a Retour du loup en France après plus d'un demi-siècle d'absence.**

Le loup a été éliminé des campagnes françaises à la fin des années 1930 du fait d'un contexte sociétal et écologique très défavorable. Le revirement qu'a connu notre société dans ses conceptions de la nature fait que, lors de son retour, le loup bénéficie d'une perception profondément renouvelée. En effet, alors qu'il a été considéré comme un nuisible pendant de nombreux siècles, il est désormais classé comme une espèce protégée au niveau national et européen. Le contexte écologique a lui aussi évolué de manière favorable à cette espèce, créant des conditions propices à une recolonisation sur de nombreux territoires français. Souvent ce sont les espaces protégés qui réunissent les conditions les plus favorables à sa colonisation : couvert forestier important, gibiers abondants, présence de troupeaux domestiques et faible présence humaine. Ce qui explique pourquoi jusqu'à présent la colonisation de nouveaux territoires s'est faite principalement à partir d'aires protégées.

Partout dans le monde les loups ont été chassés que ce soit par nécessité, pour acquérir des matières premières comme les fourrures, ou comme un acte symbolique pour son trophée. Ils ont également fait l'objet de véritables politiques publiques d'éradication, menées par divers gouvernements à travers le monde. Ceux-ci mobilisaient la population pour des battues ou des chasses et ont également souvent créé des corps de chasseurs spécialisés. Cette volonté politique remonte loin, ainsi le système des primes attribuées à des chasseurs ramenant la dépouille d'un loup est mentionné pour la première fois en Grèce au IV<sup>e</sup> siècle avant notre ère. Pour la France, le métier de louvetier a été créé pour la première fois par Charlemagne en 813 : deux *luparii* par Comté étaient chargés de capturer les portées et de tuer les loups par tous les moyens disponibles (Carbone 2003). On considère généralement que l'Eglise catholique a eu une influence majeure dans la diffusion de l'idée d'éradication des loups. En associant au loup l'image du Malin, les bestiaires, fresques et sculptures des églises qui servaient de support à l'enseignement du catéchisme populaire ont profondément transformé les représentations que nos sociétés avaient de la faune. Comme le suggère Garde (Garde 2002), ce choix de faire du loup un symbole spirituel négatif s'est sans doute fondé sur une aversion préexistante au sein des populations rurales pour cette espèce concurrente de ses activités pastorales.

En France toujours, François I<sup>er</sup> réorganisa en 1520 le corps des chasseurs de loups professionnels, les louvetiers, qui fonctionna jusqu'à la Révolution française. En 1805, Napoléon I<sup>er</sup> recréa la charge honorifique du louvetier, fonction qui perdure jusqu'à aujourd'hui. Depuis 1971, les louvetiers sont devenus des auxiliaires cynégétiques, nommés pour trois ans par les Préfets avec pour mission « la régulation des nuisibles et le maintien de l'équilibre de la faune sauvage ». Cette idée d'une politique nationale d'éradication des nuisibles est héritée de la Révolution française. Les lois du 22 et 30 avril 1790 en ouvrant la chasse à de nouvelles classes sociales, principalement les propriétaires ruraux, ont permis l'établissement d'un nouveau rapport à l'animal associant agriculture et chasse. Les espèces animales sauvages furent donc définies comme utiles ou nuisibles à la production agricole. Le loup pouvait alors être détruit sous couvert de la loi. Le code rural allait entériner ces prérogatives en autorisant les Préfets et Maires à organiser des battues et en permettant à tout propriétaire ou fermier de repousser ou de détruire les bêtes fauves qui portaient atteinte à ses biens. Comme le résume Carbone (*op. cit.*, p.135, « La classe sociale des paysans, agriculteurs, éleveurs, producteurs de matières premières alimentaires végétales ou animales se structura sur la conviction de son utilité sociale. En découlait la définition de ce qui est utile ou nuisible à son activité et, partant de là, la légitimation de la destruction de tout ce qui lésait, réellement ou symboliquement, cette économie de production et d'autonomie alimentaire nationale ». C'est parce que le loup est un concurrent direct de l'élevage qu'il est craint et tué.

Outre les politiques étatiques et les transformations des rapports homme - nature dans la société paysanne, deux facteurs supplémentaires vont précipiter l'extinction des loups en France. D'une part, alors que la population rurale atteignait son maximum en France au début du XX<sup>ème</sup> siècle, les transformations du territoire, sous les effets combinés du développement des réseaux routiers et ferroviaires et de la mise en production agricole de nombreux espaces, ont considérablement réduit les espaces favorables aux populations de loups. Ainsi, les régions de plaine de Beauce et du Nord ont vu les premières disparaître le loup tandis que les massifs forestier et montagnards ont été les derniers territoires à avoir conservé des noyaux de populations lupines. D'autre part, la diffusion du poison et des armes à feu modernes au plus grand nombre précipitera l'extinction des loups en rendant plus facile leur destruction.

En France, ces différents facteurs (corps spécifiques de chasseurs de loups, versements de primes, augmentation de la population rurale, concurrence économique avec les activités

pastorales, transformations et mise en production du territoire, diffusion des techniques de destruction et développement de la chasse<sup>59</sup>) permettent d'expliquer l'éradication de la population lupine en moins de deux siècles. Citons quelques chiffres donnés par Carbone (*idem* p.136) : « En France, les chiffres de la destruction sont assez bien connus à partir du XVIII<sup>ème</sup> siècle. En Auvergne, de 1750 à 1788, 12 512 loups ont été tués, dont 427 pour la seule année 1763. Dans la France entière, ce sont 5 351 loups qui seront abattus pour la seule année 1802, 4 800 en 1813, 2 131 en 1832, 1 316 en 1883, pour un montant total de 104 450 francs. Le nombre décroît ensuite d'année en année : 1 035 en 1884, 900 en 1885, 461 en 1890, 115 en 1900 ; 93 en 1905. Au cours des décennies suivantes, c'est à l'unité que se comptent les loups tués ». Le loup disparaît complètement en tant que population viable et reproductrice entre 1930 et 1936. Entre son éradication présumée dans les années 1930 et son retour officiel au début des années 1990, plusieurs individus ont été retrouvés sur le territoire national, il s'agissait alors de reliquats, d'individus erratiques en provenance de pays voisins, d'animaux relâchés ou échappés de captivité (Carbone 21 mars 1998; Champion-Vincent 2002a).

Mais l'éradication des loups n'est pas le seul fait de la France et de nombreux pays ont fait de même : l'Angleterre dès le XVI<sup>ème</sup> siècle, suivis de l'Ecosse et l'Irlande. Aux XVIII<sup>ème</sup> et XIX<sup>ème</sup> siècles, le loup est détruit au Danemark, en Bavière, en Suisse et en Belgique. Au XX<sup>ème</sup> siècle, il disparaît des régions du Rhin et du Luxembourg, de l'Autriche et de la Hongrie, mais il reste viable en Pologne, Tchécoslovaquie, Bulgarie, Roumanie, Yougoslavie et Albanie. En Europe méditerranéenne il a survécu en Italie et dans la péninsule Ibérique où les politiques d'éradication ont été moins intenses. Aux Etats-Unis, le loup, alors qu'il était présent dans tout le continent avant l'arrivée des européens ne subsiste plus en 1960 que dans deux Etats.

Les années soixante-dix ont été le théâtre d'un vaste retournement de la perception de cette espèce dans nos sociétés et le prédateur, jugé jusqu'alors comme nuisible, a acquis dans de nombreux pays un statut de protection. Ce renversement s'explique, sans doute, par la transformation de nos représentations de la nature, la montée des préoccupations environnementales dans nos sociétés et leurs inscriptions dans les agendas politiques alors que la situation de l'espèce est sa (quasi) extinction des pays occidentaux<sup>60</sup>. Ainsi, en 1973, le

---

<sup>59</sup>

<sup>60</sup> Pour un développement de ces différents facteurs, le lecteur intéressé pourra se reporter à Carbone (Carbone 21 mars 1998) Voir à ce propos, (Champion-Vincent et al. 2002).

loup bénéficie du statut d'espèce protégée par son inscription à la liste de l'US Endangered Species Act. En Europe, l'Italie déclare l'espèce comme protégée sur l'ensemble de son territoire en 1976 : sans doute le travail de recherche et d'enseignement de Luigi Boitani, grand spécialiste du loup italien, depuis le début des années 1970 explique ce particularisme italien. Pour le reste de la Communauté européenne, la ratification de la Convention de Berne de 1979, relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, permet le classement de l'espèce comme « strictement protégée ». La Directive européenne Habitat de 1992 classe le loup dans sa seconde annexe, celle des espèces strictement protégées (même si des dérogations à ce statut sont possibles sous certaines conditions).

En plus de ce statut de protection, les conditions écologiques ont également évolué dans un sens favorable aux prédateurs. Le boisement des espaces ruraux lié à la déprise agricole et le rétablissement des populations d'ongulés sauvages grâce aux succès des politiques cynégétiques offrent des conditions propices à une nouvelle extension des loups, et ce dans toutes les Alpes (Breitenmoser 1998). Ainsi en Italie, la population relictuelle des années soixante-dix atteint une population estimée aujourd'hui entre 400 et 600 individus. Après plus de deux siècles de recul, l'extension de son aire de répartition s'étend de nouveau à toute la chaîne des Appenins et lui permet de coloniser l'Arc Alpin au début des années 1990 et de revenir conjointement en Suisse et en France<sup>61</sup>.

C'est ainsi, que le 5 novembre 1992, deux loups sont observés au cours d'un comptage d'ongulés par des agents de l'ONCFS et des gardes moniteurs dans le Parc national du Mercantour, dans le vallon de Mollières. Même si d'autres individus ont pu coloniser notre territoire plus tôt (par exemple, loup de Fontan en 1987 dans les Alpes Maritimes et le loup d'Aspres les Corps en 1992 dans les Hautes-Alpes), ces loups du Mercantour marquent le retour "officiel" des loups en France. L'Etat français, qui n'avait jusque là pas transposé ses engagements internationaux en droit interne, rattrape son retard en donnant au loup le statut d'espèce protégée dans son arrêté du 22 juillet 1993. L'hiver 1993-1994 voit la confirmation de l'installation des loups dans les vallées de Vésubie et de Tinée. Une seconde meute s'installe à la même période à cheval sur les vallées de Vésubie et de Roya (Mercantour). Progressivement six autres meutes s'implantent dans le Mercantour (trois transfrontalières avec l'Italie et trois autres sur le versant français).

---

<sup>61</sup> Voir en Annexe 2, une diapositive réalisée par Boitani montrant le trajet effectué par un loup percuté par une voiture et auquel on a fixé une balise pour en faire le suivi télémétrique. Relâché dans les Appenins, il a parcouru plusieurs centaines de kilomètres pour atteindre les Alpes françaises par un col du Mercantour.

A partir de 1995, la dynamique de colonisation touche d'autres Départements. Un loup est observé près de Val d'Isère et en 1996 une louve est tuée par balle aux Orres (Hautes-Alpes). A partir de 1997, la présence du loup est soupçonnée dans le Var, sur le plateau de Canjuers. En 1998, d'autres massifs sont concernés : le Queyras et le Béal-Traversier (04), les Monges (05), Belledonne (38 et 73) et les hauts plateaux du Vercors (26 et 38). En 1999, la présence du loup est confirmée dans le massif de la Vanoise, l'est et le nord de la Haute-Savoie. Les analyses génétiques confirment la présence de loups, de lignée italienne et non espagnole, dans la Réserve naturelle de Nohèdes dans les Pyrénées-Orientales (1996-2000) alors que deux loups sont également tués dans le Massif central en 1997 et 1999 (Cantal et Puy-de-Dôme).

En 2004, on recensait enfin 13 zones de présence permanentes<sup>62</sup> (carte 3) : 4 dans le Mercantour (Alpes Maritimes), une dans le Queyras, une dans le Béal-Traversier et une dans la vallée de la Clarée (Hautes-Alpes), une dans le massif des Monges et dans le Haut-Verdon (Alpes de Haute-Provence), une sur le plateau de Canjuers (Var), une dans le Vercors (Drôme-Isère), une sur le massif de Belledonne (Isère et Savoie) et une dans le massif du Taillierfer (Isère). Deux nouvelles zones de présence permanente sont déclarées en 2005, le massif du Dévoluy (Hautes-Alpes) et du Galibier-Thabor (Savoie).

En 2004, l'ONCFS estime l'effectif minimum de loups résidents en zone de présence permanente entre 39 à 48 loups. Cet effectif se fonde sur la récolte d'indices de présence hivernaux, période où la population est au plus bas. Pour une zone on estime la taille d'une meute à partir de(s) l'indice(s) donnant l'estimation la plus haute, s'il(s) est (sont) suffisamment fiables. En agrégeant ces estimations pour l'ensemble des zones de présence permanente, on estime une population minimum.

A ces zones de présence permanente, il faut jouter des zones de présence temporaires, c'est-à-dire des zones où la présence du loup a été attestée (observations, attaques) sans que les loups y aient été recensés pendant deux hivers consécutifs. Il peut s'agir soit de territoires prospectés par des individus erratiques soit de territoires qui voient l'installation d'une nouvelle meute.

---

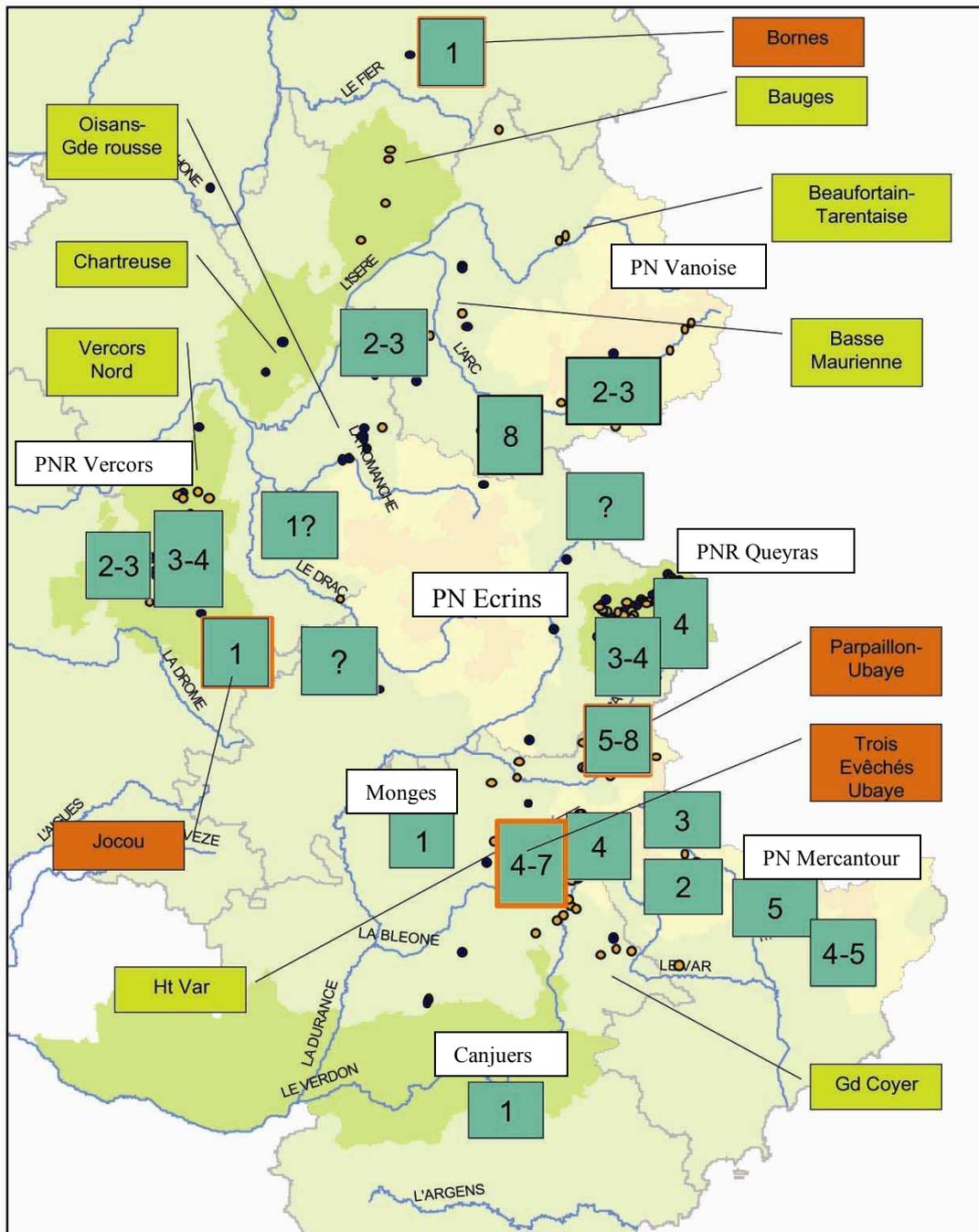
<sup>62</sup> La zone de présence permanente correspond à une zone où la présence d'au moins un loup a été attestée pendant deux hivers consécutifs.

Par une autre méthode statistique, dite de capture-marquage-recapture<sup>63</sup>, l'ONCFS a estimé que la population de loups devait être de l'ordre de 59 individus à l'automne 2000-2001. En extrapolant la croissance moyenne de la population de loup jusqu'en 2001 sur la période 2001-2004, on aurait eu une population d'environ 80 loups à l'automne 2004 (Réseau Loup / Lynx 2005). Les dernières données citées par la Ministre de l'Ecologie font état d'une population de 70 à 90 individus (Agence France Presse 18 juin 2005), de 16 zones de présence permanente et 7 meutes reproductrices dont 5 transfrontalières.

---

<sup>63</sup> Cette méthode se base sur l'analyse génétique des échantillons prélevés par le réseau Loup. Grâce à ces analyses on peut identifier le génotype individuel des individus correspondant à l'indice récolté. Chaque année, le suivi des loups permet de retrouver des génotypes déjà observés et des génotypes nouveaux. Ensuite, par un traitement statistique on peut calculer la probabilité de survie et de recapture des indices d'un individu au cours du temps. Ces valeurs sont alors incorporées dans un modèle statistique qui permet d'estimer la taille réelle de la population.

### Localisation schématique des ZPP des loups et effectif minimum hivernal -Hiver 2005/2006



#### Légende

- Hiver 2005/06 **Parcs National**
- Hiver 2004/05 <toutes les autres valeurs>
- PN Régional

#### ZONE

- zone périph.
- zone centrale

Données hiver 2004/05 (bleu)  
et 2005/06 (orange)  
et ZPP en 2006 en rouge  
nouvelle ZPP

Carto : ONCFS le 22 mai 2006  
Source des données : Réseau Loup/Lynx  
Fond carto : BD Carto IGN

**Carte 3 : Localisation des zones de présence permanente de loup et effectif minimum hivernal (hiver 2005-2006).**

### **1.1.b Quelques éléments sur la biologie du loup**

Le loup est un animal social qui vit le plus souvent en groupe familial, appelé meute. La meute est généralement composée du couple reproducteur (mâle et femelle dominants) et de leurs descendants, bien qu'elle puisse aussi comporter un ou deux individus extérieurs. En Europe, une meute compte généralement autour de 4 à 5 individus, taille qui peut monter jusqu'à 8-9 individus en hiver avec les petits de l'année. Celle-ci vit toute l'année sur un territoire dont la taille moyenne oscille entre 120 et 200 km<sup>2</sup>, qu'elle arpente principalement pour se nourrir et qu'elle défend parfois jusqu'à la mort contre l'intrusion de loups étrangers. Cette territorialité limite par conséquent le nombre de loup sur un espace donné. Pour l'Europe, la densité de loup varie entre 1 à 3,5 loups pour 100 km<sup>2</sup>. Plus le nombre de proies disponibles dans un espace déterminé est élevé, plus le nombre de loups pourra y être important. Mais les limites de ce territoire ne sont pas figées et la meute utilise cet espace de manière dynamique. Ainsi, d'une année sur l'autre, la meute pourra explorer différemment son territoire, ce qui a pour conséquence qu'en zone de présence permanente les exploitations pastorales ne seront pas forcément soumises au cours du temps aux mêmes pressions de prédation de la part de la meute. L'utilisation de son territoire par une meute est saisonnière. Au sein de la meute, seul le couple dominant se reproduit. La mise-bas a lieu dans une tanière entre la fin du mois de mars et le début du mois de mai. Les louveteaux y demeurent de sept à dix semaines. De mai à septembre, l'activité est centrée sur l'élevage de la portée de l'année. Les déplacements sont de faible ampleur et se font en étoile à partir d'axes reliant la tanière, d'une part, et les sites de rendez-vous, d'autre part. Ces derniers sont ceux où les membres de la meute apportent de la nourriture qu'ils régurgitent aux jeunes nouvellement sevrés. En septembre, les louveteaux sont assez forts pour suivre les déplacements de la meute. Commence alors une nouvelle phase d'utilisation du territoire où les loups se déplacent de manière plus importante, couvrant jusqu'à 50 km par jour. C'est une période d'exploration qui conduit les loups de terrain de chasse en terrain de chasse, la meute revenant sur les sites où elle a déjà connu le succès. Chaque site peut être patrouillé durant plusieurs jours. L'accouplement a lieu de février à mars et la gestation dure deux mois. Cette saison de reproduction clôture la saison de forts déplacements.

Les jeunes loups quittent la meute à un âge compris entre neuf mois et cinq ans : c'est la phase de dispersion. Celle-ci s'opère essentiellement à deux moments de l'année, de mars à avril, avant la naissance des jeunes, ou d'octobre à novembre, lorsque les jeunes de l'année

commencent à s'émanciper. Dans les populations en phase d'expansion, comme c'est le cas de la France, la dispersion intervient généralement entre deux et trois ans. Du fait de ce départ, dans une région donnée, la densité n'augmente plus une fois que les habitats favorables à l'installation d'une meute se trouvent saturés. En revanche, la zone de présence du loup s'accroît puisque les jeunes loups s'installent dans des secteurs vacants. Des loups en dispersion peuvent effectuer de très importantes distances, jusqu'à plusieurs centaines de kilomètres. Le loup a un type de colonisation dit « en tâche de guépard » : ainsi il peut coloniser des secteurs éloignés de son lieu d'origine, même s'il y existe des habitats favorables plus proches qu'il a pu traverser. L'annexe 3 montre le suivi télémétrique des déplacements d'un jeune loup italien, relâché dans les Appenins, celui-ci se déplaça jusque dans le Mercantour.

Le loup est un prédateur opportuniste. En France, les analyses menées par les chercheurs du Life dans le Mercantour montrent que celui-ci consomme préférentiellement les ongulés sauvages (50 à 70 %, selon les saisons) et domestiques (10 à 30%), mais aussi marmottes, lièvres et autres petits carnivores, des micromammifères, des fruits et des insectes. Cette partition semble assez générale, les ongulés sauvages composent partout dans le monde l'alimentation de base des populations de loup, et sans une densité suffisante de ceux-ci, les populations ne peuvent s'installer. Il en est de même partout où les animaux domestiques sont présents, ceux-ci sont l'objet de prédation de la part des loups. Puis ce régime est complété par des petits et micromammifères, oiseaux, insectes et plantes.

Après avoir abordé quelques éléments de contexte sur la biologie du loup ainsi que sur l'historique de son extermination et de son retour sur notre territoire, nous apporterons dans la prochaine section quelques éléments de cadrage sur la filière pastorale française.

## **1.2 Présentation de la filière pastorale ovine française.**

Cette seconde sous-section nous permettra tout d'abord de mettre en évidence que la prédation du loup sur la filière pastorale, principalement sur les ovins allaitants, intervient dans un contexte où celle-ci se trouve déjà grandement fragilisée par la déprise agricole, la concurrence internationale et un faible soutien financier des instances publiques par rapport à d'autres systèmes d'exploitation. Ensuite, nous montrerons que cette filière n'est pas homogène mais est en fait composée de plusieurs systèmes d'élevages, dont les

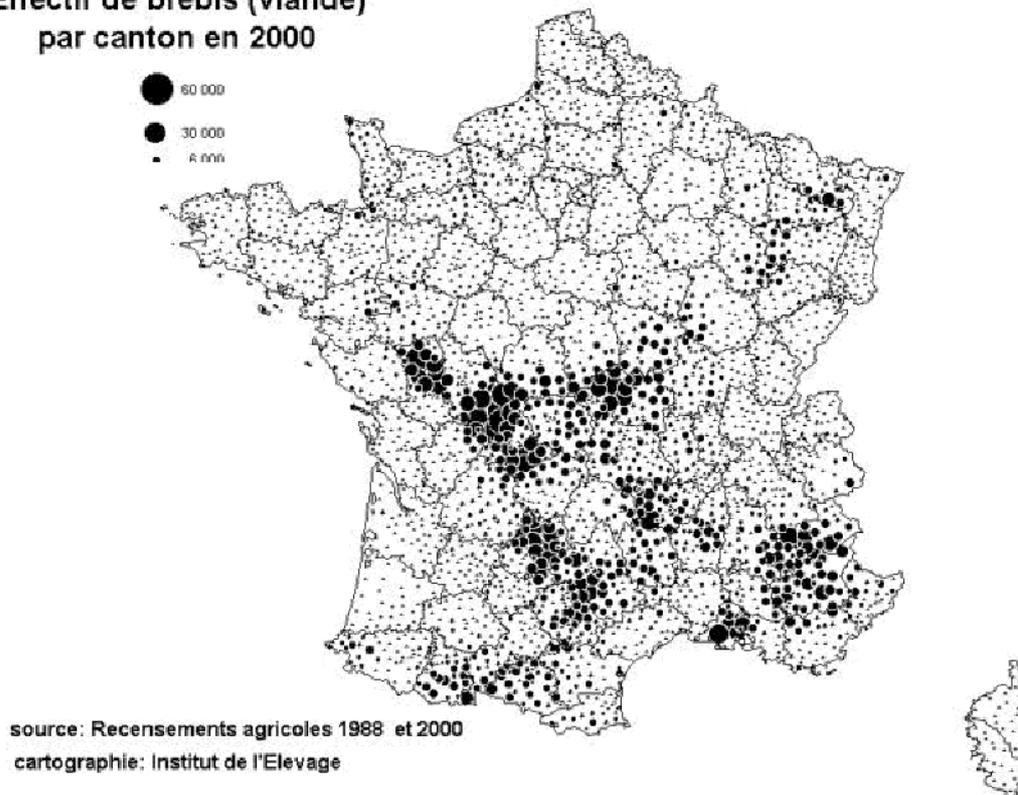
caractéristiques propres font qu'ils ne sont pas soumis de manière identique aux problèmes de prédation et qu'ils ne disposent pas des mêmes moyens pour y répondre.

## 1.2.a Evolutions de la filière pastorale française

Nous présenterons dans ce paragraphe les évolutions de la filière ovine française, car il s'agit de la principale filière d'élevage perturbée par le retour des loups. Les autres filières peuvent aussi être ponctuellement concernées, mais à un degré bien moindre.

L'élevage ovin français est, comme le montre la carte ci-après (4), concentré dans quelques régions bien spécifiques : avec 2,3 millions d'animaux, la région Midi-Pyrénées est la première région d'élevage ovin, viennent ensuite la région Poitou-Charentes (900 000 têtes), le Limousin (886 000), l'Aquitaine (880 000), la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (796 000) et l'Auvergne (739 000).

**Effectif de brebis (viande)  
par canton en 2000**



**Carte 4 : Carte des effectifs d'ovins allaitants par canton en 2000**

Le cheptel français est constitué principalement de brebis allaitantes, c'est-à-dire à destination bouchère (5,2 millions de têtes), et dans une plus faible proportion de brebis laitières (1,4 millions de têtes).

Même si la France est l'un des pays de l'Union Européenne où la consommation de viande ovine est la plus élevée, la production française connaît une baisse tendancielle depuis 1980. Le taux d'auto-approvisionnement qui était de 80 % il y a vingt ans atteint aujourd'hui environ 45 %, à cause de la concurrence exercée par l'Irlande, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande (Bailly 2002).

L'élevage ovin a été marqué par plusieurs phases d'intensification – extensification. Ainsi, au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'élevage ovin s'est intensifié dans un contexte de fort développement rural. Ce mouvement s'est accéléré au cours du XX<sup>ème</sup> siècle avec la déprise rurale et a conduit à un abandon progressif des terrains de parcours les moins rentables et des parcelles cultivées associées. Dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, la mondialisation progressive des échanges et la concurrence économique ont fortement fragilisé la production agricole montagnarde. Cette époque est marquée par la chute des effectifs dans les alpages, la recherche de rentabilité, la mécanisation et l'avènement de races plus productrices. Elle sonne le glas des alpages, notamment pour les bovins. Les troupeaux ovins, pour leur part, résistent un peu mieux, récupérant certains pâturages abandonnés par les bovins.

Peu à peu la laine a perdu l'essentiel de sa valeur, couvrant à peine les frais de tonte. En revanche, au début des années 1980, l'agneau de boucherie se porte bien. Il bénéficie alors d'un statut de viande haut de gamme et, dans un contexte d'élévation du niveau de vie moyen, la demande reste soutenue. La France ne produit alors que 80 % de ses besoins mais contrôle ses importations en provenance des pays moutonniers européens en taxant fortement leurs productions. A cette époque, les prix suffisent à soutenir la production et la seule prime existante est l'ICHN (Indemnité compensatrice de handicaps naturels), créée en 1972 pour compenser les contraintes naturelles de la zone de montagne.

A partir des années 1980, la mise en place de l'organisation européenne du marché de la viande ovine anticipe largement la réforme de la politique agricole commune, généralisée en 1992. Pour maîtriser les excédents de production, satisfaire les accords internationaux de commerce et contrôler les coûts budgétaires, l'Europe décide d'abandonner la gestion du marché par le soutien des prix des produits agricoles et par le contrôle des barrières douanières. Elle signe des accords commerciaux pour importer de la viande à bas prix

d'Australie et de Nouvelle-Zélande principalement. Pour continuer à rétribuer les éleveurs, un prix de référence est fixé. La différence entre ce prix et le prix réel du marché est versée aux producteurs, pour chaque tête de bétail : il s'agit de la prime compensatrice ovine (PCO). A partir de 1993, cette prime coûte de plus en plus chère, le cheptel à indemniser étant de plus en plus important. Pour limiter cette inflation, chaque exploitation est désormais soumise à un quota, correspondant à l'effectif de brebis primables présent à la date de cette décision. A partir de 1993, une nouvelle mesure est également mise en œuvre pour réduire le niveau d'intensification des surfaces en herbe, il s'agit de la prime à l'herbe, qui donne droit à subvention des surfaces pâturées dont l'éleveur peut justifier l'utilisation (environ 45 euros par hectare, pour un plafond de 4 500 euros) (Legéard 2000).

Ces primes ont eu deux effets principaux. D'une part elles ont abouti à développer dans les massifs montagneux un élevage ovin local allaitant, avec une forte augmentation des cheptels, alors que ces massifs étaient traditionnellement tournés vers la production laitière. D'autre part, pour les pasteurs transhumants des Bouches du Rhône, cette politique a engendré un agrandissement des troupeaux dans un contexte où le seuil de rentabilité économique d'une exploitation s'établit maintenant autour de 1000-1500 bêtes, voire 2000 bêtes en alpage. Cette extensification a profité notamment d'un effet d'attraction vis-à-vis des néo-ruraux qui a permis le recrutement d'une main d'œuvre peu chère, mais également peu formée, et l'installation de nouveaux exploitants en zones de montagne.

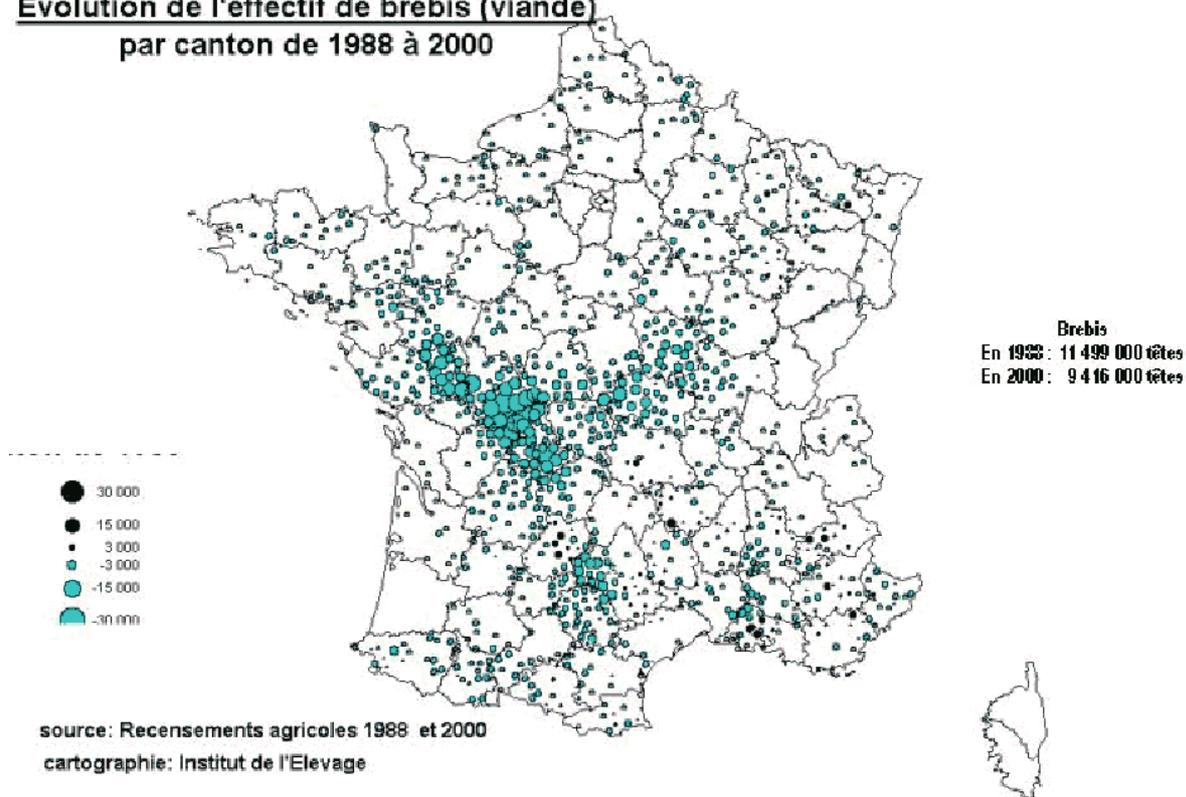
A partir de 1992, les aides de la PAC n'ont fait qu'assurer la continuité des soutiens directs aux producteurs. A ce système, la politique agricole a ajouté de nouvelles incitations économiques aux pratiques extensives et plus favorables à la gestion environnementale. Mais finalement la PAC a favorisé l'accroissement de la taille des troupeaux dans le but de réduire toujours plus les coûts de production, la réduction du nombre d'exploitants étant compensée en partie par l'augmentation des effectifs. Les primes agro-environnementales ne permettent alors que de limiter ponctuellement les effets de surpâturage provoqués par l'accroissement des troupeaux et la diminution du gardiennage (Evin 2004).

Si l'on en fait le bilan, ces orientations n'ont permis de répondre que partiellement à la concurrence des autres pays producteurs et la filière ovine française de production de viande reste toujours insuffisamment rentable à cause d'une faible valorisation des produits et de la faiblesse relative des soutiens publics par rapport à la filière bovin allaitant. Ainsi la contribution des subventions publiques à la formation du résultat agricole progressait, entre 1990 et 2001, de 20,8% à 82,6 % pour la filière bovins allaitants alors qu'elle régressait de

53,9 % à 44,2 % pour la filière ovine (source Service central des enquêtes statistiques, citée par Bailly, *op. cit.*). Ces évolutions vers toujours plus de concentration des cheptels et d'agrandissement des surfaces pâturées/exploitation ont abouti à établir un élevage ovin allaitant d'une grande précarité et caractérisé par un agrandissement des troupeaux, une diminution du temps de main d'œuvre consacré à chaque bête et une faible valorisation des animaux. Au bilan l'élevage ovin viande représente aujourd'hui le revenu agricole le plus faible de l'agriculture française pour des charges de travail parmi les plus importantes.

La filière ovine allaitante est donc une filière en crise et les politiques publiques n'ont pas pu empêcher une diminution globale à la fois du nombre d'éleveurs (- 20 000 sur la période 1988 et 2000) et de brebis (le cheptel national passant de 11,5 à 9,4 millions de têtes sur la même période), comme le montre la carte 5. Si cette diminution concerne essentiellement les Départements de plaine comme les Deux-Sèvres, la Vienne, et de la Haute-Vienne où la co-existence des élevages bovins et ovins a favorisé le transfert des activités pastorales vers l'élevage bovin, les autres Départements sont aussi concernés. Mais dans les zones de montagne, plutôt que la simplification des systèmes, la tendance a été à la concentration. La baisse des effectifs s'est ainsi répercutée sur les petits troupeaux de moins de 200 brebis, alors que les troupeaux de plus de 500 têtes ont fortement augmenté ces derniers représentent encore malgré tout qu'une faible proportion de la filière avec 3% des éleveurs et 17 % des moutons.

### Evolution de l'effectif de brebis (viande) par canton de 1988 à 2000



### **Carte 5 : Evolution de l'effectif de brebis allaitante par canton entre 1988 et 2000.**

Si le portrait que nous venons d'en faire montre une filière ovine en crise, il faut néanmoins garder à l'esprit que ce déclin touche essentiellement la filière viande et qu'à l'inverse la filière ovine laitière a su profiter d'une bonne valorisation des produits fromagers. Ainsi le cheptel ovin laitier a augmenté de 11 % sur les dix dernières années.

Dans le paragraphe suivant nous verrons qu'il existe plusieurs types d'élevage ovin, leurs caractéristiques propres entraînant des différences importantes de vulnérabilité et supportabilité à la prédation lupine.

#### **1.2.b Les différents types d'élevage ovin confrontés à la prédation loup.**

Si dans le paragraphe précédent, l'état des lieux de la filière ovine allaitante française montre une filière fragilisée dans son ensemble, il est important de garder à l'esprit que celle-ci n'est pas homogène. En conséquence, la contrainte posée par le retour d'un prédateur comme le loup ne s'applique pas de la même façon pour tous les éleveurs.

### Les quatre types d'exploitation ovines allaitantes dans les Alpes du Sud-Est :

Cette filière est composée, pour le sud-est de la France, de quatre grands types de systèmes pastoraux ovins (Mallen et Legeard 1996) :

- Le système herbassier grands transhumants. La majeure partie de l'année, le troupeau est gardé en plaine (Var, Bouche du Rhône). Il utilise les alpages de haute montagne pendant l'estive, c'est-à-dire pendant les quatre mois d'été. Il s'agit généralement de grands troupeaux, plus de 2000 individus, gardés par un berger professionnel.
  
- Le système montagnard, présent dans les hautes vallées des Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes et Alpes Maritimes. Il s'agit de troupeaux plus petits, qui transhument localement. Ils sont présents plus longtemps sur les alpages, puisqu'ils y restent environ sept mois, le troupeau n'étant en bergerie que de novembre à mai. A l'automne et au printemps, ils évoluent sur des parcours ou des prairies de fauche situés à proximité de la bergerie. L'été, ils transhument sur les estives locales. Ce système se caractérise par un agnelage dominant voire unique de printemps, le tardon<sup>64</sup> étant le principal produit vendu. Le revenu est parfois complété par la vente d'agnelles de reproduction sélectionnées. La logique de ce système « est de minimiser les charges de production et d'utiliser principalement l'alimentation offerte par la nature. Le système est, par définition extensif : *"faut essayer d'exploiter au maximum ... parce que l'élevage ovin maintenant, faut pas regarder de faire des agneaux à 500 balles s'ils ont coûté 450 balles. Il faut que les bêtes soient en état mais qu'ils coûtent le moins cher possible les agneaux"* » (Mallen et Legeard, *op. cit.*, p.15). Pour les Alpes Maritimes par exemple, la moyenne du troupeau est de 220 brebis par élevage, mais en réalité les effectifs sont extrêmement variables d'une exploitation à l'autre. Ce système utilise au moins quatre espaces pastoraux distincts pour les 6 à 7 mois de pâture, ce qui implique d'importants déplacements et que chaque zone soit équipée un minimum pour accueillir le berger (cabane, point d'eau, pistes pastorales).
  
- Le système préalpin se situe dans les montagnes sèches des Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes Maritimes, Haut Var et Vaucluse. Il est caractérisé généralement par la pratique de deux agnelages par an, liée à une plus grande diversité des débouchés

commerciaux (tardons, agneaux légers, agneaux de boucherie et ceux destinés à l'Aïd). La clé de fonctionnement de ce système est l'ajustement entre la production d'agneaux et la commercialisation, les opportunités de vente induisant des pratiques différentes. Les troupeaux sont généralement importants, rarement en dessous de 500 têtes. Les éleveurs utilisent plus les clôtures que dans le système montagnard, pour libérer du temps de main d'œuvre (production de foin voire de céréales, seconde activité de caprin lait, etc.). L'estive est souvent locale pour ne pas avoir à effectuer des déplacements coûteux. Ce système combine des période d'utilisation maximale de surfaces pastorales et des périodes d'intensification du régime alimentaire aux périodes de besoins élevés (fin de gestation, lactation).

- Le système mixte méditerranéen-montagnard. Dans les vallées humides des Alpes-Maritimes (Roya, Haute-Vésubie et Moyenne-Tinée) la régression de l'élevage bovin laitier a fait émerger des systèmes ovins méditerranéens originaux. Le troupeau moyen compte entre 200 et 600 brebis. Celles-ci restent dehors toute l'année, du fait du climat favorable. Elles passent une partie de l'hiver et les saisons intermédiaires sur des parcours de proximité et l'été sur les estives locales. Elles ne rentrent en bergerie que pour la période d'agnelage (février-mars) soit un à deux mois par an.

---

<sup>64</sup> Le tardon est un agneau qui passe l'estive dans les alpages.



**Photo 1 : Troupeau d’ovins et caprins dans le massif des Cerces.**

La vulnérabilité de ces différents systèmes face à la prédation :

Plusieurs analyses ont été menées par des techniciens et ingénieurs pastoraux ou des gestionnaires d’espaces naturels afin d’établir les conséquences du retour du loup pour les exploitations pastorales ovines (Guével 1999; Bacha et al. 2004; Silhol et al. 2004). Selon ces différents auteurs, la structure actuelle de la filière ovine reflète l’adaptation aux évolutions des contextes nationaux et internationaux. La baisse des cours du prix de la viande ovine et les différentes subventions gouvernementales ont eu pour conséquence l’augmentation globale de la taille des troupeaux et une réduction du temps de travail par bête. Ainsi, même si les loups sont de retour, le contexte qui structure les systèmes d’exploitation pastoraux demeure lui inchangé. Dès lors, l’évaluation de l’impact de la prédation lupine doit consister en l’évaluation de l’ensemble des coûts d’adaptation nécessaires pour les exploitations situées en zone de présence du prédateur :

- D'une part, la prédation produit à la fois des pertes directes (animaux tués, blessés et disparus) et indirectes, par exemple liées au stress des attaques (baisse de l'état des brebis, baisse de prolificité, avortements, moindre croissance des agneaux, pertes annuelles de production dues au moindre renouvellement du cheptel, pertes d'une partie du capital génétique lors de la prédation d'animaux sélectionnés) (Guével 1999; Bacha et al. 2004).
- D'autre part, elle induit des contraintes liées à la nécessité de protéger les troupeaux. En effet, même si le nombre d'attaques est relativement faible, la contrainte de prédation pèse constamment sur les exploitations, c'est une contrainte structurelle. Elle oblige donc les éleveurs et les bergers à mettre en œuvre des moyens de prévention, à modifier la conduite de leurs animaux (regroupement nocturne au lieu des couchades libres) voire à modifier leurs méthodes de production (abandon de la production d'agneaux finis sur les alpages, les tardons, pour des agneaux finis en bergerie). Ces changements du système d'élevage peuvent engendrer donc eux aussi des coûts importants : baisse d'état des animaux, dégradation de la gestion des territoires pâturés (abandon de certains secteurs, concentration sur d'autres), accroissement du temps de travail par unité de troupeau à protéger, surcoût de production (foins pour les animaux laissés en bergerie), baisse de revenu, impact social, familial et psychologique dû à l'accroissement du temps de travail.

Les premières estimations convergentes réalisées en Savoie et en Provence-Alpes-Côte d'Azur chiffrent l'ensemble des coûts induits par la présence de loups (hors pertes indirectes) en moyenne de 4 000 à 16 000 € par éleveurs et par an selon leur type de système, ces moyennes englobant de très importantes variations interannuelles (pour une même exploitation) et entre exploitations.

Dans l'ensemble de ces coûts, l'accroissement du temps de travail est considéré par les experts pastoraux comme le critère le plus déterminant. En effet, l'intensité du travail rapportée à l'unité produite est l'un des facteurs les plus limitants identifié en élevage ovin extensif. Selon l'étude menée par Silhol, Bacha et Garde (2004), la contrainte loup est à distinguer et à estimer au moins selon deux situations :

- Sur les estives en zones à loups le travail supplémentaire représente 6 à 8 heures par jour<sup>65</sup>. Cette augmentation peut être prise en charge par l'aide-berger. Mais la présence de l'aide-berger sur l'estive peut s'avérer problématique lorsque les cabanes d'alpage n'ont pas été conçues pour accueillir cette cohabitation. Dans cette évaluation, le loup représente donc un travail supplémentaire sur l'estive de 0,35 heures en moyenne par brebis pour un troupeau de 1800 à 2800 brebis.
- Sur les quartiers d'intersaison et d'hiver ainsi que sur les lots conduit individuellement en été, le temps de travail supplémentaire correspond entre 2 et 5,5 heures supplémentaires par jour. Mais ces temps traduiraient en fait deux stratégies différentes selon que l'éleveur ne fait que ramener les bêtes tous les soirs en parcs ou qu'il garde les troupeaux (dans les situations où les parcs ne sont pas utilisés ou pas utilisables). Par rapport à la situation d'estive, cet effort de protection représente quatre fois plus de temps de travail par brebis (1,2 à 2,3 heures supplémentaire par brebis) et est d'autant plus important que le troupeau est petit. L'éleveur ne peut employer un aide-berger, car cela lui reviendrait trop cher (jusqu'à 40% du revenu par tête de bétail). Le temps de travail supplémentaire est donc supporté par l'éleveur et se fait au détriment d'autres travaux (soins aux animaux, culture de fourrage) et de la vie sociale et familiale.

D'après Lapeyronie du Département des Sciences pour l'Élevage, l'Environnement et l'Agronomie (ENSAM) (comm. pers.), il faut relativiser ces temps de travail supplémentaires pour les transhumants estivant en zone de présence permanente. En effet, ceux-ci ont déjà un berger sur l'alpage dont l'amplitude de la journée de travail est d'environ 10-12 heures, les animaux pâturent tôt le matin et en soirée. Leur journée a un creux pendant la chôme des bêtes, c'est-à-dire pendant les heures de la journée où les bêtes ne broutent pas. Et ce temps peut être utilisé pour effectuer les tâches nécessaires à la protection, le risque de prédation étant faible pendant cette période. Selon lui, la référence technique de 6 à 8 heures de travail supplémentaire est à considérer par rapport à un référentiel de non gardiennage et dans le cas où le berger ramasserait la fumure du troupeau, ce qui n'est pas le cas dans la pratique. Dans le cas où le troupeau est déjà gardé, il estime à environ deux heures par jour le temps de travail supplémentaire, principalement pour ramener le troupeau en Parc de nuit. Cependant, il insiste sur la pénibilité du risque induit par la prédation, notamment sur le sommeil du berger et les impacts de ce risque sur l'état du troupeau. Par contre, pour les autres systèmes, pâturent

---

<sup>65</sup> Ces chiffres seraient à minorer en cas de non ramassage des fécès concentrés dans les Parcs de regroupement (Lapeyronie, communication personnelle).

en zones intermédiaires et en clôtures (sans gardiennage), son estimation est identique à celle de Silhol, Bacha et Garde.

Cette évaluation de la charge horaire supplémentaire apportée par la contrainte due à la prédation lupine peut être croisée avec les différents types de systèmes d'élevage ovins :

- Le système herbassier grands transhumants ne se trouve pour l'instant confronté au risque de prédation qu'en période d'estive. Il dispose généralement des moyens humains et financiers nécessaires à l'adaptation de la conduite du troupeau et à la mise en place des premières mesures de protection (clôtures, chiens de protection, surveillance humaine), avant de se les faire ensuite éventuellement rembourser par l'Etat. Si le risque est vraiment trop important sur un alpage donné, ce système s'avère également plus souple pour "changer de montagne".
- Les trois autres systèmes, s'ils se trouvent en zone de présence permanente des loups, peuvent se trouver confrontés au risque de prédation durant toute la période où le troupeau est hors de la bergerie, c'est-à-dire de 7 mois à quasiment toute l'année pour les systèmes méditerranéen-montagnard du Mercantour. Dans ces systèmes, le temps de travail nécessaire pour protéger le troupeau peut être démultiplié par la pratique de l'allotement<sup>66</sup>. Ils s'avèrent aussi moins souples vis-à-vis du choix des unités pastorales, soit que les éleveurs en soient pour partie propriétaires soit que celles-ci se trouvent à proximité de l'exploitation. De plus, les plus petites exploitations n'ont souvent pas la trésorerie pour avancer la mise en place des mesures de protection ou l'embauche d'un aide-berger. Jusqu'à fin 2004, dans le cadre du second programme Life, l'embauche des aides-bergers n'était possible que pour la seule période de l'estive. Les nouvelles mesures proposées pour 2005 par le Ministère de l'Agriculture permettent désormais de financer l'emploi d'un aide-berger toute l'année (cette mesure est proposée aux éleveurs possédant plus de 150 bêtes). D'autres facteurs viennent fragiliser encore ces systèmes : quartiers de pâturage boisés ou plus secs facilitant la prédation (système préalpin), faible sécurité fourragère (système méditerranéen-montagnard) (Laurent Garde, Commission parlementaire, 2003b, p.291).

---

<sup>66</sup> L'allotement consiste pour l'éleveur à diviser son troupeau en lots d'animaux au même stade physiologique ou ayant les mêmes besoins alimentaires (brebis gestantes, brebis non montées et béliers par exemple) placés sur des pâtures différentes.

Pour les pastoralistes, le risque posé par la présence du loup sur un territoire doit donc conduire à analyser ses conséquences à la fois en terme de vulnérabilité des troupeaux et de supportabilité technique et économique des systèmes d'exploitation (Bacha et al. 2004). La vulnérabilité caractérise le risque de prédation et dépend de trois critères : mode de conduite des animaux, caractéristiques de l'environnement (embroussaillage, boisements, présence d'ongulés sauvages, localisation des points d'eau, etc.), population de loups en cause (nombre, spécialisation sur les ovins, apprentissage du risque de leur part). A partir de cette notion de vulnérabilité ils ouvrent de nouvelles propositions d'action pour minimiser la contrainte loup : actions directes sur les unités pastorales (déroussaillage, création de points d'eau) ou sur les meutes de loups (tirs). La notion de supportabilité correspond, quant à elle, à la fois à la capacité des exploitations à supporter les pertes dues aux attaques et à leur capacité à intégrer les contraintes de la protection, notamment l'augmentation du temps de travail par brebis.

A court terme, nous le voyons, ces contraintes ne pèsent pas de la même manière selon les systèmes d'exploitation. Elles sont beaucoup plus fortes pour les petits exploitants situés toute l'année en zone à loup que pour un transhumant qui estive en zone à loups (sur ce sujet, voir par exemple l'analyse comparée des systèmes d'exploitation réalisée par Guével pour les élevages des Ecrins (1999)). Dans cette perspective, d'après ces experts pastoraux, le risque à long terme concerne principalement le renouvellement des exploitants, alors que la situation actuelle pourrait laisser penser qu'une co-habitation est possible. Ainsi dans les zones à loups, on doit craindre l'abandon à terme des petits systèmes d'exploitations ovins à cause de l'ensemble des coûts que la présence du prédateur impose. Cette crainte est exprimée par Laurent Garde : « Je pense que l'on prendra toute la mesure de cette régression lors du renouvellement des exploitations d'élevage. Prenons le cas d'un éleveur local âgé d'une cinquantaine d'années. Il n'abandonnera pas son activité, même si le loup la rend plus difficile. Par contre, lorsqu'il arrêtera son activité, son fils hésitera beaucoup avant de la reprendre et toute installation venue d'ailleurs se fera dans des zones plus tranquilles. A l'échéance du renouvellement des exploitations, je suis terriblement inquiet pour l'avenir de la filière d'élevage », (Commission d'enquête parlementaire 2003b, p.289).

Dans le paragraphe suivant, nous allons détailler le plan de gestion mis en place par le gouvernement pour faciliter la cohabitation entre les activités pastorales et la population de loups.

### **1.3 Le plan de gestion français pastoralisme-loup.**

Dans ce paragraphe nous verrons comment le plan national de gestion du retour du loup s'est mis progressivement en place. Tout d'abord, les premiers axes d'une politique de gestion de ce grand carnivore ont été confiés par le Ministère de l'Environnement au Parc national du Mercantour (1992-1997), lorsque le loup s'est installé sur son territoire. Nous reviendrons plus précisément sur cette période dans la prochaine section.

A partir de 1997, au regard de l'expansion du prédateur sur plusieurs Départements de l'arc alpin, la France obtient de la Commission européenne les financements d'un programme Life<sup>67</sup>, afin, d'une part, de rechercher les solutions de nature à faciliter l'acceptation sociale et la conservation des loups installés dans le massif du Mercantour et, d'autre part, d'accompagner cette expansion dans le reste du massif alpin. Les objectifs de ce programme visent à pérenniser et démultiplier ce qui a déjà été réalisé dans le Mercantour : améliorer les connaissances sur la population lupine, assurer la prévention des troupeaux, assurer l'indemnisation des éleveurs, développer la communication ; auxquels il est ajouté l'étude de la faisabilité d'un renforcement des populations d'ongulés sauvages. Le dispositif de prévention des attaques lupines instaure l'utilisation de trois mesures complémentaires : regroupement nocturne en parcs (électrifiés ou non), chiens de protection et aide-berger. Les mesures d'aménagements et d'équipements des alpages doivent être financées par d'autres moyens. Un Chargé de mission pastoralisme est embauché et mis à disposition de la DDAF des Alpes Maritimes.

Ce premier programme (1997-1999) est doté de 1,136 millions d'euros, financé pour moitié par l'Union européenne et pour moitié par le Ministère de l'Environnement. Sa gestion est confiée à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Si ce programme est conçu au départ pour les Alpes-Maritimes, l'expansion géographique du loup entraîne son extension aux Départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes. Les financements prévus pour l'indemnisation et la prévention ne sont alors pas suffisants et le Ministère de l'Environnement prend le relais de ces mesures, allant au-delà de ses engagements.

---

<sup>67</sup>

Un programme LIFE (L'instrument financier pour l'Environnement) est un projet européen qui permet de mobiliser des financements de l'Europe pour une période limitée, généralement trois ans. Il vise à initier des actions de gestion, de protection ou de conservation. Il favorise de la sorte les politiques environnementales expérimentales qui doivent permettre par la suite l'adoption de mesures nationales.

Afin de faire face à l'extension de l'aire de répartition des loups aux Alpes du Nord, la France dépose une nouvelle demande auprès de la Communauté européenne et obtient le financement d'un second programme Life, pour la période 2000-2003. Celui-ci est doté de 2,836 millions d'euros, financés pour 40 % par l'Union européenne, 55 % par le Ministère de l'Environnement et 5 % par le Ministère de l'Agriculture. L'implication de ce dernier s'est faite à la demande de la Commission européenne. Deux régions (Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône Alpes) et 10 Départements bénéficient de ce programme. Comme pour le premier programme Life, certaines lignes budgétaires s'avèrent insuffisantes, notamment la mesure aide-berger et l'enveloppe destinée aux indemnités. Elles doivent être abondées par le Ministère de l'Environnement (à hauteur d'1,7 millions d'euros) et par le Ministère de l'Agriculture (à hauteur de 997 000 euros, pour financer des mesures pastorales).

Ce programme a permis également l'embauche d'un technicien pastoral pour deux Départements et d'un Chargé de mission communication à la DIREN PACA. Il était également prévu la réalisation d'un diagnostic pastoral, intégrant le risque de prédation, au préalable de la mise en œuvre des mesures de prévention. Mais cette mesure a été difficile à mettre en œuvre dans plusieurs Départements du fait de l'opposition des structures professionnelles agricoles qui ne voulaient pas s'y associer.

L'année 2003 a soulevé beaucoup d'inquiétudes, car l'Etat a tardé à prendre le relais du second programme LIFE. Il a donc négocié avec la Commission européenne la continuation du Life jusqu'à la fin 2003, sans rallonge budgétaire, pour consommer les lignes budgétaires restantes.

Après de nombreuses négociations au niveau national et local, entre les Ministères de l'Environnement, de l'Agriculture et leurs services déconcentrés, les associations de protection de l'environnement et les syndicats agricoles, l'Etat met en place en novembre 2004, un plan d'action sur le loup 2004-2008. Ce plan pérennise les acquis des programmes Life, les mesures de prévention étant financées par le Ministère de l'Agriculture (mesures T), le reste étant à la charge du Ministère de l'Ecologie. Ce programme renforce le rôle joué par les techniciens pastoraux, puisqu'on compte désormais un technicien pour chaque Département, sauf pour les Alpes-Maritimes qui s'en voit attribuer deux. Les mesures mises en place par les différents programmes Life sont pérennisées et financées en fonction de la

taille du troupeau<sup>68</sup>. La mesure aide-berger est maintenant disponible toute l'année et non plus seulement pour la seule période d'estive, mais elle n'est disponible qu'à partir d'un troupeau de plus de 150 brebis. Ce plan introduit la possibilité de réguler la population de loup, à hauteur de 10 % de la population estimée. Pour l'année 2004, le décret d'autorisation de tir prévoyait la possibilité de tirer 4 loups, avec un maximum d'un individu par Département. Deux loups ont été tués dans ce cadre. Pour l'année 2005, la nouvelle Ministre a augmenté ce quota à 6 individus et a introduit la possibilité aux éleveurs et bergers de participer, à leur demande, à ces tirs. Deux loups ont été prélevés par les services de l'Etat cette année là. Ce plan a également permis d'introduire la possibilité qu'à terme les mesures d'indemnisation soient dépendantes de la mise en œuvre des mesures de protection.

## ***2. Etude du rôle joué par les équipes de 7 espaces protégés dans la gestion du retour du loup et de sa cohabitation avec les activités pastorales.***

Dans cette deuxième partie, nous étudierons l'historique de la gestion du retour du loup dans six espaces protégés de l'arc alpin français et d'un dans les Pyrénées orientales. Nous axerons cet historique sur les stratégies appliquées par les différentes équipes de gestion de ces aires protégées (EGAP). Pour cela, nous préciserons dans quels contextes locaux se situent leurs actions et quels sont les conséquences des effets de filière sur leurs politiques. Notre ambition par ce travail est d'aller plus loin que des analyses sommaires parfois avancées. La commission d'enquête parlementaire (2003, p.45) nous donne un aperçu de ce type d'allégation : « A cet égard le traitement différent de ce dossier par les Parcs régionaux et nationaux est tout à fait révélateur : alors que les Parcs régionaux du Queyras et du Vercors ont réussi à impliquer tant les élus que les autres acteurs locaux à la gestion des problèmes posés par le loup, le Parc national du Mercantour a préféré garder le secret le plus longtemps

---

<sup>68</sup> Ainsi, pour les troupeaux de 50 à 150 animaux, une aide de 4 € par bêtes est versée à l'éleveur qui s'engage à regrouper son troupeau la nuit. Pour les troupeaux de 151 à 450 animaux, l'éleveur doit combiner au moins deux mesures parmi le gardiennage renforcé (remboursement d'une demi journée de travail par jour), les clôtures mobiles (4 filets max) et les chiens de protection (2 max), selon la mise au point effectuée avec le technicien pastoral. Une analyse de vulnérabilité de son exploitation aux attaques de prédateur est possible, en option. Pour un troupeau de 451 à 1200 animaux, le gardiennage rapproché est obligatoire et l'éleveur doit choisir entre le parcage nocturne et la mise en place de chiens de protection ; l'analyse de vulnérabilité est optionnelle. Pour les troupeaux de plus de 1200 animaux, l'éleveur s'engage à garder et regrouper son troupeau, les chiens de protection sont fortement recommandés et l'analyse de vulnérabilité est optionnelle. Pour chacune de ces mesures, il existe un plafonnement en fonction de la taille des troupeaux. Par exemple pour les chiens de protection, 2 chiens sont remboursés pour un troupeau de 151 à 450 animaux, à hauteur de 300 € pour l'achat et 780 € par an pour l'entretien; 4 chiens pour un troupeau compris entre 451 et 1200 et 5 chiens pour un troupeau supérieur à 1200 têtes (Ministère de l'Agriculture 2003).

possible et a retardé la diffusion de l'information auprès des élus et de la profession agricole ».

Notre démarche de terrain s'attachera à préciser les facteurs (environnementaux, agricoles, sociaux) structurant les différentes situations de gestion, dans une perspective articulant les dimensions sectorielles et organisationnelles de l'action des différents protagonistes, afin de mieux comprendre le rôle joué par les équipes de gestion des espaces protégés.

## **2.1 Le retour du loup dans les Alpes Maritimes : le Parc national du Mercantour comme figure de bouc émissaire ?**

Le Parc national du Mercantour est le premier territoire que le loup a recolonisé en France. Nous montrerons comment ce retour s'est effectué dans le contexte d'une filière ovine pastorale à l'abandon et comment le Parc a été désigné comme bouc émissaire par une partie de la profession agricole pour masquer sa part de responsabilité dans l'état de déstructuration du pastoralisme des Alpes Maritimes. Nous verrons également, comment le Parc a servi de lieu d'expérimentation à la fois pour une meilleure compréhension des dynamiques de la population de loups mais également pour l'adaptation au cas du loup des dispositifs de gestion des grands prédateurs déjà existants. Nous montrerons ensuite, comment d'une situation extrêmement conflictuelle à la fin des années 1990, le Parc a réussi à renouer le dialogue avec une grande partie des acteurs de la filière pastorale en réinvestissant progressivement dans une politique pastorale et en se déchargeant de la gestion de la cohabitation lupo-pastorale.



Carte 6 : Carte du Parc national du Mercantour

### 2.1.a L'élevage ovin dans les Alpes Maritimes.

Dans cette première sous-section nous verrons que l'élevage tient une place réduite dans l'agriculture des Alpes Maritimes, dans un contexte où les rapports entre l'arrière pays montagneux et la Côte sont fortement déséquilibrés en faveur de l'espace littoral. Nous découvrirons ensuite que la forme actuelle de l'élevage ovin allaitant dans les Alpes Maritimes découle de changements de pratiques datant du début des années 1980, et que ces changements ont fortement influé sur ses caractéristiques actuelles. Nous reviendrons ensuite sur la grande diversité des systèmes de production ovins viande de ce Département, celle-ci entraînant des degrés divers de vulnérabilité et supportabilité de ces systèmes face à la prédation loup.

### L'élevage, une filière minoritaire, dans une production agricole tournée vers la Côte :

Les Alpes Maritimes ont connu un développement touristique ancien. En effet, dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, le tourisme est un élément majeur du développement économique de la ville de Nice. L'activité touristique a d'abord concerné les habitants de la côte qui montaient en villégiature dans les montagnes durant l'été. Elle s'est développée de manière très précoce sous les effets de l'ouverture des voies de communication, de l'extension des centres urbains et de l'émergence du tourisme populaire. La Vésubie, vallée de montagne située au cœur du massif du Mercantour est jusqu'au milieu des années 1950 la vallée la plus touristique des Alpes Maritimes. Puis à partir de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, cette situation s'inverse. L'activité touristique évolue désormais vers un tourisme "de masse" sur le littoral et dans les montagnes par le développement de stations de ski (Isola, Valberg, Saint-Etienne de Tinée, Allos). Ces transformations économiques ont conduit à une déprise progressive de l'arrière pays au profit de la côte, bien que le développement d'activités touristiques hivernales et plus récemment du tourisme vert aient permis le maintien d'une partie de la population en montagne. Cependant cette mutation s'est faite en partie au détriment de l'agriculture. Ainsi, alors qu'à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, un quart de la population vivait en montagne, aujourd'hui la population montagnarde ne représente plus que 4% de la population totale, bien qu'elle se trouve répartie sur 80% du territoire départemental.

On retrouve cette même disproportion au niveau agricole. Ainsi les filières maraîchères, horticoles et fruitières représentent la grande majorité de la production agricole du Département (92%) et se concentrent dans la zone périurbaine, c'est-à-dire sur moins de 10 % de la SAU départementale. L'élevage est largement minoritaire dans l'agriculture du Département, puisqu'en 1995, il ne représentait que 8% de la valeur brute de la production agricole (Mallen et Legeard, 1996). Pourtant celui-ci occupe une grande partie du territoire. Par exemple, sur l'ensemble du territoire du Parc national du Mercantour, les espaces ouverts pâturés représentent le principal type d'occupation des sols (48%), alors que les espaces agricoles cultivés représentent moins de 2% (Ministère de l'Ecologie et du Développement durable 1999c).

### L'élevage ovin allaitant extensif en grands troupeaux, une filière récente dans les Alpes Maritimes :

Mallen et Legeard (idem) citant Blanchard (1946), retracent les évolutions de l'élevage au cours du XX<sup>ème</sup> siècle. D'après Blanchard, au tournant des années 1900, l'élevage ovin était

largement dominant sur la zone est du Mercantour, où il se trouvait en surcharge. L'Etat Sarde du Comté de Nice laissait faire pour se concilier les bonnes grâces des populations. L'essentiel des produits d'élevage étaient la laine et le fumier, qui permettaient d'amender les cultures : « c'est pour faire vivre la maigre agriculture que l'on grignote les bois, que l'on surcharge les pâturages, que l'on risque des ravinements » (*idem*, p.79). Le lait permettait l'alimentation de la famille et la vente de quelques fromages. Par contre, cette production ovine n'était pas orientée vers la viande, car celle-ci était fournie traditionnellement par les volailles et les lapins. Ce système pratiquait déjà la transhumance inverse, fuyant les intempéries de l'hiver vers les pâturages du littoral.

Puis, au cours de la première moitié du XX<sup>ème</sup>, les troupes ovine et caprine vont décroître au profit des bovins. En effet, la laine et le fumier ne représentent plus des produits si prisés, car ils ont été remplacés par les engrais chimiques et d'autres types de laine. Face à ces évolutions, l'élevage ovin se spécialise alors peu à peu vers la production de viande (agneaux légers et broutards d'un an). La transhumance hivernale ne se cantonne plus que dans la partie la plus orientale du Département, en Haute-Roya, dans un système de production laitière ovine très spécialisé (production de fromages et de laine à matelas vendus sur la côte).

La production bovine est en fait traditionnelle dans les Alpes Maritimes et l'on compte dès le XIX<sup>ème</sup> siècle des effectifs importants. La production principale est le lait d'été pour la production de fromages et, du fait de l'absence de ressources fourragères, la production de lait d'hiver n'existe pas. Petit à petit, la production laitière bovine à destination des pôles urbains devient la production prépondérante et ce jusqu'aux années 1950-1960 : « l'exploitation des bovins, en dépit de ces insuffisances, n'en est pas moins la poutre maîtresse de l'édifice économique des Alpes Maritimes. [...] Elles sont un pays à vaches comme les Alpes du Nord. » (Blanchard, *op. cit.*). Cette production laitière reste plus importante à l'Est (Vésubie et Roya) qu'à l'Ouest (Tinée), tourné également vers la production ovine et l'accueil des transhumants ovins. Ce système va connaître un changement radical dans les années quatre-vingt. Alors que, jusque là, l'ensemble de la collecte laitière des Alpes du Sud (Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence et Alpes Maritimes) redescendait vers la centrale laitière de Nice, les orientations choisies (production convertie en lait UHT, donc sans aucune valorisation) et le contexte économique difficile ne permettent plus à la filière bovine laitière de se maintenir. La plupart des éleveurs se reconvertissent alors peu à peu vers l'élevage ovin allaitant. Ainsi, tandis que le cheptel ovin départemental était passé de 76 400 têtes en 1979 à 57 500 ovins en 1988, celui-ci augmente de nouveau pour atteindre 65 500 bêtes en 1995. La production est à présent tournée essentiellement vers les ovins allaitants, les élevages laitiers ne représentant

plus qu'un nombre très réduit d'exploitations. Par exemple, en zone centrale du Mercantour, 63 unités pastorales sont utilisées en système extensif par des troupeaux ovins viande, contre seulement 3 utilisées en système ovin lait (voit carte 7, ci-dessous).

Dans les Alpes du Sud, le recensement agricole de 1997 a montré que l'élevage ovin s'est maintenu dans cette région alors qu'il régressait partout ailleurs dans la même période. Le Département des Alpes Maritimes a donc bénéficié des orientations des politiques agricoles nationales des années 1970-1980 en faveur du redéploiement de la filière ovine allaitante. Cependant cette évolution s'est faite au prix d'une concentration des troupeaux, puisque le nombre d'éleveurs a, lui, fortement diminué sur la même période passant de 600 en 1979 à 291 en 1995.

De nos jours, en période d'estive, les effectifs atteignent environ 120 000 têtes d'ovins, pâturant les 140 000 ha d'alpages du Département. Le troupeau ovin occupe tout le territoire du Département, mais il se situe préférentiellement sur les vallées du Haut et Moyen Var, sur la Tinée et sur les Préalpes dites de Grasse. La Vésubie et Roya comptent des troupeaux importants mais la densité ovine totale est faible.

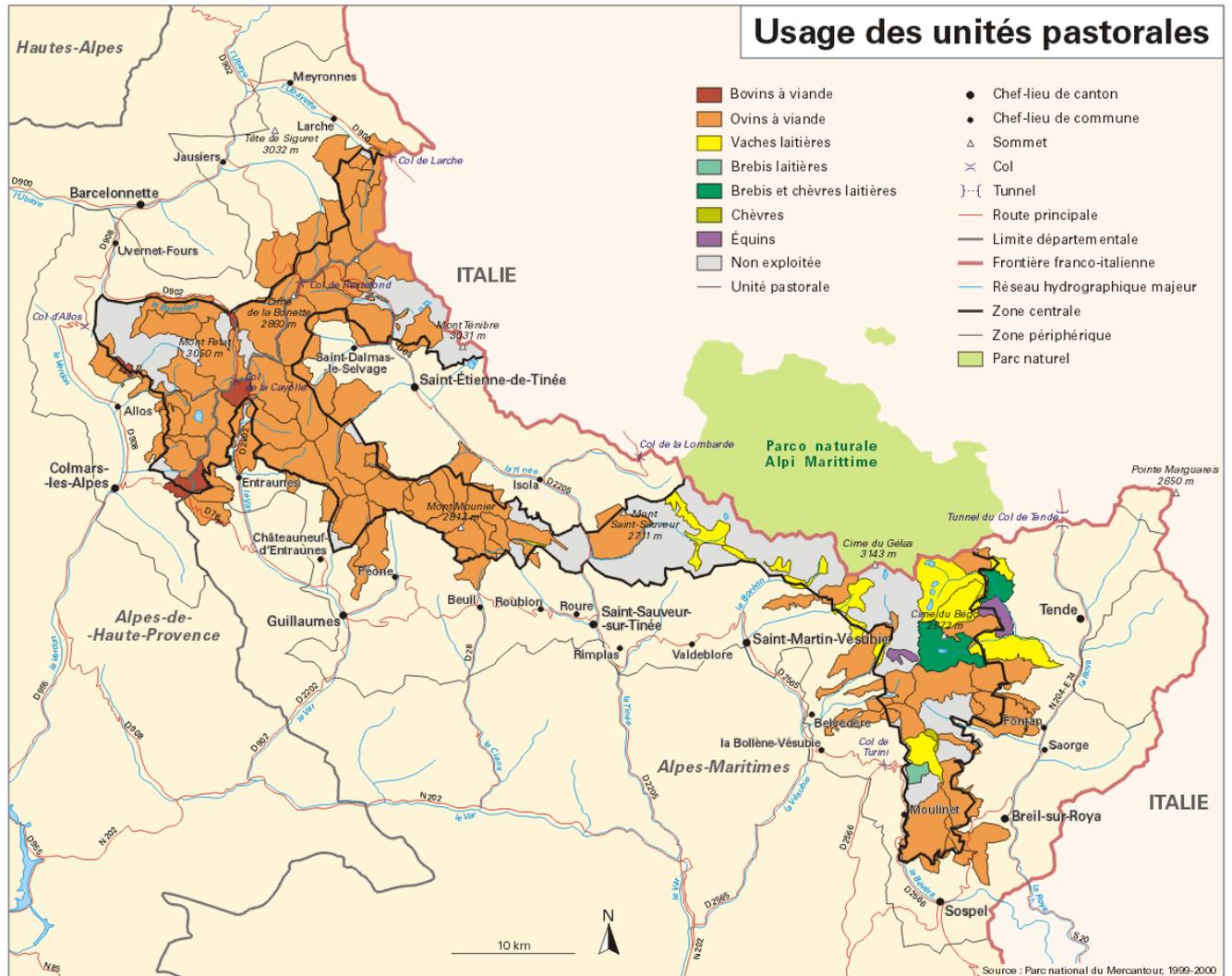
La filière ovine des Alpes Maritimes est composée par des éleveurs locaux (voir carte 8) :

- de type système montagnard, avec parfois une transhumance inverse, qui a lieu en hiver sur des parcours situés sur le littoral pour minimiser les coûts liés au gardiennage en bergerie. Il se pratique en Haute-Tinée et Haut-Var. Le troupeau moyen compte entre 150 et 500 brebis. Il séjourne de novembre à mai en bergerie, et évolue à l'automne et au printemps sur des parcours ou des prairies de fauche à proximité de la bergerie. En été, il estive sur des alpages locaux.
- de type système mixte méditerranéen-montagnard. Il se pratique en Roya, Haute-Vésubie et Moyenne-Tinée. Il s'est substitué progressivement à l'élevage bovin laitier. Le troupeau moyen compte entre 200 et 600 têtes. Il passe l'hiver et les saisons intermédiaires sur les parcours de proximité, l'été sur les estives locales. Il n'est donc en bergerie que pendant la période d'agnelage (février-mars).

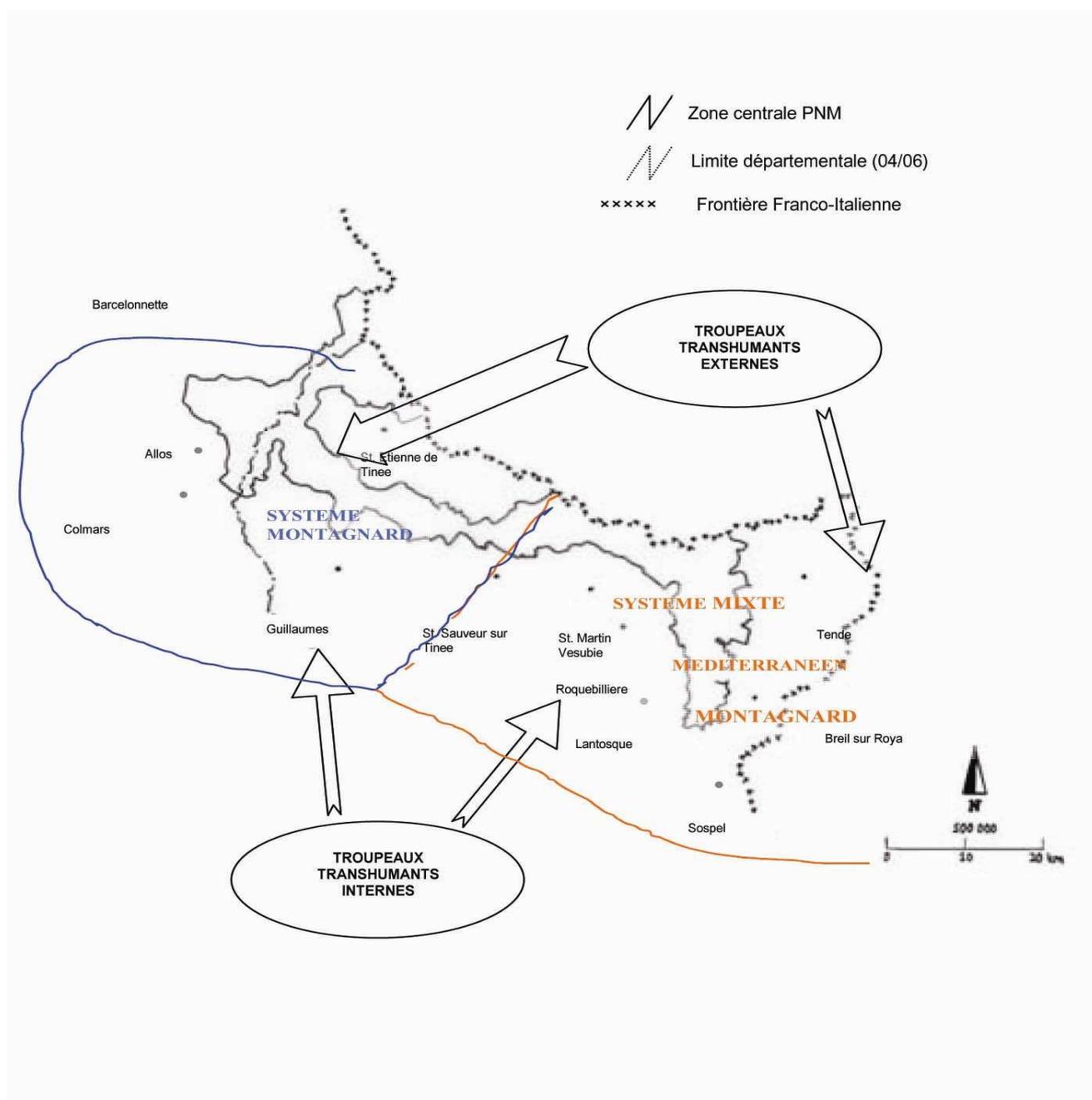
Par ailleurs, chaque été des troupeaux transhumants viennent s'ajouter aux troupeaux locaux sur les alpages du Mercantour. On trouve deux types de transhumances :

- la transhumance externe au Département, venant du Var et des Bouches du Rhône. Elle est pratiquée principalement sur les alpages de Haute-Tinée et du Haut-Var. La transhumance estivale déplace environ 60 000 têtes.

- la transhumance interne. Elle est pratiquée sur l'ensemble du Mercantour. Les troupeaux sont originaires principalement des Préalpes grassoises. Ils arrivent dans le Mercantour dans la deuxième quinzaine de juin et repartent entre la fin septembre et décembre. Les troupeaux comptent généralement entre 300 et 800 brebis.



Carte 7 : Usage des unités pastorales en zone centrale du Parc national du Mercantour.



**Carte 8 : Typologie de l'élevage ovin dans le Parc National du Mercantour (source Life 1-MEDD-ONCFS).**

L'élevage ovin dans les Alpes Maritimes, une filière laissée à l'abandon :

Comme l'exprime le titre du document déjà cité de Mallen et Legard : « bergers délaissés des Alpes Maritimes », la filière ovine viande de ce Département est une filière qui a été laissée à l'abandon par les organisations professionnelles agricoles (OPA). Les facteurs expliquant cet état des lieux sont : 1) l'orientation récente de la filière pastorale, traditionnellement laitière, vers la production de viande, 2) la faible importance de la filière

pastorale dans la production agricole départementale 3) et par conséquent un travail de développement et de valorisation par les OPA qui s'est concentré sur les filières agricoles périurbaines, au détriment de la filière ovine. En fin de compte, le système ovin allaitant mis en place au début des années 1980 fonctionne à la limite de la rentabilité et de la légalité (berger salarié payé "au noir"), sans beaucoup d'investissements techniques, les primes assurant une part essentielle du revenu (Mallen 1995; Mallen et Legéard 1996).

Selon ces mêmes auteurs, mais ils ne sont pas les seuls à l'indiquer et des analyses similaires aux leurs sont revenues très souvent au cours de nos entretiens, cet abandon se manifeste au travers des différentes caractéristiques de l'élevage ovin des Alpes Maritimes :

- Le Département ne compte aucun groupement de producteurs. Une des caractéristiques de la filière ovine des Alpes-Maritimes est d'être composée d'éleveurs que les pastoralistes qualifient d'individualistes, c'est-à-dire favorisant des systèmes de production simples et dont ils maîtrisent directement la commercialisation des produits. Cette situation tend cependant à évoluer, puisqu'à la fin des années 1990 se crée l'APPAM (Association pour la promotion du pastoralisme dans les Alpes-Maritimes), sous l'impulsion d'un technicien pastoral et d'un groupe d'éleveurs. Active depuis 2001, elle a pour objectifs : 1) de former des aide-bergers et de les mettre à disposition des éleveurs confrontés à la prédation, en échange ces aides-bergers apprennent le métier, 2) de mettre à disposition des éleveurs un technicien chargé d'aider à la mise en place des clôtures pour la conduite et la protection des troupeaux, 3) de mettre en place des démarches « qualité » pour la viande ovine et 4) d'aider les éleveurs dans leurs démarches (dossiers de primes à l'herbe, CTE puis CAD). Cette association regroupait en 2004 une quarantaine d'éleveurs.
- Il n'existe dans le Département que l'abattoir de Puget-Théniers, largement non conforme aux normes sanitaires actuelles : « En hiver, l'abattoir de Puget-Théniers, vous n'arrivez pas à abattre une bête ... tellement c'est verglacé, les bêtes se cassent toute la gueule. Y'a un Parc de contention des animaux où les bêtes sont gardées dans un état lamentable. C'est quelque chose d'atroce. Ensuite, vous avez une bascule : pour peser un animal il faut le découper en 7 ou 8 parce que la bascule n'arrive pas à peser. Vous avez les frigos qui ne fonctionnaient pas ... c'est quelque chose de lamentable, on n'a plus que cet abattoir dans les Alpes Maritimes, c'est lamentable », selon un éleveur cité par Mallen et Legéard, *idem*, p.20. Ce que nous confirmait également un agent de la préfecture : « 70 % des viandes ovines du Département sont vendues sans contrôle sanitaire ».

- Les alpages départementaux sont sous-équipés, comme l'indique par exemple le premier rapport Life : « Malgré quelques initiatives d'aménagement, les alpages des Alpes-Maritimes sont très déficitaires en équipements pastoraux. En effet, 20% des unités pastorales n'ont pas de cabanes<sup>69</sup>, 80 % n'ont pas de parcs de tri et 70 % sont inaccessibles avec des véhicules. A cette carence d'aménagement, s'ajoutent d'autres handicaps : l'enclavement des vallées augmente les charges d'approvisionnement des exploitations, la filière ovine (tant en amont qu'en aval) manque de structuration, et les prix de marché sont relativement bas » (Pouille et al. 2000), p.11. Ce constat est partagé par l'ensemble des acteurs pastoraux que nous avons interrogés, qu'il s'agisse des techniciens et ingénieurs pastoraux (CERPAM, APPAM, DDAF) ou des éleveurs et bergers.
- Les éleveurs ont du mal à valoriser leur production, du fait de la faible solidarité interprofessionnelle qui les place dans un rapport de force défavorable avec les négociants, de la non-conformité de l'abattoir et de l'importance du circuit clandestin dans la vente de la viande Hallal (estimée à 1000 tonnes par an). Ainsi en témoignent :
  - un éleveur : *« L'abattoir de Puget-Théniérs va être modernisé, mais pour l'instant il n'est pas aux normes. Ca nous pose problème. Par exemple, un éleveur vendait à Carrefour des agneaux du Mercantour. Mais la Chambre d'agriculture a fait visiter l'abattoir au Directeur commercial de Carrefour et celui-ci a arrêté ses approvisionnements »,*
  - un Chargé de mission : *« Le problème c'est qu'il n'y a aucune valorisation de la viande du Mercantour dans les boucheries, alors que la Chambre agricole a fait des actions de promotion sur les fleurs et une AOC sur l'huile d'olive de Nice »,*
  - et un technicien agricole : *« Il existe maintenant un signe de qualité "zone de montagne" pour les Alpes Maritimes, sur les tardons, qui sont des agneaux de printemps qui ont fait l'estive, c'est une production très typée Alpes Maritimes. Mais il reste le problème de l'abattoir de Puget-Théniérs ».*
- Eleveurs et bergers se plaignent également de la faiblesse de l'encadrement technique. Leurs relations avec les techniciens agricoles sont rares et les OPA, si elles sont présentes institutionnellement, restent néanmoins très éloignées de leur quotidien (Mallen et

---

<sup>69</sup> L'état des cabanes peut être extrêmement variable (taille, confort, équipement, etc.), voir par exemple l'étude Agreste (AGRESTE 1999).

Legiard, *idem*, p.40). Ce constat, réalisé en 1996 par les auteurs déjà cités, reste d'après nos interlocuteurs largement d'actualité. Ainsi, un technicien pastoral nous confiait « *Dans le Département les éleveurs ne sont pas forcément bien considérés et il existe un gros problème de cabanes (par exemple sur certaines estives il en manque entre une et trois), d'état des lieux des pâturages communaux, bref on s'endort un peu dans le Département sur ces problèmes. Les agriculteurs sont très peu suivis et une grosse partie de la mission Life a consisté à faire du conseil agricole et non du Life* ». UN autre technicien agricole nous précisait qu' : « *alors que je devrais normalement travailler sur l'agri-tourisme, je passe 80 % de mon temps sur le loup. Je réalise le suivi du dossier loup et je travaille pour l'association européenne de défense contre les prédateurs* ». Sur ce point, il faut indiquer que le CERPAM (Centre d'études et de recherches pastorales Alpes Méditerranée) n'est arrivé qu'en 1997 dans le Département, c'est-à-dire tardivement par rapport aux autres Départements de l'Arc Alpin. Jusque là, il n'y avait pas d'organisation technique centrée sur l'élevage autre que la Chambre agricole. Comme nous l'avons déjà évoqué, une association d'éleveurs, l'APPAM, s'est également mise en place à la fin des années 1990.

La multiplicité des OPA posent également des problèmes de concurrence, comme cela est évoqué par plusieurs personnes interrogées :

- un éleveur : « *Quand l'APPAM a été créée, la Chambre d'agriculture a dit que l'APPAM était l'égal d'agriculture 06, l'ancienne Chambre agricole montée par le Conseil général [du 06], car j'en étais un ancien adhérent. La Chambre m'a accusé d'être pour le loup. Le problème s'est qu'on est mal représenté par nos syndicats agricoles* »,
- un Chargé de mission : « *Le CERPAM réalise les diagnostics pastoraux pour les mesures agri-environnementales, en concurrence avec l'APPAM et la Chambre agricole. Il y a beaucoup de mannes vers l'agriculture et beaucoup d'organismes qui gravitent autour* »,
- un ingénieur pastoral : « *Le CERPAM s'est constitué comme service pastoral dans toute la région, mais il n'y avait pas d'antenne dans les Alpes-Maritimes, notamment à cause des conflits entre la Chambre d'agriculture et agriculture 06. Le CERPAM a beaucoup travaillé dans les Monges et le Queyras et moins dans les Alpes-Maritimes, car là-bas la réaction de la Chambre est de dire que tout travail va dans le sens de faire accepter le loup* »,

- et enfin par ce Chargé de mission agricole : *« Dans le 06, le CERPAM était considéré comme une menace par les autres OPA agricoles. C'est l'ancien Directeur de la DDAF qui a fait beaucoup bouger les choses ».*

Cette situation rappelle aux personnes interviewées le temps où le Conseil Général des Alpes-Maritimes avait créé une deuxième Chambre agricole pour concurrencer la Chambre agricole des Alpes-Maritimes, ouvertement affichée communiste, comme le montre par exemple les extraits de ces interviews :

- avec un ingénieur pastoral : *« quand le loup est arrivé dans notre Département, celui-ci était beaucoup plus structuré que dans le 06, où il y avait deux Chambres et pas de politique pastorale »*
- ou un Chargé de mission : *« Le pastoralisme est très peu structuré et représente également très peu par rapport aux horticulteurs et globalement la politique pastorale est peu soutenue. Sans compter les problèmes de luttes entre la FDSEA et la Chambre agricole communiste ».*

Ce clivage entre droite républicaine et "petits bastions" communistes du Moyen et Haut Pays est une caractéristique de l'histoire politique des Alpes Maritimes depuis les années 1930 (Martinetti 2004).

De cet ensemble, il ressort de manière récurrente de tous nos entretiens le sentiment que la filière pastorale ovine dans les Alpes-Maritimes est une filière délaissée par la profession agricole et les pouvoirs publics. Voici quelques exemples tirés de nos entretiens :

- un Chargé de mission : *« Dans ce Département, le pastoralisme n'a jamais été structuré. La DDAF essaye de gérer une situation viciée, ils lâchent du mou sur les indemnisations car ils n'ont jamais rien fait pour le pastoralisme »,*
- un technicien pastoral : *« Mais la Chambre d'agriculture n'a pas de politique pastorale. Il y a quand même un technicien qui essaye de mettre en place des systèmes de vente directe »,*
- un autre technicien pastoral : *« Le problème c'est qu'à la DDAF, ils laissent tout passer car ils veulent pas se mouiller, le Parc [national du Mercantour] lui ne fait pas de communication, du coup ça a maintenu la suspicion, et la Chambre d'agriculture ne soutient pas les éleveurs ovins ».*

Au total, l'image que nous venons de dresser de l'élevage ovine dans les Alpes-Maritimes pourrait donner l'impression que tout est joué d'avance. C'est-à-dire un pastoralisme ovine

laissé à l'abandon, peu rentable dans des conditions de grande précarité et fragilisé par les orientations actuelles des politiques agricoles, peu mobilisé et peu soutenu par les institutions départementales. Pour la filière pastorale, la prédation loup représenterait " la goutte qui a fait déborder le vase " et qui l'amènerait plus ou moins rapidement vers une disparition désormais annoncée. Pourtant, pour nos interlocuteurs, des raisons d'espérer existent. Au niveau technique, les systèmes pastoraux ovins allaitants apparaissent comme un pôle d'activité relativement solide : conduites techniques simples, économes en main d'œuvre et en investissements, systèmes d'exploitation axés sur la valorisation de ressources pastorales généralement assez abondantes et bon marché, et relativement bien rémunérateurs en cumulant ventes d'agneaux et primes compensatrices. L'écoulement de la production n'est pas problématique vu le pôle de consommation que représente la frange côtière urbaine et la population d'origine maghrébine. Des initiatives venant des éleveurs se mettent en place, comme l'APPAM, pour mieux valoriser leur production et pallier l'aide de l'Etat quand celle-ci s'avère défaillante. Des collaborations se montent, entre OPA, Parc national, collectivités et éleveurs, qui permettent d'aménager des alpages ou encore de contractualiser des mesures agri-environnementales.

Mais il faut garder à l'esprit que cette filière subit de lourds handicaps : un abattoir qui n'est pas aux normes, viande faiblement valorisée (pas de labellisation), faible structuration de la profession, faible renouvellement des exploitants, faible sécurité foncière et faible équipement des alpages. Cela se traduit également par un faible taux de reprise des exploitations et d'installation de jeunes agriculteurs, dans un contexte de concurrence avec la filière touristique. Comme nous l'explique un technicien pastoral des Alpes Maritimes, le loup n'est pas forcément le principal problème d'installation de jeunes éleveurs : « *Les problèmes d'installation sont principalement dus à des problèmes d'accès au foncier. En effet, il n'y a pas de transmission du foncier : les terres vont vers les gros éleveurs et les bâtiments sont vendus aux touristes. Il y a d'autres problèmes, les pâturages, par exemple, sont peu équipés. Le problème du loup freine les installations, mais il n'est pas la cause première* ». Au-delà du problème posé par la prédation, la pérennité de la filière pastorale ovine réside dans sa capacité à s'équiper, se structurer et se valoriser.

### **2.1.b La présence du loup dans le Mercantour.**

Observés pour la première fois en 1992 dans la vallée de la Vésubie, sur la Commune de Valdeblore, les prédateurs avaient déjà laissé quelques indices de leur présence dans les

Alpes-Maritimes. Ainsi une diminution inexplicée du nombre de mouflons dans le vallon de Mollières dans les années 1990 et 1991, alors que les conditions hivernales n'étaient pas défavorables et que l'état sanitaire de cette population était jugé bon, laisse supposer que les loups ont dû le coloniser au début des années 1990<sup>70</sup>. Patrick Le Meignen, Directeur adjoint du Parc national du Mercantour à l'époque des faits, relate également un cas d'attaque suspecte, peut-être attribuable au loup : « Par ailleurs, en 1991, lors d'une opération d'aide au pastoralisme, un projet d'adduction d'eau à la vacherie de Rimplas, dans les Alpes-Maritimes, sous le mont Giraud, je me souviens que l'éleveur qui gardait cette estive m'avait dit avoir vu trois chiens attaquer son troupeau. Il avait même pris son fusil pour les en dissuader et avait blessé un des animaux que l'on avait bien entendu désespérément voulu retrouver. La description des trois chiens faite par ce berger avait aussi appelé notre attention car leur description morphologique et leur comportement ne correspondait pas du tout à ceux de chiens errants » (Commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne, 2003, tome 2, Vol 2, p.16). Il faut noter que cette interprétation et celle de la diminution de la population de mouflons, se fait *a posteriori*, une fois la présence des loups déjà confirmée. Durant l'hiver 1993, le suivi hivernal des gardes du Parc permet d'attester de la présence d'un couple de loups dans la vallée de Vésubie (Commune de Valdeblore et Communes voisines, Saint Martin Vésubie et Saint Etienne de Tinée) (Pouille et al, 2000, p.29). Cette première meute est appelée « Vésubie-Tinée ».

Au cours de l'été 1994, des attaques attribuées au loup apparaissent sur la Commune du Belvédère, à la limite entre les vallées de Vésubie et de Roya, et sur des Communes de la Roya, Moulinet et Breuil sur Roya. Depuis, la présence du loup est permanente dans ce secteur dit de « Vésubie-Roya ».

A partir de 1995, des attaques attribuées au loup ont été constatées sur les Communes de Roure, Roubion et Isola. D'abord saisonnière, la présence des loups y devient permanente en 1997. Cette troisième meute est celle de « Moyenne-Tinée ».

---

<sup>70</sup> En effet, le mouflon est une espèce qui a été introduite dans les Alpes par les chasseurs. Originaire de Corse, c'est une espèce qui s'est créée à partir de l'ensauvagement d'un mouton domestique. Il est mal adapté aux conditions hivernales des montagnes alpines. Ainsi, des conditions hivernales sévères peuvent entraîner de fortes mortalités. Cette vulnérabilité le rend plus sensible à la prédation que les autres espèces d'ongulés sauvages. C'est pourquoi durant les premières années de colonisation, il a constitué l'élément principal du régime alimentaire des loups des Alpes-Maritimes. Il comptait en hiver pour 50% des aliments consommés par les loups, proportion qui diminuait à 25 % en été, à part égal avec le chamois. Le mouflon est sans doute un des éléments expliquant la fixation de cette première meute en Vésubie.

A partir de 1996, des indices sont relevés sur la Commune de Saint Etienne de Tinée. La présence permanente d'une quatrième meute y est constatée à partir de 1997. Il s'agit de la meute dite de « Haute-Tinée ».

En 1996, des observations directes ont été réalisées en rive gauche de Roya, sur les Communes de Tende et de la Brigue, mais aussi sur les versants italiens, dans les vallées Pesio et Argentina. Un suivi du personnel du Parc naturel Alta Valle Pesio, des équipes du Life et du Parc du Mercantour permet de localiser une meute transfrontalière, dite « Valle Pesio, Haute-Roya ». Installée de façon permanente du côté italien elle fréquente le versant français durant la période d'estive (Pouille et al, 2000, p.31).

Depuis, les Alpes-Maritimes sont également fréquentées par quatre autres meutes transfrontalières, celle de Lugo-Impéria, celle de Vésubie-Gesso, celle de Valle-Pesio et celle de Siura-Tinée, deux d'entre elles se superposant peut-être avec les meutes de Moyenne et Haute-Tinée ; voir ce propos la communication de Luigi Boitani (Salès et Genevey 2003).

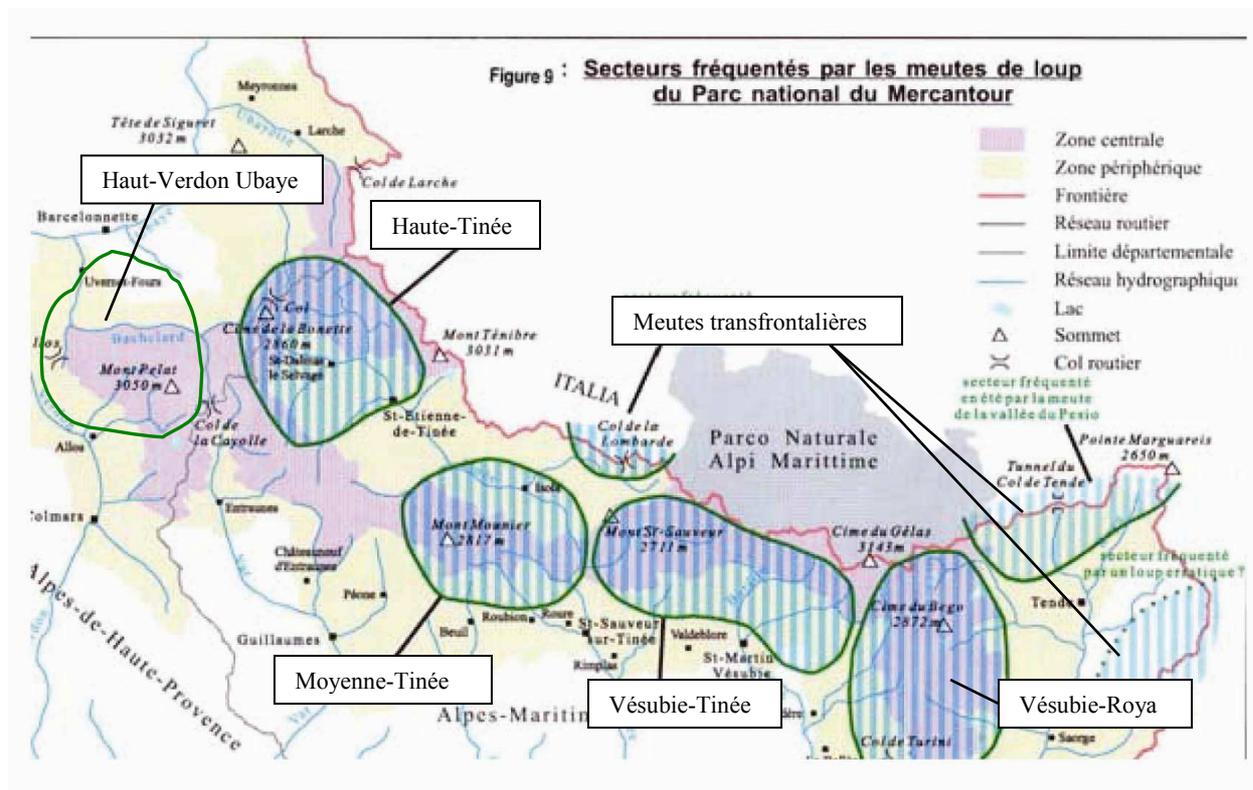
Finalement, une dernière meute est présente de manière permanente depuis 2003 dans le massif du Mercantour, sur les territoires du Haut-Verdon et de l'Ubaye, entre la Haute-Tinée et le massif des Monges (Office Nationale de la Chasse et de la Faune Sauvage 2004).

L'effectif de la population de loups présente de manière permanente dans le massif du Mercantour est environ d'une vingtaine d'individus (effectif minimum) répartis au sein de 5 meutes, pour l'hiver 2003-2004<sup>71</sup>, sans compter les meutes transfrontalières (c'est-à-dire présentes de façon permanentes du côté italien, mais pouvant effectuer des incursions du côté français) (Office Nationale de la Chasse et de la Faune Sauvage 2004), voir ci-dessous la carte 9 :

- La meute Vésubie-Roya comptait 3 à 4 individus,
- La meute Vésubie-Tinée comptait 5 individus,
- La meute Moyenne-Tinée comptait 4 à 6 individus,
- La meute Haute-Tinée comptait 3 individus,
- La meute Haut-Verdon Ubaye comptait 3 individus.

---

<sup>71</sup> Il s'agit d'un effectif minimum, estimé à partir des observations du réseau loup (observations directes, dénombrements de pistes dans la neige) réalisées pendant ses sorties hivernales. Cet effectif est minimum, puisqu'il dénombre le nombre maximum d'individus observés directement ou indirectement pour chaque meute, certains individus pouvant donc passer inaperçus. L'observation du maximum d'individus pour chaque meute doit être suffisamment fiable pour être effectivement prise en compte.



**Carte 9 : Meutes de loups dans le Parc national de Mercantour** (source Life 1-MEDD-ONCFS, réactualisée par l’auteur).

### 2.1.c Le rôle du Parc national dans la gestion du retour du loup.

#### Le Parc national du Mercantour, un Parc contesté.

Ce paragraphe nous permettra de revenir sur l’histoire de la création du Parc national du Mercantour. En effet, sa genèse a été marquée par des fortes tensions entre l’Etat et les acteurs du Département, conflits qui ont profondément marqué le début des relations entre l’équipe du Parc et les autres acteurs de ce territoire. Aussi, alors qu’au début des années 1990 cette situation de crispation semblait bien engagée sur la voie de la détente, ces anciennes querelles ont fourni un terreau propice aux oppositions qui ont éclaté du fait du retour du loup.

L’histoire d’un Parc national dans le Mercantour commence au milieu des années 1940. En effet, au sortir de la guerre, les populations d’ongulés sauvages sont menacées de disparition sous l’effet des chasses menées, d’une part, par les troupes italiennes et françaises qui ont stationné dans le massif pendant la deuxième guerre mondiale et, de l’autre, par les braconniers qui profitent alors de l’absence de surveillance. La diminution des populations d’ongulés préoccupe deux personnalités locales, le Docteur Fulconis, Conseiller Général et

Maire de Saint-Martin-Vésubie, et M.Dugelay, conservateur des Eaux et Forêts pour les Alpes-Maritimes et le Var. Bien avant l'existence d'une loi sur les Parcs nationaux, ils font adopter par le Conseil Général des Alpes Maritimes, en novembre 1946, une motion pour que soit protégé, sur le principe des Parcs nationaux américains, le secteur du Boréon (au dessus de Saint-Martin-Vésubie). Cette protection vise à protéger le site, sa faune et sa flore, mais Fulconis et Dugelay souhaitent également la réalisation des aménagements nécessaires à l'exploitation touristique de ce site. De leur proposition, il ne sera finalement retenu que l'idée de créer une Réserve de chasse et de pêche dans la haute vallée de la Vésubie, instituée par un arrêté préfectoral du 30 juillet 1947. Mais celle-ci ne se fait pas sans difficulté. Et de la proposition initiale de classer 9800 ha, il ne reste, après les négociations entre M.Dugelay et les chasseurs, qu'un territoire de 3500 ha. Ensuite, le contexte change rapidement. En 1949, un territoire de 20 000 ha est classé du côté de la frontière italienne en Réserve de chasse. L'argument qui fondait jusqu'alors l'opposition des chasseurs français ne tient plus, puisque ceux-ci soutenaient qu'il était inutile de créer une Réserve si les braconniers italiens pouvaient y chasser facilement. Le 1 juillet 1950, un nouvel arrêté préfectoral est donc pris pour créer la Réserve du Mercantour, sur une surface de 8 500 ha. Sa gestion est confiée à la Fédération des chasseurs des Alpes-Maritimes, sous le contrôle de l'administration des Eaux et Forêts et de l'Office national de la chasse. Plusieurs arrêtés préfectoraux agrandissent successivement les limites de cette Réserve de chasse et elle atteint 20 000 ha en 1964. Les Communes concernées par la Réserve (Saint-Etienne de Tinée, Saint-Damas-le-Selvage, Isola, Valdeblore, Saint-Martin-Vésubie, Belvédère et Tende) louent gratuitement les terrains en cause jusqu'en avril 1973, date à laquelle elles pourront décider s'il y a lieu de renouveler cet accord.

La richesse naturelle et culturelle du Mercantour fait que l'idée d'un Parc national dans ce massif semblait « aller de soi ». Ainsi, dès la promulgation de la loi sur les Parcs nationaux, le Conseil général des Alpes-Maritimes vote une nouvelle motion pour que soit créé un Parc national dans le Département. Le Parc proposé englobe la Réserve de chasse en y ajoutant la vallée des Merveilles. Le Préfet fait également une proposition au gouvernement dans ce sens. Une première mission est confiée en décembre 1966 à un ingénieur général des Eaux et Forêts, Louis Bergogne, pour étudier ce projet de Parc national. Cependant, au niveau national, après la création du Parc national de la Vanoise, les priorités se portent vers d'autres massifs montagneux, le Massif Central et les Pyrénées, et le projet de Parc dans le Mercantour reste en suspens.

Si, à l'origine, l'idée d'un Parc national provenait des élus, le développement des activités touristiques hivernales dans les Alpes du Nord va alors donner aux élus d'autres idées. Ainsi en 1968, le Conseil général commande l'étude d'un plan de création de stations de ski dans le Département<sup>72</sup>. De cette étude, il ressort que cinq sites sont susceptibles d'accueillir une station de ski, dont trois semblent plus favorables : Isola 2000, dans la vallée de la Tinée, l'ensemble de Mollières-les-Adus, desservi à partir de Saint-Martin-Vésubie et pouvant être relié à Isola 2000, et le domaine de Sestrière, également dans le vallon de la Tinée. Cette étude fait alors miroiter à certains élus les mirages de l'or blanc. Or la création d'un Parc national pourrait aller à l'encontre de ces projets. Au niveau départemental, la Fédération des chasseurs des Alpes Maritimes se montre également hostile au projet de Parc, estimant qu'un Parc national lui ôterait ses prérogatives sur la Réserve de chasse. Craignant que la disparition de la Réserve ne mette en danger les populations de gibier, ils font pression sur les Communes pour qu'elles renouvellent le bail mettant gratuitement à disposition leurs terrains.

En avril 1970, Bergogne rend son rapport sur le projet de Parc national, dans lequel il se montre critique envers le « Plan Neige » du Conseil Général. Pour faire la synthèse de ces deux projets, il propose deux tracés : un premier qui court le long de la frontière et qui recouvre 49 000 ha pour la zone centrale et un second polynucléaire de 18 000 ha, découpé par les stations de ski.

Le début des années 1970 est donc consacré aux négociations interministérielles et avec les acteurs des Alpes Maritimes. Il est finalement proposé un Parc national réunissant les hautes vallées de la Vésubie et de la Roya, complété par des Réserves naturelles dans l'ouest du massif, pour ce qui restera après construction des stations. Le Préfet Lambertin et un nouveau Chargé de mission, Jacques Florent<sup>73</sup>, sont chargés, en 1974 et 1975, des consultations et des négociations avec les élus et autres parties prenantes. Pour essayer de faire une synthèse des différentes revendications, un Parc composé de quatre noyaux indépendants est proposé en juin 1976. Ce projet de Parc éclaté est soumis à consultation et en ressort unanimement contesté : par les élus supporters des stations d'hiver parce qu'il ne laisse pas assez de place à de futures extensions, par les chasseurs parce qu'ils craignent de perdre de nouveaux territoires, par les éleveurs, forestiers et agriculteurs qui craignent une restrictions de leurs activités et, finalement, par les scientifiques et les partisans des Parcs car ce projet n'a pas de

---

<sup>72</sup> Deux stations existaient déjà, Auron, dans la vallée de la Tinée, et Valberg, entre Var et Cians. La station d'Isola 2000 était déjà en projet, des investisseurs britanniques ayant obtenu les droits pour construire une station de 6000 lits.

cohérence écologique. A cette époque sur l'ensemble du Plan Neige de 1968, seule la construction d'Isola 2000 a commencé et il n'y a pas d'investisseurs sur les rangs pour les autres projets.

Pourtant, même contesté, le projet de Parc suit sa route. Ainsi, en 1978, il est soumis à enquête publique, dans une version modifiée. Il a retrouvé sa cohérence car les zones potentielles des stations de ski y sont réintégrées sous forme de "zone optionnelle". C'est-à-dire que pendant dix ans, à dater de la création du Parc, elles pourront être déclassées par simple décret sur proposition des Communes concernées.

La décision de création est finalement tranchée positivement par Michel Ornano, Ministre de l'Environnement et du cadre de Vie, et le Parc est créé par un décret signé du premier Ministre et de 11 ministres, le 18 août 1979. Le Conseil d'Etat confirme cette création deux ans plus tard en déboutant un recours du syndicat intercommunal de Saint-Martin-Vésubie et Valdebllore.

Les débuts du fonctionnement du Parc national sont difficiles : les élus refusent de siéger au Conseil d'administration, des actes de vandalisme sont commis (incendie d'un véhicule du Parc, coups de feu de la part de chasseurs sur des gardes) et des menaces sont professées à l'encontre du premier Directeur, Jacques Florent. Les élus ont une majorité effective au sein du Conseil d'administration, car certains représentants des acteurs socio-professionnels sont aussi des politiques. Ce sont donc deux élus qui prennent les premières fonctions au conseil d'administration : M.Ginésy à la présidence du Parc et M. Balarello à la présidence de la commission permanente. M.Ginésy reste jusqu'en 2005 à la présidence du Parc.

Les conflits perdurent dans les années 1980, entravant de la sorte le bon fonctionnement du Parc, comme le décrit Merveilleux du Vigneaux, deuxième Directeur du Parc : « Dans la pratique, le Conseil d'administration va surtout devenir une chambre de résonance des problèmes quotidiens des élus locaux plus que l'organe de définition d'une politique pour l'établissement public. Cela a des avantages et des inconvénients pour le Directeur. L'avantage, c'est que le Conseil d'administration le laisse pratiquement libre de toute initiative dans la gestion de la zone centrale (ce qui n'est pas toujours une très bonne chose) mais le Parc est bien aidé par son Comité scientifique et surtout par son Président, Pierre Pfeiffer qui siège au Conseil d'administration où il est très respecté et écouté. L'inconvénient c'est que le Parc n'a pratiquement aucun droit de regard sur la zone périphérique sauf pour y apporter de l'argent dont il perd en général tout contrôle » (*idem*, p.182).

---

73

Jacques Florent s'était déjà distingué en menant à bien la mission de préfiguration du Parc national des Ecrins, créé en 1973.

Pourtant, à la fin des années 1980, les tensions s'apaisent peu à peu comme en témoigne ces extraits d'interviews. Les deux premiers sont tirés de la commission d'enquête parlementaire de 2003. Tout d'abord, celui de Denis Granjean, Directeur du Parc entre 1989 et 1993 : « [...] j'avais déjà pas mal déminé la situation du Parc national grâce au Préfet Costa et à mon travail de terrain. Vous sous en souvenez, j'étais très présent dans les manifestations et le week-end dans l'arrière pays. J'essayais de présenter une image de la protection de la nature qui ne soit pas bureaucratique. » et confirmé par la réaction de M.Estrosi, actuel Président du Conseil général des Alpes Maritimes, dans ce même entretien : « Je dois reconnaître moi-même, et je le dis à l'attention de mes collègues, que vous avez été de loin un des Directeurs du Parc national du Mercantour qui a fait le plus gros travail de relations et de dialogue avec les élus et les acteurs locaux à un moment où, il est vrai, existaient des tensions avec les éleveurs, les chasseurs, les ruraux en général. La création du Parc était encore fraîche et, de toute évidence, vous avez réussi, grâce aux efforts que vous avez déployés, à faire admettre la mise en place du Parc du Mercantour » (*op. cit.*, tome 2, vol 2, p.9 et 11). Le troisième extrait, tiré de nos entretiens, reprend les propos de M.Bodin, Président de la Fédération des chasseurs des Alpes Maritimes : « *Le Parc du Mercantour a été décrié et c'est vrai que ça a été difficile. Rien que sur ma Commune, le territoire de chasse a été diminué de moitié. Mais 25 ans après, il faut avouer qu'il a joué son rôle de réservoir, les populations sont remontées de manière spectaculaire. Les chasseurs ne s'en plaignent plus. Sur ma Commune, en 1979, on pouvait tirer 79 chamois, en 2000, 1100. [...] Avant, on avait vraiment de mauvaises relations. A la création du Parc, les élus plaçaient les gars du coin. Ceux-ci étaient vomis par la population qui ne comprenait pas pourquoi on leur interdisait ce qu'ils avaient toujours fait. Maintenant, c'est presque l'inverse, les gardes sont recrutés avec des niveaux d'étude importants et ils ne veulent plus faire de la police* ». Malgré tout, les premières années ont laissé des traces, comme l'exprime cet agent du Parc : « *Moi, ça fait plus de vingt ans que j'habite ici, eh bien l'intégration elle est difficile. Par exemple, si je vais au café, il y a des gens qui viennent régulièrement chez moi qui ne vont pas venir me parler. Ils ne veulent pas que les autres les voient avec quelqu'un du Parc. Pour certains habitants, malgré tout, on garde la casquette du gendarme* ».

Mais, selon nous, les conflits provoqués par la création du Parc ne permettent pas d'expliquer à eux seuls la crise provoquée par le retour des loups au début des années 1990, car on l'a vu la situation s'était bien apaisée. Nous allons donc tenter de mieux comprendre les autres aspects de cette crise, à travers une analyse historique des premières années du retour du loup

dans le territoire du Parc et du dispositif mis en place par les équipes du Parc pour gérer le retour du loup.

### La gestion du retour du loup par les équipes du Parc national du Mercantour.

#### **1991-1992 : Le Parc se prépare à un retour du loup.**

La première information officielle sur une colonisation potentielle par les loups provient de la Direction de la nature et des paysages (DNP), par un courrier du 27 août 1991 à destination de la direction du Parc. Elle y indiquait que : « D'après les éléments en notre possession, les populations de loups italiennes se développent suffisamment pour pénétrer dans ces prochaines années en France » (Commission d'enquête parlementaire, 2003, tome 1, p.42) et demandait au Parc de rentrer en contact avec ses homologues italiens afin de dresser « la situation actuelle précise de cette espèce et de ses possibilités de colonisation du territoire ». Au mois de septembre 1991, lors d'un colloque sur les ongulés, des agents du Parc sont alertés par un scientifique italien, M.Meriggi de l'Université de Pavia, de l'expansion géographique des loups dans la partie nord-est des Appenins. Cette dynamique pourrait laisser penser une arrivée prochaine des loups dans les Alpes liguriennes, voire dans les Alpes françaises. Le Directeur du Parc, M.Granjean, en informe la DNP, le 7 novembre 1991, et demande notamment que soit offert un statut juridique approprié à l'espèce, avant que sa présence ne soit effective.

De manière concomitante, des indices comme la diminution de la population de mouflons de Mollières ou une attaque de chiens suspecte, peuvent laisser penser que des loups sont peut-être en phase de prospection ou de colonisation<sup>74</sup>. Les informations en provenance d'Italie confirment la dynamique d'expansion lupine ; dans un courrier du 2 janvier 1992, le professeur Boscalgli, du groupe-loup italien écrit : « Effectivement, depuis quelques années, le loup est occasionnellement présent dans la province de Cuneo<sup>75</sup>, mais selon toute probabilité cette présence ne peut-être considérée comme stable comme cela l'est plus à l'est, le long de la frontière de nos régions Piémont et Ligurie. Cela ne veut pas dire que quelques spécimens isolés, jeunes, en déplacement à la recherche de zone-refuge (selon la tendance naturelle à la recolonisation vérifiée dans les différentes zones d'Italie) ne puissent arriver jusqu'au Mercantour » (*op. cit.*, p.43).

---

<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Il faut cependant garder à l'esprit, qu'il est plus facile d'interpréter ces signes avant coureurs une fois le phénomène connu.

<sup>75</sup> La ville de Cuneo est située à 30 kms à vol d'oiseau de la frontière franco-italienne.

Eclairé par ces indices et les informations venant d'Italie, le Directeur du Parc national prévient la DNP, par un courrier du 14 avril 1992, : « Il paraît nécessaire d'être préparé à l'éventualité de l'arrivée du loup et au cortège de difficultés notamment sociologiques qui l'accompagneront. [...] En l'état actuel des choses, il nous semble que c'est au niveau du pastoralisme que se situe le plus gros problème ». Dans cette même lettre, il fait un bilan des moyens qu'il pense nécessaire pour bien gérer ce retour (diagnostics pastoraux, missions à l'étranger, moyens de protection, indemnisations et lâchers d'ongulés) qu'il évalue pour un montant total d'un million de francs.

Rétrospectivement, les équipes du Parc estiment qu'elles s'étaient bien préparées à cette arrivée, comme en témoigne les propos de Benoît Lequette, Directeur scientifique depuis 1993 : « *En fin de compte, le Parc s'était assez bien préparé entre 1987 et 1992, par exemple on avait pris contact avec nos homologues italiens ou quand on regarde la lettre qu'avait écrite Granjean à Simon [Directeur de la DNP] pour demander des moyens pour gérer ce retour* ».

Finalement, c'est le 5 novembre 1992, dans la Vésubie, que deux grands canidés seront observés pour la première fois par des agents de l'ONCFS et du Parc national.

#### La politique pastorale du Parc, à la fin des années 1980 :

Il est aussi intéressant de noter qu'à cette époque les équipes du Parc ont déjà fait du travail avec le monde pastoral. En effet, le pastoralisme n'avait pas été totalement délaissé par les équipes du Parc comme on l'entend souvent dire ; grâce notamment à l'intérêt que lui a porté dans les années 1980 le Directeur scientifique du Parc, Jacques Claudin, comme en témoigne M.Lapeyronnie, enseignant à l'ENSAM et membre des conseils scientifique et d'administration du Parc : « *Jacques Claudin a fait que le Mercantour a été un des premiers Parcs où il y a eu des travaux sur le pastoralisme. Il a animé les travaux de la cellule inter-Parcs sur le pastoralisme. Avec Dubost, du CEMAGREF Grenoble, dans les années 1983-1986, ils ont étudié les formations pâturées d'altitude, leurs évolutions et les interactions entre la faune sauvage et domestique. Il y avait trois sites d'études, la Corse, le Mercantour et le Vercors, peut-être les Pyrénées aussi. Puis Michel Lambertin a fait une thèse, en 1987, au sein du Parc sur les formations pâturées et l'élevage ovin. [...] Nous, à Montpellier, on a des relations avec le Parc depuis longtemps. Notre troupeau transhume en zone périphérique depuis 1984* ». Ces propos nous ont été confirmés par cet ingénieur du CERPAM : « *Un travail avait été commencé avec Claudin, le Directeur scientifique du Parc, qui avait permis*

*de faire une démarche de diagnostics pastoraux, mais quand Claudin est parti, il n'y a plus eu de politique pastorale dans le Parc du Mercantour », et par cet agent du Parc : « En terme de politique pastorale, beaucoup de choses avaient été faites avant l'arrivée du loup. Principalement en Tinée et dans le Haut-Var, par contre, peu de choses avaient été faites en Vésubie et Roya. Mais les organisations professionnelles agricoles n'avaient rien fait non plus ».*

Cependant, au début des années quatre-vingt dix, ce travail engagé par le Parc avec le monde pastoral semble avoir connu un affaiblissement avec le départ de Jacques Claudin. Il y avait pourtant toujours au sein de l'équipe du Parc un Chargé de mission agricole, mais d'après divers témoignages, il semble que celui-ci n'ait pas été en mesure d'effectuer de manière entièrement satisfaisante son travail à cause de problèmes personnels, comme en témoigne par exemple cet agent du Parc : *« Le pastoralisme était bien dans les préoccupations du Directeur-adjoint, mais on avait pas beaucoup de temps. Le Parc avait bien un technicien pastoral, mais il y a eu un creux entre 1990 et 1996 ».*

### **1992-1993 : De l'observation de deux grands canidés à la confirmation du retour des loups.**

Le 5 novembre 1992, des agents de l'ONCFS et du Parc du Mercantour sont en compagnie de chasseurs dans le vallon de Mollières pour un comptage d'ongulés. Un des agents de l'ONCFS aperçoit alors deux grands canidés, dont l'apparence rappelle celle des loups. Deux autres agents du Parc feront également plus tard dans la journée une seconde observation de ces grands carnivores. Sur place, ils décident de garder cette information pour eux et ne dévoilent pas leur scoop aux chasseurs présents ce jour là. En effet, selon les propos d'un des gardes présents durant cette journée : *« On a préféré taire l'information aux chasseurs, car on se rappelait de la battue de Fontan [qui avait mené à l'abattage d'un loup sans doute échappé d'un enclos, en 1987] ».*

Une fois rentrés à la maison du Parc, l'information est transmise directement à la Direction de la Nature et des Paysages (DNP), sans prévenir la direction du Parc national car le personnel est alors en grève contre le Directeur :

- comme nous le raconte cet agent du Parc : *« Le soir, pendant le compte-rendu de la journée, on ne l'a pas évoqué. En fait, on ne voulait pas informer Granjean car on était en conflit avec lui ».*

- et cet autre : « *En 1992, les relations étaient très mauvaises entre le Directeur du Parc, Granjean, et certains gardes. Alors les gardes qui ont vu le loup ont alerté la DNP directement pour boycotter le Directeur* »,
- ce que confirme par ailleurs les propos de M.Granjean : « J'ai d'ailleurs eu des problèmes avec les gardes du Parc du Mercantour. J'étais obligé aussi en les ramenant à la raison, d'afficher une position très stricte en tant que protecteur, car ma crédibilité était un peu liée à cela. Ils ne m'aimaient pas, parce que j'étais assez autoritaire et je leur disais que je n'avais pas besoin de militants mais d'agents de l'Etat qui fassent leur travail sobrement. Je leur avais d'ailleurs dit "Vous n'avez pas à être pour ou contre la chasse, vous êtes hors chasse". Un Parc national étant hors chasse, ils n'avaient pas à prendre position. Mais pour faire passer ce discours je devais être perçu comme quelqu'un qui tenait les rênes de la protection. Ce que j'ai fait avec conviction » (Commission d'enquête parlementaire, Tome 2, Volume 2, p.19).

La DNP et la direction du Parc décident alors de se donner six mois pour vérifier la présence du loup et délimiter les territoires concernés. Pour le Ministère de l'Environnement, ce délai doit lui permettre de rédiger l'arrêté ajoutant le loup à la liste des espèces protégées (arrêté du 22 juillet 1993) et de réfléchir aux impacts sur le pastoralisme. En effet, le loup ne bénéficie pas d'un statut de protection juridique puisqu'il est absent de la liste des espèces protégées établie en 1981, date à laquelle il était absent du territoire français. Pour l'équipe dirigeante du Parc, le temps imparti doit être utilisé pour vérifier que ces grands canidés sont bien des loups et voir s'il s'agit plutôt d'individus erratiques ou d'individus en phase de colonisation. Il leur paraît alors nécessaire de vérifier l'information, car « compte tenu des difficultés existant alors dans le Parc national, notamment une série de conflits locaux, il n'était pas opportun de crier "au loup" tant que l'on était pas assuré de sa présence » (Granjean, Commission d'enquête parlementaire 2003, Tome 2, Volume 2, p.7), car « il n'était pas du tout évident, durant l'année 1993, de déclencher tout un processus sans même avoir la certitude qu'il s'agissait bien de loups et qu'ils étaient durablement établis » (Commission d'enquête parlementaire, Tome 2, Volume 1, p.193-94).

Le Directeur du Parc décide donc de ne pas en faire part au Conseil d'administration par une réunion exceptionnelle, jugeant plus opportun de ne diffuser cette information qu'à la réunion suivante et se donner par la même du temps pour vérifier cette observation. Il faut noter qu'à l'époque, le Directeur a des relations tendues avec certains élus du Parc, comme le montre clairement ses propos : « Je pense aussi, Monsieur le Président, et c'est une donnée

psychologique plus personnelle, que s'il y avait eu un climat de confiance plus fort avec les éléments majeurs du conseil d'administration du Parc, notamment du côté des élus, la question aurait été abordée. J'étais très fréquemment dans des situations d'affrontement que j'essayais d'apaiser, que j'ai contribué, je crois, à apaiser dans une large mesure. Je ne me voyais pas discuter du loup avec le sénateur Balarello [Président de la commission permanente]» (commission d'enquête parlementaire 2003, Tome 2, Volume 2, p.16).

L'information n'est donc diffusée dans un premier temps qu'au Comité scientifique du Parc pour tenter de valider le protocole d'observation. Mais celui-ci ne dispose pas des compétences adéquates sur cet animal. Il décide donc d'organiser la collecte d'informations au niveau du Muséum national d'histoire naturelle et de l'ONCFS, qui grâce à leurs contacts internationaux sont plus à même de trouver les données nécessaires à la mise en place d'un dispositif de gestion adéquat. En effet, au niveau scientifique, le retour des prédateurs prend les chercheurs au dépourvu et il n'y a pas alors de véritable spécialiste du loup en France, les connaissances sont donc largement à acquérir ailleurs. Le Directeur-adjoint du Parc emmène donc une partie de l'équipe du Parc dans les Abruzzes du 8 au 13 mars 1993, afin d'apprendre de leurs homologues italiens comment se comporte le loup dans son milieu naturel au regard de la prédation, des territoires de chasse et de ses conséquences pour l'élevage.

Ainsi, peu à peu, en ce début de l'année 1993, les indices convergent pour confirmer la première observation : baisse de la population de mouflons, analyse du comportement des animaux, analyses de poils et excréments retrouvés ; et laissent penser qu'il s'agit bien de loups. Il est alors envisagé une diffusion plus large de l'information. Le Préfet des Alpes Maritimes est prévenu officiellement par la DNP, aux alentours du 10 février<sup>76</sup>. Il semble aussi que le Préfet ait été informé de manière informelle par M.Granjean<sup>77</sup>. La DNP et la direction du Parc préparent alors un plan de communication mixte. D'une part, au plan local avec le journal « Nice Matin » et au niveau national par l'intermédiaire du magazine Terre

---

<sup>76</sup>

Comme l'évoque Gilbert Simon, Directeur de la DNP : « Je me rappelle que nous avons notamment écrit, aux alentours du 10 février 1993, au Préfet des Alpes Maritimes et au Directeur du Parc pour leur demander de recueillir le maximum d'indices quant à une éventuelle présence de loup, et que nous avons envoyé, au début du mois de mars, un nouveau courrier au Directeur du Parc ».

« Comprenez que cette certitude ne vient pas d'une note administrative que l'on reçoit un matin, datée. L'information du Préfet de Département, que je rencontrais en de nombreuses occasions ne se fait pas non plus nécessairement par un rapport écrit où je le saisis officiellement. Jean-Louis Destandau, je pense lui en avoir parlé quand je le voyais en lui disant " Cela me pose problème, il est vraisemblable que le loup va revenir dans le Mercantour, il va falloir gérer cela ...". C'est un peu comme ça que je fonctionne ».

sauvage. Deux journalistes sont reçus à la DNP qui leur permet d'organiser une enquête sur les observations réalisées dans le vallon de Mollières au mois de mars 1993. A leur retour du Mercantour, ces deux journalistes rédigent un article qu'ils transmettent à la DNP et au Parc, attendant leurs autorisations pour la publication. Trouvant que ces dernières tardaient trop et craignant par là même de perdre la primeur du scoop, la rédaction publie, le 14 avril 1993, sans l'aval des institutions de l'environnement, un article annonçant le retour des loups en France (Peillon et Carbone 1993), voir à ce propos le témoignage de Mme Carbone (Commission d'enquête parlementaire, 2003, Tome 2, vol 2, p.28-45). Le Parc, mis devant le fait accompli, fait publier l'information localement dans le Nice Matin du 14 avril.

Contrairement à ce que l'on pourrait supposer, localement, la diffusion de cette nouvelle ne provoque pas de réaction spontanée de forte opposition de la part des éleveurs et chasseurs. La présence des prédateurs et leurs dégâts restent en effet encore largement imperceptibles. Cet "état de grâce" durera jusqu'en mai 1994, comme en témoigne Carbone (Carbone 21 mars 1998), p29-30. Un agent du Parc nous relate les faits en des termes identiques : « *la nouvelle n'a pas fait de bruit, car personne n'y a cru. Il y avait déjà eu l'annonce de l'arrivée des loups en Allemagne une semaine plus tôt, et pour l'article du loup du Mercantour ils avaient réutilisés la même photo* », ce que confirme ces mots de Bernard Bruno, éleveur dans l'arrière pays grassois (06) : « C'est parti d'un noyau au centre du Mercantour qui s'est développé. Tant que nous n'avons pas été touchés, sa présence fut difficile à croire et difficile à comprendre » (commission d'enquête parlementaire, 2003, Tome 2, Volume 1, p.51).

En avril 1993, si la présomption que l'on a bien à faire à des loups est forte, elle n'en reste pas moins encore incertaine. Au niveau du Parc, la direction scientifique est sans Directeur depuis 1991. Le nouveau Directeur scientifique, M.Lequette, n'arrivera qu'en juillet 1993. Pour combler ce déficit une éthno-zoologue, Mme Carbone, est embauchée au Parc de juillet à octobre 1993. Ce renforcement du service scientifique du Parc permet de lancer les premiers protocoles de suivi dès juillet 1993, ainsi que de réaliser les premiers constats de dommages durant l'estive 1993. Les protocoles de suivis et la formation d'un réseau Loup sont mis en place en collaboration avec l'ONCFS, ces deux dispositifs s'inspirant de ce qui se faisait déjà dans les Vosges pour le suivi du lynx. Grâce à cette organisation, la présence du loup est avérée dès la fin juillet 1993 avec la découverte du cadavre d'une louve dans un couloir d'avalanche, le 22.

En cette fin d'année la présence du prédateur devient de plus en plus palpable. Ainsi, de juillet à décembre 1993, les constats de dommages réalisés par les gardes du Parc et Mme Carbone, concluent à la prédation du loup sur 36 ovins. Deux loups sont également à nouveau observés par un garde le 24 août 1993. Les premiers moyens de protection ne sont pas encore arrivés, et pour cette estive, la seule manière de se protéger est d'assurer une présence permanente pendant la nuit. Les gardes et Mme Carbone participent d'ailleurs à cette garde (Carbone, comm. pers.). En octobre de cette même année, un premier barème d'indemnisation est mis en place en concertation avec la profession agricole (syndicat départemental ovin et Chambre d'agriculture des Alpes Maritimes), sans que cela n'entraîne de conflit.

Ainsi, contrairement à ce que les récents débats retranscrits dans le rapport de l'enquête parlementaire pourrait laisser croire<sup>78</sup>, la publication de l'article de Terre sauvage ne semble pas avoir posé de problème aigu que ce soit aux élus ou au monde de l'élevage, même si elle a laissé des traces dans les esprits. En effet, pendant les deux années de l'installation de la meute Vésubie-Tinée la situation demeure peu conflictuelle et très localisée. Ainsi selon la direction du Parc « *pendant l'année 1993, les premières réunions se sont bien passées, les éleveurs étaient présents et la Chambre d'agriculture aussi* », selon un autre témoignage d'un garde du Parc « *Globalement ça se passait bien, mis à part cet incident avec le chef de secteur et un garde qui ont été séquestrés quelques heures par quelques éleveurs lors d'un constat. En 1993, les premières réunions avec la Chambre d'agriculture se passaient bien. En fait, ils ne croyaient pas trop au retour du loup et trouvaient que les barèmes d'indemnisations étaient bons* ». Cette situation s'explique sans doute par le pragmatisme des premiers éleveurs concernés pouvant se résumer à "il faut faire avec" et par des syndicats tenant des propos modérés car faiblement concernés par un problème encore ponctuel et peu perceptible.

Il semble donc que le « raté » dans la communication n'ait pas constitué un problème en soi dans les relations entre le Parc, le monde pastoral et les élus durant cette première année.

---

<sup>78</sup> « Ainsi, ni la direction de la nature et des paysages, ni le Parc n'ont prévenu les élus ou les associations agricoles alors qu'il eut été indispensable que les éleveurs se préparent à cette contrainte qui devait tant modifier leurs pratiques pastorales. On peut très clairement parler de « chape de plomb » sur ce dossier, tant de la part de la DNP que du Parc. [...] Où sont la démocratie et le bon fonctionnement de l'Etat quand une décision d'une telle importance, qui a profondément bouleversé la vie de plusieurs Départements français, est le fait d'une petite technocratie qui ne rend de compte à personne ? Ainsi les responsables administratifs de l'environnement ont choisi le secret face au retour annoncé du prédateur. Ce refus d'associer les élus et éleveurs à un événement qui allait les affecter profondément explique en grande partie les difficultés rencontrées sur ce dossier par la suite. D'abord, la soudaineté de la nouvelle, qui a empêché les éleveurs de disposer de tous les éléments annonçant le retour du loup, a nourri les suspicions et les doutes sur le caractère naturel de cette réapparition. Du jour au lendemain, on leur a dit : « le loup est là, il faut vous adapter » ! Il n'est pas étonnant que la majorité des éleveurs ait cru à un complot écologiste les mettant devant le fait accompli. Ce refus de transparence a installé une méfiance durable et profonde, toujours présente aujourd'hui ». (Estrosi C. et Spagnou D., Commission d'enquête, Tome 1, p.43-44).

Malgré tout, l'annonce de la présence de loups dans le Mercantour par le magazine Terre sauvage offrira le flanc aux futures critiques de la part des détracteurs du Parc, surtout dans le contexte conflictuel lié à la création de ce dernier. Ainsi, d'après nos éléments d'analyse sur la stratégie d'action du Parc durant ces deux années, ni les conflits qui ont émergé à la création du Parc, ni les erreurs de communication ne permettent d'expliquer à eux seuls la crise. Tout simplement, parce que jusqu'à la mi-1994 il n'y a pas encore de crise. Nous verrons dans les paragraphes suivants sur l'analyse historique de la stratégie du Parc quels sont les autres éléments qui expliquent le déclenchement et la diffusion de la crise.

De l'analyse sur la gestion du retour du loup par le Parc durant ces deux premières années, on peut déjà retirer que la stratégie du Parc est élaborée principalement par la direction du Parc, son comité scientifique, la DNP et les instances scientifiques nationales (Muséum et ONCFS), et s'appuie à la fois sur les expériences étrangères et sur l'expérience déjà acquise par le réseau Lynx de l'ONCFS.

Cette stratégie consiste en 5 points principaux :

- Confirmer que les deux grands canidés observés sont bien des loups et voir s'il s'agit d'erratiques ou d'individus en phase de colonisation,
- Acquérir les connaissances nécessaires au suivi et à la gestion de ce prédateur,
- Mettre en place un dispositif de constat et de suivi des dommages,
- Mettre en place un dispositif d'indemnisation des dégâts en collaboration avec la profession agricole,
- Communiquer sur le retour du loup.

On remarque donc que le Ministre de l'Environnement comme le Conseil d'administration du Parc ne sont que faiblement associés à l'élaboration de cette stratégie, ce qui peut paraître étonnant pour un dossier de cette sensibilité. Deux raisons au moins semblent pouvoir l'expliquer. Premièrement, M. Barnier remplace Mme Royal en mars 1993 au Ministère chargé de l'Environnement. Comme il l'indique lui-même, à cette époque, les loups ne sont pas considérés par le Ministère comme un sujet pouvant poser problème. La position adoptée par les représentants agricoles et les élus locaux étant celle de la « vigilance », le Ministre laisse donc ses services et le Parc s'en occuper. En témoigne ses propos : « Le loup n'était pas vraiment une menace réelle pendant les deux années où j'ai animé le ministère de l'environnement, de 1993 à 1995. Cette période est d'avantage un moment de prise de conscience du phénomène. [...] Objectivement et autant que je m'en souviens, le loup est

resté – j’emploie ce mot avec précaution – comme une sorte d’épiphénomène pendant ces deux années là. Il n’empêche que – ce qui m’a été rappelé – les Alpes Maritimes qui étaient concernées en avait détecté une meute de trois ou quatre bêtes qui avait conduit le Président et la Chambre d’agriculture à une certaine vigilance dès cette époque qui a été notée et dont on se souvient », (commission d’enquête, 2003, Tome 2, Volume 2, p.372). Deuxièmement, le Directeur du Parc a des relations tendues avec certains élus du Conseil d’administration, dont le Président de la commission permanente. La question du retour du loup est donc abordée de manière officielle entre le Directeur et les administrateurs du Parc qu’assez tardivement, à la réunion du CA du 11 juin 1993. Mais, même après avoir été mis au courant de la présence du prédateur, ceux-ci restent peu impliqués dans la définition de la stratégie de gestion ; perpétuant ainsi le mode de relation entre la Direction et le Conseil d’administration du Parc issu des conflits des années 1980. L’action des élus, par l’intermédiaire du Président de la commission permanente du Parc, le sénateur Balarello, a consisté à transmettre une pétition au Directeur du Parc demandant à ce que le loup soit retiré et placé dans un Parc de 150 ha dans les Alpes-Maritimes (Chambre d’agriculture des Alpes-Maritimes 2001).

Finalement en 1992 et 1993, au sein de l’équipe de gestion du Parc national, le phénomène loup est géré comme un problème local ; parce que, aussi bien au niveau de la filière environnementale que de la filière pastorale ou des les élus, personne n’anticipe réellement les difficultés qu’une petite population de loups pourrait poser à moyen terme. Ainsi, le retour du loup est géré en premier lieu par les équipes des secteurs concernés avec les éleveurs confrontés à la prédation. Et ensuite seulement, en collaboration avec les syndicats ovins locaux et la Chambre d’agriculture. Pour autant, si nous utilisons la qualification de locale pour décrire cette gestion, c’est pour préciser qu’au sein des équipes du Parc tout autant qu’au niveau des structures agricoles locales aucune réflexion prospective n’est menée pour savoir quels autres secteurs pourraient être concernés (au sein du Parc et en dehors), combien d’éleveurs pourraient être confrontés à la prédation et quels devraient être les moyens à mettre en œuvre pour diminuer l’impact de la prédation lupine. En 1993 les questions que se posaient l’équipe du Parc étaient : « S’agit-il de loups ? Combien sont-ils ? Les deux sexes sont-ils présents – pour savoir s’il y avait possibilité de reproduction ? » (Benoît Lequette, Commission d’enquête, 2003, Tome 2, Vol 1, p.132).

Cependant, il faut garder à l’esprit, qu’au niveau de la filière environnementale, il y a eu une forte mobilisation, des équipes de terrain au ministère, en passant par les associations et scientifiques, pour définir le dispositif de gestion mis en place localement (confirmation de la

présence des loups, acquisition de connaissances, mise en place d'un dispositif de suivi, constat de prédation, mesures de protection des troupeaux, fonds et barème d'indemnisation). La force de cette mobilisation et sa rapidité (en comparaison avec ce qui peut exister pour de nombreuses autres espèces) s'explique sans doute par la force symbolique du loup pour cette filière. Comme le montre ces propos du Directeur du Parc : « Le retour du loup est perçu par le Ministère de l'Environnement comme le symbole d'un écosystème en bon état, en tellement bon état qu'à moins d'une heure d'une grande agglomération comme celle de Nice, un animal sauvage se réinstalle dans un biotope en très bon état. Evidemment, le symbole est celui d'une belle nature. [...] Il y a une chaîne conceptuelle totalement homogène entre l'administration centrale de l'environnement et une direction de Parc national. Nous sommes dans un espace qui est quasiment sacralisé, en termes de protection de la nature. Par conséquent, le fait que le loup soit revenu dans l'espace sacralisé qu'est le Parc national implique, *ipso facto*, qu'il est protégé. Il l'est à double titre : non seulement parce qu'il est dans un espace protégé par des servitudes juridiques mais aussi parce qu'il est le symbole d'une réussite de la protection de la nature, puisqu'on revient à une certaine sauvagerie – wilderness, comme le disent les américains – des milieux naturels. Je n'ai donc pas besoin d'instruction. Je suis moi-même depuis huit ans dans le système de protection dure de la nature par les Parcs nationaux. On ne se pose même pas la question. Il est évident que dans la chaîne hiérarchique qui nous unit à l'administration centrale, notre devoir est de faire en sorte que cet animal soit protégé. Il n'y a pas eu de débat à ce sujet. Il n'y en a eu par la suite que sur les moyens à accorder au Parc national pour des études supplémentaires, pour des indemnisations, pour aider les éleveurs, etc. Se pose ensuite le problème de la mise en œuvre de moyens exceptionnels pour le Parc national.» (Commission d'enquête parlementaire, 2003, Tome 2, vol. 2, p.13-14).

### **1994-1995 : La mise en oeuvre d'un dispositif de gestion au sein du Parc n'empêche pas les éléments de la crise de se mettre en place.**

La fin de l'année 1993 est marquée par la démission du Directeur du Parc du Mercantour, M.Granjean, remplacé par Mme Guth. Le contrat de Mme Carbone s'arrête également à la fin de cette année-là. Pour la remplacer, deux chercheurs et un vétérinaire sont recrutés. Les premiers pour réaliser des études sur la biologie et le suivi du loup et le dernier pour faire l'analyse des constats d'attaques afin de différencier les attaques de chiens de celles de loups. C'est donc avec une équipe de direction en partie renouvelée que le Parc prend en charge la gestion du loup en 1994.

Durant l'estive 1994, de nouvelles attaques de loups apparaissent en Vésubie-Roya. Ces attaques sont les signes avant-coureurs de l'installation d'une deuxième meute dans le Mercantour et de l'augmentation des déprédations sur les troupeaux. Ainsi, pour l'année 1993, on notait 36 brebis indemnisées pour 10 attaques constatées. Ces chiffres augmentent à 192 animaux indemnisés pour 51 attaques en 1994 et ils atteignent 441 bêtes indemnisées et 104 constats d'attaques pour 1995 (Pouille et al, 2000, p.48).

Pour le moment, l'installation de la meute Vésubie-Tinée en zone centrale du Parc a pour conséquence que celui-ci se retrouve seul à mettre en œuvre l'ensemble du dispositif de gestion de l'espèce ; notamment pour assurer la cohabitation des loups avec le pastoralisme, qui est dès le départ un des objectifs assignés à l'équipe du Parc. En témoigne ces propos de Mme Guth, qui était alors Directrice du Parc : « Le loup était, et reste, une espèce protégée dont la présence mettait en péril, par certains aspects, une économie locale importante, celle du pastoralisme, qui est fortement soutenue dans le décret portant création du Parc national. Je rappelle que ce décret prévoit à la fois le soutien du pastoralisme et la présence de l'espèce. Nous étions donc face à deux priorités que l'établissement devait assurer au nom de l'Etat. [...] La mise en place d'une politique publique se faisait en liaison avec le représentant local de l'Agriculture, la DDAF, qui n'était pas très enthousiaste sur la gestion du dossier. Le Directeur de l'Agriculture qui a précédé M.Lorrain était M.Charry. C'était tout de même un dossier partagé en quelque sorte. Le Parc s'est retrouvé un peu seul en première ligne, peut être par le manque de volonté de certains autres partenaires. [...] Il est vrai que M.Charry était un peu en conflit avec les éleveurs. Je trouvais qu'il n'avait pas envie de leur être désagréable. C'est une interprétation que j'avais à l'époque. Il n'était pas tout à fait prêt à me soutenir. Il m'a dit un jour : "Je te laisse te débrouiller toute seule, j'en suis bien conscient". Dont acte. Il fallait bien réagir. Comme je ne suis pas femme à me laisser abattre, j'ai continué à gérer seule » (p.22-25-29, Commission d'enquête parlementaire, Tome 2, Volume 2). Si sur le terrain, l'équipe du Parc se retrouve seule, la stratégie de gestion du loup qui sera désormais appliquée par le Parc est définie en étroite collaboration avec la direction centrale du ministère de l'Environnement : « Vous me demandez si je l'ai géré de façon autonome ou si je l'ai géré en liaison avec la direction centrale et le cabinet. C'est clair. Je vous l'ai dit tout à l'heure, un dossier de cette sensibilité se gère en relation constante avec les directions centrales qui étaient les relais du cabinet. L'ensemble de la gestion de l'espèce a été réalisé en liaison permanente » (idem, p.24).

Malgré cette frilosité de la filière agricole, la politique de gestion mise en place par l'équipe du Parc continue sur la lancée de ce qui a été fait en 1993. Ses différents axes se mettent rapidement en place :

- Le suivi scientifique de l'espèce. Deux scientifiques sont recrutés pour améliorer les connaissances scientifiques sur la biologie de l'espèce, pour améliorer et coordonner son suivi ainsi que pour former les équipes du Parc. Dès 1994, deux antennes du réseau loup sont mises en place par l'équipe du Parc avec l'aide technique de l'ONCFS (une dans les Alpes Maritimes, opérationnelle dès 1993, et une dans les Alpes de Haute-Provence). Elles regroupent des agents de l'Etat formés aux méthodes de suivi et de constatation. A cette époque, même si le laboratoire d'Ecologie Alpine qui effectue depuis 1996 les analyses génétiques a été contacté dès l'été 1993, la seule méthode à disposition pour le suivi des populations de loups consiste à suivre et comptabiliser les différents individus durant l'hiver, c'est-à-dire lorsqu'il est possible de retrouver les traces dans la neige. Cette méthode a été ensuite validée par les différentes instances du Parc national, le comité scientifique de l'ONCFS et le Comité scientifique national sur le loup, mis en place par le Ministère de l'Environnement.
- La protection des troupeaux. Les premiers chiens de protection sont placés dans les troupeaux d'éleveurs de Vésubie et Tinée pendant les hivers 1994 et 1995. Les cabanes d'altitude commenceront à être installées durant l'estive 1994. Les gardes pastoraux seront disponibles dès l'été 1994. Afin de faciliter l'application de ces mesures de protection, l'aménagement des alpages est aussi envisagé (abreuvoirs, cabanes, clôtures électrifiées, panneaux solaires). A l'issue de cette seconde estive (1995), l'évaluation de l'action des chiens mis en place montre que ceux-ci ne sont pas efficaces tout de suite, qu'ils peuvent se montrer agressifs avec des randonneurs et qu'ils demandent un important budget nourriture. De même, progressivement les éleveurs et bergers prennent conscience des surcoûts en temps de travail, des contraintes posées par ces nouvelles mesures de protection et plus globalement de la dégradation des conditions de vie sur l'estive provoquées par le retour du loup. De la position mesurée des tous premiers éleveurs concernés, on passe progressivement à une position de rejet de la profession agricole des Alpes-Maritimes qui soutient que la cohabitation sera impossible, même avec les mesures de protection. En effet, malgré les moyens de protection mis en place, le développement de la meute Vésubie-Tinée et l'installation de la meute Vésubie-Roya provoque une forte augmentation des dégâts sur les troupeaux. Ainsi, entre 1993 et 1995,

le nombre de brebis indemnisées passe de 36 à 441 pour un nombre d'attaques constatées décuplé (10 à 104). Ce phénomène est désormais bien connu et dans le système de protection par "réaction", comme c'est le cas en France, il existe une période de décalage entre la mise en place des mesures de protection d'un troupeau et le moment où celles-ci deviennent effectives. De plus, dans le même temps, les dégâts se multiplient, la population de loups se développant à l'échelle d'un secteur ou d'un massif entier (Pouille et al, 2000, p.62-66).

- Les constats de dommages et l'indemnisation des pertes. Dans ce domaine aussi, un vétérinaire est recruté afin de coordonner la procédure de constat de la prédation. Cette procédure est directement inspirée de ce qui se fait déjà sur le lynx (Vandel et al. 1994), elle repose sur la réalisation de constats systématiques. L'éleveur dont le troupeau a subi une attaque prévient la DDAF ou les équipes du Parc. Un agent formé dans le cadre du réseau Loup est envoyé sur place pour dénombrer les animaux tués ou blessés et relever les indices. Jusqu'en 1996, les agents donneront directement un avis à l'issue de l'expertise de terrain. Des fonds sont débloqués pour assurer l'indemnisation des dégâts et les premiers chèques, correspondant aux prédatons de l'année 1993, parviennent aux éleveurs en février 1994<sup>79</sup>. Mais ceux-ci les refusent, car ils considèrent que la valeur professionnelle des animaux et les effets induits de la prédation ne sont pas pris en compte. Pourtant le barème des indemnisations avait été négocié avec les représentants de la profession pastorale l'année précédente. Un nouveau barème est négocié et accepté en mai-juin 1994. Malgré ce nouvel accord sur les taux d'indemnisation, les organisations professionnelles agricoles choisissent la voie de l'affrontement. D'après Carbone (1998, p.31) cette posture conflictuelle correspond à une volonté des OPA de rattraper le coup après leur désaveu par les éleveurs, qui ont rejeté le premier barème qu'elles avaient négocié : « la base ayant débordé son encadrement, celui-ci utilisa l'argument de montants totalement inadaptés qui ne tiennent pas compte des situations réellement constatées sur le terrain pour dénier aux personnes identifiées pro-loup la possibilité, la capacité et les compétences de réaliser les inférences nécessaires pour comprendre les problèmes que pose le loup au pastoralisme de montagne ». Le conflit leur aurait donc permis de se repositionner en chefs de file sur cette problématique. Que cette interprétation soit juste ou

---

<sup>79</sup> L'ensemble des indemnisations pour l'année 1993 est de 54 000 Francs. Ce montant passe à 188 000 francs pour 1994 et 445 000 francs pour 1995.

non, c'est à partir de la mi-1994 que les OPA des Alpes Maritimes vont jouer la carte du conflit et du refus du loup. Elles cherchent à capitaliser sur le mécontentement grandissant des éleveurs et des bergers provoqué par la forte hausse du nombre d'attaques et par les nouvelles contraintes que pose la protection des troupeaux. Ainsi, en mai, la Vie Agricole<sup>80</sup> titre « Le loup doit être éliminé des Alpes-Maritimes ». En juillet, la Chambre d'agriculture, la FDSEA (Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles) et le CDJA (Confédération départementale des jeunes agriculteurs) déclarent impossible la cohabitation avec le loup.

Ces trois grandes orientations développées par l'équipe du Parc pour gérer le retour du loup et son interaction avec le pastoralisme (suivi, constat-indemnisation et prévention) forment encore aujourd'hui l'ossature de la politique de gestion menée par le gouvernement actuel. A celles-ci seront progressivement ajoutées deux autres : la première concerne l'institutionnalisation de groupes de concertation et la seconde consiste en la mise en place d'une régulation de la population de loups. Pour les Alpes-Maritimes, la DIREN n'a jamais organisé de groupe de concertation départemental, comme cela a pu être fait pour les autres Départements où le loup est réapparu à partir de 1997. Interrogé à ce sujet, la DIREN Rhône-Alpes nous a expliqué que c'était à cause du caractère trop conflictuel des relations avec les organisations agricoles qu'aucun groupe de ce type n'avait été mis en place.

En interne, l'équipe du Parc connaît des tensions qui fragilisent son action. D'après les témoignages que nous avons pu recueillir, ces premières années ont vu naître un conflit fort au sein de l'équipe du Parc entre des gardes-moniteurs et des techniciens pour savoir qui gérerait le dossier du loup. Ce conflit entraîne la démobilisation d'une partie des agents motivés pour s'impliquer dans ce dossier et, notamment, de ceux qui furent les premiers à travailler avec les éleveurs. Comme nous l'explique un agent du Parc du Mercantour présent à cette époque : « *Au sein du Parc, des gens ont pensé pouvoir gérer le problème tous seuls. En effet, le travail du loup est très valorisant. Ils voulaient être "Monsieur Loup". Du coup ça a été la guerre en 1993 et 1994. [...] Voilà pourquoi ça n'a jamais été les équipes de terrain qui ont géré le problème, mais que ça a toujours été un travail de hiérarchie. Les gens qui pouvaient être motivés pour aider les éleveurs ont été marqués par l'épisode de 1993, et en plus ils vieillissent* ».

---

<sup>80</sup> La Vie Agricole est publiée par la chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes.

Sur un autre plan, d'autres membres de l'équipe du Parc reconnaissent leur part de responsabilité dans la crise, comme nous l'explique cet agent à la direction du Mercantour, *«Par contre la communauté scientifique française était elle peu préparée. Pas grand monde connaissait quelque chose sur le loup. C'est peut-être là où l'on a péché, les premiers messages sur la biologie du loup étaient caricaturaux. Il y a eu un manque de prudence caractérisé par une minimisation de l'impact de prédation du loup. En plus, ces discours ont été validés par le Muséum et le Parc n'a pas vraiment contrôlé l'information. Cette minimisation a été beaucoup reprochée au Parc»*; ce dont témoigne ces propos d'un représentant des chasseurs : *« Une des erreurs du Parc a été de faire passer le loup pour un agneau »*.

Au niveau de la communication, l'équipe du Parc insiste sur la nécessité d'assurer la cohabitation entre pastoralisme et protection de l'espèce (voir les propos de Mme Guth déjà cités), mais le retour du loup est aussi mis en avant comme un élément très positif pour le Parc : *« Quand elle [Mme Guth] est arrivée à la tête de l'établissement public, il y a un an, ses troupes lui ont offert en cadeau de bienvenue un poster qui représente un loup de face, assis dans la neige. Maintenant, il trône dans son bureau. "Le loup met en valeur l'espace protégé" dit-elle »* (Le Point, 3 juin 1995) et *« Le retour du loup dans les Alpes-Maritimes est même considéré comme "un hommage à la qualité du milieu" par Marie-Odile Guth, la directrice du Parc du Mercantour. »* (Le Monde, 3 juin 1995, ces deux articles sont cités par Champion-Vincent (2002b). Cette position des agents du Parc de considérer l'arrivée du loup comme une bonne nouvelle sera utilisée par la suite par leurs détracteurs comme l'expression du peu d'intérêt qu'ils portent au pastoralisme et aux montagnards et de leur préférence pour une nature sauvage.

Au fur et à mesure que l'on avance dans l'historique de la gestion du retour du loup par le Parc national du Mercantour, nous voyons petit à petit s'avancer les éléments de la crise : une politique pastorale départementale au point mort, un élevage ovin précarisé dont une partie pâture dehors toute l'année, un Parc national contesté, un déficit chronique de collaboration entre la direction et son conseil d'administration, des erreurs de communication, une équipe soumise à des crises internes, une augmentation rapide des dégâts sur les troupeaux, des mesures de protection des troupeaux efficaces seulement à moyen terme, une faible mobilisation de l'administration agricole et enfin des OPA qui décident de jouer la carte de la

radicalisation. Face à ces éléments, le travail important mis en œuvre par l'équipe du Parc, avec le soutien de la filière environnementale, et la collaboration de certains éleveurs et bergers s'avèrera insuffisant pour contenir la crise. A partir de la fin 1994 la crise s'installe pour atteindre son paroxysme en 1996-1997. Pourtant, ce sont bien les différents éléments du dispositif de gestion mis en place à partir de 1993 qui serviront de fondation à la résolution de la crise.

### **1995 – 1997 : Montée des conflits et blocage de la situation dans le Mercantour.**

La montée du conflit entre les OPA et les acteurs d'environnement se répercute sur le terrain. Un agent du Parc nous décrit la dégradation des relations entre les agents du Parc, les OPA et les chasseurs : *« Les premières attaques ne concernaient que 3 ou 4 éleveurs. C'était les gardes qui passaient directement chez eux. Globalement cela se passait bien car il n'y avait pas trop d'animaux blessés, mis à part cet incident où le chef de secteur et un garde ont été séquestrés par quelques éleveurs. Le gros de la mobilisation des éleveurs s'est fait en 1995. Il y a eu une extension de la prédation sur Authion et la prédation s'est alors faite sur toute l'année. La chambre d'agriculture est montée au créneau, avec l'appui de certains élus. Par exemple, Estrosi s'est mobilisé dès 1995, renforçant son opposition en 1996, juste avant les élections. 1996 a été l'été le plus chaud avec la grosse manifestation des chasseurs et des éleveurs à Nice, où plus de 4 500 personnes ont défilé sur la Croisette. En 1997, ça a commencé à se tasser, certains éleveurs étaient plus modérés, plus dans une stratégie "d'il faut faire avec" ».*

Comme ces propos le montrent, la crise ne se déclenche véritablement qu'à partir de la fin 1994. La crise est alors installée et les tensions se matérialisent. En décembre 1994, un chef de secteur et un garde-moniteur du Mercantour sont retenus par des éleveurs lors d'un constat. Des affiches apparaissent pour mettre en garde les randonneurs de la présence des loups. Le 21 mai 1995, des éleveurs et des chasseurs fondent la Ligue d'Opposants aux Loups. Diverses manifestations se succèdent, parfois spectaculaires. Ainsi, dans la nuit du 2 au 3 juin 1995, les « Frères des loups » revendiquent l'attentat à l'explosif qui endommagea un pont donnant accès à la vallée de la Vésubie, pour empêcher les chasseurs de descendre participer à une manifestation anti-loup. En septembre 1995, un loup est abattu à la chevrotine. En mai 1996, les Maires de trois Communes (Roquebillière, Belvédère et La Bollène-Vésubie) prennent des arrêtés requérant des battues pour éliminer les loups, d'autres Communes font de même quelques mois plus tard. Au mois de mai 1997, une maison du Parc est dynamitée, causant pour plus d'un million de francs de dégâts. Puis le 30 juin 1997, le Directeur-adjoint de la

DDAF 06 est séquestré et malmené par des éleveurs mécontents. La plus grosse manifestation d'opposition au loup a lieu le 29 septembre 1997, les éleveurs défilent avec 2 000 brebis sur la Promenade des Anglais à Nice. Cette période marque une rupture entre la profession agricole et les chasseurs. En effet, ces derniers, présents au début du conflit aux côtés de la profession pastorale dans les manifestations et la Ligue d'opposants au Loups, décident de rompre avec la ligne extrémiste de la chambre d'agriculture, comme nous l'explique le Président de la Fédération des chasseurs des Alpes-Maritimes : « *Il y a eu une rupture entre la Fédération de chasse et la Chambre d'agriculture. Le chasseur trouve que le loup est un concurrent, mais pour la fédé, il est difficile d'avoir la même position que la chambre en affirmant l'éradication du loup. Notre position consiste à dire que le loup est présent et, comme toute les espèces, il doit être géré. La protection stricte ne fonctionne pas. S'il pose problème, on doit pouvoir l'abattre. S'il y a peu de loups, il ne pose pas de problème pour la chasse* ».

Dans les divers éléments que nous avons déjà pu mettre en évidence, deux, plus particulièrement, expliquent sans doute le basculement d'une situation tendue à une situation de crise : d'une part, l'augmentation des prédateurs et du nombre d'exploitations concernées, d'autre part, le choix d'une opposition frontale par les OPA et par une partie des élus.

Premièrement, la très forte progression des attaques et des brebis tuées à partir de 1994. Cette augmentation est due à l'installation d'une deuxième meute et à une prédation qui se fait dès lors toute l'année sur certains troupeaux locaux. Désormais, le loup ne peut plus être considéré comme un épiphénomène ne concernant qu'une poignée d'éleveurs. A partir de 1995, l'installation d'une deuxième meute est avérée dans la vallée de la Roya, où les animaux pâturent dehors toute l'année<sup>81</sup>. Dès lors les attaques vont se propager à la fois dans l'espace et dans le temps. A partir de 1995, des attaques attribuées au loup sont constatées dans la Moyenne-Tinée. Enfin, à partir de 1996, des indices sont relevés également en Haute-Tinée. D'abord temporaire, la présence de ces deux nouvelles meutes deviendra permanente en 1997. Dès lors, les dégâts aux troupeaux continuent de s'amplifier. Ainsi de 441 brebis indemnisées pour 104 attaques répertoriées pour les Alpes Maritimes en 1995, on passe à 796 bêtes indemnisées et 193 attaques pour 1996. Ces chiffres restent ensuite stables pour la période allant de 1996 à 1999.

---

<sup>81</sup> En effet, les éleveurs des deux vallées où se sont installés les meutes pratiquent un élevage de type mixte méditerranéen montagnard, c'est à dire que les animaux passent l'hiver et les périodes d'intersaisons sur des pâturages de proximité et l'été sur des estives locales, les brebis n'étant en bergerie que pour l'agnelage en février et mars (Mallen et Legeard 1996)

Deuxièmement, les organisations professionnelles agricoles et une partie des élus adoptent un positionnement d'opposition frontale au prédateur à partir de la moitié de l'année 1994. Cette opposition se radicalise durant les deux années suivantes en se structurant autour de deux positions complémentaires : la demande de l'éradication des loups, que les écologistes sont accusés d'avoir réintroduits, et le refus des mesures de protection, au prétexte qu'accepter de se protéger c'est accepter *de facto* la cohabitation.

C'est donc à cette période que se forme la polémique sur l'origine naturelle ou non du retour des loups du Mercantour. A partir de la fin de l'année 1994, la Chambre d'agriculture des Alpes Maritimes demande au Préfet une enquête administrative sur les conditions de réapparition du loup et sur sa nature, sauvage, issu de captivité ou hybride. Sa demande restant sans réponse, la Chambre consacre alors une partie de son temps à mener une étude sur le sujet. En conséquence, du personnel se déplace dans les Abruzzes pour conduire une enquête auprès des administrations, des scientifiques et organisations agricoles de la région Ligure. Elle remet, le 13 décembre 1995, une étude au Conseil d'administration du Parc affirmant que la cohabitation est impossible dans les Alpes du sud et que le retour du loup a été organisé. Les Maires des Alpes Maritimes et les élus du Conseil d'administration du Parc délibèrent alors pour demander un retrait des loups présents sur le territoire du Parc et que ceux-ci soient placés dans un enclos de 150 ha<sup>82</sup>. Les différents éléments de cette enquête sont diffusés dans la presse agricole. En janvier 1996, la Chambre d'agriculture des Alpes Maritimes, la FDSEA et le syndicat ovin des Alpes-Maritimes publient un supplément de la Vie Agricole intitulée : "Loups et élevage, une cohabitation impossible", puis, en mars, la Vie Agricole affirme pouvoir démontrer que le retour du loup n'est pas naturel mais relève d'une réintroduction volontaire de la part des écologistes et du Parc.

En réaction, le Parc adresse une lettre le 19 décembre 1995, par le biais de sa biologiste chargée du suivi loup, à l'Institut zooprophyllactique d'Imperia demandant des informations sur la présence du loup entre Gênes et la frontière française. Le 18 avril 1996, le Directeur de la DNP adresse au Préfet des Alpes-Maritimes un document apportant différents éléments étayant la thèse d'un retour naturel. Ce document est contesté par la Chambre d'agriculture qui affirme que les cartes supportant cette thèse ont été manipulées. Celle-ci publie une dernière étude en 1997 qui prétend que la thèse du retour naturel ne repose sur aucune base

---

<sup>82</sup> Ces informations proviennent de l'audition de la Présidente de la chambre d'agriculture de l'époque (Commission d'enquête parlementaire, 2003, Tome 2, vol 2, p. 51-52).

scientifique (Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes 1998). Selon elle, l'absence de prédation entre Gênes et le Mercantour et le développement de la population lupine française "en étoile" à partir du vallon de Mollières accèdent la thèse d'une réintroduction. Pour la direction de la Chambre, il s'agit bien d'un complot au sein duquel écologistes, administrations de l'environnement et équipe du Parc tiennent une place centrale. Nous mettons en note de bas de page, pour le lecteur intéressé, les propos de la Présidente de la Chambre exposant cette conspiration (idem, p.53-54)<sup>83</sup>. Nous pensons que cet élément s'avère particulièrement éclairant pour mieux comprendre les relations qui existaient entre les protagonistes de la crise.

En 1996, les premières analyses génétiques peuvent être enfin menées sur les indices récoltés depuis l'arrivée du loup. Ce n'est, en effet, qu'à cette époque qu'est découverte une technique d'analyse sur l'ADN mitochondrial qui permet de caractériser très précisément l'origine italienne des loups. Ces analyses confirment que tous les indices récoltés depuis 1992 proviennent de loups de lignée italienne. Malgré cette nouvelle preuve en faveur du retour naturel, la polémique ne désenfle pas.

---

83

"Nous considérons que face à cette affirmation de retour naturel non étayée, nous avons un faisceau d'indices concordants montrant qu'à l'époque des dispositions ont été prises pour assurer la réintroduction du loup. Vous parlez de démonstrations scientifiques, mais tous les scientifiques que l'on cite vivent du loup ou s'appuient sur des documents qui arrêtent la progression du loup à Gênes. Il est facile ensuite de tirer un trait sur une carte pour dire qu'ils sont arrivés à la frontière française.

Puisque l'on me demande de dire la vérité, mon intime conviction est que nous avons été placés devant une opération de réintroduction qui n'a pu être conduite que par ou, en tout cas, en accord – je pèse mes mots- avec les responsables administratifs du Parc national du Mercantour et de la direction de la nature et des paysages. J'ignore si les élus ont été informés au préalable et ont donné leur aval. Mais pour que l'opération réussisse, il fallait "garder le secret aussi longtemps que la sécurité des loups l'exigeait", pour reprendre la revue "Terre Sauvage". Le secret exige la confidentialité et un nombre restreint d'initiés.

Dans les investigations que j'ai été amenée à faire, j'ai reçu des témoignages oraux de personnes que je vais vous livrer, sous la foi du serment que vous avez exigé de moi, mais sans pouvoir apporter d'écrit car c'est la loi du silence. Certains témoigneront certainement si vous leur demandez.

M.Emile Bertrand, ancien Président de la Fédération des chasseurs des Alpes-Maritimes, nous a indiqué, en 1996 ou 1997, qu'il avait été informé, par un dénommé Hervé Reynaud, du Valgaudemar, des confidences d'un dénommé M.Marcel Perier, également du Valgaudemar, je puis vous fournir leurs adresses et numéros de téléphone. M.Granjean a été invité par M.Claude Muller à un repas au cours duquel il aurait indiqué avoir réintroduit deux loups en 1990, deux loups en 1991 et deux loups en 1992. Ces propos ont été rapportés par M.Marcel Perier, oncle de M.Muller, à M. Hervé Reynaud. Par ailleurs M.Perier aurait, plus tard, fait cette confidence lors d'une réunion de chasseurs. J'ai rencontré MM.Perier et Reynaud fin mars 2000. M.Reynaud m'a reconfirmé ces faits il y a quelques jours par téléphone. M.Perier dément aujourd'hui. Il m'a dit : "Je ne vous ai jamais rencontré, je ne vous ai pas vue, je ne sais rien, etc.

Le Président de la Fédération des chasseurs des Hautes-Alpes, M.Jacques Chevalier, que j'ai également rencontré fin mars 2000, m'a confirmé- je l'ai eu la semaine dernière encore, il l'a confirmé à nouveau- qu'un garde des Hautes-Alpes avait, lors d'une réunion à Nice, entendu deux personnes se féliciter de ne pas avoir mis de collier aux loups! Cette personne, m'a-t-il indiqué, ne témoignera pas par crainte de perdre son emploi. Il est employé au Parc des Ecrins.

Emile Bertrand, ancien Président de la Fédération des chasseurs des Alpes-Maritimes, que j'ai encore rencontré la semaine dernière, me l'a confirmé. Il m'a dit, en outre, que les Présidents des sociétés de chasse avaient noté en 1990, 1991 et 1992, une présence très importante et inhabituelle des gardes du Parc en Haute-Tinée et en Haute-Vésubie, de jour et de nuit. Il a, quant à lui, observé qu'au comptage de faune sauvage de 1989, avaient été dénombrés dans le secteur Vésubie-olières six cents mouflons. En 1992, au comptage suivant, il n'en restait plus que quatre cents, malgré trois hivers cléments avec très peu de neige. Il faut dire qu'en 1992, le Parc a décidé de ne plus faire de comptage que tous les cinq ans au lieu de trois ans. M.Bertrand pense que l'arrivée du loup a permis à la France de régler un différend important existant avec l'Italie sur l'incursion grandissante de mouflons sur le territoire italien. Le mouflon est un animal exogène aux Alpes. Ce n'est pas un indigène, il a été importé de Corse.

Je pense pour ma part que l'introduction du loup favorisait également la réintroduction du gypaète en augmentant le nombre de carcasses. Le gypaète est un rapace qui brise les os et se nourrit de moelle ».

En même temps que la Chambre d'agriculture construit son discours sur la réintroduction volontaire du loup, elle se positionne sur le rejet des mesures de protection car « les éleveurs n'ont pas à modifier le mode de conduite traditionnel de leur troupeau » (La Vie Agricole du 11 novembre 1993, cité par Carbone (1998)). Ainsi, la Chambre élabore à partir de 1994 une position de rejet du loup, des écologistes qui l'auraient réintroduit et des mesures de protection, « des mesures qui semblent des achats de silence » (La Vie Agricole, 20 avril 1995, cité par Carbone (idem)). Un éleveur témoigne des pressions auxquelles ils étaient soumis à l'époque : *« Le mot d'ordre c'était de refuser les mesures de protection. Ceux qui les prenaient étaient traités de traîtres, de s'être vendus aux écolos. Ça venait des syndicats agricoles, des éleveurs les plus extrêmes. Mais bon, au fur et à mesure, les gens ont bien vu que ce n'était pas tenable et ils se sont quand même équipés, il fallait bien qu'on protège notre capital. Alors au fur et à mesure, le discours des syndicats a évolué. Ils étaient bien obligés. Ce n'était plus on refuse les mesures, c'était OK pour les mesures, pour protéger son capital, mais si on accepte les mesures ça ne veut pas dire qu'on accepte le loup »*. Pour une grande majorité des acteurs que nous avons interrogés, cette stratégie de radicalisation de la Chambre d'agriculture a été un moyen pour elle de montrer sa présence au côté des agriculteurs, alors qu'elle n'avait mené que peu d'actions en leur faveur.

Ainsi, si l'on regarde les statistiques du nombre d'éleveurs ou de groupements pastoraux aidés au titre de la protection des troupeaux, on remarque que ce nombre diminue drastiquement pour l'année 1996 puisqu'il n'y a qu'un seul éleveur qui accepte d'être aidé cette année là, alors que 16 éleveurs avaient pris les mesures de protection mises à disposition par l'équipe du Parc sur la période 1994-1995 (Kleitz 2004). Le discours des OPA de refus des mesures de protection a donc bien fonctionné en cette année 1996. Mais cette position est difficilement tenable sur le terrain, et progressivement les éleveurs vont s'équiper de nouveau. Ainsi, dès 1997, 15 éleveurs accepteront des mesures de protection, ce nombre variant pour les années suivantes autour de 25 nouveaux éleveurs se protégeant chaque année.

Une partie des élus de montagne vont adopter la position de la profession agricole. Une des figures de cette accointance est M. Estrosi. Député d'une circonscription de montagne de l'arrière pays niçois de 1988 à 1993, il tente alors sa chance dans une circonscription de la ville de Nice, confiant son fief de montagne au Maire de Saint-Martin-Vésubie, M. Franco. Malheureusement pour M. Estrosi, il est battu à Nice. Préparant son retour dans sa

circonscription d'origine, il adhère aux positions syndicales agricoles anti-loups à partir de 1995-1996. Il renforce donc son opposition en 1996, juste avant les élections législatives de 1997. Cette stratégie fonctionne bien puisqu'il est réélu député dans sa circonscription d'origine. Il intègre son positionnement anti-prédateur à son discours sur la sécurité et l'immigration et il sera l'un des principaux porteurs des positions anti-loups au niveau national. Il est également, depuis 2003, Président du Conseil Général des Alpes Maritimes et depuis 2005, Secrétaire d'Etat à l'Aménagement du territoire du gouvernement de Villepin.

Les éleveurs vont se mobiliser derrière les positions de la Chambre agricole des Alpes Maritimes, des autres syndicats agricoles et des élus. Pourquoi les éleveurs adhèrent-ils à ces positions ? En voulant démontrer que le retour des loups n'est pas naturel, la Chambre d'agriculture a l'espoir d'obtenir un moyen légal de faire retirer le loup. En effet, elle avance comme argument que la Convention de Berne interdit les captures et lâchers des espèces qu'elle protège, dès lors, si le loup a été réintroduit, l'espèce ne serait plus considérée comme protégée<sup>84</sup>. C'est sur cette promesse, que de nombreux éleveurs rejoignent la position de la Chambre et des autres organisations professionnelles. Il faut dire que leurs discours sont bien réglés et permettent de retracer symboliquement les frontières de la communauté en mobilisant les rhétoriques classiques de victimisation, du catastrophisme et du rejet des grands carnivores, des urbains écolos et du pouvoir central. Le lecteur intéressé par une analyse de ces discours pourra se reporter à Mermet pour le cas de l'ours (2002) et à Degeorges et Nochy pour le cas du loup (Degeorges et Nochy 2004; Office Nationale de la Chasse et de la Faune Sauvage 2004).

Dans ces conditions, les relations entre la profession agricole et les agents du Parc national s'enveniment. Un garde témoigne de cette dégradation : *« Au départ, les gardes passaient directement et ça se passait bien. Puis avec l'augmentation du nombre d'attaques les éleveurs devaient appeler les secteurs concernés avant que les gardes ne se déplacent. Le gros de la mobilisation des éleveurs s'est fait à partir de 1995 et les rapports ont commencé à être très tendus. Les éleveurs ne voulaient pas des patous et les attaques s'intensifiaient. [...] C'est sûr qu'au total, l'histoire du loup a ravivé les conflits avec les locaux »*. Durant cette crise, la stratégie du Parc consiste à essayer de mettre en œuvre les axes de sa politique. Mais face à au

---

<sup>84</sup> Ce raisonnement a été contredit par la suite par l'administration, arguant que les loups demeuraient protégés de toute façon dans le droit international par la Directive Habitats.

refus des éleveurs, l'organisation des mesures de protection des troupeaux va être sérieusement ralentie. La mission des constats par les gardes du Parc se complique elle aussi. Ils se trouvent désormais confrontés à l'augmentation des conflits dans leurs relations avec les éleveurs et à la désorganisation de leur travail due à l'accroissement du temps de travail imparti aux constats de prédation. Sur le terrain, seule la mission de suivi est réalisée efficacement, jusqu'en 1997. Depuis 1997, pour éviter les pressions du terrain et obtenir une plus grande homogénéité des décisions, l'avis sur la responsabilité de la prédation est donné par le vétérinaire de l'équipe Life et non plus par les gardes-moniteurs au moment du constat sur l'alpage (Pouille et al, 2000, p.49).

La période 1994-1997 est donc celle de la crise. Les attaques et les dégâts augmentent, la profession agricole et les élus se positionnent violemment contre toute cohabitation et contre l'équipe du Parc. Dans ce contexte, les griefs du passé et les vieilles rancœurs ressortent, les erreurs de communication sont exploitées, enfin l'absence de politique pastorale au sein du Parc depuis la fin des années 1980 ne permet pas aux équipes du Parc de compter sur l'acquis de bonnes relations avec les éleveurs et bergers.

### **1997-1999 : Vers une gestion départementalisée dans le cadre du programme Life Nature : l'équipe du Parc se déleste de la gestion du loup.**

En 1996 et 1997, les problèmes de prédation lupine sur les ovins s'étendent pour la première fois de façon permanente hors du Mercantour et touchent le massif des Monges (Alpes de Haute Provence), Canjuers (Var) et le massif du Queyras (Hautes-Alpes). A partir de 1998, d'autres Départements sont également concernés (Savoie et Isère, puis Drôme et Haute-Savoie). Dans les Alpes-Maritimes, le nombre d'attaques et de victimes indemnisées se stabilisent pour la première fois depuis 1993, autour d'environ 200 attaques et 800 bêtes tuées. Pour la première fois, en 1996-1997, la prédation n'a plus lieu uniquement dans la zone centrale du Parc.

La période 1997-1999 marque un tournant dans la gestion du dossier loup dans les Alpes-Maritimes. Alors que jusqu'à présent, l'équipe du Parc s'est trouvée esseulée en première ligne dans la gestion locale de ce dossier, le Ministre de l'Environnement décide de changer de stratégie. La gestion de ce grand carnivore va se faire désormais de manière départementalisée, en s'appuyant sur les DDAF, l'ONCFS et les équipes de Parc (nationaux

ou régionaux) éventuellement concernées. Cette gestion sera ensuite coordonnée entre Départements par la DIREN et pilotée, au niveau national, par la DNP.

Cette stratégie s'est élaborée sans doute à partir de 1996. Elle se met en place du fait de deux nouvelles évolutions dans la gestion du dossier : premièrement, la prédation du loup sort de la zone centrale et la DDAF 06 se trouve donc nécessairement impliquée dans la gestion du dossier loup et, deuxièmement, la DNP décide de monter un programme Life pour démultiplier ces moyens et réorganiser la politique de gestion de ce prédateur.

En 1996, M.Charry remplace Lorrain à la direction de la DDAF 06. La prédation loup ne concernant plus la seule zone centrale, la DDAF s'est progressivement impliquée dans le dispositif local de gestion de l'espèce. La Directrice du Parc de l'époque commente ce travail en commun : « Est arrivé un nouveau Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, Claude Lorrain. Lui était très prudent. Il considérait que, dans la mesure où l'on avait constaté la présence du loup dans la zone centrale du Parc national, cela relevait de la compétence directe du Parc. Mais dès que le loup a dépassé l'Ubaye et les limites de la zone centrale, ce qui était inéluctable, puisque l'espèce était dotée d'une dynamique naturelle et peut très bien parcourir cent kilomètres d'un seul coup pour s'implanter sur un territoire en laissant un grand secteur vide, j'ai signalé au Directeur de la DDAF que je n'avais plus aucune compétence. Des compétences étant dévolues au Directeur de la DDAF mis à disposition du Ministre chargé de l'Environnement pour tous les aspects liés à la gestion de la faune sauvage, la DDAF ne pouvait plus être absente de la stratégie du suivi scientifique, de constat et d'indemnisation. Nous avons eu une longue discussion mais c'est un homme calme et posé. Il a pris son temps et quand il a assuré qu'ils travailleraient sur le dossier, il a apporté son concours de façon très positive et bénéfique. Sur toute la partie qui ne correspondait pas systématiquement à la zone centrale, la DDAF a pris sa charge de constats, de suivis des dommages et d'envois des indemnités aux éleveurs. Je pense donc que c'était plus de leur côté une difficulté liée à la surcharge d'un dossier supplémentaire car à l'époque, et encore maintenant malheureusement, la DDAF perdait des postes qui n'étaient pas remplacés. C'était lourd pour eux à gérer. Mais comme Claude Lorrain n'était pas homme à tourner le dos à son métier, il a assuré son rôle et nous avons travaillé en binôme de façon très positive » (Commission d'enquête, 2003, Tome 2, Vol 2, p.29).

En plein milieu de la crise qui a lieu dans le Mercantour, la Ministre de l'Environnement lance une mission d'inspection et de médiation sur le loup, réalisée par Jean-François Dobremez, Président du Conseil scientifique de l'ONC. De son côté le Ministère de l'Agriculture

commande à M.Lambert un rapport sur les perspectives de l'élevage ovin dans les Alpes-Maritimes. Après ces rapports, il est décidé de monter un dossier Life loup qui permettait de susciter des financements européens pour venir prendre le relais des financements assurés par le Parc national. Ce programme est accepté, avec un financement total de 8 millions de francs, financés pour moitié par l'Europe et pour moitié par le Ministère de l'Environnement. Destiné à l'origine aux Alpes-Maritimes, il a été étendu rapidement aux Départements des Alpes de Haute Provence et des Hautes-Alpes.<sup>85</sup>

A partir de ce premier programme Life, la stratégie de la DNP et du Parc du Mercantour, notamment son Conseil d'administration, est de détacher l'image du loup de celle du Parc du Mercantour. A la fin 1997, Marie-Odile Guth, nommée directrice de la Nature et des Paysages, est remplacée par Louis Olivier à la direction du Parc du Mercantour qui y arrive le 1 février 1998. Ce dernier incarne la mise en place de ce changement stratégique au niveau de la direction du Parc, tandis que la nomination de Mme Guth à la tête de la DNP permet d'assurer une continuité dans la politique menée par le Ministère de l'Environnement. Ces extraits de nos entretiens nous confirment cette évolution. Ainsi, d'après Louis Olivier, « *L'opposition au loup a réalimenté l'opposition au Parc, notamment la rumeur de la réintroduction. Mais la gestion du dossier loup s'améliore, l'acceptation est et reste le principal problème. [...] Le Parc ne doit pas mêler son image à celle du loup. Toute l'action de l'Etat a été de dissocier l'image du Parc de celle du loup*<sup>86</sup>. Ce choix correspondait aussi à une volonté du conseil d'administration du Parc national que le Parc redevienne un Parc national à vocation généraliste, centré sur la gestion d'un territoire et de l'ensemble de ses problématiques. Les élus voulaient que le Parc s'implique sur sa zone périphérique ». Ces propos sont confirmés par Benoît Lequette « *l'objectif de Louis Olivier était de désengager le Parc du dossier du loup pour se laisser du temps sur les autres dossiers et renouer le dialogue avec les élus* »<sup>87</sup>.

Cette stratégie se met rapidement en œuvre durant l'année 1997. Au niveau du Parc, les différents axes de la politique de gestion du loup vont être peu à peu ralentis ou interrompus :

---

<sup>85</sup> Les objectifs de ce programme Life impliquaient : 1) d'assurer le suivi de l'espèce, 2) d'identifier les espaces favorables à la colonisation de l'espèce, 3) assurer les constats et l'indemnisation, 4) promouvoir les mesures de protection, 5) renforcer éventuellement certaines zones en espèces d'ongulés sauvages pour diminuer la prédation sur le cheptel domestique, 6) dresser <sup>88</sup> bilan socio-économique de la présence de l'espèce et 7) produire des documents d'information.

De manière symptomatique, le loup n'est pas évoqué dans l'Atlas du Parc national du Mercantour, publié en 2002, alors <sup>89</sup> est décrit l'état des populations des différentes espèces patrimoniales.

D'après l'audition de Louis Olivier, pour la seule année 1997, les observations de terrain réalisées pour le suivi du loup ont représenté 816 demi-journées agents. Les constats de dommages sur les troupeaux se montaient à 415 demi-journées agents. Pour comparaison, les comptages et programmes de recherche sur les ongulés sauvages ont occupé les agents du Parc pendant 576

- Tout d'abord, le réseau Loup n'est plus animé par le Parc national mais par l'ONCFS. Cette situation est justifiée par la nécessité de couvrir un territoire beaucoup plus vaste, puisque la population lupine s'est étendue dans de nouveaux Départements. Si cette animation change de main, la continuité est assurée par l'embauche au sein de l'équipe Life du vétérinaire (M.Dahier) et de la biologiste (Mme Poulle) qui travaillaient jusqu'alors au sein du Parc. Dans chaque Département, la responsabilité administrative est confiée à la DDAF. Au niveau du Parc, le suivi du loup n'est plus une priorité. A partir de 1997, la direction du Parc décide de réorienter le travail de terrain vers d'autres espèces, comme le montre ces propos du Directeur scientifique : *« A partir de 1997, l'important travail fourni jusque là pour affiner les protocoles d'études sur le loup a permis d'alléger le temps passé sur le terrain. En contre partie, on a mis plus de temps de travail d'universitaire (DEA, DESS, deux thèses, celles de Nathalie Espuno et de Nathanaël Valière). Aujourd'hui [en 2004], on réalise un suivi minimum »*. Ces choix ne font pas forcément l'unanimité en interne et certains regrettent cette baisse d'activité, un agent du Parc nous confie ses regrets : *« Le suivi maintenant est médiocre. Il n'y a pas une personne spécifique sur le loup. Il y a une démission du directoire, il n'existe pas d'animation des protocoles »*.
- Ensuite, en ce qui concerne les constats et l'indemnisation des attaques du loup. A partir de 1997, cette mission est partagée entre deux agents de l'ONCFS Alpes-Maritimes et deux agents du Parc national du Mercantour recrutés spécifiquement dans cet objectif. Ils remplacent donc les gardes-moniteurs pour le territoire du Parc et assurent les constats sur le reste du Département. Un agent du Parc nous raconte comment s'est effectué ce changement : *« Il y a eu deux agents très mobilisés qui ont fait passer un mot d'ordre de grève à travers le syndicat national de l'environnement, pour la création d'une cellule constat, c'était vers novembre-décembre 1998. Puis, il y a eu l'embauche de deux personnes pour faire les constats »*. Pour les gardes interrogés cette action a été positive car *« elle a permis de faire baisser d'un cran les conflits entre gardes et éleveurs »*. Les constats et les indemnisations sont traités par la DDAF (Direction départementale de l'agriculture et des forêts), en relation avec l'ONCFS pour ce qui est de l'attribution au loup des attaques au travers des constats (par M.Dahier, le vétérinaire précédemment employé par le Parc national).

- Troisièmement, les mesures de prévention sont assurées désormais par un technicien pastoral, embauché par l'ONCFS et mis à disposition de la DDAF 06, ainsi que par une technicienne chien de protection. Leurs rôles consistent à faire de l'information sur ces différentes mesures, à aider les éleveurs à monter les demandes de financement, à aider à leur mise en place et finalement en assurer le suivi. Au niveau de la mise en place des mesures de protection, ces changements organisationnels (plus de moyens et de personnel dédié) permettent d'augmenter très significativement l'équipement des alpages en mesures de protection. Ainsi, sur les 160 chiens de protection mis en place dans les Alpes Maritimes, 78 % ont été placés durant les trois années du premier programme Life. Cette augmentation traduit à la fois l'extension de la zone de présence du loup mais également un intérêt croissant des éleveurs pour la mise en place de ces mesures (Pouille et al., 2000, p.57).
- Finalement, la communication n'est plus assurée par l'équipe du Parc national. Cette tâche est désormais partagée entre la DIREN PACA (Provence-Alpes-Côte-d'Azur) et la Préfecture. Les agents du Parc ont dès lors comme consigne d'appliquer assidûment leur devoir de réserve d'agent de l'Etat et de ne pas commenter l'action de l'Etat sur le loup. Cette mesure n'est pas forcément appréciée des agents du Parc, comme le témoigne cet extrait d'entretien : *« Le Préfet a demandé à ce que le Parc ne communique plus sur le loup, car les élus y sont opposés et il ne faut pas que le Parc se prononce favorablement, surtout scientifiquement et surtout les gens de terrain. C'est la DDAF qui donne l'autorisation aux journalistes d'interviewer le Parc. [...] Dans mes missions, je dois faire de la communication, sauf sur le loup alors qu'il y a une grosse demande locale ».*

Le Parc garde donc comme mission la surveillance des populations de loup en zone centrale, c'est-à-dire la lutte contre leur braconnage. C'est à cette époque qu'est mis en place un protocole de suivi des empoisonnements. Il assure aussi le recueil d'indices dans le cadre du réseau loup. C'est aussi à cette période que le Parc va se réinvestir progressivement dans une politique pastorale. Un agent de la direction du Parc témoigne de cette nouvelle stratégie : *« Le pastoralisme était bien dans les préoccupations du Directeur adjoint, mais on n'avait pas beaucoup de temps. Le Parc avait bien un technicien pastoral, mais il y a eu un creux entre 1990 et 1996. Après, c'est Jean-Louis Cossa qui a assumé ce poste à partir de 1998, en même temps que son poste de chef de secteur du Haut-Var ».* Mais cet investissement se concrétisera de manière plus conséquente à partir de 2002. Pourtant, les acteurs agricoles que nous avons interviewés, s'ils reconnaissent que la politique pastorale du Parc devient

réellement efficiente à partir du début des années 2000, situent le repositionnement du Parc sur une politique pastorale généraliste en 1998. En 1998 et 1999 le Parc organise des groupes de travail sur les différentes thématiques des missions du Parc, pour permettre d'animer les échanges entre la direction et les différents secteurs. Pourtant ces différentes évolutions ont encore du mal à se mettre en place en interne, comme nous l'explique cet agent du Parc : « *Mais ces groupes se sont avérés être des échecs. Pour le groupe sur le loup, il n'y a eu que trois personnes qui étaient intéressées. Faut dire qu'avec tous les conflits qu'on a eu, à la fois en interne et avec les éleveurs, les gardes étaient plus motivés. Le groupe pastoralisme ça a été un échec aussi, à cause des conflits entre ceux qui voulaient faire en zone centrale comme en zone périphérique, c'est-à-dire pas de gestion contraignante, et ceux qui voulaient mettre des contraintes aux éleveurs. Du coup, la direction n'a pas donné de suite à ces groupes* ». Quant à la politique pastorale, on comprend bien que celle-ci ne puisse se mettre en place rapidement, dans un contexte toujours tendu avec les éleveurs, et avec un chef de secteur qui assume en même temps que ses autres missions le poste de technicien pastoral.

Finalement, l'équipe du Parc et celle de l'ONCFS effectuent un travail sur les habitats potentiels de loups dans le nord du Mercantour et des Alpes-Maritimes, en parallèle du travail effectué par les italiens sur la distribution potentielle du loup dans les Alpes suisses, autrichiennes, italiennes et françaises (Poulle et al., 2000, p.21, 30-31). Cette étude prévoyait un secteur favorable à l'installation d'une nouvelle meute dans le nord-ouest du Département, entre le Haut-Var, le Haut-Verdon et la vallée du Bachelard. Malgré son intérêt, elle ne sera pas utilisée pour anticiper l'arrivée d'une nouvelle meute. Cette arrivée concrétisera à l'hiver 2003-2004 avec la présence permanente d'une meute entre le Haut-Verdon et l'Ubaye et la présence temporaire d'individus dans le Haut-Var, qui pourraient être les mêmes (Office Nationale de la Chasse et de la Faune Sauvage 2004). L'incapacité d'anticipation de l'arrivée de la prédation est un élément important de la gestion actuelle de ce dossier au niveau de l'Etat français. Cet exemple montre pourtant que des méthodologies scientifiques existent et l'intérêt qu'elles présentent car, rappelons le, la rapidité de la mise en œuvre des moyens de protection est un élément structurant d'une politique de cohabitation satisfaisante (réduction des déprédations et diminution des conflits).

Durant la période 1997-2000, le Ministère de l'Environnement et la direction du Parc décident, pour sortir de la crise, de changer de stratégie. Désormais, le Parc est déchargé de l'essentiel de la gestion du dossier au niveau local. Ce changement est possible en partie par

l'extension des problèmes de prédation en dehors de la zone centrale et par la mise en place d'un programme Life qui permet de répartir la responsabilité de cette gestion au niveau du Département entre la DDAF, l'ONCFS et le Parc. Au niveau du terrain, cette stratégie s'avère payante puisque les tensions s'apaisent entre les éleveurs et l'équipe du Parc. Cette accalmie se traduisant concrètement par un équipement progressif des éleveurs intéressés en mesures de protection. Pourtant toutes les tensions ne sont pas retombées et un groupe formé de la Chambre d'agriculture, de la fédération départementale ovine et de certains élus locaux reste fortement mobilisé sur la position d'éradication du prédateur. Ainsi, relayant la position des syndicats agricoles locaux, plusieurs parlementaires demandent, en décembre 1998, la création d'une commission d'enquête sur la nature du retour du loup<sup>88</sup>. Cette requête est rejetée par l'Assemblée Nationale qui propose à la place une mission d'information. Celle-ci est menée par MM.Honde et Chevalier et conclut à l'incompatibilité de principe entre la présence du loup et un pastoralisme durable.

### **2000-2004 : Vers un débloqué progressif de la situation et un investissement dans la politique pastorale.**

La population de loup continue son expansion et se trouve désormais répartie dans huit Départements alpins et préalpins. Pour répondre à cette extension, l'Etat (Ministères de l'Environnement et de l'Agriculture) sollicite une nouvelle fois les fonds européens à travers la mise en place d'un second programme Life. Celui-ci permet de généraliser aux nouveaux territoires concernés l'organisation mise en place au cours du premier Life.

Sur le terrain du Mercantour, petit à petit, les éleveurs et bergers se sont équipés en mesures de protection. « *Globalement, depuis dix ans, dans le Mercantour, à part quelques réfractaires, tout le monde s'est équipé en mesures de protection* », nous déclarait un technicien agricole, en 2004. Ainsi, malgré les oppositions initiales, la politique de protection commence à porter ses fruits et le nombre de bêtes attaquées se stabilise malgré l'augmentation de la population de loups. Ainsi, pour le Mercantour en 2003, le nombre d'attaques et de bêtes indemnisées au titre du loup est légèrement inférieur aux dégâts de 1996-1997 (respectivement 167 attaques et 764 brebis indemnisées pour 2003 et 194 attaques et 789 indemnisations pour 1997).

---

<sup>88</sup> Une commission d'enquête parlementaire permet aux députés qui la mènent de disposer des mêmes moyens qu'un juge d'instruction.

Les modifications organisationnelles mises en œuvre à la faveur du premier programme Life portent leurs fruits. Les relations des équipes du Parc avec les élus du conseil d'administration s'assouplissent grâce au travail du nouveau Directeur. Il faut dire que celui-ci a reçu comme instructions de la DNP de renforcer les liens avec les élus, ceux-ci étant particulièrement demandeurs d'un investissement plus important du Parc sur ses missions de développement territorial. A partir de 1999, à l'occasion des débats sur le contrat de plan Etat-Région, le conseil d'administration du Parc demande à la direction de redéployer les moyens du Parc : 1) sur la connaissance, la gestion et la restauration du patrimoine naturel et culturel du Parc, 2) de mettre ce patrimoine à disposition du public et 3) de contribuer au développement durable de ce territoire par le maintien du pastoralisme, la promotion du tourisme et le soutien à la filière bois. La direction du Parc choisit alors de s'investir plus particulièrement sur la filière touristique et la question pastorale.

Sur le plan du développement territorial, le Parc se place en chef de projet sur un programme Leader +, en partenariat avec le Conseil général 06, le Conseil régional PACA et l'ADASEA, qui permet de mobiliser 2 millions d'euros de fonds. Au niveau des relations et du travail en commun entre la direction et le conseil d'administration, ce changement de stratégie s'avère payant. A son départ, au début 2004, le travail de Louis Olivier est quasi-unanimement reconnu sur ce plan, même si les relations avec le conseil d'administration posent encore quelques problèmes et si ces changements ne sont pas du goût de tous les agents du Parc. En témoignent ces extraits d'entretiens :

- un élu : « *Louis Olivier a fait un travail formidable, mais il est parti dégoûté du travail. Le problème était que Génésy [Président du Parc national du Mercantour et Président du Conseil général] était le Président de tout et il bloquait toutes les initiatives. Louis Olivier n'était pas complaisant, mais il a fait beaucoup pour le développement en zone périphérique* »,
- un agent de la Préfecture : « *L'arrivée de Louis Olivier a fait bouger les choses au niveau du Parc. Maintenant, ils s'investissent beaucoup au niveau du programme d'aménagement en zone centrale mais surtout en zone périphérique* »,
- un représentant des chasseurs (membre du CA et de la commission permanente) : « *Mais même au sein du Parc les positions ont évolué. Avant on avait l'impression d'un sanctuaire d'où rien ne transpirait. Désormais, on s'occupe de la zone périphérique. Il existe des projets de développement dans les Communes. Elles ont des partenariats avec le Parc, des conventions. Il y a du bon boulot amené par le Parc. C'est quand même un*

*poumon d'oxygène et une chance pour les Communes. Mais la direction centrale est soumise à la dictature des petits royaumes périphériques que sont les secteurs. Les Directeurs n'arrivent pas à être les patrons du Parc ».*

Il est vrai que ces changements sont diversement perçus en interne, comme le montrent ces deux positions exprimées par des agents du Parc :

- *« Les gardes n'ont pas encore de mission ouverte vers la zone périphérique. On en parle juste. Les relations sont bonnes entre les gardes et la direction. Mais bon, sur le programme Leader, on ne finance pas que des bons projets, du genre des photocopieuses dans les mairies. Le Parc s'est affaibli au cours du temps sur sa mission de protection. Il y a beaucoup de petits aménagements pour le tourisme, la chasse aux sangliers dans le Parc, l'ONF et les pistes forestières. On a tendance globalement à passer vers un système où l'on gère tout »,*
- *et « Les Parcs laissent tomber leur zone de compétence en zone centrale vers la zone périphérique. Cela représente un fort accroissement des charges de travail. Par exemple, je dois donner des avis sur les travaux qui sont réalisés en zone périphérique. Cela multiplie par deux la surface de travail. En plus je ne suis pas reconnu comme légitime. J'arrive avec le képi zone centrale, sans moyen, alors que je suis là pour convaincre! Ça bloque encore plus la situation. [...] Le risque, c'est que le Parc devienne le vernis environnement de la zone périphérique et que globalement rien ne soit fait. On déresponsabilise les gens. L'enjeu est de faire que les locaux se réapproprient les objectifs de protection. L'Etat devrait être là pour faire l'évaluation, l'information et n'intervenir qu'en cas d'urgence. [...] Le Directeur est nommé pour quatre ans, cela ne permet pas une gestion stable et à long terme, on est toujours dans une gestion opportuniste. En plus la DNP est inexistante. Louis Olivier, il n'est jamais venu sur le terrain. C'est un scientifique de haut niveau qui a une idée en tant qu'intellectuel. Il est intéressé par la gestion concertée ».*

Une fois déchargée de la gestion du dossier loup, l'équipe du Parc se réinvestit dans une politique pastorale. Un agent de la direction nous explique cette évolution : *« Aujourd'hui on se positionne sur le pastoralisme, notamment à travers Natura 2000. Mais il est clair que la politique pastorale est une volonté affirmée depuis Louis Olivier et Pierre Commenville. Malgré tout, la rumeur de réintroduction a beaucoup freiné nos actions ».*

Le travail du Parc commence alors par la réalisation d'un inventaire des cabanes pastorales et des équipements structurants situés en zone centrale du Parc. Ensuite, un Chargé de mission

agro-forestier, Pierre Commenville, est embauché pour remplacer le chef de secteur du Haut-Var, en octobre 2002. C'est avec son arrivée que la politique pastorale prend de l'ampleur. Le Parc s'investit dans le montage de CTE, dans la rédaction du DOCOB Natura 2000 pour la zone centrale, le montage de groupements pastoraux, la rédaction d'un cahier des charges pour la construction de cabanes pastorales, le financement de cabanes, la réalisation de diagnostics pastoraux et environnementaux. Deux études sont menées sur le Parc, en collaboration avec l'Ecole nationale supérieure d'Agronomie de Montpellier et l'ONCFS pour évaluer l'incidence environnementale des mesures de protection des troupeaux. La première montre que l'impact de prédation des chiens de protection sur la faune sauvage est minime (Lapeyronie et Moret 2003), tandis que la seconde met en évidence un apport et une concentration importants de nutriments lors des parcages nocturnes, or ces nutriments ont un impact négatif sur les écosystèmes d'altitude (notamment sur les pelouses alpines) en favorisant les espèces florales nitrophiles au détriment des espèces oligotrophes, plus intéressantes d'un point de vue patrimonial (Lapeyronie 2004).

L'investissement du Parc sur la politique pastorale s'avère particulièrement payant et le travail du Parc est unanimement reconnu par ses partenaires agricoles locaux que nous avons pu interroger (DDAF, APPAM et CERPAM 06), surtout grâce au travail de son Chargé de mission. Ainsi témoignent les personnels de ces organismes :

- un agent de la DDAF « *On travaille en étroite collaboration avec le Parc. Le Parc et la DDAF ont rédigé ensemble un cahier des charges pour les cabanes, car pour l'instant le prix de la construction est double par rapport à d'autres Départements. On a commencé à travailler avec le PNM sur certains diagnostics pastoraux et environnementaux. Le Parc anime un projet de cabanes pastorales depuis 1995. Au total, 38 cabanes et chalets ont été financés au titre du loup dans le Mercantour, pour une participation de l'Etat de 644 000 euros. En zone centrale, le Parc fait des préconisations techniques, notamment au niveau des cabanes. Pour la zone périphérique, on se déplace conjointement en mairie avec les gens du Parc pour voir les financements possibles pour les cabanes, les impluviums, voir ce qu'il est possible de faire au niveau des financements nationaux et européens. En zone Natura 2000, ces aménagements sont financés à 100 % par l'Etat et l'Europe. Sur les mesures de regroupements, il y a une convention entre le Parc et la DDAF. Sur l'ensemble du territoire du Parc, il y a un co-financement du matériel par le Parc et la DDAF met le matériel à sa disposition.* »

- le Président de l'APPAM « *Aujourd'hui, il y a une personne vraiment formidable au Parc, c'est Pierre Commenville, car il est très ouvert. Il travaille avec nous, notamment sur les études Natura 2000. [...] J'ai monté un groupement pastoral qui regroupe trois montagnes, financé par le Parc, le Conseil général et la DDAF. Ils ont fait financer 3 cabanes de 20 m<sup>2</sup>, sur des financements Natura 2000. Le problème c'est d'arriver à instaurer le dialogue entre les administrations et les éleveurs* »,

- et une technicienne pastorale du CERPAM « *Depuis l'arrivée de Comenville, les choses se sont bien débloquées* ».

Les relations sont plus distantes entre le Parc et le CERPAM 06, car pour l'instant le CERPAM s'est investi sur le massif du Cheiron dans le cadre de Natura 2000, estimant : « *que pour l'instant on n'a pas la légitimité pour aller travailler dans le Mercantour* ». Il est vrai que pour l'APPAM, les éleveurs adhérents pâturent très majoritairement dans le Mercantour. Le Parc s'avère alors être un partenaire naturel, comme en témoignent les propos de l'animatrice de cette structure : « *Cavallo [le Président de l'APPAM] pense qu'on n'y arrivera pas si on ne bosse pas avec le Parc* ».

Il faut reconnaître que la politique pastorale est particulièrement favorable au travail en partenariat : le Parc ne possède pas les terrains mais il a un droit de regard sur la zone centrale et périphérique, l'expertise est partagée entre différents organismes, le financement des équipements demande un montage en commun des dossiers, etc. Mais il faut garder à l'esprit que la situation n'est pas idyllique et tous reconnaissent également que cette politique est freinée par le contexte actuel : la rédaction des documents d'objectifs Natura 2000 s'avère chronophage, l'investissement tardif sur les CTE est ruiné par leur remplacement par les CAD, la réduction des marges de manœuvre avec les CAD (seulement 3 mesures disponibles par territoire, moindre travail de diagnostic), le partage du temps du Chargé de mission agro-forestier du PNM entre sa mission pastorale et sa mission forestière, les relations de confiance et l'habitude du travail en commun à reconstruire entre les organismes agricoles et le Parc.

Si on en fait un premier bilan en 2004, le changement stratégique décidé en 1996 par la DNP et la direction du Parc a donc fonctionné. Délesté de la gestion du dossier loup, le Parc a pu réinvestir le domaine pastoral, au point de devenir pour ses partenaires agricoles locaux un partenaire précieux. Pourtant, cette stratégie ne peut avoir fonctionné que dans un contexte local en partie pacifié et stabilisé. Comment est-on arrivé à une normalisation des relations entre l'équipe du Parc et le monde agricole ?

Cette apaisement se fait sous l'évolution conjointe de trois éléments du système d'acteurs local à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Premièrement, nous venons de l'évoquer, les changements internes à l'équipe du PNM. Deuxièmement, la fin de la polémique sur l'origine des loups. Et troisièmement, la mise hors-jeu de la Chambre d'agriculture au sein du système d'acteurs local et l'investissement progressif des organismes agricoles du Département sur une politiques pastorales (DDAF, APPAM, CERPAM, conseil général, etc.). Nous allons maintenant approfondir ces deux derniers points.

Malgré la stratégie initiée en 1998 visant à séparer l'image du Parc de celle du loup, les tensions restent fortes avec les élus les plus mobilisés et les syndicats professionnels. Ceux-ci campent sur la même position de retrait du loup qu'ils espèrent obtenir en démontrant sa réintroduction.

Leur action se fait sur deux fronts. D'une part, la Chambre d'agriculture monte une association européenne anti-prédateurs regroupant les OPA de plusieurs pays concernés par des problèmes de cohabitation entre pastoralisme et grands prédateurs. Ils organisent, le 8 septembre 2001, une rencontre européenne des éleveurs victimes de prédateurs, à laquelle participeront OPA et quelques syndicats de chasseurs de Norvège, Italie, Suisse et Espagne. Lors de cette manifestation M.Estrosi et M.Balarello viennent apporter leur soutien. Cette réunion aboutit à l'expression d'une motion commune qui conteste l'hypothèse d'un retour naturel du loup et du lynx dans les massifs alpins et jurassiens, affirme l'impossibilité de toute cohabitation et demande le retrait des grands prédateurs des zones où l'élevage est présent. D'autre part, malgré l'échec de leur première tentative, un groupe d'élus (MM.Estrosi, Spagnou et Ollier) réitèrent leur demande d'ouverture d'une enquête parlementaire pour clarifier la polémique au sujet d'une réintroduction des loups. Celle-ci est finalement acceptée et se déroule entre le 20 novembre 2002 et le 2 avril 2003. Elle permet à la commission d'enquête, dont M.Estrosi est le Président, M.Spagnou le rapporteur et Jean Lassalle le secrétaire, d'entendre 285 personnes. Malgré un positionnement initial très opposé aux grands prédateurs, l'enquête conclut en l'impossibilité de démontrer un retour artificiel, tout en n'excluant pas que des lâchers clandestins aient pu avoir lieu. Pour la première fois depuis 2003, les élus qui portaient la thèse d'une réintroduction reconnaissent la thèse du retour naturel. Pour eux, les responsables de la crise sont la DNP et l'équipe du Parc qui, en cachant aux locaux l'arrivée du loup, ont créé un climat de suspicion propice à la crise. En fin de compte, cette commission aboutit à enterrer en grande partie la polémique de la réintroduction volontaire du loup.

Ce résultat ne sera pas sans conséquence pour la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes. Après un combat de dix ans pour accrédi-ter la thèse d'une réintroduction du prédateur afin d'obtenir son retrait du territoire, après une décennie de lobbying pour que les éleveurs refusent de s'équiper en mesures de protection, la stratégie adoptée par la Chambre d'agriculture a abouti à sa disqualification auprès des différents acteurs locaux et nationaux. Nous ne présenterons ici que les réactions que nous avons recueillies auprès des acteurs agricoles, celles des autres acteurs étant similaires voire plus virulentes :

- Un éleveur, également représentant d'OPA, exprime sa colère : « *La Chambre d'agriculture ne fait pas son boulot, elle n'a jamais dit la vérité et avec leur position de refuser catégoriquement tout, on a perdu dix ans* »,
- et pour cet autre « *Pour la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes, le loup c'est une source de fric. Au lieu de nous défendre, ils demandent des sous au Conseil général pour organiser des colloques* »,
- un animateur d'une OPA : « *La Chambre d'agriculture n'a pas de politique d'élevage et puis le discours de la Chambre est complètement décalé avec celui des éleveurs* »,
- cet ingénieur pastoral témoigne des problèmes posés par la position de la Chambre pour travailler sur le pastoralisme dans les Alpes-Maritimes : « *Le CERPAM s'est constitué comme un service pastoral dans toute la région, mais on n'avait pas d'antenne dans les Alpes-Maritimes, notamment à cause des conflits entre la Chambre d'agriculture et agriculture 06. Le CERPAM a beaucoup travaillé dans les Monges et le Queyras, moins dans les Alpes-Maritimes, où la réaction de la Chambre est de dire que tout travail va dans le sens de faire accepter le loup* »,
- et pour cette technicienne pastorale : « *Je pense que la Chambre d'agriculture a tort de se focaliser sur le retrait du loup, son travail est de faire du développement agricole. Il faut que les jeunes s'installent et que la filière se dynamise. La Chambre, par son travail, embrouille plus la mentalité des éleveurs qu'elle ne fait avancer les choses* ».

Cette marginalisation de la Chambre au sein des acteurs agricoles des Alpes-Maritimes correspond aussi à un (re)positionnement pragmatique de ces derniers qui favorise le partenariat et la mise en place d'une politique vers le pastoralisme. Dans ce contexte, l'équipe du Parc devient un partenaire précieux pour travailler sur le pastoralisme dans le massif du Mercantour. Cette évolution du contexte local en faveur d'une politique pastorale volontariste se concrétise à partir de la fin des années 1990, et l'équipe du Parc national a joué un rôle notable dans cette nouvelle dynamique. Les six années des programmes Life 1 et 2 sont

caractérisées par la précarité du statut de technicien pastoral au sein de la DDAF 06, ceux-ci restant en moyenne entre 8 mois et un an, leur travail au sein de la DDAF s'avérant parfois difficile<sup>89</sup>. Ce n'est qu'avec la pérennisation des mesures du dispositif de cohabitation pastoralisme-loup, avec le plan de gestion loup 2004-2008, que la DDAF stabilise ces postes. Depuis mai 2003, la DDAF bénéficie de deux postes de techniciens (CDD de 1 et 3 ans), un poste de secrétariat et un poste d'ingénieur pastoral qui permet de monter une cellule pastorale au sein de la DDAF. Du côté des éleveurs, ceux-ci créent en 1999 une association, l'APPAM (Association pour la promotion du pastoralisme dans les Alpes-Maritimes), avec l'aide d'un technicien de la DDAF, afin de promouvoir le pastoralisme (embauche et formation d'agents pastoraux, valorisation des produits, aide à la réalisation des dossiers primes). Cette association fonctionne réellement depuis 2001. Enfin, le CERPAM, qui est arrivé dans le Département en 1998, fournit une partie importante de l'expertise technique pastorale (diagnostics pastoraux, suivi des brûlages, impacts techniques de la prédation loup, études Natura 2000, associations foncières pastorales et groupements pastoraux, mise en place de groupements de développement agricole).

Pour terminer cette étude du cas sur la gestion du retour du loup par l'équipe du Parc national du Mercantour nous exposerons quelques évolutions récentes du Parc national. Tout d'abord, si les tensions se sont amoindries entre les gardes-moniteurs et les éleveurs, les conflits des années 1990 ont laissé des traces. On semble être retourné dans une période d'évitement entre gardes-moniteurs et éleveurs, bien qu'au cas par cas les éleveurs avouent avoir des bonnes relations avec quelques uns, comme le montre, par exemple, ces propos d'un éleveur : « *Avec les agents ça s'est mal passé, alors maintenant les gardes ils suspectent les éleveurs de vouloir tuer les loups et les éleveurs ils suspectent les gardes de vouloir protéger les loups, sauf un qui nous dit quand il voit des traces de loups, au moins comme ça on est prévenu* ». La gestion du dossier des grands prédateurs par le Parc du Mercantour et plus généralement dans les Alpes-Maritimes a durablement marqué les relations entre les protagonistes et, même si les choses évoluent relativement rapidement au regard de la vigueur des conflits des années 1990, le travail de l'équipe du Parc devrait s'en trouver influencé pour un temps conséquent. Pour conclure, deux dernières évolutions indiquent le changement notable qui s'établit dans le

---

<sup>89</sup>

Au cours de nos entretiens, nous avons recueillis les témoignages de deux de ces techniciens pastoraux qui nous ont exprimés les difficultés qu'ils rencontraient dans leurs relations avec la direction de la DDAF et les problèmes posés par le fort turn-over des techniciens au sein de la DDAF (absence de continuité de la politique, ras le bol des éleveurs de voir des personnes différentes).

Mercantour. Premièrement, sous l'impulsion du Maire de Saint-Martin-Vésubie, Gaston Franco, un Parc animalier comptant 19 loups et un centre muséographique, dédiés aux hommes de la montagne et au loup, se sont ouverts le 11 juin 2005. Le Centre Alpha est symbolique à bien des égards. Il concrétise pour la première fois un projet de développement touristique basé sur l'image du loup dans une vallée du Mercantour et il est situé à la porte de la zone centrale du Parc, à moins de deux kilomètres de l'endroit où ont été aperçus pour la première fois les deux loups en 1992. Deuxièmement, Gaston Franco, seul homme politique local s'affichant favorable au prédateur, vient d'être élu à la présidence du Parc pour succéder à M.Généty, qui le présidait depuis sa création. Néanmoins son programme est clair et dans la ligne de nombreux élus : « Le Parc doit évoluer. Il faut qu'il collabore avec les collectivités locales, qu'il devienne un véritable atout pour les Communes.» (Libération, Le Mercantour met le loup en scène, 28 août 2005).

Après avoir analysé le rôle joué par l'équipe du Mercantour dans la gestion du retour du loup dans les Alpes-Maritimes, nous allons nous intéresser à un autre cas tout aussi exemplaire. En effet, si l'exemple du Mercantour est souvent mis en avant pour illustrer les difficultés rencontrées dans la gestion de la cohabitation lupo-pastorale, celui du Queyras est au contraire le cas généralement avancé pour montrer qu'une cohabitation apaisée est possible. Un traitement identique au cas du Mercantour (analyse des contextes écologiques, agricoles et des jeux d'acteurs) nous permettra d'analyser plus précisément les conditions et les raisons du succès de la cohabitation dans ce massif.

## **2.2 La gestion retour du loup dans le Parc Naturel Régional du Queyras : un modèle pour les autres équipes d'espaces protégés ?**

Cette section a comme objectif de présenter la gestion du retour du loup et le rôle joué par l'EGAP du PNR du Queyras dans le massif du Queyras-Béal Traversier. Comme dans le cas du Mercantour, nous commencerons par exposer la nature de filière ovine des Hautes-Alpes ainsi que la population de loup départementale. Nous verrons ainsi que les contextes agricoles et écologiques sont très différents de ceux des Alpes Maritimes. Ensuite, nous détaillerons l'historique de la gestion du retour du loup dans ce massif. Nous montrerons que cette gestion ne s'est pas faite d'elle-même, mais qu'elle a commencé dans un contexte conflictuel alimenté par une partie des élus et de la profession agricole (effets de filière) et que c'est la mobilisation d'un réseau favorable à la cohabitation, au sein des différentes institutions

départementales, qui a permis la mise en place d'une gestion pacifiée. Nous concluons sur le fait que le système de gestion actuel reste sensible aux contraintes de la filière pastorale.

## **2.2.a L'Etat du pastoralisme dans les Hautes-Alpes.**

### Un pastoralisme ovin important au sein du Département :

Le cheptel ovin concerne environ deux cents unités pastorales en estive, pour un effectif ovin présent au 15 juillet d'environ 212 000 têtes.  $\frac{1}{4}$  des ovins viennent de troupeaux transhumants, principalement des Bouches-du-Rhône,  $\frac{1}{3}$  proviennent d'une transhumance interne au Département et  $\frac{1}{2}$  d'une transhumance interne au sein de la Commune. Les transhumants utilisent essentiellement les alpages de haute altitude. La taille moyenne du troupeau par alpage est de 1090 bêtes. L'élevage ovin viande y est très fortement majoritaire. En comparaison, le pastoralisme bovin concerne 155 unités pastorales pour un effectif total de bovins présents au 15 juillet de 14 530 animaux. (AGRESTE 1999).

On retrouve principalement trois types d'élevages ovins dans les Hautes-Alpes (Bacha et al. 2004) :

- un élevage dans la zone de haute-montagne. Le troupeau passe 5 à 6 mois en bergerie. L'estive est collective pour les troupeaux et gardée en permanence à partir de 600 brebis. Le risque de prédation a entraîné la diminution de la production de tardons. Ce type d'élevage caractérise le territoire du PNR du Queyras. Les diagnostics pastoraux de vulnérabilité à la prédation montre une plus forte vulnérabilité du secteur Queyras Oriental (Béal-Traversier) du fait d'un relief plus tourmenté,
- un élevage dans la zone de montagne. Le temps passé en bergerie est plus court, de 4 à 5 mois. Les troupeaux estivent en zone de haute-montagne, mais le prix des pâturages coûte cher. Les agneaux ne sont plus montés en estive à cause de ces prix, car ils revenaient trop chers aux éleveurs,
- un élevage dans les Préalpes. L'estive est essentiellement effectuée localement sur des pâturages individuels parqués en zones boisées. Seule une petite minorité des éleveurs envoie le troupeau en alpage.

Le nord et l'est du Département sont essentiellement concernés par les systèmes montagnards, où pâturent essentiellement des transhumants, tandis que le sud et l'ouest du Département sont typés préalpins.

Le territoire du PNR du Queyras est concerné par de la transhumance interne et externe au Département, les éleveurs locaux étant largement minoritaires. Ainsi par exemple, la principale Commune du PNR, Ristolas, ne compte plus qu'un agriculteur. Pour les principales

zones concernées par la prédation (Béal-Traversier, Queyras et vallée de la Clarée), on compte un effectif de 75 000 ovins appartenant à 270 éleveurs et une quarantaine d'alpages sont concernés par un risque de prédation (Oleon 2004). Contrairement aux Alpes-Maritimes, les problèmes posés par la prédation lupine dans le PNR du Queyras concernent les troupeaux seulement pour les quatre mois d'estives. Le territoire du Queyras et du Béal-Traversier, est constitué d'une grosse vingtaine d'unités pastorales.

### Le pastoralisme dans les Hautes-Alpes, une filière structurée et fortement soutenue :

Il faut également noter que le pastoralisme est un secteur d'activité fortement soutenu dans les Hautes-Alpes par l'Etat et les collectivités locales. Contrairement à la situation des Alpes-Maritimes, le pastoralisme des Hautes-Alpes est bien structuré.

Ainsi une convention collective du travail a été négociée dès 1975 pour encadrer l'emploi de berger et berger d'alpage. Une association des bergers des Hautes-Alpes existe depuis 1978 pour accompagner la mise en place de cette convention collective.

Le Département a également bénéficié d'un important travail entre les pouvoirs publics, les éleveurs et les élus qui a permis une forte structuration des propriétaires en associations foncières pastorales<sup>90</sup> (26 AFP) et des éleveurs en groupements pastoraux<sup>91</sup> (80 groupements, soit 25 % des unités pastorales).

Un fort partenariat entre les espaces protégés du Département, la DDAF 05, la Chambre d'agriculture et le CERPAM 05 a permis de mettre en place très tôt dans le Département les mesures agri-environnementales. Dès 1993, un programme expérimental de mise en œuvre de la mesure 19 était lancé à l'initiative du Parc national des Ecrins (Dollfus 1999). De ce fait, en 1997, les Hautes-Alpes étaient très largement en tête pour le nombre d'unités pastorales d'altitude ayant contractualisé une MAE en région PACA, avec 79 unités pastorales, devant les Alpes-de-Haute-Provence avec 29 contrats, les autres Départements n'en ayant signé aucun (Agreste, 1999).

Le budget annuel des travaux de la DDAF consacrés au pastoralisme représente environ 500 000 €, auquel s'ajoutent les primes à l'herbe, soit environ 1 million d'€ annuel pour quelques 200 alpages. Un fonctionnaire de la DDAF nous explique l'importance de cette structuration du pastoralisme dans la gestion de la cohabitation pastoralisme-loup : « *Tout*

---

<sup>90</sup> Une AFP est une personne morale constituée entre plusieurs propriétaires en vue de favoriser le regroupement, l'aménagement, l'exploitation et l'entretien des surfaces.

<sup>91</sup> Le groupement pastoral est une structure d'exploitation collective, formée d'éleveurs qui mettent leurs animaux dans un troupeau commun en vue d'exploitation de pâturages.

*cela a permis de fortement diminuer la précarité du travail pastoral. Quand le loup est arrivé, le Département était beaucoup plus structuré que les Alpes-Maritimes, où il y avait deux Chambres d'agriculture et pas de politique pastorale. Dans les Alpes-Maritimes, les aides-bergers sont employés comme bergers car il s'agit pour beaucoup de petits troupeaux non gardés, de même pour la Savoie. Quand on arrive sur le terrain, on n'est pas des vendeurs de loup, puisque cela fait longtemps qu'on travaille avec les éleveurs et les bergers. On arrive en leur disant : « Vous avez des problèmes, comment peut-on vous aider ? Vous avez un troupeau, comment pouvez-vous le protéger ? » ».*

La situation de l'élevage ovin dans les Hautes-Alpes contraste fortement avec celle décrite pour les Alpes-Maritimes. Fortement structurée et bien soutenue par les différents acteurs départementaux (DDAF, Chambre d'agriculture, CERPAM et espaces protégés), elle bénéficie également d'une longue habitude de partenariat entre ces différents organismes. Il faut néanmoins garder à l'esprit qu'il existe une forte différence entre le nord-est du Département (alpages de haute montagne bien aménagés, pâturés essentiellement par des transhumants) et le sud-ouest (alpages préalpins, fortement boisés où les troupeaux sont parqués en clôtures sans gardiennage une partie de l'année). Or la population de loup reste pour le moment essentiellement localisée dans des territoires de haute altitude, là où elle pose le moins de problème au pastoralisme.

### **2.2.b L'expansion géographique des loups dans les Hautes-Alpes.**

Les premiers signes de colonisation lupine concernent un loup qui provoqua des attaques en 1991 et 1992 et qui fut finalement abattu par un éleveur en décembre 1992 à Aspres les Corps, à la limite entre les Hautes-Alpes et l'Isère. Ensuite plus rien jusqu'en septembre 1996, date à laquelle un chasseur tue une louve qui attaquait un troupeau de brebis, dans la Commune des Orres (au sud-ouest du Queyras). Puis à partir de 1997-1998, des indices sont régulièrement trouvés dans les massifs du Queyras et du Béal-Traversier (prolongement sud-ouest du Queyras). En 1999, la présence du loup dans le Queyras est classée permanente. On recense alors deux meutes sur le territoire du Parc naturel régional du Queyras. A partir de 2000, un nouveau secteur de présence est détecté dans la vallée de la Clarée, la présence permanente d'une meute y est établie en 2002. Depuis 2003, un loup est présent dans le massif du Dévoluy-Fareau-Durbon, au sud du Parc national des Ecrins, sa présence y est classée permanente depuis l'hiver 2004/2005.

A l'hiver 2004/2005 les Hautes-Alpes avaient trois meutes présentes de manière permanente sur leur territoire : la meute du Queyras comprend trois individus (cette meute est déjà montée jusqu'à 8 individus), la meute du Béal-Traversier compte 2 à 3 bêtes et un individu est recensé sur le Dévoluy-Fareau-Durbon (Réseau Loup / Lynx 2005).

### **2.2.c Le rôle du PNR du Queyras dans la gestion de la cohabitation loup-pastoralisme.**

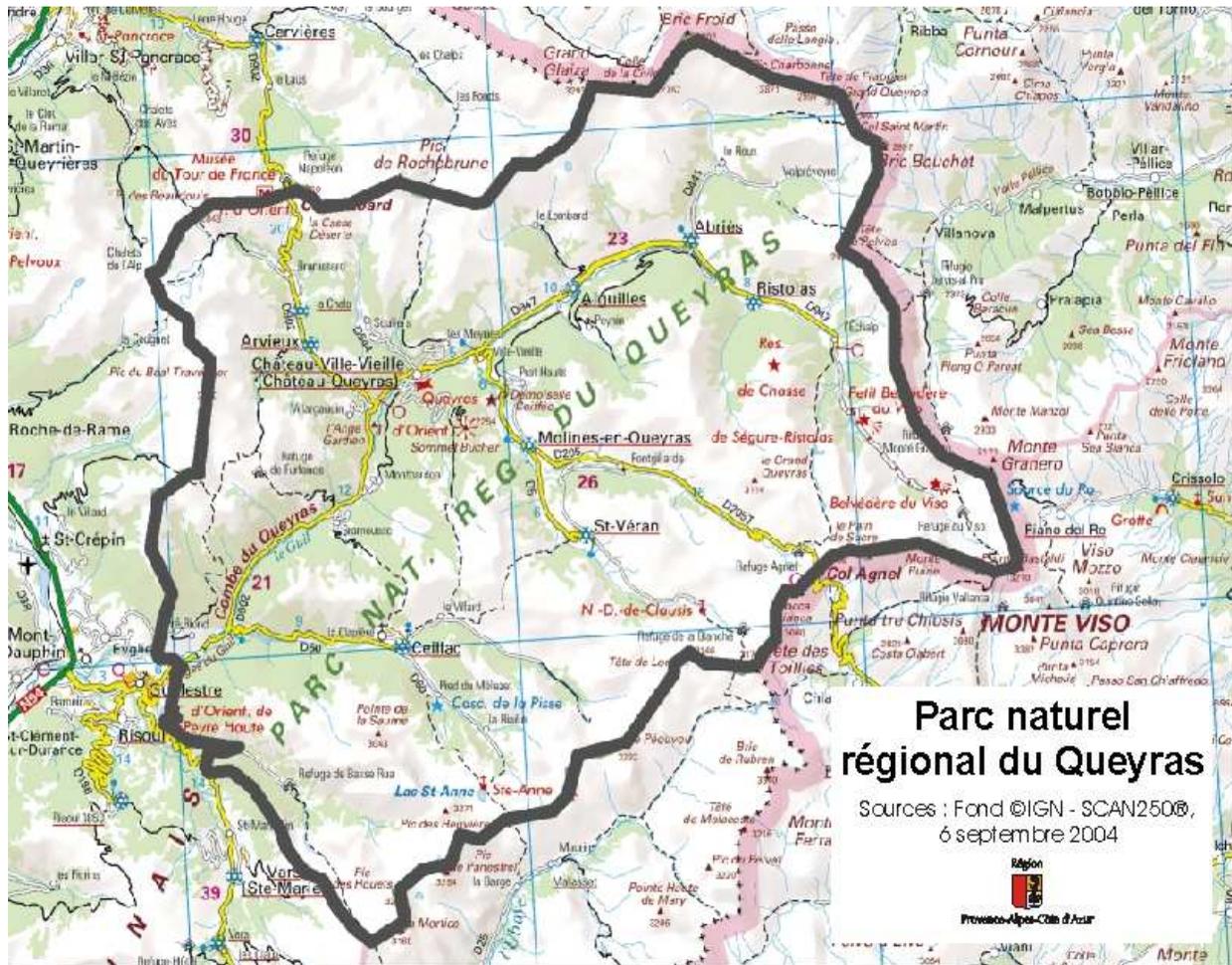
Le PNR du Queyras est un territoire de haute altitude de 65 000 ha (carte 10). Il est délimité par une ligne de crête qui l'enserme du Nord au Sud. Il s'ouvre à l'Ouest au niveau de sa ville porte, Guillestre. C'est une entité à forte identité mais très peu peuplée, avec 2 300 habitants pour une densité moyenne de 4 habitants au km<sup>2</sup>. Le Parc emploie 14 personnes de façon permanente.

Le PNR du Queyras est confronté au problème de prédation lupine depuis 1997, date à laquelle deux meutes se sont installées sur son territoire<sup>92</sup>. Nous allons maintenant voir plus précisément, comment l'équipe de ce Parc a participé à la gestion du retour du loup sur son territoire.

---

<sup>92</sup>

Le massif du Queyras regroupe 23 unités pastorales, pour une superficie de 18 700 ha. A l'estive il y a 34 399 ovins et caprins, dont à peu près la moitié appartiennent à des transhumants. (source : données statistiques 1997, DDAF des Hautes Alpes).



**Carte 10 : Le Parc naturel régional du Queyras**

**1997-1999 : Faire fonctionner les partenariats pour contourner une situation bloquée par les organisations professionnelles agricoles et les élus.**

Les signes avant-coureurs de la colonisation des loups, avec l'événement des Orres, poussent les agents du PNR à se préparer au retour du prédateur, comme en témoigne un agent de la direction : « *Entre 1995 et 1997, on s'est dit au sein du Parc qu'on ne pourrait pas y échapper, alors on a essayé d'aller dans le Mercantour. On a envoyé une demande à la DNP, mais on a jamais eu de réponse* ». Les premières attaques ont eu lieu pendant l'été 1997, puis l'hiver a été calme. Les attaques n'ont repris qu'à l'été 1998 avec le retour des transhumants. Pour mobiliser les fonds nécessaires à l'achat et la mise en place des moyens de protection, la DDAF a essayé de mobiliser le premier programme Life, mais sans succès car elle n'arrive alors pas à prouver l'attribution des attaques aux loups. Devant cet obstacle, elle négocie avec le Ministère de l'Agriculture (Direction des espaces ruraux et forestiers) un financement sur des fonds de gestion des espaces ruraux afin d'autofinancer les premières mesures de prévention.

Mais pour utiliser ces fonds, il faut qu'une structure agricole achète les équipements nécessaires à la protection. Le CERPAM se porte candidat, mais son Conseil d'administration, composé pour les deux tiers de représentants agricoles, refuse de prime abord de se positionner en faveur des mesures de protection<sup>93</sup>. Les techniciens du CERPAM se mobilisent alors pour faire pencher la décision en faveur de la protection, ainsi témoigne une personne du CERPAM : « *Pour remédier aux premières attaques on a acheté des filets par l'intermédiaire de la Fédération des groupements pastoraux. En effet, les filets ont été achetés en 1996 et mis à disposition en 1997. Ils ont été payés avec un reliquat de crédits FGER, avec l'accord de la DDAF. Ensuite, il a fallu trouver une structure pour acheter le matériel. Le CERPAM s'est porté candidat, mais les politiques au sein du Conseil d'administration étaient contre, ils ne voulaient pas mettre le doigt dans l'engrenage. Soutenu par la FDO [Fédération départementale ovine], les techniciens du CERPAM ont demandé lors d'une réunion avec les syndicats agricoles de prendre leurs responsabilités et d'écrire leur position noir sur blanc. Au final, ça nous a permis d'avoir le feu vert pour acheter une centaine de filet et quelques électrificateurs* ». Pour le moment, il n'y a pas de technicien pastoral Life mis à disposition de la DDAF. Il est donc décidé de mettre les filets à disposition chez deux éleveurs relais.

Cette première collaboration entre la DDAF et le CERPAM, avec l'appui de la FDO, permet donc de mettre à disposition des éleveurs intéressés, dès 1997, les premières mesures de protection, alors même que les fonds Life n'étaient pas disponibles et que les OPA étaient sur un positionnement identique à la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes de refus des mesures de protection. Mais cette entente entre personnels de la DDAF et du CERPAM fonctionne parce qu'ils ont un passé de travail en commun, comme le montre ses propos de cette même personne du CERPAM : « *Le CERPAM et la DDAF ont toujours travaillé ensemble. Dans les Hautes-Alpes par exemple, on avait déjà travaillé sur la gestion de l'espace : Parcs de nuit, notamment dans le cadre des MAE* ».

A partir de 1998, la prédation devient plus importante. Alors qu'en 1997, 5 attaques avaient été recensées pour 76 animaux indemnisés, en 1998 on comptait 31 attaques pour 243 victimes. La prédation s'exerçant dans le Queyras, l'équipe du Parc va se rapprocher de la DDAF pour gérer l'installation des loups sur son territoire. Consciente des conflits dans le

---

<sup>93</sup> Son conseil d'administration est composé pour deux tiers de représentants de la profession et pour un tiers de gestionnaire de l'espace (ONF, Parc régionaux, etc) et d'instituts de recherche (INRA, CEMAGREF).

Mercantour, l'équipe du Parc décide de mettre en place, dès juin 1998, un important dispositif d'urgence. Celui-ci repose sur deux axes :

- premièrement, apporter un soutien aux éleveurs et bergers et compenser les dommages. Pour cela, il loue le système radio des stations de ski du Queyras. Ce système permet aux éleveurs ou bergers qui ont subi une attaque de prévenir rapidement la DDAF où une ligne directe et une permanence ont été mise en place. Dès l'attaque connue, la DDAF prévient un agent assermenté (ONCFS, PNR du Queyras ou PN des Ecrins) qui monte alors sur l'alpage dans les 48 heures (la plupart du temps, dans les 24 h). Ce dispositif possède deux avantages : premièrement, plus les constats sont faits rapidement meilleure est leur qualité et deuxièmement une intervention rapide permet d'apporter un soutien psychologique à ceux qui gardaient le troupeau. Une fois le constat réalisé, celui-ci est transmis sous 48 h à la DDAF qui instruit le dossier et l'envoie au vétérinaire du programme Life pour analyse. Une fois l'avis de l'expert émis celui-ci retourne à la DDAF qui indemnise l'éleveur, si la prédation loup est avérée. En cas de rejet un recours est possible en groupe de suivi local. Ce groupe de suivi offre donc une instance de dialogue entre les éleveurs et l'administration, instance qui est appréciée comme un signe de transparence par ces premiers.
- deuxièmement, protéger les troupeaux. Pour ce faire, l'équipe du Parc bénéficie des clôtures acquises par la DDAF et le CERPAM. A la fin de l'été, ils font également appel à la chargée de mission chiens de protection du premier programme Life. Ils réalisent alors une réunion avec plusieurs éleveurs et arrivent à placer quatre chiens de protection. Cette réunion a lieu à l'automne en comité restreint pour ne pas entrer en conflit avec les syndicats agricoles, comme en témoigne ses propos d'un agent du Parc : *« A la fin de l'été 1998, on a bien vu qu'il nous faudrait des chiens de protection. Alors on a réquisitionné la chargée de mission Life et des livrets Life sur les chiens. On a alors fait en commun une formation secrète, pour contourner les OPA, avec plusieurs éleveurs motivés et ils ont acquis quatre chiens. Ensuite, la diffusion des chiens s'est faite en tache d'huile »*. Le Parc embaucha ensuite cette chargée de mission Life, grâce à un crédit de la DIREN, pour faire le suivi et le placement des chiots dans les troupeaux (juillet à décembre 1999). Deux unités pastorales paraissent particulièrement vulnérables car dépourvues de cabanes pastorales sur des quartiers d'août. Le Parc fait alors héliporter deux cabanes de chantiers, légèrement améliorées, pour permettre un gardiennage provisoire, grâce à un financement du FGER. Enfin, grâce à des fonds du Conservatoire d'études des écosystèmes de Provence (CEEP), le Parc embauche un aide-berger pendant deux mois.

L'année 1998 est une année charnière pour le Parc régional du Queyras. Grâce, d'une part, au dynamisme de son équipe et grâce, d'autre part, à la collaboration de ses partenaires (DDAF, CERPAM, DIREN, LIFE et CEEP pour les mesures de protection, ONC pour les constats et DDAF pour l'indemnisation), se met en place très rapidement un dispositif qui permet l'organisation des trois mesures de protection, offrant ainsi un soutien efficace aux éleveurs et bergers concernés par la prédation.

Le suivi hivernal 1998-1999 montre l'installation de deux meutes sur 4 Communes du Queyras, laissant présager un risque élevé de prédation pour les troupeaux pâturent sur ces estives. L'année 1999 est donc consacrée à la pérennisation de ce dispositif de gestion, plus particulièrement sur ces quatre Communes.

Pour commencer, cet hiver là, le Parc met en place deux antennes radios afin de couvrir l'ensemble du territoire du Parc. Pour ce faire, il collabore avec la gendarmerie qui est intéressée par ce réseau pour améliorer les secours en montagne. Au printemps, le Parc élabore et met en place un plan de signalétique chien, afin de diminuer les risques d'interactions négatives entre les chiens de protection et les touristes.

Des réunions sont également tenues par le service pastoral de la DDAF sur les 14 Communes du Queyras, dont 28 alpages paraissent exposés, pour rappeler les moyens de protection disponibles et estimer les équipements nécessaires à la mise en œuvre d'une protection efficace. Cette tournée permet de mobiliser des fonds supplémentaires du Ministère de l'Agriculture (450 000 euros pour la période 1999-2001), notamment pour la réfection et la création de cabanes pastorales, la solution des cabanes de chantier n'étant pas pérenne. Pour les alpages du Queyras, l'étude de la DDAF montre que 11 cabanes pastorales étaient à créer et 9 à rénover. Un programme de construction et de réfection des cabanes sera mis en place à partir de 2000 par la DDAF, pour l'ensemble des Hautes-Alpes (38 travaux avaient été financés en 2002, (Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt 2002)).

Pour l'estive 1999, la Direction scientifique du Parc propose aux élus de mettre en place une brigade qui permettrait : 1) de gérer et entretenir le système radio, d'installer les panneaux solaires nécessaires au fonctionnement du système 2) de réaliser les constats et apporter un soutien psychologique aux bergers ou éleveurs dont le troupeau a été attaqué, 3) de monter le matériel de protection, d'aider à sa mise en place et à déplacer les cabanes, 4) ainsi qu'à réaliser le suivi scientifique des populations de loup, dans le cadre du réseau Loup de l'ONCFS. Mais les organisations agricoles des Hautes-Alpes sont opposées aux mesures de protection, s'alignant sur la position développées par les OPA des Alpes-Maritimes. Dans un

premier temps, les élus ne veulent pas aller à l'encontre de la position des représentants ovins. Devant le blocage de la situation au sein du Parc régional, son Directeur scientifique s'appuie sur l'association des bergers salariés des Hautes-Alpes pour faire accepter la mise en œuvre d'une politique d'aide au pastoralisme. Finalement, à l'automne 1999, le comité syndical du Parc fini par voter favorablement au programme de soutien aux éleveurs et bergers confrontés aux grands prédateurs et entérine par là même la création de la brigade pastorale. Un agent du Parc témoigne de cette stratégie : *« La création de la brigade a été votée en comité syndical. Elle nous paraissait indispensable car elle permettait de travailler avec les bergers et éleveurs-bergers sur le terrain. Mais les élus bloquaient, ils ne voulaient pas aller contre les syndicats agricoles. Du coup on a été obligé de mettre les élus au pied du mur en leur disant : "OK, vous ne voulez plus d'éleveurs ?" Finalement, ils ont accepté la création de la brigade. »*, de même pour le Président de l'association des bergers des Hautes-Alpes de l'époque : *« On a aussi beaucoup travaillé avec le Parc du Queyras et son Directeur scientifique, notamment pour mettre en place la brigade. Quand il a eu la défection du soutien des éleveurs, l'association lui a apporté son soutien et cela a permis de convaincre les élus du PNR »*.

L'association des bergers salariés des Hautes-Alpes existe depuis 1978. Tombée en désuétude, dans les années 1980, après la mise en place de la convention collective du travail, elle a été redynamisée au milieu des années 1990 par un groupe de bergers-salariés qui considéraient que les éleveurs s'approprièrent leur parole. Son ancien Président nous explique le positionnement de cette association : *« On a redynamisé l'association dans les années 97-98, avec d'autres bergers salariés, autour du retour du loup. L'objectif de l'association était de montrer que le berger était différent de l'éleveur et que sur la prédation due au loup, notre position était différente. On voulait changer des positions classiques des syndicats agricoles. Alors on a fait un communiqué de presse, disant qu'on était pas pour ou contre le loup, et que le berger doit pouvoir s'adapter aux nouvelles contraintes et que le problème de l'élevage ovin n'est pas dans cette prédation. Cela ne nous a pas valu que des amis dans les OPA. Leur position ça a alors été de dire que notre position devait se comprendre car les moutons n'étaient pas nos bêtes. Il y a aussi eu des pressions d'éleveurs sur des bergers. Mais on a quand même réussi à faire arrêter le discours guerrier qu'ils pratiquaient »*. Cette position est toujours soutenue par le Président actuel de cette association : *« Je suis le représentant d'une association qui n'a jamais pris parti pour ou contre. On a toujours pensé que ces conflits idéologiques étaient inutiles. J'ai rencontré des éleveurs du Mercantour qui sont contre, mais dans la pratique, ça ne donne rien. Le refus des mesures de protection ne sert*

*pas à grand-chose, c'est un cadre inutile pour le travail. Quant t'as une merde, tu l'as, il faut être pragmatique ».*

La brigade pastorale sera opérationnelle à partir de l'année 2000, jusque là les constats étaient faits par l'ONC. Elle est composée de trois personnes : d'un agent du Parc et de deux emplois-jeunes.

Au niveau de l'expérience d'un aide-berger payée par le CEEP, celle-ci est reconduite en 1999 et 2000 avec un soutien de France Nature Environnement. Mais ce partenariat s'est interrompu par la suite, la direction du PNR n'acceptant pas que FNE face trop de publicité autour des résultats de cette expérience.

La première partie de cette seconde étude de cas nous a permis de mieux comprendre la rapidité de la mise en place du dispositif de cohabitation lupo-pastoral dans le Département des Hautes-Alpes et plus particulièrement dans le territoire du Queyras.

Dans un premier temps, nous avons vu que les éléments de contexte au sein du Département sont très différents de ceux du Mercantour : la filière ovine y est beaucoup plus soutenue, l'installation des meutes se fait dans un territoire de haute montagne où pâturent essentiellement des transhumants et les différents partenaires environnementaux et agricoles ont l'habitude du travail en commun. Il est intéressant de noter que le PNR du Queyras n'avait pas forcément une importante politique pastorale avant le retour du loup, comme nous l'explique un agent de la direction : *« Avec le loup, le Parc s'est intéressé au pastoralisme. Avant, il n'y avait jamais eu de Chargé de mission pastoralisme ».*

Deuxièmement, la situation aurait pu se crispier, au moins à deux moments, lors de l'achat des premières clôtures et ensuite lors de la création de la brigade pastorale. Il est là aussi intéressant de noter que les premières actions mises en œuvre pour gérer le retour du loup sont à mettre à l'actif du CERPAM 05 et de la DDAF, donc des acteurs agricoles. La situation des Alpes-Maritimes a favorisé l'implication de ces acteurs dans les Hautes-Alpes, comme nous l'explique l'ingénieur du CERPAM : *« On savait bien ce qui se passait dans les Alpes-Maritimes, et on s'est tous dit : "tout mais pas ça" ».* Dans ces deux situations de blocage, les syndicats agricoles étaient opposés à la mise en place de mesures de protection et à chaque fois c'est par la coalition d'un petit nombre d'acteurs motivés au sein des différents organismes que la situation s'est débloquée. Finalement, lors de cette première période, il n'existe pas le cadre prédéfini du Life pour gérer les problèmes de cohabitation loup-pastoralisme. C'est donc la motivation de quelques personnes au sein des structures déjà

citées, qui permet la répartition adéquate des rôles et un bon fonctionnement du dispositif de gestion. Toutes les personnes avec qui nous nous sommes entretenues sur ce point sont unanimes, c'est cette collaboration et l'implication de tous qui a permis d'éviter la crise et de gérer le mieux possible ce dossier. Nous citerons, pour illustrer nos propos, cet extrait de notre entretien avec deux agents de la DDAF : *« Dès le départ, dans le Département, il s'est agit d'un travail d'équipe : l'ingénieur pastoral du CERPAM, l'attaché scientifique du PNR du Queyras, le chef du service des transmission de la préfecture, le chef du service de gardiennage de l'ONC, la cellule pastorale de la DDAF et puis l'association des bergers salariés de Hautes-Alpes. Ce travail d'équipe s'insérait dans une politique pastorale commencée depuis longtemps et ce travail a permis de balayer tous les petits grains de sable qui pouvait bloquer la machine ».*

### **2000-2005 : Le développement de la politique de gestion du loup du Parc du Queyras dans le cadre du programme Life 2.**

A partir de 2000, le PNR du Queyras va mettre en œuvre son programme de soutien au pastoralisme. Il va alors renforcer progressivement le dispositif mis en place en 1998 et 1999 et mettre en œuvre les actions nécessaires pour balayer ces petits grains de sable qui pourraient enrayer la dynamique mise en place :

- pour les mesures de protection, la mise en place de la brigade pastorale et l'arrivée du technicien pastoral LIFE à la DDAF apportent un important soutien dans le travail de mise en œuvre de ces mesures (ce technicien divise son temps de travail entre les Hautes-Alpes et les Alpes-de-Haute-Provence). Ainsi, d'une part, le fait qu'il existe une équipe de terrain sur le territoire du Queyras permet de dégager du temps pour le technicien Life afin d'intervenir sur de nouveaux secteurs de colonisation et, d'autre part, le temps passé dans le Queyras par le technicien Life peut être consacré à une autre activité comme la mise en place d'une procédure d'intégration des chiens de protection au sein des troupeaux. Le Parc fournit également un travail de fond pour que soient placés des chiens de protection, mesure de protection la plus contestée. Ainsi, la Direction scientifique du Parc organise à partir de 2000 un atelier annuel sur les chiens de protection. Cet atelier est passé de 13 à 40 personnes avec la participation d'éleveurs de la Drôme et du Vercors. Pour élargir les problématiques abordées il a été transformé en 2003 en atelier pastoral. En 2001, le Parc mène et publie une étude sur les pâtois, montrant que moyennant une bonne information préalable des touristes, les interactions conflictuelles sont peu nombreuses. Le Parc

mobilise également l'association des bergers-salariés des Hautes-Alpes pour faire passer, par l'intermédiaire de son système radio, un message d'information sur les pâtois. En 2002, 56 pâtois, financés par le programme Life, sont placés dans les troupeaux.

Le programme Life, à partir de 2001, permet aussi d'augmenter les mesures de protection disponibles. Ainsi, en 2002, 72 filets de protection, 21 électrificateurs et 20 aides bergers sont mis à disposition des bergers pour les aider à protéger leur troupeau.

Pour 2002, des diagnostics pastoraux ont été réalisés par le CERPAM pour 17 alpages du Queyras en combinant des fonds disponibles dans le programme Life 2 et des fonds des contrats territoriaux d'exploitation. Ces diagnostics servent à avoir une meilleure utilisation des pâturages, à voir quelles modifications a entraîné le risque de prédation et à voir quels aménagements seraient nécessaires, notamment vis à vis de la prédation (pour le Queyras, 10 cabanes supplémentaires seraient nécessaires). Ces diagnostics ont été mis en place uniquement dans les Départements des Hautes-Alpes et de la Savoie du fait de l'opposition des OPA dans les autres Départements (Direction de la Nature et des Paysages 2003).

- pour les constats et le suivi, la brigade pastorale du PNR a été formée dans le cadre du réseau Loup et est habilitée à faire le suivi hivernal et à réaliser les constats (pour l'agent assermenté). Ceci a permis d'alléger le temps de travail des agents de l'ONC sur ce secteur.
- Le réseau radio a permis de recréer un rapprochement des bergers et bergers-éleveurs du Queyras, mais aussi entre ceux-ci et les agents du Parc, à tel point qu'une réunion festive se tient en fin d'estive entre bergers et employés du Parc. Cette mesure est donc fortement appréciée, comme en témoigne ces propos d'un berger : « *Le système radio du Parc est très utile, ça a permis aux bergers de parler entre eux, d'échanger, notamment dans leur pratique. Personne ne parlait de ses pratiques et échanger c'est très efficace dans le cadre de la prédation. C'est toujours bon le contact des gens de même métier. On a eu l'occasion de faire des bouffes ensemble, de parler de nos difficultés* » et le délégué sur la présence du loup du comité syndical du PNR : « Une des mesures les plus intéressantes est l'utilisation de radios. [...] A l'origine, il s'agissait de relier les éleveurs au Parc, mais très rapidement, le dispositif a permis d'établir un lien entre les éleveurs et n'a plus été uniquement utilisé pour cette mission d'alerte, à telle enseigne qu'il a permis de créer un lien social fort non seulement entre les éleveurs, mais aussi entre les éleveurs et le personnel du Parc, alors qu'il existait une animosité forte entre ces deux groupes. Avec les radios, des relations de confiance se sont donc progressivement établies entre les agents

du Parc et les bergers. Ces derniers s'appellent pour s'entraider ou se donner des nouvelles, tant et si bien qu'ils ont souhaité se rencontrer. Nous avons donc mis en place un atelier pastoral, et en fin d'estive, nous organisons une réunion conviviale entre les gardes, les employés du Parc et tous les bergers. Ces derniers ont même demandé à participer à un exposé sur la biologie du loup, et c'est dans le cadre de cette réunion que nous avons pu visionner le film sur le loup du Mercantour. » (Commission d'enquête, 2003, Tome 2, Vol 1, p.231).

- Une commission extra-syndicale et un comité scientifique ont été mis en place afin de permettre une action concertée avec les pouvoirs publics.
- L'équipe du Parc organise également une formation annuelle des acteurs du tourisme sur le loup, principalement à destination des accompagnateurs de montagne. Certains ont mis en place des séjours sur les traces du loup.

Le bilan de la mise en place des mesures de protection est positif puisqu'en 2001, le nombre de victimes diminue de moitié pour le Département (de 198 à 98 animaux indemnisés) et diminue jusqu'à 31 bêtes indemnisées pour le Queyras. 2002 voit augmenter de nouveau le nombre de victimes car la prédation se porte sur trois alpages non protégés (Direction de la Nature et des Paysages 2003) et d'après un agent du Parc : « *L'été 2002 le nombre de victimes a augmenté car un berger des Alpes-Maritimes est venu pour f..tre la merde. Il est fortement impliqué syndicalement et pour créer du dégât il garde bien ses brebis, mais a pris des animaux de réforme qu'il laisse bouffer. Du coup, on essaye de tout faire qu'il ne revienne pas dans cette montagne l'année prochaine* ». En 2003, 37 attaques étaient recensées, pour 93 brebis indemnisées sur le Queyras Béal-Traversier (Ministère de l'Ecologie et du Développement durable 2004).

Comme ce dernier exemple le montre la situation reste potentiellement conflictuelle, même si le dispositif de gestion du loup mis en place dans le Queyras et plus généralement dans les Hautes-Alpes semble robuste, grâce aux relations tissées entre les protagonistes de cette gestion et aux différents acquis que celle-ci a permis. Un autre événement a permis de tester la robustesse du système, il s'agit du plan d'action pour la préservation du pastoralisme et du loup dans l'arc alpin mis en place par le Ministère de l'Environnement en mars 2000 (Ministère de l'Ecologie et du Développement durable 2000). Par ce plan, le Ministère proposait de créer un zonage d'expérimentation qui aurait relié par un couloir protégé le PN du Mercantour et le PNR du Queyras. Dans cette zone, la protection du loup aurait été

maximale en échange de quoi un effort tout particulier aurait fait protéger les troupeaux et une évaluation aurait été mise en place afin de mesurer les conséquences du risque de prédation sur l'organisation et l'économie des exploitations agricoles. Le reste du territoire national, aurait été classé en zone de gestion, où les mesures Life auraient été toujours éligibles et dans certains secteurs, jugés incompatibles avec la présence du prédateur, le loup aurait pu être éliminé. Ce zonage est finalement abandonné, en grande partie à cause du tollé qu'il provoque chez les élus du Queyras. Voici un extrait de la lettre du Parc exposant la position de son Président : « Le loup est arrivé en 1993 dans le Mercantour, en 1997 dans le Queyras. Dès cette date, nous avons donc aidé fortement les agriculteurs à se protéger contre les dégâts. Nous avons constaté que bien que la Convention de Berne permettait les retraits, aucun retrait n'avait été fait. Nous avons donc décidé dans le Contrat de plan de mettre en place un programme d'aide aux bergers confrontés à la pression des grands prédateurs. Ce programme a été adopté dans le Contrat d'objectifs et nous le mettrons en place quoi qu'il arrive. Quel ne fut pas notre étonnement, pire le sentiment d'avoir été trahis, de découvrir qu'en secret, les Ministères élaboraient une circulaire inique, discriminatoire et incohérente procédant d'un arbitrage scandaleux mettant en pâture le Queyras et ses agriculteurs sur l'autel d'intérêts nationaux mal compris » (Parc naturel régional du Queyras 2000). Dans ce contexte, la circulaire aurait donc pu bloquer la pérennisation des mesures de protection mises en place par le Parc. Les élus et représentants agricoles auraient pu argumenter que si les efforts fournis devaient aboutir à l'impossibilité de gérer les loups sur leur territoire, alors qu'on pourrait le faire ailleurs, il valait mieux moins se protéger.

Cet événement permet également de voir quels peuvent être les effets de l'insertion des espaces protégés dans la filière environnementale. En plaçant le Queyras dans la zone d'expérimentation sans concerter les élus et des professionnels locaux, le Ministère de l'Environnement a déstabilisé le système d'acteurs départemental en provoquant l'ire des agriculteurs et des élus. Cet événement marquera durablement les esprits et entérinera auprès des acteurs locaux l'image d'un Ministère " déconnecté des réalités du terrain ". Il marquera également pour longtemps l'arrêt, au niveau politique, des débats sur une gestion zonée de la population lupine, voir à ce propos Bobbé (2003).

Ce deuxième exemple permet d'avancer aussi deux points de comparaison avec le cas du Mercantour. Premier point, le statut de l'espace protégé et l'organisation qui en découle ont-ils une influence sur la gestion du dossier par l'EGAP et, deuxième point, est-ce que le fait qu'une équipe de gestion ait eu une politique pastorale, avant l'arrivée du prédateur, aide à

mieux gérer le dossier du loup ? Nous analyserons plus précisément ces deux points dans la deuxième partie de ce chapitre. Cependant, cette deuxième étude de cas montre clairement la nécessité d'une analyse approfondie pour comparer la gestion de la cohabitation lupo-pastorale entre deux territoires. Pour ces deux premiers cas, les contrastes des contextes pastoraux, écologiques et des fonctionnements des systèmes d'acteurs territoriaux empêchent toute conclusion hâtive et simplificatrice de type "telle équipe a mal gérée et telle équipe a bien géré".

Dans la section suivante, nous allons nous intéresser au cas du PNR du Vercors et de la Réserve des Hauts-Plateaux. Ce troisième cas apporte une originalité organisationnelle, puisqu'il présente un emboîtement d'une Réserve naturelle nationale (17 000 ha) au sein d'un vaste Parc naturel régional (170 000 ha). Or les premiers loups se sont installés d'abord dans la Réserve naturelle avant d'étendre leur territoire sur le reste du PNR. Un traitement identique au deux premiers cas de terrain nous permettra de mettre en avant les spécificités de ce cas, et notamment le rôle des élus du PNR pour dépasser la situation de blocage initiale.

### **2.3 Le retour du loup dans le Parc naturel régional du Vercors et la Réserve naturelle nationale des Hauts Plateaux du Vercors : rôle de l'emboîtement des espaces protégés.**

Dans cette troisième étude de cas, nous reprendrons la structure d'exposition utilisée jusqu'à présent. Nous commencerons par expliciter l'état de la filière pastorale sur le territoire du Vercors, à cheval entre l'Isère et la Drôme. Nous présenterons ensuite la dynamique de la population de loups sur le Vercors. Nous pourrions alors détailler la gestion du retour du prédateur sur ce territoire. Nous verrons qu'après une première phase de blocage, la situation a évolué favorablement grâce à l'implication des élus du PNR, dans un contexte de gestion relativement favorable puisque seuls les 8 alpages de la Réserve naturelle étaient concernés. Nous verrons ensuite que l'expansion de la population de loup à partir de cette Réserve a obligé le PNR à s'investir plus encore dans une politique de cohabitation. Nous montrerons que cette politique reste fragilisée par un contexte local défavorable (petites exploitations non gardées dans le Sud Vercors et syndicats agricoles départementaux fortement opposés) et par l'exacerbation des conflits loup-pastoralisme au niveau national.

### **2.3.a Une longue tradition de pastoralisme sur les Hauts Plateaux du Vercors.**

Les Hauts Plateaux du Vercors sont traditionnellement pâturés par des troupeaux ovins, et ce depuis plus d'un millénaire. L'idée de protéger cet espace remarquable remonte à 1939, lorsque Georges Huart y propose la création d'un Parc national de 20 000 ha. Ce projet est cependant enterré par la seconde guerre mondiale. Il faut alors attendre la création du Parc naturel régional des Hauts Plateaux du Vercors (186 000 ha) pour qu'avance la protection de ce territoire (carte 11). Face aux menaces d'infrastructures routières et touristiques, l'équipe du Parc et des associations environnementales locales montent un projet de Réserve naturelle qui aboutit à la création de la Réserve des Hauts Plateaux du Vercors en 1985, sur une surface de 16 600 ha. Il s'agit de la plus grande Réserve terrestre de la métropole. L'Etat en confie la gestion au Parc naturel régional, par l'intermédiaire d'une convention. Ainsi, les cinq gardes et le conservateur de la Réserve se trouvent sous l'autorité du Directeur du PNR. Cette Réserve est à cheval sur les Départements de l'Isère et de la Drôme. Prenant en compte la tradition ovine des Hauts Plateaux, le règlement du Parc autorise les activités pastorales dans le périmètre de la Réserve. La Réserve compte huit unités pastorales, dont trois sont pâturées par des éleveurs locaux et cinq par des transhumants. Ces éleveurs se sont regroupés au sein de l'association des éleveurs transhumants des Hauts Plateaux et siègent au comité consultatif de la Réserve<sup>94</sup>. La taille des troupeaux varie entre 850 et 3 500 têtes, pour un total de 17 000 moutons.

Le pastoralisme est considéré par le PNR et l'équipe de la Réserve comme un élément essentiel dans la gestion de cet espace. A ce titre, il est inscrit dans le plan de gestion de la Réserve et l'équipe Réserve-PNR mène une politique active en sa faveur depuis sa création. Cette politique s'est traduit concrètement par :

- la réalisation de diagnostics pastoraux sur tous les alpages en collaboration avec la FAI (Fédération des alpages de l'Isère) et l'Association départementale d'économie alpestre de la Drôme,
- la réalisation d'un réseau de radio et l'équipement en panneaux solaires des bergeries,
- la restauration de bergeries, l'amélioration des chemins de desserte et hélicoptage du sel,

---

<sup>94</sup> Le comité consultatif se réunit au moins deux fois par an. Il est présidé par le Préfet centralisateur, celui de la Drôme. Il donne son avis sur le fonctionnement de la réserve, sur la gestion et sur les conditions d'application du décret. Il regroupe les collectivités locales, propriétaires et usagers (29 membres), les administrations et établissements publics intéressés (9 membres), les associations de protection de la nature et personnalités scientifiques (5 membres).

- la création d'une commission pastoralisme au sein de la Réserve pour débattre des sujets techniques,
- la réalisation de deux réunions par an, à la montée et descente de l'estive, rassemblant les éleveurs et les organisations intéressées (Mounet et Biron 2003).

En dehors de la Réserve nationale, le pastoralisme est de type préalpin sur le reste du massif (pour l'essentiel dans la Drôme, mais avec également des alpages sur le versant isérois), avec des petits troupeaux locaux d'environ 300 à 350 moutons (plafond des indemnités compensatoires de handicap naturel des Préalpes sèches), gardés uniquement pour la période d'estive, dans des pâturages plus boisés que sur les Hauts-Plateaux (Barge et al. 2000).



Carte 11 : Parc naturel régional du Vercors et la Réserve naturelle des Hauts-Plateaux.

### **2.3.b Dynamique de la population de loups dans le Vercors.**

Les premiers signes d'arrivée du loup dans le Vercors apparaissent en 1996-1997, mais à cette époque, il paraît peu probable qu'il s'agisse de loups, les acteurs locaux penchant plutôt pour des chiens errants. En effet, la ville de Grenoble est toute proche et les populations de loup connues sont assez éloignées, les nouvelles zones d'installation hors Mercantour – c'est-à-dire les Monges, Belledonne et Queyras, étant contemporaines à la colonisation dans le Vercors. La présence du loup est cependant avérée en 1998 par analyse génétique d'un excrément. Elle est confirmée au cours des années suivantes par des observations visuelles, des manifestations sonores, des traces dans la neige et des constats d'attaques typées loup (Réserve naturelle des Hauts Plateaux du Vercors 2002). La présence du loup est classée comme permanente sur la Réserve des Hauts-Plateaux en 1999.

Elle reste confinée à la Réserve jusqu'en 2002, date à laquelle la prédation se reporte en partie sur le versant ouest du massif (Vercors ouest). Les suivis du réseau Loup des hivers 2003-2004 et 2004-2005, ne permettent pas de savoir s'il s'agissait d'une unique meute ou de deux groupes distincts. Par contre, le suivi 2005-2006 permet de montrer qu'il s'agit bien de deux meutes, l'une à l'Est à cheval sur l'Isère et la Drôme, sur les Hauts Plateaux, avec 3 à 4 individus, et l'autre plus à l'Ouest en Drôme avec 2 à 3 individus.

Dans le cadre du plan national loup 2004-2008, un loup est tué par des agents de l'ONCFS à l'automne 2004, dans le Vercors ouest (Réseau Loup / Lynx 2005).

### **2.3.c La gestion du retour du loup par le PNR du Vercors.**

Alors que la présence du prédateur est avérée depuis 1998, l'action de l'équipe du PNR du Vercors et de la Réserve des Hauts-Plateaux ne se met en route qu'à partir de 2000. En effet, les premières années sont marquées par un blocage de la situation, les éleveurs refusant de prendre des mesures de protection. Ce n'est qu'à partir de 2000, avec le positionnement du Parc en tant que médiateur, que la situation se décripe. A partir de 2002, la prédation s'étend au-delà des limites de la Réserve naturelle. Le Parc décide alors d'étendre le périmètre de son action au reste de son territoire. Voici tracée à grands traits la stratégie de l'équipe du PNR du Vercors, nous allons maintenant entrer plus précisément dans les détails de sa genèse et sa mise en œuvre.

### **1998-2000 : Les Hauts Plateaux sous haute-tension.**

Lorsque la présence du loup est avérée dans le Vercors, sa présence se situe dans la Réserve nationale des Hauts Plateaux. Le fait que le loup arrive dans un espace protégé réglementairement favorise alors les rumeurs d'une réintroduction par les environmentalistes. Le fait que les zones où la présence du loup est connue soient éloignées renforce d'autant plus cette conviction, comme en témoigne ces propos d'un éleveur du Vercors : « L'administration a officiellement reconnu l'arrivée des loups en 1998 sur le massif du Vercors. Comme par hasard, ils sont arrivés dans la Réserve naturelle des Hauts Plateaux, donc dans une zone très protégée, et sans faire de prédation sur leur chemin. Les Parcs ont donc participé activement à la réintroduction des prédateurs, sans réfléchir aux conséquences. » (Commission d'enquête, 2003, Tome 2, Vol 1, p.401). Les éleveurs concernés par la prédation et les syndicats agricoles locaux se positionnent alors contre les mesures de protection, adoptant la ligne édictée par la Chambre d'agriculture du Mercantour. L'ancien Président de la Chambre d'agriculture de l'Isère devient le Président de l'association européenne de défense du pastoralisme face aux prédateurs, relayant le positionnement adopté par la Chambre d'agriculture 06 au niveau de l'Isère. Contrairement au CERPAM dans les Hautes-Alpes, les organismes techniques pastoraux de l'Isère et de la Drôme, la FAI et ADEM, se positionnent aussi contre les mesures ou au moins une partie de celles-ci, suivant la position des syndicats pastoraux. Comme nous l'explique :

- un technicien agricole de la DDAF Drôme : « *Les OPA locales sont contre, alors l'ADEM s'est positionnée contre, elle a suivi la position des syndicats agricoles comme la FDO Drôme et la confédération paysanne* ». La Confédération paysanne s'est positionnée au niveau national contre la cohabitation pastoralisme-loup et son Chargé de mission loup est basé dans la Drôme,
- un technicien pastoral de l'Isère : « *La FAI est contrôlée par les éleveurs. Leur pari a été d'être du côté des éleveurs, c'est-à-dire d'être contre le loup et contre les chiens de protection.[...] Dès le départ, la FAI était contre les chiens de protection, car un des techniciens avait eu une mauvaise expérience avec un chien. Depuis, il est devenu Président d'une association de berger et un éleveur très engagé contre les chiens. La FAI a donc favorisé plutôt la mesure Parc de regroupement nocturne, mais avec un système de double Parc qui est très rigide et s'adapte donc peu aux conditions des alpages* ».
- L'association des bergers salariés de l'Isère se positionne également contre la cohabitation, comme le montre les propos de son Président : « Autant le loup est une

espèce animale envers laquelle nous n'avons pas de compte à régler personnellement, autant sa cohabitation avec les troupeaux en alpages nous paraît utopique. [...] Le programme Life nous a enseigné que l'emploi d'aide-berger et l'utilisation du chien patou n'a pas réglé pour autant le problème. Pire, ce chien est un réel danger envers les promeneurs qu'il agresse ».

Au niveau de la DDAF Isère, le personnel avoue son incompetence lors de l'arrivée du loup. Le DDAF a pourtant essayé d'anticiper ce retour, comme le montre ce témoignage du Chargé de mission pastoralisme et forêt : *« Avant j'étais forestier, donc je n'y connaissais rien. Au départ, le loup était en Savoie, donc encore assez loin de chez nous. On a d'abord cru que c'était des chiens ou du lynx. On a quand même réuni un comité départemental en 1997, en prévision. On a fait venir Gonella [Sous-Directeur de la DDAF 06] pour qu'il nous présente les mesures de prévention. Mais on pensait alors qu'il faudrait trois ans au loup pour passer de la Maurienne à chez nous. Puis on a formé quelques personnes à la biologie du loup en nous appuyant sur le réseau Lynx. Puis en 1998, on a eu la confirmation que les loups étaient dans les massifs de Belledonne et du Vercors. Comme je n'avais pas de connaissance sur le pastoralisme, je suis allé m'informer deux jours sur la vie pastorale dans le Mercantour »*. Malgré les oppositions des éleveurs et des syndicats agricoles, la DDAF Isère et le PNR du Vercors mènent une action expérimentale, en 1998, pour placer des patous chez un éleveur motivé.

De 1997 à 2003, les relations sont très tendues entre la FAI et la DDAF Isère, mais aussi entre la FAI et les associations écologistes locales, comme l'illustrent ces différents témoignages :

- du Directeur de la FAI « La FRAPNA s'était engagée à plaider la cause de la Fédération des alpages, tant auprès de la DDAF que de la Préfecture, pour débloquer les subventions et demander que le fonctionnaire chargé du dossier soit dessaisi, celui-ci ayant fait l'unanimité des éleveurs contre lui. [...] Par ailleurs, la méthode utilisée par l'administration en son temps pour essayer de régler le problème n'était pas du tout adéquate. On ne peut pas demander à des gens d'accepter une contrainte si on a que le martinet à leur proposer. Les relations se sont tendues après les attaques subies par M.Jouffrey [éleveur dans le massif de Belledonne] en raison du comportement de l'administration dans notre Département »,
- d'un éleveur : « Je ne comprends pas que ce soit la DDAF qui s'occupe de ce dossier, M.Pedroletti ne peut pas défendre l'agriculture puisqu'il est pro-loup. Ces hauts

fonctionnaires ont trop de pouvoir et font des rapports avec des faux chiffres. On me porte absent aux réunions, alors que je n'ai pas été convoqué. » (Commission d'enquête, 2003, Tome 2, Vol 1, p.400 et 407),

- d'un ingénieur de la DDAF : « *Le Directeur de la FAI est un ancien de la DDAF. Au départ la FAI était logée dans les locaux de la DDAF. Mais quand les tensions ont été trop fortes il est parti de la DDAF, en emportant tous les dossiers. On s'est donc retrouvé sans donnée sur le pastoralisme. C'est un adversaire du loup et il est contre les chiens de protection. Je pense qu'il a considéré la DDAF comme un intrus. C'est sûr que ces tensions entre la DDAF et la FAI ont bloqué la collaboration et la situation* ».

D'après le croisement des différents témoignages que nous avons pu avoir, les tensions entre la FAI et la DDAF Isère ont perduré de 1998 à 2003, l'opposition entre ces organismes se cristallisant sur la mesure des chiens de protection. Ces conflits aboutissent au départ de la FAI, hors des locaux de la DDAF, en 2002.

La DDAF Drôme, elle, ne connaît pas de telles tensions avec l'ADEM, car elle adopte une stratégie plus souple, comme le décrit pour nous cet agent de la DIREN Rhône-Alpes : « *Le PNR a vraiment joué un rôle de coordination et de ciment, car les DDAF Drôme et Isère ont des approches très différentes. La DDAF Isère est très sèche et rencontre donc des difficultés avec tout le monde, que ce soit le Parc national [des Ecrins] ou le technicien pastoral. La DDAF Drôme en fait plus pour assouplir. Par exemple, la DDAF Drôme a mis en place une commission pour les indemnisations, alors qu'elle n'est pas obligatoire. Ça joue dans l'impression de transparence au niveau des éleveurs. En Isère, cette commission n'a pas été mise en place et donc ça entretient les rumeurs et les éleveurs gardent une suspicion énorme. Et puis, sur le PNR du Vercors, les DDAF n'aime pas travailler en interdépartemental* ».

Sur la période 1997-1999, l'ensemble de ces tensions et le refus des éleveurs de s'équiper en mesures de protection fait que rien ne se met en place pour protéger les troupeaux. Même si les dégâts ne sont pas très importants et tendent à diminuer d'eux mêmes, la situation est en train de s'envenimer et les relations entre les différents acteurs des Départements concernés se détériorent. Ainsi, le nombre d'attaques de loups constatées et le nombre de brebis indemnisées passent respectivement de 26 attaques et 55 victimes en 1997 à 17 attaques et 31 victimes en 1999 (Réserve naturelle des Hauts Plateaux du Vercors 2002). Pour l'instant, la prédation reste confinée aux alpages de la Réserve des Hauts-Plateaux. Elle risque de venir

perturber la collaboration mise en place depuis une décennie entre les éleveurs et l'équipe de la Réserve et du Parc.

**2000-2005 : Le Parc se positionne comme médiateur et en faveur d'une politique de protection des troupeaux.**

C'est donc dans un contexte qui se dégrade que le Président du Parc choisit de se positionner en médiateur. Après délibération du bureau du Parc, le Président déclare, en mai 2000 (Réserve naturelle des Hauts Plateaux du Vercors 2002) :

- l'importance du pastoralisme sur le territoire des Hauts-Plateaux du Vercors,
- son opposition à toute forme de zonage sur le territoire du Parc,
- demande que le dispositif de régulation du loup soit mis en place en cas de problèmes importants de dommages constatés et que les critères et modalités de régulation soient définis localement après concertation avec les parties concernées,
- demande l'application sur le territoire du Parc du Vercors de l'ensemble des mesures d'aides financières disponibles pour la préservation du pastoralisme,
- souhaite pouvoir revoir sa position après une période d'expérimentation de trois ans.

Puis pour mettre concrètement en œuvre cette médiation, le Président du PNR du Vercors réunit à Pont-en-Royans le 12 octobre 2000 les éleveurs, les DDAF et la DIREN. En conclusion de cette réunion, les parties présentes affirment :

- leur souhait que le Parc se positionne en médiateur sur le dossier du loup afin de déboucher sur une politique de gestion de l'espèce qui tienne compte des activités économiques,
- leur soutien à la mise en place des mesures de prévention, celles-ci ne devant pas causer de surcoûts aux éleveurs,
- leur demande d'une mise en œuvre des mesures de régulation maximum de l'espèce loup, les éleveurs ayant vocation à défendre leurs troupeaux,
- leur demande du réajustement en urgence des indemnisations pour les éleveurs et d'une simplification des procédures de constats.

Ces deux derniers points prouvent que c'est le positionnement stratégique du Parc en tant que médiateur, à partir de mai 2000, qui va débloquent la situation de refus des éleveurs de se protéger. L'équipe de la Réserve et du Parc naturel est d'autant plus légitime pour jouer ce rôle qu'elle mène une politique pastorale active sur le territoire de la Réserve depuis une dizaine d'années. Il faut garder à l'esprit que cette politique pastorale est menée plus

activement sur le territoire de la Réserve que sur le reste du territoire du PNR, car l'équipe du Parc dispose de financements spécifiques pour la Réserve et d'un interlocuteur privilégié, par l'intermédiaire de l'association des éleveurs transhumants des Hauts-Plateaux. Le fait que la population de loups du Vercors se soit d'abord réinstallée dans la Réserve a permis à l'équipe du Parc de réagir rapidement. Une fois la décision prise, beaucoup d'éléments structurants étaient déjà en place (système radio, présence des gardes, association des éleveurs et bergers de la Réserve). D'ailleurs, cette politique en faveur du pastoralisme est spécifique à la Réserve naturelle. En effet, sur le reste de son territoire le PNR a confié sa politique agricole à une association d'agriculteurs, l'APAP (Association pour la promotion des agriculteurs du Parc naturel régional du Vercors). Celle-ci assure notamment la gestion de la marque Parc pour les produits agricoles, la mise en place des mesures agri-environnementales et le service de remplacement (le conservateur de la Réserve des Hauts-Plateaux, com. pers.). Elle n'a pas, à notre connaissance, de politique propre d'aide aux éleveurs confrontés à la prédation lupine. De plus, les investissements pour les équipements pastoraux sont gérés par les organismes techniques (FAI et ADEM) pour les deux Départements de l'Isère et de la Drôme, l'administration jugeant qu'ils sont plus à même de décider quels sont les besoins et comment y répondre.

A partir de 2001, les éleveurs vont donc accepter progressivement les mesures de protection. Ainsi, l'action conjointe de l'équipe du Parc et du technicien Life Isère et Drôme va permettre d'équiper les alpages. En janvier 2003, 7 alpages ont bénéficié de parcs mobiles et fixes, 6 d'aides bergers et 5 de patous. La collaboration du Parc avec les services agricoles permet également la construction de 4 cabanes d'aide-bergers. Le Parc s'étant positionné en faveur d'un coût zéro pour les éleveurs, il prend à sa charge la nourriture des chiens. L'ensemble de ces mesures aura coûté 130 000 € pour 2001 et 70 000 € pour 2002. En 2003 et 2005, le comité syndical du Parc vote une aide au budget de respectivement 24 500 € et 30 000 € pour l'entretien des chiens de protection et l'achat de clôtures. Le système radio qui existait déjà dans la Réserve permet aux cinq gardes d'être en contact avec les éleveurs et bergers. A l'instar de la brigade pastorale dans le Queyras, les gardes de la Réserve naturelle jouent un rôle important dans la politique de gestion des interactions loups-pastoralismes. Ces gardes réalisent les constats. Présents sur le territoire, ils peuvent rapidement venir en aide à un berger ayant eu un problème. Ils aident également à la mise en place des mesures de prévention et réalisent le suivi des prédateurs au sein du réseau Loup, en partenariat avec l'ONF Drôme (l'ONF gère les forêts domaniales au sein de la Réserve). Pour le reste du

territoire du Parc, les constats et le suivi de la population de loups sont effectués par l'ONCFS.

L'action de l'équipe du Parc sur la Réserve s'avère payante pour faire évoluer les mentalités, comme nous le confie ce transhumant : *« Si on veut du loup, il faut mettre des cabanes et des points d'eau. En tant qu'éleveur, notre position c'est de dire qu'il ne faut pas de loup. Mais si on arrive à des niveaux raisonnables de prédation, on arrivera à gérer. [...] Pour les patous, on est satisfait d'eux en été. On a gueulé pour que la viande soit payée par le Parc. Mais, il reste des problèmes, qu'est-ce qu'on doit faire d'eux en hiver et qu'est-ce qu'on en fera quand ils seront vieux ? ».*

Par contre, cette position "privilegiée" des éleveurs du Hauts-Plateaux semble pouvoir aboutir à une rupture entre les transhumants et les éleveurs locaux, comme le montrent les propos que nous avons recueillis :

- auprès d'un éleveur local : *« Le Parc et l'administration indemnisent largement certains éleveurs du Parc qui ont pris les mesures de protection. Qu'est-ce qu'on voit après ? Eh bien ces éleveurs ne parlent pas des attaques qu'ils ont sur les estives. Et le Parc et l'administration les citent pour montrer que la cohabitation avec les loups n'est pas si difficile. Ensuite, ils viennent avec ces exemples pour nous montrer que leurs mesures de protection sont efficaces »,*
- et d'un transhumant sur la Réserve des Hauts-Plateaux : *« On est aussi en conflit avec les locaux, car nous, les gros éleveurs, on est des étrangers par rapport aux petits troupeaux et aux villageois. Il y a également des rumeurs comme quoi on ferait des sous avec des indemnités, c'est parce qu'il y a pu y avoir quelques abus dans le Mercantour ».*

Même si officiellement, l'équipe du PNR et la DDAF Isère affichent une pleine collaboration, il ressort de nos entretiens que la DDAF éprouve quelques difficultés pour s'investir sur ce dossier. Voici deux témoignages pour illustrer notre propos :

- le premier d'un fonctionnaire de la DDAF : *« En Isère, on est le deuxième plus gros foyer d'attaques après le Mercantour. Au départ le loup il était en Belledonne et dans le Vercors, maintenant il arrive dans le Taillefer, peut-être les Bauges et l'Oisans. Alors devant tout ce travail, des fois on se dit que "le loup il vaut mieux le laisser à d'autres". Bon on a quand même aidé, pour mettre des chiens par exemple. [...] Avec le technicien Life, ça ne se passe pas très bien. C'est plus une question de compatibilité entre personnes, mais ça complique le travail »,*

- le second d'un agent du PNR : « *Les DDAF ont mal géré. Mais il faut quand même voir que les DDAF, c'est eux qui en prennent plein la gueule. Alors, parfois ils ont tendance à passer tous les caprices. Par exemple, sur un alpage de la Réserve ils ont amélioré deux pistes à la demande de l'éleveur, même pas pour le berger. On aurait pu réfléchir à une autre solution, de l'hélicoptage ou un âne* ».

D'après les témoignages des personnes rencontrées, le principal défaut du dispositif mis en place est la lenteur des procédures de validation des constats et d'indemnisation des animaux prédatés. Comme dans le Département des Hautes-Alpes, la Drôme dispose d'une commission pour discuter de l'attribution des constats d'attaque au loup.

Pour compléter son rôle de médiateur, le Parc organise également deux réunions chaque année pour préparer l'estive et faire le bilan des actions entreprises (réunion avec syndicats, administrations). Sur le plan de la diminution des dégâts, cette politique finit par payer. Les dégâts, qui ont augmenté sur la période 1999-2001, diminuent en 2002 et 2003 sur le territoire de la Réserve naturelle. Ainsi le nombre de brebis indemnisées passe respectivement de 130 animaux en 2001 à une soixantaine de bêtes par an pour la période 2003-2005 (figure 17)

<b>Année</b>	<b>Total Victimes (bêtes tuées + blessées) Réserve</b>	<b>Total victimes Parc hors Réserve</b>	<b>Total victimes</b>
<b>1997</b>	55		
<b>1998</b>	39		
<b>1999</b>	31		
<b>2000</b>	108		
<b>2001</b>	129		
<b>2002</b>	90	202	292
<b>2003</b>	63	75	138
<b>2004</b>	68	130	198
<b>2005</b>	62	104	166

**Figure 17: Bilan des attaques et victimes indemnisées sur les Hauts-Plateaux entre 1999 et 2004 (source PNR du Vercors).**

Suite à la protection des troupeaux des Hauts-Plateaux, les problèmes de prédation se reportent sur le versant Ouest du massif avec, ce qui est connu a posteriori, l'installation d'une nouvelle meute sur cette partie du massif. Ainsi en 2002, 35 attaques pour 202 victimes sont indemnisées sur le Vercors Ouest. En 2003 le nombre de victimes diminue fortement (75); les conditions climatiques de l'estive 2003 ayant été particulièrement sèches, elles n'ont pas favorisé la prédation (technicien pastoral Life Isère, com. pers). En réaction à l'extension du territoire touché par la prédation, l'équipe du Parc choisit d'appliquer la politique mise en œuvre sur la Réserve à l'ensemble du périmètre du Parc.

En 2004, alors que le Parc s'est positionné dès 2000 pour une régulation de la population de loup, un loup est tiré par les agents de l'ONCFS dans le Vercors Ouest, après décision du Préfet de la Drôme. Mais ce tir est fait sans concertation avec l'équipe du Parc. Le Président se positionne donc contre ce tir de régulation. Il déplore que le premier loup abattu l'ait été dans le territoire d'un Parc, regrette ne pas avoir été consulté par les services de l'Etat et estime que la mesure de régulation n'a pas de sens et ne satisfait ni les éleveurs ni les protecteurs de la nature. Enfin, il réaffirme le soutien du Parc aux éleveurs pour les aider à protéger les troupeaux. Comme dans l'étude de cas dans le Queyras, cet exemple montre que l'action de l'Etat (Ministères, Préfet) sans concertation avec les élus et gestionnaires des territoires concernés déstabilise les actions mises en place sur les territoires des espaces protégés.

Malgré tout, les relations entre les acteurs s'améliorent au fur et à mesure que se mettent en place les mesures de protection. Ainsi, certains notent un changement de positionnement en faveur des mesures de protection au sein des organismes techniques pastoraux. Un technicien pastoral de la DDAF Drôme témoigne : « *Bon, la technicienne de l'ADEM a un peu changé de position. Avant elle disait qu'ils n'allaient pas tout changer pour deux malheureux loups et maintenant elle dit plutôt qu'il va falloir gérer* ». Ce n'est qu'avec le départ, en cours d'année 2003, de l'ingénieur chargé du dossier à la DDAF que les relations s'améliorent entre la DDAF Isère et la FAI, comme nous l'explique ce technicien pastoral : « *Moi je suis arrivé en mai 2003. Le nouveau DDAF a remis en route la collaboration avec la FAI. Ils travaillent ensemble sur les projets d'amélioration pastorales, ils évitent les sujets qui fâchent* ». De même, des relations se tissent entre les éleveurs et des associations environnementales. Par exemple, le CORA (Centre ornithologique Rhône-Alpes) et FNE (France nature environnement) ont mis en place une rencontre annuelle entre les associations de protection de la nature et l'association des éleveurs et bergers pour la cohabitation pastorale. La première

a eu lieu en 2003 dans les Pyrénées et la seconde en 2004 dans la Drôme, à Die. Cette dernière a permis de débattre entre environnementalistes et éleveurs et de parler de problèmes de cohabitation dans les pâturages intermédiaires de la Drôme.

Comme nous venons de le voir, le contexte dans lequel doit agir l'équipe du Parc du Vercors est très différent de ceux rencontrés dans les Alpes Maritimes et dans les Hautes-Alpes. D'un côté, l'EGAP du Vercors tire les bénéfices de la politique pastorale mise en place avec les éleveurs et bergers des Hauts-Plateaux, grâce aux moyens (humains et matériels) de la Réserve naturelle, ainsi que du fait que les loups s'installent et restent cantonnés à ce territoire jusqu'en 2002. D'un autre côté, les relations entre administrations agricoles, éleveurs, syndicats ovins, organismes techniques pastoraux et associations environnementales se dégradent rapidement dans le Vercors, dans un contexte de polémique sur la nature du retour du loup et de refus, partiel ou total, de se prévenir des dégâts.

Dans ces conditions difficiles, l'action de l'équipe de gestion du PNR-Réserve est d'abord minimale, n'aboutissant concrètement jusqu'en 2000 qu'à la mise en place expérimentale d'un chien de protection. Dans un contexte bloqué et qui se dégrade rapidement, risquant de ruiner une décennie d'efforts de collaboration entre le Parc et l'association des éleveurs des Hauts-Plateaux, le Président du PNR décide d'adopter une position de médiateur. Cette position aboutit à négocier, avec les éleveurs, bergers et administrations concernées, l'acceptation de mettre en place les mesures de protection et à ce que toutes les mesures possibles soient mises en place pour venir en aide aux éleveurs. Cette négociation permet de débloquer la situation et les 8 éleveurs du Hauts Plateaux s'équipent, en deux ans, en moyens de protection, en échange de quoi des aménagements pastoraux sont mis en place et la nourriture des chiens est payée par le Parc.

Alors que la situation semble maîtrisée, celle-ci connaît un nouveau rebondissement lorsque les problèmes de prédation se reportent sur les éleveurs en dehors de la Réserve. Ce nouveau contexte semble plus difficile à gérer, puisque le nombre d'éleveurs concernés est bien plus élevé et les conditions d'exercice de l'élevage très différentes (petits troupeaux, pâturage plus long, pâturage en clôture, sans gardiennage et dans des conditions boisées). De plus, sur ce nouveau territoire l'équipe du Parc ne dispose pas des moyens dont elle bénéficiait sur la Réserve (pas de gardes, pas de système de radio, faible taux d'équipement des alpages). Il se pourrait même que la situation privilégiée des éleveurs transhumants de la Réserve ait créé une rupture avec les éleveurs locaux. Par contre, l'état des relations entre les acteurs drômois et isérois a changé, ce qui pourrait faciliter la gestion du dossier. Les relations se sont

améliorées entre la DDAF Isère et la FAI, les organismes techniques pastoraux s'opposent moins au moyens de prévention et des contacts se sont renoués entre associations environnementales et quelques éleveurs.

Dans cette nouvelle situation, le Parc bénéficie d'une année 2003 calme sur le plan des attaques. Mais quand celles-ci reprennent en 2004, les acteurs locaux demandent au Préfet de la Drôme le tir d'un loup sur la nouvelle zone de prédation du Vercors Ouest, et un loup y est abattu le 21 octobre 2004. Une manière de gagner du temps, d'apaiser les esprits ou un signe avant-coureur des difficultés à venir ?

#### **2.4 Les autres équipes de gestion d'espaces protégés concernées.**

Nous venons de présenter en détail la manière dont trois EGAP ont géré le retour du loup sur leur territoire. Mais d'autres équipes d'aires protégées ont vu ce prédateur revenir sur leur territoire, que ce soit de manière temporaire ou durable, en périphérie ou au cœur de leur territoire.

Nous avons mené des investigations, moins poussées que pour les trois cas déjà présentés, sur deux autres territoires : la Réserve géologique de Haute-Provence et le Parc national des Ecrins. Pour le premier, il s'agit d'une Réserve géologique nationale et elle ne dispose que de moyens limités et n'a pas vocation à avoir une politique environnementale ou pastorale. Elle n'a donc pas souhaité s'impliquer dans la gestion de la population qui s'est installée sur son territoire, les Monges. Pour le second, territoire de très haute montagne, les conditions ne semblent pas favorables pour une installation permanente du prédateur en zone centrale. Il n'a donc pour le moment été confronté qu'à des dégâts ponctuels de loups erratiques, dans sa zone périphérique. Mais une population de loups pourrait s'installer dans des massifs proches (Taillefer et Dévoluy).

Pour les deux derniers cas que nous aborderons finalement, le Parc national de la Vanoise et la Réserve naturelle de Nohèdes (dans les Pyrénées orientales) nous nous appuyerons sur les travaux d'auteurs qui se sont intéressés à l'action des équipes d'espaces protégés (Mauz 2002b; Benhammou et Salvador 2003; Salvador 2003).

D'autres équipes pourraient avoir à gérer à court et moyen terme le retour du loup sur leur territoire, notamment, les Parcs naturels du Lubéron, du Haut-Verdon, de la Chartreuse et des Bauges pour le massif des Alpes. Et à plus long terme, des espaces protégés du Jura, du Massif Central et des Pyrénées.

## **2.4.a La Réserve naturelle géologique de Haute-Provence.**

### Le pastoralisme dans le massif des Monges :

L'élevage dans les Monges est de type préalpin et montagnard. Il s'étend entre 1000 et 2110 mètres, avec un taux de boisement important (30 %). Ce massif est un espace de transhumance, ainsi 22 000 ovins sont présents durant l'estive, répartis entre 20 à 25 troupeaux de 1000 à 2500 bêtes chacun (souvent en association avec des éleveurs locaux). Des éleveurs locaux sont aussi présents, laissant d'avantage de temps leur brebis dehors. Suite à un recul de la main d'œuvre disponible et à l'augmentation des troupeaux ovins dans une optique viande, les brebis sont souvent mises en parcours sous clôture, dans des espaces pouvant contenir plusieurs terroirs (fonds de vallée, versants boisés, estives). Les bêtes sont rentrées en bergerie de décembre à mai, mais peuvent être sorties lors des redoux. L'étude de Garde et Vors (Garde et Vors 2001), montre une vulnérabilité particulière de ces troupeaux face à la prédation dans les quartiers de fin d'été à fin d'automne à cause du relief, de l'embroussaillement et du boisement et de la conduite des animaux par les éleveurs locaux (gardiennage total à partiel ou parqué, selon la possibilité ou non de faire garder par un membre de la famille).

### Dynamique de la population de loup sur ce massif :

La présence des loups est attestée sur le territoire des Monges en novembre 1998, après un an de suspicion. Cette installation a été facilitée par la présence abondante de quatre espèces d'ongulés sauvages : chamois, mouflons, sangliers et chevreuils. 6 loups différents ont été recensés sur ce massif entre 1999 et 2002, sans que le suivi mené par le réseau Loup ne puisse mettre en évidence la présence de plus de deux animaux simultanément (hiver 1999-2000 et hiver 2004-2005) et sans qu'on ait pu observé de reproduction (Réseau Loup / Lynx 2005).

### Présentation de la Réserve.

La Réserve naturelle géologique de Haute-Provence fut créée en 1984, afin de protéger le patrimoine géologique exceptionnel de cette région. Cette Réserve recouvre en grande partie le massif des Monges, sur un territoire de 190 000 ha situé dans un triangle entre Sisteron, Digne-les-Bains et Seynes-les-Alpes. La première mission de la Réserve est la protection et la valorisation du patrimoine géologique. Pour cela, 18 sites sont classés en Réserve où toute modification de l'état des lieux est interdite (300 ha). Sur le reste du territoire, seule l'extraction de fossiles est interdite. Le classement en Réserve géologique n'entraîne pas

d'autre interdiction ou restriction, par exemple sur les activités humaines. Les missions de la Réserve consistent à faire respecter la réglementation (elle dispose pour ce faire d'un seul garde) à valoriser de ce patrimoine et à sensibiliser le public. Ainsi la Réserve est à l'origine d'un musée archéologique (18 000 visites/an) et de l'aménagement d'un circuit pédestre et automobile de découverte sur l'ensemble du territoire de la Réserve, la Route du Temps (estimée à 100 000 visiteurs/an). Ce circuit a permis d'aménager les sites géologiques, mais aussi de mettre en valeur les paysages et certains éléments de la faune et de la flore.

Le massif des Monges est caractérisé par un très faible taux d'habitation et par un faible taux d'aménagement (aucune route ne traverse de part en part le massif). Il s'agit donc d'un massif relativement isolé et préservé et d'une grande richesse écologique.



**Carte 12 : Carte des Alpes-de-Haute-Provence, le massif des Monges se situe entre les villes de Sisteron, Seyne, Allos et Digne.**



**Photo 2 : Paysage de figures d'érosion « en griffe », typique du massif des Monges.**

La gestion de l'arrivée des loups dans les Alpes-de-Haute-Provence et le rôle de la Réserve :

Les dégâts dus aux loups commencent réellement en 1998, avec 7 attaques et 9 bêtes indemnisées. Mais ceux-ci deviennent plus importants les années suivantes, avec une forte augmentation pour la période 1999 à 2001, avec en moyenne une vingtaine d'attaques pour 95 animaux indemnisés. Les problèmes de prédation ont lieu principalement lors de l'estive (84 %), mais touchent aussi les troupeaux locaux durant l'automne (16%). Sur la période 1999-2001, une grande majorité des troupeaux sont concernés par ces problèmes, puisque 80 % d'entre eux ont été confrontés à la prédation. Toutefois, 6 troupeaux concentrent deux tiers des dommages (Papet 2004). Face au risque de prédation, les éleveurs changent rapidement de pratiques en regroupant les troupeaux en parcs nocturnes, alors que la pratique était de les laisser en couchade libre (Garde et Vors, 2001).

Cet accroissement des dégâts avive fortement les tensions au niveau local. Tout d'abord, le garde de la Réserve géologique est aussi Président du Groupe Loup France, une association environnementale. Une de ses missions est d'animer des classes vertes, et il réalise à ce titre des présentations sur la faune du massif et donc sur le loup. Cette position attise les conflits entre ce garde, et indirectement la Réserve, et le monde pastoral qui considère « *que la Réserve préparait les gens à recevoir les loups* », comme nous le déclarait un éleveur, et que

« ce garde utilisait la Réserve pour faire de la propagande sur le loup et le problème a explosé quand les enfants sont venus dire à leur pères qu'ils ne savaient pas garder leurs moutons », comme nous en faisait par un syndicaliste agricole.

Face à ces tensions, le Directeur de la Réserve demande au garde de ne plus parler du loup :

- « A l'arrivée du loup, il y a eu une confusion entre l'image du loup et celle de la Réserve, car celui-ci était le Président du Groupe Loup France. Mais les choses ont été clarifiées »,
- ce que confirme l'intéressé : « Le Directeur m'a demandé de ne plus parler du loup lors de mes classes vertes ».

La Réserve n'a pas vocation à remplir une mission environnementale, elle ne souhaite donc pas s'investir, ni que son nom soit associé, à la gestion de ce dossier, comme nous l'a expliqué son Directeur : « Le pastoralisme est un grand acteur du territoire. On a recherché des partenariats avec les éleveurs et les bergers, mais c'est très difficile. Il n'y a pas de conflit avec eux, tant qu'on ne fait pas la publicité du loup et qu'on ne leur apprend pas leur métier. [...] Les évolutions des missions de la Réserve vont être d'aller vers une meilleure implantation territoriale locale, on va donc essayer de travailler plus sur le côté communication et valorisation. Mais par contre ça n'ira pas vers un élargissement de nos missions à la protection de la faune et la flore ».

De par cette position institutionnelle, le garde de la Réserve ne participe pas officiellement au suivi loup et ne réalise pas les constats, bien que celui-ci déclare « participer, mais sans la caquette de la Réserve, au suivi loup avec l'ONCFS et l'ONF ». Ces deux missions sont assurées par les agents de l'ONCFS 04 et de l'ONF, pour le suivi.

Au niveau de la profession agricole, la période 1999-2001 est la plus tendue. En effet, un éleveur, particulièrement touché par la prédation en 2001, avec 8 attaques et 35 bêtes tuées, se mobilise contre la cohabitation. Il organise en 2001 avec d'autres éleveurs locaux, une manifestation à Digne, défilant avec des cadavres de brebis mutilées qui finissent sur les grilles de la Préfecture. Il est soutenu par l'antenne locale de la Confédération paysanne et le CERPAM (dont le siège se trouve à Manosque), qui bien que sur une position moins polémique et plus technique, s'opposent à la cohabitation notamment pour les petits éleveurs et les zones de moyenne montagne :

- comme nous l'explique l'animatrice de la Confédération paysanne : « Au sein de la confédération paysanne 04, le message est de dire que le loup n'est pas un gros problème pour les gros transhumants, mais il représente la condamnation des petits éleveurs. Le

*système des petits éleveurs est d'aller vers de moins en moins de présence sur les troupeaux grâce au système de parcage. Si on ajoute le loup comme contrainte supplémentaire, le système n'est plus viable »,*

- *et l'ingénieur du CERPAM : «Le problème est d'avoir une analyse systémique. Il faut raisonner pour chaque éleveur, en fonction de son système d'exploitation, de ses unités pastorales. Le loup, pour certains éleveurs, présente une contrainte permanente, une contrainte structurelle. Pour les transhumants, ils ne vont avoir des problèmes qu'en estive, mais pour ceux qui restent en zone de présence permanente, ils vont avoir les mêmes problèmes en automne et hiver. Ça veut dire que ça va leur apporter un surcroît important de travail, toute l'année. Personnellement, j'ai une grande inquiétude à long terme pour l'élevage. Au niveau technique, la gestion du loup n'est pas si facile, notamment avec les pluriactifs. Selon moi, on est en train de sacrifier une génération, on aura un gros problème lors du renouvellement ».*

Dans ces conditions, les mesures de protection se mettent difficilement en œuvre. La gestion du dossier est confiée à un fonctionnaire stagiaire, arrivé en septembre 2001. Le technicien pastoral Life est chargé de travailler à la fois dans les Hautes-Alpes et dans les Alpes-de-Haute-Provence. Celui-ci, basé dans les Hautes-Alpes, travaille essentiellement dans ce Département, il témoigne : *« Il y a moins de problèmes de prédation dans les Alpes de Haute-Provence, alors j'ai préféré concentrer mon action dans les Hautes-Alpes. Faute de temps et devant l'accroissement du travail dans les Hautes-Alpes, j'ai préféré porter mes efforts ici. C'est sûr que j'ai été moins disponible pour les éleveurs de Haute-Provence ».* Les premières mesures sont mises tardivement en place, comme nous l'explique l'ingénieur de la DDAF : *« Le dossier est aussi m..dique qu'au départ. Le loup est très peu accepté. On a toujours tout fait dans l'urgence, avec aucun travail de préparation. Dans les réunions, on entend toujours que le loup n'a pas pu revenir naturellement. Alors on a mis en place les premières mesures de protection : pour les aides-bergers on a un problème d'aménagement pastoral, les quartiers d'août n'ont pas de cabanes, les filets électrifiés sont eux bien perçus mais ils posent des problèmes sanitaires et d'érosion. Pour les chiens de protection, ils ne sont pas acceptés, car pour eux c'est accepter le loup. Pour essayer d'anticiper, maintenant on a des filets d'avance. Pour les constats, on essaye de les faire rapidement, sur 70 constats, 56 ont été faits dans les 24 h et 11 dans les 48h ».* De plus, devant l'absence de partenariat, les équipements ou aménagements supplémentaires qui pourraient faciliter le travail en cas de risque de prédation (mesures de débroussaillage, la création d'impluvium ou de cabanes sur quartier d'août) ne sont que rarement mises en place.

Malgré tout, la situation va s'améliorer progressivement, et les tensions diminuent. Premièrement, les attaques et les dégâts sur les troupeaux diminuent drastiquement à partir de 2002, avec 18 et 22 victimes indemnisées pour 2002 et 2003 (Papet, 2004) et moins de 5 attaques en 2004. Plusieurs facteurs pourraient expliquer cette évolution (mesures de protection, braconnage, évolutions des exploitations<sup>95</sup>), ceux-ci se combinant sûrement. Fin 2003, dans le cadre des mesures de pérennisation du programme Life, une technicienne pastorale est affectée pour le seul Département des Alpes-de-Haute-Provence. Des relations ont également commencé à se tisser entre des environnementalistes et des éleveurs. Le programme Pastoraloup s'est mis en place sous l'impulsion du GLF, afin que des volontaires viennent passer une à deux semaines chez un éleveur, et qu'ainsi ces deux mondes puissent échanger.

L'exemple de la Réserve géologique de Haute-Provence montre bien, en comparaison avec les autres cas présentés jusqu'ici, en quoi l'absence d'une équipe de gestion (la Réserve n'a qu'un garde pour 190 000 ha) et de prérogative environnementale complique la gestion de ce dossier dans un massif comme celui des Monges. Le manque de moyens humains est accentué par la faible disponibilité du technicien Life 04/05. Dans ces conditions, les mesures de protection ne se sont que difficilement et partiellement mises en place. Ainsi, au moment de nos entretiens, aucune politique d'accompagnement de l'élevage face à la prédation n'avait émergé. Finalement, les dégâts diminuant fortement, la situation s'est résorbée d'elle-même. Mais les facteurs qui expliquent cette évolution sont-ils pérennes où devons-nous nous attendre à une recrudescence des dégâts et donc à un retour des conflits dans cette zone ?

#### **2.4.b Le Parc national des Ecrins, stratégie d'anticipation dans le cas d'une éventuelle arrivée du prédateur.**

##### Présentation du Parc national des Ecrins :

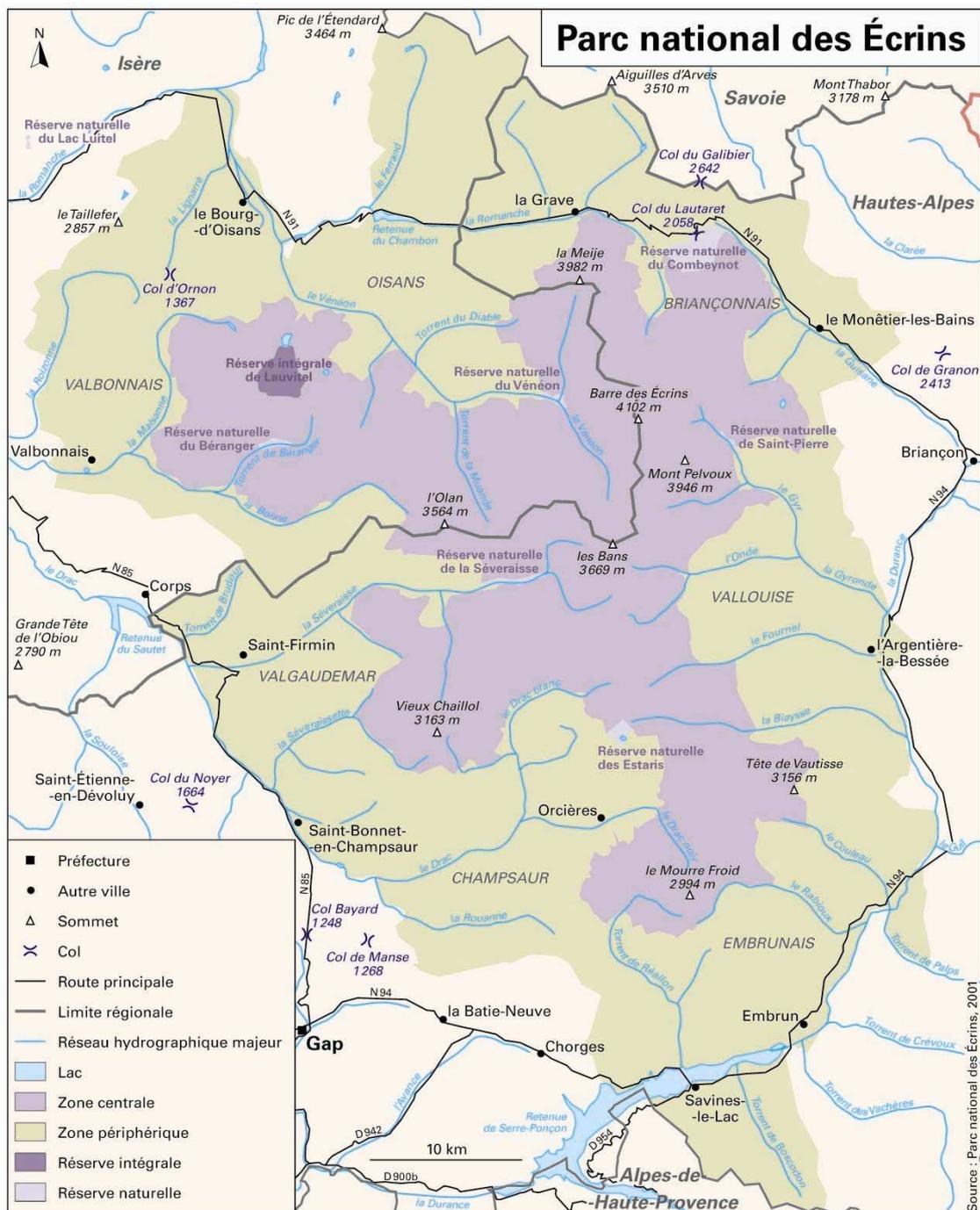
Le Parc national des Ecrins est le plus vaste des Parcs nationaux par sa surface, avec 270 000 ha, dont 91 740 pour sa zone centrale. Créé en 1973, il s'étend en grande partie sur le Département des Hautes-Alpes et pour un tiers sur l'Isère, dans un triangle dont les sommets

seraient Grenoble, Gap et Briançon. L'altitude du Parc est comprise entre 800 et 4102 mètres et la zone centrale est composée de landes et alpages, d'éboulis, de lacs, glaciers, parois et cimes rocheuses, de forêts de feuillus et de conifères, qui lui confèrent un caractère de haute montagne. La zone centrale, faiblement boisée (moins de 5% de la surface), fait que le cœur de ce territoire ne semble pas particulièrement propice à l'installation d'une population de loups. Par contre, certains massifs périphériques plus boisés s'avèrent eux plus accueillants pour le prédateur, comme l'atteste sa présence permanente dans le Taillefer (nord-ouest du Parc, Isère) et le Dévoluy (sud-est du Parc national, Hautes-Alpes) et de façon périodique sur le plateau d'Emparis<sup>96</sup> (nord, Isère).

---

<sup>95</sup> Ainsi, l'éleveur pluriactif qui avait été particulièrement touché en 2001 a revendu une grande partie de son troupeau de brebis-mères, au profit de chevaux et de bovins, ces évolutions étant, selon ses dires : « dues pour 50 % au loup et pour 50 % à des raisons techniques ».

<sup>96</sup> Le plateau de l'Emparis est une entité géographique correspondant à une montagne pastorale. Elle est faiblement boisée, mais étant relativement proche du massif de Belledonne, elle semble être le théâtre d'incursions régulières de loups situés sur ce massif.



Carte 13 : Carte du Parc national des Ecrins.

Le pastoralisme, une activité prépondérante au sein du Parc national :

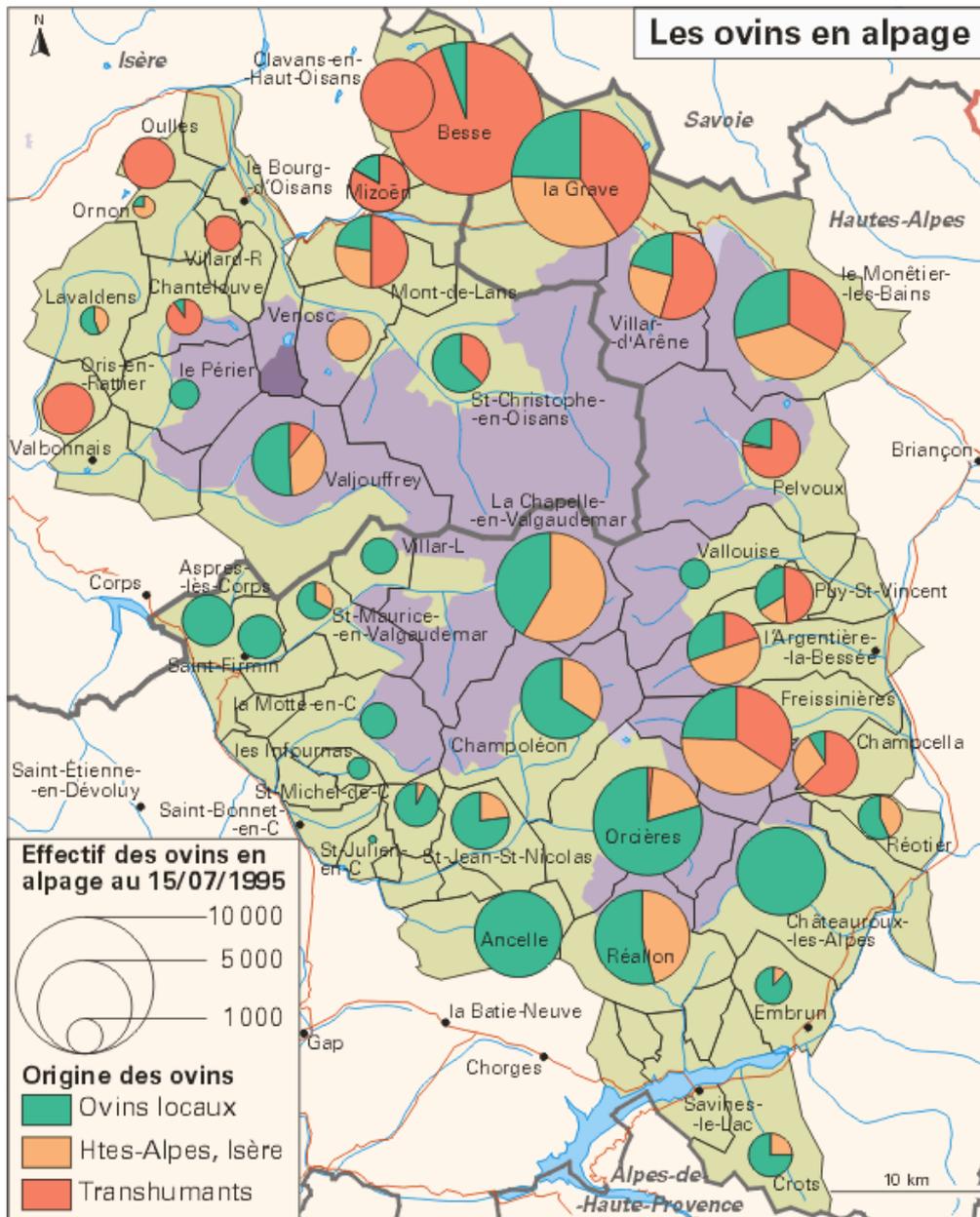
L’agriculture du massif est marquée par une forte régression du nombre d’agriculteurs et une stagnation de la surface utilisée. Le territoire des Ecrins comptait environ 1900 exploitations en 1970, 1000 en 1988 et seulement 655 en 2000. Si en 1988, les agriculteurs représentaient encore 16 % de la population active, ceux-ci ne comptent plus désormais que pour 6 % de celle-ci (Parc national des Ecrins 2005a). Cette baisse est due à la fois à une diminution de la

population agricole et à une augmentation des actifs (installation de population) travaillant principalement dans le secteur tertiaire, qui s'est fortement développé autour du tourisme.

L'agriculture des Ecrins est principalement orientée vers l'élevage avec production de fourrage autoconsommé. Seuls quelques maraîchers, apiculteurs et pisciculteurs font exception. L'élevage est majoritairement spécialisé. Les exploitations ovines y sont majoritaires, avec un cheptel local de 54 000 têtes, principalement à destination viande. Viennent ensuite les élevage bovins viande et lait, avec un cheptel d'environ 10 000 têtes. Les élevages caprins et équins restent marginaux avec respectivement 2000 et 260 têtes.

La pluriactivité est souvent pratiquée pour assurer un complément de revenu, issu le plus souvent d'un emploi dans le tourisme d'hiver. Ainsi, le développement des activités touristiques, bien que posant des problèmes aux exploitants agricoles (augmentation du prix du foncier du fait de la concurrence avec l'habitat principal et secondaire), participe indirectement au maintien des activités agricoles en offrant la possibilité d'un emploi saisonnier. Il permet souvent un complément de revenu pour des exploitations à la limite de la rentabilité. Cependant, la diversification vers la transformation de produits et la vente directe reste encore très minoritaire.

En 1995, le domaine pastoral occupe une large portion du territoire du Parc, avec 118 000 ha. Celui-ci est principalement dominé par les alpages d'altitude (84 % en zone centrale et 72 % sur la totalité du Parc). L'élevage ovin y tient une large place, avec 119 000 têtes recensées à l'échelle du Parc, représentant 62 % des surfaces pâturées en estive. 734 éleveurs utilisent le domaine pastoral des Ecrins. Les troupeaux locaux constituent la moitié de l'effectif ovin et se trouve préférentiellement dans le sud du massif (Champsaur, Valgaudemard et Embrunais), un tiers provient de la transhumance venue hors du Département et 16 % par la transhumance interne, ces derniers se situant préférentiellement au nord du Parc (Briançonnais, Vallouise, Valbonnais et Oisans) (carte 14).



**Carte 14 : Effectifs et origine des ovins en alpage dans le Parc national des Ecrins.**

L'enquête pastorale du CEMAGREF (Ernoul et al. 1997) a montré une tendance à l'intensification des pratiques pastorales sur le territoire du Parc. Ainsi, ils constatent une diminution des surfaces agricoles utilisées (81 000 ha en 1972 contre 68 800 en 1995) ; la taille moyenne des estives, proche de 500 ha dans les années 1970, est d'environ la moitié actuellement<sup>97</sup>. Les unités pastorales abandonnées l'ont été principalement dans le cœur du

<sup>97</sup>

Les unités pastorales abandonnées (qu'il s'agisse d'un abandon durable ou temporaire) représentent 31 unités depuis 1972 pour une surface de 4 300 ha. Il s'agit le plus souvent d'unités d'altitude qui étaient exploitées par des troupeaux ovins locaux. Leur capacité potentielle, estimée en moyenne à 340 ovins, semble trop faible pour qu'une utilisation pastorale puisse, à

massif, dans la vallée du Vénéon, les agriculteurs de l'Oisans se tournant vers la plaine de Bourg d'Oisans, plus facile d'exploitation.

Sur la même période, les effectifs ovins et bovins inalpés ont augmenté (de 8 % pour les ovins et 4 % pour les bovins). Cette concentration s'est accompagnée d'une réduction du temps passé par tête de bétail. En 20 ans, la fréquence des unités sans surveillance passe de 44 % à 89 % pour les alpages bovins. Ce changement traduit le passage d'un élevage bovin lait nécessitant un regroupement journalier en laiterie à un élevage bovin allaitant. Pour les ovins, le pourcentage de troupeaux laissés sans surveillance ou avec une surveillance épisodique est passé de 26 % à 54 %, principalement pour les petits troupeaux locaux.

Une majorité des unités pastorales est concernée par le tourisme. On compte 71 % des unités pastorales qui sont traversées par un sentier de randonnée et 12 % appartiennent à un domaine skiable.

Les années soixante-dix ont marqué un regain d'intérêt pour le territoire pastoral avec notamment la loi pastorale du 3 janvier 1972, qui créa les associations foncières pastorales et les groupements pastoraux. Cette dynamique a marqué, pour certains Départements alpins, le début d'une politique publique volontaire de structuration, d'aménagement et d'équipement des alpages. Cela a été le cas notamment dans les Hautes-Alpes, l'Isère, la Savoie et la Haute-Savoie (Raffin et al. 2000). Dans ce contexte, le Parc national des Ecrins apporte sa contribution à l'effort d'amélioration des équipements pastoraux par l'intermédiaire de son programme d'aide, et ce dès ses débuts, puisque celui-ci commença en 1976. Ce programme d'aide s'est poursuivi jusqu'en 1991, date à laquelle il est apparu que les projets proposés au financement du Parc ne répondaient plus aux objectifs pastoraux initiaux (cabanes à vocation non pastorale, travaux d'entretien courant, etc.).

Ces politiques ont permis une amélioration notable des équipements pastoraux. Plus de la moitié des alpages sont désormais accessibles par une voie carrossable. Les problèmes d'abreuvement des animaux ne subsistent plus que dans 11 % des unités. Le nombre de bâtiments utilisés augmente légèrement, mais la part des constructions en bon état reste stable (60 %), dans un contexte de baisse du gardiennage pour les plus petits troupeaux.

---

nouveau, être envisagée. Les causes prépondérantes d'abandon demeurent l'insuffisance des ressources fourragères, l'absence d'éleveur local intéressé et les difficultés liées à la topographie. Une moitié de ces unités demanderaient de gros travaux pour être réutilisables.

A partir des années 1990, l'équipe du Parc s'est investie dans l'expérimentation des mesures agri-environnementales. Cet investissement a permis de construire des liens forts entre l'équipe du Parc et les institutions agricoles, notamment dans les Hautes-Alpes (Dollfus 1999).

#### La gestion d'une éventuelle arrivée du loup dans le Parc national des Ecrins :

Le territoire ne semble par particulièrement propice à l'installation d'une population de loups. Dans ce contexte, les agents du Parc se préparent à une éventuelle arrivée du prédateur en zone périphérique, comme le montre les dires du Chargé de mission agriculture du Parc : *« Dans le Parc, la zone centrale n'est pas favorable à une installation. Du coup, les attaques de loups ne sont le fait que de loups de passage. Mais on a quand même de beaux secteurs de colonisation potentielle en marge, comme dans le Dévoluy et le Taillefer. Dans l'espace Parc, il n'y a eu qu'une seule installation de loups, dans le massif du Taillefer, et pour le Parc ça ne concerne qu'un seul GAEC ».*

La politique d'anticipation du Parc se met en place, en coordination avec les préfetures et les DDAF des Hautes-Alpes et d'Isère. Dès 1998, des agents du Parc sont formés sur la biologie de l'espèce. Ils sont aussi formés dans le cadre du réseau Loup afin de pouvoir réaliser les constats en zone centrale, et réaliser le suivi sur l'ensemble du territoire du Parc. Si des attaques ont lieu en zone périphérique, les constats sont réalisés par les agents de l'ONCFS et éventuellement par la gendarmerie. Cette répartition a été décidée par la DNP, afin de limiter les tensions entre éleveurs, bergers et gardes-moniteurs du Parc, comme nous l'a expliqué un agent de la direction scientifique du Parc : *« Cette répartition où les gardes ne font les constats qu'en zone centrale a été décidée par la DNP. Elle estime que si les gardes font les constats d'attaques, ils vont devenir le point de mire des éleveurs, les "Messieurs loup". Ce n'est pas forcément faux. C'est plus facile de gueuler sur le Parc, car on est les seuls présents dans les montagnes ».*

Cette stratégie est à comprendre comme la conséquence de la dégradation des relations entre gardes et bergers dans le Parc national du Mercantour à partir du milieu des années 1990. L'objectif du Parc est alors de maintenir le dialogue entre les agents de terrain du Parc et les éleveurs et bergers. Il faut donc éviter, au moins dans un premier temps, les situations potentiellement conflictuelles.

Appliquant la même stratégie que celle adoptée pour le Parc national du Mercantour, il est également décidé, avec la Préfecture et la DDAF, que le Parc ne communiquera pas sur la

question du loup. Les agents reçoivent cependant une formation leur permettant de répondre aux questions d'ordre général posées par le public.

Le Parc a, dès le début des années 1990, fortement renforcé ses liens avec le monde agricole, en promouvant un programme de mesures agri-environnementales sur l'ensemble de son territoire<sup>98</sup>. Pour consolider encore ces liens, le Parc recherche activement à institutionnaliser ses relations avec ses partenaires agricoles. Ainsi il signe, dès 1998, une convention de partenariat avec les Chambres d'agriculture des Hautes-Alpes et de l'Isère. Cette convention définit quatre axes de développement : 1) le soutien au secteur agro-pastoral, dans un souci de respect de l'environnement et des paysages, 2) le développement de filières de transformation dans une optique de certification, 3) le soutien à l'installation d'agriculteurs ou le redéploiement d'activités agricoles, 4) le développement d'une coopération transnationale.

A cette même période, la problématique loup est intégrée dans les diagnostics pastoraux que le Parc réalise en collaboration avec le CERPAM et la FAI. Cette stratégie s'avère payante et lors de nos entretiens, les personnes interrogées au sein des organismes agricoles avouent avoir de bonnes relations avec le Parc, comme le montre cet extrait d'entretien : *« Avec les Ecrins, il y a une bonne entente. Nous sommes conventionnés avec eux. Mais on n'aborde pas le sujet du loup avec eux. Eux, ils ont un rôle très simple, ils disent qu'ils sont des protecteurs, parce que le loup est protégé par la loi. Mais leur méthode de travail est participative et consensuelle. Ils construisent autour de la table »*.

Il est aussi décidé avec les éleveurs de ne pas mettre en place un système de radio comme cela a été le cas dans le Vercors et le Queyras, car, d'après la direction scientifique, *« on en a discuté avec les éleveurs et ici les portables passent dans la grande majorité des cas »*. Ainsi, en 2003, l'EGAP monte une étude sur la possibilité d'utilisation des téléphones portables en estive (Parc national des Ecrins 2005b).

Le Parc a également travaillé avec l'association des bergers-salariés des Hautes-Alpes. Le Parc s'est beaucoup appuyé sur celle-ci dans ses débats pour amener une autre position du côté pastoral. Ils ont également réalisé en 2000, à la demande de l'association, une formation commune à destination d'agents du Parc des Ecrins et des bergers, financée par le programme LEADER du Parc. Cette formation porta sur plusieurs points (la biologie du loup, son

---

<sup>98</sup> L'historique de cet investissement de l'EGAP du Parc des Ecrins sur l'expérimentation des mesures agri-environnementales, ainsi que les relations avec les acteurs agricoles des Hautes-Alpes et de l'Isère, sont détaillés dans le chapitre suivant.

comportement de prédation, l'état d'avancée des populations, les mesures de prévention, les constats ou encore les diagnostics pastoraux) et un voyage d'étude dans le Mercantour fut organisé à cette occasion. Les relations se sont distendues par la suite, car, d'après le Président de l'association des bergers-salariés : « *le Parc national des Ecrins nous a beaucoup mis en avant* ».

En 1999, est réalisée une étude sur l'impact de l'arrivée des loups sur les exploitations ovines des Ecrins (Guével 1999). Cette étude propose de tester la vulnérabilité de deux types d'exploitation (petit élevage local ou transhumant) pour deux scénarii de faible et forte pression de prédation. Elle conclut qu'une forte prédation sur le système d'exploitation local remettrait fortement en cause sa viabilité et propose de démarrer une réflexion sur l'aide que pourrait apporter le Parc à celles-ci. D'après la direction scientifique, cette étude a contribué : « *à sceller le discours du Parc sur le sujet du loup. Le travail qu'on a mené en interne a servi à des partenaires proches. Ça sert de catalyseur, par exemple pour travailler sur les populations de galliformes* ». C'est donc durant cette période 1998-1999 que le Parc a forgé sa doctrine. En discutant son positionnement en interne : au sein de sa Commission thématique agricole puis au sein du Conseil d'administration. Comme l'illustre les propos du Président de la Commission agricole, qui est aussi vice-Président de la Chambre d'agriculture : « Les difficultés rencontrées pour se mettre autour d'une table et discuter trouvent leur origine dans le caractère passionné du débat. Mais certains responsables et gens de bonne foi ont malgré tout su préserver un débat, je pense en particulier à la commission agricole du Parc national des Ecrins que je préside et au Parc des Ecrins qui a su dialoguer avec les agriculteurs locaux et dépassionner le débat, même s'il existe toujours une opposition entre environnementalistes et agriculteurs et que l'on n'est pas arrivé à grand-chose s'agissant de mesures de protection » (Commission d'enquête parlementaire, 2003, Tome 2, Vol 1, p.243). La position adoptée est celle de l'ensemble du Parc, équipe technique et conseil d'administration. Elle met en avant la recherche d'un équilibre, même si ce positionnement sera difficile à tenir en cas d'intensification des problèmes, comme le montre, avec lucidité, les mots de son Directeur, Michel Sommier : « Nous avons deux raisons principales de nous sentir concernés par la question du loup. Premièrement, nous avons une mission de base importante en matière de conservation, de protection, de gestion des espaces et des espèces présentes sur le territoire. Il s'agit d'une approche cohérente, qui repose sur le même constat dressé par le Parc régional du Queyras : à partir du moment où le loup est présent sur le territoire, nous ne pouvons pas nous en désintéresser, il est de notre responsabilité de

participer à la gestion du problème. Deuxièmement, le Parc a une politique très ancienne de coopération avec le milieu pastoral, les bergers et les organisations socioprofessionnelles agricoles. [...] Ces deux raisons justifient la position de fond du Parc qui est la recherche de l'équilibre. Cette politique a été retenue et actée par le précédent conseil d'administration, dès que le Parc a été confronté au loup. Il s'agit d'une bonne politique, mais elle sera difficile à mettre en œuvre dès lors que le phénomène évoluera ». (Commission d'enquête parlementaire, 2003, Tome 2, Vol 1, p.236).

A partir de 2001-2002, les attaques se développent dans de nouveaux secteurs des Hautes-Alpes et de l'Isère (Clarée, Taillefer, Dévoluy, Briançonnais), sans qu'il soit toujours clair s'il s'agit ou non de loup. De plus, l'ONF et les gendarmes se désinvestissent de leurs missions de constats et de suivi. La direction de l'ONF, alors en pleine réforme et à qui l'Etat demande d'atteindre l'équilibre budgétaire, souhaite désormais faire payer cette prestation. Quant aux gendarmes, la montée en force du thème de l'insécurité dans l'agenda politique national diminue grandement leur marge de manœuvre dans le choix de leurs missions de terrain. De par la conjonction de ces deux facteurs, la quantité de travail, notamment au niveau des constats s'alourdit notablement pour le service de l'ONCFS. Cette forte augmentation de la charge de travail s'avère très destructurante et nuit aux autres missions des gardes de l'ONCFS<sup>99</sup>. Il est donc décidé, avec l'ensemble des partenaires des Hautes-Alpes, que le Parc réalisera dorénavant les constats sur l'ensemble du Parc, c'est-à-dire aussi en zone périphérique. Pour 2003, cette mission a consisté en la réalisation d'une vingtaine de constats pour l'ensemble du territoire du Parc, dont un tiers concernant des loups. Dans cet objectif, tous les agents du Parc non formés, suivent en 2002 une formation de base sur le loup, leur permettant en cas d'urgence d'être capable de réaliser un constat et d'apporter leur concours à l'éventuelle victime. Le Directeur du Parc décide également que les nouveaux gardes doivent se former sur le pastoralisme et l'agriculture de montagne afin que ses équipes gardent un lien très étroit avec le monde pastoral. En effet, la première génération de gardes, embauchée au sein de la population locale lors de la création du Parc, arrive à l'âge de la retraite. Elle se trouve progressivement remplacée par des agents recrutés par concours n'ayant pas forcément une grande connaissance du territoire où ils sont intégrés. En 2004, la mission de réalisation des constats a pris une place plus importante avec 41 constats réalisés par les gardes du Parc. Ces constats ont été faits principalement dans l'Oisans (17 dans le massif du Taillefer) et le

Valgaudemar (16 constats, loup en provenance du Dévoluy). Pour prendre en charge cette mission, l'EGAP a mis en place un centre d'appel pour les éleveurs victimes d'attaque.

L'accroissement de cette mission de constat dans l'activité du Parc se traduit par son inscription comme un des 20 objectifs prioritaires pour l'EGAP dans son programme d'aménagement 2005-2010 (Parc national des Ecrins 2005a).

Des gardes-moniteurs des Ecrins participent également depuis 2002-2003 aux grandes sorties hivernales de l'équipe du Queyras, afin de jouer la solidarité entre territoires.

L'étude de la stratégie d'anticipation d'un éventuel retour du loup mise en œuvre par l'équipe de gestion du Parc des Ecrins nous a permis de voir que celle-ci s'était concentrée sur trois axes :

- Premièrement, renforcer les liens du Parc avec le monde pastoral. Ceci s'est fait en instituant ses collaborations avec les organismes techniques agricoles et en continuant d'apporter une aide aux éleveurs et bergers (amélioration du confort des cabanes, achat de nourriture pour les chiens de protection),
- Deuxièmement, construire une position partagée par l'ensemble de l'équipe du Parc (direction, conseil d'administration et équipes de terrain) sur la politique à mener,
- Troisièmement, s'intégrer en deuxième ligne dans le dispositif départemental de gestion du loup des Hautes-Alpes, comme nous l'explique la direction scientifique : « *La DDAF est très leader sur la gestion du loup. Le Parc, nous, on est aux ordres de la DDAF. Le Parc et la DDAF ont de très bonnes relations. Nos patrons s'entendent bien. Que ce soit pour le suivi ou le constat, on n'est qu'un élément du dispositif. Les agents du Parc ne communiquent pas sur le loup, ça passe par la DDAF et la DIREN* ».

Ce troisième axe stratégique n'a pas que des avantages et provoque des tensions avec les partenaires du Parc, ceux qui se trouvent en première ligne. En effet, en se mettant au second plan l'équipe du Parc n'a pas été très active dans la mise en place des mesures de prévention, estimant que, d'une part, les risques étaient faibles sur les pâturages de la zone centrale, et que, d'autre part, ce n'était pas son rôle d'intervenir dans la zone périphérique. Cette position fait grincer des dents, par exemple à la DDAF :

« - Premier agent : *Je mets mon joker sur mon avis sur le travail du Parc des Ecrins.*

- Deuxième agent : *C'est l'un des seuls Parcs qui a eu une politique pastorale. Mais la direction a eu peur du loup. Le Parc avait commencé des réunions de concertation avec la DDAF, mais le Président a bloqué politiquement la concertation sur la prévention. Par exemple Traub [ancien Directeur du Parc<sup>100</sup>] était favorable aux panneaux sur les chiens de protection et Ollier [ancien Président du Parc<sup>101</sup>] a bloqué. Les Ecrins s'alignent sur le Mercantour, la nouvelle direction n'a pas de politique de prévention sur le loup. Mais, par contre, ici il y a des bonnes relations entre les gardes et les éleveurs ».*

Guével faisait également ce constat en 1999 : « Certains éleveurs constatent le manque de coordination qui semble exister entre les différents organismes gestionnaires du dossier loup dans le massif des Ecrins. [...] <sup>102</sup> Ce constat très clair vient du fait que dans la zone du Parc national, **aucun des acteurs ne souhaite se mettre en avant** [souligné par Guével]. Le Parc considère que le problème n'est pas particulier à son territoire et n'a aucune raison de l'être. Il ne souhaite pas être en première ligne mais accepte de travailler en collaboration avec la DDAF qui a reçu délégation de la Préfecture pour gérer le dossier. La profession agricole est, quant à elle, réticente pour que le Parc intervienne sur le thème. La DDAF doit pour sa part s'occuper du reste du Département et considère que le Parc, avec notamment son budget LEADER « retour de la Grande Faune » qui lui a été accordé, peut assurer le financement de certaines mesures. Le CERPAM est en quelque sorte dans la même position que la DDAF. Il travaille beaucoup sur le Queyras mais n'a pas les moyens techniques et humains d'être présent sur l'ensemble du Département. Sur le territoire du Parc, il compte également sur des initiatives de ce dernier, d'autant plus qu'un budget est prévu pour l'expérimentation de moyens de prévention ». Il semble donc que sur ce point, les choses n'aient pas évolué.

---

<sup>100</sup> Philippe Traub a été Directeur du PNE de 1990 à 2001, date à laquelle il a pris la direction du Parc national de la Vanoise. Il est unanimement reconnu comme l'un des moteurs du rapprochement du Parc avec les collectivités locales et les acteurs socio-professionnels.

<sup>101</sup> Patrick Ollier a été Président du PNE de 1993 à 2001. Il a été depuis élu Maire de Rueil-Malmaison. Il a été également rapporteur à l'Assemblée nationale de la proposition de création de la commission d'enquête parlementaire sur le retour du loup en France.

<sup>102</sup> Pour alléger le texte principal, nous mettons en note le témoignage de l'éleveur cité par Guével : « Par exemple, moi j'ai pas de quartier équipé au mois d'août. On m'a dit, on mettra une cabane lorsqu'une meute sera installée, mais ici y'aura jamais une meute installée, y'aura des individus errants. Le problème, c'est qu'on parle à la DDA, la DDA nous renvoie au CERPAM, le CERPAM au Parc, on tourne en rond là-dedans ! Alors au bout d'un moment on se cogne dans les murs. Alors il faudrait coordonner tout ça, il faudrait ... tu vois un peu, chacun se renvoie la balle » (Guével, 1999, p.75).

### 2.4.c La gestion du retour du loup dans les Pyrénées, l'exemple de la Réserve naturelle de Nohèdes.

Ce sixième exemple, d'une équipe de gestion d'espace naturel protégé, confrontée à la gestion du dossier loup est une synthèse du travail d'investigation et d'analyse mené par un collègue de notre équipe de recherche, Farid Benhammou, et d'un agent de l'ONCFS, Olivier Salvador (Benhammou et Salvador 2003; Salvador 2003).

La Réserve naturelle de Nohèdes (Cf. carte 15) est créée en 1986 pour protéger un territoire de 2000 ha, particulièrement riche en biodiversité (la présence du lynx y est aussi supposée). Elle s'intègre dans un réseau d'une dizaine de Réserves au sein de la Confédération des Réserves naturelles Catalanes. Depuis sa création, la gestion de la Réserve a été organisée en partenariat avec les acteurs locaux. Signe de cette bonne entente, la mise en place de Natura 2000 n'a pas rencontré les oppositions traditionnelles en milieu rural.



Carte 15 : Carte positionnant la Réserve de Nohèdes parmi les différentes Réserves catalanes.

Le pastoralisme de ce territoire est caractérisé par des élevage ovins viande dominant, bien que des troupeaux de bovins allaitants s'installent. Dans toute cette région, la pression pastorale n'a fait que diminuer depuis un siècle et la Réserve n'échappe pas à cette tendance. Ainsi, sur la zone d'estive de la Réserve, le nombre de troupeaux est passé d'une petite

vingtaine dans les années 1920 à une petite poignée aujourd'hui, essentiellement des retraités et un néo-rural, et le cheptel a diminué de 3 000 à 1 100 têtes sur la même période.

Dès 1992, l'éleveur principal de la zone est confronté à des problèmes de prédation, environ 5 bêtes tuées par an, sur un total de 300 mères. Cette pression se maintient à ce niveau sur la période 1992-1995 et l'éleveur, et son groupement pastoral, soupçonne le lynx d'en être possiblement le responsable. Pour les gestionnaires de la Réserve et l'ONCFS, qui ont mené enquête, il s'agit plus vraisemblablement de chiens. A partir de 1996, la prédation change de nature, les dégâts augmentent et les attaques sont discrètes. Ainsi, entre 1996 et 1998, 35 puis 25 brebis sont tuées chaque année. Des agents de l'ONCFS et de la Réserve (un emploi-jeune) mettent alors en place un suivi de terrain qui laisse à penser que le loup pourrait être à l'origine de ces déprédations. Les indices récoltés sur le terrain à l'automne-hiver 1998 sont envoyés au laboratoire d'analyse du réseau loup et celui-ci confirme, au début 1999, qu'il s'agit bien de loups, mais d'origine italienne et non espagnole comme on aurait pu le croire<sup>103</sup>.

L'annonce de l'arrivée d'un loup italien dans les Pyrénées fait sensation et la presse nationale s'empare de cette nouvelle, tandis que les syndicats agricoles locaux (le syndicat ovin catalan et la Confédération paysanne des Pyrénées orientales) se positionnent contre la cohabitation et prônent le refus des mesures de protection. Le fait qu'il s'agisse d'un loup typé italien favorise également les rumeurs de lâchers clandestins, envenimant encore la situation. Le militantisme environnemental favorable au loup et à la cohabitation provient des accompagnateurs de montagne. Cette position permet aux agents de l'ONCFS et de la Réserve de ne se placer que sur un plan technique.

Dans ce contexte conflictuel, l'éleveur décide tout d'abord de ne pas prendre les mesures de protection, entre 1996 et 1997. Voyant que cette position ne change en rien son problème, il décide finalement de se protéger. Mais si la présence d'un individu est reconnue par le Ministère de l'Environnement, la présence de l'espèce, elle, ne l'est pas. Le Ministère considère qu'il s'agit d'un loup erratique et propose à l'éleveur de se rapprocher du Plan Ours, géré par la DIREN Midi-Pyrénées. Celui-ci refuse, arguant avec pertinence que les

---

<sup>103</sup> Des indices de loups de souche italienne ont été retrouvés dans le Massif Central en 1997 et 1999, les loups des Pyrénées ont donc sans doute emprunté le même trajet, des Alpes de l'ouest au Pyrénées en passant par le Massif Central.

contraintes causées par la prédation d'un ours ou d'un loup ne sont pas les mêmes<sup>104</sup>. La DDAF des Pyrénées –Orientales, quant à elle, ne s'investit pas sur ce dossier. Finalement, une solution est trouvée par l'intermédiaire d'une coalition entre les acteurs environnementaux de terrain (ONCFS et Réserve), le Maire de Nohèdes (éleveur bovin), le SIME (Service inter-Chambres d'agriculture Montagne Elevage) et la Sous-Préfecture de Prades. Comme la Réserve est un site pilote Natura 2000 et que le loup est une espèce prioritaire au titre de la Directive Habitat, des fonds sont finalement débloqués pour financer un aide-berger et des compléments de financement. La mairie apporte également des moyens, ce qui permet d'acheter des cabanes de chantier, afin que le berger puisse rester au plus près de bêtes. A partir de 1998, une garde rapprochée est introduite et facilitée par l'intégration de l'aide-berger et de chiens de protection. L'année suivante, des clôtures électrifiées sont également achetées, financées par le groupement pastoral auquel appartient l'éleveur<sup>105</sup> et le SIME apporte son aide technique.

La mise en place des mesures de protection portent leur fruit et à partir de 1999, les problèmes de prédation sont quasiment nul (2 brebis tuées en 1999 et aucune en 2000).

Pourtant, le règlement apparent du problème de prédation de cet éleveur n'a pas été exempt de faiblesse. En effet, le retard dans la diffusion des résultats d'analyses des indices et les erreurs effectuées dans la majorité des constats de prédation ont fait qu'au final peu des brebis tuées ont été indemnisées. De même, les dépenses engagées par le groupement pastoral n'ont pas été remboursées par la DIREN, alors que ces mesures l'étaient théoriquement dans le cadre du Life Loup, ce qui a nuit dans les relations entre l'éleveur et les administrations.

A partir de 2000, les indices de loups n'ont plus été observés dans les Pyrénées. Mais, en 2003, des indices de présence du loup sont signalés sur le massif du Carlit (également dans le Pyrénées-Orientales).

Dans cet exemple de la Réserve naturelle de Nohèdes, la présence d'une équipe de gestion a joué au moins trois rôles positifs sur la gestion de l'arrivée du loup et de ses effets sur le pastoralisme :

---

**104**

L'ours est un omnivore, consommant majoritairement des végétaux, tandis que le loup a une alimentation quasi exclusivement carnée. De plus l'ours hiverne entre l'automne et le printemps, tandis que le loup peut attaquer toute l'année dès lors que le troupeau est sorti.

- Elle a permis de disposer de personnel de terrain (un agent ONCFS et un emploi-jeune) qui ont réalisé le suivi, permettant d'avérer la présence du loup dans le massif de Nohèdes et donc d'enclencher le processus de protection du troupeau et d'indemnisation (même si ce dernier s'est montré défaillant).
- Elle a permis, du fait du classement de la Réserve en zone Natura 2000, de faire financer une partie des mesures de prévention, et donc d'offrir une alternative après le refus de l'éleveur d'intégrer le plan ours.
- Elle a facilité la collaboration entre les acteurs locaux, ceux-ci ayant déjà l'habitude de travailler en commun dans le cadre de la Réserve et de Natura 2000.

#### **2.4.d Le Parc national de la Vanoise. Un dossier géré par les acteurs agricoles, du fait de la présence des loups en dehors du territoire du Parc.**

Nous n'avons pas mené une enquête très approfondie sur la gestion du retour du loup par l'équipe de gestion du Parc national de la Vanoise. En effet, des quelques entretiens que nous avons pu effectuer en Savoie (DDAF, Société d'économie alpestre et Parc national) et de la littérature disponible (Mauz 2002b), il ressort que depuis 1997, date à laquelle les premiers indices de loups ont été relevés en Savoie, l'équipe du Parc national de la Vanoise a toujours souhaité se mettre au second plan dans la gestion de ce dossier dans le Département. Nous n'esquisserons donc qu'un historique rapide de la gestion du retour du loup dans ce Département.

La Savoie est un important Département pastoral, avec 950 unités pastorales, pour 160 000 ha. L'élevage bovin y tient une part importante, notamment les vaches laitières à destination fromagère pour des produits à forte valeur ajoutée (fromage de Beaufort). L'élevage ovin est constitué en grande majorité par des transhumants, puisque sur les 131 000 ovins du Département, 110 000 viennent de la transhumance. Deux appellations d'origine, agneaux d'alpages et agneaux de l'Adrets permettent de bien valoriser une partie de cette production.

La Savoie est confrontée au retour du loup depuis 1997, date des premières attaques en Haute-Maurienne. Mais les professionnels savoyards s'étaient préparés à ce retour, car dès 1995, ils

---

**105** Le groupement pastoral dans lequel se trouve l'éleveur réunit également des petits éleveurs et retraités possédant quelques brebis.

avaient été prévenus de la présence du prédateur en Italie, dans le Val de Suze, par les vétérinaires de cette région. Ainsi, à l'été 1997 étaient organisées des réunions d'information auprès des professionnels de la faune sauvage et domestique. L'exemple du Mercantour sert une fois de plus de repoussoir et provoque une forte mobilisation des acteurs locaux pour sensibiliser les différentes parties à l'arrivée probable du prédateur. Dans ce contexte, l'équipe du PN Vanoise travaille très tôt à l'élaboration d'un groupe de coordination départemental réunissant toutes les administrations. Par cette stratégie l'équipe du Parc national cherche à mettre en avant d'autres acteurs dans la gestion de ce dossier, comme la DDAF. Le fait que les loups soient d'abord repérés dans la zone périphérique du Parc, puis sur l'extrémité nord du massif de Belledonne, a pour conséquence que la gestion du dossier incombe à la DDAF et non à l'équipe du Parc (Mauz 2002, p.363-365). Au même titre que le Parc national des Ecrins, la zone centrale du Parc national de la Vanoise est située en très haute altitude et ne semble a priori pas propice à l'installation d'une meute de loups. Par contre certains biotopes favorables existent en zone périphérique, notamment sur le versant tarentais.

Comme la prédation se situe essentiellement hors du massif de la Vanoise, ce sont la DDAF et la Société d'Economie Alpestre (la SEA est un organisme technique pastoral) qui se sont mobilisées, dès 1998, pour mettre en place les mesures de protection sur le versant savoyard du massif de Belledonne. Ces deux acteurs adoptent une stratégie de collaboration forte et œuvrent de pied ferme pour la protection des troupeaux. Une fois de plus l'expérience du Mercantour et de la stérilité d'une opposition frontale de la part de la profession agricole fait que la SEA décide d'adopter une stratégie de collaboration forte avec la DDAF<sup>106</sup>. A l'estive 1999, la DDAF et la SEA procèdent donc de concert à une expérimentation portant sur neuf unités pastorales du massif de Belledonne, afin de mettre en place les mesures de protection et les évaluer en terme d'efficacité et de coûts. A l'initiative de la DDAF est menée une étude sur les différents coûts liés à la prédation du loup. Suite à cette étude, une indemnité compensatrice des surcoûts est mise en place par le Département (pertes directes et indirectes). Ils entreprennent également la création d'une association chargée de former et d'employer des jeunes devant servir d'aide-berger. Cette collaboration avec les éleveurs de Belledonne aboutit rapidement à la mise en place des mesures de protection (parcs de nuit, chiens de protection et aide-berger) et à la construction de cabanes. Comme dans les Hautes-Alpes, l'habitude du travail en commun avec les éleveurs aide à la rapide mise en place du

---

<sup>106</sup> Les professionnels savoyards sont d'ailleurs allés passer trois jours en 1997 dans les Alpes Maritimes pour voir comment était géré le dossier.

dispositif de prévention. En témoignent ces propos d'un Chargé de mission pastoralisme : « Lors des premières attaques en 1997, on a eu la chance de bien connaître les trois éleveurs touchés. Nous sommes alors allés voir ce qui se faisait dans le Mercantour. Pendant trois jours, on a rencontré les agents du Parc, les techniciens agricoles, les éleveurs. On a observé les problèmes et on s'est demandé comment les résoudre. Dès 1997, les éleveurs ont pris les chiens de protection. En 1998, il y a eu des attaques en Maurienne, alors on a commencé à réfléchir avec les éleveurs pour voir comment on pouvait faire avec eux. Il y avait une opposition syndicale forte, mais on a pris le dossier par le côté technique et pastoral. En plus on avait la chance de connaître les exploitants ovins. Alors on l'a géré en disant, pour nous c'est une contrainte supplémentaire, comment peut-on faire ensemble pour que ça se passe bien ? A partir de ça on a mis en place les mesures de prévention et la construction de cabanes sur le budget amélioration pastoral ».

A l'époque de nos entretiens, c'est-à-dire à l'hiver 2003, le niveau des attaques avait fortement régressé depuis 1999. Ainsi, cinq constats d'attaques avaient été réalisés par l'ONCFS pour 21 victimes en 2002 pour l'ensemble de la Savoie (Direction de la Nature et des Paysages 2003).

Un ingénieur pastoral nous esquisse alors un bilan de cette politique : « Depuis 1999, on a une baisse importante des attaques, sans qu'on sache clairement s'il faut l'attribuer à la mise en place des mesures de protection ou au braconnage. Aujourd'hui, il ne reste plus que deux alpages sensibles, et l'un deux a été abandonné. Il reste quelques éleveurs mécontents, notamment un transhumant qui a eu un gros dérochement. Les éleveurs se sont principalement mobilisés par rapport aux surcoûts dus à la protection. Du coup, on a fait une étude sur les surcoûts avec la DDAF et sur l'impact du loup sur les petits troupeaux. Le débat n'est plus très exacerbé en Savoie, car la SEA et la DDAF se sont mouillées dès le départ. L'arrivée de l'animateur pastoral Life à la DDAF a permis de réorganiser la répartition des rôles et donc de les clarifier. L'animateur est très important pour le suivi des chiens, notamment pour diminuer l'agressivité vis-à-vis des touristes. Finalement le loup a eu un effet positif, car il a mis en avant l'élevage ovin dans son ensemble. Il a permis de mettre du monde dans les alpages. Par exemple, on a financé des cabanes en Tarentaise, alors que la présence des loups n'était pas avérée ». En effet, la stratégie de la DDAF et de la SEA consiste à jouer la carte de l'accompagnement de la filière et pour cela ils cherchent à mettre en place les mesures de prévention dans les alpages potentiellement exposés mais où la prédation n'est pas encore avérée. Cette stratégie se trouve pour l'instant encore limitée par

l'importance des coûts pour mettre en œuvre ces moyens de protection et pour les petits élevages ovins locaux qui n'ont pas les moyens de prendre un berger.

Dans le dispositif de gestion mis en place en Savoie, l'équipe du Parc national est habilitée pour faire les constats en zone centrale, mais son principal rôle est de participer à la réalisation du suivi hivernal sur l'ensemble du territoire du Parc.

Depuis l'hiver 2004-2005, l'installation permanente de deux nouvelles meutes en Savoie, sur les massifs du Thabor-Galibier (dans la continuité de la vallée de la Tarentaise) et de Haute-Maurienne-Vanoise a, ou devrait, sans doute modifier la partition des rôles, telle que nous venons de la décrire. Il semble donc que l'équipe du Parc de la Vanoise doive désormais s'impliquer de manière plus importante dans la gestion du retour de ce prédateur. Mais nous n'avons pas eu le temps d'effectuer les investigations nécessaires à l'observation de ces changements.

Ce dernier exemple met en avant trois points déjà soulevés lors de nos autres recherches et analyses de terrain :

- Le rôle important des Alpes-Maritimes comme modèle repoussoir dans la définition d'une politique de gestion du retour des loups, dans les autres Départements concernés.
- L'importance première de l'implication des DDAF et organismes techniques pastoraux pour une gestion satisfaisante des contraintes techniques posées par le retour du prédateur aux éleveurs ovins. Cette implication permet de surmonter les réticences des éleveurs concernés et de contourner les oppositions des OPA sur la mise en place des mesures de protection.
- L'implication des EGAP dans les dispositifs de suivi et de réalisation des constats, lorsque le loup n'est pas présent de manière permanente sur leur territoire, et surtout la volonté de ne pas être exposé au premier plan dans l'organisation de la gestion de ce dossier pour ne pas se retrouver dans la position du Parc national du Mercantour.

Cette seconde section nous a permis d'exposer nos travaux de terrain sur les différents rôles joués par les équipes des espaces protégés alpins dans la gestion du retour du loup. Dans la section suivante, nous allons faire un premier croisement entre ces cas de terrain et le cadre théorique élaboré au second chapitre.

### **3. Quelle intégration des intérêts sectoriels pastoraux au sein des EGAP confrontées au retour des loups ?**

L'objet de cette troisième partie est de faire un premier retour théorique sur les apports de nos différentes recherches de terrain sur l'intégration des intérêts des acteurs territoriaux par les équipes de gestion des aires protégées. Comme nous l'avons déjà noté dans le second chapitre de cette thèse, l'action de gestion de l'environnement est stratégique. Elle est stratégique dans le sens qu'elle doit surmonter les réticences, voire les oppositions, qu'elle engendre. L'exemple de la gestion du retour des prédateurs ne déroge pas à cette logique. Des acteurs y sont opposés et ce du niveau local au niveau international. L'action des acteurs d'environnement qui souhaitent qu'une population viable de loups s'installe en France est donc stratégique, elle doit surmonter l'opposition des acteurs, que ce soit sur le terrain (mise en place des mesures de protection, réduction du braconnage, etc.) ou au niveau national (remise en cause du statut de protection de l'espèce). Les EGAP ne sont qu'un des acteurs au sein de la filière environnementale, elles ne sont pas seules à œuvrer en faveur des loups. Mais leur action demeure cependant profondément stratégique puisqu'elles doivent dépasser l'opposition des éleveurs, bergers, organisations agricoles et plus généralement des acteurs opposés à la présence lupine.

L'objet de cette section est donc de comparer les différentes stratégies employées par les EGAP pour gérer la colonisation, ou l'errance, des loups sur leur territoire et les problèmes que celle-ci cause aux activités pastorales. Pour cela, nous mettrons tout d'abord au point un cadre d'analyse qui permet de comparer ces stratégies entre elles. Ce cadre nous permettra de mettre en lumière cinq perspectives du contexte d'action qui influent fortement sur les choix stratégiques possibles pour les EGAP : situation de gestion éco-pastorale, contexte éco-politique du territoire, organisation interne, organisation et dynamique de la filière agricole, organisation et dynamique de la filière environnementale et enfin organisation et dynamique des acteurs intégrateurs.

Nous verrons aussi que leurs stratégies changent au cours du temps, en fonction des évolutions de ces cinq perspectives du système d'action concret. Il découle de ces deux résultats de recherche que la comparaison des différentes stratégies appliquées par les EGAP n'a de sens que sur une période donnée et qu'après avoir mis en évidence les contextes dans chacune de ces cinq perspectives.

### **3.1 Un cadre d'analyse pour comparer les différentes stratégies employées par les EGAP.**

Au fur et à mesure de la réalisation de nos enquêtes de terrain, il est devenu de plus en plus évident que le contexte général dans lequel étaient plongées les équipes de gestion des espaces protégés contraignait fortement les choix stratégiques que celles-ci pouvaient faire. Ce n'est qu'avec l'écriture et l'effort de mise en forme, de sélection des faits à laquelle elle nous oblige, qu'il nous a semblé qu'on pouvait extraire de ces histoires un nombre limité de structurations du contexte général permettant d'expliquer en grande partie les stratégies employées par les EGAP et leurs évolutions dans le temps. Ainsi, si les stratégies des EGAP sont assujetties en grande partie au contexte territorial et national dans lequel elles jouent, il nous est apparu intéressant d'élaborer un cadre d'analyse qui puisse nous permettre de mettre en évidence comment ont interagi ces éléments de contexte entre eux, d'une part, et sur les choix stratégiques des EGAP, d'autre part.

Nous avons déjà utilisé implicitement ce cadre dans la formalisation de l'écriture de nos cas de terrain, en présentant, avant l'analyse historique de l'action des EGAP, les différents éléments de contexte territorial de l'EGAP : à la fois au niveau pastoral (type d'élevage, existence d'une politique pastorale départementale, nombre d'unités pastorales concernées par la prédation, réaction des éleveurs et bergers) et écologique (présence ou non d'habitats favorables à l'installation d'une ou plusieurs meutes de loups, dynamique de la population). Puis dans l'écriture même des histoires des actions des EGAP pour gérer les conséquences de la présence des loups, il nous est apparu important de faire ressortir :

- l'organisation interne des EGAP : missions, moyens humains et matériels disponibles, existence de conflits internes, etc.
- le positionnement et les actions des différents acteurs au sein de la filière environnementale (et leurs évolutions): Ministère de l'Environnement, DIREN, ONCFS, ONF, associations de protection de la nature, scientifiques.
- le positionnement et les actions des différents acteurs au sein de la filière pastorale (et leurs évolutions) : association des bergers, syndicats d'éleveurs ou agricoles (OPA), organismes techniques pastoraux (OTP), DDAF et Ministère.
- le positionnement et les actions des acteurs intégrateurs (et leurs évolutions): Commission européenne et Préfet. Dans notre modèle, les décisions du gouvernement n'apparaissent pas car nous estimons que lorsqu'il effectue un arbitrage, celui-ci est traduit dans les décisions des Ministères chargés de l'environnement et de l'agriculture.

L'agrégation sous forme de tableau de ces structurations du contexte donne une matrice formelle qui permet de regrouper et mettre en relief cinq perspectives que nous estimons déterminantes dans la formation de l'objectif stratégique de l'équipe de gestion (figure 18). Cette structuration est inspirée du travail de Gaudefroy de Mombynes et Mermet (Gaudefroy de Mombynes et Mermet 2003). Sous le terme d'"objectif stratégique", tel que nous venons de l'employer, nous voulons décrire l'axe principal d'action adopté par l'équipe de gestion dans son ensemble. A l'instar de la « grande stratégie », mise en évidence par Luttwak (1987) dans son ouvrage sur l'analyse de la politique d'expansion territoriale romaine, le terme d'objectif stratégique synthétise donc la pensée stratégique qui guide l'action de l'EGAP. Il nous paraît intéressant de reprendre l'idée avancée par Luttwak d'une grande stratégie qui guide l'ensemble des actions des individus au sein de l'organisation et qui se compose de trois pôles : un pôle identitaire (qui regroupe sous ce terme la personnalité des chefs, l'identité de l'organisation, ces moyens, ces tensions internes, etc.), un pôle contextuel (qui regroupe les opportunités et contraintes de l'environnement) et un pôle des actions mises en œuvre. Or nous retrouvons précisément ces trois pôles dans nos récits de terrain : 1) des équipes de gestion à l'identité bien marquée (périmètres d'action, missions, moyens, organisation interne, personnalité des dirigeants), 2) des évolutions plus ou moins importantes du contexte territorial (colonisation d'une ou plusieurs meutes de loups, ayant des conséquences plus ou moins importantes sur l'élevage ovin) et des relations entre les acteurs au niveau du système d'acteurs départemental et 3) des actions mises en œuvre pour gérer les conséquences du retour des loups sur leur territoire. Cependant, par rapport à Luttwak, nous avons éprouvé le besoin de dissocier trois composantes au sein du contexte territorial. Tout d'abord, l'état et les évolutions du contexte territorial sur les plans écologique et pastoral. En effet, la nature même du problème d'environnement à gérer, ici l'installation d'une population de loups et ses interactions avec les activités pastorales, imprime sa marque à la gestion qui en est faite. Ensuite, le positionnement et les actions des acteurs au sein de la filière environnementale et finalement le positionnement et les actions des acteurs au sein de la filière agricole.

Ces trois pôles se combinant pour former l'objectif stratégique de l'EGAP, il n'est pas facile de décider comment les ordonner. Pour une période donnée, le tableau stratégique se lit de haut en bas. Il nous a semblé intéressant de commencer par mettre en premier les éléments de contexte écologiques et pastoraux car ils tiennent une part importante dans la compréhension de l'objectif stratégique adopté. Par exemple, la colonisation des loups de territoires adjacents entraîne souvent la mise en place d'une stratégie d'anticipation, ou encore, la présence de

loux erratiques sur le territoire des Parcs nationaux des Ecrins et de la Vanoise provoque leur participation en seconde ligne au dispositif de gestion départemental. Nous avons choisi de mettre en seconde place l'organisation interne de l'EGAP (missions, relations entre les différents niveaux organisationnels de l'EGAP, embauche, démission, identité) et les actions qu'elle met en œuvre. Puis nous présentons les actions et stratégies des acteurs de la filière environnementale et agricole et des acteurs intégrateurs.

Nous avons ensuite synthétisé sous forme de tableau l'histoire des stratégies adoptées par chaque EGAP. Dans ce tableau, chaque colonne représente une période donnée, durant laquelle nous considérons qu'il existe un objectif stratégique de l'EGAP stable qui peut être identifié (même si cet objectif est en partie reconstruit par le chercheur). Cet objectif, nous l'avons élaboré à partir de nos entretiens et de nos lectures des documents provenant des EGAP. En effet, il apparaît souvent à l'écrit ou à l'oral un objectif stratégique auquel se réfère explicitement les acteurs : la position de médiateur du Queyras, la volonté de se décharger de la gestion du dossier loup pour le Mercantour en sont deux exemples.

Ce cadre nous a permis de réaliser pour chacune des sept études de terrain, un tableau synthétique d'une page (deux pour l'historique stratégique de l'EGAP du PN du Mercantour), ce qui selon nous rend plus facile la comparaison des stratégies adoptées par chaque EGAP par rapport aux seuls récits.

<b>Période considérée : 1995-1997</b>	<b>Période considérée : 1997-1999</b>
<b>Objectif Stratégique :</b>	<b>Objectif Stratégique :</b>
<b>Contextes :</b> - <u>Ecologique</u> : - <u>Pastoral</u> :	<b>Contextes :</b> - <u>Ecologique</u> : - <u>Pastoral</u> :
<b>Organisation interne :</b>	<b>Organisation interne :</b>
<b>Filière environnementale :</b> <u>Ministère de l'Environnement</u> : <u>DIREN</u> : <u>ONCFS</u> : <u>ONF</u> : <u>APN</u> : <u>Scientifiques</u> :	<b>Filière environnementale :</b> <u>Ministère de l'Environnement</u> : <u>DIREN</u> : <u>ONCFS</u> : <u>ONF</u> : <u>APN</u> : <u>Scientifiques</u> :
<b>Filière agricole :</b>	<b>Filière agricole :</b>

<u>Ministère de l'agriculture :</u> <u>DDAF :</u> <u>OPA :</u> <u>OTP :</u> <u>Association de bergers :</u>	<u>Ministère de l'agriculture :</u> <u>DDAF :</u> <u>OPA :</u> <u>OTP :</u> <u>Association de bergers :</u>
<b>Acteurs intégrateurs :</b> <u>Commission européenne :</u> <u>Préfets :</u> <u>Maire :</u>	<b>Acteurs intégrateurs :</b> <u>Commission européenne :</u> <u>Préfets :</u> <u>Maire :</u>

**Figure 18 : Tableau d'analyse de la stratégie des EGAP.**

**Tableau de synthèse des stratégies adoptées par l'équipe du Parc national du Mercantour**

<b>Période : 1991-1992</b>	<b>1992 – mi-1993</b>	<b>mi 1993 - mi 1994</b>	<b>Mi 1994 -1996</b>
<b>Objectif stratégique PNM : préparer un retour potentiel des loups</b>	<b>Vérifier la colonisation et préparer la cohabitation</b>	<b>Mettre en place un dispositif de cohabitation</b>	<b>Gérer la crise</b>
<p><b>Contextes :</b>  <u>Ecologique</u> : Expansion de la population lupine italienne. Conditions écol. favorables dans Mercantour  <u>Pastoral</u> : Bp d'unités potentiellement concernées. Elevage ovin complexe. Pas de politique pastorale départementale</p>	<p><u>Eco</u> : 2 loups observés dans le vallon de Mollières (Vésubie)  <u>Past</u> : Quelques éleveurs locaux concernés par la prédation. Faible nombre d'attaques et de victimes.</p>	<p><u>Eco</u> : 1 meute installée  1 meute en colonisation  <u>Past</u> : Augmentation des problèmes de prédation et du nombre d'éleveurs concernés. (+/- 25 unités pastorales)  Refus des barèmes</p>	<p><u>Eco</u> : 2 meutes installées  2 meutes en colonisation  <u>Past</u> : 3 vallées concernées (+/- 45 unités pastorales).  193 attaques et 796 victimes.  Refus des mesures de protection</p>
<p><b>Organisation interne :</b>  Un Parc à l'histoire mouvementée.  Conflits entre gardes et direction.  Politique pastorale au ralentie.  Tensions entre direction et CA.  Tensions entre gardes et acteurs locaux</p>	<p>Embauche d'une scientifique  Tensions entre direction et CA  Conflits entre gardes et direction  Démission du Directeur  Politique de protection des loups</p>	<p>Embauche des Directeurs, dir. scientifique et trois chercheurs.  Conflits gardes et technicien  Evitement direction- CA.  Retour des loups vu comme une récompense des efforts</p>	<p>Evitement direction-CA  Affirme la nécessité de protéger le loup et d'aider au maintien du pastoralisme.  Conflits gardes-bergers.</p>
<p><b>Filière Environnementale :</b>  <u>Ministère</u> : Demande au Directeur du Parc de s'informer auprès des chercheurs italiens.  <u>DIREN</u> : -  <u>ONCFS</u> : -  <u>APN</u> : -  <u>Scientifiques</u> : -</p>	<p><u>Min</u> : Décret classe le loup en espèce protégée. Organise la communication avec APN.  <u>ONC</u> : Transmet les acquis du réseau lynx.  + contacts internationaux  <u>APN</u> : Scoop Loups  <u>Scient</u> : Recherche info loups</p>	<p><u>Min</u> : Nomme la nouvelle directrice.  Soutien cohabitation.  <u>ONC</u> : Aide mise en place dispositif suivi et constat  <u>APN</u> : Pression en faveur de la protection de l'espèce.  <u>Scient</u> : Connaissances</p>	<p><u>Min</u> : Mission de concertation.  Monte un dossier LIFE loup.  <u>ONC</u> : idem  <u>APN</u> : pression pour le maintien du statut de protection.  Critiques le pastoralisme ovin des Alpes-Maritimes</p>
<p><b>Filière agricole :</b>  <u>Ministère</u> : -  <u>DDAF</u> : -  <u>OTP et OPA</u> : Faible intérêt envers la filière pastorale ovine.  Concurrence entre Chambre d'agriculture et agriculture 06.</p>	<p><u>Min</u> : -  <u>DDA</u> : Stratégie d'évitement  <u>OTP et OPA</u> : Ouverts. Négocient les barèmes d'indemnisation</p>	<p><u>Min</u> : -  <u>DDA</u> : Evitement  <u>OPA et OTP</u> : Critiques les mesures de protection (chiens) et la dégradation des conditions de gardiennage.</p>	<p><u>Min</u> : Mission Lambert  <u>DDA</u> : Evitement  <u>OPA et OTP</u> : Refus de la cohabitation et des mesures de protection. Manifestations.  Polémique réintroduction volontaire</p>
<p><b>Acteur intégrateur :</b>  <u>Commission Européenne</u> : La Directive Habitats classe le loup en espèce protégée</p>	<p><u>Com. Eur</u> : -  <u>Préfet</u> : Mesures de protection des civils</p>	<p><u>Com.Eur</u> : -  <u>Préfet</u> : -</p>	<p><u>Com.Eur</u> : Accepte de financer un programme Life loup  <u>Préfet</u> : -</p>

**Tableau de synthèse des stratégies adoptées par l'équipe du Parc national du Mercantour**

1997 -1998	1998-2002	2002-2005
<b>Se dégager de la gestion du dossier loup</b>	<b>Rétablir le dialogue avec les élus et le monde pastoral</b>	<b>S'impliquer plus encore dans une politique pastorale</b>
<p><u>Eco</u> : 4 meutes installées dans le Mercantour  <u>Past</u> : +/- 85 unités pastorales concernées/prédation.                      Stabilisation du nombre d'attaques et de victimes à 200 attaques et 800 victimes                      Problèmes de prédation sortent de la zone centrale                      Qqs éleveurs acceptent des mesures de protection.</p>	<p><u>Eco</u> : Stabilisation du nombre de meute à l'échelle du massif du Mercantour  <u>Past</u> : Taux de prédation reste stable.                      Les éleveurs s'équipent peu à peu en mesure de protection.</p>	<p><u>Eco</u> : Colonisation d'une nouvelle meute, en zone périphérique (Haut Var, Haut Verdon).  <u>Past</u> : Majorité des éleveurs s'équipent progressivement. Taux de prédation stable.</p>
<p>Changement de Directeur du PNM, chargé d'améliorer le dialogue avec le CA.                      Débat entre direction et CA sur la réorientation de la politique du Parc national.                      Demande des gardes d'être dessais mission constat                      Diminution de moitié de la pression de suivi Loup</p>	<p>Embauche de deux gardes spécialisés constats. Le chef de secteur Haut-Var est chargé de la mission pastoralisme.                      Collaboration entre direction et CA.                      Choix d'une politique du Parc orientée vers le développement territorial.</p>	<p>2002 : Embauche d'un Chargé de mission agricole et forêt. Collaboration avec acteurs agricoles. Collaboration Direction - CA                      Tensions entre Directeurs et chefs de secteur                      2004 : Changement de Directeur                      2005 : Changement de Président.</p>
<p><u>Min</u> : Réorganise le dispositif de gestion Loup national et départemental grâce au Life.                      La directrice du PNM devient directrice de la DNP.  <u>DIREN</u> : Assure la communication.  <u>ONC</u> : Participe au suivi sur le territoire du PNM                      Anime réseau loup, emploie 2 scientifiques du PNM  <u>APN</u> : Pression au niveau national</p>	<p><u>Min</u> : Monte un second projet Life.                      Définisse nouvelle stratégie PNM  <u>DIREN</u> : communication et coordination entre DDAF.  <u>ONC</u> : idem.  <u>APN</u> : Opposition au protocole de tir.</p>	<p><u>Min</u> : Mise en place difficile de l'après Life.                      Négociation plan de gestion loup 2004-2008  <u>DIREN</u> : idem  <u>ONC</u> : idem  <u>APN</u> : Négociations plan de gestion loup 2004-2008</p>
<p><u>Min</u> : Evitement  <u>DDAF</u> : prend en charge la gestion administrative du dossier et embauche un technicien pastoral  <u>OPA et Chambre Agri</u>: Opposition et polémique.                      Coalition avec qqs élus locaux pour demander l'ouverture d'une enquête parlementaire.  <u>Autre OTA</u> : Arrivée CERPAM.</p>	<p><u>Min</u> : S'implique financièrement à partir du second programme Life.  <u>DDAF</u> : Gestion administrative du dossier  <u>OPA et Chambre</u> : Opposition à la cohabitation. Montent une association européenne anti-prédateur.  <u>Autre OTA</u> : Création APPAM.</p>	<p><u>Min</u> : Prise en charge des mes de prévention  <u>DDAF</u> : Mise en place cellule pastorale  <u>OPA et Chambre et élus</u> : La commission d'enquête parlementaire ne peut démontrer la réintroduction. Depuis 2004 évitement.  <u>APPAM</u> : Soutien technique aux éleveurs face à la prédation sur le territoire du PNM  <u>CERPAM</u> : Evitement</p>
<p><u>Com. Eur</u> :  <u>Préfet</u> : Délègue la gestion à la DDAF, gère la communication avec la DDAF.</p>	<p><u>Com. Eur</u> : Demande au Min. agriculture. de participer au financement du Life 2  <u>Préfet</u> : Autorisation protocole tir en 2001</p>	<p><u>Com. Eur</u> : Ne finance plus. Autorisation d'un quota annuel de régulation.  <u>Préfet</u> : Autorisation d'un protocole de tir.</p>

**Tableau de synthèse des stratégies adoptées par l'équipe du Parc naturel régional du Queyras**

<b>Période 1996-1997</b>	<b>1998 - 1999</b>	<b>2000-2004</b>
<b>Objectif stratégique : se préparer à l'arrivée des loups</b>	<b>Organiser la mise en place d'un dispositif de gestion des loups</b>	<b>Pérenniser le dispositif de gestion</b>
<p><b>Contextes :</b>  <u>Ecologique</u> : Présence permanente de loups italiens au nord du Queyras (Vallée de Suze). Prédation aux Orres  <u>Pastoral</u> : Elevage montagnard et forte présence des transhumants.            Forte politique pastorale départementale</p>	<p><u>Eco</u> : Colonisation des massifs du Queyras Béal Traversier.  <u>Pastoral</u> : 28 alpages potentiellement concernés, dont 23 sur le territoire du PNR.            31 attaques pour 243 victimes en 1998.            Quelques éleveurs motivés acceptent les mesures de protection.</p>	<p><u>Eco</u> : Installation permanente de deux meutes, sur le massif du Queyras et du Béal Traversier.  <u>Pastoral</u> : Aménagement et équipement progressif des unités pastorales.            Diminution des problèmes de prédation et concentration sur 3 troupeaux non protégés.            37 attaques et 93 victimes en 2003.</p>
<p><b>Organisation interne :</b>            Direction scientifique cherche à faire un voyage d'étude dans le Mercantour.            Pas de politique pastorale.</p>	<p>Direction scientifique élabore un programme d'aide aux éleveurs soumis à la prédation.            Blocage entre la direction – conseil syndical sur la mise en place de ce programme d'aide.            Embauche de l'ingénieur chien de protection.            Mise en place d'un système radio.</p>	<p>Conseil syndical accepte l'embauche de deux emplois-jeunes afin de créer une brigade pastorale. Celle-ci assure les missions de suivi, de constat et aide à la mise en place des mesures de protection.            Organisation d'un atelier pastoral.            Opposition au zonage proposé par le Ministère.</p>
<p><b>Filière Environnementale :</b>  <u>Ministère</u> : -  <u>DIREN</u> : -  <u>ONCFS</u> : -  <u>APN</u> : -  <u>Scientifiques</u> : -</p>	<p><u>Ministère et DIREN</u> : financement de cabanes pastorales d'urgence.  <u>ONCFS</u> : Constats et suivi sur le Queyras.            Formation réseau loup.  <u>APN</u> : Financement de deux mois d'aide-berger dans le Queyras (CEEP et FNE).</p>	<p><u>Ministère</u> : Life 2, dont bénéficie les Hautes-Alpes. Propose une gestion zonée des loups qui classe le Queyras en zone d'expérimentation.  <u>ONCFS</u> : Est déchargé des missions de suivi et constat sur le Queyras. Formation réseau loup.  <u>APN</u> : Ne collabore plus avec le PNR Queyras.</p>
<p><b>Filière agricole :</b>  <u>Ministère</u> : Accorde fonds FGFR  <u>DDAF</u> : Demande de fonds  <u>OPA</u> : Opposition  <u>CERPAM</u> : Collabore à la mise en place des mesures de protection (sous pression de ses techniciens et de ceux de la FDO).</p>	<p><u>Ministère</u> : -  <u>DDAF</u> : Coordonne la mise en place des constats, suivi et mise en place des mesures de protection.  <u>OPA</u> : Opposition modérée  <u>CERPAM</u> : Collabore. Expertise technique  <u>Association bergers</u> : Soutien la création d'une brigade pastorale.</p>	<p><u>Ministère</u> : Finance mesures de prévention.  <u>DDAF</u> : Forte implication dans le dispositif de gestion départemental. Technicien pastoral Life impliqué dans le suivi des chiens.  <u>OPA</u> : Opposition modérée.  <u>CERPAM</u> : Expertise. Diagnostics pastoraux.  <u>Association bergers</u> : Moindre implication.</p>
<p><b>Acteur intégrateur :</b></p>	<p><u>Commission Européenne</u> : Programme Life 1.  <u>Gendarmerie</u> : Aide à la mise en place syst. radio</p>	<p><u>Com. Eur</u> : Programme Life 2  <u>Préfet</u> : -</p>

**Tableau de synthèse des stratégies adoptées par l'équipe du Parc naturel régional du Vercors**

1997-mi 2000	Mi 2000 - 2002	2003 - 2004
<b>Objectif stratégique : Ne pas se mettre en première ligne</b>	<b>Se placer en médiateur, en faveur des mesures de protection et de régulation</b>	<b>Accompagner l'extension des problèmes de cohabitation</b>
<b>Contextes :</b> <u>Ecologique</u> : Espace boisé et riche en ongulés. Colonisation de la Réserve des Hauts-Plateaux. <u>Pastoral</u> : Réserve : 8 unités pastorales touchées, principalement gros troupeaux de transhumants. Opposition aux mesures de protection. Importante politique pastorale dans la Réserve.	<u>Ecologique</u> : Installation d'une meute sur la Réserve des Hauts Plateaux. Environ 30 attaques pour 100 victimes. <u>Pastoral</u> : Les éleveurs de la Réserve s'équipent progressivement. Equipement et aménagement des alpages.	<u>Ecologique</u> : Extension du territoire de la meute et report des problèmes de prédation sur le Vercors Ouest. <u>Pastoral</u> : Unités pastorales de la Réserve protégées et équipées. Unités hors Réserve de type préalpines, peu équipées.
<b>Organisation interne :</b> Réserve gérée par l'EGAP du PNR. S'appuie sur la politique pastorale de la Réserve. Gardes effectuent suivi loup dans la Réserve.	Débat interne et position du conseil syndical pour que le Parc se place en médiateur Embauche d'un conservateur pour la Réserve des Hauts-Plateaux. Prend à charge les coûts supplémentaires.	Faible politique pastorale hors Réserve. Se positionne pour un accompagnement identique à l'ensemble du territoire du PNR Milite pour une mise en place concertée des mesures de régulation des loups.
<b>Filière environnementale :</b> <u>Ministère et DIREN</u> : Life 1 ne concerne pas Isère et Drôme <u>ONCFS et ONF</u> : Formation, suivi (hors Réserve) <u>APN</u> : Négociations avec OPA Isère, puis opposition	<u>Ministère</u> : Life 2. <u>DIREN</u> : Communication et gestion. <u>ONCFS</u> : Suivi loup et constats, hors Réserve. <u>ONF</u> : Suivi (forêts domaniales de la Réserve). <u>APN</u> : Opposition OPA <u>Scientifiques</u> : Dobremez	<u>Ministère et DIREN</u> : Plan loup 2004-2008 <u>ONCFS</u> : Suivi et constat hors Réserve. Tir d'un loup hors Réserve en 2004. <u>ONF</u> : Se retire du dispositif de suivi. <u>APN</u> : Rencontre annuelle avec l'association pastorale pour la cohabitation
<b>Filière agricole :</b> <u>Ministère</u> : Evitement <u>DDAF Isère</u> : Gère de son côté. Conflit avec FAI <u>FAI</u> : Opposition aux chiens de protection. Opposition DDAF et APN <u>DDAF Drôme</u> : Collabore avec ADEM et PNR <u>ADEM</u> : Opposition mesures de protection <u>OPA</u> : Opposition aux mesures de protection et cohabitation. Proches Chambre d'agriculture 06	<u>Ministère</u> : Finance mesures de protection <u>DDAF Isère</u> : Gère seul, tensions avec technicien pastoral. S'occupe de Belledonne. <u>FAI</u> : Opposition DDAF Isère, expérimente clôtures et travaille surtout sur Belledonne. <u>DDAF Drôme</u> : Collaboration. Mise en place commission indemnisation <u>ADEM</u> : Opposition modérée à la protection <u>OPA</u> : Opposition	<u>Ministère</u> : Plan de gestion loup 2004-2008 <u>DDAF Isère</u> : Nouveau Chargé de mission pastoral. Collaboration avec FAI. <u>FAI</u> : Collabore avec DDAF et PNR <u>DDAF Drôme</u> : Collabore. <u>ADEM</u> : Collabore à la mise en place des mesures de protection. <u>OPA</u> : Opposition modérée. Demande régulation hors Réserve.
<b>Acteur intégrateur :</b> Commission Européenne : Finance Life 1 Préfet : Délègue à la DDAF.	<u>Com.Eur</u> : Life 2, demande une participation du Ministère de l'agriculture <u>Préfet</u> : Evitement	<u>Com. Eur</u> : Autorise tirs de régulation. <u>Préfet</u> : Autorise tirs de régulation d'un loup sur le Vercors Ouest en 2004 et 2005.

**Tableau de synthèse des stratégies adoptées par l'équipe du Parc national des Ecrins**

Période : 1997-2003	2002-2005
<b>Objectif stratégique : Anticiper une éventuelle colonisation en zone périphérique en se plaçant en deuxième ligne au sein des dispositifs de gestion départementaux Hautes-Alpes et Isère.</b>	<b>S'impliquer plus avant dans le dispositif de gestion départemental pour jouer la solidarité avec les autres acteurs.</b>
<p><b>Contextes :</b>  <u>Ecologique</u> : Zone centrale peu propice à l'installation d'une meute. Secteurs potentiellement favorables en zone périphérique (Taillefer, Emparis et Dévoluy). Quelques attaques de loups erratiques.  <u>Pastoral</u> : Grande importance du domaine pastoral dans le territoire du Parc. Pastoralisme ovin mixte avec troupeaux locaux montagnards et troupeaux transhumants.</p>	<p><u>Ecologique</u> : Colonisation de nouveaux secteurs en périphérie du Parc national (Taillefer et Dévoluy) et dans les Hautes-Alpes.  <u>Pastoral</u> : Quelques unités pastorales concernées par la prédation en zone périphérique du Parc.                      Environ 20 constats par an sur l'ensemble du territoire du Parc, dont 1/3 concernent la prédation lupine.</p>
<p><b>Organisation interne :</b>                      Forte politique pastorale du Parc depuis 1976.                      Collaboration forte EGAP du Parc avec élus et autres acteurs territoriaux.                      Etude et Débat interne sur le positionnement du Parc (direction, conseil d'administration et commission agricole).                      Formation des gardes pour un suivi (ZC + ZP) et constats (ZC).                      Ne participe pas activement à la mise en place des mesures de protection.</p>	<p>Changement de Directeur et de Président.                      Formation de tous les gardes pour réaliser le suivi et les constats sur l'ensemble du territoire du Parc.                      Formation des nouveaux gardes sur les enjeux agricoles.                      Participation au suivi hivernal dans le Queyras.</p>
<p><b>Filière environnementale :</b>  <u>Ministère et DIREN</u> : DNP souhaite que le Parc ne réalise les constats qu'en zone centrale. Life 1 et 2.  <u>ONCFS</u> : Formation et constats en zone périphérique  <u>ONF et gendarmerie</u> : Participe au suivi loup.</p>	<p><u>Ministère et DIREN</u> : Plan d'action loup 2004-2008.  <u>ONCFS</u> : Formation et suivi loup. Pression sur le Parc pour qu'il s'implique dans la réalisation des constats.                      Tir d'un loup en Isère.  <u>ONF et gendarmerie</u> : Se retire du suivi loup.</p>
<p><b>Filière agricole :</b>  <u>Ministère</u> : Finance le Life 2.  <u>DDAF Hautes-Alpes</u> : Forte implication dans la gestion du dossier et la mise en place des mesures de protection.  <u>Chambres d'agriculture 05 et 38</u> : Etablissent une convention avec Parc  <u>CERPAM et FAI</u> : Collaborent avec le Parc, notamment diag. pastoraux.  <u>Association bergers 05</u> : Formation commune avec agents du Parc.</p>	<p><u>Ministère</u> : Plan d'action loup 2004-2008.  <u>DDAF Hautes-Alpes</u> : Pression sur le Parc pour qu'il s'implique dans la mise en place des mesures de protection.  <u>DDAF Isère</u> : Collabore avec le Parc.  <u>OPA et OTA</u> : Collaborent avec le Parc.  <u>Association bergers 05</u> : S'éloigne du Parc qui la met trop en avant.</p>
<p><b>Acteurs intégrateurs : Com. Eur</b> : Life 1 et 2.  <u>Préfets</u> : -</p>	<p><u>Com. Eur</u> : Autorisation d'un quota de tirs de régulation.  <u>Préfet Isère</u> : Autorise un tir de régulation sur le massif du Taillefer</p>

**Tableau de synthèse des stratégies adoptées par l'équipe de la Réserve nationale géologique des Alpes-de-Haute-Provence**

Période : 1997-1999	Période 2000-2004
<b>Objectif Stratégique : Laisser faire.</b>	<b>Dissocier l'image de la Réserve de celle du loup.</b>
<p><b>Contextes :</b>  <u>Ecologique</u> : Massif des Monges boisé et riche en ongulés sauvages. Colonisation du massif sur la période 1997-1998. Forte augmentation de la prédation à partir de 1999 (20 attaques et 95 victimes).  <u>Pastoral</u> : Pastoralisme de type montagnard et préalpin. 25 unités pastorales concernées. Troupeaux mixtes transhumants et locaux. Opposition locale à la cohabitation et aux mesures de protection.</p>	<p><u>Ecologique</u> : Fort turn-over de la population de loups, mais présence permanente. Prédation forte sur 2000-2001 puis forte diminution pour 2002-2004 (moins de 5 attaques pour 2004, 20 victimes en 2002 et 2003).  <u>Pastoral</u> : 80 % des unités pastorales touchées par la prédation. L'éleveur local le plus touché change son système d'exploitation. Les autres éleveurs s'équipent progressivement à partir de 2002.</p>
<p><b>Organisation interne :</b>            Le garde de la Réserve intègre des exposés sur le loup dans ses interventions pédagogiques. Il est Président du Groupe Loup France. Participe au suivi loup. La Réserve n'a pas de mission environnementale et peu de moyen humain et financier.</p>	<p>Le Directeur de la Réserve se positionne hors du dispositif de gestion départemental. Demande au garde de ne plus communiquer sur le loup.             Le garde ne communique plus sur le loup et coordonne le réseau de suivi loup du massif à titre bénévole.</p>
<p><b>Filière environnementale :</b>  <u>Ministère et DIREN</u> : Life 1 prend en compte les Alpes de Haute Provence.  <u>ONCFS</u> : Formation, suivi et constat  <u>APN</u> : Présence locale du Groupe Loup France.</p>	<p><u>Ministère et DIREN</u> : Life 2 et plan de gestion loup 2004-2008  <u>ONCFS</u> : Assure Formation, suivi et constat.  <u>APN</u> : Mise en place du programme pastora-loup</p>
<p><b>Filière agricole :</b>  <u>Ministère</u> : Evitement  <u>DDAF Alpes-de-Haute-Provence</u> : Faible implication due aux oppositions des éleveurs.  <u>OPA</u> : Opposition cohabitation, surtout pour les troupeaux locaux. Critiques de la Réserve suspectée de préparer les mentalités au retour du prédateur.  <u>CERPAM</u> : Idem OPA + étude prédation chiens errants.</p>	<p><u>Ministère</u> : Life 2 et plan de gestion loup 2004-2008  <u>DDAF Alpes-de-Haute-Provence</u> : Embauche un fonctionnaire stagiaire pour la gestion du dossier. Faible participation du technicien pastoral Life Hautes-Alpes et Alpes de Haute Provence.  <u>OPA</u> : Opposition cohabitation.  <u>CERPAM</u> : Opposition cohabitation. Etudes sur les coûts et contraintes techniques posés par la prédation et la protection.</p>
<p><b>Acteurs intégrateurs :</b>  <u>Commission Européenne</u> : Life 1.  <u>Préfet</u> : Délégué DDAF</p>	<p><u>Commission européenne</u> : Life 2 et autorisation tirs de régulation.  <u>Préfet</u> : -</p>

**Tableau de synthèse des stratégies adoptées par l'équipe de la Réserve naturelle nationale de Nohèdes**

Période : 1996-1998	1999-2004
<b>Objectif stratégique : Vérifier la nature de la prédation et faciliter la mise en place des mesures de protection.</b>	<b>Soutenir la mise en place des mesures de protection.</b>
<p><b>Contextes :</b>  <u>Ecologique</u> : Contexte écologique favorable aux grands prédateurs            Forte augmentation de la prédation sur troupeau à partir de 1996, mais la nature de la prédation demeure incertaine.  <u>Pastoral</u> : Un éleveur à titre d'activité principale et quelques petits troupeaux appartenant à des retraités. Organisés en groupement pastoral. Refus des mesures de protection.</p>	<p><u>Ecologique</u> : Confirmation de la présence d'un ou plusieurs loups d'origine italienne sur le massif pour la période 1999-2000. Absence de prédation et de contact depuis 2001.            Présence de loups italiens dans les massifs adjacents depuis 2003.  <u>Pastoral</u> : L'éleveur concerné par la prédation s'équipe sur la période 1998-1999. Forte diminution des problèmes de prédation à partir de 1999, puis disparition de celle-ci.</p>
<p><b>Organisation interne :</b>            La Réserve s'est mobilisée très tôt sur Natura 2000 et la concertation. A mis en place un partenariat efficace avec les acteurs du territoire.            Implication d'un agent puis d'un emploi-jeune dans le dispositif de suivi.</p>	<p>Continue la politique de soutien au pastoralisme, dans le cadre de Natura 2000.</p>
<p><b>Filière environnementale :</b>  <u>Ministère</u>: Finance Life 1 et Life Ours. Refuse de reconnaître la présence permanente des loups dans les Pyrénées.  <u>DIREN</u> : Gestion Life Ours. Propose à l'éleveur de prendre en charge les mesures de protection sur le plan Ours.  <u>ONCFS</u> : Implication d'un agent dans le suivi et constats.</p>	<p><u>Ministère</u> : Refuse d'inclure les Pyrénées dans le Life 2 et le plan de gestion loup 2004-2008.  <u>DIREN</u> : Apporte des financements au titre de l'inclusion de la Réserve dans le dispositif Natura 2000. Ne peut rembourser les moyens de protection avancés par les acteurs pastoraux, comme c'est le cas dans le programme Life 2.  <u>ONCFS</u> : Suivi, constats et aide à la mise en place des mesures de protection.</p>
<p><b>Filière agricole :</b>  <u>Ministère</u> : Life 1 et Ours.  <u>DDAF Pyrénées Orientales</u> : Evitement.  <u>SIME</u> : Expertise technique au groupement pastoral.  <u>OPA</u> : Opposition cohabitation et mesures de protection.</p>	<p><u>Ministère</u> : Finance Life 2 et plan de gestion loup 2004-2008.  <u>DDAF Pyrénées Orientales</u> : Evitement.  <u>SIME</u> : Expertise technique  <u>OPA</u> : Opposition  <u>Groupement pastoral</u> : Finance l'achat de clôtures électrifiées.</p>
<p><b>Acteurs intégrateurs :</b>  <u>Com. Eur</u> : Finance Life 1 et Life Ours.  <u>Préfet</u> : -</p>	<p><u>Commission Européenne</u> : Life 2.  <u>Sous-Préfecture de Prades</u> : Collabore pour que le financement des mesures de protection soit fait au nom de Natura 2000.  <u>Maire de Nohèdes</u> : Finance une cabane d'urgence.</p>

**Tableau de synthèse des stratégies adoptées par l'équipe du Parc national de la Vanoise**

**Période : 1997 – 2003**

**Objectif stratégique : Anticiper la colonisation potentielle d'une meute de loup et se mettre en seconde ligne du dispositif de gestion départemental.**

**Contexte :**

Ecologique : Présence permanente d'une meute dans le Val de Suze dès 1995 (côté italien).  
Le territoire de la zone centrale du Parc n'est pas propice à la colonisation des loups.  
Secteurs potentiellement favorables à l'installation d'une meute en zone périphérique (Haute-Maurienne).  
Quelques attaques de loups erratiques sur le territoire du Parc de 1997 à 2003.  
Installation d'une meute dans l'ouest de la Savoie (Belledonne).  
Pastoral : Pastoralisme bovins et ovins très présents sur le territoire.  
Part très importante de la transhumance ovine. Présence de petits troupeaux locaux.  
Filière valorisée en partie sous label.

**Organisation interne :**

Formation des gardes aux constats en zone centrale et au suivi sur tout le territoire du Parc.  
Changement de Directeur en 2002.  
Politique réorientée vers le développement territorial.

**Filière environnementale :**

Ministère : Life 1 et 2. DNP souhaite que les gardes ne se trouvent pas en première ligne sur la réalisation des constats.  
DIREN : Gestion administrative et communication.  
ONCFS : Formation et constats sur la zone périphérique.

**Filière agricole :**

Ministère : Life 2.  
DDAF Savoie : Forte implication dans la gestion du dossier et la mise en place des mesures de protection.  
Etudes sur les coûts induits par la protection et la prédation.  
Mise en place d'un fond d'indemnisation des coûts supplémentaires.  
Equipement des alpages. Mise en place des mesures de protection préventivement dans les secteurs potentiellement favorables.  
SEA : Expertise technique. Collaboration à la mise en place des mesures de prévention.  
OPA : Opposée modérément à la cohabitation

**Acteur intégrateur :**

Commission européenne : Finance Life 2.  
Préfet : -

### **3.2 Analyse des conséquences des effets de territorialisation et de filières dans la gestion par les EGAP du retour des loups et de ses conséquences sur le pastoralisme.**

L'objet de cette section est de croiser les hypothèses que nous avons avancées dans notre chapitre théorique et les études de cas que nous avons menées sur les rôles et stratégies des EGAP dans la gestion du retour des loups. Dans la section précédente, nous avons montré que la stratégie adoptée par les EGAP pouvait être analysée et comprise en ayant à l'esprit que ces équipes de gestion élaborent et mettent en œuvre leur stratégie pour que celle-ci articule de manière efficace cinq dimensions de leur contexte d'action. Grâce à ce résultat nous avons pu réaliser des tableaux de synthèse qui permettent de comprendre la stratégie adoptée par l'EGAP sur une période de temps donnée, en fonction de l'état et des évolutions de ces 5 perspectives. Nous allons maintenant reprendre ce résultat en l'articulant avec nos hypothèses théoriques, et plus particulièrement voir quels sont les effets de la territorialisation sur l'acteur d'environnement et les effets de filières liés à cette territorialisation. Ce croisement va nous permettre de tirer cinq conclusions :

- Premièrement, du fait de leur intégration dans un territoire donné, avec un contexte écologique et pastoral propre à chaque territoire, les équipes de gestion des espaces protégés font chacune face à un problème d'environnement différent.
- Deuxièmement, lorsque le loup arrive sur le territoire des EGAP, celles-ci sont déjà présentes et jouent déjà un rôle dans le système d'action territorial, notamment dans la politique environnementale de ce territoire. Elles sont donc plongées dans un contexte éco-politique propre, avec ses opportunités et ses contraintes. Quelques espaces protégés ont eu comme rôle premier de protéger un espace de certains projets d'aménagement (Réserve naturelle du Vercors, zone centrale du PN de la Vanoise), d'autres peuvent avoir comme rôle de promouvoir un développement fondé sur l'agri-environnement et le tourisme nature (PN des Ecrins). Quand le loup arrive, chaque équipe a déjà une stratégie et est en train de la jouer, en collaborant ou en se trouvant en conflit avec les différents acteurs du territoire. La manière dont elles vont gérer le retour des loups est donc aussi fonction de ce contexte éco-politique.
- Troisièmement, nous nous intéresserons à la dimension intra-organisationnelle des EGAP. Dans notre partie théorique, nous avons montré que l'organisation interne des EGAP était un des moyens d'intégration des enjeux du territoire. Nous essayerons donc de comprendre qui décide de la stratégie adoptée par l'EGAP. En regardant comment se met en place la stratégie,

nous pensons pouvoir comprendre par quels jeux l'EGAP intègre la problématique loup-pastoralisme dans sa politique.

- Quatrièmement, nous nous pencherons sur la dimension intra-organisationnelle des acteurs agricoles départementaux. En effet, depuis la réorganisation du dispositif de gestion loup par le premier programme Life, les acteurs agricoles des Départements doivent intégrer la problématique loup dans leur politique pastorale. Nous verrons donc comment l'intégration plus ou moins partielle de l'enjeu environnemental par les acteurs pastoraux réorganise leurs stratégies dans le système d'acteur départemental et comment cela modifie leurs interactions avec les EGAP.
- Cinquièmement, nous reviendrons sur le fait que si la gestion des EGAP se fait sur le terrain, les différents acteurs qui interagissent au niveau d'un territoire donné sont intégrés dans des filières. Cette intégration a deux conséquences. D'une part, ils disposent de moyens et de la différenciation des rôles au sein de leur filière. D'autre part, ces filières interagissent se trouvant en conflit/négociation au niveau régional et national, comme c'est le cas entre la filière agricole et la filière environnementale sur le loup. Ce double effet de l'appartenance à une filière influe donc sur le jeu des acteurs (EGAP et pastoraux) au niveau local, et donc sur la stratégie des EGAP.

Nous illustrerons ces conclusions avec des exemples tirés de nos études de cas, sans traiter systématiquement tous les cas pour chaque point d'analyse.

### **3.2.a Le retour des loups, des problèmes de gestion différents pour les équipes des espaces protégés.**

Dans ce paragraphe, nous voudrions insister sur le fait que l'analyse des stratégies adoptées par les EGAP ne peut se comprendre qu'en ayant conscience que chaque équipe de gestion fait face à un problème d'environnement différent. En effet, le territoire dans lequel intervient chaque EGAP est caractérisé à la fois par un contexte écologique et un contexte pastoral propre. L'arrivée des loups dans ces contextes entraîne des situations d'interaction entre les prédateurs et les troupeaux uniques à chaque territoire. De plus, ces contextes peuvent évoluer rapidement ce qui a pour conséquence que la situation de gestion des EGAP peut-elle aussi se transformer, parfois radicalement. Les EGAP n'ont donc pas eu et n'ont toujours pas la même situation à gérer. L'analyse de leurs stratégies et de leurs dynamiques temporelles ne peut donc se faire qu'en ayant mis en évidence chaque situation de gestion et ses transformations.

Entrons plus avant dans la compréhension de ce qui rend chaque situation unique. Tout d'abord l'écosystème de chaque territoire où s'intègre un espace protégé est unique. Il comporte plusieurs types de milieux (forêts, prairies, éboulis, glaciers, terres agricoles, etc.) dont la proportions et l'agencement spatial sont variables. Dans ces habitats, les forêts tiennent une importance particulière pour l'installation des loups car elles offrent à la fois le gîte et le couvert (Breitenmoser 1998). Le fait que, dans le massif alpin, ces forêts soient relativement peu fréquentées offre des conditions encore plus favorables à la colonisation, la forêt d'altitude offrant généralement une meilleure protection contre le braconnage. En effet, même s'il a été montré que les ruptures dans les écosystèmes (autoroutes, routes, villes, fleuves, etc.) ne posaient pas de gros problèmes à la dynamique d'expansion lupine, en revanche, la tranquillité des milieux est une des conditions de son installation.

Chaque écosystème possède également une richesse spécifique et quantitative plus ou moins grande en ongulés sauvages. Or les loups se nourrissent principalement d'ongulés sauvages (ils représentent 50 à 70 % de leur régime alimentaire en France), une densité minimum de ces proies s'avère donc indispensable pour que les loups puissent s'installer. La combinaison de ces trois facteurs (proportion importante du milieu boisé, faible perturbation ainsi que l'importance et la diversité des populations d'ongulés sauvages) expliquerait la stabilité des territoires de présence permanente d'une année sur l'autre, comme cela a été démontré pour l'Italie dans des conditions similaires (Apollonio et al. 2004). Cette combinaison de facteurs se retrouve fréquemment dans les espaces protégés de montagne<sup>107</sup>, ce qui explique sans doute que la moitié des zones de présence permanente des loups se trouve dans une aire protégée. Cependant, si les aires protégées de montagne sont globalement favorables à l'installation des loups, à l'échelle de chaque territoire les différences entre les écosystèmes peuvent être importantes. Ainsi, chaque espace protégé s'avère plus ou moins propice à l'installation d'une population plus ou moins grande de loups (en nombre et en taille de meutes). Par exemple, la zone centrale du PN du Mercantour accueille quatre meutes alors que celle du Parc des Ecrins n'en héberge aucune.

Ensuite, si dans chaque espace protégé les écosystèmes sont uniques, ceux-ci ont été également utilisés pour l'élevage extensif. En conséquence, ils possèdent tous un domaine pastoral

---

<sup>107</sup>

D'une part, l'étude historique des espaces protégés alpins nous a montré que ceux-ci ont souvent été utilisés comme outils de développement et valorisation pour des territoires ruraux enclavés et en déprise, ou encore pour protéger certains écosystèmes de grands projets d'aménagement. D'autre part, la protection et le rétablissement des populations d'ongulés sauvages ont souvent été parmi les premières politiques mises en œuvre dans les espaces protégés alpins, avec le succès que l'on connaît pour les Parcs nationaux. C'est pourquoi on retrouve dans de nombreuses aires protégées de montagne les conditions favorables à l'installation des loups.

particulier, fonction à la fois des conditions écologiques (répartition des milieux, pédologie, climat, pente, etc.), des transformations humaines (défrichages) et des contextes socio-économiques (nationaux et régionaux). Cette spécificité se traduit par des contextes pastoraux aux caractéristiques propres à chaque territoire : nombre d'unités pastorales, nature des pâturages (alpages, pâturage d'intersaison, secs ou humides, boisés ou non, avec ou sans barres rocheuses, etc.), nature et taille des troupeaux (bovins ou ovins ; grands ou petits troupeaux), type d'élevage (transhumant, local ; montagnard ou préalpin), durée de présence des troupeaux en montagne, type de conduite (gardiennage ou non, parcage ou non), etc.

Par conséquent, lorsque les loups s'établissent dans un territoire où sont également présents des troupeaux, les deux contextes entrent en interaction, principalement par le phénomène de prédation et le risque qui lui est associé. En effet, la présence des loups en territoire pastoral entraîne des problèmes de déprédation aux troupeaux (principalement ovins). De plus le risque de prédation devient un paramètre structurant de l'activité pastorale, pouvant entraîner des modifications dans le mode d'exploitation (conduite des troupeaux, utilisation des alpages, introduction de mesures de protection, transformation des alpages, etc.). Les contextes écologiques et pastoraux étant uniques, c'est donc une situation singulière de cohabitation<sup>108</sup> entre les loups et les troupeaux sur leur territoire que les EGAP doivent gérer. Par conséquent la cohabitation loup-pastoralisme ne représente pas un problème de gestion similaire pour tous les territoires, et donc pour les EGAP, mais plusieurs problèmes de gestion, parfois très dissemblables d'une région à l'autre. Ces situations se caractérisent donc par des qualités différentes en : nombre de meutes, nombre de loups, territoires potentiels de colonisation<sup>109</sup>, nombre d'unités pastorales concernées par la prédation, nombre de troupeaux touchées par la prédation<sup>110</sup>, nombre de bêtes tuées, vulnérabilité des troupeaux, supportabilité de la prédation pour les exploitations, modifications des pratiques pastorales par les éleveurs et bergers, braconnage, etc.

Cependant, si les situations sont uniques à chaque territoire, il faut également garder à l'esprit que celles-ci peuvent, d'une part, évoluer de manière très rapide dans le temps et, d'autre part,

---

**108**

Nous n'utilisons pas ici le terme de cohabitation dans le sens où il est souvent utilisé, comme l'objectif à atteindre d'une politique satisfaisante qui amènerait à une présence pacifiée des loups et du pastoralisme sur le même territoire. Ici, nous l'entendons

**109** décrire qu'à un moment donné, les loups et les troupeaux se trouvent, bon an mal an, en même temps sur le même territoire.

La caractérisation de territoires propices à l'installation future d'une meute permet d'anticiper la mise en œuvre des mesures de

**110** protection, les moyens nécessaires, de préparer les éleveurs de cette zone aux problèmes de prédation.

Plusieurs troupeaux peuvent être regroupés sur un même alpage, sous la garde d'un éleveur d'un des troupeaux ou d'un berger salariés par l'ensemble des éleveurs. Ceci a pour conséquence, par exemple, que l'introduction et le suivi des chiens de protection doivent se faire dans chacun des troupeaux.

être très dissemblables entre deux parties d'un même territoire. Ainsi, la situation de cohabitation que doit gérer une EGAP peut être très différente selon la période considérée, élément dont on doit tenir compte pour l'analyse. Par exemple pour le Mercantour, en 1993, la situation de cohabitation est celle d'un couple de loups installés et d'une poignée d'éleveurs locaux et de transhumants internes au Département concernés, alors, qu'à partir de 1997, celle-ci a évolué avec 5 meutes (dont une transfrontalière) et plus de 80 unités pastorales concernées par la prédation, avec des systèmes d'élevage très différents selon l'éleveur considéré. Enfin, la situation éco-pastorale peut être très différente au sein même de chaque territoire, par exemple entre vallées d'un même massif et/ou entre la zone d'estive et celle de pâturage d'intersaison.

Nous allons maintenant comparer les situations de cohabitation loup-pastoralisme pour trois EGAP (PN du Mercantour et des Ecrins, PNR du Vercors), afin de montrer la singularité de leurs problèmes de gestion, leurs évolutions et les éventuelles différences intra-territoriales (figure 19). Les trois tableaux suivants synthétisent les éléments marquants des contextes éco-pastoraux et des situations de cohabitation, en y incluant les grandes différences intra-territoriales, sur les territoires des 3 EGAP considérées. Pour deux d'entre elles (Mercantour et Vercors), deux situations sont décrites afin d'en montrer les dynamiques d'évolution :

<b>Espace protégé</b>	<b>Parc du Mercantour en 1994</b>	<b>Parc du Mercantour en 1997</b>
<b>Contexte écologique</b>	Présence de 6 espèces d'ongulés (dont chamois et mouflons). Espace boisé 28 % en zone centrale Espace pâturé 55 % en zone centrale Installation de 2 meutes en Vésubie-Tinée et Vésubie-Roya. Habitats potentiels : 2 à 3 meutes supplémentaires et 2 à 3 meutes transfrontalières.	Présence de 6 espèces d'ongulés (dont chamois et mouflons). Espace boisé 39 % des surfaces du Parc Espace pâturé 47 % des surfaces du Parc 4 meutes installées dans le Parc (Moyenne et Haute Tinée). 1 meute transfrontalières (Valle Pesio-Haute Roya) Habitats potentiels : 1 meute supplémentaire (Haut-Var, Bachelard et Ubaye) et 2 meutes transfrontalières.
<b>Contexte pastoral</b>	Elevages ovins viande principal. De type mixte montagnard-méditerranéen et transhumants internes en Vésubie-Tinée et Roya.  8 unités pastorales concernées en Vésubie - Tinée. 18 unités pastorales concernées en Vésubie – Roya. Filière peu soutenue dans le Département. Taux d'équipement des alpages faible.	Elevage ovin viande principal. De type mixte et transhumants interne en Vésubie-Tinée et Roya. De type montagnard et transhumant externe en Haute et Moyenne Tinée. 11 UP en Vésubie Tinée. 19 UP en Vésubie Roya. 9 UP en Valle Pésio – Haute Roya 22 UP en Moyenne Tinée. 22 UP en Haute Tinée. Filière peu soutenue dans le Département. Taux d'équipement des alpages faible.
<b>Situation de cohabitation</b>	Prédation en zone centrale du Parc. 1993 : 10 attaques et 36 victimes. 1994 : 51 attaques et 192 victimes. Prédation toute l'année. Concentrée sur quelques troupeaux.  8 éleveurs en tout se sont équipés en mesures de protection.  Forte vulnérabilité (pâturage 10-11 mois, relief encaissé,) et faible supportabilité (disponibilité réduite des ressources fourragères, temps de travail supplémentaire) surtout pour les troupeaux locaux.	Prédation sur l'ensemble du Parc. 1997 : 194 attaques et 789 victimes.  Attaques tout au long de l'année. Concentration des attaques sur quelques troupeaux (40 % ont subi 0 attaques, 40 de 1 à 4 attaques et 7 % plus de 10 attaques). Concentration notamment en Vésubie et Roya (pâturage dehors toute l'année). 32 éleveurs en tout se sont équipés en mesures de protection.  Forte vulnérabilité et faible supportabilité des troupeaux locaux (un peu moindre pour le système montagnard). Faible vulnérabilité et plus grande supportabilité pour les éleveurs transhumants.

<b>Espace protégé</b>	<b>Parc national des Ecrins 2004</b>
<b>Contexte écologique</b>	Présence de 6 espèces d'ongulés Espace forestier inférieur à 5 % en zone centrale Espace pâturé 44 % sur l'ensemble du Parc.  Présence permanente sur le massif Taillefer Oisans, dont la partie sud est située en zone périphérique du Parc. Présence temporaire dans le Valgaudemar pour 2004 (zone périphérique). Loups erratiques.
<b>Contexte pastoral</b>	Très forte proportion des unités pastorales d'altitude (84 %) Forte proportion des ovins viande (62 % des unités d'altitude), le reste étant principalement pâturé par des bovins. 119 000 ovins : 50 % des effectifs sont des troupeaux locaux,

	<p>35 % transhumants et 15 % transhumants interne. Les petits troupeaux sont situés essentiellement au sud du massif (Champsaur, Valgaudemar et Valbonnais) et les plus gros troupeaux au nord (La Grave et Oisans).</p> <p>Filière pastorale fortement aidée à l'échelle départementale. La très grande majorité des unités pastorales sont aménagées et équipés en zone centrale.</p>
<b>Situation de cohabitation</b>	<p>Prédation permanente en Taillefer Oisans. Une unité pastorale concernée, en zone centrale du Parc. Prédation due à quelques loups erratiques Moins d'une dizaine d'attaques par an à l'échelle du Parc. Les éleveurs concernés se sont en grande majorité équipés en mesures de protection.</p>

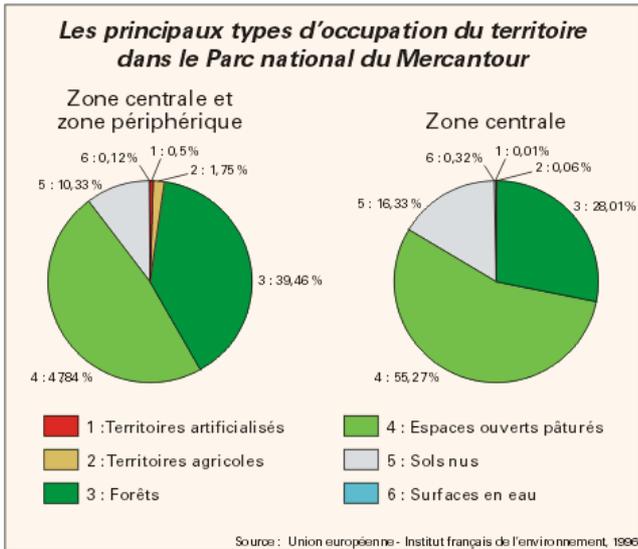
<b>Espace protégé</b>	<b>Réserve naturelle des Hauts Plateaux – 1999</b>	<b>Parc naturel régional du Vercors – 2002</b>
<b>Contexte écologique</b>	<p>Présence de 6 espèces d'ongulés Territoire de la Réserve 17 000 ha. Plateaux de haute altitude.</p> <p>30 % en surface forestière. 60 % en surface pâturée.</p> <p>Présence permanente de deux loups.</p>	<p>Présence de 6 espèces d'ongulés. Territoire du PNR 180 000 ha. Plateaux de haute altitude dans Réserve. Massif préalpin sur le reste du territoire. Surface forestière 100 000 ha et surface agricole de 32 000 ha.</p> <p>Présence permanente de deux à trois individus. Installation d'une nouvelle meute l'Ouest du massif.</p>
<b>Contexte pastoral</b>	<p>8 éleveurs estivant (5 transhumants et 3 locaux). Troupeaux importants ovins viande (850 à 3500 têtes). Forte politique pastorale de la part de l'équipe de la Réserve et des acteurs départementaux. Unités pastorales bien aménagées et équipées.</p>	<p>8 éleveurs estivant dans la Réserve. Elevages ovins et bovins locaux de type préalpins sur le reste du massif. Petits troupeaux ovins 300 à 400 têtes max. Unités pastorales bien aménagées dans la Réserve. Unités pastorales boisées et parcage en zone d'intersaison. Faiblement équipées.</p>
<b>Situation de cohabitation</b>	<p>1999 : 17 attaques et 31 victimes durant l'estive. 8 unités pastorales concernées</p> <p>Les éleveurs refusent la mise en place des mesures de protection.</p> <p>Vulnérabilité faible et supportabilité forte des exploitations.</p>	<p>2002 : 27 attaques et 90 victimes durant l'estive, dans la Réserve. Nouveau foyer de prédation sur le Vercors Ouest : 35 attaques et 202 victimes. Les éleveurs de la Réserve s'équipent en mesures de protection.</p> <p>Vulnérabilité faible et supportabilité forte des exploitations dans la Réserve. Plus forte vulnérabilité et moindre supportabilité des exploitations hors de la Réserve.</p>

**Figure 19 : Tableaux de comparaison des situations de cohabitation lupo-pastorale pour les Parcs nationaux du Mercantour et des Ecrins et le Parc naturel régional du Vercors.**

Ces trois tableaux permettent de comprendre de manière synthétique les différences entre les situations de cohabitation loup-pastoralisme que les EGAP ont à gérer, que ce soit entre deux

territoires différents ou au sein d'un même territoire (que ce soit à des périodes ou entre des secteurs différents).

Ainsi, par exemple, comparons les situations de cohabitation des EGAP du Mercantour et des Ecrins. On voit des similarités au niveau des contextes écologiques et pastoraux : présence de 6 espèces d'ongulés sauvages, présence importante d'ovins estivant (119 000 pour les Ecrins et 140 000 pour le Mercantour), troupeaux appartenant à des éleveurs locaux mais également à des transhumants en proportion importante, fort pourcentage d'absence de gardiennage en pâture d'intersaison dans les troupeaux locaux. Par contre, la proportion d'espaces boisés est très différente entre ces deux territoires ; forte dans le Mercantour (cartes 16 et 17) et faible dans les Ecrins (cartes 18 et 19), soit respectivement 28 et 5 % en zone centrale. Ce simple élément de contexte fait que le territoire n'est pas propice à l'installation lupine dans les Ecrins alors qu'il est très favorable dans le Mercantour (ce massif demeure pour l'instant l'endroit le plus favorable en France). Il en découle des situations de cohabitation très différentes : avec plus de 80 unités pastorales concernées par les problèmes de prédation de manière permanente dans le Mercantour (à partir de 1997) et une seule dans les Ecrins. A cet égard, la situation de cohabitation du Vercors présente une position intermédiaire à ces deux exemples, avec une proportion importante d'espaces boisés (environ 30 % sur la Réserve), mais sur un territoire moins vaste et pour un domaine pastoral plus restreint. Il résulte de ces conditions éco-pastorales que ce territoire n'accueille qu'une seule meute de loup et que les dégâts touchent environ quatre fois moins d'unités pastorales que dans le Mercantour.



Types d'occupation du territoire, Corine land cover	Superficie	
	ha	%
<b>Territoires artificialisés</b>		
Tissu urbain continu	129	0,06
Tissu urbain discontinu	838,5	0,39
Zones industrielles et commerciales	64,5	0,03
Réseau routier et ferroviaire et espaces associés	21,5	0,01
Extraction de matériaux	21,5	0,01
<b>Territoires agricoles</b>		
Terres arables hors périmètres d'irrigation	344	0,16
Oliveraies	86	0,04
Prairies	666,5	0,31
Cultures annuelles associées aux cultures permanentes	43	0,02
Systèmes culturaux et parcellaires complexes	559	0,26
Territoires principalement occupés par l'agriculture	2064	0,96
Pelouses et pâturages naturels	53 234	24,76
Marais intérieurs	21,5	0,01
<b>Forêts et milieux semi-naturel</b>		
Forêts de feuillus	1526,5	0,71
Forêts de conifères	50 288,5	23,39
Forêts mélangées	11 631,5	5,41
Forêts et végétation arbustive en mutation	21 048,5	9,79
Landes et broussailles	7 783	3,62
Végétation sclérophylle	344	0,16
Végétation clairsemée	41 839	19,46
Roches nues	21 822,5	10,15
Plages nues, dunes, sables	365,5	0,17
<b>Zones humides et surfaces en eau</b>		
Plans d'eau	258	0,12
<b>TOTAL</b>	<b>215 000</b>	<b>100</b>

Source : Union européenne, Institut français de l'environnement, 1996

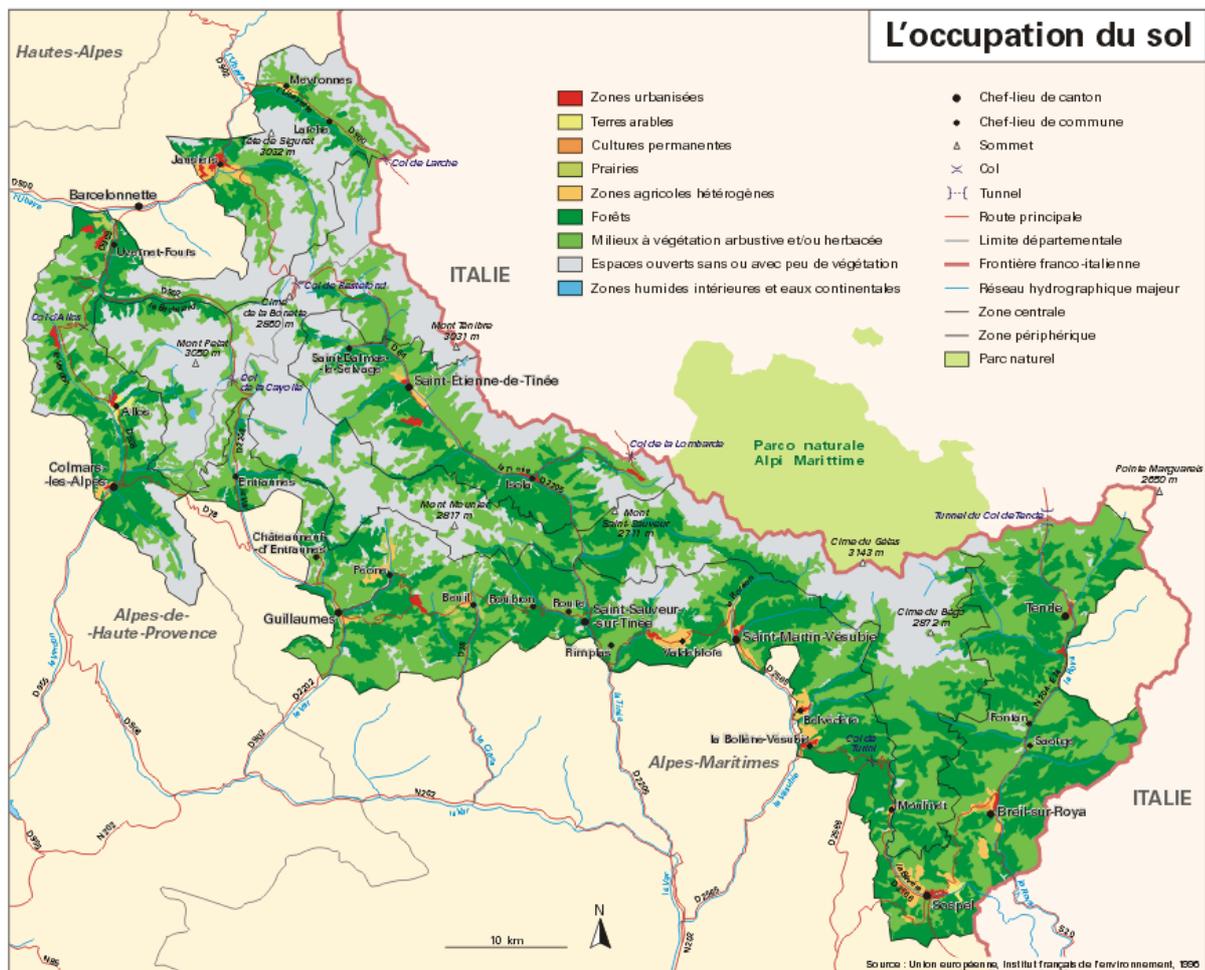
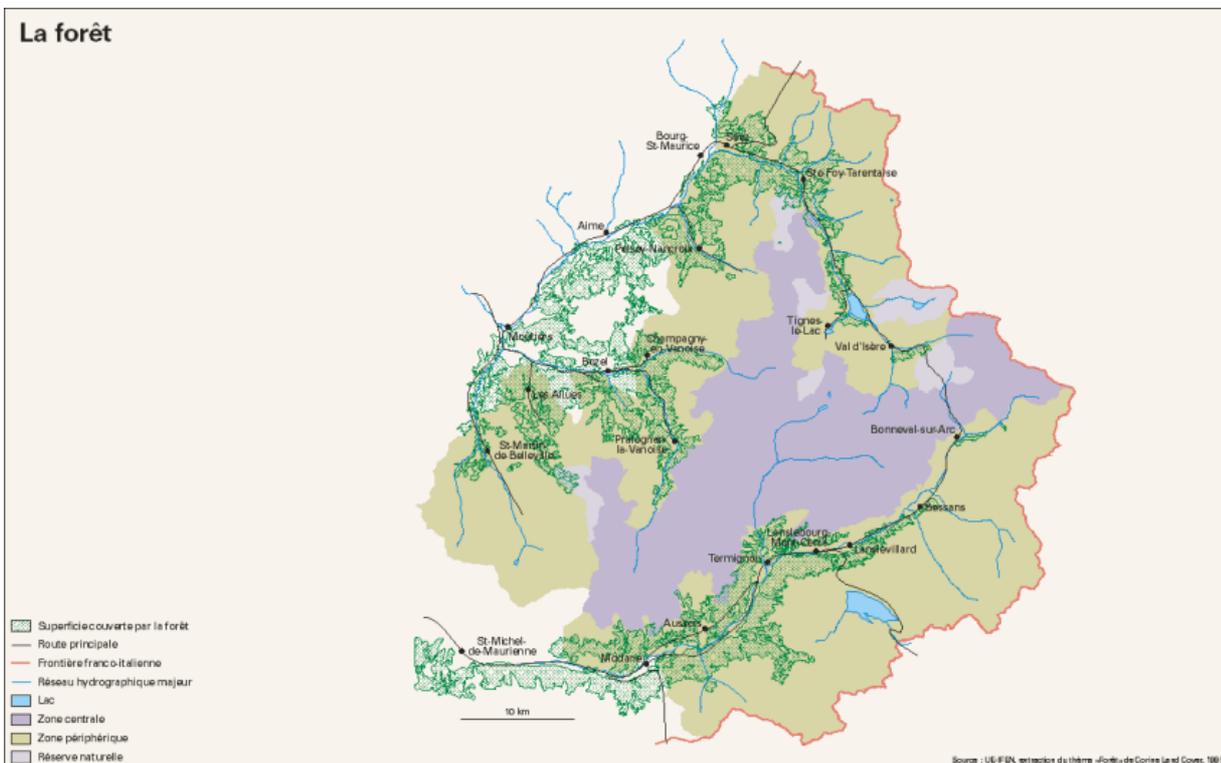
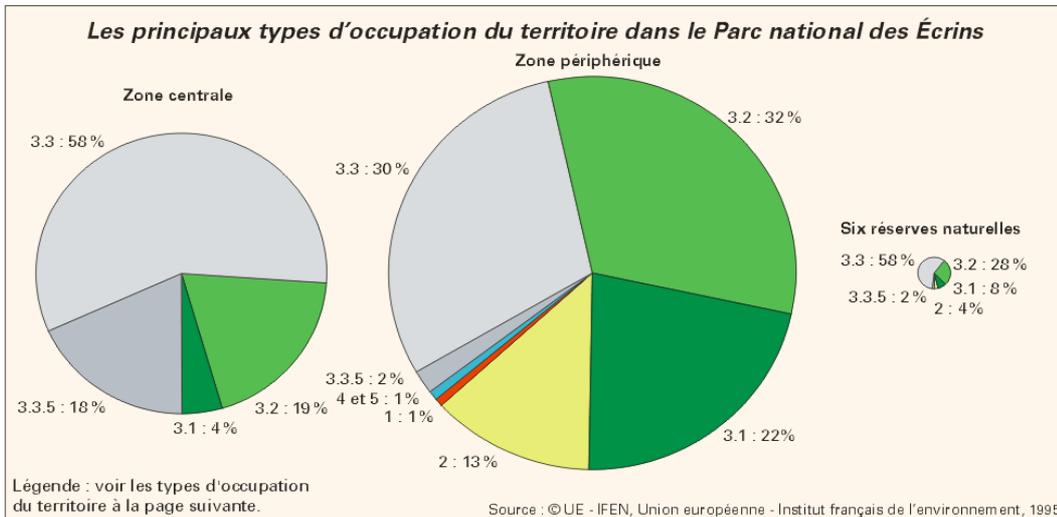


Diagramme et carte 16 et 17: Mode d'occupation des sols dans le Parc national du Mercantour.



**Diagramme et carte 18 et 19: Mode d'occupation des sols et forêt dans le Parc national des Ecrins (Légende de la carte 18 identique à la carte 16).**

Ensuite, ces tableaux montrent comment la situation de cohabitation à gérer pour chaque EGAP évolue dans le temps. Ainsi, la compréhension des stratégies adoptées par les EGAP au cours du temps repose en partie sur la mise en évidence de la situation de cohabitation au moment où sont réalisés les choix. Si l'on reprend l'exemple du Mercantour, les situations entre le début et la fin

des années quatre-vingt dix sont très différentes. En 1994, il y a deux meutes installées en zone centrale du Parc et une vingtaine d'unités pastorales concernées par la prédation, avec 51 attaques et 192 victimes. A cette époque, cette situation est considérée comme un problème local par le Ministère chargé de l'Environnement, et la stratégie adoptée est de laisser l'équipe du Parc gérer seule la cohabitation sur le terrain <sup>111</sup> ; alors que le Ministère aurait pu demander à la DDAF de collaborer à la mise en place du dispositif de gestion. En 1997, la situation est tout autre. Quatre meutes, plus une transfrontalière, sont présentes sur l'ensemble du massif, entraînant un risque de prédation pour plus de 80 unités pastorales et environ 200 attaques par an pour 800 victimes. En plus des conflits entre le monde pastoral et le Parc, c'est la situation de cohabitation même qui devient trop importante pour être gérée sans trop de difficultés par l'EGAP du Mercantour seule (désorganisation du temps de travail, concurrence entre les missions, etc.). Cette nouvelle situation explique donc en partie la stratégie adoptée par la direction et le CA du Parc ainsi que par la DNP de réorganiser le dispositif de gestion au niveau départemental.

Enfin, si la situation de cohabitation peut changer fortement dans le temps pour un même territoire, nos exemples montrent qu'elle peut différer sensiblement entre plusieurs secteurs d'un même territoire. Par exemple, à l'échelle du massif du Mercantour, chaque vallée est concernée différemment par la prédation. Schématiquement, on retrouve deux types de contextes pastoraux. Premièrement, les secteurs de Vésubie Tinée et Vésubie Roya ont des élevages de type montagnard méditerranéen, pâturent 10 à 11 mois dehors avec de fortes contraintes sur la ressource herbagère et sur les quartiers de pâturage. C'est sur ces deux secteurs qu'on retrouve les plus gros foyers de prédation, quelle que soit la période considérée (pour 1997-1999, Poulle et al. 2003 p.53-54, et en 2005, Réseau Loup/Lynx p.17). La prédation se concentre alors sur un petit nombre d'unités pastorales qui ont plus de dix attaques par an. De plus, les unités pastorales touchées ne sont pas forcément les mêmes d'une année sur l'autre, reflétant peut-être les variations inter-saisonnières d'utilisation du territoire par les meutes de loups. Deuxièmement, sur les secteurs de moyenne et haute Tinée, les élevages locaux sont de type montagnards (4 à 6 mois en bergerie) et l'on retrouve également pour l'estive une forte proportion de transhumants des Bouches du Rhône. Sur ces secteurs, le risque de prédation touche beaucoup d'unités

---

<sup>111</sup> Rappelons ici les propos de Michel Barnier, Ministre de l'Environnement entre 1993 et 1995 : « Le loup n'était pas vraiment une menace réelle pendant les deux années où j'ai animé le ministère de l'environnement, de 1993 à 1995. Cette période était d'avantage un moment de prise de conscience du phénomène. [...] Objectivement et autant que je m'en souviens, le loup est resté – j'emploie ce terme avec précaution – comme une sorte d'épiphénomène pendant ces deux années là » (Commission d'enquête, 2003, T.2, vol 2, p.372).

pastorales, mais la prédation en elle-même est assez basse avec plus de 90 % des unités pastorales ayant moins de 4 attaques par an et, au plus, deux alpages avec plus de 10 attaques annuelles.

On retrouve aussi cette différence sectorielle sur le territoire du Vercors avec la partition entre Réserve des Hauts-Plateaux du Vercors et le reste du territoire. Au sein de la Réserve, les conditions de cohabitation sont assez favorables (peu d'unités pastorales, gros troupeaux, alpages bien aménagés, faible vulnérabilité des unités pastorales, présence des gardes de la Réserve, etc.), alors qu'elles sont plus complexes sur le reste du territoire (plus grand nombre d'unités pastorales, petits troupeaux locaux, présents toute l'année, parqués en intersaison, taux de boisement des pâturages importants, pâturages peu équipés, etc.). Cette partition des situations de cohabitation fait que la stratégie de l'EGAP du Vercors ne peut être identique sur l'ensemble de son territoire. Elle agit donc essentiellement dans la Réserve, là où se concentrent ses moyens (financiers et humains), et ne peut qu'accompagner l'action des services déconcentrés de l'Etat sur le reste de son territoire (paiement de la nourriture des chiens, achat de clôture).

Un dernier point peut encore être abordé dans ce paragraphe. Nous venons de voir que les stratégies de gestion adoptées par les EGAP dépendaient des contextes éco-pastoraux et de la situation de cohabitation qui découlaient de leurs dynamiques d'interaction. A l'inverse, les acteurs peuvent également choisir de modifier les conditions éco-pastorales. Ainsi, dans le cadre du premier programme Life, l'équipe chargée de mettre en œuvre ce programme avait envisagé d'effectuer un lâcher d'ongulés en Roya pour réduire la prédation des loups sur les animaux domestiques. Cette action se basait sur des expériences ayant déjà eu lieu dans les Abruzzes et au nord du Portugal. Finalement cette opération avait été abandonnée car la communauté d'ongulés sauvages étaient déjà importante et diversifiée et les troupeaux domestiques restaient toujours facilement accessibles aux loups. D'autres modifications peuvent être envisagées, comme le débroussaillage d'unités pastorales ou la création d'impluvium pour modifier l'implantation des points d'eau.

### **3.2.b Des stratégies à comprendre dans les contextes éco-politiques des territoires.**

Lorsqu'on étudie la stratégie d'une équipe de gestion sur une thématique donnée, il faut aussi prendre en compte le contexte éco-politique dans lequel elle est insérée. Ainsi, dans le paragraphe précédent nous avons vu que sur un sujet donné, les EGAP sont confrontées à des situations de gestion différentes, qui dépendent des interactions entre un contexte écologique et les activités

humaines propres à une thématique d'action donnée ; la situation de gestion de la cohabitation loup-pastoralisme n'est pas le même que celle de l'interaction entre les activités humaines et la conservation des galliformes de montagne. Mais, plus largement, les décisions et les choix des EGAP sur un sujet particulier sont aussi influencés par les jeux d'acteurs auxquels ces équipes participent à l'échelle d'un territoire. Cette notion de géopolitique des dossiers environnementaux est développée par Benhammou au sujet de la conservation des ours dans les Pyrénées (2003). En effet, les espaces protégés sont des éléments structurants des politiques d'aménagement et de conservation de la nature menées sur les territoires. Ils sont donc généralement créés avec un objectif précis (protection d'un espace contre des projets d'aménagement, valorisation du patrimoine culturel et naturel d'un territoire en déprise, protection d'espèces ou milieux protégés, etc.) ; objectif qui émerge de l'interaction entre les enjeux environnementaux et les dynamiques socio-économiques propres au territoire. Ainsi les EGAP que nous étudions sont plongées dans un contexte éco-politique propre. Elles ont donc déjà une histoire avec les acteurs d'un territoire puisqu'elles s'insèrent dans une politique d'aménagement plus large temporellement et spatialement que leur propre histoire et périmètre. Ainsi, les décisions et stratégies que prennent les EGAP sur un sujet précis sont à relier avec les contextes éco-politiques dans lesquels elles interagissent avec les autres acteurs de leur territoire. Nous allons prendre deux exemples afin de mieux comprendre comment s'exerce cette influence. Le premier est celui du Mercantour et des Alpes-Maritimes dont nous avons déjà explicité plusieurs éléments et le second est celui des Ecrins et des Départements des Hautes-Alpes et de l'Isère.

Le territoire du massif du Mercantour possède une richesse écologique et paysagère exceptionnelle, du fait à la fois d'une situation à la confluence des zones méditerranéenne, alpine et continentale. Sa richesse culturelle s'avère également très importante avec une présence humaine ancienne et l'histoire mouvementée du Comté Niçois entre influences italienne et française. Cette situation fait que pendant longtemps il n'y a que peu de doute sur le fait que si un Parc national doit être créé en France ce massif serait en première ligne. Ainsi, les hautes vallées possèdent dès 1859 un statut protégé avec leur classement en Réserve de chasse de la couronne italienne. Suite à la seconde guerre mondiale, ces territoires n'étant plus surveillés, le braconnage fait de graves dégâts sur les populations de grands gibiers. Pour faire face à cette situation deux personnalités locales proposent de créer un Parc national pour protéger sa faune et sa flore et le mettre en valeur dans un but de développement touristique. Ce projet est adopté par le Conseil général en 1946. L'origine d'un projet de Parc national dans le Mercantour est donc locale. Nous avons déjà raconté la genèse du Parc, de la Réserve nationale de chasse du Boréon au Parc

national créé en 1979, par le Préfet Lambertin et le Chargé de mission Florent et des conflits qu'il a engendré avec les élus et les chasseurs. Au niveau éco-politique, la situation est celle d'un espace d'une valeur exceptionnelle, qui fait l'objet d'une politique de protection depuis longtemps, mais qui se trouve également convoité pour d'autres projets d'aménagement, en particulier pour les stations de ski. C'est un territoire qui fait l'objet de nombreux usages (pastoralisme, exploitation forestière, chasse, cueillette, tourisme). Au plan politique, les Alpes Maritimes sont un Département conservateur, fortement ancré à droite, avec des élus à la forte personnalité et insérés dans le système Médecin qui privilégie le clientélisme municipal. Ce Département est également marqué par certaines particularités locales, comme la présence ancienne de bastions communistes (Martinetti 2004). Ces particularités ont trois conséquences pour le sujet qui nous intéresse :

- D'abord, les élus obtiennent la majorité au sein du Conseil d'administration du Parc, car certains représentants syndicaux sont aussi des élus. Ils vont alors élire deux des leurs pour présider ce conseil : Charles Ginésy, Maire et conseiller général d'un canton de montagne et futur Président du Conseil général, prend la présidence du CA tandis que M. Balarello, Maire de Tende et futur sénateur, prend la tête de la commission permanente. Ces deux élus vont garder ces fonctions de la création du Parc jusqu'en 2004<sup>112</sup>. Les tensions engendrées par la création du Parc vont perdurer et se trouver institutionnalisées au sein de l'équipe de gestion puisque le conseil d'administration va servir de chambre de résonance aux problèmes quotidiens des élus locaux. Les débuts du fonctionnement du Parc sont donc marqués par ces tensions, que ce soit entre le conseil d'administration et la direction du Parc et sur le terrain entre gardes-moniteurs et gens du pays. Ainsi, Ginésy et Balarello tiennent le conseil d'administration et les relations avec les Directeurs successifs sont souvent difficiles, variant entre l'évitement, le conflit et les tentatives de rapprochement. Cette situation a perduré au moins jusqu'à très récemment comme nous le confiait un élu (en 2003 !) : « *Louis Olivier a fait un travail formidable, mais il est parti dégoûté du travail. Le problème était que Ginésy*

---

112

Une anecdote racontée par Merveilleux du Vignaux nous éclaire sur cette volonté de M. Ginésy de garder le contrôle du Parc : « Au bout de trois ans, pour le renouvellement des membres non élus du conseil d'administration, il est envisagé de nommer au titre des « *personnalités choisies par le ministre chargé des Parcs nationaux* » quelqu'un ayant une envergure nationale pour assurer ensuite la présidence du conseil d'administration. Il s'agit un peu d'une mesure de caractère traditionnel liée à la notoriété nécessaire aux Parcs nationaux. En Vanoise, ce furent Joseph Fontanet puis Pierre Dumas, députés et anciens ministres ou secrétaires d'Etat, à Port-Cros, l'écrivain Paul Guimard suivi de M. Gouyou-Beauchamps, PDG de la télévision publique, dans les Pyrénées M. Guiu, membre de l'équipe dirigeante de Saint-Gobain, dans les Cévennes M. Donnedieu de Vabres, secrétaire général de l'Élysée, dans les Ecrins M. Paul Dijoud ... Pour le Mercantour, M. Edgard Pisani, ancien ministre, fut pressenti et en accepta le principe, cependant les élus locaux, y compris M. Ginésy s'insurgèrent contre ce projet et soulignèrent que cela risquait de remettre en cause le fragile équilibre sur lequel le Parc national du Mercantour reposait. Voyant cela, M. Pisani se retira et refusa même d'être nommé au conseil d'administration. C'est pourquoi depuis le début du Parc jusqu'à aujourd'hui (2002) M. Ginésy a toujours été élu Président du conseil d'administration » (Merveilleux du Vignaux, 2003, p.182).

*était le Président de tout et bloquait toutes les initiatives »*. L'action de l'EGAP doit donc se comprendre dans ce contexte d'un Parc à l'intégration territoriale difficile où quelques élus contrôlent les différents centres de pouvoir. Pour l'équipe de terrain la tâche consiste à créer le dialogue avec le conseil d'administration et les acteurs territoriaux (ce qui peut demander certaines concessions) et à défendre une politique environnementale. Sur le sujet de la cohabitation loup-pastoralisme, cette tâche n'est pas facile puisque par exemple, M. Balarello s'est prononcé contre : « J'ai la prétention de connaître le problème, car je me suis toujours intéressé aux éleveurs et bergers de mon canton et de la vallée de la Roya. Depuis toujours, bien qu'étant Président de commission permanente du Parc national du Mercantour, j'ai dit *« le problème du loup est un vrai problème. Il ne faut pas étouffer ce problème là. Il faut le mettre sur la table et la cohabitation n'est pas possible »*. Ceux qui vous disent qu'on peut faire cohabiter le loup avec les troupeaux ne connaissent pas la vie du berger. Ils ne savent pas ce que c'est. [...] C'est pour cette raison que j'avais soumis au Parc national du Mercantour une pétition signée par tous les Maires de la zone périphérique du Parc, demandant à ce que l'on crée un Parc à loups d'au moins 150 ha dans les Alpes-Maritimes » (Chambre d'agriculture des Alpes Maritimes, 2001, p.19).

- Ensuite, certains élus, comme Christian Estrosi, un « bébé Médecin » (Martinetti, 2004) ont utilisé et renforcé l'opposition rurale aux loups comme sujet électoraliste que ce soit pour les élections locales (cantonales de 1996 et 2002) ou pour lancer leur carrière politique à l'échelle nationale (il est à l'origine de la commission d'enquête parlementaire sur les prédateurs et le pastoralisme) et est devenu secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire, au sein du gouvernement de Villepin.
- Enfin, pour des raisons historiques la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes est un fief communiste. Cette situation a conduit à un conflit avec le conseil général, qui créé sa propre Chambre d'agriculture, nommée agriculture 06, situation néfaste à la mise en œuvre d'une politique agricole dynamique sur ce Département.

Nous avons également vu que d'un point de vue économique la situation était très contrastée entre l'arrière et moyen pays et la côte où s'accumule la majeure partie des richesses. D'un point de vue agricole, ce déséquilibre a engendré un effort marqué des politiques départementales en faveur des maraîchers et horticulteurs, qui ont délaissé la filière pastorale. Ce faible intérêt des collectivités locales et des organisations agricoles a perduré jusqu'à la fin des années 1990, laissant bien souvent l'équipe du Parc travailler seule.

Enfin, ce n'est qu'à la fin des années 1990 que ce contexte éco-politique a commencé à évoluer, avec un changement de perception de la part des élus qui commence à considérer le Parc comme

un atout potentiel pour leur politique de développement territorial. Ce changement de politique se concrétise avec le montage à partir de 2002 d'un programme Leader +, dont le Parc est le chef de projet. Cette réorientation est institutionnalisée en 2005 avec la nomination à la présidence du Parc de Gaston Franco, Maire de Saint-Martin-Vésubie et figure marquante du tourisme de la région (il est ancien Directeur de l'Office de tourisme et des congrès de Nice et actuellement vice-Président du conseil général délégué au tourisme et Président du comité régional tourisme Riviera – Côte d'Azur). D'ailleurs une de ses premières actions a été de monter un congrès international sur les potentialités du tourisme pour le Parc national.

Le massif des Ecrins a fait l'objet d'une longue histoire de protection, notamment sous l'impulsion des milieux de l'alpinisme et du tourisme, à la fois pour ses sommets prestigieux et ses paysages magnifiques. Ainsi, entre 1913 à 1925, l'Etat acheta 13 000 ha de terrain dans le massif de l'Oisans afin d'y créer le premier Parc national, à la demande du CAF, des Eaux et Forêts et Touring Club de France (Zuanon 1995). Mais sans moyen, ce Parc est peu à peu délaissé pour devenir un Parc domanial. Le projet d'un véritable Parc national dans les Ecrins émerge en 1963 sous l'impulsion de Lucien Devies, ancien Président du CAF. Mais l'administration, qui a déjà créé le Parc de la Vanoise, se consacre à d'autres projets pour les Pyrénées et le Massif Central. Le projet d'un Parc national dans les Ecrins ne décolle réellement qu'à la fin des années 1960, avec le soutien du conseil général des Hautes-Alpes et surtout celui de Paul Dijoud député de ce Département. Dans un Département fortement rural et où le développement touristique, notamment hivernal, n'est pas aussi dynamique que dans les Alpes du Nord, cet élu voit dans le Parc une chance pour un autre type de développement touristique de sa région. A cette époque, des stations de ski ont été construites sur les sites les plus favorables (Deux-Alpes, Serre-Chevalier, Puy-Saint-Vincent). Il n'y a finalement que peu d'opposition à l'idée de créer un Parc, mises à part quelques réticences des chasseurs et agriculteurs. Les acteurs des Hautes-Alpes et de l'Isère se positionnent donc sur la ligne de Paul Dijoud, considérant le Parc comme une chance de développement<sup>113</sup>. Le Parc national des Ecrins est créé en 1973 et Paul Dijoud est élu Président du conseil d'administration, et il restera à sa tête jusqu'en 1981. Situé pour les deux tiers dans les Hautes-Alpes et avec son siège à Gap, le Parc s'est surtout bien implanté dans ce Département, les relations étant plus distantes avec l'Isère. Or les Hautes-Alpes

---

**113**

Il est intéressant de noter que le Chargé de mission nommé par le Ministère à l'élaboration des projets du Parc des Ecrins (à partir de 1965) et du Mercantour (à partir de 1973) est le même, M.Jacques Florent. Chargé de monter chaque projet de Parc en concertation avec les différentes parties prenantes, force est de constater qu'il n'a pu obtenir les mêmes résultats dans ces deux territoires, le contexte éco-politique y étant très différent.

est un Département qui a misé sur un développement équilibré, entre petites industries, agriculture, tourisme hivernal et tourisme vert<sup>114</sup>. Rappelons ici, que le Parc naturel régional du Queyras fut créé en 1977. L'Isère a fait le même type de pari que les Hautes-Alpes, avec un investissement fort dans la protection des espaces (Parc national des Ecrins, Parcs naturels régionaux du Vercors et de la Chartreuse), même si les volets industriels et agricoles y sont plus développés. Dans ce contexte, les élus et acteurs sectoriels voient plutôt dans le Parc un partenaire qu'un concurrent potentiel. Dès lors, ce sont les synergies qui sont recherchées plus que les affrontements. Il faut bien évidemment se garder de tout angélisme et les conflits d'intérêts existent, mais la situation éco-politique est bien différente de celle des Alpes-Maritimes. Nous l'avons déjà évoqué, les collectivités et organisations agricoles du Département des Hautes-Alpes se sont fortement impliquées dans la structuration et l'aménagement de la filière pastorale. Il en est de même pour l'Isère, qui a eu une politique pastorale forte, peut-être d'avantage en faveur des troupeaux bovins (Raffin et al. 2000). Ensuite, la complémentarité entre la zone centrale et la zone périphérique a été recherchée, avec l'arrivée de Philippe Traub à la direction du Parc ; le Parc signant des conventions de développement durable avec chaque Commune du Parc.

### **3.2.c Qui décide(nt) de la stratégie ?**

Dans le second chapitre, nous avons fait l'hypothèse que la territorialisation de l'acteur d'environnement se traduisait dans son organisation interne. Nous avons pour cela élaboré un schéma d'organisation « type » de l'EGAP, dans lequel le management organisationnel se trouvait réparti entre trois pôles : 1) le conseil d'administration qui décide des orientations politiques et des choix budgétaires, 2) l'équipe de direction qui est une force de proposition et met en œuvre les décisions du CA et 3) le(s) comité(s) consultatif(s) qui donnent un avis sur les politiques menées et les actions mises en œuvre. Cette organisation permet, selon nous, d'institutionnaliser le débat entre les exigences environnementales assignées à un territoire et la nécessaire prise en compte des contextes locaux. Ce dialogue se fait grâce à l'insertion de

---

114

Cet extrait de l'audition du Préfet des Hautes-Alpes par la commission d'enquête parlementaire montre cette recherche de l'équilibre : « Bien évidemment, le loup et le pastoralisme sont des sujets dont j'entends parler régulièrement. Cela dit, j'entends deux grands discours. Le premier est très clair : la cohabitation entre la présence du loup et le pastoralisme est impossible. C'est un discours qui est essentiellement tenu par les organisations syndicales agricoles et aussi les organisations cynégétiques. [...] Mais il existe également un autre discours, beaucoup moins hostile à la présence du loup. Il s'agit du discours tenu par les acteurs du tourisme, mais également en filigrane, par un certain nombre d'élus qui constatent que la présence du loup n'a pas que des effets négatifs dans un Département de haute montagne qui construit son image et son identité sur la nature préservée de l'environnement. Et parfois même j'entends dire que la présence du loup est porteuse » (commission d'enquête parlementaire, 2003, Tome 2, vol 1, p. 220).

l'EGAP dans la filière environnementale et la présence d'acteurs d'environnement, des élus et des représentants des intérêts sectoriels au sein du CA.

L'objet de ce paragraphe est donc de reprendre nos concepts théoriques et de voir comment ils peuvent être utilisés pour analyser nos cas de terrain. Nous allons donc essayer de répondre à la question suivante : qui décide de la stratégie adoptée par l'EGAP ? Répondre à cette question devrait nous permettre de comprendre sur cet exemple de la cohabitation loup-pastoralisme comment s'établit au sein de l'EGAP l'équilibre entre exigences environnementales (protection des loups) et exigences agricoles (aides au pastoralisme).

### **L'exemple du Mercantour :**

Nos deux premières figures (20 et 21) s'intéressent à l'EGAP du Parc du Mercantour (dont les limites sont représentées par les pointillés) et à ses partenaires. Ils permettent d'illustrer comment sont décidées, d'une part, les stratégies de vérification de l'observation des grands canidés et de mise en place d'un dispositif de gestion et, d'autre part, celle de décharger le Parc de la gestion de ce dossier (ce qui correspond aux deux premiers objectifs stratégiques des deux premières colonnes du tableau de synthèse sur la stratégie de l'EGAP du Mercantour).

Le premier schéma permet de montrer comment fonctionne la prise de décision, alors qu'au sein de l'EGAP les relations entre la direction et le conseil d'administration sont difficiles. Comme, nous l'avons déjà montré dans le paragraphe précédent, le contexte éco-politique est tendu dans les Alpes-Maritimes et ces tensions transparaissent au sein même de l'organisation de l'équipe de gestion : le conseil d'administration est une chambre de résonance des problèmes quotidiens des élus. Ceux-ci sont majoritaires au sein du CA et le Président du comité permanent bloque le dialogue avec l'équipe de direction. Au sein de l'EGAP, cette dernière est donc seule à décider de la stratégie en zone centrale, avec l'aide de son conseil scientifique. Dans le cas du loup, elle va être aidée de la Direction de la Nature et des Paysages, à la fois parce qu'il s'agit d'une espèce emblématique et aussi parce ces deux instances interagissent depuis trois ans dans l'anticipation de ce retour. Ensuite, la stratégie de mise en place du dispositif de gestion éco-pastorale continue de se faire selon ce schéma : Direction, conseil scientifique, DNP. Le conseil d'administration n'est donc que peu associé au processus de décision, sa principale action consistant à proposer la création d'une Réserve clôturée pour parquer les loups.

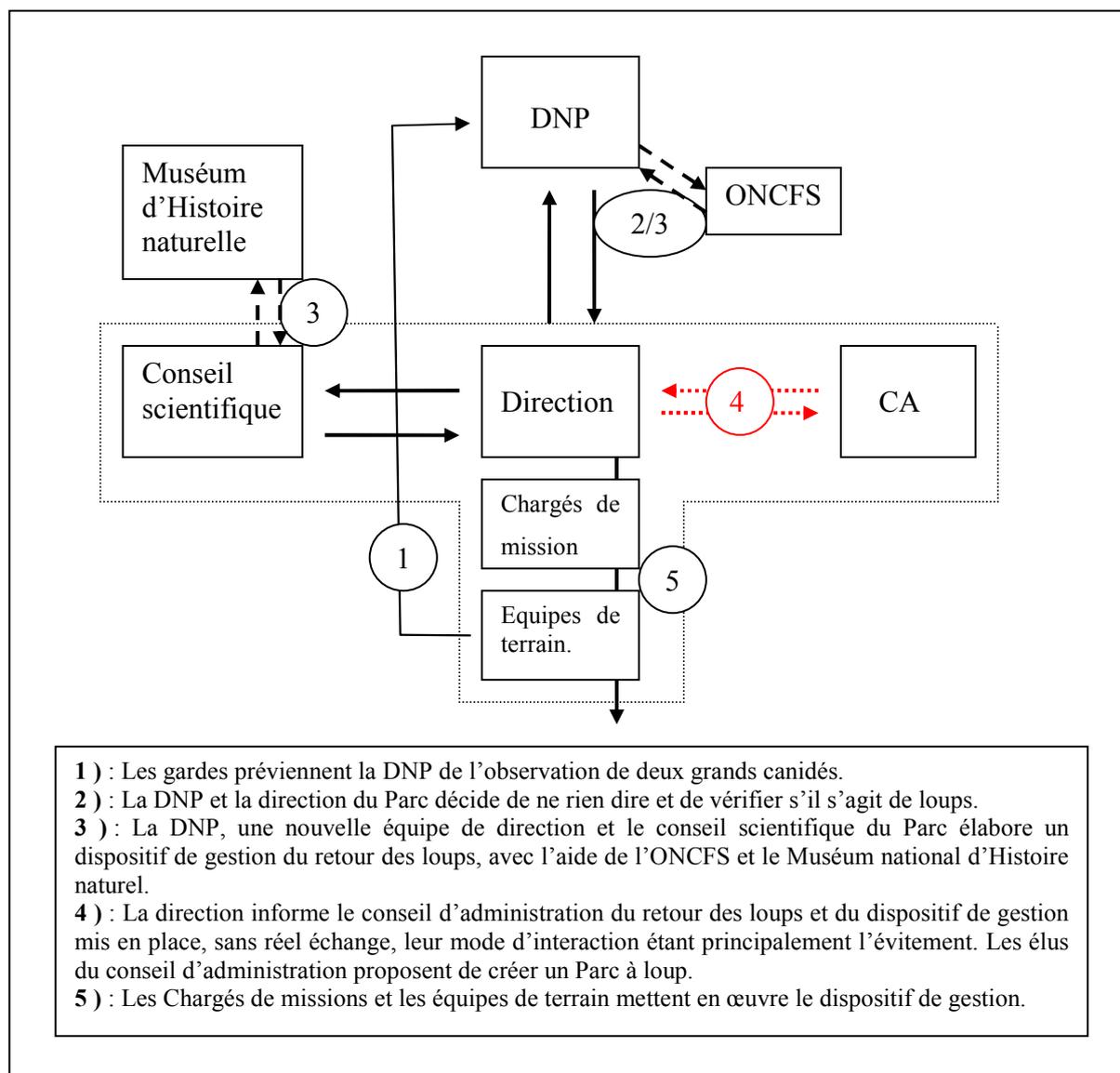
Contrairement à ce qu'avance les auteurs de la commission d'enquête parlementaire, les choix stratégiques de l'EGAP du Mercantour sont faits sans les élus non pas parce qu'il y a eu une volonté délibérée de les écarter mais plutôt parce que l'organisation interne de la prise de décision en zone centrale fonctionnait de la sorte depuis la création du Parc. Dans un contexte

éco-politique défavorable et avec un retour des loups qui s'effectue en zone centrale, les décisions sont prises sans les élus parce que direction et conseil d'administration sont dans des postures d'évitement chroniques. Rappelons ici les mots du Directeur de l'époque, M.Granjean : « Je pense aussi, Monsieur le Président, et c'est une donnée psychologique plus personnelle, que s'il y avait eu un climat de confiance plus fort avec les éléments majeurs du conseil d'administration du Parc, notamment du côté des élus, la question aurait été abordée. J'étais très fréquemment dans des situations d'affrontement que j'essayais d'apaiser, que j'ai contribué, je crois, à apaiser dans une large mesure. Je ne me voyais pas discuter du loup avec le sénateur Balarello [Président de la commission permanente] » (Commission d'enquête parlementaire, Tome 2, Volume 2, p.16).

Mais, le fait que le conseil d'administration ne soit pas associé à la définition de la stratégie implique-t-il pour autant que les intérêts agricoles ne soient pas pris en compte ? Nous pensons que non. Cette intégration se fait de deux manières : premièrement, au sein de l'EGAP les différents acteurs anticipent bien que les principales difficultés liées à une colonisation des loups sera son interaction avec les éleveurs ovins. Par exemple, en avril 1992, le Directeur du Parc demande à la DNP un million de francs pour se préparer à cette cohabitation (diagnostics pastoraux, moyens de protection, indemnisation et lâchers d'ongulés). Les moyens demandés traduisent donc ce souci puisqu'ils ont une vocation pastorale et non de protection de l'espèce. Mais sur le terrain, les personnels anticipent aussi ces difficultés et ils se mobilisent pour venir en aide aux éleveurs. Ainsi, d'après plusieurs témoignages, les gardes de la Vésubie et Geneviève Carbone se seraient fortement impliqués pour soutenir les premiers éleveurs touchés (aide à la mise en place des premières mesures de protection, gardes nocturnes). Deuxièmement, lorsque la DNP, la direction et le conseil scientifique décident de mettre en place le dispositif de gestion des loups, leurs actions visent, d'une part, à mieux connaître la biologie de l'espèce et, d'autre part, à diminuer les interactions négatives avec le pastoralisme. Ce choix de minimisation des dégâts sur le pastoralisme s'explique à la fois par le fait que ces acteurs s'appuient pour prendre leurs décisions sur l'expérience de l'ONC, qui a déjà appliqué cette stratégie dans le cas du retour des lynx en France, mais aussi grâce aux retours d'expériences des pays déjà confrontés à la prédation lupine.

Cependant, le fait que les relations étaient tendues entre la direction et le CA ne permet pas d'expliquer pourquoi il n'y a pas eu une meilleure implication des acteurs pastoraux dans la prise de décision. Nous aborderons ce point dans le prochain paragraphe sur l'intégration de l'enjeu environnemental dans la filière agricole. Retenons de ce premier exemple, que l'intégration des

enjeux agricoles se fait malgré les problèmes rencontrés entre la direction et le CA, parce que les acteurs, au sein de l'EGAP et de la filière environnementale, anticipent les problèmes de cohabitation.

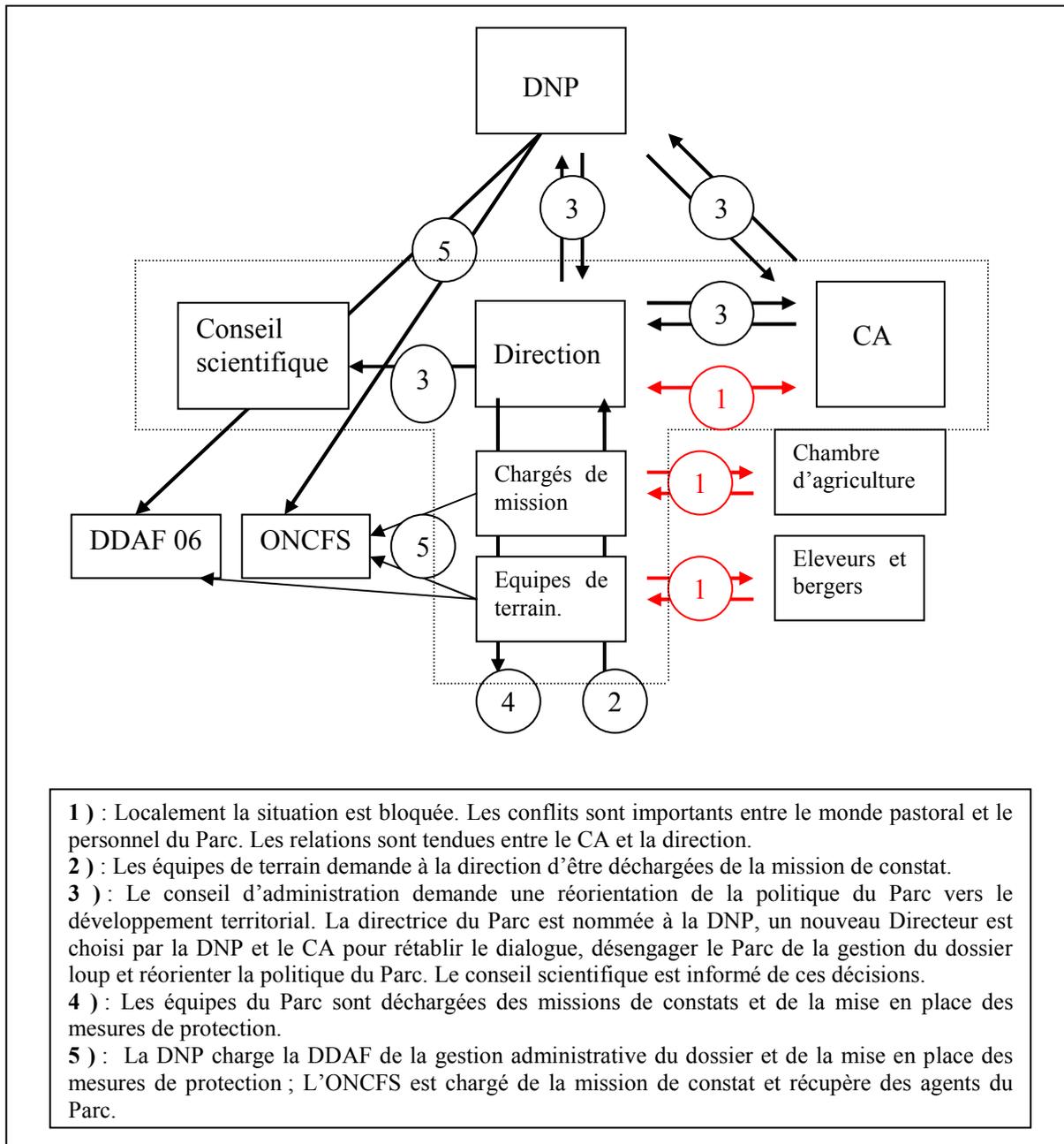


**Figure 20 : Comment sont décidés les objectifs stratégiques de vérifier l'information et de mettre en œuvre la cohabitation dans l'EGAP du Mercantour ?**

Notre deuxième schéma permet de montrer comment le processus de décision de la stratégie évolue au sein de l'EGAP du Mercantour. Celui-ci est confronté à une double situation de blocage. Celui que nous avons décrit précédemment entre le CA et la direction, auquel s'ajoute maintenant les conflits entre le Parc et la Chambre d'agriculture et localement entre les gardes, les éleveurs et les bergers. C'est cette situation de tension qui provoque le changement dans le

processus de décision. D'une part, les agents de terrain demande à être dessaisis de leurs missions et, d'autre part, le conseil d'administration souhaite que la politique du Parc soit réorientée vers le développement territorial. Devant cette situation, la direction, la DNP et le CA négocient pour que le Parc soit déchargé de la gestion du dossier loup. Pour entériner cette évolution, un nouveau Directeur est nommé avec comme mission de favoriser le dialogue avec les élus du CA.

La situation de blocage n'entraîne donc pas une plus grande intégration des enjeux agricoles dans la politique du Parc. Elle aboutit même au contraire, puisque l'EGAP n'a plus de politique d'aide au pastoralisme. Par contre, elle permet de rétablir les relations entre le CA, la direction du Parc et la DNP. Ce n'est qu'après le rétablissement d'un dialogue entre la direction et le CA que les enjeux pastoraux sont réintégrés progressivement dans la stratégie de l'EGAP.

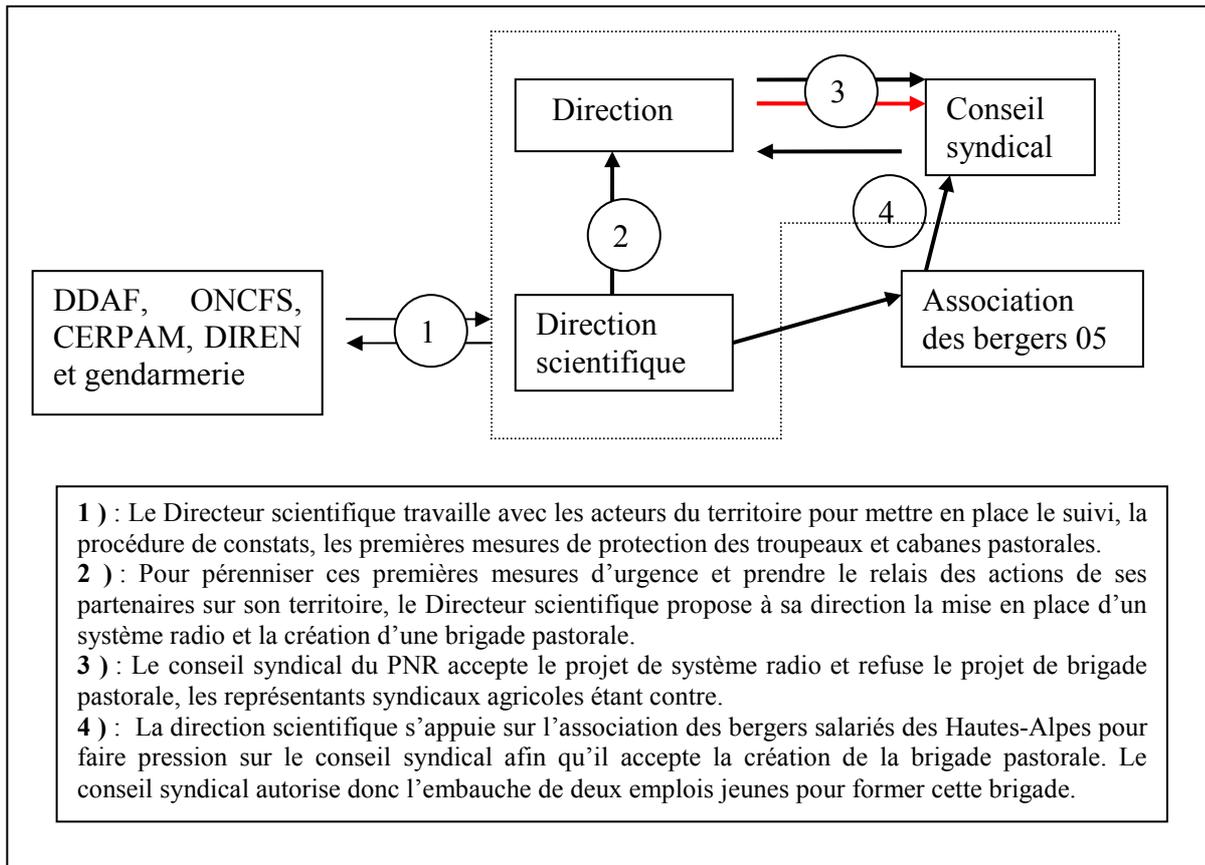


**Figure 21: Comment est décidée la stratégie de décharger l'EGAP du PNM de la gestion du dossier loup.**

### L'exemple du Queyras :

La troisième figure (22) montre comment est décidée la stratégie de pérenniser les mesures d'aide au pastoralisme par l'EGAP du Queyras. Sur ce territoire, les mesures d'urgence ont été mises en œuvre par le Directeur scientifique en forte collaboration avec les acteurs du Département (DDAF, CERPAM, ONCFS et gendarmerie). En l'absence de Chargé de mission agricole au sein de l'EGAP, c'est le Directeur scientifique qui prend la charge de cette politique. L'EGAP du Parc

manquant cruellement de moyens (humains et matériels), le Directeur du Parc propose à la direction et au conseil syndical du Parc la mise en place d'un système radio et d'un programme d'aide au pastoralisme, qui permettrait notamment de recruter deux emplois-jeunes. Dans un premier temps, le conseil syndical se prononce en faveur de la mise en place du système radio mais se montre hésitant sur la création de la brigade pastorale, car les syndicats agricoles sont contre. Pour surmonter ce blocage interne à l'EGAP, le Directeur scientifique s'appuie sur l'association des bergers-salariés des Hautes-Alpes, afin de montrer qu'il existe une autre position au sein du monde pastoral, favorable aux mesures facilitant la cohabitation loup-pastoralisme. Devant cette nouvelle configuration, le conseil syndical accepte le programme d'aide au pastoralisme et donc la mise en place d'une brigade pastorale. Cet exemple du Queyras montre que l'intégration des intérêts agricoles au sein de l'EGAP n'est pas forcément due à l'interaction entre conseil syndical et direction. Ici, elle se fait un niveau hiérarchique inférieur, la direction scientifique. En effet, son Directeur travaille en forte collaboration avec les acteurs du Département qui se sont déjà mobilisés sur cette thématique, c'est par lui que les enjeux sont intégrés dans la politique du PNR. La direction et le conseil syndical ont dans ce cas pour fonction d'institutionnaliser la mise en place de cette politique au sein de l'EGAP. Enfin, le conseil syndical, où les élus sont majoritaires, ont dans ce cas freiné l'intégration des enjeux pastoraux, en se montrant perméables aux positions syndicales agricoles opposées aux mesures facilitant la cohabitation.



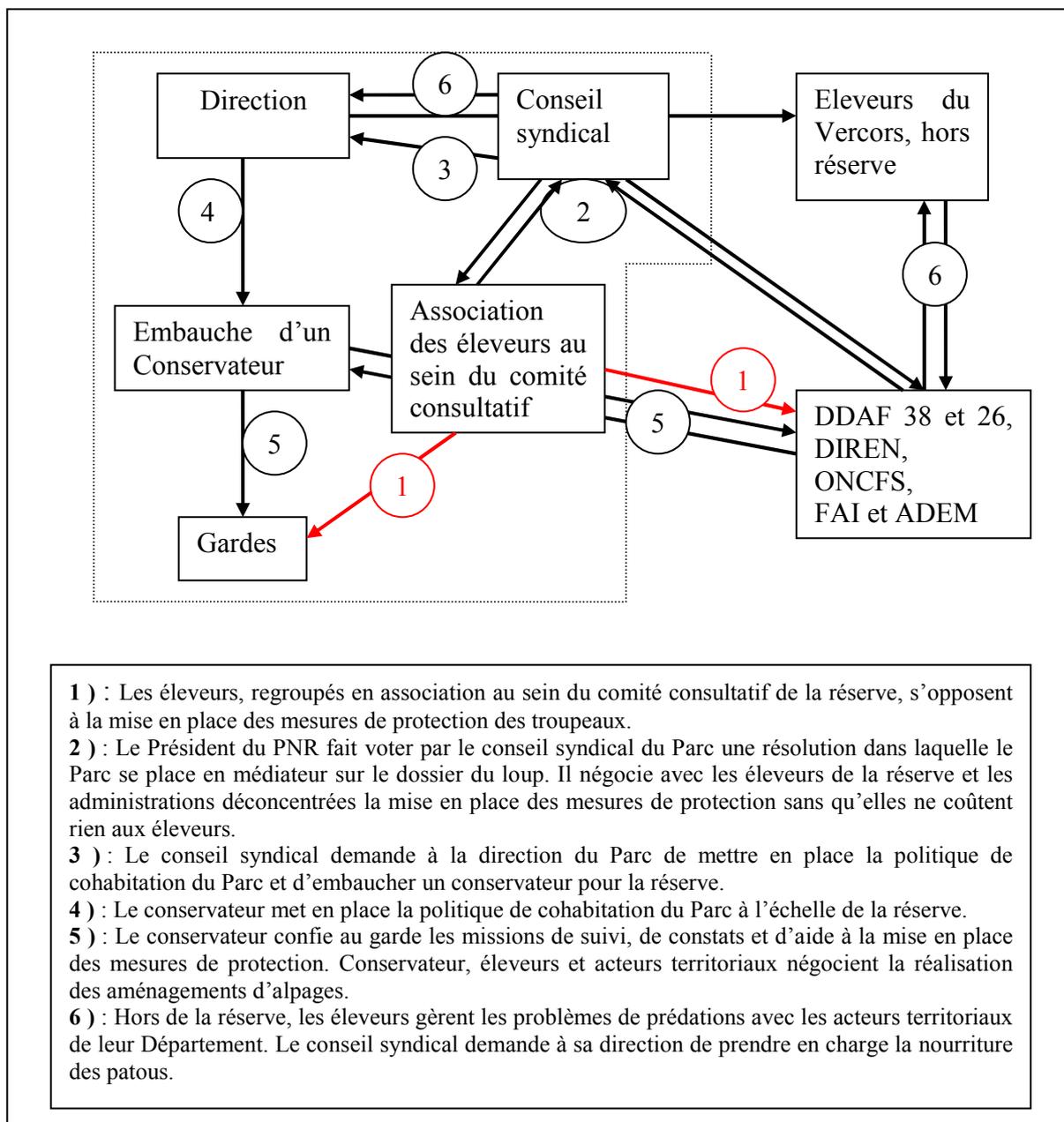
**Figure 22 : Comment est décidée la stratégie de pérennisation des mesures de prévention par l'EGAP du PNR du Queyras.**

### **L'exemple du Vercors :**

Notre dernier exemple illustre comment est choisie la stratégie de médiation et d'accompagnement des éleveurs dans l'EGAP du PNR du Vercors (figure 23). Au départ on trouve une situation de blocage, comme dans l'exemple du Mercantour en 1996- 1997. Les éleveurs de la Réserve refusent de se doter en moyens de protection. Or les problèmes de prédation progressent chaque année d'avantage. Le Président du PNR et quelques élus, craignant que la situation ne dégénère, décident alors de positionner le Parc en médiateur. Pourquoi, est-ce les élus qui se mobilisent ? Peut-être parce qu'au sein de l'EGAP il n'y a pas de Chargé de mission agricole (ce volet est délégué à une association), ni de conservateur pour la Réserve. De plus, les éleveurs des Hauts Plateaux du Vercors sont regroupés en association au sein du comité consultatif et ont de ce fait l'habitude de dialoguer avec le conseil syndical du Parc, qui dirige la Réserve. Les élus vont alors provoquer une réunion entre les administrations concernées et les éleveurs, dans le but de surmonter ce blocage. Cette réunion permet de négocier l'implication des éleveurs dans le dispositif de gestion des loups, en échange du fait que celle-ci ne leur coûte rien.

Il est aussi négocié que les gardes réalisent le suivi et les constats sur le territoire de la Réserve et aident les éleveurs à la mise en place des mesures de protection, tandis que les agents de l'ONCFS et le technicien pastoral effectuent ces missions sur le reste du PNR. Pour aider les éleveurs, le Parc paiera aussi la nourriture des chiens de protection et les organismes techniques agricoles et le Parc financeront les mesures d'aménagement pastorales nécessaires. Pour mettre en œuvre cette politique, le conseil syndical du Parc embauche un conservateur pour la Réserve naturelle des Hauts-Plateaux. Dans ce cadre, les décisions sont alors prises entre le conservateur, l'association des éleveurs, les administrations et les ATP concernées par le biais des instances de la Réserve. Pour faire le bilan de cette politique, le Parc organise deux réunions chaque année, avant et après la montée en estive. Sur le reste du territoire du Parc, les éleveurs traitent directement avec les DDAF, les services de l'ONCFS, l'ADEM et la FAI, sauf pour le défraiement de la nourriture des chiens que le Parc prend à sa charge.

Dans ce dernier exemple, ce sont les élus qui sont le moteur de l'intégration des intérêts pastoraux dans la politique du Parc et qui organisent directement la négociation entre administrations et monde pastoral. Or ce rôle ne correspond généralement pas à l'attribution couramment rencontrée des tâches dans l'organisation des EGAP, les élus ayant généralement comme fonction de débattre et choisir les grandes orientations politiques. Cette singularité s'explique sans doute par le fait qu'à l'époque le Parc n'a ni conservateur pour la Réserve ni Chargé de mission agricole pour le PNR, alors que c'est généralement au niveau des équipes de terrain (direction et Chargés de mission) que se fait l'intégration entre les enjeux concrets de terrain et les choix politiques.



**Figure 23: Comment est décidé la stratégie de médiation et d'accompagnement des éleveurs face à la prédation par l'EGAP du PNR du Vercors.**

Pour conclure sur cette thématique de « qui décide(nt) de la stratégie », nos exemples montrent que les élus ont une part prépondérante dans les instances de représentations des intérêts territoriaux (conseil d'administration, comité syndical). Ainsi, lorsque l'on étudie un problème d'environnement à l'interface avec l'agriculture, les enjeux pastoraux ne sont finalement qu'indirectement intégrés dans la politique des EGAP par le biais de ces instances. Les mécanismes d'intégration résident alors principalement dans les interactions entre équipe de terrain (direction et Chargé de mission) qui sont en relation directement avec les acteurs des

politiques pastorales. L'exemple de l'EGAP du Vercors semble confirmer cette analyse, puisqu'en l'absence d'acteur intégrateur de ces enjeux dans l'équipe de terrain, ce sont les élus qui doivent se mobiliser, après deux années de tensions, pour surmonter la situation de blocage. Ainsi, sur le sujet de la cohabitation lupo-pastorale, les instances représentatives se sont montrées plus sensibles aux positions politiques des syndicats agricoles qu'aux enjeux concrets que rencontrent les éleveurs et bergers sur le terrain.

Le croisement de notre cadre d'analyse et des études de terrain montre qu'il est donc infondé de penser qu'il suffise de renforcer le poids des instances représentatives, et notamment des élus, pour qu'ait lieu une meilleure intégration des enjeux territoriaux. Notre cadre conceptuel apporte une alternative aux propositions d'évolution de l'organisation des aires protégées qui militent pour une plus grande institutionnalisation du rôle des élus dans les conseils d'administration. Ce qui ressort de notre travail c'est qu'il est nécessaire de regarder concrètement comment fonctionne l'articulation des différentes unités organisationnelles au sein des organisations existantes. En effet, l'intégration des enjeux pastoraux se fait au travers de formes organisationnelles très diverses et à différents niveaux de l'organisation en fonction de chaque situation analysée (équipe de terrain, équipe de direction, conseil d'administration). C'est la diversité organisationnelle, des personnes et de leurs missions au sein des organisations qui nous semble être le garant d'une meilleure intégration des différents intérêts sectoriels. Ainsi, dans sa forme actuelle, le débat sur la réforme des politiques de protection de la nature nous semble tronqué, car en pensant que le fait de donner plus de poids aux élus permettra de mieux ancrer les espaces protégés dans les territoires, on oublie que l'intégration des enjeux concrets se fait avant tout sur le terrain par des équipes à l'identité sectorielle reconnue et dotées de moyens pour travailler concrètement avec les acteurs concernés au quotidien par ces enjeux de territoire.

Enfin, il semble important de souligner le poids des personnes au sein des organisations dont nous étudions les stratégies. En effet, il est clair que certaines personnalités ont fortement influé sur les processus de décisions et les stratégies qui ont été prises : un Président de Parc peut bloquer une situation pendant une longue période (Mercantour), un élu peut aussi faire évoluer une situation tendue vers la cohabitation (Vercors), un Directeur de Parc national peut par ses talents faire beaucoup pour améliorer la collaboration avec son conseil d'administration (Ecrins) ou encore un Directeur scientifique très impliqué peut être à la base de la politique de gestion loup-pastoralisme d'un PNR (Queyras).

### **3.2.d L'intégration de l'enjeu environnemental par les acteurs agricoles départementaux et ses conséquences sur les stratégies des EGAP.**

Nos études de terrains nous ont montré que la gestion de la cohabitation lupo-pastorale se faisait de manière prépondérante à l'échelle départementale et interdépartementale, depuis le premier programme Life. Or, si les problèmes posés par le retour des loups concerne au premier chef l'interaction entre les filières agri-environnementales, nous nous sommes principalement intéressé à l'intégration de cette problématique au sein des EGAP. Pourtant, nos terrains nous ont montré que les acteurs agricoles départementaux avaient réagi très différemment face à cette évolution, que ce soit au sein d'un même Département ou entre Départements différents. Et de ce fait, les systèmes d'acteurs départementaux au sein desquels interagissent les EGAP peuvent s'avérer très dissemblables, avec pour conséquences de faciliter ou compliquer fortement leur gestion de ce dossier.

Dans ce paragraphe, nous verrons d'abord la diversité des acteurs agricoles impliqués par cette thématique. Nous montrerons ensuite que cette diversité engendre une hétérogénéité des positionnements agricoles sur laquelle les acteurs d'environnement peuvent s'appuyer pour gérer la crise. Nous remarquerons que cette diversité s'exprime non seulement entre les acteurs d'un même Département, mais que les acteurs eux-mêmes ne sont pas homogènes et que les EGAP ont donc pu s'adosser à ces différences intra-organisationnelles pour faire évoluer certaines positions. Enfin, nous mettrons en évidence que, malgré cette diversité des attitudes au sein du monde agricole, il n'en reste pas moins que le contexte agricole général de chaque Département peut entraîner des contextes d'interaction et d'action très différent pour chaque EGAP. Il s'avère donc nécessaire de mettre en lumière ces divergences de contextes pour comprendre les stratégies adoptées ainsi que leurs différences.

Si l'on fait une typologie des acteurs agricoles concernés par la question de la prédation lupine à l'échelle départementale, on peut distinguer 6 catégories d'acteurs :

- les syndicats d'éleveurs. Il s'agit de groupement d'éleveurs, afin de défendre leurs intérêts communs. Ils peuvent être départementaux, comme la fédération départementale ovine, ou ne concerner qu'un territoire plus restreint, à l'instar de l'APPAM dans les Alpes-Maritimes. En plus de leurs fonctions de représentations, ces syndicats assurent également un travail technique.
- les syndicats de bergers. Dans certains Départements, les bergers se sont regroupés en syndicat pour défendre leurs intérêts, notamment dans leurs relations avec les éleveurs. On

retrouve des syndicats de bergers dans des Départements comme les Hautes-Alpes, l'Isère et la Savoie.

- les syndicats agricoles départementaux. On trouve ici les syndicats qui représentent les intérêts de la filière agricole en général. Ils regroupent donc plusieurs catégories d'exploitants agricoles et non pas seulement que des éleveurs, comme les FDO. Les plus connus sont la FDSEA et la confédération paysanne.
- les organismes techniques agricoles départementaux. Ce sont les Chambres d'agriculture. Elles participent et mettent en place les politiques de développement des filières agricoles départementales.
- les organismes techniques pastoraux départementaux (CERPAM, FAI, etc.). Il s'agit des organisations qui participent à l'expérimentation et la mise en œuvre des politiques de développement pastoral. Il peut s'agir d'organismes régionaux avec des antennes départementales, comme pour le CERPAM, ou de structures uniquement départementales. Dans certains Départements, ces organisations gèrent les fonds destinés à l'aménagement et l'équipement pastoral.
- les administrations agricoles départementales (DDAF). Il s'agit des services déconcentrés du Ministère chargé de l'Agriculture. Selon les Départements, il existe ou non un service pastoral, qui s'occupent de la mise en œuvre des politiques publiques pastorales (primes, quotas, contrats agri-environnementaux, etc.).

Ainsi, dans chaque Département, on retrouve en plus des éleveurs et des bergers, plusieurs organisations agricoles. Nous avons vu dans le paragraphe sur les situations de cohabitation que les éleveurs pouvaient avoir des positionnements différents, en fonction de leur histoire propre ou de leurs systèmes d'exploitation, plus ou moins vulnérables à la prédation. De même, au sein de chaque Département, les structures agricoles se positionnent différemment sur cette problématique, selon qu'elles intègrent plus ou moins les contraintes posées par la colonisation de prédateurs et les évolutions nécessaires des exploitations pastorales pour y faire face. Pour montrer les différences entre Départements on peut par exemple comparer des tableaux créés à partir de cette typologie. Nous le ferons ici à partir de la synthèse des positions des acteurs agricoles pour les Départements des Hautes-Alpes et de l'Isère (figure 24):

<b>Acteurs</b>	<b>Hautes-Alpes</b>	<b>Isère</b>
<b>Syndicat d'éleveurs</b>	Opposés aux mesures de protection. Techniciens de la FDO favorables à la protection.	Opposés aux mesures de protection.
<b>Syndicat de bergers</b>	Position pragmatique, le berger doit pouvoir s'adapter aux nouvelles contraintes. Travail en collaboration avec les EGAP des Ecrins et du Queyras	Opposé à la cohabitation. Considère que les mesures de protection apportent trop de contraintes
<b>Syndicats agricoles départementaux</b>	Opposés aux loups et aux mesures de protection	Opposés aux loups et aux mesures de protection. FDSEA associée à l'association européenne de défense du pastoralisme contre les prédateurs.
<b>Organisation technique pastorale</b>	Le CERPAM 05 s'est fortement impliqué dans l'aide aux éleveurs et en faveur de la protection des troupeaux. Le loup est considéré comme une contrainte supplémentaire. Travail en forte synergie avec la DDAF et les EGAP des Ecrins et du Queyras	La FAI est globalement opposée aux mesures de protection, suivant ainsi la ligne des syndicats pastoraux et parce qu'elles induisent beaucoup de contraintes aux éleveurs et bergers. Pourtant elle participe à la mise en place des mesures de protection, notamment un nouveau type de clôture. Mais elle est opposée aux chiens de protection et est en conflit avec la DDAF, notamment sur ce sujet. Travaille peu avec l'EGAP du Vercors Elle gère les financements pastoraux.
<b>Organisation technique agricole</b>	Chambre d'agriculture modérément opposée aux loups et aux mesures de protection.	Chambre d'agriculture très opposée aux prédateurs et aux mesures de protection. Son ancien Président est le Président de l'association européenne de défense du pastoralisme contre les prédateurs.
<b>DDAF</b>	Le service pastoral de la DDAF 05 s'est fortement impliqué dans l'aide aux éleveurs et bergers et dans la mise en place des mesures de protection. Travail en forte synergie avec les EGAP des Ecrins et du Queyras. La DDAF gère les investissements pastoraux.	La DDAF n'a pas de service pastoral. Travail difficile entre l'ingénieur et les techniciens pastoraux Life (jusqu'en 2003). Faible collaboration avec l'EGAP du Vercors. En conflit avec la FAI.

**Figure 24 : Synthèse des positions des acteurs agricoles des Départements des Hautes-Alpes et des Ecrins.**

Les situations des systèmes d'acteurs agricoles dans les Départements de l'Isère et des Hautes-Alpes sont fortement contrastées. En Isère, le monde agricole est globalement, et de façon assez homogène, opposé aux loups et très critique envers les mesures de protection des troupeaux. En effet, les syndicats agricoles, d'éleveurs, de bergers et la Chambre d'agriculture sont positionnés sur le refus de la cohabitation et sont proches des positions développées par la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes, puisque l'ancien Président de la Chambre de l'Isère assure la présidence de l'association européenne de défense des éleveurs et bergers contre les prédateurs

montée par cette dernière. De plus, les organismes techniques ont développé un discours technique très critique sur les mesures de protection qui, tout en leur reconnaissant une certaine efficacité, s'attache principalement à mettre en avant leurs limites et les contraintes supplémentaires qu'elles induisent dans la conduite d'exploitation. Ainsi, la FAI a intégré l'enjeu agri-environnemental puisqu'elle expérimente chez certains éleveurs certaines mesures de protection des troupeaux. Mais cette intégration se fait en marge du cadre du programme Life car ses expériences sont menées directement avec les éleveurs et bergers sans collaboration avec le technicien pastoral de la DDAF. En effet, la FAI et la DDAF ont été longtemps en conflit et se trouvent désormais en position d'évitement. Elle a donc développé un système de protection propre, notamment pour les clôtures, différent de celui du programme Life. Mais pour fonctionner ce système s'avère plus onéreux et plus contraignant. De plus, elle a peu mobilisé les mesures de chiens de protection et d'aide au gardiennage car elle considère ces deux mesures comme inopérantes. Pour ces différentes raisons l'intégration de l'enjeu de cohabitation n'est que partielle, puisque si la FAI a expérimenté son système de protection des troupeaux, elle se positionne contre la cohabitation car elle considère que ces mesures sont trop contraignantes pour les éleveurs et bergers. De son côté, la DDAF a elle aussi difficilement intégré l'enjeu de cohabitation ; à la fois pour des raisons internes (peu de connaissances du pastoralisme et tensions entre l'ingénieur et les techniciens pastoraux) et pour des raisons externes (conflits avec la FAI, pertes des données lorsque la FAI est partie des locaux de la DDAF).

D'une manière générale, l'intégration de l'enjeu de cohabitation lupo-pastoral par les acteurs agricoles ne s'est fait que partiellement et difficilement en Isère. On a donc une situation où la majorité des acteurs agricoles et pastoraux du Département restent positionnés contre la cohabitation et se montrent très critiques envers les mesures de protection. Dans ce contexte, les techniciens pastoraux de la DDAF se retrouvent seuls à mettre en place les mesures de protection proposées par l'Etat, tandis que ceux de la FAI mettent en place leur propre système avec certains de leurs adhérents. Dans ce contexte défavorable, l'action de l'EGAP du Vercors s'est trouvée bloquée pendant trois ans (1998-2000) ; les éleveurs suivant les positions des acteurs agricoles départementaux. La situation a évolué grâce à l'intervention du conseil syndical du Parc, mais elle a abouti à une territorialisation de l'aide aux éleveurs, l'EGAP du Vercors travaillant avec les éleveurs de la Réserve, la FAI travaillant avec ses adhérents (principalement en Belledonne) et la DDAF avec les autres.

A l'inverse, la situation du système d'acteurs agricoles est beaucoup moins homogène dans les Hautes-Alpes. D'un côté, on trouve des syndicats agricoles et d'éleveurs qui se positionnent

contre la cohabitation. De l'autre on trouve des personnes au sein de structures, comme le CERPAM 05, le service pastoral de la DDAF ou l'association des bergers salariés des Hautes-Alpes qui travaillent ensemble depuis longtemps. Lorsque les problèmes de prédation touchent leur Département, elles connaissent les problèmes qu'ont engendré la radicalisation des acteurs pastoraux dans les Alpes-Maritimes. Elles décident donc de se placer sur le côté technique du dossier, c'est-à-dire : comment aider les éleveurs face à cette nouvelle contrainte, sans entrer dans la polémique de la nature de leur retour. Pour mettre en place les premières mesures de protection, elles décident d'agir rapidement et directement avec quelques éleveurs intéressés, sans concertation avec les syndicats agricoles et pastoraux afin d'éviter de sombrer dans la polémique. Cette stratégie s'avère payante, puisque les premiers éleveurs s'équipent et leur exemple convertit d'autres éleveurs. De plus, les éleveurs se dotant des mesures de protection, ce positionnement pragmatique retentit sur les syndicats agricoles. En effet, si ceux-ci sont majoritairement positionnés contre la cohabitation, leurs postures sont plus mitigées. Ainsi par exemple, la FDO et la Chambre d'agriculture s'affichent contre la cohabitation, mais adoptent une posture réaliste vis-à-vis des mesures de protection, s'alignant par la même sur la réaction des éleveurs des Hautes-Alpes<sup>115</sup>. Ainsi le fait qu'une partie du système d'acteurs agricoles se positionne dès le départ en faveur des mesures de protection provoque, par le biais de l'équipement des éleveurs, un repositionnement des syndicats agricoles sur des postures plus mesurées.

Pourtant, il ne faudrait pas opposer tout de go CERPAM et syndicats agricoles. En effet, le conseil d'administration du CERPAM est composé pour deux tiers de représentants syndicaux. Or, quand l'ingénieur pastoral des Hautes-Alpes propose que le CERPAM se porte candidat à l'achat des premières clôtures électriques pour réagir aux premières attaques, le CA se positionne contre. Ce n'est qu'avec l'appui d'un technicien de la FDO des Hautes-Alpes, qu'ils obtiennent l'accord du conseil d'administration du CERPAM. Ainsi, l'hétérogénéité des positions des acteurs agricoles au sein du Département des Hautes-Alpes est aussi le reflet de l'hétérogénéité des positions au sein même de ces structures. En effet, ce dernier exemple montre bien que c'est le positionnement de personnes au sein d'organisations agricoles en faveur des mesures de protection qui fait évoluer ces organisations. Dans notre exemple, comme ces personnes sont minoritaires au sein de leur organisation, elles s'appuient sur leurs collègues au sein d'autres structures agricoles (CERPAM, FDO et DDAF) pour pouvoir faire évoluer le positionnement de

---

<sup>115</sup> Voici un extrait d'entretien avec un responsable de la chambre d'agriculture 05 pour illustrer nos propos : « *Je suis responsable à la chambre d'agriculture, mais je mène également une action syndicale à la FDO. Le positionnement de ces structures sur le loup et le pastoralisme, c'est de dire que les mesures de protection sont un pis-aller. On estime que son retour n'est pas naturel, en s'alignant sur la même ligne d'argument que la CA du 06. Mais globalement dans les Hautes-Alpes, on est plutôt pragmatique sur les mesures de protection* ».

leur propre structure. Ainsi, l'intégration de l'enjeu environnemental dans la filière pastorale des Hautes-Alpes se fait par l'intermédiaire de techniciens et ingénieurs pastoraux qui s'appuient les uns les autres pour changer le positionnement de leur propre structure.

Dès lors, les acteurs d'environnement peuvent jouer sur ces divergences au sein du système d'acteurs agricoles pour faire avancer leurs projets. C'est le cas par exemple du Directeur scientifique au sein de l'EGAP du PNR du Queyras et de son projet de brigade pastorale. En effet, le conseil syndical du PNR se montre d'abord hésitant vis-à-vis de ce projet à cause du positionnement des syndicats agricoles contre les mesures de protection. Le Directeur scientifique s'appuie alors sur l'association des bergers salariés des Hautes-Alpes pour montrer qu'il existe une réelle demande de la profession. Les élus acceptent alors que cette brigade soit créée.

Enfin, il faut garder à l'esprit que sur un sujet comme l'interaction loup-pastoralisme, les organisations agricoles restent officiellement contre le principe d'une cohabitation (à l'exception notable de l'association des bergers du 05). L'intégration de l'enjeu environnemental se fait par une position pragmatique sur le terrain d'accompagnement des éleveurs et bergers. L'exemple de la cohabitation loup-pastoralisme montre qu'acteurs agricoles et acteurs d'environnement n'ont pas besoin d'être d'accord sur le fond pour pouvoir travailler ensemble.

Ces deux exemples de l'Isère et des Hautes-Alpes montrent que dans chaque Département, le système d'acteurs agricoles va intégrer différemment l'enjeu environnemental posé par le retour des loups. Ainsi, du fait de leur territorialisation, les EGAP doivent interagir avec un système d'acteurs agricoles propre à chaque Département. En conséquence, la compréhension de leurs stratégies passe par l'analyse de ces contextes, afin de mieux appréhender les opportunités et contraintes qu'ils posent sur l'action.

Pour conclure sur cette question de l'intégration de l'enjeu du retour des loups par les organisations agricoles, il nous paraît important de noter que celle-ci peut varier au cours du temps. Cette évolution se fait sous l'effet de deux dynamiques : d'une part, par un effet d'apprentissage et d'autre part, par un changement dans la perception globale de la problématique. Premièrement, les acteurs apprennent des expériences menées dans les autres Départements. A ce titre, les premières années de gestion de l'interaction loup-pastoralisme dans le Mercantour (1992-1997) servent de référence explicite à une grande partie de nos interlocuteurs, c'est le « jamais ça » souvent exprimé par nos interlocuteurs. La situation de blocage à laquelle a abouti la stratégie de radicalisation des acteurs pastoraux a montré à beaucoup qu'une majorité des éleveurs, s'ils restaient opposés au principe d'une cohabitation,

souhaitait quand même s'investir dans la protection de leur troupeau. Or le conflit entre acteurs agricoles et acteurs d'environnement nuit à une mise en place satisfaisante des moyens de protection. Comme nous l'évoquions plus haut, à partir de cette expérience du Mercantour, de nombreux acteurs pastoraux ont décidé de dissocier leur position officielle de leur action sur le terrain. A ce titre, l'expérience du Queyras sert aussi de référence de ce qu'a été une gestion satisfaisante de ce dossier.

Deuxièmement, outre cet aspect d'apprentissage de la part des acteurs à partir des autres expériences, c'est leur perception même de l'enjeu environnemental qui évolue au cours du temps. De façon schématique on retrouve trois moments dans la perception qu'ont les acteurs agricoles du phénomène loup. D'abord, c'est l'évitement, la présence des loups est peu perceptible et les dégâts sur les troupeaux restent ponctuels, les réactions sont du type de celle de cet agent d'un organisme technique pastorale : « *On ne va pas tout changer pour deux malheureux loups* ». Ensuite, c'est le refus de s'adapter aux contraintes provoquées par la prédation et le risque de prédation, alors que la présence des loups devient plus perceptible et que les dégâts augmentent fortement. Enfin, c'est l'acceptation de l'obligation de s'adapter, le loup est alors perçu comme un élément stable de l'écosystème ; toutes les conditions sont favorables à une installation pérenne et même si on arrivait à en tirer quelques uns (légalement ou illégalement) un autre ne tarderait pas à prendre sa place.

D'ailleurs ces deux dynamiques sont en interaction et l'effet d'apprentissage tend à raccourcir les deux premières phases de perception de l'enjeu environnemental posé par le retour des loups à la filière pastorale.

A titre d'exemple, le cas des Alpes Maritimes montre que l'évolution des positions au sein du système d'acteurs agricoles peut être très rapide. Si dans les années 1990, les acteurs agricoles et pastoraux départementaux sont majoritairement opposés à l'idée d'une cohabitation et s'opposent aux mesures de protection, la situation est tout autre aujourd'hui. L'équipement progressif des éleveurs en mesures de protection et la mise hors-jeu de la Chambre d'agriculture a permis aux organisations agricoles de réinvestir progressivement dans une politique pastorale intégrant l'enjeu de prédation ; la DDAF a créé une cellule pastorale, les éleveurs se sont organisés en association pour pallier les lacunes du dispositif de gestion publique et valoriser leur filière et le CERPAM a développé une antenne dans le Département.

### 3.2.e Le double effet de l'appartenance des EGAP à la filière environnementale.

#### Avantages et contraintes liées à l'insertion dans la filière environnementales :

Nous avons vu dans notre partie théorique que l'appartenance des équipes de gestion à la filière environnementale avait deux conséquences principales. Elle permet à ces équipes de bénéficier de ressources et d'avantages de par leur insertion dans cette filière. Mais en contrepartie, elles subissent les contraintes de la filière dans laquelle elles se trouvent. Nous retrouvons bien ces deux effets dans nos études de cas sur la gestion par les EGAP de l'interaction loup-pastoralisme. D'une part, les EGAP bénéficient des ressources liées à leur insertion dans la filière environnementale. Ces ressources sont principalement de quatre ordres :

- un cadre juridique qui donne au loup son statut d'espèce protégée. Ce cadre est primordial car c'est lui qui légitime l'action des EGAP, mais aussi de nombreux autres acteurs. Ainsi les personnes que nous avons interrogées y font référence, « *le loup est une espèce protégée, la France s'y est engagée au niveau international. Il fait partie de notre patrimoine, sa présence est légitime sur notre territoire et nous devons donc en gérer les conséquences* », comme l'exprimait par exemple cet agent de l'Etat. De plus ce cadre juridique a une fonction stratégique, surtout dans un contexte conflictuel comme celui de la gestion du loup. Il permet aux acteurs sur le terrain de ne pas se positionner pour ou contre le loup et donc de ne pas tomber dans les problèmes posés par l'expression de l'appartenance à un camp. Là encore, les acteurs reconnaissent explicitement l'avantage offert par cette position, comme le montre cet extrait d'entretien : « *Bien sûr, au fond de moi j'ai une préférence, mais je ne l'exprime pas. Le fait que le loup soit une espèce protégée me permet de dire aux éleveurs ou en réunion : « Je ne suis ni pour ni contre. C'est une espèce protégée par la loi. Je dois donc me placer dans le cadre de la loi. Maintenant elle est là, on doit faire avec, vu qu'elle est protégée ». Après je n'ai pas à prendre de position, je peux me positionner que sur un plan technique, sur ce que je peux faire pour aider les éleveurs à supporter cette nouvelle contrainte* ».
- l'apport de moyens humains et financiers. Le fait que les EGAP appartiennent à la filière environnementale leur permet de disposer de personnels (administratifs, de cadres et d'agents de terrain) par le biais des crédits de fonctionnement qui leurs sont alloués, ce qui leur est indispensable pour pouvoir mettre en œuvre concrètement une politique de cohabitation. Ainsi, par exemple, les agents des EGAP participent pour environ la moitié du temps de travail global consacré au suivi loup et à la réalisation des constats de prédation. Au niveau des moyens financiers, les mesures de protection et les fonds d'indemnisation sont gérés

principalement par les DDAF depuis le premier programme Life. Mais si ces moyens sont gérés par les services de la DDAF, ils sont néanmoins mis en place au niveau des territoires des EGAP, souvent même par leurs équipes de terrain. En conséquence, les EGAP n'ont pas à financer elles-mêmes ces mesures, elles peuvent donc décider d'allouer leurs moyens à des mesures complémentaires (système radio, défraiement de la nourriture des chiens) ou à d'autres politiques.

- la différenciation des rôles et des fonctions au sein de la filière environnementale. Le fait que les EGAP fassent partie d'une filière permet de répartir entre les acteurs de cette filière certaines fonctions difficilement compatibles. Ainsi par exemple, le rôle de défense du statut de protection du loup, de pression et de négociation avec le gouvernement et les lobbies agricoles est laissé aux associations de protection de la nature. De plus, l'organisation en filière facilite la répartition de la charge de travail liée à certaines missions entre différentes structures. L'exemple de la situation de blocage dans le dispositif de gestion de la cohabitation des Alpes-Maritimes illustre cette capacité qu'a le Ministère chargé de l'environnement à pouvoir répartir la charge de travail au sein de sa filière. En effet, ce Ministère, parce qu'il est la tutelle des structures publiques d'environnement, a pu réorganiser les attributions des acteurs au sein de sa filière en déchargeant l'équipe du Parc du Mercantour de ses missions et en les confiant à la DDAF, l'ONCFS et la DIREN.

Ces deux propriétés des filières revêtent une importance stratégique capitale pour les acteurs d'environnement territorialisés, notamment dans les problèmes d'environnement conflictuels comme celui posé par le retour du loup au pastoralisme. Dans la perspective de l'ASGE, l'organisation en filière permet de séparer les fonctions de pression, la défense du statut de protection de l'espèce, et d'intégration, l'aide au pastoralisme face à la prédation. Et sur un dossier comme le loup, ces fonctions sont difficilement compatibles, comme l'a montré l'exemple du Mercantour au début des années 1990. Défendre d'un côté la légitimité de la présence des loups et de l'autre vouloir aider les éleveurs à se protéger aboutit à un conflit avec les éleveurs qui considère alors l'acteur d'environnement comme un "vendeur de loups". Enfin, quand la charge de travail demandé par une mission devient trop importante et nuit à la réalisation des autres missions, l'EGAP peut demander à sa tutelle de réorganiser les attributions entre les acteurs de cette filière (voir par exemple la demande des gardes du Mercantour d'être déchargés de la mission de constats). Mais cet avantage fonctionne dans les deux sens, comme l'a montré l'exemple du service des Hautes Alpes de l'ONCFS qui a renégocié la répartition territoriale de ses missions avec les EGAP des Ecrins et du Queyras.

Enfin, l'appartenance à la filière environnementale s'étend au-delà du cadre national, et le Ministère de l'environnement s'est appuyé sur la commission européenne pour développer les moyens alloués à la cohabitation loup-pastoralisme grâce à deux programmes Life. L'implication du Ministère de l'Agriculture dans la gestion de ce dossier, notamment d'un point de vue financier, s'est aussi faite grâce à la pression de la commission européenne qui a insisté pour que les bénéficiaires participent au financement du second programme Life.

- enfin l'organisation en filière favorise le fonctionnement en réseau. Ce type de fonctionnement a plusieurs avantages. D'abord, il permet de partager l'expérience acquise dans la gestion des interactions loup-pastoralisme entre des équipes de territoires différents. Par exemple, dans les années 1997, lorsque le loup s'est répandu au-delà des Alpes Maritimes, les équipes de gestion d'espace protégé et des DDAF de plusieurs Départements alpins se sont rendues dans le Mercantour pour voir les actions menées par les acteurs du Mercantour et les difficultés auxquelles ils faisaient face. Ensuite, ce type d'organisation facilite la mobilité d'agents qui peuvent être employés successivement par plusieurs acteurs de la filière favorisant ainsi la diffusion de l'expérience et des connaissances acquises. On peut penser au parcours de la chargée de mission chiens de protection Life qui a travaillé dans quatre organismes différents (PNM, ONCFS Alpes Maritimes, PNR du Queyras et ONCFS Isère), même si cette mobilité traduit aussi la précarité de certains emplois dans la filière environnementale. Enfin, il permet d'intégrer les expériences et les connaissances acquises sur des problématiques proches. Ainsi, nous avons vu que la mise en place rapide des premiers protocoles de suivi, procédures de constats et d'indemnisation et des mesures de protection avait pu se faire par un transfert des connaissances et protocoles mis en place par le réseau Lynx de l'ONCFS.

Au-delà du cadre français, l'appartenance à la filière environnementale permet aussi un partage d'expérience avec les acteurs d'environnement de pays différents. Ainsi, plusieurs échanges ont eu lieu avec des chercheurs et équipes d'espaces protégés de pays différents en Italie et Espagne notamment.

Mais pour les EGAP, le fait d'être insérées dans la filière environnementale présente aussi des désavantages liés à la fois à des problèmes internes à la filières mais aussi à ses interactions avec d'autres filières, comme la filière pastorale.

Les problèmes rencontrés du fait de l'appartenance même des acteurs à la filière environnementale sont le pendant des avantages présentés ci-dessus :

- les évolutions du cadre juridique peuvent poser problèmes. Ainsi, lorsque le loup arrive sur le territoire français en 1992, il n'a pas de statut de protection. En effet, même si la France a signé la convention de Berne et s'est donc engagée à protéger cette espèce, cet engagement n'a pas été traduit en droit français, notamment par son inscription sur la liste nationale des espèces protégées. Cette lacune a obligé les services administratifs à faire profil bas pendant les six premiers mois, le temps d'assurer un statut de protection à cette espèce. Or, nous avons vu comment cette période avait été utilisée par la suite par les détracteurs des acteurs d'environnement pour justifier leur rhétorique de complot écologique pour assurer la réintroduction de ce prédateur.
- Les fluctuations des moyens et les limites des procédures internes au dispositif de gestion national mis en place. Pour les EGAP et celles des autres organisations (DDAF et ONCFS) qui participent à la mise en place du plan de gestion loup-pastoralisme, les moyens dont ils disposent sur le terrain sont limités par les montants des lignes budgétaires ouvertes par le Ministère de l'Environnement, ainsi que le Ministère de l'Agriculture. Ainsi par exemple, dans le premier programme Life les mesures de protection et les montants disponibles pour l'indemnisation ont été consommés très rapidement, respectivement au bout de 24 et 17 mois. Même si le Ministère de l'environnement a pris le relais de ces financements, les équipes de terrain ont du gérer une période où les crédits n'étaient pas disponibles ce qui entraîna un temps mort dans la mise en place des mesures de protection et les procédures d'indemnisation. Plus récemment, les limites des ressources ministérielles ont servi d'argument au monde agricole pour appuyer leur demande de régulation de la population de loup, nécessaire selon eux car l'Etat n'aurait pas les moyens de protéger les troupeaux partout (Kleitz 2004). Enfin, la limite des crédits disponibles ne permet pas actuellement la mise en œuvre d'une politique d'anticipation de l'arrivée des loups sur un territoire. Ainsi, l'accès aux moyens de protection est conditionné par l'inclusion des Communes où sont situés les troupeaux dans le périmètre des zones de présence permanente et temporaire des loups. Ces périmètres sont définis par les Préfets de Département, qui peuvent, depuis peu, réviser ces classements deux fois par an. Cependant, cette territorialisation de la disponibilité des moyens de protection reste une des causes principale du manque d'anticipation de la politique de gestion de la cohabitation.

Une autre facette des limites de cette gestion par filière est induite par les procédures qui règlent la distribution de ces moyens. Ainsi par exemple, la mesure aide-berger n'était disponible jusqu'à la fin du second programme Life que pendant les mois d'estive, alors que sur certains territoires, les éleveurs sont soumis à la prédation sur une longue période de

l'année. De même la procédure qui va du constat de prédation à l'indemnisation des éleveurs a subi plusieurs modifications pour à la fois mieux prendre en compte les pertes subies par l'éleveur et réduire le temps entre l'attaque et l'indemnisation effective des pertes ; mais elle reste un des points d'insatisfaction des éleveurs et une source de tensions pour les équipes de gestion qui incarne l'Etat aux yeux des éleveurs.

Enfin, l'exemple de la gestion du loup dans les Pyrénées montre les difficultés posées par le fait que les EGAP de terrain ne pouvait pas s'intégrer au dispositif de gestion national loup-pastoralisme mis en place. En effet, l'accès aux financements des mesures de protection est conditionné à la reconnaissance par le Ministère de la présence des loups dans les Pyrénées. Or, ce Ministère ne voulait pas risquer d'enflammer la polémique tant au niveau local où ses relations sont tendues avec les élus et les syndicats agricoles au sujet de l'ours qu'au niveau national avec la filière agricole. Il a donc choisi de minimiser cette présence en la présentant comme le fait de bêtes erratiques. De plus, la non-intégration au réseau loup des agents de terrain a entraîné des retards et des erreurs dans la procédure d'indemnisation ce qui a empêché le remboursement de la plupart des brebis tuées. Ce choix du Ministère de ne pas intégrer les Pyrénées dans dispositif de gestion national a donc fragilisé la gestion locale de ce dossier en créant des situations de tension entre les équipes de gestion et les acteurs agricoles.

- L'appartenance même au réseau des acteurs environnementaux peut s'avérer problématique. Pour deux raisons au moins. D'une part, cette appartenance peut donner aux acteurs extérieurs à cette filière un a priori négatif envers les personnes au sein des EGAP, comme celui d'être « extrémiste » ou « de préférer les loups aux hommes » ; a priori qui peut compliquer leurs relations dès le départ. D'autre part, les problèmes rencontrés par un acteur d'environnement peuvent affecter les autres acteurs de cette filière alors qu'ils sont pourtant sur des territoires et dans des systèmes d'acteurs différents. Ça a été le cas pour les EGAP des Parcs nationaux des Ecrins et de la Vanoise après les difficultés qu'a connues l'EGAP du Mercantour. Ainsi l'anticipation de problèmes que pourraient rencontrer les gardes s'ils participaient à la mise en place des mesures de protection ou à la réalisation des constats a favorisé une implication minimum des équipes des Ecrins et de la Vanoise sur ces missions.
- Les problèmes peuvent également provenir de la concurrence entre acteurs de la même filière. L'épisode de l'annonce de l'arrivée des loups en France par Terre Sauvage, sans l'accord du Ministère de l'Environnement, et comment celui-ci fut utilisé plus tard par les acteurs opposés aux loups pour discréditer la filière environnementale illustre les effets de cette concurrence.

### Les contraintes des EGAP dues aux interactions entre les filières agricoles et environnementales :

L'insertion des acteurs d'environnement territorialisés dans la filière environnementale peut les amener à se retrouver pris dans des tensions inter-filières, tensions dont les conséquences en s'exprimant au niveau local peuvent déstabiliser leurs relations avec les acteurs de leur environnement et donc compliquer sérieusement leurs actions. Ces tensions existent à toutes les échelles territoriales. On peut penser tout d'abord aux tensions dues aux relations entre acteurs des filières agricoles et environnementales au niveau national. Ces interactions nationales qui peuvent retentir sur les acteurs territoriaux sont au moins de 4 types<sup>116</sup> : Conflits, évitement, négociations et recours à un tiers. Jusqu'en 1999, les relations entre Ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement étaient celles de l'évitement. Le Ministère de l'Agriculture cherchait alors à éviter de s'impliquer, avant tout pour des raisons financières, dans la politique de gestion loup-pastoralisme. Cette relation d'évitement entre les deux ministères a eu au moins deux conséquences. Premièrement, du point de vue du message politique, cette attitude laissait à penser que la question de l'interaction loup-pastoralisme était un problème de gestion où les acteurs d'environnement devaient payer pour les dégâts des loups qu'ils souhaitaient protéger. Elle a donc eu comme conséquence d'amplifier les antagonismes sur le terrain ; les acteurs agricoles évitant de s'investir sur ce dossier (comme par exemple la DDAF dans les Alpes-Maritimes) ou adoptant une position de conflit vis-à-vis d'une politique ressentie comme subie par eux et imposée par les environnementalistes. Selon nous ce positionnement a œuvré pour longtemps contre la collaboration entre acteurs d'environnement et acteurs agricoles, alors que le problème de fond est, et reste, celui de l'adaptation des filières pastorales aux évolutions de leur environnement dans un contexte de déprise rurale, favorable au retour des prédateurs. Deuxièmement, en l'absence du rôle du Ministère de l'agriculture pour faire l'interface avec la filière environnementale, la filière pastorale n'était alors représentée que par les syndicats agricoles et pastoraux qui avaient adopté une stratégie de radicalisation : refus de la cohabitation, refus de la mise en place des mesures de protection et demande du retrait du loup du territoire français considérant que son retour n'était pas naturel. Nous l'avons vu, cette position des syndicats au niveau national, repris par les syndicats locaux, a ralenti la mise en place des mesures de protection dans de nombreux Départements. En effet, pour pouvoir avancer à l'échelle nationale que le pastoralisme était incompatible avec la présence lupine, les syndicats

---

**116**

Mermet a montré qu'il n'existait qu'un nombre limité de modes d'interaction entre les acteurs : l'évitement, la négociation, le conflit, la collaboration, la contractualisation et le recours à un tiers. Il n'y a pas de continuité entre ces modes d'interaction, mais les relations entre acteurs peuvent se dérouler en même temps sur plusieurs modes différents, comme par exemple être en conflit tout en négociant une résolution possible de celui-ci (Mermet 1992, p. 153).

devaient montrer que les éleveurs sur le terrain refusaient de mettre en œuvre cette cohabitation en refusant les mesures de protection. Il y a donc eu une large diffusion sur le terrain de la position qu'accepter les mesures de protection revenait à accepter la cohabitation. Les EGAP et les techniciens pastoraux ont donc vu leur travail bloqué par des éleveurs refusant les mesures de protection et qui demandait à leur berger de ne pas accepter les mesures de protection proposées par le programme Life. De même, dans certains Départements où les organisations techniques pastorales gèrent les financements des aménagements et équipements pastoraux, plusieurs acteurs interviewés nous ont fait état de pressions de ces organisations sur les éleveurs qui devaient refuser les mesures protection s'ils voulaient avoir accès à ces fonds de développement pastoral. L'implication du Ministère de l'Agriculture, à la demande de la commission européenne à l'occasion du deuxième programme Life, a permis d'élargir l'enveloppe globale de la politique de gestion loup-pastoralisme, ce qui était indispensable au regard de l'extension territoriale des loups, mais aussi d'ouvrir une phase de négociation entre filière pastorale et filière environnementale au niveau national. Cette phase a eu lieu principalement à partir de 2002-2003, lorsque s'est posée la question de l'après Life. Cette période de négociation a eu plusieurs conséquences :

- tout d'abord, elle a instauré une période de flottement au niveau local, car, alors que les Ministères étaient en négociation (entre eux, mais aussi avec les syndicats agricoles et les associations environnementales), les acteurs qui mettaient en œuvre la politique de cohabitation faisaient face à l'incertitude des futurs choix politiques (prolongements ou non des mesures du Life, dans quelles conditions ?) et à l'absence d'indications sur les moyens budgétaires disponibles à court et moyen terme ; situation qui compliquait sérieusement la programmation et la mise en œuvre des actions de terrain.
- Une série d'actions, à la fois de la part du Ministre de l'agriculture et des syndicats agricoles visant à aviver les conflits au niveau local. Ces gestes sont sans doute à comprendre dans une stratégie d'attisement des conflits locaux pour pouvoir obtenir plus dans les négociations du plan de gestion national loup 2004-2008. En effet, dans le cadre de ces négociations, le monde agricole essayait d'obtenir deux concessions principales des acteurs d'environnement : d'une part la mise en place d'une politique de régulation des loups et d'autre part, que les indemnités des bêtes tuées ne soient pas conditionnées à la mise en place des mesures de protection. Dans ce but, le Ministre de l'agriculture de l'époque, Hervé Gaymard, a multiplié les déclarations visant à attiser les conflits, de même les syndicats agricoles ont multiplié les déclarations et les actions (manifestations, démonstration d'autodéfense, etc.) afin

d'augmenter la pression localement et indirectement sur le Ministère de l'environnement<sup>117</sup>. Cette stratégie a augmenté les conflits entre éleveurs et acteurs favorables à la cohabitation dans des Départements comme la Savoie et la Haute-Savoie, dans un contexte d'installation de nouvelles meutes.

- Enfin, les négociations à l'échelle nationale et les compromis qui en découlent peuvent déstabiliser les systèmes d'acteurs locaux et les démarches de collaboration mises en œuvre localement. Nous l'avons déjà montré avec le compromis proposé par le ministère de l'Environnement d'un zonage entre le Mercantour et le Queyras qui suscita un refus des élus de cette région, ou encore avec le tir qui eu lieu dans le Vercors Ouest, sans que l'EGAP du PNR ne fut mise au courant, alors qu'elle s'était positionnée en faveur de cette mesure et avait demandé que cette mesure soit prise en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux.

Mais ces tensions inter-filières ne se diffusent pas seulement du niveau national vers le local. Elles peuvent aussi se diffuser à partir de conflits locaux. Ainsi, les conflits locaux qui sont partis des Alpes Maritimes ont touché progressivement les autres territoires en se propageant par deux mécanismes. Premièrement, le lobby réalisé par la Chambre d'agriculture 06 auprès des acteurs agricoles des autres Départements pour diffuser son point de vue et sa ligne stratégique de refus de toute cohabitation. Afin de diffuser ses positions, elle monte dans un premier temps un dossier censé apporter les preuves de la réintroduction et puis, dans un second temps, elle monte une association européenne anti-prédateurs pour fédérer les oppositions, diffuser ses conclusions et positions et donner une stature nationale voire internationale à leur combat<sup>118</sup>. Deuxièmement, la diffusion de cette stratégie d'opposition se fait par le relais de ces conflits locaux par certains acteurs régionaux ou nationaux ayant intérêts à se servir du conflit homme-prédateur comme opérateur politique pour renforcer leur poids à ces échelles. Ainsi, les syndicats agricoles des Alpes-Maritimes, par l'intermédiaire d'un groupe de députés de montagne obtiennent en 2003,

---

<sup>117</sup>

Les Fédérations ovines, les FDSEA et Fédérations de jeunes agriculteurs déclarent que « Malgré diverses actions afin d'obtenir zéro loup sur les zones pastorales de l'Arc Alpin, les éleveurs ovins préviennent que sans annonce positive quant à l'enlèvement du loup sur les zones pastorales, à partir du 20 août, ils assureront l'autodéfense, et ce parce que l'Etat n'assure pas la sécurité des biens et des personnes. Le 28 août, si le gouvernement n'a pas changé sa position, nous mettrons en place des barrages dans l'Arc alpin » (Les éleveurs ovins menacent d'action, AFP du 13 août 2004).

(Braconnage ou financements publics, il faut choisir ! Déclaration de FNE du 5 juillet 2005).

Déclaration du 15 avril 2004 de M. Gaymard : « ma position sur les loups, c'est de les tuer tous », déclaration du 27 août : « J'ai dit un jour qu'entre l'homme et le loup, je préférerais l'homme et qu'entre le loup et l'agneau je préférerais l'agneau. J'ai reçu des courriers me disant qu'il était scandaleux que je dise une chose pareille, ce qui montre bien que c'est un débat idéologiquement très chargé. Je souhaite que l'on sorte des crispations idéologiques sur ce sujet, que la société soit bien consciente que les éleveurs doivent pouvoir continuer à vivre et à travailler dans les alpages. Que des jeunes puissent s'installer. Il faut comprendre et accepter que l'on gère la faune sauvage » (source : AFP).

<sup>118</sup> Ainsi nous avons vu dans le paragraphe précédent sur les contextes des systèmes d'acteurs agricoles que les syndicats agricoles de l'Isère étaient proches de ceux des Alpes-Maritimes dont ils avaient repris et diffusé les positions (le Président de la chambre présidant l'association européenne des éleveurs contre les prédateurs), alors que ceux des Hautes-Alpes étaient plus pragmatiques.

après cinq années de lobbying, la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire visant à clarifier la nature du retour des loups en France et à montrer les difficultés rencontrées par les filières pastorales. Cette commission, dont l'objectif était de démontrer que les loups avaient été réintroduits, a provoqué de fortes tensions entre les acteurs à l'échelle de tout l'Arc alpin ; les éleveurs attendant ses conclusions pour savoir s'ils pouvaient espérer le retrait des loups et les acteurs d'environnement craignant de voir leurs efforts en faveur de la cohabitation réduits à néant. En revanche, si cette commission a perturbé les relations entre les acteurs lors de son déroulement, les conclusions de cette commission ont eu un effet bénéfique au niveau local. Elle a permis d'enterrer la polémique sur la nature du retour des loups et donc de faire abandonner la demande du monde agricole d'un retrait total des loups à l'échelle de la France. Son effet a été le plus fort dans le Département d'où était partie cette polémique. Ainsi, dans les Alpes Maritimes, elle a provoqué la mise hors-jeu de la Chambre d'agriculture dans système d'acteurs local. De plus, l'apaisement des relations entre acteurs agricoles et d'environnement qui a suivi les conclusions de cette commission participe à renforcer la politique pastorale départementale qui est en train d'émerger dans ce Département depuis le début des années 2000.

## **Conclusion**

Dans ce chapitre, nous avons étudié comment les équipes de gestion de sept aires protégées de l'Arc alpin et des Pyrénées avaient participé à la gestion du retour des loups sur leur territoire et notamment dans ses interactions avec les activités pastorales. Ces analyses nous ont permis de voir que les EGAP s'étaient fortement impliquées dans les dispositifs de gestion locaux, contribuant pour moitié environ au travail de terrain pour le suivi des populations et la réalisation des constats d'attaques sur les troupeaux. Elles ont aussi, sur de nombreux territoires, facilité la mise en place des aides au éleveurs et bergers confrontés à la prédation en mettant en œuvre des politiques d'aides au pastoralisme.

Nous avons ensuite montré que les stratégies adoptées par les EGAP pouvaient se comprendre en croisant les dimensions territoriales, organisationnelles et inter-filières de leur système d'action concret :

- une situation de cohabitation lupo-pastorale unique à chaque territoire. Cette situation de cohabitation fait que chaque EGAP fait face à un problème de gestion différent, difficilement comparable entre eux.

- Un contexte éco-politique propre à chaque territoire qui fait que les EGAP sont déjà intégrées dans des jeux d'acteurs lorsque le problème de gestion loup-pastoralisme émerge. Ces jeux d'acteurs contraignent les possibilités de réponse des EGAP.
- L'organisation interne des EGAP permet également de mieux comprendre comment se fait l'intégration des enjeux pastoraux au sein de la politique générale de l'espace protégé. Nous avons montré la diversité de ces formes organisationnelles et des manières dont sont intégrés les enjeux pastoraux dans les politiques des espaces protégés.
- Le retour des loups sur un territoire posant essentiellement des problèmes à la filière pastorale, l'intégration de cet enjeu environnemental par les acteurs pastoraux et agricoles de ces territoires explique en partie le succès et les problèmes rencontrés par les stratégies mises en place par les EGAP. La diversité et la nature des positions des différents acteurs pastoraux et agricoles départementaux par rapport aux mesures de protection est un facteur d'explication important du succès ou des difficultés d'une cohabitation lupo-pastorale pacifiée.
- Enfin, les EGAP étant insérées dans la filière environnementale, elles bénéficient de certains avantages liés à cette insertion, mais elles subissent également des contraintes, liées à la fois aux dynamiques internes à la filière environnementale mais aussi aux tensions qui existent entre les filières environnementales et agricoles, de l'échelle internationale à l'échelle d'un territoire.

Enfin, nous voudrions revenir dans cette conclusion sur deux points :

Premièrement, il paraît intéressant de comparer les stratégies des acteurs d'environnement territorialisés (EGAP) et de ceux qui ne sont pas territorialisés (ONCFS et Association de protection de la nature).

L'ONCFS est organisé autour de deux missions principales : une mission de garderie (surveillance de la chasse et des espèces sauvages) et une mission de recherche et d'appui technique au monde cynégétique (élaboration des quotas de chasse, études sur la faune sauvage). L'ONCFS est sous tutelle du Ministère de l'environnement, mais est financé par une taxe provenant des permis de chasse et les fédérations de chasse. Les agents de l'ONCFS sont donc en grande partie des fonctionnaires de l'environnement.

Dans la gestion du dossier loup, l'Etat a missionné les garderies du suivi des populations, de la réalisation des constats de prédation, du contrôle du braconnage et des tirs de régulation. Ces missions viennent s'ajouter à celles exercées normalement par ces services et les constats sont prioritaires sur les autres missions. Les services de recherche ont la charge de l'animation, l'organisation et la formation du réseau de suivi loup. Ils peuvent être également sollicités pour

donner un avis technique sur les politiques de gestion des populations. Ils mènent également plusieurs recherches visant, par exemple, à évaluer l'efficacité des mesures de protection ou à mieux connaître l'impact de la prédation lupine sur les populations d'ongulés sauvages. Dans le dispositif de gestion actuel, l'ONCFS tient donc une place très importante.

Pour les APN, leurs actions s'organisent principalement à deux niveaux. D'une part, les associations ou les fédérations qui ont une action nationale pour influencer la politique française de protection et de gestion de l'espèce. D'autre part, les associations qui agissent sur le terrain, avec des stratégies variées (éducation, formation, contrôle du respect de la loi, débat, aide au pastoralisme, rencontre entre volontaires, éleveurs et bergers, etc.).

La comparaison entre acteurs d'environnement territorialisés ou non montre d'une part la complémentarité entre eux et d'autre part leurs différences. D'un côté, ces acteurs sont complémentaires : les agents de l'ONCFS réalisent le suivi et le constat sur l'ensemble du territoire sauf dans les espaces protégés (cette répartition pouvant être plus complexe selon les contextes locaux et les zonages des aires protégées), les associations jouent le rôle de pression en faveur de la protection des loups permettant aux EGAP de s'investir dans l'aide au pastoralisme. De l'autre, la différence vient du fait que les acteurs d'environnement non territorialisés n'interviennent pas, ou alors uniquement de manière ponctuelle, dans la politique pastorale<sup>119</sup>. La territorialisation des EGAP font que celles-ci ont, dans la grande majorité des cas, pour mission de participer au développement de la filière pastorale et à l'intégration des enjeux environnementaux. En effet, elles ont pour cela des fonds, des Chargés de mission et un intérêt en terme de conservation et protection de la biodiversité dans les espaces ouverts. Elles sont aussi légitimes et possèdent l'expertise pour mettre en place les politiques agri-environnementales et donc pour drainer les fonds associés. De plus, elles n'ont pas, dans la plupart des cas, la maîtrise foncière des terres pastorales et ne peuvent donc rien imposer par la réglementation aux éleveurs. L'exemple de la Réserve géologique de Haute Provence est éclairant à ce titre. Sans moyen (humain et financier) et sans mission agri-environnementale, l'équipe ne peut ni ne souhaite s'investir dans ce type de politique. C'est donc bien l'articulation des rôles entre acteurs d'environnement et la territorialisation qui permettent aux EGAP d'avoir un volet de leur stratégie consacrée à l'aide au pastoralisme.

---

**119**

Ils peuvent financer des mesures de protection des troupeaux, des pratiques agri-environnementales, etc. Mais ces actions sont généralement ponctuelles, sauf si ils décident de se territorialiser (stratégies foncières, achats de droits d'usages).

Deuxièmement, la problématique du retour du loup est un dossier potentiellement fortement conflictuel entre acteurs d'environnement et acteurs agricole. Ainsi, les processus de concertation institutionnels ont été peu mobilisés. Dans un contexte de fortes tensions, l'institutionnalisation de la concertation a tendance à exacerber les positions de représentation (par exemple le refus des mesures de protection par les OPA) favorisant la radicalisation des relations entre acteurs. Nos études de terrain ont montré que les acteurs ont généralement préféré dans un premier temps agir de manière concertée directement auprès d'un petit nombre d'éleveurs et bergers intéressés par la protection de leur troupeau, tout en se basant sur un plan technique ; car comme nous le disait ce Chargé de mission : « *il n'est pas nécessaire d'être d'accord pour travailler ensemble* ». Ce n'est que dans un deuxième temps, une fois la situation partiellement apaisée qu'une concertation plus institutionnelle peut se mettre en place, avec comme objectif, par exemple, de rendre le processus de décision plus transparent.



## Chapitre IV

### **Le rôle d'acteur sectoriel des EGAP : comment faire intégrer l'enjeu de la conservation du tétras-lyre par les différentes activités humaines (aménagement, foresterie, chasse, tourisme et pastoralisme).**

Dans ce quatrième et dernier chapitre nous étudierons le rôle d'acteur sectoriel - d'environnement - joué par les équipes de gestion des aires protégées. C'est-à-dire que nous analyserons leurs actions de pression - coopération pour faire introduire la problématique de la conservation des tétras-lyres dans les différentes activités ayant une incidence sur l'état des populations de ces oiseaux. Pour cette deuxième thématique, nous reprendrons directement les outils élaborés dans le chapitre précédent. Nous pourrons ainsi voir leur intérêt dans un contexte différent. Afin d'éviter un fastidieux chapitre comparatif entre la thématique lupine et celle du tétras-lyre, nous exposerons dès l'introduction de ce chapitre les conclusions que nous avons pu tirer de ce cas de terrain. Cela devrait permettre au lecteur d'en apprécier la lecture pour son intérêt propre mais aussi, nous l'espérons, pour sa valeur comparative.

Ce chapitre est organisé en trois parties. Nous commencerons d'abord par brosser quelques éléments de contexte : l'écologie du tétras-lyre, les évolutions récentes de cette population, ainsi que les activités humaines (et leurs évolutions) qui peuvent leur porter préjudice. En comparaison avec le cas du loup, pour lequel l'enjeu est de gérer l'adaptation des systèmes pastoraux à cause de l'arrivée d'une nouvelle espèce, le problème de gestion dans le cas du tétras-lyre se pose comme celui de la conservation d'une espèce répandue dont le statut se dégrade lentement sous les effets conjugués des changements de milieux et des impacts anthropiques. Ainsi, dans le cas lupin, les interactions entre l'animal et les activités humaines se font essentiellement avec la filière pastorale (pour qui l'enjeu est de s'adapter à l'arrivée d'un nouveau prédateur), alors que dans le cas des tétras c'est tout un ensemble d'activités qui doit prendre en compte les conséquences de ses pratiques sur les populations d'oiseaux.

Nous verrons ensuite qu'à l'échelle régionale des Alpes françaises, un important effort de coordination des acteurs est réalisé au travers de l'OGM (Observatoire des galliformes de

montagne). Cet important travail de collaboration, mis en place au début des années 1990, a permis la mise en place d'un suivi précis des évolutions démographiques des différentes espèces de galliformes, dont le tétras-lyre - qui est l'espèce la mieux connue. Mais, alors qu'aujourd'hui l'enjeu consiste à passer du suivi à l'action, cette action concertée se heurte, aux dires mêmes des partenaires de l'OGM, à d'importantes difficultés. Notre travail met en évidence deux de ces limites :

- d'une part, l'OGM n'est pas une instance légitime pour coordonner l'action, car ses différents membres se sont impliqués dans cet organisme à condition qu'il n'y ait pas d'obligation à agir,
- d'autre part, trois des principales filières ayant un impact sur les populations de tétras-lyre ne sont pas représentées au sein de cet observatoire : les gestionnaires de stations de sports d'hiver, les syndicats pastoraux et les syndicats des sports de nature. Quelle pourrait être l'efficacité d'une action de conservation collective quand les principaux secteurs ayant une incidence sur une espèce n'y participeraient pas ?

De plus, les divers dispositifs susceptibles d'offrir un moyen d'intervention coordonnée à grande échelle s'avèrent limités dans le contexte de la conservation du tétras-lyre. Ainsi, les différentes actions de gestion mises en œuvre se font essentiellement à l'échelle de petits territoires, sans coordination entre elles.

Enfin, la troisième partie de ce chapitre, nous permettra de voir quels rôles et quelles stratégies ont adoptés les équipes de gestion d'espaces protégés, pour faire intégrer l'enjeu de conservation du tétras-lyre, à l'échelle de leur territoire. Du fait de moyens plus importants, ce sont les EGAP des Parcs nationaux alpins qui se sont le plus mobilisées sur cette problématique. C'est pourquoi, notre travail s'est porté plus précisément sur les territoires de ces trois Parcs : les Ecrins, la Vanoise et le Mercantour.

Ces trois exemples nous permettront de voir :

- que le problème de gestion n'est pas le même dans ces trois zones. D'un côté, pour les Ecrins et la Vanoise, les populations de tétras se trouvent menacées par les évolutions des filières touristiques (sports d'hiver) et pastorales, bien que dans des proportions différentes. De l'autre, pour le Mercantour, la population de tétras est stable.
- que les contextes éco-politiques et l'intégration de l'enjeu de conservation par les différentes filières, à l'échelle des territoires des Parcs, structurent fortement les capacités à agir des équipes de gestion,
- que les équipes de gestion se sont fortement mobilisées sur le suivi des populations de tétras,

- mais qu'elles ont mis en œuvre des stratégies d'intervention différentes, en fonction à la fois de leurs priorités, de leurs moyens, et des contextes territoriaux. A ce titre, l'EGAP des Ecrins est l'équipe qui a eu la stratégie d'action la plus complète et la plus importante. Cependant leurs stratégies d'action ont toutes en commun de s'être déroulées sur un mode collaboratif et négocié, les équipes de gestion n'ayant dans aucun cas eu les moyens d'imposer la prise en compte de cet enjeu par la réglementation ou par le conflit,
- que les mécanismes d'intégration de l'enjeu de conservation du tétras-lyre au sein des différentes filières sont très divers (intérêt patrimonial, économique, collaboration avec un acteur d'environnement, sensibilisation, etc.). Les actions des EGAP y tiennent une place importante, mais d'autres acteurs de la filière environnementale jouent également un rôle conséquent dans ce sens.

Nous concluons ce chapitre en montrant qu'à l'heure actuelle les principales limites à l'action des EGAP dans la protection du tétras lyre sont :

- un rapport de force très défavorable au niveau national entre la filière environnementale et la filière du tourisme de sports d'hiver. Ce rapport de force se traduit directement au niveau local et cantonne actuellement l'action des acteurs d'environnement à une stratégie de modération " à la marge " des impacts des aménagements touristiques,
- la dégradation de la politique agri-environnementale française au niveau national, qui limite les capacités de mise en œuvre de cette politique au niveau local. En effet, les Contrats d'Agriculture Durable ne présentent qu'un intérêt très limité pour faire intégrer l'enjeu de conservation du tétras dans les activités pastorales. D'une part, ces contrats ne sont pas compatibles avec les autres subventions publiques comme la prime à l'herbe. D'autre part, leur faible intérêt économique limite leur mise en œuvre aux petites exploitations, ce qui cantonne le plus souvent la politique agri-environnementale à un rôle de soutien à la petite agriculture au lieu d'un rôle d'intégration des enjeux environnementaux dans l'agriculture intensive.

Le cas de la conservation du tétras-lyre montre que l'on est à l'opposé d'une politique de protection des espaces qui mettrait des territoires sous cloche. Sur tous les territoires étudiés, aucune équipe de gestion n'a les moyens d'imposer une quelconque contrainte aux activités anthropiques se développant dans son périmètre. Ici, les problèmes de biodiversité découlent directement de rapports de force défavorables à la conservation de la nature et au manque de moyens des acteurs d'environnement qui n'ont qu'une capacité très réduite de contractualisation avec les différentes filières concernées pour leur faire intégrer les enjeux environnementaux.

## **1. Le tétras-lyre, une espèce indicatrice de la gestion du multi-usage en montagne.**

Cette première partie donnera des éléments de cadrage de la problématique de conservation des populations de tétras-lyres à l'échelle des Alpes : biologie de l'espèce, état des populations de galliformes de montagne et présentation des différentes activités anthropiques ayant un impact potentiel sur les habitats favorables à cette espèce.

### **1.1 Le tétras-lyre, un oiseau adapté aux écosystèmes montagnards.**

Dans cette première sous-section nous exposerons quelques éléments de la biologie et du comportement du tétras-lyre afin de mettre en lumière les raisons de son importante interaction avec la majorité des activités humaines en montagne (Office Nationale de la Chasse et de la Faune Sauvage 1998). Enfin, nous verrons quel est l'état actuel de conservation de cette population à l'échelle des Alpes, quelles sont les causes de sa fragilisation et leurs dynamiques d'évolution.

#### **1.1.a Eléments de biologie du tétras-lyre.**

Le tétras-lyre appartient au genre *Tetrao* qui comprend trois autres espèces : le grand tétras, le tétras-lyre du Caucase et le grand tétras à bec noir. Ce genre fait partie de la sous-famille des *Tetraoninae*, dans laquelle on place tous les Galliformes possédant, entre autres caractéristiques, des tarses et des narines emplumés : tétras, lagopèdes et gélinottes. Espèce typique des lisières forestières, le tétras-lyre, ou petit coq de bruyère, est très répandu dans le nord de l'Eurasie. Cette large distribution a conduit à la différenciation de cinq sous-espèces à l'échelle du continent eurasiatique.

En France, le tétras-lyre peuple le massif alpin et le nord des Ardennes. Dans les Alpes, son aire de répartition s'étend sur près de 12 000 km<sup>2</sup> du Chablais (Haute-Savoie), au nord, jusqu'au plateau de Canjuers (Var) et aux préalpes grassoises (Alpes-Maritimes), au sud.

Le tétras-lyre est un galliforme de taille moyenne au dimorphisme sexuel important. Le coq adulte pèse en moyenne 1 300 grammes. Son plumage est noir luisant, avec des reflets bleutés. Outre la bande alaire blanche, il possède une tache de même couleur au poignet de l'aile et de

longues rectrices en forme de lyre, qui lui donne son nom. Plus petite, la poule ne pèse que 950 grammes en moyenne. Son plumage est plus terne, brun foncé mâchuré de roux, avec du gris sur les flancs et le ventre. Sa queue, plus courte, est légèrement échancrée.



**Photo 3 : Tétras-lyre mâles**

Reproduction et taux de survie :

Le tétras-lyre est une espèce polygame, le mâle pouvant féconder plusieurs femelles. La maturité sexuelle est acquise à l'âge d'un an pour les deux sexes mais l'agressivité et la dominance territoriale de leurs aînés empêchent la plupart des jeunes coqs de s'accoupler. Dans les Alpes, les parades débutent dès février ou mars et se poursuivent jusqu'à la mi-juin. Une partie des mâles se rassemble alors sur des places traditionnelles (les arènes) où ils effectuent au sol des exhibitions très spectaculaires et se battent parfois. Les poules ne s'associent pas aux ébats des coqs et ne visitent les arènes que pour s'accoupler, aux alentours de la mi-mai.



**Photo 4 : Photo-montage de coqs en parade.**

La ponte débute vers la fin mai. Le nid est une simple cuvette confectionnée à même le sol. La poule y pond de trois à dix œufs. En cas de destruction du nid, elle peut procéder à une ponte de remplacement, généralement moins importante que la première. La poule couve ses œufs pendant 26 à 27 jours, sur une période allant de début juin à début août. Pendant cette période elle ne quitte le nid que deux à trois fois par jour pour s'alimenter, se poudrer et fienter. Les éclosions s'échelonnent donc de la fin juin à la fin août, avec un pic durant le mois de juillet. Les poussins sont nidifuges et quittent le nid quelques heures après l'éclosion, accompagnés de leur mère.

Le rapport des sexes des jeunes est équilibré, comme dans les populations adultes non chassées. Cependant, seul le tir des coqs étant autorisé, il peut s'ensuivre une prédominance des poules dans les populations soumises à une forte pression de chasse.

Dans les Alpes françaises, la taille moyenne des pontes est de 7,2 œufs. A la fin du mois d'août une moyenne de 40 % des femelles mènent une nichée de 3,4 jeunes, soit un indice de reproduction de 1,4 (rapport du nombre de jeunes par rapport au nombre de poules total). Ce dernier paramètre peut varier fortement d'une année sur l'autre (de 0,1 à 3 jeunes par poule) en fonction des conditions météorologiques et de l'importance de la prédation sur les nids et poussins. Les carnivores, tels martres et renards, peuvent détruire plus de la moitié des pontes avant l'éclosion. Mais généralement une partie de ces pertes est compensée par des pontes de remplacement. Chez les poussins, le maximum de mortalité survient durant les trois premières semaines de la vie. La forte variabilité dans le taux de survie des poussins entraîne de grandes fluctuations dans la démographie de l'espèce.

L'espérance de vie d'un tétras-lyre peut atteindre 10 ans en nature. Mais peu d'individus parviennent à cet âge. La principale cause de mortalité naturelle des adultes est la prédation,

surtout celle exercée par les rapaces comme l'aigle royal et l'autour des palombes. Le maximum de mortalité se produit en automne et en hiver chez les jeunes, au printemps chez les poules adultes, au printemps et au début de l'été chez les coqs adultes.

Habitat : une espèce vivant dans une mosaïque de milieux.

Dans les Alpes, l'habitat du tétras-lyre se situe dans la partie supérieure des forêts. On le trouve entre 1 400 et 2 300 m d'altitude dans les Alpes et Préalpes du Nord, entre 1 600 et 2 300 m dans les Alpes internes du Sud et à partir de 1 000 m dans les Préalpes méridionales. Il affectionne les forêts de résineux claires, pures ou mêlées de feuillus, au sous-bois bien développé, parsemé de prairies et de landes à rhododendron.

En hiver, le tétras-lyre se déplace le moins possible, afin de limiter ses dépenses énergétiques. Il fréquente les milieux qui lui procurent à la fois une protection contre les intempéries et une nourriture suffisante (essentiellement végétale). Ce sont, le plus souvent, des bois clairs riches en pin (pin à crochets, arolle, pin sylvestre) ou en bouleau. Il évite par contre les forêts pures d'épicéa, sans doute en raison de la faible valeur nutritive de ses aiguilles. Il ne craint pas les endroits très enneigés, recherchant même les versants nord où la neige poudreuse lui permet de creuser des loges afin de se protéger du froid.

Au printemps, les parades se déroulent généralement sur des crêtes et des replats dégagés, plutôt en lisière sommitale de forêt. Après l'accouplement, les poules se mettent en quête d'un site pour pondre leurs œufs. Le nid est souvent situé au pied d'un arbre, d'un buisson, parfois au milieu d'une prairie sous un couvert d'au moins 20 cm de hauteur. Les taches de rhododendron ou de myrtille ainsi que les lieux rapidement déneigés où la repousse des plantes herbacées est précoce sont les sites de nidification préférés.

En été, les nichées recherchent les milieux comportant une végétation herbacée et arbustive de 25 à 50 cm de hauteur, riche en insectes pour le nourrissage des jeunes. Ce sont dans les Alpes du Nord, les landes à éricacées entrecoupées de pelouses de graminées, les prairies à dactyle et fétuque rouge, les pessières claires à sous-bois de graminées et de myrtille et, dans les Alpes du Sud, les mélézins à sous-bois dominé par le géranium des bois et le cerfeuil des montagnes ou par la myrtille, les prairies à géranium des bois ou à fenouil des Alpes. Les coqs et poules sans jeune fréquentent volontiers des milieux plus fermés, tels que les landes à rhododendron et bosquets d'aulne vert.

### Comportement :

Au printemps, le coq parade seul, sur un territoire isolé, ou bien avec un ou plusieurs autres mâles, sur une arène. Les poules, qui s'étaient rassemblées pour passer l'hiver, se séparent à nouveau. Tour à tour, elles visitent les mâles sur les places de chant pour s'accoupler, choisissant parmi les eux les sujets dominants, souvent les plus âgés. Puis elles s'installent sur un territoire individuel pour nicher.

De la fin du printemps au début de l'automne, le coq vit seul, à l'écart des femelles et des nichées. La poule élève donc seule ses poussins, jusqu'à la séparation qui intervient en septembre. Au cours des derniers jours d'octobre ou en novembre, il arrive que les mâles se rassemblent et parquent de nouveau pour établir entre eux une hiérarchie avant la constitution des groupes hivernaux.

En hiver, les poules et les jeunes coqs se regroupent sur les sites d'hivernage alors que la plupart des mâles adultes demeurent sur leur zone de reproduction, sans doute pour défendre leur territoire.

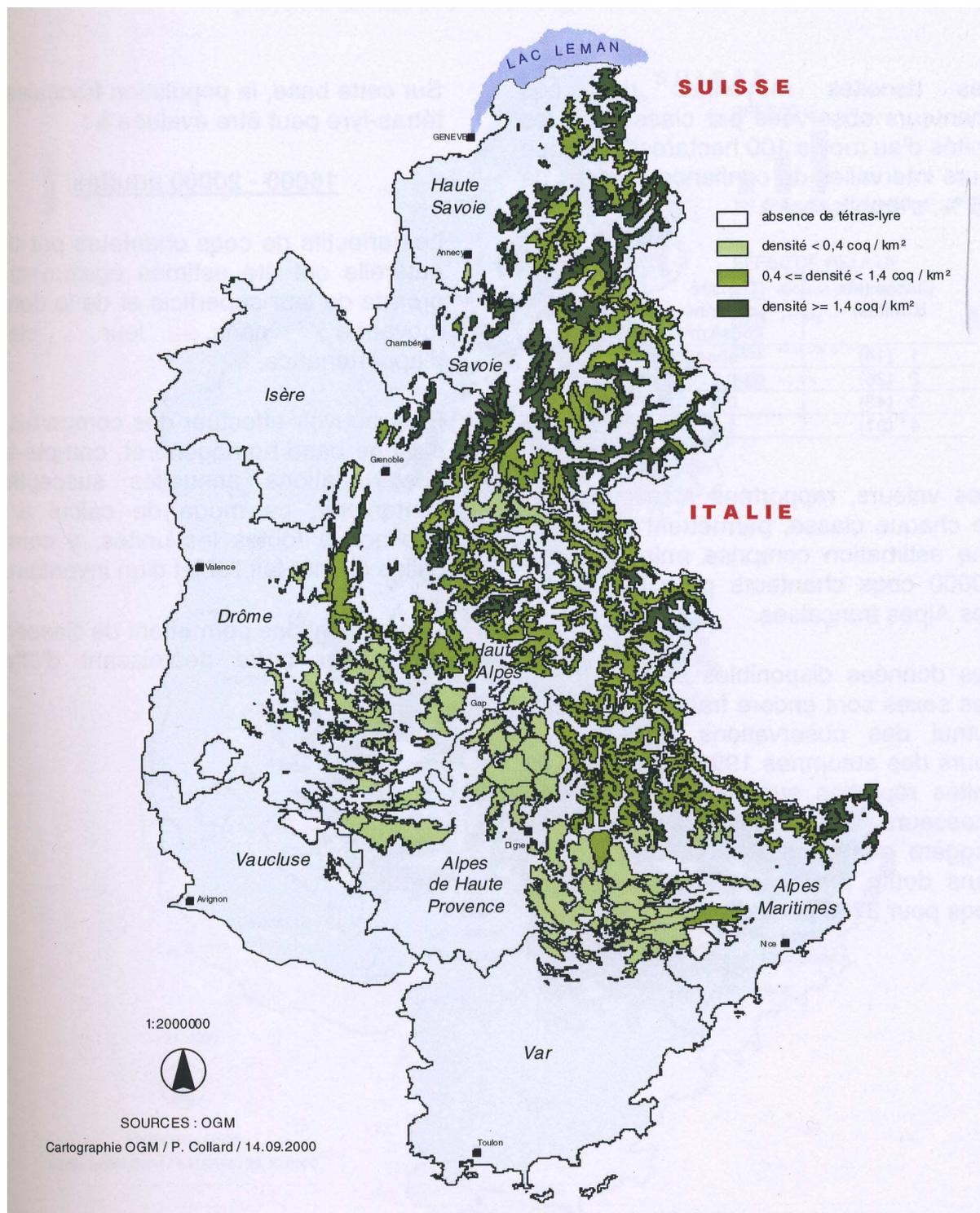
Pour accomplir son cycle annuel, le tétras-lyre utilise un espace vital de 50 à 400 ha. Celui-ci se compose de plusieurs domaines saisonniers qui peuvent être confondus ou distincts selon que l'oiseau manifeste, ou non, un comportement migrateur. Ainsi, au début de l'automne, une partie des jeunes part s'établir sur une zone d'hivernage située entre 1 et 15 km du lieu de naissance. Au mois d'avril suivant, ils gagnent une autre aire plus propice au chant ou à la nidification, elle-même distante de 1 à 15 km de la précédente (certains jeunes peuvent ainsi s'éloigner d'une trentaine de kilomètres de leur lieu de naissance). Fidèles à ces deux zones toute leur vie durant, ces oiseaux effectuent aux mêmes époques le déplacement de l'une à l'autre. En règle générale, les poules migrent sur des distances plus importantes que les coqs. A l'inverse, une autre partie des jeunes est sédentaire. Attachés à leur lieu de naissance, ils y demeurent toute leur vie.

### **1.1.b Etat de conservation des populations de tétras-lyre dans les Alpes françaises.**

Reliques glaciaires, les galliformes de montagne se trouvent en France à la limite occidentale de leur répartition à l'échelle de l'Europe.

L'aire de présence du tétras-lyre s'étend sur huit Départements de l'arc alpin, où cette espèce est présente sur 657 Communes. Les densités de population les plus fortes sont situées dans les Alpes du nord et dans les Alpes internes. Une petite population en cours d'extinction est présente

également dans les Ardennes. La population totale de cette espèce est estimée entre 16 000 et 20 000 adultes.



Carte 20 : Répartition de la population de tétras-lyre dans les Alpes française.

L'aire de répartition du tétras-lyre tend à se contracter lentement sur sa frange occidentale depuis une vingtaine d'années. Initiée sur des chaînons savoyards de basse altitude au cours de la décennie quatre-vingt (Voiron, Mont du Chat) cette régression s'est étendue durant les années 1990 aux contreforts des Bauges, du Vercors, du Diois.

Comme nous l'avons vu, le tétras-lyre est une espèce qui a besoin d'une mosaïque variée de milieux pour vivre. Ainsi, les évolutions des pressions sylvicoles et pastorales, qui ont marqué le XX<sup>ème</sup> siècle, ont fortement influé sur la dynamique de cette population. Dès les années 1960, avec la construction des premières grandes stations de ski, les pressions dues à l'équipement et la fréquentation de la montagne se sont ajoutées aux évolutions des pratiques sylvo-pastorales. Ce sont les évolutions de ces deux contextes qui permettent de comprendre la fragilisation du statut de conservation de cette espèce. Une rapide analyse historique permet d'en comprendre les mécanismes.

D'une part, la pression due aux activités rurales s'est exercée principalement sur l'habitat de reproduction du tétras, facteur déterminant dans le processus de régulation des effectifs (Magnani 2000). En effet, pendant la saison de reproduction, les poules recherchent des formations qui représentent un bon couvert du sol, d'une hauteur comprise entre 25 et 50 cm<sup>120</sup>. Très schématiquement, durant le XX<sup>ème</sup> siècle, on peut distinguer trois phases d'évolution des pratiques sylvo-pastorales à l'étage subalpin :

- Au début du siècle, le monde rural est marqué par une forte densité d'habitants à laquelle sont associés une exploitation laitière, des prés de fauche et des cultures vivrières.
- Entre les années 1920 et les années 1950, avec la déprise agricole, l'exploitation se limite désormais à la saison d'estive, tout en conservant sa vocation essentiellement laitière et sa structure familiale,
- A partir des années soixante, l'exploitation laitière d'estive régresse au profit de l'inalpage collectif de génisses dans les Alpes du Nord ou d'ovins allaitants dans les Alpes du Sud. Sur certains massifs, l'exploitation pastorale disparaît.

Au début du siècle, la diffusion dans le temps de la pression pastorale due à la structure familiale de l'inalpage laitier était sans doute assez favorable aux populations de tétras-lyre. Sa disparition

---

**120**

Lorsque l'épicéa domine, elles se cantonnent de ce fait dans des formations herbacées hautes ou des prébois très ouverts, cette préférence demeure très stricte durant toute la période de reproduction. Dès que le taux d'encombrement de la strate arborescente excède 25 %, les pessières sont évitées car les sous-bois s'appauvrissent. Par contre les poules peuvent utiliser des mélézins plus denses car ils laissent toujours passer suffisamment de lumière pour permettre la croissance des strates basses. Ces différentes formations sont d'autant plus favorables que la repousse est précoce (disponibilité d'une nourriture riche en protéine avant la ponte pour la poule, protection du nid) et que la richesse floristique, en relation avec l'abondance des arthropodes (nourriture des poussins), est élevée. A cet égard, les milieux de transitions sont donc particulièrement importants.

a entraîné tout d'abord des évolutions écologiques très favorables à l'espèce, puisqu'elle a favorisé le développement de milieux en mosaïque (alpages colonisés par un tapis de myrtille et de graminées et piquetés de quelques bouquets d'épicéas épars). C'est pourquoi, on considère que la population de tétras-lyre française a connu son "age d'or" entre 1945 et 1975. Puis le remplacement progressif de cet élevage familial par l'inalpage de génisse (regroupement des troupeaux, cloisonnement du pâturage, rotation rapide au printemps pour profiter d'une deuxième repousse), le pâturage ovin (augmentation des troupeaux, arrivée de plus en plus précoce, diminution du gardiennage) et la fermeture des milieux dans les alpages abandonnés ont été à l'origine à la fois d'une dégradation et d'une régression importante des habitats favorables à la reproduction des tétras.

D'autre part, à partir des années 1960, à ces évolutions du contexte sylvo-pastoral se sont ajoutées d'autres dynamiques d'aménagement (stations de ski, urbanisation, routes, exploitations forestières) et d'utilisation de l'espace (chasse, tourisme, sports de nature). Ces activités s'intensifiaient, elles ont accéléré la dégradation des habitats favorables aux tétras. De plus, la fréquentation accrue de la montagne fragilise les populations de tétras-lyre par le dérangement qu'elle entraîne. Ainsi, les suivis de l'aire de répartition du tétras et de ses effectifs montrent que les évolutions des années 1990-2000 n'ont pas été favorables à cette espèce : « le tétras n'est pas au seuil de l'extinction dans les Alpes françaises mais les quelques clignotants dont nous disposons sont presque tous à l'orange, voire, localement, au rouge. Son statut se dégrade ! » (Observatoire des Galliformes de montagne 2000).

## **1.2 Dynamiques des activités humaines de montagne ayant une incidence sur les populations de tétras-lyres.**

Le tétras-lyre est, parmi les galliformes de montagne, l'espèce qui cristallise le plus de problèmes. En effet, son domaine vital et son besoin en milieux variés le soumettent aux impacts de nombreuses activités humaines ayant cours dans la montagne. Ainsi, plusieurs types d'aménagement et d'usages peuvent avoir une incidence sur les populations de tétras-lyres : développement d'aménagements touristiques pour le ski (pistes, urbanisation, routes), sports de nature hivernaux et estivaux, pastoralisme, exploitation forestière et chasse (Bernard-Laurent 1994b; Magnani 2002). Les impacts de ces activités et de leurs évolutions sont à la fois directs (destruction d'habitat, destruction de nid, destruction d'individus) et indirects (fragmentation et dégradation des habitats favorables, dérangement). Nous allons maintenant voir pour chacune d'entre elles comment elle interagit avec cette espèce.

## 1.2.a Impacts des aménagements de sports d'hiver.

Le tourisme hivernal qui s'est développé dans les années 1960-1970 constitue une des causes majeures de la régression des effectifs de tétras dans le massif alpin (Delmas et al. 1988; Miquet 1989b). Les aménagements pour la pratique du ski entraînent une mortalité accrue par : 1) la collision des oiseaux avec les câbles de remontées mécaniques, 2) l'altération des milieux favorables à l'espèce (emplacement des pylônes, des arrivées de remontées et chalets d'altitude sur les zones planes constituant fréquemment les places de chant ; façonnage au bulldozer des pistes et destruction du couvert végétal perturbant les poussins et détruisant leurs aires de nourrissage) et 3) le dérangement des oiseaux dans les sites d'hivernage par la pratique du ski hors-piste entraînant d'importantes pertes énergétiques<sup>121</sup>. De plus, ces aménagements s'accompagnent d'une urbanisation de la montagne et du développement des réseaux routiers, fragmentant encore les habitats de l'espèce.

La sensibilité du tétras-lyre aux dérangements et son exigence envers la présence de milieux variés, en font donc un bon indicateur de l'état d'équilibre - ou de déséquilibre - engendré par l'aménagement touristique de nos montagnes.

Dans les Alpes du Nord, la construction des grandes stations de ski a fait payer un lourd tribut aux populations de tétras-lyres<sup>122</sup>. Les dynamiques actuelles d'interconnexions entre grands domaines skiables, de développement des pratiques hors-piste et de sécurisation grandissante des domaines hors-piste par dynamitage constituent les menaces les plus importantes pour les populations de tétras de Savoie et Haute-Savoie, alors même que ces zones « inter-stations » ont permis bien souvent le refuge des populations de tétras après les grands aménagements touristiques des années plan-neige. De plus, ces deux Départements regroupent certaines des unités naturelles ayant les effectifs parmi les plus importants des Alpes. La conservation de la population des tétras dépend donc en grande partie du maintien de ces unités.

Malgré tout, grâce aux travaux du Parc national de la Vanoise, des solutions pour atténuer les conséquences de ces aménagements ont été proposées aux aménageurs (Delmas et al. 1988):

- éviter la construction de pistes de ski dans les zones de refuge hivernal les plus favorables,
- mettre en défens des pratiques de ski hors-piste dans ces zones de refuge hivernal,

---

<sup>121</sup>

Les versants nord sont recherchés par les tétras car la neige poudreuse leur permet de construire des igloos qui les protègent du froid. Malheureusement pour le tétras, ils sont aussi très recherchés par les skieurs hors-piste.

<sup>122</sup> Aux Arcs par exemple, Miquet a évalué à 44 % la proportion du domaine vital originel du tétras-lyre détruit par les aménagements touristiques (Miquet 1989b).

- aménager des zones refuges en amont en en contrebas des zones d'hivernage, toujours en continuité avec elles,
- recenser les places de chant et aménager la station et les équipements de manière à éviter ces sites,
- éviter la transformation des landes subalpines (à rhododendrons, à airelles ou à myrtilles) et des prairies contiguës,
- assurer la reconstitution d'un couvert végétal dense et varié sur les pistes de ski (élevage et nourrissage des jeunes,
- assurer une continuité écologique entre ces différents milieux,
- éviter l'exécution des travaux (tirs de mines, débroussaillages, fauche) avant la mi-août.
- recensement des câbles meurtriers et pose de flotteurs pour signaler leur présence aux tétras.

Mais pour que ces actions soient mises en place il faut que des études d'impact soient effectuées et les mesures d'atténuation et de compensation réalisées, ce qui, aux dires des acteurs que nous avons rencontrés, reste encore largement un vœu pieux, même si la procédure des UTN (unité touristique nouvelle) l'exige.

### **1.2.b Les sports et activités de nature, un facteur de dérangement des populations.**

Le développement des activités de nature a entraîné une augmentation de la fréquentation des montagnes durant l'hiver (ski de randonnées, raquette à neige) et l'été (randonneurs, VTT, véhicules motorisés, cueillettes, etc.). Celles-ci sont susceptibles de perturber les populations de tétras de plusieurs manières :

- les chiens errants peuvent disperser les nichées ou tuer les poussins, voire signaler leur présence aux prédateurs,
- de même les touristes ou sportifs peuvent déranger la couvaison ou le nourrissage<sup>123</sup>,
- certaines activités, comme la cueillette des myrtilles au peigne, peuvent venir concurrencer les tétras sur leurs ressources alimentaires,
- la randonnée hivernale peut perturber les tétras dans les zones refuges, entraînant une perte énergétique conséquente pouvant, en cas de répétition, diminuer sa résistance aux parasites voire mettre en péril la survie de l'oiseau l'hiver.

Ces activités sont suspectées d'être un facteur important de perturbation pour les tétras sur certains massifs ou secteurs très fréquentés, même si les études manquent pour quantifier leur impact réel, notamment en comparaison avec les aménagements les plus destructeurs. Ces propos d'un chercheur de l'ONCFS en témoignent : « *Pour toutes les espèces de galliformes, le dérangement peut être problématique. Même si ce sont quand même les aménagements et la destruction des milieux qui posent le plus de problèmes. Les activités touristiques ou sportives peuvent cependant être une réelle menace dans des Départements comme la Savoie et la Haute-Savoie* ».

Là encore, des mesures ont été préconisées pour minimiser les impacts de ces pratiques :

- réglementer la tenue en laisse des chiens,
- sensibiliser et informer les randonneurs (respect des chemins, ramassage des déchets qui favorisent certains prédateurs comme les corbeaux ou les renards),
- déplacer certains tracés pour éviter les milieux fréquentés par les tétras,
- réglementer la cueillette des baies,
- réglementer la pratique de randonnée motorisée.

### **1.2.c Les activités pastorales, des bénéfiques contrebalancés par les pratiques intensives.**

Le pastoralisme, pratiqué de manière extensif, peut s'avérer favorable au maintien de certains milieux ouverts nécessaires aux tétras. Car, nous l'avons vu, si l'abandon du pastoralisme est bénéfique aux tétras dans un premier temps - la reconstitution d'un milieu semi-ouvert lui étant très favorable - celui-ci lui est néfaste à long terme, cette espèce n'aimant pas les milieux fermés. Le pastoralisme peut dans certaines conditions s'avérer être un outil adapté pour assurer le contrôle des ligneux (mise en place de parcs de nuit tournants et pâturage rationné sur des zones en cours de fermeture). Mais ces conditions ne sont pas toujours réunies. Ainsi par exemple, le pastoralisme ovin allaitant avec agnelage d'automne n'est pas adapté pour l'ouverture des milieux par un pâturage tardif. En effet à cette période les brebis sont pleines et ont donc des besoins alimentaires importants, or les pâturages n'offrent alors plus qu'une herbe de faible valeur

---

**123**

Par exemple, une étude menée dans le Parc national du Mercantour a montré une diminution de la fréquentation par les oiseaux de l'ordre de 40 à 50 % dans une bande de 50 m de part et d'autre d'un sentier très fréquenté par les randonneurs (cité par Bernard-Laurent, 1994)

nutritive. Le recours à d'autres troupeaux ou à l'ouverture mécanique sont alors conseillés (CERPAM et Parc national des Ecrins, communications personnelles).

Si les activités pastorales peuvent avoir des effets bénéfiques, certains modes de conduite de pâturage s'avèrent eux préjudiciables au tétras-lyres (Bernard-Laurent 1994b; Jouglet et al. 1999), comme :

- le pâturage des sous-bois de mélézin,
- le pâturage intensif dès le début de l'estive qui empêche la poussée d'un couvert végétal suffisamment haut pour protéger les nichées des prédateurs et permettre le nourrissage des jeunes,
- le pâturage intensif dans les milieux de couvaison et d'élevage qui dérange les oiseaux voire peut entraîner le piétinement des poussins.

Ces modes de conduites de pâturage peuvent se trouver à la fois dans les petits troupeaux non gardés et les grands troupeaux conduits sans plan de gestion de pâturage.

Là encore, des mesures d'atténuation ont aussi été préconisées, comme :

- le report de pâturage à la mi-août dans les zones de nidification du tétras-lyre pour assurer une hauteur végétale minimum de 25 à 50 cm et éviter de déranger les oiseaux,
- la mise en défens ou la mise en place d'une charge animale adaptée sur les sites d'élevage (comme les landes et sous-bois à myrtille) pour éviter la consommation des myrtilles, le dérangement et le piétinement des poules et poussins,
- l'adaptation de la charge pastorale entre la mi-août et la fin octobre pour éviter un effet négatif sur l'évolution à long terme du recouvrement et de la hauteur de végétation.

Certains acteurs agricoles et environnementaux, comme ceux des Hautes-Alpes, ont réalisé un effort conséquent pour mettre en place des mesures agri-environnementales favorisant la cohabitation entre les troupeaux et les tétras-lyres (diagnostics pastoraux, calendriers pastoraux, report de pâturage, mise en défens). Toutefois, l'évaluation de ces mesures n'a pas encore permis de mettre en évidence un effet important de ces actions (Dollfus 1999; Jouglet et al. 1999). En effet, une des hypothèses est qu'un pâturage intensif ayant des effets à long terme sur l'état de la végétation (les landes et sous-bois à myrtille mettant du temps à se recomposer après une longue période de pâturage à forte charge animale) les habitats ne redeviennent pas rapidement favorables à la nidification et à l'élevage des jeunes. Ces actions sont donc à envisager dans un

temps long, de l'ordre d'une dizaine d'années. Un effort important de suivi des mesures agri-environnementales reste encore à effectuer pour mieux connaître leur intérêt.

La problématique des incidences de l'élevage sur les populations de tétaras est plus importante dans les Alpes du Sud que dans les Alpes du Nord. En effet, les effectifs ovins y sont plus conséquents et que les autres activités (comme les aménagements pour le ski) y ont un impact moindre – en valeur relative. Par exemple, cet autre chercheur de l'ONCFS estimait que : « *dans les Alpes du Sud, les problèmes sont dûs principalement à l'inalpage de moutons sans contrôle. Alors que dans les Alpes du Nord, si l'on prend l'exemple de la Tarentaise, les problèmes sont dus à la création des stations de ski, à l'extension des domaines skiables et au tourisme qu'ils induisent* ».



**Photo 5 : Figures d'érosion dues au passage répété des animaux (vallée étroite).**

### **1.2.d La chasse, une activité de spécialistes pouvant avoir un impact fort les années de mauvaise reproduction.**

La chasse des tétras-lyre est considérée comme une chasse difficile, une chasse de spécialistes. En effet, le tétras se chasse habituellement devant soi, avec un chien d'arrêt. Le travail du chien est l'élément crucial de cette chasse. Celui-ci quête les oiseaux devant le chasseur. Les oiseaux se plaquant au sol lorsqu'ils sentent la présence du chien, ce dernier doit donc tenir un arrêt ferme afin de les bloquer jusqu'à l'arrivée de son maître.

La chasse du tétras-lyre est autorisée dans tous les Départements alpins, à l'exception du Var et du Vaucluse. Elle est interdite dans les Ardennes, où ne subsiste qu'une population relique. Seul le tir du coq est permis, du troisième dimanche de septembre jusqu'au 11 novembre. Celui des femelles et des jeunes mâles non maillés est prohibé depuis 1945. La chasse est également interdite s'il y a de la neige. Le prélèvement des coqs était de l'ordre de 3 000 individus à la fin des années 1980. Certains Départements appliquent une réglementation plus restrictive que cette réglementation nationale. Il peut s'agir : 1) d'un plan de chasse où un quota maximum est fixé pour chaque attributaire (sociétés de chasse par exemple) en fonction du succès de la reproduction et de ses surfaces en habitats à tétras ; c'est le cas en Haute-Savoie, Savoie et dans les Hautes-Alpes, 2) d'une diminution des jours de chasse autorisés ou encore 3) de l'instauration d'un prélèvement maximum autorisé (par exemple, un oiseau par jour et par chasseur).

Les études menées par l'ONCFS estiment que des faibles prélèvements de l'ordre de 5 à 15 % lors des années de bonne reproduction n'ont pas d'effet sur les densités de reproducteurs car la mortalité due à la chasse se trouve alors compensée par l'augmentation du taux de survie des oiseaux non tirés. Dans le cas de prélèvements plus importants où la mortalité par la chasse n'est que partiellement compensée, la stabilité de la densité des reproducteurs reste encore possible mais à un niveau de densité inférieur aux possibilités du territoire. Compte tenu de l'existence de vastes étendues en Réserve de chasse dans les Alpes (par exemple, l'ensemble des surfaces en Réserve de chasse dans les Hautes-Alpes est équivalente à la surface de la zone centrale du Parc national des Ecrins, avec respectivement 194 km<sup>2</sup> et 208 km<sup>2</sup>), il est probable que les populations soient rarement soumises à de trop fortes pressions de chasse. Cependant des exceptions existent, et localement, elles peuvent constituer une cause de régression des populations (Ellison 1991), cité par Bernard-Laurent 1994). C'était le cas par exemple des Hautes-Alpes, comme le montre ces propos de Mme Bernard-Laurent : « *Dans les Hautes-Alpes, au niveau de la chasse, c'était*

*les mauvais élèves. En 2000, la DDAF a tapé du poing sur la table et ils ont mis les quatre espèces de galliformes [tétrasyre, lagopède, perdrix bartavelle et gélinotte des bois] en plan de chasse en 2001 et 2002. C'était vraiment nécessaire car c'est un Département très chasseur ».* De même, dans la Drôme, Département où le tétras connaît une régression importante, le CORA fait pression sur le Préfet afin d'obtenir l'arrêt de la chasse dans la Réserve des Hauts-Plateaux du Vercors (Action Nature 2006).

Dans l'état actuel des techniques de comptage des populations, les chasseurs jouent également un rôle important dans les suivis du succès de la reproduction. En effet, les suivis de population se font selon deux méthodes : au chant (durant la période de reproduction) et au chien d'arrêt (au mois d'août, sur les sites d'élevage). Pour leur part, les chasseurs peuvent trouver un intérêt à participer à la réalisation des suivis, car il leur permet de sortir leur chien un mois plus tôt (l'ouverture de la chasse se faisant le troisième dimanche de septembre).

### **1.2.e L'exploitation forestière, une activité de production ayant des incidences sur la qualité des milieux et le dérangement des oiseaux.**

Enfin l'exploitation forestière peut également avoir des effets négatifs sur les populations de tétras (Bernard-Laurent 1994a). En effet, certains aménagements, comme l'ouverture des pistes forestières ou de débardage, peuvent dégrader durablement des milieux favorables aux tétras ; tandis que des travaux, comme le martelage ou l'élagage, peuvent déranger les oiseaux.

Plusieurs préconisations de gestion, principalement destinées à l'ONF, ont été faites pour réduire les impacts de l'exploitation forestière, voir par exemple Léonard (Bernard-Laurent 1994a; 1995) :

- éviter le martelage et les coupes d'arbres sur les zones de nidification et d'élevage des jeunes entre le 1<sup>er</sup> mai et le 15 août,
- éviter les coupes d'arbres sur une place de chant car une modification brutale du milieu pourrait inciter les coqs à l'abandonner,
- éviter de tracer les traînes forestières sur une place de chant et sur les zones de nidification et d'élevage des jeunes (sous-bois riches en airelles et myrtilles).
- éviter d'élaguer les arbres car les branches basses dissimulent les oiseaux de la vue des prédateurs. Pour la même raison, préserver systématiquement les vieux résineux bas branchus,

- préserver systématiquement les sorbiers (nourriture hivernale) et les zones à éricacées,
- préserver le pin cembro et assurer son renouvellement (peuplement jeune). Conserver aussi les vieux individus de cette essence qui sont des niches écologiques irremplaçables (chouette de Tengmalm, chouette chevechette, pic noir, sitelle torchepot, chauve souris forestière, insectes endémiques),
- en dehors des parcelles classées en Réserve biologique intégrale ou dirigée, essayer d'assurer dans les zones de production le maintien de classes de tous âges pour le mélèze, le pin cembro, le pin à crochet, le pin noir,
- ne pas réaliser de décapage trop intensif car il faut que le sous-bois puisse se régénérer,
- éviter les coupes à blanc sur des superficies de plus de 30 ha d'un seul tenant,
- fermer les pistes forestières afin de limiter la circulation motorisée,
- limiter l'ouverture des pistes forestières dans les habitats favorables à l'espèce.

Ces préconisations sont normalement intégrées dans les plans d'aménagement des forêts communales et domaniales par l'ONF. Cependant, cette intégration est plus difficile pour les exploitants privés, car ces mesures diminuent la rentabilité de l'exploitation et il n'est donc pas toujours possible de les prendre en compte, comme nous l'explique cet ingénieur de l'ONF : *« Pour protéger cette espèce, on applique des préconisations dans les mesures de gestion, au niveau des plans d'aménagement des forêts communales et domaniales : martelage tardif (à partir du 31 juillet), mesures d'exploitation, retard des dates d'exploitation, mesures de gestion des pâturages (report de pâturage). C'est moi qui fais les préconisations pour tout le Département et de manière globale ces mesures sont assez bien appliquées sur le terrain. [...] Mais mettre plus de contraintes sur la coupe de bois en diminue d'autant la valeur pour le marchand de bois. Il y a donc un risque de non exploitation des coupes si elles ont trop de contraintes. Or il faut continuer à exploiter la forêt en montagne, car l'exploitation augmente la biodiversité. Même si pour cela il faut aussi conserver des îlots de vieillissement. Ce n'est pas une mesure très difficile, même si au niveau social et au niveau de l'Office, les gens ont l'habitude de voir des forêts jardinées ».*

De manière générale les agents de l'ONF estiment que malgré tout l'espèce reste relativement bien prise en compte dans les plans d'aménagement forestier car son caractère chassable permet à cet office de louer les droits de chasse. Cette valorisation économique incite à une bonne prise en compte de l'espèce, comme nous l'explique cet ingénieur forestier : *« Le tétras est une espèce chassable. Ainsi, elle est bien prise en compte dans les plans d'aménagement forestier car l'Office loue les droits de chasse aux chasseurs. Son statut d'espèce chassée met l'Office dans*

*une position de gestionnaire de cette espèce car elle lui rapporte. On travaillait déjà sur cette espèce avant que l'OGM ne soit créé ».*

De plus, un organisme comme l'ONF gère également des pâturages inclus dans des forêts domaniales. Il peut donc préconiser des mesures de gestion sur ces terrains.

L'exemple de l'ONF montre que, sur une espèce fortement interactive avec les activités humaines comme l'est le tétras, la dimension de multi-usages d'un espace est à la fois source d'intégration des enjeux environnementaux comme de perturbations supplémentaires.

### **Conclusion :**

Nous venons de voir que le domaine vital du tétras-lyre et ses exigences envers le maintien d'une mosaïque de milieux en faisaient une espèce fortement interactive et sensible à la fois aux évolutions écologiques des milieux montagnards, aux politiques d'aménagements et aux différents usages de la montagne. Cette espèce n'est pas en voie d'extinction, mais les évolutions des activités en montagne de ces deux dernières décennies pourraient mettre en jeu sa conservation à long terme. S'agissant d'une espèce à haute valeur patrimoniale, ce risque a été fortement ressenti par les acteurs des Alpes. Ils se sont donc fortement mobilisés autour du projet de quelques chercheurs de l'ONCFS de monter un groupement scientifique à l'échelle alpine afin de mieux connaître les évolutions de la population de tétras-lyre et les risques qui pesaient sur elle. Depuis le début des années 1990, cette mobilisation a entraîné un effort sans précédent de suivi pour connaître son aire de répartition, ses effectifs et estimer son état de conservation. Nous allons donc maintenant revenir plus précisément sur cet effort de coordination qui a eu lieu au sein de l'Observatoire des galliformes de montagne.

## ***2. L'Observatoire des galliformes de montagne, coordonner les acteurs pour connaître la dynamique des populations de tétras-lyre.***

Cette deuxième partie sera consacrée à L'OGM. Cette association regroupe différents acteurs des Alpes (administrations, chasseurs, forestiers, gestionnaires de l'espace et associations de protection de la nature). Elle a permis de coordonner et de produire une grande quantité d'information sur l'état des populations de galliformes. Nous commencerons par évoquer l'historique de la mise en place de cet observatoire. Nous verrons ensuite quelles actions ont été

prises en œuvre dans le cadre de cette institution. Enfin nous mettrons en évidence les obstacles auxquelles l'OGM est confronté lorsqu'il s'agit de passer du suivi des populations à leur gestion.

## **2.1 Historique de la mise en place de l'OGM**

L'OGM est créé en 1992 par l'ONC, après une vingtaine d'années d'études menées sur les galliformes par les chercheurs de cette instance, les Parcs nationaux, l'ONF et les fédérations de chasse. Le projet initial des chercheurs de l'ONC était de créer un groupement scientifique afin d'animer et coordonner les efforts de suivi de ces populations entre les différents partenaires intéressés à l'échelle des Alpes. L'OGM regroupe donc à la fois des fédérations de chasse, des gestionnaires d'espaces naturels (Parcs naturels régionaux, Parcs nationaux, Réserves, ONF), des associations de protection de la nature, l'ONCFS et les services déconcentrés de l'administration (DDAF et DIREN). L'ONCFS en assure le secrétariat et la gestion de la base de données. Au regard des activités ayant un impact sur les galliformes, on s'aperçoit que les représentants du monde de l'élevage (syndicats agricoles, organismes techniques agricoles), des activités touristiques (fédérations de sports de nature) ou des aménageurs (syndicats des stations de ski, par exemple) ne se sont pas impliqués dans cet organisme.

Les objectifs de ce groupement se déclinaient à l'origine en trois volets, essentiellement tournés vers la création et la diffusion de connaissance et non vers la mise en place d'une politique de gestion. Ce choix de ne pas impliquer le collectif dans la mise en œuvre d'une politique de conservation à grande échelle a été décidé afin d'assurer la participation de l'ensemble des acteurs, qui auraient pu être réticents à se voir imposer des contraintes sur leur activité (Magnani et Bernard-Laurent, com. pers.).

Ainsi, le premier volet d'activité de l'OGM vise à fournir aux gestionnaires des cartes de sensibilité et de potentialité permettant :

- la prise en compte des exigences des oiseaux lors des projets d'aménagement ou d'utilisation de l'espace montagnard (étude d'impact) :
- la localisation des sites sur lesquels des actions de préservation, voire d'amélioration des habitats, pourraient être engagées.

Ensuite, le second volet s'attache à apprécier la distribution de la population, à en estimer les effectifs, leurs tendances et les variations interannuelles du succès de la reproduction. Ces

données permettent en effet d'apprécier l'impact des facteurs de déclin ou des mesures conservatoires et enfin de proposer des quotas annuels de prélèvement pour la chasse.

Finalement, le dernier volet consiste à mesurer l'impact de la chasse sur la population et d'en améliorer les modalités en instaurant à terme un plan de chasse généralisé pour l'espèce (Bernard-Laurent 1994a).

Pendant les six premières années de son existence, l'OGM a fonctionné sous forme de groupement d'intérêt scientifique. Son statut a, par la suite, évolué pour prendre la forme d'une association afin de pouvoir employer du personnel. Deux personnes ont donc été embauchées, une pour assurer le développement du réseau Alpes et une autre pour assurer celui du réseau Pyrénées, actuellement en cours de constitution. Ce changement a aussi permis d'embaucher un intérimaire pour animer le programme de visualisation des câbles meurtriers.

## **2.2 Les actions menées dans le cadre de l'OGM : cartographie des zones de présence et suivis.**

Nous l'avons vu, à la création de l'OGM, il a été décidé de centrer son activité essentiellement sur des activités de récolte, de traitement et de diffusion des connaissances. Ainsi, l'action de l'OGM s'est en grande majorité portée sur des activités de suivi, réparties entre ses différents adhérents : suivi de la répartition des populations, suivi des tendances d'évolution, suivi de la reproduction, suivi des prélèvements par la chasse, suivi des actions de restauration des milieux, forment le cœur d'activité de cet organisme. En ce qui concerne les tétras-lyre, l'OGM a mis en place un réseau d'observation des populations, ce qui a permis de partager la charge de travail entre les différents organismes. Il a également permis d'homogénéiser les protocoles de suivi et de centraliser le traitement et la diffusion des données, ainsi que de recenser les actions de gestion menées en faveur du tétra-lyre.

Ces actions de suivi n'ont pas abouti à imposer des aménagements dans les activités de ses membres. La prise en compte de la problématique tétras-lyre par chaque activité s'est faite, et se fait, par d'autres processus. A titre d'exemple, la réglementation de la chasse aux coqs est décidée par les DDAF de chaque Département, en négociation avec les fédérations départementales de chasse, les services de l'ONCFS et le Ministère chargé de l'Environnement. On trouve donc des modalités de pratique de chasse propres à chaque Département. L'OGM joue alors seulement le rôle d'expert technique, pour les Départements soumis à un plan de chasse, le suivi de

reproduction permettant de limiter les quotas de chasse à 5, 10 ou 15 % de la population, selon le succès de reproduction de l'année.

Une brève description des différentes activités de cet organisme permettra d'apprécier l'importance du travail de suivi des populations effectué grâce à ce partenariat.

#### Aire de répartition et abondance des effectifs :

La distribution des effectifs et son niveau d'abondance sont mesurés par le recueil de données auprès d'agents de terrain sur l'ensemble des unités naturelles ainsi que par l'inventaire, au moins une fois par décennie (1990-1999 et 2000-2009), de 114 unités naturelles (sur les 234 où l'espèce est présente). L'abondance de la population est estimée par le dénombrement des coqs chanteurs, lors d'un décompte unique sur les différents secteurs<sup>124</sup> qui compose une unité naturelle. Ces inventaires permettent d'évaluer l'importance des populations, de localiser les principaux noyaux, c'est-à-dire ceux qui sont le plus importants à réserver dans le cadre d'une stratégie globale de conservation, et aussi d'apprécier les risques d'extinction des populations isolées. Ce volet a mobilisé à lui seul plus de 6 000 journées/hommes au cours de la décennie 1990.

#### Suivi des tendances d'évolution des effectifs de tétras :

L'évolution des effectifs est pour l'instant suivie sur un nombre restreint de sites de références sur lesquels un décompte des coqs chanteurs est effectué tous les ans, durant les six premières années, puis tous les deux ans. Sur chaque site, le décompte est effectué trois fois, à une semaine d'intervalle, afin de prendre en compte les variations saisonnières de l'activité de chant<sup>125</sup>. En 2000, il y avait 32 sites de référence, avec un moindre effort de suivi pour les Alpes du Sud. Mais le nombre de sites de référence augmente régulièrement. Ainsi le réseau comprenait 41 sites en 2003. Cette concentration de la pression de suivi sur un petit nombre de sites s'avère nécessaire pour pouvoir exploiter statistiquement les résultats. En effet, il faut un minimum d'au moins six années de suivi pour obtenir un résultat statistiquement significatif de l'évolution (augmentation, diminution, stabilité) des effectifs d'une unité naturelle.

---

<sup>124</sup>

Les unités sont subdivisées en secteurs, délimités de façon à ce que chacun d'eux puisse être couvert en deux heures (soit par la vue, soit par l'ouïe) par un observateur qui parcourt un itinéraire prédéfini. Pour effectuer l'inventaire, tous les secteurs sont parcourus simultanément, pendant les deux premières heures de chant, au cours d'une matinée (exceptionnellement deux, voire trois heures pour les plus grandes unités) vers la mi-mai, quand l'activité de chant des coqs bat son plein.

<sup>125</sup> Comme pour le suivi d'abondance, chaque unité naturelle est divisée en secteurs qui peuvent être parcourus par un homme en moins de deux heures. Le suivi démographique est répété trois fois pour chaque unité naturelle, à une semaine d'intervalle, afin de prendre en compte la variation saisonnière de l'activité de chant. Le nombre de coqs recensés est le plus grand résultat obtenu durant ces trois journées de suivi.

Sur les 28 sites suivis depuis au moins six ans en 2002, les effectifs de coqs étaient en progression sur 4 sites, en régression dans 9 cas et sans tendance significative dans 15 cas (même si pour ces derniers, les pentes de régression sont le plus souvent négatives) (Observatoire des Galliformes de Montagne 2002).

Cette action a mobilisé plus de 13 000 journées/homme sur la période 1975-2000. L'action de coordination de l'OGM a permis de répartir l'effort de suivi entre plusieurs organismes, parfois de manière conjointe : fédérations départementales de chasse (16 sites), ONF (10 sites), Parcs nationaux (9 sites), ONCFS (6 sites), Parc naturel régional (1 site), association de protection de la nature (1 site).

#### Le suivi de la reproduction :

Le suivi de la reproduction est effectué annuellement sur un réseau de sites de référence répartis en fonction d'un zonage bioclimatique. Il a pour but de déterminer le succès de la reproduction des tétras pour permettre aux gestionnaires cynégétiques de déterminer les prélèvements admissibles. Chaque site de référence est composé de secteurs représentatifs de l'ensemble des habitats occupés par l'espèce en été. Chaque secteur est balayé de bas en haut par un ou plusieurs observateurs accompagnés de chiens d'arrêt. En effet, les comptages ont lieu au mois d'août, à la fin de la période d'élevage des jeunes, et à cette période la méthode de comptage au chien d'arrêt donne les meilleurs résultats.

Ce suivi a lieu annuellement depuis 1976. Il est réalisé dans tous les Départements où le tétras est chassé. En 2002, ce suivi était effectué sur 46 sites de référence. Certaines zones restent encore absentes de l'échantillonnage, notamment dans la zone de transition des Alpes internes occidentales et surtout dans les Alpes internes du Sud (Briançonnais, Embrunais et Ubaye) et dans les Alpes internes méridionales (Bléone, Blanche, Var).

Là encore, l'OGM a permis une répartition de l'effort de suivi entre ses différents partenaires, même si les fédérations de chasse effectuent la plus grosse partie du travail<sup>126</sup> : fédérations départementales de chasse (34 sites), ONCFS (5 sites), ONF (4 sites), associations de protection de la nature (2 sites), Parc national du Mercantour (1 site), Parc naturel régional du Vercors (1 site).

---

<sup>126</sup>

Les données étant ensuite utilisées afin de déterminer les quotas de chasse annuels, les Fédérations de chasse sont les principales intéressées par ces résultats.

### Cartographie des zones occupées par le tétras-lyre au cours de son cycle annuel.

L'objectif de ce travail est de dresser un état cartographique des zones d'hivernage, de chant et d'élevage des jeunes, à la fois sur la période actuelle et sur la période ancienne. Une fois établies, les cartes d'habitats ont pour but d'éclairer les études d'impact et faciliter l'élaboration de plans de préservation ou de restauration. L'enquête est menée auprès des observateurs de terrain appartenant aux organisations adhérents à l'OGM ainsi qu'auprès des usagers de la montagne. Sur chaque unité naturelle six cartes sont établies (zones d'hivernage, de chant et d'élevage, pour les deux périodes anciennes et actuelles). A chaque carte est associée une description de la fréquentation par les tétras des différentes zones et des facteurs susceptibles d'avoir influé ou d'influer sur son évolution (aménagement d'équipements touristiques, changements des pratiques pastorales).

Les données sont recueillies sur une période de dix ans, la première campagne ayant démarré en 1993. Cette première campagne d'enquête s'est terminée en 2002 et doit être mise à jour à partir de 2005. A titre d'exemple, en 2002, 82 sorties cartographiques ont été fournies dans le cadre d'études d'impact, de plans de gestion ou d'information des membres de l'OGM (Observatoire des Galliformes de Montagne 2002).

### Suivi des modalités de chasse et prélèvements de tétras-lyre.

L'action de l'OGM sur le suivi de la chasse est structurée en deux axes. Premièrement, l'OGM réalise un suivi de la réglementation cynégétique dans chaque Département. Deuxièmement, elle suit les prélèvements dus à la chasse afin d'estimer la pression de cette activité dans chaque Département. Ce suivi de la réglementation et des prélèvements se fait par enquête auprès des acteurs de la chasse et par dépouillement des carnets individuels de prélèvement dans les Départements soumis à plan de chasse ou au marquage des coqs tirés. Ces données sont répertoriées par les fédérations départementales de chasse et intégrées à la base de l'OGM.

Dans les Départements soumis à plan de chasse, le suivi de reproduction et le suivi des coqs chanteurs permettent de fixer un pourcentage maximum de coqs à tirer (de 0 à 20 % des coqs dénombrés par ces suivis, en fonction du taux estimé du succès de la reproduction de l'année, auxquels il faut retrancher 25 % pour tenir compte des animaux blessés non retrouvés). La Haute-Savoie est en plan de chasse depuis 1995, à la demande des chasseurs du Département, tandis que la Savoie, les Hautes-Alpes et les Alpes-de-Haute-Provence le sont depuis 2002, semble-t-il à la demande de la Ministre de l'Environnement de l'époque, comme le montre ces propos d'un agent de l'ONCFS : « *Le plan de chasse dans les Hautes-Alpes, c'est une volonté de Dominique Voynet, qui dans le Département a été relayée par la DDAF et soutenue par l'ONCFS. Notre*

*raisonnement c'est de dire, soit on continue à chasser sans contrôle et on va aller dans le mur, soit on met en place des mesures qui font avancer le dossier ».*

#### Inventaire des causes de mortalité et des actions de préservation.

Pour la population de tétras-lyre, l'inventaire des causes de mortalité et des actions de préservation fait l'objet de deux programmes au sein de l'OGM.

Premier programme : cet organisme a entrepris depuis 1993 de recenser systématiquement dans toutes les stations des Alpes et des Pyrénées les câbles aériens dangereux pour les galliformes de montagne. En 2002, 119 stations avaient fait l'objet d'une enquête, ce qui avait permis de localiser 335 câbles dangereux. Pour compléter ce travail d'investigation, un travail de visualisation de ces câbles a été entrepris. En 2002, 69 tronçons dangereux étaient équipés d'un dispositif de visualisation, pour un total de 34 stations (Observatoire des Galliformes de Montagne 2002). C'est la seule action de gestion menée par l'OGM.

Deuxième programme : l'OGM réalise l'inventaire des actions de restauration des habitats de reproduction du tétras-lyre. L'objectif de celui-ci est de localiser et préciser les modes d'intervention pour pouvoir établir, le cas échéant, un bilan comparatif entre différentes méthodes d'ouverture du milieu et évaluer leur impact sur les populations de tétras-lyre. En 2002, cet inventaire avait permis d'estimer à 534 ha la surface traitée, pour un total de 124 interventions menées depuis 1989. Ces actions ont été menées principalement en Savoie et Haute-Savoie.

Comme nous venons de le voir dans ce paragraphe, les actions de l'OGM sont centrées essentiellement sur la coordination des efforts de suivi entre ses adhérents. Ce rôle d'organisation joué par l'OGM a permis de faire passer le suivi des galliformes de montagne « *de quelques actions ponctuelles et isolées à un suivi de la distribution des populations, de leur abondance et des tendances d'évolutions sur toutes les Alpes et sur les autres massifs où les galliformes sont présents (Pyrénées, Vosges, Massif Central). Bon tout n'est pas parfait, mais rarement le suivi de populations a donné lieu à une telle coordination sur une échelle aussi vaste* », nous déclarait un chercheur de l'ONCFS. Pourtant, si les membres de l'OGM reconnaissent le rôle de coordination qu'a joué cet organisme pour mettre en place, animer le suivi et en exploiter les données, ses limites commencent à apparaître. Nous allons donc voir à quelles difficultés cette organisation se heurte alors qu'il s'agit de passer du suivi à l'action.

### **2.3 Quelles limites au rôle de coordination joué par l'OGM ?**

Dans ce paragraphe, nous verrons d'abord que le mode de fonctionnement écologique de la population de tétras en "métapopulation" (c'est-à-dire avec des échanges importants d'individus entre les sous-populations), nécessite de coordonner les interventions de gestion. En effet, rien ne sert de préserver des conditions favorables dans une unité naturelle, si la zone qui l'alimente en tétras, elle, se dégrade. Cependant, comme nous l'ont exprimé différents partenaires de l'OGM, ces actions de gestion sont restées jusqu'à présent essentiellement ponctuelles, sans grand lien entre elles. Nous chercherons donc à mieux comprendre quelles peuvent être les limites au passage d'une action coordonnée d'observation des tétras à une action coordonnée de gestion de cette population.

La stratégie de reproduction des tétras-lyre est de fonctionner en métapopulation, c'est-à-dire par des échanges réguliers d'animaux entre les différentes populations. En effet, dans chaque unité de population de tétras, les poules partent de leur lieu d'élevage pour rejoindre d'autres populations ou coloniser des écosystèmes vacants. Pour qu'une population se maintienne, il faut donc qu'ait lieu l'arrivée de nouveaux individus pour compenser le départ des poules. C'est pourquoi la conservation de la population de galliformes ne peut être menée à la seule échelle d'une unité naturelle. En effet, le maintien de conditions favorables sur un espace réduit n'est pas suffisant, même à moyen terme, pour assurer la bonne santé d'une population car celle-ci dépend aussi de la fonctionnalité des espaces adjacents susceptibles de l'alimenter en poules (Magnani, communication personnelle). Les unités naturelles dégradées peuvent donc servir de « puits » alimentés par des individus provenant d'unités naturelles fonctionnelles, jouant le rôle de « sources ». Cette situation fragilise à terme l'ensemble de cette population, puisque s'il advenait que la population source ne soit plus suffisamment alimentée c'est l'ensemble de la population qui s'en trouverait affectée. On trouve cette situation par exemple en Vanoise dans les secteurs aménagés de longue date pour le ski (La Plagne et les Arcs, par exemple), à faibles densités de population (autour de 0,5 coqs/km<sup>2</sup>) et qui sont alimentés par les secteurs adjacents non aménagés, comme ceux de la zone de Peisey (où la population se maintient autour de 2 coqs/km<sup>2</sup>). Dès lors, il n'est pas suffisant d'essayer d'atténuer les impacts des aménagements sur les secteurs déjà équipés si rien n'est fait pour garantir le bon fonctionnement des secteurs source (Mission Faune - Parc National de la Vanoise 1999).

Ce mode de fonctionnement de la reproduction des tétras explique pourquoi les actions de gestion doivent être menées à une échelle plus vaste que la seule unité naturelle. Il y a donc un intérêt fort

pour les différents partenaires à se coordonner, car il n'y a que peu de chance de conserver à terme une population de tétras en bonne santé par des actions de gestion ponctuelles menées sans lien entre elles.

Pourtant, les membres de l'OGM avec qui nous nous sommes entretenus estiment que, malgré les efforts fournis pour assurer une bonne coordination sur l'acquisition des connaissances sur la population de tétras, les efforts de gestion restent, eux, ponctuels, non coordonnés et de faible impact eu égard à la population totale et aux impacts des aménagements et des activités de montagne. En témoignent ces différents extraits issus de nos entretiens :

- avec un agent de l'ONCFS : *« Pour l'instant l'OGM n'a fonctionné que sur le suivi des populations et des habitats. Il faudrait maintenant faire passer le message de la nécessité d'une action à grande échelle et en partenariat. Le tétras cristallise tous les problèmes car son aire de répartition est à la rencontre de la plus grande part des enjeux rencontrés en montagne (pastoralisme, gestion sylvicole, aménagement hivernal, tourisme hivernal, chasse). Elle demande donc tout particulièrement de travailler à des échelles vastes et de travailler en partenariat. L'OGM a réalisé un travail de diffusion des données et de bilan des actions réalisées dans les différents domaines en organisant une journée de restitution pour chaque Département, où tous les partenaires sont venus, sauf ceux des domaines skiables. Au bilan, on remarque que dans l'ensemble les actions de gestion sont isolées. En plus, les missions de suivi sont fortement remises en cause dans le contexte de restrictions budgétaires. Pour l'instant, les seuls qui ont les moyens de faire le suivi sont les fédérations de chasse. [...] Mais la question de la coordination est cruciale. Par exemple, dans le Val d'Arly, le GIS Tétras-lyre, structuré autour des groupements de chasse locaux a mis en place plusieurs mesures pour assurer la restauration des habitats et dans le même temps la DDE a donné le feu vert pour construire des pistes de ski sur les mêmes habitats ».*

- avec un agent du Parc National des Ecrins : *« Les actions à mener en priorité sont celles qui concernent le pastoralisme, car une grande partie des habitats favorables ont déjà été aménagés par les stations de ski. Sur ces territoires, on a mis en place depuis trois ans un programme de visualisation des câbles. Il a un peu d'action de restauration d'habitat en compensation d'ouverture de pistes de ski. Quand l'avis du Parc des Ecrins est demandé, il est généralement suivi. Mais au final, l'action est peu importante et ne concerne que quelques oiseaux. [...] Pour l'instant l'action de l'OGM a été d'apporter de l'information. Mais pour le moment, ces données récoltées dans le cadre de l'OGM ne servent que pour l'établissement des plans de chasse. [...]*

*De manière générale, il faudrait plutôt essayer d'envisager une stratégie hot spots. C'est-à-dire assurer la conservation de noyaux de population ».*

*- avec un technicien d'une fédération départementale de chasse : « Il y a eu des travaux en collaboration entre la fédération et des associations de chasse pour ouvrir des milieux. Parfois on travaille aussi avec l'ONF. Mais, c'est quelque chose de ponctuel, les surfaces ouvertes vont de un à quelques hectares. Pour améliorer la gestion du dossier, il faudrait une véritable collaboration entre les organismes, car il manque cruellement de concertation entre les organismes. Par exemple, pour nous c'est le cas avec les pistes de l'ONF qui sont réalisées sans étude d'impact, ouvertes sans concertation ».*

*- avec un autre agent de l'ONCFS : « Beaucoup d'expériences ont été menées en Savoie et Haute-Savoie sur la réhabilitation des milieux : débroussaillage d'aulnaies, de rhodoraies, de pessières. Il y a eu une forte mobilisation des différents partenaires, l'ONF, le GIC Val d'Arly, l'ONCFS. On peut y ajouter les actions des différentes ACCA sur l'ouverture des milieux. Même si celles-ci ne sont pas orientées vers les galliformes, elles sont aussi bénéfiques à ces espèces. Mais globalement, pour l'espèce tétras cela ne sert à rien. Cela a comme importance de mobiliser les chasseurs sur l'ouverture des milieux, c'est à la fois sociologique et ça a quand même un intérêt scientifique. Mais plus globalement, il faut faire monter le niveau d'action dans les espaces protégés et à l'ONF. Il s'agit d'une question politique. Jusqu'à maintenant les Parcs ont plutôt misé sur les suivis patrimoniaux. Par exemple, pour les Ecrins, ils ont fait beaucoup de travaux de suivi, mais seulement quelques actions ponctuelles de gestion. [...] L'OGM a quand même eu un rôle moteur pour lancer les comptages chez les différents organismes partenaires. Mais au-delà de quelques actions ponctuelles, on a eu peu d'actions qui ont porté directement sur le milieu ».*

A ce stade, on pourrait arguer que la coordination des acteurs autour d'un objectif de création de connaissance peut engendrer l'évolution de leurs perceptions ; évolution qui est alors susceptible d'entraîner certains de ces acteurs dans une action de changement pour diminuer les impacts de leur propre activité sur la population de tétras. Cela a d'ailleurs été le cas d'ailleurs pour certains chasseurs, comme nous l'explique cet agent de l'ONCFS : « Lorsque j'ai commencé à faire les suivis patrimoniaux, j'ai mobilisé les chasseurs de plume. Ceux-ci étaient motivés pour faire sortir leurs chiens un mois avant l'ouverture de la chasse. Je leur ai fait attraper et baguer les poussins. Du coup, ça a changé leurs perceptions et ils ont reculé la date d'ouverture de la chasse de 15 jours pour laisser plus de temps aux poussins pour grandir ».

Pourtant, même s'il est clair que l'OGM a permis de faire évoluer les consciences chez ses membres, l'institutionnalisation de la concertation n'a pas suffi à amener l'ensemble de ces acteurs à se coordonner pour mettre en œuvre un plan de gestion de l'espèce à grande échelle. Nous allons maintenant essayer de mieux comprendre les deux limites auxquelles se heurte l'action de l'OGM.

Premièrement, la difficulté de passer d'une coordination à grande échelle sur l'acquisition d'information à une action coordonnée de gestion de la population tient au fait que l'OGM n'est pas considéré comme légitime, pour ses animateurs comme pour les organisations adhérentes, pour encadrer la mise en œuvre d'un programme d'action à l'échelle des Alpes. En effet, l'institutionnalisation de la concertation au sein de l'OGM au début des années 1990 s'est faite sur la base d'une participation de partenaires aux intérêts divergents seulement si le rôle de l'OGM restait cantonné à l'animation des suivis des populations de galliformes. On retrouve donc dans le cas de l'OGM une limite des processus d'institutionnalisation de la concertation déjà évoquée plus haut. Les partenaires n'ont accepté de participer qu'à condition de ne pas se trouver dans l'obligation de mettre en place des actions de gestion. C'est ce que montrent ces extraits tirés de nos entretiens avec deux des animateurs de l'OGM :

- premier agent de l'ONCFS : « *L'OGM, on a vu que ce n'était pas la mission de cet organisme de coordonner les actions de gestion. Il a été obligé de laisser de côté l'aspect gestion pour que le partenariat sur le suivi fonctionne* »,
- deuxième agent de l'ONCFS : « *Au départ, la difficulté consistait à faire dialoguer les espaces protégés et les fédérations de chasse. Chacun avait peur que les données récoltées servent soit à restreindre la chasse, soit à la cautionner. Le choix a donc consisté à ne concentrer l'action de l'OGM que sur le suivi* ».

Cela n'implique pas forcément que les différents partenaires ne font rien. On a d'ailleurs vu que les chasseurs menaient des actions d'ouverture des milieux, que les équipes de Parcs contractualisaient des MAE avec des éleveurs, que les cahiers des charges d'exploitation de l'ONF contenaient des mesures galliformes et que l'ONCFS menait un programme de visualisation des câbles meurtriers. Mais l'ensemble de ces actions reste dispersé et sans véritable impact par rapport aux enjeux, aux dires des experts de l'ONCFS.

Deuxièmement, si l'on pousse le raisonnement sur les limites actuelles de l'OGM un cran plus loin, on remarque en examinant la liste de ses adhérents que trois des groupes de représentants des activités qui ont un impact sur la population de tétras ne participent pas à l'OGM. Il s'agit à la

fois des représentants des syndicats d'exploitants de stations de sports d'hiver, des syndicats pastoraux et des activités sportives (randonnée notamment). Là encore, cela veut seulement dire que ceux-ci ne participent pas à l'effort de suivi des populations sur les Alpes. Ainsi, certains de ces organismes ont pu mettre ponctuellement en place des mesures de gestion pour atténuer les impacts de leur activité sur les tétras. Mais nous verrons dans nos études de cas, que celles-ci sont à la fois limitées dans l'espace et sont généralement le fruit d'opportunités de partenariats impulsés par un acteur appartenant à l'OGM (convention entre le PNE et le syndicat des accompagnateurs de montagne, programme d'inventaire et de visualisation des câbles meurtriers, diagnostics pastoraux intégrant la problématique tétras, etc.).

Dès lors, même si l'OGM pouvait servir de base à la mise en place d'un programme de gestion des tétras-lyre à l'échelle des Alpes, le fait que les représentants de trois groupes d'activités ayant un impact fort sur cette population n'en soient pas adhérents limite a priori l'intérêt d'un tel programme. En effet, à quoi bon rouvrir quelques hectares de milieux, si à côté de cela on laisse les stations de ski s'étendre aux vallons non encore équipés ?

### **Conclusion :**

Le tétras est une espèce sensible à un grand nombre d'activités ayant lieu en montagne. Même si elle ne semble pas pour l'instant fortement menacée, le développement et les orientations actuelles de ces activités semblent susceptibles de la fragiliser dans un avenir proche. A l'initiative de chercheurs de l'ONCFS, un important travail de coordination et de concertation est en cours pour mieux comprendre et suivre les dynamiques d'évolution des populations de galliformes de montagne. Nous l'avons vu, cet effort a permis de récolter et partager entre les différents partenaires de l'OGM un vaste ensemble de connaissances. Mais cet organisme rencontre aujourd'hui deux grandes limites. Premièrement, les représentants de plusieurs activités ayant une incidence sur les tétras ne sont pas membres de l'OGM. Deuxièmement, cet organisme n'est pas considéré comme légitime pour coordonner un programme d'action à grande échelle. Mais surtout, il n'existe pas actuellement d'outil qui pourrait permettre de prendre le relais de l'OGM pour négocier et animer un tel programme, comme nous l'a expliqué cet animateur de l'OGM :

*« Le problème désormais est d'arriver à mettre en place une coordination entre objectifs et orientations de gestion globaux. C'est-à-dire où mettre l'argent par rapport aux politiques visées et assurer le maintien des politiques sur le long terme. Il existe plusieurs pistes, mais dans l'état actuel, elles posent toutes problème :*

- *les plans régionaux de gestion de la faune et leur déclinaison au niveau départemental. Les différents partenaires administratifs chargés de les négocier sont débordés (DIREN et DDAF). Du coup, pour le moment, les orientations régionales sont vidées de leur contenu. Sur les orientations régionales Rhône-Alpes, alors que ces orientations sont issues de la nouvelle loi chasse, il n'y a plus aucune mesure de gestion cynégétique, comme par exemple l'obligation de la mise en place de plans de chasse. Or tous les Départements n'ont pas mis en place de plan de chasse pour toutes les espèces alors que ceux-ci permettent de lever le pied les années de mauvaise reproduction.*
- *les programmes Life. Mais eux ne sont plus tellement orientés sur ces problématiques, ils servent plutôt à financer des projets Natura 2000. Il y a eu un programme Life grand-tétras, qui a bien fonctionné. Mais les initiatives engagées, principalement au niveau de la gestion sylvicole, se sont arrêtées faute de continuité dans les moyens. Désormais, ces crédits européens demandent trop d'énergie pour être mis en place.*
- *le réseau alpin des espaces protégés n'a que très peu de moyens. Il se charge plus de porter à connaissance les actions et d'assurer la coordination entre les différents espaces. Mais il ne peut avoir une politique précise. De même l'ATEN fait de la formation et la cellule inter-Parcs n'existe plus.*
- *les plans de restauration faune et flore, lancés et financés par le MEDD en 1996, n'ont jamais été accompagnés de moyens.*
- *enfin, l'ONF, dans le contexte actuel de réforme pour sa rentabilité, ne peut pas prendre en charge la gestion, car déjà le suivi leur coûte trop cher ».*

Dans ce contexte, où les outils de coordination de l'action à grande échelle ne fonctionnent pas, nous allons voir à travers l'étude de trois territoires, les Ecrins, la Vanoise et le Mercantour, quelles ont été les politiques locales de conservation mises en œuvre et quels rôles ont tenu les équipes de gestion des espaces protégés.

### **3. Etudes des actions de trois équipes d'espaces protégés dans la conservation des galliformes de montagne.**

Dans la seconde partie de ce chapitre, nous avons vu à quelles limites se heurtait le passage d'une coordination sur le suivi des tétras à une coordination sur un programme de gestion. Nous allons maintenant analyser les actions menées par les équipes de trois espaces protégés pour favoriser la

conservation des galliformes de montagne : les EGAP des Parcs nationaux des Ecrins, de la Vanoise et du Mercantour.

Par rapport à notre méthodologie de travail d'analyse de la gestion par les EGAP des interactions loup-pastoralisme, nous appliquerons ici d'emblée les outils élaborés alors pour comparer les stratégies d'action des différents EGAP étudiées. De plus, une partie du travail de description des contextes (notamment pastoraux, historiques et éco-politique) a déjà été effectuée dans le chapitre précédent, nous ne nous appesantirons donc pas sur les éléments déjà traités.

Enfin, le travail d'enquête de ce chapitre s'est effectué après celui sur la problématique lupine. De ce fait, nous n'avons pu y consacrer autant de temps. Ainsi, des territoires a priori intéressants, comme les PNR du Vercors et du Queyras n'ont pas été traités. Cependant, d'après les premiers éléments que nous avons pu relever, leurs actions ont été moindres que dans les cas ici traités. Ainsi par exemple, pour le PNR du Queyras, les MAE ont été préférentiellement contractualisées sur des prés de fauches et non sur des pâturages (où se situe la problématique tétras) (Briquet-Laugier et Job 2002) ; de même nos entretiens nous ont rapporté certaines difficultés rencontrées par l'EGAP du Queyras<sup>127</sup>. Ce travail reste donc à faire.

### **3.1 Stratégie de l'EGAP du Parc national des Ecrins : une grande diversité d'actions menées en partenariat.**

L'équipe de gestion du Parc national des Ecrins est un des acteurs les plus impliqués dans la promotion d'actions en faveur des galliformes de montagne : MAE et CTE galliformes depuis les années 1990, suivis de sites de reproduction et d'unités naturelles, partenariats avec les guides de moyenne montagne, négociation avec les acteurs du vol libre. Comme le notait cet agent de l'ONCFS : « *Parmi les gestionnaires d'espaces naturels, sur l'ensemble des Alpes, l'équipe du Parc des Ecrins, c'est le meilleur élève* ».

En préambule de l'analyse de l'action de l'EGAP des Ecrins, nous donnerons un rapide aperçu des évolutions récentes des contextes écologiques et socio-économiques à l'échelle du Parc national. Ceci nous permettra de mieux comprendre le problème de gestion que pose la conservation des tétras-lyre pour cette EGAP. Puis nous verrons ce qui, à la fois de manière interne à l'EGAP et dans le contexte particulier des Hautes-Alpes et de l'Isère, a permis de créer

---

<sup>127</sup>

Comme en témoignent ces deux extraits d'interviews : avec un Chargé de mission pastoral : « *Dans le Queyras, pour les MAE ça ne se passe pas bien avec la chambre d'agriculture, le Chargé de mission agricole et le technicien de la chambre ne s'entendent pas* » ; avec un technicien de la Fédération de chasse : « *Sur les galliformes, on travaille plus avec les Ecrins qu'avec le Queyras, car il y a plus d'homme, plus de moyens et plus de faune* ».

les conditions d'expérimentation d'un large panel d'actions en faveur de la protection des tétras-lyre. Enfin, un bilan des actions de l'équipe des Ecrins permettra aussi de mettre en évidence les limites auxquelles sont confrontées les EGAP : absence des moyens nécessaires pour mener les suivis des contrats agri-environnementaux, dépendance vis-à-vis des politiques nationales agricoles, forte hausse du tourisme hivernal.

#### Le problème de gestion du tétras-lyre à l'échelle du Parc national des Ecrins :

##### **La population de tétras-lyre du territoire des Ecrins :**

L'EGAP du Parc national des Ecrins réalise, depuis 1985, le suivi de quatre sites de référence pour l'étude de la tendance des effectifs de tétras-lyre. Il s'agit des sites de l'Alpe du Pin, du Colombier, du Valgaudemar et de la Blanche. Ces sites sont suivis annuellement, sauf pour le Colombier qui fait l'objet d'un dénombrement une année sur deux. Sur ces quatre sites, la densité de coqs est forte, entre 1,7 et 2,5 coqs/km<sup>2</sup> ; alors qu'elle n'est que de 0,7 coq/km<sup>2</sup> sur l'ensemble des 17 unités naturelles du Parc. Sur trois des sites de suivi, la tendance des effectifs est stable, mais elle régresse sur le site de la Blanche (baisse de la densité de 3 coqs à 1 coq/km<sup>2</sup>) à cause de l'augmentation du ski de piste et de l'essor des sports de nature (Observatoire des Galliformes de Montagne 2002, p.106 à 111). A l'échelle du territoire du Parc national, le tétras-lyre est présent à la fois en zone centrale et zone périphérique sur une grande partie du massif, entre 1400 et 2300 mètres.

Les effectifs y sont globalement stables, cependant ils sont faibles sur les territoires à vocation pastorales et ils déclinent dans les secteurs soumis aux pressions des acteurs touristiques (Ministère de l'Ecologie et du Développement durable 1999b). Les suivis menés au cours des années 2000 ont confirmé cette fragilisation des populations de tétras à l'échelle du Parc (Parc national des Ecrins 2004; Parc national des Ecrins 2005b).

## Les galliformes de montagne

### A B C

#### Présence de l'espèce dans le Parc national

- Pendant la période de reproduction
- En hiver, du 1<sup>er</sup> décembre au 20 février
- Toute l'année
- Observée au printemps et en automne

Observations regroupées par mailles de 5 x 5 centigrades (environ 5 x 3,6 km)

#### Unités naturelles composées des strates altitudinales qui circonscrivent les habitats de chaque espèce

- Unité naturelle du tétras lyre (1400 - 1600 à 2300 m)
- Unité naturelle de la perdrix bartavelle (1400 - 1500 à 2600 m)
- Unité naturelle du lagopède alpin (1800 à 3000 m)

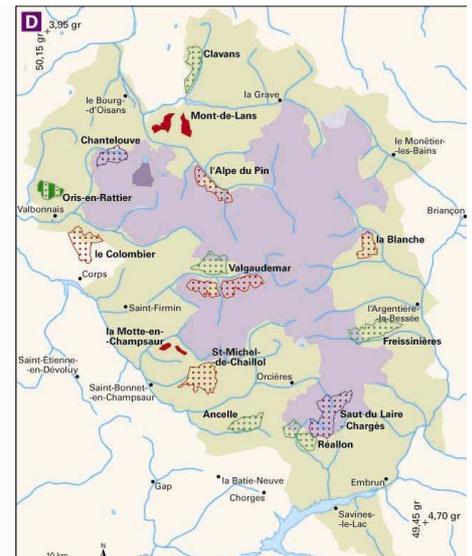
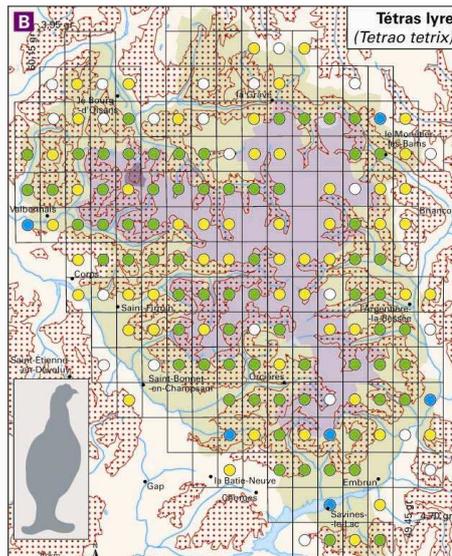
#### Période de référence pour la reproduction :

**Tétras lyre** : du 15 mai au 15 août

**Perdrix bartavelle** : du 15 mai au 15 août

**Lagopède alpin** : du 1<sup>er</sup> juin au 15 septembre

Source : Observatoire des galliformes de montagne / Office national de la chasse OGM/ONC; Faune sauvage des Alpes du Haut-Dauphiné, atlas des Vertébrés, tome 2, les Oiseaux - 1999 - Parc national des Ecrins et Centre de recherches alpin sur les Vertébrés



## Carte 21 : Présence du tétras-lyre dans le Parc national des Ecrins

### Contexte socio-économique du territoire des Ecrins :

La population humaine du Parc national des Ecrins, en y incluant sa zone périphérique, a fortement augmenté (+ 21,5 % depuis 1975). Cette croissance est due à l'installation de population dans ce massif attractif à la fois par ses bassins d'emplois (Gap, Briançon, Embrun, Grenoble et les différentes stations de ski) et la qualité de son cadre de vie. Le tourisme représente de façon très marquée le principal moteur de l'économie de ce territoire. Quatre emplois sur cinq sont situés dans le secteur tertiaire (directement ou indirectement lié au tourisme) et l'emploi agricole ne représente plus que 6 % des actifs, contre 16 % encore en 1990. Cet accroissement de population, l'essor du tourisme et des sports de montagne qui l'ont accompagné ont fortement accru la fréquentation sportive du massif, en hiver comme en été. Si, dans le passé, les activités sportives s'exerçaient principalement en montagne et haute montagne (ski et alpinisme), le développement de nouvelles activités ludiques a favorisé une fréquentation plus basse de la montagne (canyoning, via ferrata, parcs aventures). La fréquentation des sentiers de la zone centrale s'est, elle, fortement développée dans les années 1980-1990, passant de 300 000 randonneurs en 1979 à 800 000 en 1996.

Le massif est équipé d'une petite quinzaine de domaines skiables, allant du petit stade de neige à l'intérêt local à la station de ski d'importance internationale (Serre-Chevalier et Les Deux-Alpes), parfois à la limite avec la zone centrale du Parc. Ces stations ont créé 736 km de pistes (Ministère de l'Ecologie et du Développement durable 1999b).

Vis-à-vis des populations de tétras, les problèmes posés par ces différentes dynamiques sont les aménagements et les ouvertures de pistes qui morcellent les habitats, la forte fréquentation de la

montagne et enfin, l'urbanisation qui accompagne ce développement des sports de montagne. Mais le plus gros du développement a été fait et, contrairement aux Alpes du Nord, la dynamique de développement des stations s'est pour le moment ralentie.

Au niveau des pratiques agricoles, l'élevage est l'activité dominante à l'échelle du territoire. Les exploitations sont le plus souvent spécialisées, les élevages ovins et bovins viande représentant la majorité des exploitations. Nous avons déjà fait la description des dynamiques actuelles de l'agriculture sur le territoire des Ecrins. En résumé, on note une intensification des pratiques d'élevage (diminution forte de nombre d'exploitation, augmentation des cheptels et réduction des surfaces d'alpage utilisées), avec notamment une réduction du gardiennage sur les petits troupeaux et une augmentation générale de la taille des troupeaux.

### **Menaces sur la conservation de la population de tétras des Ecrins :**

Il semble que pour les acteurs des Hautes-Alpes, le pastoralisme et l'augmentation des sports de nature soient les deux facteurs de fragilisation à l'échelle des Ecrins, comme le montre par exemple ces trois extraits d'entretiens :

- avec un technicien de fédération de chasse : *« Personnellement, je pense que dans le Département, le problème numéro 1 est le pastoralisme et le second est le tourisme estival et hivernal. L'ensemble de la population de tétras a subi un gros déclin dans les années 1980 à cause des aménagements touristiques pour le ski et l'augmentation et l'intensification de la transhumance »*,

- avec cet agent de l'ONCFS : *« Dans le Département, pour la conservation du tétras on travaille sur les places de chant, les sites de nidification et d'élevage, qui sont indispensables pour la reproduction de ces oiseaux. Les problèmes sont donc posés principalement par le surpâturage (pâturage à la mi-juin, piétinement des poussins) et les stations de ski. Maintenant, les troupeaux arrivent de plus en plus précocement et détruisent le couvert végétal. La question est donc de savoir s'il existe un plan de pâturage. Et puis il y a eu une modification dans la conduite des troupeaux. Le nombre de têtes a augmenté et les troupeaux estivent dès que le temps le permet. La solution alors c'est de faire du report de pâturage jusqu'au mois d'août et un gardiennage dirigé avec l'aide de clôtures »*,

- et enfin avec cet agent du Parc national des Ecrins : *« Les actions à mener en priorité sont celles qui concernent le pastoralisme, car une grande partie des habitats favorables a déjà été aménagée par les stations de ski. Les impacts du pastoralisme sont particulièrement importants, c'est pourquoi le Parc mène une action partenariale avec eux depuis 1993, à travers les MAE*

*puis les CTE. Sur les territoires des stations on a mis en place depuis trois ans un programme d'inventaire et de visualisation des câbles dangereux ».*

#### Investissement de l'EGAP sur les mesures agri-environnementales :

L'EGAP des Ecrins s'est investie, très tôt, dans la mise en œuvre des mesures agri-environnementales. Celles-ci ont fait l'objet de deux programmes successifs : la mise en place des MAE pour la période 1994-2000 suivi d'un programme de CTE sur la période 2000-2007. Nous allons maintenant analyser en détails ces deux programmes, dans le contexte plus général de politique agricole du Parc.

#### **La politique agricole du Parc des Ecrins :**

Nous l'avons vu le Parc national a mis en place depuis longtemps un programme de soutien aux activités agricoles, par l'intermédiaire d'une aide à l'amélioration des équipements pastoraux. Celui-ci s'est poursuivi jusqu'en 1991, époque à laquelle il est apparu que les dossiers soumis pour demande de financement ne répondaient pas aux objectifs pastoraux initiaux (équipements à destination autres que pastorale) (Dollfus 1999).

Ensuite, dès la fin des années 1980 l'équipe du Parc a porté son attention sur l'expertise des pratiques pastorales en alpages. Ceci a abouti à la mise au point d'une méthode opérationnelle d'analyse et de diagnostic à l'échelle de l'unité pastorale, établie avec le concours de l'INRA, du CEMAGREF et du CERPAM : le diagnostic pastoral en alpage. Cet outil est devenu aujourd'hui d'application courante pour évaluer la gestion globale de l'alpage. Grâce à cet outil l'équipe du Parc pouvait désormais relier ses préoccupations écologiques avec l'organisation et le fonctionnement des systèmes pastoraux de son territoire. Ainsi, il lui devenait possible, à l'échelle du Parc, de préconiser, sur les enjeux environnementaux qu'il jugeait prioritaire, des mesures de gestion des alpages susceptibles de s'insérer dans le système d'exploitation des éleveurs (évaluation de l'incitation financière et de la contrainte posée par l'intégration d'une mesure de gestion dans le système d'exploitation).

De plus, la dynamique générale de l'élevage sur le territoire du Parc est celle d'une intensification des systèmes d'exploitation avec une augmentation générale des cheptels ovins et bovins viande, une baisse du nombre d'exploitants et l'abandon des pâturages et parcours d'intersaison les plus difficiles. Or, la désaffectation de l'usage pastoral des terres affecte principalement le cœur de la

zone centrale : la vallée du Vénéon, dans l'Oisans. Cette intensification touche également les prés de fauche. Les plus difficiles (pentes, accès, empierrement) sont abandonnés, tandis que les autres sont exploités de manière plus intensive (irrigation, amendement), ces deux dynamiques conduisant globalement à une baisse de leur biodiversité (Dollfus 1999). Ces dynamiques, propres à la filière pastorale, affectent directement le territoire du Parc. C'est la transcription de ces dynamiques dans le paysage et sur la biodiversité qui provoque une prise de conscience au sein de l'EGAP de la nécessité d'agir et d'accompagner, autant que possible, la filière agricole.

Or à cette même époque, l'Europe et l'Etat français cherchent à expérimenter des programmes de soutien aux pratiques agricoles favorables à l'environnement. Ainsi, depuis 1989, la Commission européenne finance de tels projets et la France lance au début des années 1990 plusieurs opérations pilotes, les OGAF<sup>128</sup>, pour expérimenter la mise en œuvre de " l'article 19 " européen. Ces programmes visent à compenser financièrement des agriculteurs s'engageant, sur des parcelles précises, à modifier leurs pratiques selon un cahier des charges comportant des objectifs de préservation de l'environnement<sup>129</sup>. A partir de 1992, la réforme générale de la politique agricole commune va pérenniser les mesures agri-environnementales. En France, les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement mettent alors en place les premiers programmes agri-environnementaux, les opérations locales agri-environnementales (OLAE) (Billaud 2002).

### **L'OLAE Ecrins :**

C'est donc sous l'influence de ces différentes dynamiques (montée en puissance des MAE dans les politiques publiques européennes, intensification agricole à l'échelle du Parc, développement de l'outil de diagnostic pastoral et diminution de l'intérêt pour le programme du Parc de soutien direct à l'équipement pastoral) que l'EGAP du Parc va développer dès 1992 une réflexion sur le rôle qu'elle pourrait jouer pour faciliter la mise en œuvre de mesures agri-environnementales. Pour cela, l'équipe du Parc rédige, à l'attention de la DDAF des Hautes-Alpes, une note d'intention précisant ses objectifs dans le cadre de l'évolution que connaît alors la filière agricole. Elle y précise notamment que la protection de certains éléments naturels ne peut être réalisée que par le maintien de certaines pratiques agricoles. Son attention se porte déjà sur les alpages et les prairies naturelles fauchées, ainsi que sur certains sites jugés prioritaires à l'échelle du Parc (Dollfuss, 1999).

---

<sup>128</sup>

<sup>129</sup> Opération Groupée d'Aménagement Foncier.

Même si cette expérimentation reste marginale en France par rapport à d'autres pays européens. Ainsi, par exemple, l'Allemagne consacre 14,4 % de sa SAU à ces pratiques dès la première année de lancement de l'article 19, alors que la France ne lui affecte que 0,2 % en 1990 et 1,3 % en 1993.

Suite à cette note, il est décidé, en concertation avec les administrations et la profession agricole des Hautes-Alpes et de l'Isère, de monter deux programmes de MAE à l'échelle des Ecrins, une OGAF pour le Département des Hautes-Alpes et une OLAE pour l'Isère. Ce projet, reçoit un avis favorable de la commission nationale Agriculture Environnement (qui gère les programmes expérimentaux de mise en œuvre de l'article 19 en France) le 3 juin 1993. Une fois validé, le projet est soumis à consultation des Commissions régionales agri-environnementales et une participation financière des collectivités locales est recherchée. Le projet est alors définitivement dédié aux alpages, d'une part, et aux prairies naturelles fauchées, d'autre part.

La phase de contractualisation, qui regroupe les prises de contact avec les agriculteurs, les discussions autour des projets et les propositions de contrats, commence réellement au printemps 1994. Elle se prolonge ensuite jusqu'en 1996. Cette phase fait l'objet d'une large concertation entre acteurs environnementaux (équipe du Parc, FRAPNA<sup>130</sup>), acteurs agricoles (DDAF 05 et 38, Chambres d'agriculture, FAI et CERPAM, CDJA, ADASEA<sup>131</sup>) et acteurs forestiers (ONF). La concertation se déroule alors au sein de la Commission agriculture du Parc ou lors de réunions spécifiques. Des réunions d'information sont organisées par la FDSEA dès le premier trimestre 1994, dans plusieurs secteurs (Champsaur, Valgaudemar, Embrunais, Vallouise et Briançonnais). L'information sera ensuite reprise, après l'ouverture officielle du projet, par les opérateurs du programme (PNE, ADASEA et Chambres d'agriculture). Cette large mobilisation montre l'intérêt porté par la profession agricole à ce projet.

Sur le terrain, le travail de négociation et de montage technique des projets est réalisé pour l'essentiel par l'équipe du Parc des Ecrins et le CERPAM, pour les Hautes-Alpes, le Parc des Ecrins, l'ADASEA et la FAI pour l'Isère. Dans un premier temps, les propositions des cahiers des charges (mesures de gestion, montants des incitations financières) et les secteurs jugés prioritaires sont définis de façon conjointe par le CERPAM, la FAI et le Parc. Ensuite, des réunions sont organisées avec les éleveurs pour préciser le contenu du programme, les modalités de candidature et discuter les propositions concrètes de cahiers des charges. Enfin, pour la finalisation des contrats, des rencontres avec les éleveurs ou les responsables de groupement sont organisées. L'animation sur le terrain et les discussions avec les agriculteurs et les éleveurs sont conduites en présence d'un agent du Parc et d'un agent d'une structure agricole (Chambres, ADASEA, FAI ou CERPAM). Cette double représentativité était activement recherchée, comme

---

<sup>130</sup> Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature.

<sup>131</sup> Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles.

l'indique cet extrait d'un entretien avec un agent du CERPAM : « *Que ce soit pour les MAE ou les CTE, on a toujours recherché à ce qu'il y ait quelqu'un du monde agricole et quelqu'un du monde environnemental. Sur tout le territoire des Ecrins, c'est un agent du Parc. Pour le Queyras on fait venir le Directeur scientifique, l'ONCFS et les associations de chasse. Dans les zones hors Parcs, on invite le CRAVE ou la SAPN. Cette double animation leur permet de donner les priorités en terme d'enjeux environnementaux et des zones à protéger, tandis que nous on apporte une garantie de faisabilité de l'action (intégration dans le système d'exploitation) et de son intérêt au plan économique* ».

D'après Dollfus (1999, p.162), l'animation de ce programme a demandé, sur la période 1994-1999, 889 journées de travail. Celle-ci a été très largement le fait de l'équipe du Parc national avec 595 journées (soit 67 % du temps de travail), puis par l'ADASEA des Hautes-Alpes (164 journées), le CERPAM (59 journées) et la DDAF (51 journées).

L'OLAE sur le territoire des Ecrins se compose en deux opérations distinctes, une pour les Hautes-Alpes et une autre pour l'Isère :

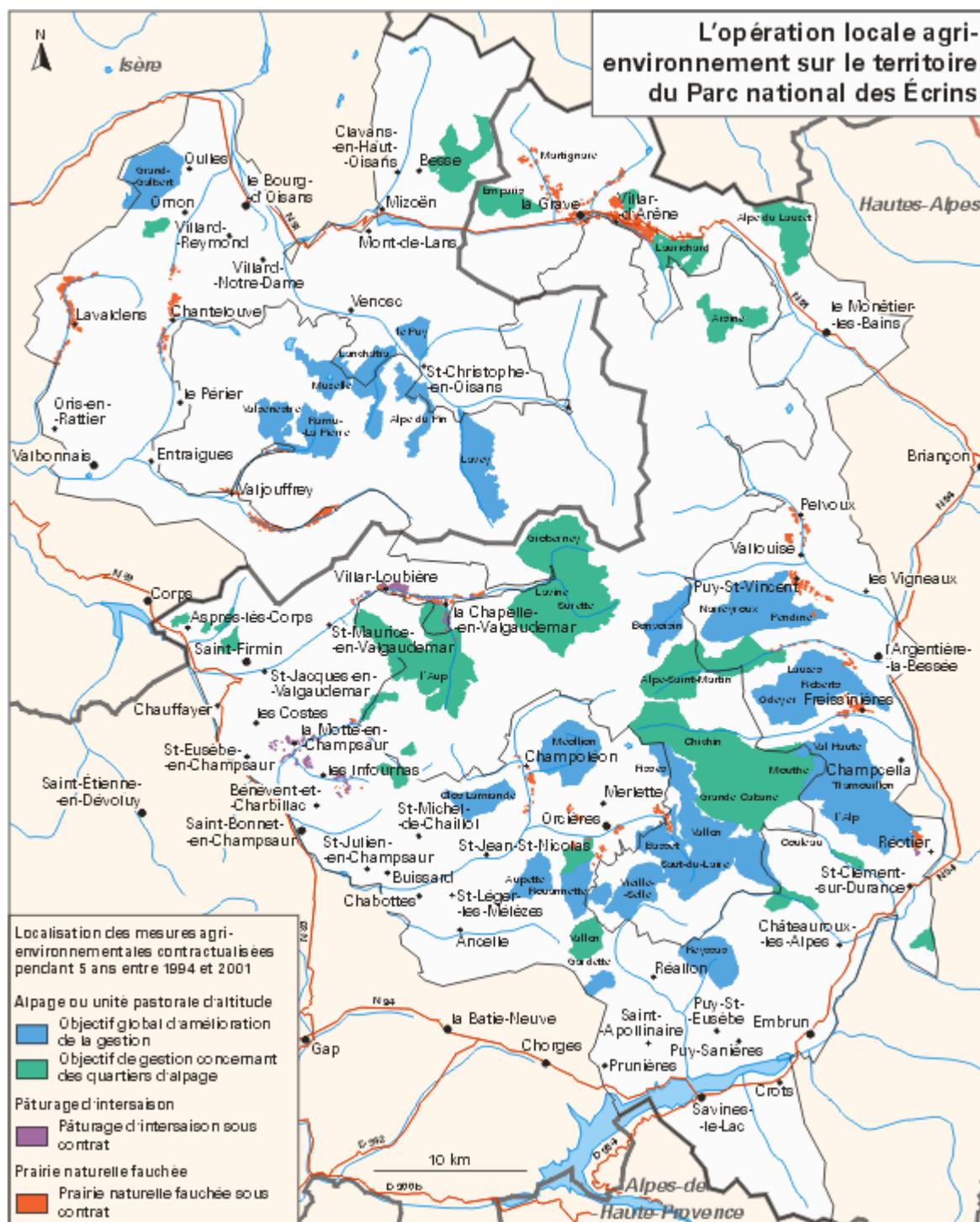
- pour les Hautes-Alpes, l'enveloppe annuelle affectée était de 1 400 000 francs<sup>132</sup>. Cette enveloppe était répartie à hauteur de 750 000 francs pour les mesures d'alpage et 650 000 francs pour les mesures prairies naturelles fauchées. Cependant, les mesures concernant le pâturage ont été les plus contractualisées, avec un taux de consommation de 112 %.
- pour la partie Isère, l'enveloppe affectée était de 700 000 francs<sup>133</sup>, répartis à peu près également entre mesures alpages et prairies de fauche. Pour ce Département, les mesures ont été moins contractualisées que dans les Hautes-Alpes avec un taux de consommation de 66 %.

L'ensemble des contrats signés dans ce premier programme Ecrins (1994-2000) s'élève à 83 contrats individuels et 55 contrats avec des groupements, pâturages et prairies confondues. Cela a concerné environ 300 agriculteurs, les contrats étant signés pour 5 ans. Ces contrats sont signés aussi bien en zone centrale qu'en zone périphérique, car l'intégration des enjeux environnementaux s'y fait de la même manière, comme nous l'explique cet agent du PNE : « *Au niveau pastoral, on ne peut pas dire qu'il y ait de différence entre zone centrale et zone périphérique. Pour modifier les pratiques pastorales et les rendre plus favorables à la biodiversité, on doit s'y prendre de la même manière. On fonctionne principalement sur de la*

---

<sup>132</sup> Répartis en : 700 000 francs pour l'Union européenne, 400 000 francs de l'Etat et 300 000 francs du Conseil général des Hautes-Alpes.

*« négociation pour faire évoluer ces pratiques. Les seules différences peuvent être sur certains aspects techniques, comme l'ouverture de pistes pastorales ».*



**Carte 22 : Localisation des mesures agri-environnementales contractualisées entre 1994-2001 (Source, Atlas du Parc national des Ecrins).**

Pour accompagner ce premier programme, l'EGAP du Parc a lancé deux programmes de recherche en collaboration avec le CEMAGREF, le CERPAM et la Chambre d'agriculture des Hautes-Alpes :

- une étude menée par le CEMAGREF durant l'été 1995 pour conduire une enquête pastorale sur le territoire du Parc. Cette enquête avait pour but d'analyser les évolutions des activités dans les systèmes pastoraux à l'échelle du Parc, en comparant ces données avec celles des enquêtes pastorales de 1972 et 1983 (Ernoul et al. 1997),
- un suivi des mesures agri-environnementales sur la période 1994-1999, le programme de recherche Agriculture – Demain (Dollfus 1999).

### **Les mesures agri-environnementales visant à la conservation des tétras-lyre (première période 1994-2000).**

Nous insistons dans cette analyse de la stratégie de l'EGAP des Ecrins sur le volet agri-environnemental, car c'est dans ce domaine que l'action de l'équipe du Parc a été la plus importante. En effet le pastoralisme est considéré par celle-ci comme une priorité, notamment pour la protection des galliformes, comme nous l'expliquait cet agent du Parc : « *Le pastoralisme peut avoir un impact important sur les populations de galliformes. De plus, à l'échelle du Parc, certains habitats favorables ont été aménagés par les stations de ski. C'est donc sur le pastoralisme qu'on peut avoir l'effet de levier le plus important, c'est donc sur lui que notre action s'est axée en priorité* ».

Concernant la protection du tétras-lyre, quatre types de mesures agri-environnementales étaient disponibles dans cette première série de contrats agri-environnementaux :

- l'adaptation de parcours (300F/ha/an). Cette mesure permet d'organiser (itinéraires, calendriers) les parcours des troupeaux de façon à éviter un pâturage trop précoce des sites de nidification et d'élevage des jeunes,
- le gardiennage (300F/ha/an). L'embauche d'un berger sur un alpage n'étant pas toujours possible pour des raisons économiques, cette aide visait à prendre en charge le surcoût de cette embauche sans augmentation de la charge animale. Le gardiennage est un facteur favorable à une gestion plus satisfaisante notamment d'un point de vue environnemental, mais aussi pastoral. La protection des tétras pouvait être une des justifications de l'aide à l'emploi d'un berger.

- la mise en défens avec pose de clôture (900F/ha/an). Il s'agit de préserver du troupeau certaines zones très ponctuelles présentant un intérêt écologique élevé et particulièrement sensible au piétinement ou au pâturage (zones de nidification des tétras par exemple).
- report de pâturage (300F/ha/an). Il s'agit d'un défens sans clôture avec pâturage en arrière saison.

Au total, sur cette première période 1994-1996, 24 contrats contenant des mesures de gestion d'alpage en faveur de la protection des tétras ont été signés. La protection des tétras est de loin l'objectif de conservation le plus répandu pour justifier les MAE sur les alpages<sup>134</sup>.

Les mesures les plus sollicitées pour la protection des tétras ont été l'adaptation des parcours avec 10 contrats, puis le report de pâturage avec 7 contrats, viennent ensuite le gardiennage et la mise en défens avec respectivement 5 et 2 contrats (Dollfus 1999, p.31 à 36).

Les secteurs du Parc ayant signé le plus ce type de contrats sont la Vallouise (13 contrats) et l'Embrunais (5 contrats). Cette répartition pouvant s'expliquer car, d'une part il s'agit du secteur où a été signé le plus grand nombre de contrats d'alpage et, d'autre part, sur ce secteur la conservation des tétras-lyre était considérée par le Parc comme un objectif prioritaire.

En ce qui concerne l'évaluation des conséquences des mesures agri-environnementales sur les populations de tétras, celle-ci s'est faite principalement à dire d'experts. En effet, les suivis de populations, en dehors des sites déjà suivis, sont très gourmands en journées de travail ; de plus, les résultats que l'on peut espérer en tirer en terme d'évaluation des changements des pratiques pastorales sont maigres en regard de la diversité des facteurs qui influencent la dynamique des populations de tétras (conditions climatiques, prédatons, fréquentation touristique, aménagement de la montagne, chasse), comme l'a montré le suivi réalisé par l'ONCFS des changements des pratiques pastorales sur la Commune de Ristolas (Joulet et al. 1999). Cette limite est d'ailleurs souvent rencontrée dans l'évaluation des conséquences environnementales induites par les MAE car, en l'état actuel des connaissances scientifiques, il est difficile de faire la part de l'influence des changements des pratiques agricoles parmi les influences conjuguées des différents paramètres écologiques (Steyaert 2002). Pour évaluer les MAE protection des tétras-lyre il a donc

---

<sup>134</sup>

Les autres objectifs spécifiques de conservation de la faune, la flore et milieux rares dans la gestion des pâturage sont : protection de mares à Triton (2 contrats), protection des zones refuges des grands ongulés (1 contrat), protection des stations de Reine des Alpes (4 contrats), protection des milieux humides (4 contrats). Il faut également noter que la justification des MAE pâturage ne se fait pas uniquement sur un objectif de protection, il peut également s'agir de rééquilibrer la pression de pâturage (34 contrats), maintenir les milieux ouverts (26 contrats), gérer des milieux particuliers (nardaies, queyrellins et anciennes prairies naturelles fauchées).

été choisi une méthode à dire d'expert et un système d'analyse de la structure de la végétation (qui mesure l'impact du pâturage). Ainsi, il a été fait appel à trois agents de l'ONCFS, spécialistes des galliformes de montagne. Ceux-ci sont intervenus sur quatre alpages pour évaluer la pertinence des mesures adoptées, la présence et la localisation des nichées ainsi que pour mettre en place les lignes de lecture de la végétation<sup>135</sup>. De manière générale, selon ces experts, les mesures adoptées sont favorables ponctuellement et localement aux téttras, cependant, pour chaque site des améliorations peuvent être apportées pour rendre ces mesures plus efficaces (agrandissement des zones mises en défens, report de pâturage plus long, pâturage tardif pour limiter la progression des arbustes) (Dollfus, p. 101-103). Pourtant, si ces mesures semblent favorables à moyen terme, elles pourraient poser problème à plus long terme. Pour l'instant, le problème du dérangement des zones de nidification et des zones d'élevage est résolu par un report de pâturage des zones propices. Mais cette solution devrait poser problème à terme car le report de pâturage favorise la fermeture des milieux. En effet, les systèmes pastoraux privilégient un agnelage d'automne étalé de septembre à novembre. Or à cette époque, il est difficile de faire consommer aux brebis l'herbe sèche qu'elles n'ont pas broutée au printemps. Lors du pâturage tardif, il n'y a plus sur l'alpage qu'un troupeau à l'effectif réduit (les agnelées étant progressivement descendues) avec des animaux aux besoins énergétiques forts (brebis en fin de gestation) qui ne pourront pas se contenter de ressources pastorales de faible qualité (*idem*, p. 156). Les personnes interrogées sont conscientes de cette limite, même si aucune mesure complémentaire n'avait encore été mise en œuvre au moment de nos entretiens (2003), c'est-à-dire dans les CTE qui ont suivi ces MAE<sup>136</sup>.

En plus de cette évaluation des conséquences des changements induits par les contrats de pâturage, les agents du Parc ont réalisé une fiche annuelle de suivi qui permettaient de répertorier les éventuels problèmes rencontrés. Ces suivis étaient effectués généralement en l'absence de l'éleveur. Dans le cadre du programme Agriculture – Demain, ces fiches n'ont été exploitées que

---

<sup>135</sup>

L'étude du couvert végétal permet d'apprécier trois critères dont on sait qu'ils sont favorables ou non aux téttras : l'importance du couvert végétal dans la strate 25 – 50 cm (si le niveau d'encombrement y est inférieur à 25 %, les nichées les éviteront), la progression des aulnes et/ou rhododendron (qui caractérise la fermeture du milieu) et enfin la partition entre phorbes, graminoides et graminelle (diversité floristique favorable à la diversité alimentaire).

<sup>136</sup> Comme l'indique ces propos d'un agent du CERPAM : « Dans les Hautes-Alpes, les mesures de gestion ont donc plus souvent consisté à faire du report de pâturage que de l'ouverture des milieux. Le problème, c'est qu'à l'automne, ces milieux ne sont pas nutritivement favorables, car l'herbe sèche ne convient pas aux brebis en fin de gestation. Il faut donc que l'éleveur passe avec d'autres animaux, ce qui pour l'instant n'a pas été fait »,

- et ceux d'un agent du Parc national : « Pour l'instant on a principalement travaillé sur des mesures pastorales et non sur des mesures de type ouverture des milieux. Mais cette priorité est en train de monter. Les deux sont difficilement combinables, car on ne peut maîtriser la fermeture des milieux avec un pâturage d'automne, il faut alors faire du débroussaillage ou passer avec un autre troupeau ».

pour les dix contrats suivis par les chercheurs. Pour l'ensemble de ces contrats, les mesures ont été bien respectées (sauf quelques problèmes ponctuels réglés à l'amiable), à l'exception d'un cas de non respect du calendrier de pâturage qui a conduit au piétinement d'une nichée de tétras. Cet exemple montre, au moins de manière ponctuelle, l'intérêt des mesures environnementales de ces contrats.

A partir de 1997, pour compléter ces mesures, l'équipe du Parc a mis en place un programme de réalisation de diagnostics multi-usages sur la problématique pastoralisme (sur l'ensemble du territoire du Parc). Ces diagnostics permettaient d'articuler la gestion des pâturages avec les enjeux environnementaux (qualité de l'eau, protection des espèces, érosion). Ce programme a duré 5 ans, puis s'est arrêté à cause des restrictions budgétaires. Ces diagnostics ont servi de préalables aux calendriers de pâturage. Ils ont également servi de base aux CTE.

### **Le remplacement des mesures agri-environnementales par les contrats territoriaux d'exploitation (période 2000-2007) :**

En 2000, les MAE ont été remplacées par les contrats territoriaux d'exploitation (CTE). Par rapport aux MAE, ces derniers avaient l'avantage de monter un projet sur l'ensemble de l'exploitation, avec un volet socio-économique et un volet environnemental. Ce financement double avait pour intérêt : 1) de réfléchir au fonctionnement global de l'exploitation (diagnostic pastoral), 2) d'élaborer un projet de développement de l'exploitation avec l'agriculteur et 3) d'incorporer les mesures environnementales dans ce projet.

Mais ce dispositif fut arrêté en 2002, du fait de dysfonctionnements à l'échelle nationale (certaines exploitations parvenant à bénéficier de montants de subventions très élevés). Il a été remplacé par la suite par les contrats d'agriculture durable. Mais ceux-ci n'ont pas permis de poursuivre la politique agri-environnementale menée sur le territoire des Ecrins. Nous y reviendrons par la suite.

Sur la période 2000 à 2002, une cinquantaine de CTE ont pu être signés sur le territoire du Parc, dont 33 en alpages. Ces chiffres sont à comparer avec les 138 MAE signées sur l'ensemble de la période précédente. Ceci s'explique d'une part par l'arrêt de ce dispositif au bout de trois années et par le fait qu'aucun CTE n'a été signé sur le versant isérois du Parc. Le dispositif MAE mis en place pendant la première période a donc permis malgré tout de signer un nombre de contrats assez important sur la seconde période. En effet, l'articulation entre les deux dispositifs s'est bien déroulée, comme le montrent ces mots :

- de la chargée de mission PNE : *« globalement les agriculteurs étaient intéressés par les mesures et la plupart ont renouvelé leur contrat »*,
- et de cet agent du CERPAM : *« Les contrats CTE se sont faits sur les anciens MAE. En effet, tous les groupements pastoraux ainsi que l'association foncière pastorale ayant signé un CTE avaient bénéficié d'une MAE dans le cadre de l'opération locale mise en œuvre sur le territoire du Parc des Ecrins. Cette situation découle de la volonté de la Fédération départementale des groupements d'alpage (ALPAGE) de rendre prioritaire ceux qui avaient déjà passé un contrat de gestion pour leurs alpages. Cette décision était motivée par le souhait de ne pas interrompre une gestion pastorale négociée avec les autres partenaires. Elles avaient aussi comme autre intérêt de pouvoir rediscuter des mesures (critiques, propositions d'amélioration ou de nouvelles mesures de gestion).*

L'animation assurée sur le terrain par les agents du Parc et du CERPAM a donc permis d'assurer la reprise par les CTE des MAE arrivant à terme.

Mais, de manière globale, la capacité de contractualisation de l'EGAP en faveur des tétras s'est trouvée amoindrie sur cette seconde période. Le bilan établi par la chargée de mission du Parc le montre clairement : *« Grâce aux MAE, on avait pu contractualiser 733 ha de mise en défens sur les zones de reproduction et d'élevage, pour 24 contrats contenant des mesures tétras. Avec les CTE, on a réussi à contractualiser 502 ha de mise en défens, pour 14 contrats contenant une mesure tétras »*. Malgré tout, l'implication des équipes du Parc et du CERPAM a sans doute permis d'en limiter les conséquences. En effet, dans une grande majorité des cas, les groupements pastoraux ont contractualisé des mesures de gestion plus diversifiées et sur des surfaces plus importantes que pour l'opération locale (Centre d'études et de recherches pastorales Alpes Méditerranée 2002).

Pour pallier en partie la fin des MAE et les limites rencontrées par les CTE, l'EGAP du Parc a financé sur ses fonds propres deux contrats, pour une somme annuelle totale de 15 000 euros. Un des deux contrats comporte une mesure de report de pâturage pour protéger la nidification et l'élevage de tétras (cette mesure représentant un coût annuel de 2600 euros).

Nous avons vu dans le paragraphe précédent que l'évaluation des mesures de conservation des tétras-lyre dans les contrats MAE avait été faite de manière qualitative. Sur la base des expertises ONCFS, les mesures contractualisées dans les CTE ont été sensiblement les mêmes, sans qu'il y ait eu d'évaluation plus approfondie. En effet, le Parc n'a pas eu les moyens de faire cette évaluation, comme nous l'indiquait cette chargée de mission du PNE : *« Il n'y a pas eu de*

*véritable suivi sur les mesures agri-environnementales. Dans le cadre du programme Agriculture – Demain, il y a eu quatre expertises de l'ONCFS sur quatre sites différents. Je suis en négociation pour essayer de faire du suivi l'année prochaine, sur les sites ayant contractualisé des CTE. Mais pour l'instant, on a jamais eu les moyens de faire du suivi ».*

En 2004, l'équipe du Parc a donc monté un dossier de financement pour pouvoir mener une évaluation des contrats agri-environnementaux depuis 1994 (demande de crédits européens, FEOGA). L'étude était prévue pour l'année 2005 (Parc national des Ecrins 2005b).

Les premiers CTE signés arriveront à échéance en 2006-2007. Mais pour le moment le dispositif des contrats d'agriculture durable (CAD) ne permet pas à l'EGAP du Parc et aux acteurs agricoles des Hautes-Alpes de poursuivre la politique menée jusqu'à présent. Nous reviendrons plus précisément sur ce point dans la discussion des interactions entre filières environnementales et agricoles.

#### Négociations du Parc pour impliquer les autres partenaires dans la conservation des galliformes de montagne. L'exemple des accompagnateurs de montagne, de l'ONF et de la pratique du vol libre :

Nous venons de le voir, l'action de l'EGAP en faveur de la conservation des tétras-lyre a commencé au début des années 1990, avec le montage d'un programme d'expérimentation des mesures agri-environnementales. Mais, d'autres activités peuvent avoir une incidence sur les populations de cet oiseau. L'EGAP a donc consacré une partie de ses efforts à faire intégrer aux autres secteurs cette préoccupation. Ce volet s'est développé à partir de 1996, date à laquelle le Parc a élaboré une charte d'environnement et de développement durable, signée par les Communes du Parc et la Ministre de l'Environnement (Parc national des Ecrins 1996). Le Parc a ensuite décliné, sous la forme de conventions, cette politique d'institutionnalisation de partenariat avec chacune des Communes et avec différents représentants socio-professionnels : convention avec les Chambres d'agriculture des Hautes-Alpes et de l'Isère (Parc national des Ecrins 1998), convention escalade, convention randonnées, convention avec l'Office national des Forêts (Parc national des Ecrins 1999b), convention avec les ligues de vol libre (Parc national des Ecrins 1999a), convention avec les accompagnateurs de montagne (Parc national des Ecrins 2000).

Cette institutionnalisation des relations entre l'EGAP et ses partenaires s'inscrit dans une volonté du Parc de faire durer la collaboration "au-delà des hommes", comme nous l'expliquait cet agent de la direction du PNE : « *Le Parc a engagé une politique de concertation avec ses différents partenaires, par le biais de conventions. Pour nous, la logique consiste à institutionnaliser les*

*dynamiques lancées depuis un certain temps. En effet, les conventions permettent d'inscrire ces relations dans le long terme, pour faire que nos bonnes relations se perpétuent. Si les hommes partent, les conventions, elles, demeurent ».*

Mais au-delà de l'institutionnalisation de la concertation, la vision d'un Parc ouvert vers l'extérieur et l'usage de l'outil contractuel sont largement répandus parmi les agents, comme le montre ces deux extraits d'entretiens :

- avec un agent de secteur : *« Pour moi, le Parc national est essentiellement un objet culturel. En effet, il impose des servitudes sur des terrains qui ne lui appartiennent pas. Ainsi, dans la négociation, il y a très peu de place pour les formes d'intervention coercitives. On est donc plus sur des formes de compensations financières pour faire appliquer ces servitudes ».*

- avec un agent de la direction : *« On n'a pas raison tout seul. Il nous faut donc prendre en compte la réalité sociale. Pour que nos actions marchent, il faut qu'il y ait un minimum d'adhésion. Beaucoup de gens peuvent participer à la gestion du territoire. Ainsi, l'action du Parc est plutôt dirigée vers l'extérieur, car la conservation en zone centrale est facile, alors que c'est beaucoup plus dur en zone périphérique ».*

### **Convention entre le Parc et l'ONF :**

L'ONF gère des forêts en zone centrale et en zone périphérique (22 000 ha en zone centrale<sup>137</sup> et 39 000 ha en zone périphérique). C'est cette interaction qui justifie la signature d'une convention. En effet, si les travaux forestiers exécutés en zone centrale font normalement l'objet d'une autorisation préalable du Directeur du Parc, dans les faits, cela n'a pas toujours été le cas. Ainsi, les tensions entre l'ONF et les Parcs nationaux ont toujours été fortes.

Une plus grande collaboration entre l'ONF et le PNE était demandée dès 1995 par le Conseil de l'Europe lors du renouvellement au Parc de son label. Une convention est finalement signée en 1999 entre le Parc et l'ONF. Mais, si celle-ci ne porte pas spécifiquement sur les galliformes de montagne, elle vise à établir « un véritable partenariat entre les deux établissements publics dans les domaines de la connaissance et de la gestion des milieux naturels, de l'accueil du public et du développement de l'économie locale et de l'emploi. [...] Pour cela les deux établissements se concerteront pour élaborer conjointement des orientations de gestion forestière souhaitables pour l'ensemble du Parc national des Ecrins (zones centrales et zones périphériques) » (Parc national des Ecrins 1999b).

---

<sup>137</sup> Sur ces 22 000 ha relevant du régime forestier, les terrains boisés représentent environ 3 319 ha.

La problématique de conservation des tétras est prise en compte indirectement dans deux champs de cette collaboration :

- sur la réalisation de programmes coordonnés d'inventaire, d'étude et de suivi des espèces et des habitats. A ce titre, le tétras-lyre est considéré comme une espèce prioritaire pour les inventaires et études (Annexe 1 de la convention).
- Le Parc est associé à la réalisation des aménagements forestiers en zone centrale, et ce en amont de la procédure. L'avis du Parc est demandé pour les aménagements forestiers en zone périphérique. Le Parc est également associé à l'élaboration des DIRLAM et ORLAM sur tout son territoire (Directives et Orientations locales d'aménagement). A ce titre, le Parc peut préconiser des règles de gestion adaptées au maintien de la biodiversité.

Cette convention permet à l'EGAP et à l'ONF de collaborer plus fortement sur les programmes d'acquisition de connaissance et au Parc d'être associé à l'élaboration des documents d'aménagement forestier en zone centrale. Par ailleurs, l'ONF a légitimité à donner son avis dans la contractualisation des mesures agri-environnementales. En effet, les terrains soumis au régime forestier ne sont pas uniquement composés de milieux boisés, mais comprennent également des alpages (par exemple en zone centrale, sur les 22 000 ha de terrain soumis au régime forestier, 3 300 ha correspondent à des terrains boisés). A ce titre, il est associé aux réunions de négociation lors de la contractualisation des MAE et CTE. Cette association permet de régler les éventuels problèmes de multi-usages sur ces espaces (Centre d'études et de recherches pastorales Alpes Méditerranée 2002).

Cet exemple illustre bien notre modèle théorique (développé au chapitre 2). C'est parce que l'EGAP du Parc est légitime à agir en zone centrale et à avoir un droit de regard en zone périphérique qu'elle peut être associée aux processus de décision de l'ONF, notamment dans la programmation des aménagements forestiers. Or les processus d'élaboration des documents de planification de travaux forestiers sont particulièrement fermés à la prise en compte de points de vue extérieur, notamment environnementaux (voir à ce propos les travaux de Charney et Petrucci, 2003, notamment sur le territoire du PN du Mercantour). Mais cette intégration n'est pas univoque. De manière réciproque, l'ONF est associé aux décisions du Parc (il siège au conseil d'administration) et plus particulièrement aux négociations de mise en œuvre des MAE, parce qu'il gère des terrains sur le territoire du Parc.

En outre cet exemple, montre que cette double intégration ne va pas de soi, comme le prouve ces propos d'un agent de l'ONF : « *Entre les Ecrins et l'ONF des Hautes-Alpes, les relations ne sont pas faciles, car il s'agit de deux organismes au pouvoir fort sur la zone centrale, avec deux*

*logiques différentes : une d'aménageur et l'autre d'écologiste. Mais des pas ont été faits de part et d'autre et il y a eu un rapprochement certain. On a mis en place une convention cadre : convention qui fonctionne très bien. Le PNE est consulté sur les plans d'aménagement, sur des études sur les glaciers, l'inventaire des rapaces nocturnes, sur les sabots de Vénus, etc. C'est sur le terrain que vit cette collaboration ».*

Ce n'est donc pas parce que deux organismes ont des prérogatives sur un même territoire qu'ils collaborent obligatoirement. Les conflits entre l'ONF et les équipes de Parc sont connus. Il faut donc qu'il y ait une pression en faveur de la prise en compte de l'environnement pour que le processus de décision de l'ONF s'ouvre à l'EGAP du Parc. Il s'agit, dans le cas qui nous intéresse, du Conseil de l'Europe (à travers les recommandations qu'il formule lors de l'évaluation de son label de Parc national européen) et sans doute du Ministère de l'Environnement qui a la tutelle des deux établissements publics.

Concrètement, dans les Hautes-Alpes<sup>138</sup>, l'intégration de la problématique tétras dans la gestion forestière s'est faite d'au moins quatre manières, complémentaires. Les deux premières sont générales aux services départementaux de l'Arc alpin et les deux autres sont propres aux Hautes-Alpes :

- par une prise en compte en interne, car les droits de chasse sont loués dans les forêts. Cette valeur économique du tétras-lyre fait que l'ONF s'est intéressé depuis longtemps à cet oiseau,
- par une participation de l'ONF à l'OGM. Cette participation se traduit, par exemple pour les Hautes-Alpes par un investissement en temps important pour le suivi du tétras-lyre (66 journées agents) (ONF 05, com. pers.).
- par les travaux avec l'ONCFS sur Ristolas (PNR du Queyras), qui est permis d'établir les recommandations de gestion forestière. En effet, entre 1990 et 1995, l'ONC a été à l'origine d'un programme de recherche multi-partenarial sur la population de tétras-lyres de la Commune de Ristolas. L'ONF faisait partie des partenaires de cette étude. Cette étude a permis, d'une part, d'établir des préconisations de gestion forestière favorables à l'espèce et, d'autre part, de faire introduire certaines clauses restrictives favorables aux tétras concernant l'exploitation des coupes forestières en montagne (Léonard 1995),
- par la collaboration entre le Parc, le CERPAM, l'ONCFS et l'ONF qui a permis d'établir des directives ONF sur les pâturages situés sur des terrains soumis au régime forestier. Les

---

<sup>138</sup> Concernant le volet isérois, nous n'avons pas pu rencontrer de personnel de l'ONF travaillant sur cette problématique. De plus, les autres acteurs interrogés nous ont uniquement parlé du travail fait en commun avec le service ONF des Hautes-Alpes.

préconisations de gestion, principalement du report de pâturage, ont concerné 11 alpages pour l'ensemble des Hautes-Alpes.

Il est difficile de mesurer l'intérêt de ces actions sur la population de tétras, surtout qu'elles n'ont pas donné lieu à de véritables programmes d'évaluation. Nous ne pouvons donc que nous fonder sur des dire d'experts. Nous reprendrons ici, deux extraits issus de nos entretiens :

- avec un agent de l'ONCFS : *« Concernant la gestion forestière, il existe de grandes différences entre les régions forestières. On a deux objectifs principaux : éviter le dérangement pendant la couvaison et préserver les conditions des habitats. Pour cela on a plusieurs mesures :*
  - *reporter le martelage à l'automne,*
  - *retarder l'exploitation après le 1<sup>er</sup> août. Cette mesure est rentrée dans les cahiers de vente de l'ONF. Elle est particulièrement importante pour les forêts de mélézins et de sapins.*
  - *limiter le dérangement par les pistes forestières. Mais la phase importante de construction est passée et maintenant on est plus dans une phase d'entretien du réseau existant,*
  - *le maintien d'une végétation ouverte. Il faut donc compléter les travaux forestiers par d'autres mesures.*

*Mais globalement dans les Hautes-Alpes, une partie importante de la forêt est laissée sans intervention (32 %), et les travaux se font à des échelles de temps longs (20 ans) ».*

- et avec cet agent de l'ONF des Hautes-Alpes : *« C'est moi qui fais les préconisations pour tout le Département et de manière globale ces mesures sont assez bien appliquées sur le terrain. [...] Mais mettre plus de contraintes sur la coupe de bois en diminue d'autant la valeur pour le marchand de bois ».*

### **Concertation de l'EGAP du Parc avec les accompagnateurs de montagne et les associations de vol libre :**

La fréquentation des espaces naturels (randonnées et sports) et ses effets induits sur la faune et la flore est un des thèmes de réflexion qui a émergé pour les gestionnaires au cours des années 1990, du fait de l'engouement du public pour les loisirs de nature. Ainsi, les EGAP de Parcs nationaux, comme c'est le cas pour les Ecrins, s'interrogent sur les impacts de cette fréquentation sur la faune, la flore et plus particulièrement sur les galliformes. Le dérangement impliqué par cette fréquentation est fortement suspecté d'avoir des conséquences non négligeables sur ces populations (dérangement des nichées, développement des prédateurs généralistes, dérangement

des oiseaux en zone d'hivernage, chiens divagants). Cependant, ce dérangement reste très largement non quantifié, notamment en regard d'activités plus perturbantes comme les aménagements lourds en montagne. Face à ces incertitudes, la stratégie de l'EGAP du Parc a consisté à encadrer ces pratiques, comme nous l'expliquait cet agent du PNE : *« On connaît plus ou moins bien les conséquences de la fréquentation en montagne. L'impact de ces différentes activités est difficile à mesurer, car il n'y a pas eu véritablement de travaux sur cette question. Notre objectif est d'arriver à encadrer les différentes pratiques. Car il est peu vraisemblable qu'on arrive à mettre en place des mesures de mise en défens. On ne peut que sensibiliser les gens, les informer. On a donc signé des conventions avec les accompagnateurs de montagne ; 60 % des sorties dans le Parc se font avec des accompagnateurs. On a également signé une convention avec les associations de vol libre (deltaplane et parapente), mais on n'a pas pu se mettre d'accord avec les planeurs. On essaye aussi de reprendre ces objectifs dans les contrats avec les Communes. On essaye de réfléchir à la fréquentation des sentiers (impact, modification des tracés, fermeture) ».*

Une première convention a donc été signée en 1999 avec les associations des Hautes-Alpes et de l'Isère de vol libre (Parc national des Ecrins 1999a). Cette négociation a permis de prendre en compte les problèmes de dérangement posés par ces activités pour plusieurs espèces : galliformes, rapaces et ongulés ; mais aussi les problèmes de dérangement des troupeaux domestiques et du public (article 2). Elle a permis d'échanger des couloirs de vols en zone centrale (le vol est interdit en zone centrale à une altitude de moins de 1000 mètres) contre la mise en défens de zones à des périodes sensibles en zone centrale et périphérique (article 6). Les agents du Parc informeront les clubs locaux des zones et périodes jugées sensibles. Cette négociation n'a en revanche pas abouti avec l'association représentant les planeurs, comme nous l'explique cet agent du Parc : *« La négociation a échoué avec les planeurs. Car c'est un gros lobby dans la région. Ils bénéficient d'une dérogation du conseil d'administration du Parc datant de 1976 et n'ont donc pas besoin de négocier puisqu'ils peuvent pratiquer dans les endroits qui les intéressent ».*

Une seconde convention a ensuite été signée avec les accompagnateurs en montagne des Hautes-Alpes et de l'Isère en 2000 (Parc national des Ecrins 2000). Cette convention a permis d'établir un programme annuel de découverte, validé par les associations des accompagnateurs et l'équipe du Parc (article 2 de la convention). Ce programme est composé d'une centaine de sorties proposées dans les différents secteurs sur des thématiques variées (faune, flore, géologie,

nivologie, pastoralisme, patrimoine, etc.). A travers cette coopération, les accompagnateurs en montagne diffusent l'information sur les missions et enjeux du Parc. En échange, ils peuvent utiliser le logo et l'appellation du Parc pour promouvoir leur pratique.

Ces derniers exemples sont deux déclinaisons de la stratégie globale de l'EGAP des Ecrins d'institutionnalisation de la concertation, lancée à partir de 1996 par la Charte d'environnement et de développement durable. Si les conventions signées avec les Chambres d'agriculture et l'ONF venaient s'inscrire dans une relation de longue date entre ces organismes et permettaient de formaliser un travail de collaboration déjà amorcé, celles signées avec les accompagnateurs de montagne et les associations de vol libre semblent être le fruit du climat instauré par la politique des Ecrins. En effet, les relations entre les pratiquants de ces activités et les agents du Parc « n'ont pas toujours semblé naturelles » (Parc national des Ecrins 2001). En fait, cette institutionnalisation concrétise un processus de négociation engagé depuis le milieu des années 1990. Ainsi l'EGAP du Parc utilise au mieux ses ressources (interdiction du survol en zone centrale, image de marque du label Parc national) pour encadrer les pratiques sportives en montagne. Même si cette stratégie possède ses propres limites, comme le montre l'échec de la négociation avec les représentants des planeurs, elle montre par quels mécanismes l'EGAP peut "agir"<sup>139</sup> sur les acteurs sectoriels du fait de sa territorialisation.

#### Les autres actions menées par l'EGAP des Ecrins :

Nous aborderons ici les actions menées par l'EGAP des Ecrins pour faire intégrer l'objectif de conservation des tétras-lyre par les filières des sports d'hiver et cynégétiques. Concernant ces filières la stratégie appliquée par le Parc n'a pas été celle de l'institutionnalisation de la collaboration. Nous verrons que l'EGAP du Parc n'a pu agir que de manière marginale avec les gestionnaires de remontées mécaniques. Son action vis-à-vis du monde cynégétique s'est quant à elle portée sur une participation aux suivis des populations et à l'application du respect de la réglementation en zone centrale.

#### **La difficile implication des gestionnaires de stations de sport d'hiver :**

L'équipe du Parc (mais également les agents du CERPAM ou de l'ONCFS) ont essayé à plusieurs reprises d'intéresser les gestionnaires des remontées mécaniques aux problèmes posés par les

stations de ski sur les populations de tétras. Une première stratégie a été d'essayer de les impliquer à travers les contrats agri-environnementaux. En effet, certains pâturage se trouvant inclus dans des domaines skiabiles, les gestionnaires de ces derniers ont été invités aux réunions d'animation et négociation des contrats, afin notamment de régler les éventuels problèmes de multi-usages. Mais ceux-ci n'ont jamais répondu aux invitations qui leur étaient faites.

Une seconde stratégie a consisté à faire dans les stations des inventaires des câbles dangereux pour les galliformes (mais cette action est aussi bénéfique pour d'autres espèces d'oiseaux). La manœuvre consiste alors à impliquer, parmi l'équipe de gestion des remontées mécaniques, du personnel de terrain intéressé par la démarche (qui puisse par exemple rapporter les animaux retrouvés morts ou identifier les zones riches en oiseaux) et à combiner cette expertise locale avec l'expertise des agents de l'OGM. Une fois les inventaires réalisés, des agents du Parc ou de l'ONCFS équipent progressivement en flotteurs les portions de câbles les plus dangereuses. Cette stratégie n'est pas menée uniquement sur le territoire du Parc national, mais à l'échelle de toutes les Alpes. Dans le cas qui nous intéresse la présence du Parc permet de répartir la charge de travail entre les différents organismes à l'échelle du Département.

Cette seconde stratégie a été appliquée par le Parc à partir de 2002, date à laquelle le Parc a mené une étude sur la typologie et l'inventaire des câbles dangereux dans les stations du Parc (Cazin 2002). Elle a permis par la suite la mise en place de dispositifs d'effarouchement en partenariat avec les gestionnaires des remontées mécaniques. En 2002, le Parc a travaillé avec la station de Villar d'Arène et en 2003 avec les stations de Pelvoux et de La Grave. Cette action de visualisation des câbles est pour l'instant en suspens à cause d'un différend avec la société fournissant les flotteurs en raison d'une dégradation rapide du matériel (Parc national des Ecrins 2005b).

La troisième stratégie appliquée par le Parc est un porter à connaissance. C'est-à-dire que le Parc est légitime pour exprimer un avis lors des processus de décision d'aménagement touristique. Il donne son avis sur les études d'impact environnementales et émet des propositions visant à réduire ces impacts.

---

139

Dans le sens que lui donne Friedberg, agir correspond à « la capacité d'un acteur à obtenir un échange de comportements en tirant partie de l'asymétrie de la répartition des ressources que la structure du contexte d'action met à sa disposition » (Friedberg 1993).

Mais globalement, les acteurs des Hautes-Alpes (agents du PNE ou de l'ONCFS) estiment que les gestionnaires de stations de ski sont peu intéressés par les actions de conservation des tétras-lyre. Par exemple, ceux-ci avaient été invités à la réunion de restitution des travaux de l'OGM en 2003, mais aucun représentant n'est venu. A cet égard, l'action de l'EGAP du Parc est à regarder comme une stratégie de modération des activités de la filière des sports d'hiver sur la population de tétras, sans qu'il y ait fondamentalement un changement dans les pratiques. Les stations étant situées hors du périmètre de la réglementation du Parc, son équipe ne peut qu'édicter des préconisations de gestion dans le cadre des études d'impacts et chercher les acteurs de terrain intéressés par des actions ponctuelles d'inventaire et de visualisation des câbles dangereux.

### **Actions de l'EGAP dans le domaine cynégétique :**

L'action principale du Parc est d'organiser le suivi de la reproduction sur un site en zone périphérique (Mont de Lans). Ce suivi est mené en partenariat avec les chasseurs, car ce type de suivi nécessite des chiens d'arrêt pour pouvoir trouver les nichées. Le Parc participe aussi aux réunions CDCFS (comité départemental chasse et faune sauvage), où sont établis les quotas des plans de chasse.

Les relations sont jugées bonnes entre les deux partenaires, comme le montre ces propos d'un technicien de la fédération de chasse 05 : *« On travaille bien avec le Parc des Ecrins. Ils sont invités lorsqu'on travaille en zone périphérique et ils nous invitent quand ils travaillent en zone centrale. On travaille plus avec les Ecrins qu'avec le Queyras, car il y a plus d'hommes, plus de moyens et plus de faune ».*

- Même si un second technicien déplore le manque de suivi de l'action du Parc : *« Il y a eu une journée tétras organisée dans chaque Département, mais le PNE nous a déçu, car il nous a donné très peu d'information, notamment au niveau des suivis des mesures de conservation de l'espèce ».*

- Et ceux de cet agent de la direction du PNE : *« Sur la chasse, le Parc est considéré comme un partenaire légitime car on fait un gros travail de terrain et on a une connaissance importante des espèces. Nos comptages n'ont pas que lieu en zone centrale, mais sur tout le territoire. Le monde de la faune sauvage forme une petite communauté et on rencontre toujours les mêmes partenaires sur des problèmes différents.*

Les chasseurs des Hautes-Alpes se sont impliqués de manière plus marquée dans le suivi de la reproduction à partir de 1997, avec 4 nouvelles zones suivies pour la reproduction des tétras.

Enfin, il faut noter que le rôle de pression sur la filière cynégétique n'a pas été joué par l'EGAP du Parc mais par les associations et le Ministère de l'Environnement, relayées localement par la DDAF 05 qui a instauré le plan de chasse tétras en 2001.

**Tableau synthétique des stratégies adoptées par l'équipe du Parc national des Ecrins**

1992-1994	1995-1997	1996-2000
<p><b>Contextes :</b>  <u>Ecologique</u> : L'aire de répartition du tétras-lyre se situe en ZC et ZP du Parc. Densité faible, en diminution sur les surfaces situées en domaine skiable  <u>Socio-économique</u> : Intensification des activités pastorales, développement des activités touristiques</p>	<p><u>Ecologique</u> : Pas de changement important  <u>Socio-économique</u> : Pas de changement important à l'échelle du Parc</p>	<p><u>Ecologique</u> : Pas de changement important  <u>Socio-économique</u> : Pas de changement important à l'échelle du Parc</p>
<p><b>Objectif stratégique : Réorienter l'action du Parc vers l'expérimentation des mesures Agri-Envt.</b></p>	<p><b>Mise en œuvre de l'OLAE Ecrins sur l'ensemble du Parc</b></p>	<p><b>Institutionnalisation des collaborations avec les différents partenaires du Parc</b></p>
<p><b>Organisation interne :</b>  Arrivée de Traub à la direction du Parc national.  Arrêt du soutien direct à l'équipement pastoral.  Rédaction d'une note d'intention sur MAE</p>	<p>Forte implication du Parc dans l'animation du programme</p>	<p>Elaboration d'une charte d'environnement et de développement durable entre le Parc et les Communes. Déclinaison de la charte avec les partenaires socio-professionnels</p>
<p><b>Filière environnementale :</b>  <u>Ministère</u> : Article 19 et OLAE à partir de 1994  <u>Commission nationale Agri-Envt</u> : Donne un avis favorable au programme d'expérimentation MAE  <u>ONCFS</u> : Mise en place de l'OGM</p>	<p><u>Ministère</u> : Loi Barnier, renforce le rôle des Parcs nationaux en ZP.  <u>ONCFS</u> : Evaluation des MAE tétras.  Travaille avec l'ONF sur aménagements forestiers favorables au tétras.</p>	<p><u>Ministère</u> : ratifie la charte.  <u>APN</u> : Participe aux réunions d'animation des MAE. Implication forte en zones hors Parc</p>
<p><b>Filière agricole :</b>  <u>Ministère</u> : Lancement d'un programme expérimental de mesures agri-environnementales  <u>DDAF, FAI et CA Isère</u> : Participent au projet de MAE du PNE (OGAF).  <u>DDAF, CERPAM et CA Hautes-Alpes</u>: Participent au projet de MAE du PNE (OLAE).  <u>CEMAGREF, INRA, CERPAM</u>: Diagnostic pastoral</p>	<p><u>DDAF, FAI et CA Isère</u> : MAE Isère. Implication moyenne dans l'OLAE Ecrins  <u>DDAF, CERPAM, CA et ADASEA 05</u> : Implication forte dans l'OLAE Ecrins  <u>CEMAGREF, INRA</u>: Programme Agriculture – Demain. Diagnostic  <u>Fédération de chasse 05</u> : suivis de deux sites en zone périphérique du Parc (1997).</p>	<p><u>CA Isère et Hautes-Alpes</u> : signature d'une convention avec le PNE  <u>CEMAGREF</u>  <u>ONF</u> : Convention avec PN en 1999  11 directives (report de pâturage Tétrás)  <u>ONCFS</u> : Animation OGM (national et départemental)</p>
<p><b>Filière touristique :</b>  <u>Stations de ski</u> :  <u>Accompagnateurs de montagne</u> :</p>	<p><u>Stations de ski</u> :  <u>Accompagnateurs de montagne</u> :</p>	<p><u>Associations Vol libre et parapente</u> : Signature d'une convention avec PNE (1999)  <u>Associations planeurs</u> : échec des négociations</p>
<p><b>Acteur intégrateur :</b>  Europe : 1992, réforme de la PAC créant les MAE.</p>		<p>La plupart des Communes adhèrent à la charte</p>

**2000 - 2004**

**Contextes :**

Ecologique : L'aire de répartition du tétras-lyre se situe en ZC et ZP du Parc. Densité faible, en diminution sur les surfaces situées en domaine skiable

Socio-économique : Intensification des activités pastorales, développement des activités touristiques

**Objectif stratégique : Pérenniser les actions entreprises.**

**Organisation interne :**

Changement de Directeur et de Président

Mise en place de 2 contrats Parcs pour relayer la fin des MAE.

Inventaire des câbles dangereux et programme de visualisation

**Filière environnementale :**

Ministère : Loi chasse 2000

ONCFS : Animation OGM. Programme visualisation des câbles

**Filière agricole :**

Ministère : Politique CTE (2000-2002) puis CAD (à partir de 2003)

DDAF, FAI et CA Isère : Ne s'impliquent pas dans les CTE

DDAF, CERPAM et CA 05 : Forte implication dans les CTE

DDAF 05 : Plan de chasse tétras (2001)

Fédération de chasse : Suivi. Mise en place du plan de chasse tétras

**Filière touristique :**

Stations de ski : 4 stations participent au programme de visualisation des câbles

Accompagnateurs de montagne : Signature d'une convention avec PNE (2001)

**Acteur intégrateur :**

Europe : 1992, réforme de la PAC créant les MAE.

### Le contexte éco-politique des Ecrins :

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que, d'une part, le Département des Hautes-Alpes avait misé sur un développement équilibré entre petites industries, agriculture, tourisme hivernal et tourisme vert et que, d'autre part, le Parc national des Ecrins avait été bien accepté et était considéré comme un avantage par les élus. La situation était différente en Isère. En effet, si l'Isère est un Département qui a aussi misé sur un développement équilibré, la position périphérique du Parc dans ce Département semble pouvoir expliquer des relations moins intenses entre les acteurs de l'Isère et l'EGAP du Parc.

Le cas de la conservation des tétras-lyre nous a permis de confirmer ces deux points : 1) les Ecrins comme un territoire d'équilibre où la recherche de la concertation est privilégiée (même si certains rapport de force sont défavorables à l'équipe du Parc) et 2) les différences d'influence du Parc entre les Hautes-Alpes et l'Isère.

### Qui décide(nt) de la stratégie ?

Dans notre chapitre théorique, nous avons mis en évidence le double processus d'intégration-pression que permet la territorialisation de l'acteur d'environnement. La première intégration a lieu en interne par l'équilibre qu'implique l'organisation même de l'EGAP entre conseil d'administration (auquel s'ajoute la commission agricole dans le cas des Ecrins), direction et conseil scientifique. La deuxième intégration se fait par l'intermédiaire de la perméabilité des frontières organisationnelles qui permet de créer un « ordre local » aux différents échelons de l'organisation avec les partenaires extérieurs pour faire fonctionner les choix politiques trouvés au niveau de la direction.

Les deux figures suivantes (25 et 26) permettent d'illustrer à partir de cette étude de cas le concept de double processus d'intégration-pression développé dans notre chapitre théorique.

Le premier schéma (figure 25), intitulé « comment est décidée et mise en œuvre la stratégie d'expérimentation des mesures agri-environnementales sur le territoire des Ecrins », montre d'abord (1 et 2) que l'objectif de réorientation de la politique agricole du Parc est négocié à l'échelon supérieur de l'organisation. Notre étude de cas a mis en évidence que cette décision n'était pas prise de manière unilatérale par la direction du Parc, mais que ce choix était fait en concertation avec le conseil d'administration et la commission agricole. Ainsi, lorsqu'il apparaît à la direction que les demandes de subvention qui lui sont soumises ne correspondent plus à un objectif pastoral, celle-ci propose au conseil d'administration de réorienter la politique agricole du Parc vers une expérimentation des MAE. Dans un contexte européen, national et local

favorable, les instances politiques retiennent cette option. Cette organisation donne à l'EGAP la souplesse pour négocier en interne un accord entre équipe de direction, élus et acteurs agricoles, sur la politique agricole à suivre par le Parc. Cette première négociation a quatre avantages pour l'EGAP, car elle lui permet :

- 1) de se positionner en porteur de projet de l'OLAE Ecrins,
- 2) de mobiliser, grâce à la commission agricole du Parc, les professions agricoles des Hautes-Alpes et de l'Isère sur ce projet,
- 3) d'impliquer les élus. Ce qui permettra d'impliquer plus facilement les conseils généraux dans le tour de table financier de ce projet,
- 4) de faire un premier tri sur les espaces à privilégier dans les MAE. Le choix se portera essentiellement sur les pâturages et les prairies de fauche, sur la totalité du périmètre du Parc.

Ensuite, ce schéma montre que l'accord établi à l'échelon supérieur est traduit et mis en œuvre aux échelons suivants (3 et 4) :

- Tout d'abord, le Chargé de mission agricole (en relation avec l'équipe de direction) va concrétiser le choix politique en montant le projet de l'OLAE Ecrins. Ce montage se fait en concertation avec les institutions agricoles. Il permet de définir les grands types de mesures à mettre en œuvre, les enveloppes financières, ainsi que la répartition des tâches entre les différents partenaires.
- Puis, ce mode de fonctionnement donne lieu à négociations, illustrant par là même la perméabilité des frontières organisationnelles et son rôle dans les mécanismes de pression-intégration réciproques entre l'agent de l'équipe de gestion et ses partenaires extérieurs. L'EGAP énonce les enjeux environnementaux et les secteurs jugés prioritaires, tandis que les acteurs agricoles choisissent les mesures qui pourront s'intégrer dans leurs modes d'exploitation ainsi que leur montants (les mesures préconisées n'ont pas seulement un intérêt environnemental, mais elles peuvent avoir aussi un objectif d'amélioration pastorale).
- Il est d'ailleurs particulièrement intéressant de remarquer que cette dernière série de négociations sur la définition des cahiers des charges des MAE a permis aux acteurs d'instituer une marge de manœuvre pour les discussions des contrats à venir. En effet, en plus d'établir une liste exhaustive des mesures pouvant donner lieu à contrat, ils y ont ajouté un ensemble de mesures non définies (et donc négociables par la suite) en budgétant une ligne dite « de dispositions particulières ».

- Enfin, c'est au niveau des négociations de terrain, entre le Chargé de mission agricole, l'agent de secteur, l'éleveur et l'agent de l'OTP<sup>140</sup>, que se trouve le deuxième niveau de perméabilité (5). C'est à cette échelle que sont négociées et contractualisées les mesures concrètes d'articulation entre intérêt pastoral et intérêt environnemental. L'équipe du Parc avance les enjeux environnementaux et les secteurs d'alpage à prendre en compte dans la gestion pastorale, l'éleveur et l'ingénieur pastoral examinent alors quelles mesures environnementales peuvent être intégrées au système d'exploitation et si des mesures d'amélioration pastorales peuvent également être envisagées (comme l'embauche d'un berger). La souplesse dans les cahiers des charges négociés entre le Chargé de mission du Parc et la profession agricole a été largement utilisée dans la contractualisation des mesures tétras-lyre, comme le montre très clairement cet extrait du rapport du CEMAGREF (Dollfus 1999, p. 32) : « La souplesse du cahier des charges avec la mesure de niveau 5 (dispositions particulières) nous a permis de rajouter les mesures de report de pâturage et de pâturage rationné largement utilisées par la suite pour des objectifs spécifiques de protection du tétras lyre et de la Reine des Alpes et de gestion des queyrellins ou pour un objectif de maintien de l'ouverture des milieux ». Pour la mesure qui nous intéresse ici, 7 contrats, sur les 24 contrats contenant une mesure tétras, avaient fait appel à ces dispositions particulières. Mais le processus d'ajustement entre les intérêts ne s'arrête pas à la contractualisation. Il se poursuit dans l'évaluation des mesures contractualisées : 1) des amendements sont apportés aux contrats dans le cas où l'éleveur (ou son berger) rencontre un problème dans la mise en œuvre de la mesure contractualisée, 2) les agents du Parc suivent l'application effective des mesures et s'arrangent directement avec l'éleveur (ou son berger) en cas de problème. Cette dernière modalité a été recommandée aux gardes par la direction, comme le prouve les propos de cet agent du Parc : « *Volontairement on n'a pas fait de suivi des mesures agri-environnementales qui auraient pu mener à des actions coercitives. On a dit aux gardes d'aller directement voir les éleveurs ou les bergers en cas de problème. De voir avec eux pourquoi ça n'avait pas marché* ». Elle montre que les ordres locaux ne se déroulent pas à l'insu de la direction mais que celle-ci participe effectivement aux jeux établissant ces arrangements.

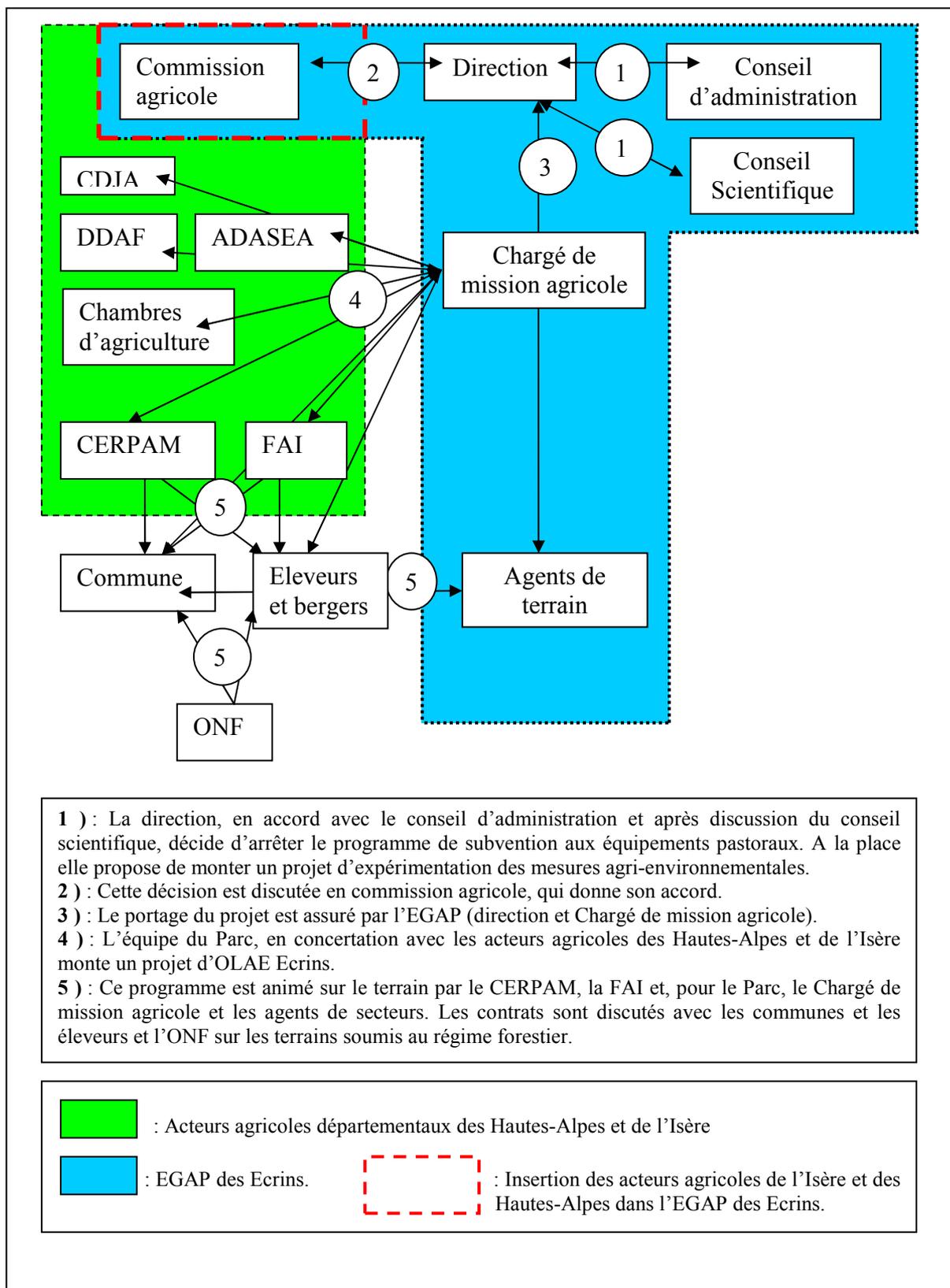
Finalement, notre schéma montre également que le changement de politique agricole du Parc et les ordres locaux qui en découlent dépassent le seul champ des interactions agri-environnementales. En effet, les terrains pastoraux étant des espaces de multi-usages, d'autres

---

<sup>140</sup> OTP, organisation technique pastorale, c'est-à-dire le CERPAM pour les Hautes-Alpes et la FAI pour l'Isère.

partenaires peuvent être associés aux négociations qui aboutiront à l'établissement de nouvelles règles de gestion du territoire, règles de gestion qui ne sont pas toujours institutionnalisées dans les contrats agri-environnementaux. Cet extrait d'un rapport du CERPAM sur les CTE le montre de manière limpide : « Tous les CTE pastoralisme collectif font l'objet d'une réunion entre tous les partenaires locaux susceptibles d'intervenir sur le territoire du pâturage : groupement pastoraux, Communes, AFP, Parcs ou associations de protection de la nature, ONF, sociétés de chasse ou de remontées mécaniques et parfois gérants de refuges ou de gîtes d'étape. Cette réunion est l'occasion de faire le point sur les projets ou les objectifs de chacun, de voir les impacts de la gestion pastorale et de dégager des priorités. Cette phase est importante car elle met en relation les interventions de chacun, fait ressortir les points de blocage et permet d'y apporter une solution ou au moins d'améliorer les situations. Toutes les décisions ne passent pas par le CTE, il s'agit parfois de petites démarches tel ce Président de société de chasse qui envoie un courrier à tous ses membres pour les inciter à ne plus se garer au bout de la piste puisque ce replat possède le seul point d'eau du quartier de pâturage. Dans beaucoup de cas, de petites modifications sont décidées au cours de la réunion entre les différents partenaires. Elles concernent pas exemple le déplacement d'un sentier trop près d'une cabane ou d'une fontaine, de la modification de travaux forestiers ... Ces aménagements ont souvent pour but de limiter les effets du multi usage qui peuvent entraîner des contraintes lourdes sur la vie du berger ou sur les circuits des animaux » (2002, p.1).

On voit ainsi clairement qu'à travers une mesure contractuelle visant la conservation d'une espèce patrimoniale, c'est l'ensemble de la gestion des espaces pastoraux qui est reconsidérée, permettant ainsi d'articuler l'ensemble des activités (pastoralisme, tourisme, chasse, foresterie, aménagement) entre elles et avec l'objectif de conservation.



**Figure 25 : Comment est décidée et mise en œuvre la stratégie d'expérimentation des mesures agri-environnementales sur le territoire des Ecrins.**

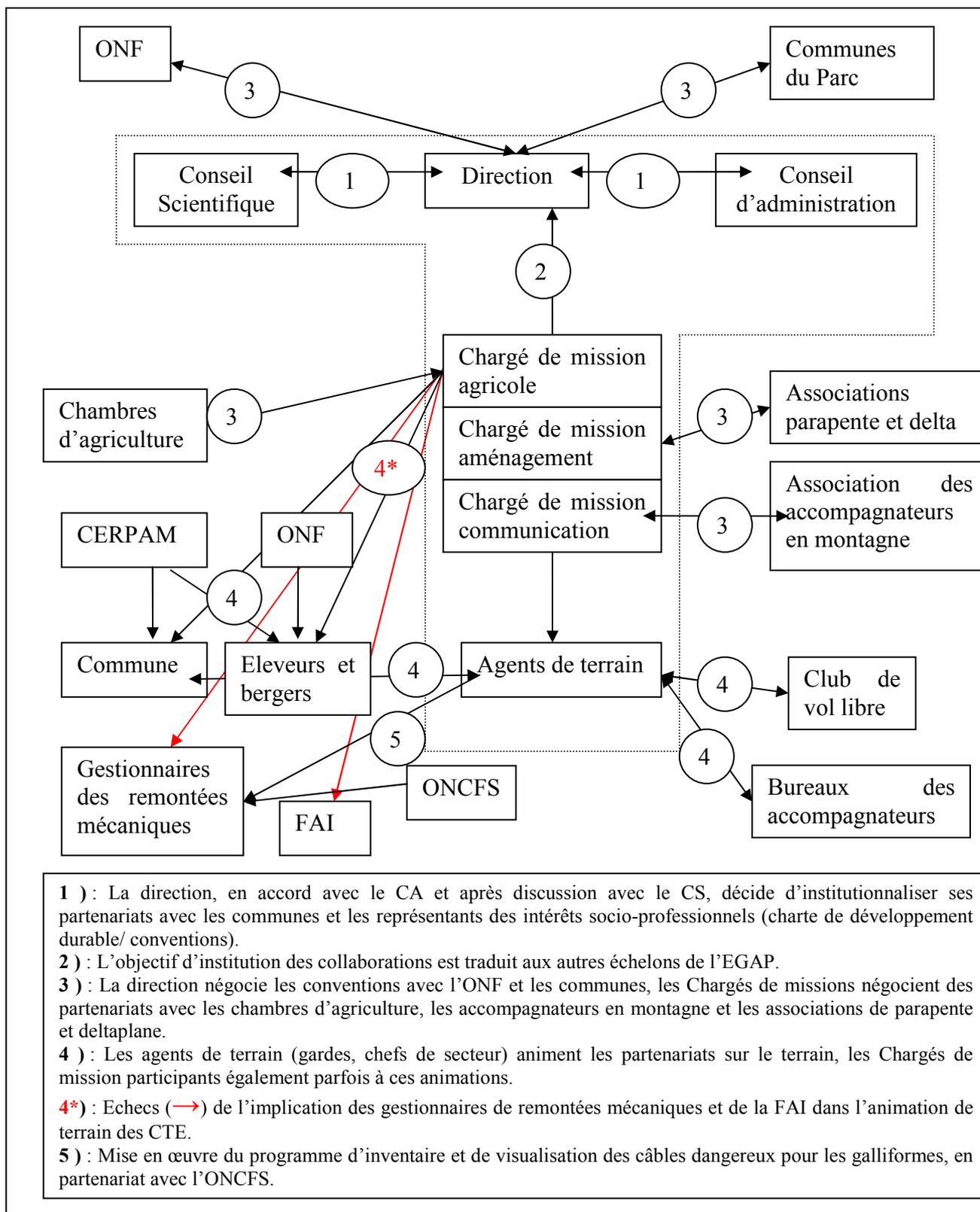
Le schéma suivant (figure 26) montre également le fonctionnement du processus de double intégration-pression en ce qui concerne le choix stratégique d'institutionnaliser la collaboration entre le Parc, les collectivités et les représentants des intérêts socio-professionnels. Cette stratégie est souhaitée par la direction afin de formaliser les relations de l'EGAP avec ses partenaires pour les inscrire dans le long terme. Celle-ci est donc proposée au conseil d'administration qui la valide (1). Elle est ensuite intégrée par son inscription dans les plans d'aménagement successifs du Parc (2). La direction et les Chargés de mission intègrent cette nouvelle préoccupation et négocient des conventions avec leurs partenaires respectifs (premier niveau de perméabilité) (3). Une fois les conventions signées, celles-ci sont mises en œuvre sur le terrain par les agents des secteurs avec leurs partenaires (deuxième niveau de perméabilité) (4). On retrouve donc aussi dans ce deuxième exemple le fait que la structure organisationnelle des EGAP leur permet de créer des ordres locaux. Dans ce deuxième cas, la stratégie d'institutionnalisation permet :

- de placer l'EGAP des Ecrins comme un partenaire reconnu du développement local. En effet, la charte d'environnement et de développement durable, actée par le CA et signée par les Communes, renforce la légitimité de l'équipe de gestion vis-à-vis de l'ensemble de ses partenaires.
- de déployer la stratégie de conservation des galliformes vers de nouvelles filières. Ainsi, la politique de concertation est relayée auprès des différentes filières par la direction et les Chargés de mission qui se concertent avec les partenaires de leur environnement. Elle entraîne donc une série de processus de négociations locales avec les représentants de certains intérêts locaux. Les conventions représentent la partie formalisée de ces processus. Mais il faut garder à l'esprit qu'elles viennent en fait sanctionner une série de négociations par lesquels l'EGAP des Ecrins parvient à faire intégrer l'objectif de conservation des galliformes (mais pas uniquement) en échange de compromis avec ces activités (vol libre en zone centrale, utilisation du label Parc national).

Toutefois, si cette stratégie est élaborée par l'EGAP en concertation avec les intérêts territoriaux, cela ne garantit pas :

- leur participation aux futures négociations,
- que ces négociations aboutissent,
- ou qu'elles soient suivies d'effets.

Nous allons maintenant approfondir cette question en analysant de plus près comment les différentes filières ont intégré l'enjeu de conservation du tétras-lyre.



**Figure 26 : Comment est conduite la stratégie d'institutionnalisation de la concertation entre l'EGAP des Ecrins, les Communes et les représentants socio-professionnels.**

### Intégration de l'enjeu de conservation du tétras-lyre dans les différentes filières :

#### **Une profession agricole impliquée dans les mesures agri-environnementales, mais une intégration différenciée à chaque échelon de la filière :**

Notre étude sur le cas des Ecrins a montré que, dès le début des années 1990, les acteurs agricoles des Hautes-Alpes et de l'Isère se sont fortement mobilisés autour du projet d'expérimentation des mesures agri-environnementales proposé par l'EGAP des Ecrins. Ce n'est donc pas directement l'enjeu de conservation du tétras-lyre qui est intégré par la filière, mais celui-ci est pris en compte à travers la question plus globale de la prise en compte des intérêts environnementaux par les pratiques pastorales.

Que peut-on dire de plus sur cette intégration ?

- D'abord elle est négociée avec la profession agricole départementale. Si cette intégration se fait à l'initiative de l'EGAP des Ecrins, elle donne lieu à négociations, à la fois au sein de la commission agricole du Parc et aussi directement avec la direction et le Chargé de mission agricole.
- Ensuite, elle est intégrée individuellement (ou non) par chaque éleveur par le biais d'un contrat MAE. Cette négociation entre l'EGAP du Parc, l'éleveur et l'ingénieur pastoral, se place donc dans le cadre négocié à l'échelle départementale.
- Enfin, les mesures contractualisées sont mises en œuvre (ou non) par le berger, lors de son travail en alpage. Ici, en cas de non respect des mesures contractualisées, les gardes-moniteurs des Ecrins peuvent négocier avec les bergers pour comprendre le pourquoi de ce non respect.

Il y a donc plusieurs échelles d'intégration de l'enjeu agri-environnemental et à chaque fois un agent de l'EGAP agit pour faire prendre en compte les enjeux environnementaux aux acteurs agricoles.

Dans le cas qui nous intéresse, ces trois niveaux ont posé des questions d'intégration différentes :

1) Au niveau départemental, les acteurs agricoles et pastoraux des Hautes-Alpes se sont plus impliqués que ceux de l'Isère. C'était déjà le cas lors du premier programme de MAE et plus encore lors de leur remplacement par les CTE. Cette différence se retrouve à la fois dans le nombre de journées consacrées par les acteurs agricoles à l'animation du programme OLAE Ecrins (164 journées pour l'ADASEA 05, 59 journée CERPAM, 51 journées DDAF, 14 Chambre d'agriculture 05 ; 6 Chambre d'agriculture 38 ; l'ADASEA 38 et la FAI n'avaient pas communiqué leurs données) et dans la proportion d'alpages ayant contractualisé des MAE (pour les Hautes-Alpes, 25 % des surfaces pâturées étaient sous contrats ; pour l'Isère, 16 % des

surfaces pâturées étaient sous contrats) alors que les enveloppes de financement ont été consommées à 112 % pour les alpages des Hautes-Alpes et à 66 % pour ceux de l'Isère.

Pour cette première phase de mise en place des MAE, cette différence s'explique par plusieurs facteurs (Dollfus 1999, p. 159) :

- Le Conseil général de l'Isère proposait, en même temps que l'OLAE Ecrins, un programme d'entretien des zones menacées d'abandon. Il s'agissait également d'une opération locale et donc non cumulable avec les primes agri-environnementales du Parc national des Ecrins,
- Le faible nombre d'agriculteurs dans les vallées de l'Oisans ; ceux-ci sont attirés par la plaine de Bourg d'Oisans plus facile d'exploitation,
- Un déficit d'animation sur les alpages isérois, notamment ceux situés en zone périphérique du Parc national des Ecrins,
- L'exploitation d'une partie des alpages de l'Oisans par des gros transhumants peu intéressés par ce type de mesures.

Mais cette différence interdépartementale a été plus importante encore avec les CTE. En effet, une cinquantaine de CTE ont été signés sur le versant haut alpin des Ecrins, alors qu'aucun CTE n'était signé en Isère. Cette divergence s'explique par un revirement dans la politique pastorale de l'Isère. Celle-ci est passée d'une prise en compte des enjeux environnementaux à un soutien direct aux exploitations agricoles, comme nous l'expliquait la chargée de mission agricole du PNE : *« Il n'y a pas eu de CTE sur l'Isère, car eux ils étaient sur des CTE sans contrainte, plutôt du type prime à l'herbe. C'est-à-dire qu'il subventionne juste pour un gardiennage, sans contractualisation de mesures pastorales favorable à l'environnement, comme le report de pâturage ou la mise en défens »*. Dans les Hautes-Alpes, la profession agricole est beaucoup plus impliquée dans la politique agri-environnementale, comme le montre cet extrait du même entretien : *« Le Président de la Chambre d'agriculture des Hautes-Alpes est très favorable aux mesures agri-environnementales. Il fait pression pour que les Ecrins mobilise les autres espaces protégés afin de faire poids pour que soit mise en place une politique agri-environnementale plus forte »*. De même les agents du CERPAM s'étaient également fortement impliqués dans l'animation des programmes successifs.

Comme dans le cas de la gestion du retour du loup, on retrouve ici le contexte particulier des Hautes-Alpes, avec une profession agricole plus ouverte à l'intégration des enjeux environnementaux et un partenariat fort entre cette profession et les équipes des Parcs (Ecrins et Queyras).

2) L'intégration n'a pas été non plus identique entre les différentes catégories d'éleveurs. Ainsi, si globalement plus d'un tiers des éleveurs des Ecrins a signé un contrat d'alpage, la proportion des signataires atteint presque un sur deux pour les éleveurs locaux, près d'un tiers pour les transhumants extérieurs au Département et un cinquième pour les transhumants internes. Pour cet ingénieur pastoral, ces proportions s'expliquent par des différences socioculturelles entre : *« la perception favorable des éleveurs locaux qui se sentent valorisés par ces nouvelles pratiques de gestion, même s'il faut voir comment ces enjeux peuvent s'insérer dans les systèmes pastoraux, et la perception des éleveurs transhumants et des éleveurs syndicalistes à qui le côté "jardinier de la montagne" ne plaît pas. Ceux-ci ne voulant pas se laisser imposer des choix venus de l'extérieur.*

Même si d'après la Chargée de mission agricole du Parc cette différence n'est pas forcément si nette, à l'échelle des Ecrins : *« Les éleveurs qui ont contractualisé sont principalement des acteurs locaux. Mais je ne pense pas forcément qu'il y ait eu trop de distorsion, car il y a peu d'éleveurs transhumants ».*

Pourtant cette différence pose deux questions quant à leur avenir. En effet, MAE et CTE ont été utilisés pour permettre de conforter des exploitations de taille modeste, tout en intégrant certains enjeux environnementaux dans les pratiques pastorales. Mais quelle peut-être la pérennité de ces mesures dans la mesure où elles n'apportent qu'un faible revenu, en valeur absolue et relative, par rapport aux autres subventions publiques ? Ainsi, d'une part elles sont dépendantes de l'avenir des exploitations les plus fragiles et, d'autre part, elles sont fragilisées par les changements de procédures, comme le montre l'exemple des CAD pour lesquels les mesures agri-environnementales ne sont pas compatibles avec les mesures type primes à l'herbe, alors que ces dernières sont plus intéressantes sur un plan financier avec moins de contraintes environnementales.

3) Enfin, si les contrats sont signés par l'éleveur ils sont souvent appliqués au quotidien par les bergers, sans que ceux-ci soient forcément rétribués pour le travail supplémentaire. La rétribution, ou non, de cette nouvelle charge de travail est négociée au cas par cas entre l'éleveur et son berger. Or les bergers n'ont pas été associés, au moins pour le premier programme, aux négociations. Mais même si cette situation s'est avérée différente avec les CTE, les éleveurs ont souvent du mal à garder le même berger sur l'ensemble de la période couverte par le contrat. Ainsi, sur le terrain, l'intégration effective de l'enjeu environnemental est soumise à la volonté du berger. Dans ce cas, la forte présence d'agents des Ecrins sur le terrain a eu un effet positif

puisqu'il a permis un contrôle effectif de toutes les exploitations et une négociation directe avec les bergers en cas de manquement au contrat.

En conclusion, l'organisation en filière implique de multiples niveaux où se joue l'intégration des enjeux environnementaux. L'étude de terrain nous a permis d'en distinguer au moins trois à l'échelle de territorialisation de l'EGAP. De plus ces processus se jouent aussi à l'échelle nationale (négociations des procédures et des enveloppes financières des mesures agri-environnementales) et à l'échelle régionale (types de mesures contractualisables, répartition des budgets).

Enfin, la mise en perspective des deux cas de terrain permet de comprendre comment l'implication de l'équipe des Ecrins (et du Queyras) dans l'expérimentation des MAE a permis de créer des liens forts entre les agents des Parcs, ceux des organisations agricoles, éleveurs et bergers. C'est pourquoi, lorsque le problème de gestion loup a émergé dans les Hautes-Alpes, ces différents groupes d'acteurs avaient déjà des habitudes de travail en commun. Celles-ci ont joué un rôle très favorable pour organiser une gestion commune de la question lupine, alors que le contexte était potentiellement très conflictuel.

### **L'intégration des enjeux environnementaux par les filières touristiques (stations de ski, vol libre et accompagnateurs en montagne) :**

Dans ces filières également, l'enjeu de conservation du tétras-lyre est intégré parmi un ensemble d'enjeux environnementaux : galliformes, rapaces et bouquetins dérangés par la pratique du vol libre, galliformes et rapaces pour les stations de ski, faune sauvage pour les accompagnateurs de montagne.

On peut d'abord remarquer que pour ces trois activités, l'intégration des préoccupations environnementales ne se fait pas par la forme coercitive. L'équipe du Parc n'a pas les moyens d'imposer l'intégration. Elle utilise donc des négociations de type gagnant-gagnant pour composer avec les représentants du vol libre et des accompagnateurs de montagne. Par contre, le rapport de force est trop défavorable avec les gestionnaires de stations et ceux des planeurs. Ceux-ci n'étant pas intéressés par la problématique tétras, le Parc ne peut agir que de manière indirecte (inventaire des câbles, donner un avis sur les études d'impact concernant les infrastructures), ou de manière localisée et marginale. En effet, sur ce dernier point nous avons vu que les agents du Parc ou de l'ONCFS négocient directement avec les agents des services de gestion des remontées mécaniques intéressés pour réaliser les inventaires et visualiser les câbles

les plus dangereux. Avec les représentants des planeurs, il n'y a plus rien à négocier puisque ceux-ci ont déjà gagné (obtention d'une dérogation de survol en zone centrale).

Dans cet exemple on retrouve donc la conclusion déjà évoquée plus haut. L'effet de la territorialisation de l'EGAP lui permet à la fois de négocier avec les représentants des activités touristiques et sportives et d'animer localement les contenus de ces accords. Mais ce deuxième exemple pose la question de l'efficacité de l'action de l'EGAP sur la conservation du tétras-lyre, puisqu'elle ne peut impliquer, même par la concertation, l'activité touristique la plus dommageable pour la population de tétras-lyre.

### **Avec les acteurs forestiers.**

L'exemple de l'intégration de l'objectif de conservation des galliformes par une filière comme celle de l'exploitation forestière est éclairant à au moins deux titres.

Premièrement, il montre que les mécanismes d'intégration sont multiples :

- participation aux organismes de coordination à grande échelle (participation de l'ONF à l'OGM),
- la valeur économique de l'espèce puisque l'ONF loue les droits de chasse,
- le multi-usage des espaces forestiers (directives pâturage sur les terrains soumis au régime forestier, chasse),
- collaboration avec des équipes d'espaces protégés (convention ONF - Parc national des Ecrins) qui permet aux EGAP de donner leur avis dans les plans d'aménagement forestier,
- collaboration avec d'autres acteurs d'environnement (dans notre exemple, l'ONCFS),
- double tutelle de l'Office par les Ministères de l'Agriculture et de l'Environnement.

Ainsi, l'exemple de l'intégration par l'ONF de l'enjeu de conservation du tétras-lyre montre qu'il serait regrettable de privilégier ou de se focaliser sur un unique mode d'intégration des intérêts environnementaux dans une filière alors que d'autres mécanismes, au moins aussi efficaces, existent.

Deuxièmement, il montre que cette intégration se trouve malgré tout limitée par la nécessaire rentabilité économique de l'exploitation forestière. D'une part, cette intégration ne peut être que limitée puisque trop de mesures restrictives diminuent l'intérêt des coupes forestières. D'autre part, se pose encore une fois la question de sa pérennité, puisque comme l'a montré l'effet de la réforme de l'ONF de 2002, l'intérêt que peut porter une filière à vocation économique à un enjeu environnemental est sensible aux évolutions de contexte.

### **L'intégration de l'enjeu de conservation des galliformes par la filière cynégétique :**

L'EGAP du Parc n'a joué qu'un rôle indirect dans l'intégration de l'enjeu de conservation du tétras-lyre par la filière cynégétique. Comme l'exprime cet agent du Parc : « *Le Parc n'a pas de levier d'action fort pour agir sur les chasseurs. Seules les données récoltées dans le cadre de l'OGM sont utilisées pour établir les plans de chasse* ». Cette intégration se fait donc par deux autres types de mécanismes :

- le rôle joué par l'OGM sur l'évolution de la perception des chasseurs vis-à-vis de la gestion des populations de galliformes,
- le rôle de pression joué par la DDAF pour imposer la mise en place d'un plan de chasse. Nous reviendrons sur ce point dans le prochain paragraphe à propos des interactions entre filières.

### Double effet de l'insertion dans la filière environnementale :

Nous insisterons ici seulement sur deux points dûs aux effets de l'appartenance de l'EGAP des Ecrins à la filière environnementale.

Premièrement, cette insertion permet une répartition des tâches qui peut se faire de deux façons :

- soit sur une même fonction. Ainsi, une même fonction peut être réalisée par des acteurs différents, chacun sur son territoire. Dans notre exemple, 3 acteurs d'environnement interviennent au sein des Hautes-Alpes (l'EGAP des Ecrins, l'EGAP du Queyras, les associations de protection de la nature), pour fixer les priorités en termes d'enjeux environnementaux dans les contrats agri-environnementaux (que ce soit à l'échelle d'un massif ou d'une parcelle agricole). Cette répartition permet une certaine spécialisation. Toujours dans notre exemple, chaque acteur peut ainsi se consacrer de manière plus importante à l'acquisition de connaissances ou au suivi d'espèces au sein d'un territoire réduit. Connaissant mieux leur environnement, il sont donc plus à même de déterminer les milieux ou espèces prioritaires en de vue de l'action.
- soit sur des fonctions différentes. Comme nous l'avons déjà souligné, la répartition des fonctions au sein de la filière environnementale est une caractéristique primordiale dans le modèle de la gestion stratégique de l'environnement. En effet, dans ce modèle où le couple pression-intégration est au centre du processus d'intégration des enjeux environnementaux par les autres filières, ces deux grandes fonctions ne peuvent être facilement réalisées par un même acteur. Il n'est pas facile d'être à la fois négociateur et contrôleur. L'exemple des contrats agri-environnementaux nous en donne encore une fois l'illustration. Ainsi, l'EGAP des Ecrins et le CERPAM négocient avec l'éleveur le contrat agri-environnemental. Mais ce

ne sont pas les gardes qui réalisent le contrôle, il s'agit des agents du CNASEA. Les agents des Ecrins ne réalisent que des évaluations, qui permettent en cas de non respect du contrat par l'éleveur ou le berger de réajuster, après discussions, ce qui a été négocié précédemment par un avenant au contrat.

De même, le rôle de pression sur la filière cynégétique est joué par la DDAF qui demande à ce que le tétras-lyre soit soumis à plan de chasse. L'équipe du Parc peut donc collaborer sur les suivis de population avec les chasseurs, sans risque de voir leurs relations se dégrader comme si l'équipe de gestion avait eu à imposer un plan de chasse.

Deuxième point, comme nous l'avons vu dans notre chapitre théorique, l'acteur d'environnement (ici l'EGAP des Ecrins) peut négocier avec les représentants des autres filières du fait d'une répartition asymétrique des ressources, ressources qui lui permettent d'obtenir un échange de comportements. Ces ressources sont possédées à la fois en interne (réglementation, label Parc, financements propres, connaissances)<sup>141</sup>, mais elles peuvent également provenir de l'externe, l'EGAP ayant un accès privilégié (financements agri-environnementaux). Cette dépendance à l'externe pose une limite certaine à l'action de l'EGAP. Le problème déjà soulevé de l'arrêt des CTE et de leur remplacement par les CAD en est un exemple flagrant. Ainsi, les acteurs d'environnement, mais aussi pastoraux, des Ecrins ont investi pendant une décennie sur la mise en œuvre d'une politique agri-environnementale forte. Mais ils n'ont pas les moyens de cette politique, ils bénéficient des procédures et enveloppes financières définies au niveau national par le Ministère de l'Agriculture. Ainsi, si les CTE fonctionnaient bien dans les Hautes-Alpes, les abus auxquels il a pu mener dans d'autres contextes ont poussé le Ministère à abandonner ce dispositif et à le remplacer par les CAD. Or les changements dans le dispositif national de la politique agri-environnementale, modifient complètement l'intérêt de telles mesures dans le contexte alpin. En effet cette évolution implique trois limites majeures :

- D'abord, les CAD ne sont pas compatibles avec la prime à l'herbe. C'est-à-dire qu'un exploitant bénéficiant déjà de la prime à l'herbe ne peut contractualiser de CAD. Or, même si la prime à l'herbe est plafonnée à 4 500 euros, pour en bénéficier, l'éleveur doit justifier seulement du gardiennage de son troupeau. Alors que pour signer un CAD, l'éleveur doit

---

<sup>141</sup> D'ailleurs, cette étude de cas montre les limites des ressources propres aux équipes des Parcs nationaux. En effet, le Parc n'a pas les moyens de faire l'évaluation de ses propres programmes agri-environnementaux. De même, ses capacités à financer les mesures agri-environnementales sont faibles (deux contrats à hauteur de 15 000 euros/an).

avoir mis en place un plan de gestion de ses pâturages qui, même s'il apporte un bénéfice pastoral, est considéré bien souvent comme une contrainte par l'éleveur.

- Ensuite, les montants maximums des CAD sont plafonnés à 5 500 euros par an, ce qui ne les rend pas plus rentables que la prime à l'herbe. D'autant que les CAD ne permettent plus d'articuler projet de développement de l'exploitation (volet économique) et intégration des enjeux environnementaux comme le faisaient les CTE.
- Enfin, le nombre de mesures pouvant être contractualisées est limité à trois pour un territoire donné, avec un nombre limité de modalités pour chaque mesure. Or, nous l'avons vu pour le cas des MAE des Ecrins, c'est toute une panoplie de mesures qui avait été mises en œuvre permettant de la sorte de couvrir plusieurs enjeux environnementaux sur des surfaces relativement importantes. De plus, l'intégration de "dispositions particulières" aux mesures contractualisables avait également autorisé la signature d'un plus grand nombre de contrats.

Ainsi, en 2004, l'équipe du Parc était toujours à la recherche d'une solution pour prendre le relais des CTE. Mais aucune solution satisfaisante n'avait encore été trouvée (Parc national des Ecrins 2005b).

Cette dépendance des EGAP vis-à-vis de ressources externes est une de leur principale limite, notamment sur le volet agri-environnemental. En effet, les EGAP n'ayant quasiment jamais la maîtrise foncière des terrains agricoles, leur action se joue principalement sur un mode contractuel. Ceci demande donc à la fois des moyens importants pour réaliser diagnostics pastoraux et plans de gestion de pâturage et financer les contrats agri-environnementaux. Or, comme nous venons de le voir, les EGAP n'ayant pas les moyens de cette politique, ils dépendent des financements agricoles nationaux et européens pour la mettre en œuvre. Elles se trouvent donc fragilisées par cette dépendance<sup>142</sup>.

### **Conclusion :**

Le contexte éco-politique propice des Hautes-Alpes et dans une moindre mesure de l'Isère, a favorisé la mise en place d'une large gamme d'action par l'EGAP des Ecrins. Cet exemple nous a permis de voir que la territorialisation de l'EGAP lui permettait d'avoir une action allant de la

---

<sup>142</sup> Une dernière incompatibilité, structurelle à la filière pastorale, limite la capacité des EGAP à passer des contrats. Il s'agit de l'aspect informel des certains baux pastoraux (baux oraux, pâturage sans demande d'autorisation à leurs propriétaires) qui ne permettent pas à certains éleveurs de justifier d'un droit d'usage pluriannuel de la ressource fourragère, indispensable à la contractualisation de MAE. Ce problème est semble-t-il général à la filière pastorale. Il est considéré par Milian comme une limite importante à la mise en œuvre des contrats Natura 2000 dans les Pyrénées (Milian 2003a).

négociation des choix politiques à l'échelle départementale aux négociations concrètes de terrain. Cette capacité d'action découle à la fois de l'institutionnalisation d'un équilibre entre les intérêts sectoriels au sein de l'EGAP et de la perméabilité des frontières organisationnelles. Cet exemple nous a également permis de voir quels ont été les mécanismes d'intégration de la problématique de conservation du tétras-lyre dans les différentes filières de ce Département.

Les limites principales de l'action de l'EGAP des Ecrins sur cette thématique sont de deux ordres : 1) le rapport de force défavorable avec les gestionnaires de stations de ski, ce qui entraîne que l'action de l'équipe de gestion est limitée à une stratégie d'atténuation des impacts des remontées mécaniques et 2) la dépendance de l'EGAP vis-à-vis des financements agri-environnementaux nationaux a conduit sa politique pastorale dans une impasse.

Dans notre prochaine étude de cas, sur l'EGAP de la Vanoise, nous allons analyser l'action d'une EGAP dans un contexte éco-politique moins favorable, où les rapports de force entre le secteur environnemental et les autres filières sont beaucoup plus marqués en défaveur de celui-ci.

### **3.2 L'équipe de gestion du Parc national de la Vanoise : une implication difficile dans un contexte où les différentes filières sont peu intéressées à la conservation du tétras-lyre.**

L'étude de cas de la stratégie de l'EGAP de la Vanoise dans la conservation du tétras-lyre nous permettra de montrer que, si celle-ci s'est impliquée de longue date sur cette thématique, son action est restée principalement cantonnée à la compréhension et l'atténuation des impacts engendrés par le développement des stations de ski. Dans un contexte difficile d'interaction avec les filières touristiques, pastorales et forestières, l'action de l'EGAP s'est ensuite principalement portée sur la conservation du lagopède alpin. Nous essayerons donc de mieux comprendre les éléments de contexte qui permettent d'expliquer les difficultés rencontrées par les agents de la Vanoise. La comparaison avec le cas des Ecrins devrait pouvoir nous permettre de mieux comprendre les limites de l'action des EGAP dans un contexte où les rapports de force sont en défaveur des acteurs d'environnement.

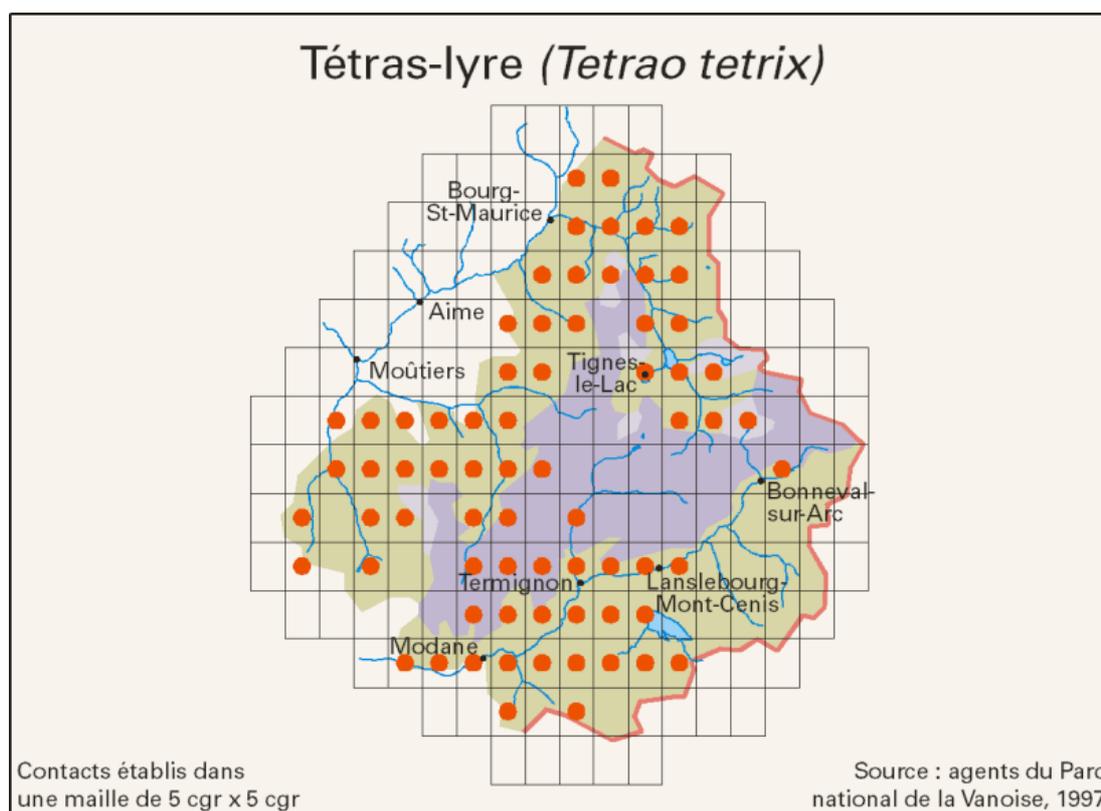
Le problème de gestion de la conservation du tétras-lyre à l'échelle du Parc national de la Vanoise.

### **La population de tétras du massif de la Vanoise :**

La Savoie est un des Départements les plus riches en densité de tétras, puisqu'il regroupe environ 34 % de la population nationale et couvre environ 19 % de son habitat.

Le massif de la Vanoise est délimité au nord par la vallée de la Tarentaise et au sud par la vallée de la Maurienne. Le domaine vital du tétras-lyre est en superficie deux fois inférieur en Maurienne (256 km<sup>2</sup>) qu'en Tarentaise (484 km<sup>2</sup>).

En Vanoise, le domaine vital du tétras-lyre s'étend entre 1400 et 2300 mètres. Il est donc situé essentiellement en zone périphérique du Parc. La zone centrale, située le plus souvent au-dessus de 2000 mètres assure donc peu sa sauvegarde, notamment vis-à-vis des impacts des stations de ski (Ministère de l'Ecologie et du Développement durable 1999a).



**Carte 23 : Présence du tétras-lyre dans le Parc national de la Vanoise.**

L'équipe du Parc participe au suivi des effectifs de tétras sur trois unités naturelles en Tarentaise, où une unité supplémentaire est décomptée par la FDC 73. Selon les méthodes de comptage utilisées, la population de mâles est estimée dans cette vallée dans une fourchette allant de 380 à

430 mâles, soit une densité comprise entre 0,78 et 0,88 coq / km<sup>2</sup>. En Maurienne, une seule unité est dénombrée par la FDC 73. Mais celle-ci est forte (1,7 coq/km<sup>2</sup>), ce qui pourrait laisser supposer que la densité est forte sur toute la Maurienne (Mission Faune - Parc National de la Vanoise 1999).

Le Parc mène des opérations de comptage annuelles depuis 1980 avec la collaboration du Groupe Ornithologique Savoyard, de l'ONF et de l'ONC ; depuis 1987 ces opérations de comptages se font tous les trois ans. Ces comptages ont concerné notamment la zone périphérique du Parc, de Tignes jusqu'à la Plagne, soit un secteur de 12 000 ha. Ce suivi a permis de montrer l'impact des stations de sport d'hiver sur la population de tétras-lyre. Pour les stations anciennes, aucune véritable reprise de la dynamique des populations ne se manifeste, avec un seuil stable autour de 0,5 coq/km<sup>2</sup>. Ces secteurs fonctionnent sans doute comme des puits alimentés par des secteurs non aménagés à densité forte (de 1 à 2 coqs / km<sup>2</sup>). Cette situation fait dire à la mission faune du Parc de la Vanoise que : « en définitive, l'avenir du tétras-lyre reste préoccupant. L'effet néfaste des stations de sport d'hiver (La Plagne, les Arcs) est indéniable, mais d'autres facteurs, sur des zones non aménagées (Peisey, rive gauche de Sainte Foy) peuvent jouer également : ski hors piste, mauvaises conditions de reproduction, chasse » (idem, p. 39). Lors de nos entretiens, les acteurs interviewés considéraient de manière unanime la reprise de la dynamique d'extension des stations comme la principale menace sur cette population, comme en témoigne par exemple les propos de cet agent du Parc de la Vanoise : « *La plus grosse menace, ce sont les extensions de stations de ski, qui concurrencent les sites d'hivernage des coqs, surtout les tétras-lyre qui se trouvent préférentiellement en versant nord. Les bons niveaux d'enneigement de ces dernières années, ont relancé les dynamiques d'extension des stations. C'est la course aux liaisons inter stations pour pouvoir revendiquer le plus grand domaine skiable possible. De plus, avec le développement des pratiques hors-piste, les pisteurs sécurisent les versants non équipés à la dynamite* ».

#### Le contexte éco-politique de la Savoie :

Le massif de la Vanoise est marqué par un important déséquilibre entre la vallée de la Tarentaise, à vocation touristique de sport d'hiver, et la vallée de la Maurienne, à vocation pastorale et à un tourisme plus équilibré entre été et hiver. Ce massif compte une vingtaine de stations de sport d'hiver, construites dans la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Les stations sont d'abord intégrées aux habitations anciennes (Val d'Isère, Pralognan). Puis sur l'initiative de la Région, une seconde génération de stations apparaît, créées au niveau des alpages ex nihilo, elles proposent des capacités d'accueil bien supérieures (Courchevel, Méribel). A partir des années soixante, le plan

neige lancé par l'Etat (1965 à 1975) permet de construire une troisième génération de stations très intégrées et bénéficiant d'importants investissements (La Plagne, les Ménuires, Val Thorens, les Arcs). Les six plus grosses stations comptent à elles seules plus de 165 000 lits pour une population résidente de 15 500 habitants. Les aménagements intensifs réalisés à la périphérie du Parc ont réalisé un véritable encerclement, sur son versant nord, puisque la Tarentaise concentre 91 % de l'offre.



**Carte 24: Les stations de sports d'hiver en Vanoise** (source Atlas du Parc national de la Vanoise).

La pression exercée sur le Parc par la filière touristique hivernale est très forte. L'affaire de la Vanoise qui opposa promoteurs et élus qui voulaient construire une station entre Val-Thorens et Modane, en zone centrale du Parc, et les défenseurs de la nature qui voulaient défendre l'intégrité du Parc national, est l'événement le plus connu des conflits entre stations et Parc national.

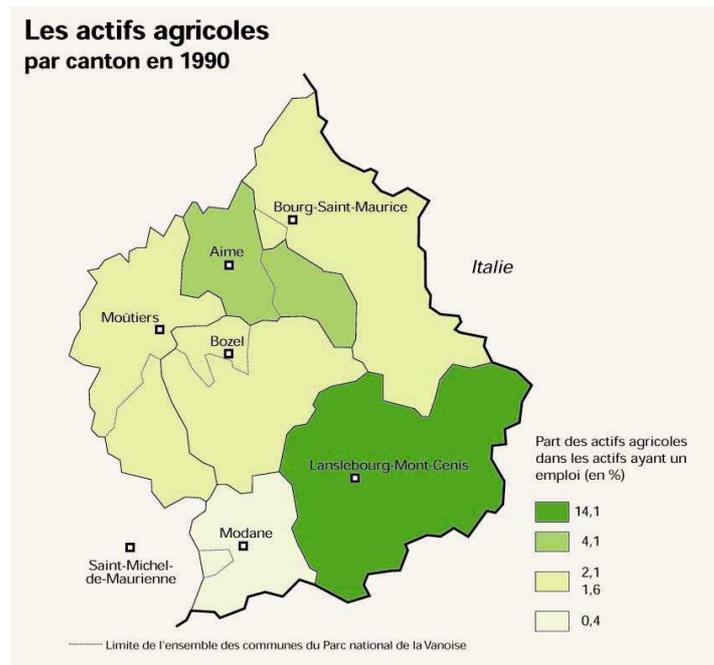
Cependant, les conflits ont perduré, comme l'a prouvé le déclassement récent de la Réserve naturelle de l'Iseran sur le domaine skiable de Val d'Isère, où des remontées mécaniques avaient été construites. Ainsi, le dialogue entre l'équipe du Parc et les gestionnaires de stations de sport d'hiver est difficile (Laslaz 2003).

Plus récemment, le tourisme d'été a connu un développement important, même si la fréquentation estivale reste très en deçà de la fréquentation hivernale. Ainsi, les Communes-stations voulant rentabiliser leurs investissements ont entrepris de développer l'offre d'activités d'été (canyoning, escalade, etc.), la Vanoise leur offrant un cadre attractif.

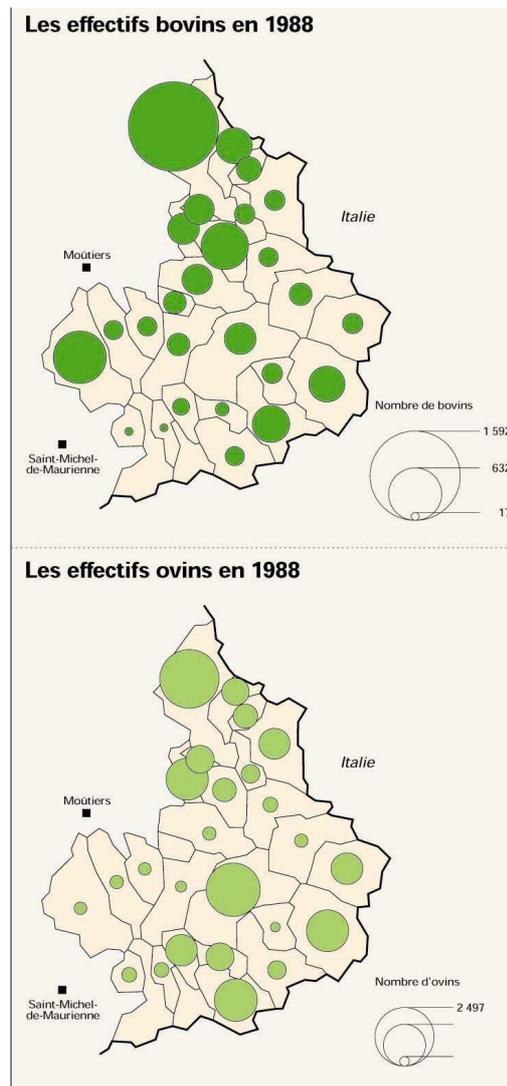
L'activité agricole reste un élément important de l'économie locale, notamment par l'importance de son emprise territoriale, même dans les cantons orientés vers les grandes stations de ski. Elle est plus marquée en Haute Maurienne et très faible autour de Modane, bourg depuis longtemps tourné vers l'industrie et les services liés à l'activité de frontière. Si, à la moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, le déclin de l'agriculture avait été l'une des raisons de la création du Parc, celle-ci a su tirer profit du secteur touristique pour assurer sa pérennité. Ainsi, si le nombre d'exploitations a fortement chuté dans les années 1970, la situation s'est ensuite globalement stabilisée dans les années 1980 même si cette consolidation masque des situations très contrastées pour les plus petites Communes (fortes augmentations et fortes diminutions). La pyramide des âges des chefs d'exploitation s'est rééquilibrée. Enfin, deux éléments plus particulièrement semblent des facteurs d'explication de la bonne santé de la filière agricole en Savoie. Premièrement, l'un des éléments marquants de l'agriculture de la Vanoise est la production du Beaufort. Cette production se traduit par la très large part de l'élevage bovin, qui domine plus encore l'activité en Tarentaise qu'en Maurienne. On retrouve ici encore la différence entre les deux vallées.

La Tarentaise est dominée par des gros élevages d'une centaine de vaches laitières, alors que la Maurienne se distingue par des troupeaux de plus faibles effectifs et une plus grande part relative de l'élevage ovin viande. C'est donc en Tarentaise qu'on trouve l'essentiel de la production de Beaufort. Les productions fermières de Maurienne sont soit la tomme de Savoie, soit des produits très spécifiques comme le bleu de Termignon. Dans ce dernier cas, l'élaboration du fromage est liée au mélange du caillé de plusieurs traites du même éleveur, et non au système du fruit commun du regroupement des troupeaux, comme il existe en Tarentaise. Ce fromage est donc le fruit d'un système de production très individuel (Ministère de l'Ecologie et du Développement durable 1999a). Cette caractéristique de l'élevage laitier de Maurienne explique, selon les acteurs que nous avons interrogés, les difficultés rencontrées par les politiques de développement pastoral (groupements pastoraux, associations foncières pastorales) et les relations parfois

difficiles entre l'équipe du Parc et les agriculteurs qui ne « *veulent pas se laisser imposer des décisions* ».



**Carte 25: Actifs agricoles par canton en Vanoise (1990)**, source Atlas du Parc national de la Vanoise.

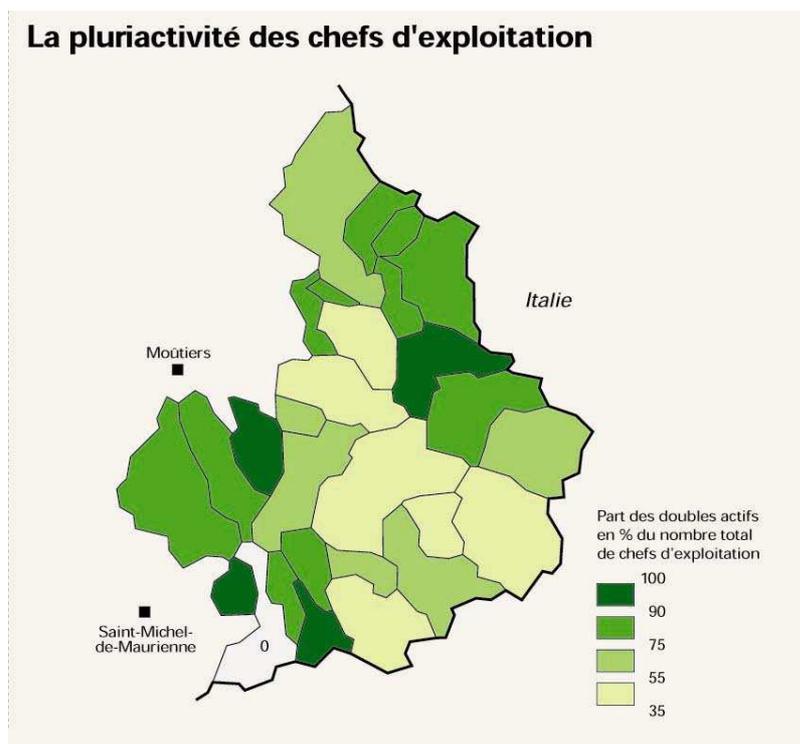


**Carte 26: Effectifs bovins et ovins en Vanoise (source idem).**

Le deuxième élément marquant de l'agriculture de la Vanoise est l'importance de la double activité. Ainsi, le taux de double activité n'est jamais inférieur à 35 % dans une Commune et peut, dans les petites Communes, monter à 100 %. Les interférences entre filière touristique et filière agricole sont donc favorables au maintien de l'agriculture : offre de salaires d'appoint, maintien des jeunes dans les Communes (ce qui leur permet d'attendre les conditions favorables pour la reprise de l'exploitation familiale), agri-tourisme (accueil à la ferme, gîte).

Elevages ovins et bovins sont marqués par les mouvements des animaux. Ainsi, si la transhumance ovine n'est pas aussi marquée que pour les Départements sud alpins, elle peut compléter les effectifs communaux pour l'estive sur des Communes comme Modane ou Saint-Martin de Belleville. Pour les bovins, certains éleveurs complètent leur troupeau durant l'estive en louant des vaches laitières, venues des basses vallées ou de l'Italie, pour les cent jours de

l'estive. Cela leur permet d'exploiter au mieux la pousse d'herbe d'été, sans augmenter les charges de structure l'hiver (production locale de foin faible, coût important de la place en vacherie, contraintes dues à la double activité hivernale), surtout que le lait d'alpage est mieux rémunéré que le lait d'hiver (le Beaufort d'été a une meilleure qualité gustative que celui d'hiver).



**Carte 27: Pluriactivité des chefs d'exploitation agricole en Vanoise (source idem).**

Du fait de sa relative force, il semble que la filière pastorale de la Vanoise soit globalement peu intéressée par ce que pourrait lui apporter une collaboration avec l'équipe du Parc de la Vanoise. D'une part, les primes des mesures agri-environnementales ne sont pas assez importantes pour intéresser réellement les éleveurs. D'autre part, les relations sont parfois tendues entre l'équipe du Parc et les éleveurs pâturant en zone centrale, en ce qui concerne la construction de pistes carrossables, de bâtiments d'élevage, l'épandage de lisier ou les rejets de lactosérum des vacheries dans les cours d'eau de montagne.

Ainsi, comme le résume ces propos d'un agent de la direction du Parc de la Vanoise, les relations entre l'équipe du Parc, les élus, les éleveurs et les gestionnaires de stations de ski ne sont pas forcément faciles : « *En Vanoise, beaucoup de Communes sont riches et misent sur un tourisme d'hiver de masse et sont donc assez peu enclines à prendre en compte le patrimoine naturel. Les*

*menaces sur le Parc sont le grignotage des espaces aux limites réglementaires, une pression forte des élus pour autoriser des bâtiments d'élevage et des pistes pastorales et les pratiques de certains sports ».*

Du fait de ces relations parfois difficiles entre le Parc et ses partenaires, les acteurs interrogés estiment que le Parc est longtemps resté centré sur la zone centrale, malgré l'objectif réaffirmé à plusieurs reprises dans les plans d'aménagement successifs d'ouvrir le Parc vers la zone périphérique<sup>143</sup>. La nomination de l'ancien Directeur du Parc national des Ecrins - Philippe Traub - à la direction du Parc de la Vanoise en 2002, après le succès rencontré par la politique de partenariat du Parc des Ecrins dans les années 1990, est sans doute à comprendre dans cette volonté d'ouverture vers la zone périphérique. Interrogé à ce propos, celui-ci nous confirmait les différences de contexte qui pouvaient exister entre Vanoise et Ecrins : *« Dans les Ecrins, les élus étaient beaucoup plus représentés, ils participaient plus aux conseils d'administration et même s'ils s'exprimaient parfois fortement, ils étaient assez favorables au travail du Parc. Ceci était dû en grande partie, au fait que le Président, un élu local, était d'accord avec les objectifs du Parc. Ils avaient également l'habitude de la concertation grâce à la Charte mise en place au milieu des années 1990. En Vanoise, avec la séparation due au zonage et des filières touristiques et agricoles plus riches, il y avait peu d'habitude de concertation ».* Ainsi, c'est bien le contexte éco-politique local parfois difficile, qui permet d'expliquer en grande partie la difficulté du Parc à travailler en zone périphérique.

#### Actions de l'EGAP de la Vanoise : suivi des populations et analyse des impacts des stations de ski sur les populations de tétras.

Nous l'avons vu, les premières actions du Parc ont consisté à mettre en place des comptages annuels dans les années 1980, afin d'apprécier l'impact des stations de sport d'hiver sur la population de tétras. Ces suivis sont menés en collaboration avec l'ONF, l'ONCFS et le Groupe ornithologique savoyard. Pour compléter ce travail, une thèse financée par le Ministère de l'Environnement a été montée par le Parc. Celle-ci a été menée par André Miquet entre 1984 et 1988 (Miquet 1989a) et a permis d'étudier l'impact des aménagements touristiques et de la

---

<sup>143</sup> 4<sup>ème</sup> programme d'aménagement (1991-1996), deuxième axe stratégique (sur 4) : Confirmer l'ouverture vers la zone périphérique.  
5<sup>ème</sup> programme d'aménagement (1997 – 2002), quatrième axe stratégique (sur 5) : S'orienter vers l'extérieur.  
6<sup>ème</sup> programme d'aménagement (2003-2009) : « L'action en zone périphérique, dans le sens d'un développement harmonieux, a été affiché à plusieurs reprises dans le passé, mais la difficulté tient à sa mise en œuvre, qui nécessite une volonté claire et un partenariat solide. Ainsi, dans le programme d'aménagement 1986-1990, était intégré un schéma d'orientation de la zone périphérique, élaboré par le commissaire à l'aménagement des Alpes du Nord, qui comportait 5 objectifs et 30 actions. Ce programme intéressant a fait l'objet d'une application limitée. Cela renforce l'idée d'envisager des objectifs assez ciblés et de développer un partenariat réel avec les collectivités, en bénéficiant de l'appui des services de l'Etat » (Parc national de la Vanoise 2003, p.5).

fréquentation induite sur la population de tétras de la station des Arcs. A cette occasion, des actions avaient été expérimentées pour limiter le dérangement des tétras en zone d'hivernage (panneaux d'information, filets de mise en défens des sites d'hivernage), pour recenser et visualiser les câbles dangereux. Cette thèse a ainsi abouti à l'élaboration d'un cahier technique pour diffuser des préconisations de gestion visant à sensibiliser les gestionnaires des espaces concernés ainsi que les professionnels de la montagne (Delmas et al. 1988). Cette thèse a donc permis de mettre en évidence que le facteur de destruction du milieu induit par les équipements pour la pratique du ski alpin est fort, de même que le dérangement des populations par le ski.

Le travail mené par le Parc dans les années 1980 a donc permis d'évaluer l'impact de la filière du tourisme de sport d'hiver sur la population de tétras et de proposer des mesures en vue de minimiser ces impacts. L'inventaire et la visualisation des câbles ont été largement repris par la suite dans les différents Départements alpins.

A partir de 1988, une fiche contact a été élaborée à partir d'un modèle testé dans le Parc national des Ecrins. Cette fiche permet de recueillir des informations sur l'éco-éthologie des quatre espèces de galliformes présentes sur le territoire du Parc. Elle alimente ensuite une base de données, permettant d'approfondir de la sorte la connaissance des comportements de ces espèces. Parallèlement, un groupe thématique « galliformes » a été mis en place pour animer ce programme sur le terrain et dynamiser les études sur ces espèces. La base Tétrras était riche de 843 fiches en 1999 (Mission Faune - Parc National de la Vanoise 1999).

Plus récemment, les réflexions stratégiques du Parc menées dans le cadre du programme d'aménagement 1997-2001 ont permis de hiérarchiser la responsabilité du Parc en matière de sauvegarde des quatre espèces de galliformes. Le domaine vital du lagopède étant situé essentiellement en zone centrale (1800 à 3000 mètres) et les différents Parcs nationaux alpins regroupant une part importante de la population française, celui-ci est désormais considéré comme " espèce majeure pour le Parc ". Le tétras-lyre, de par sa répartition en zone périphérique, est classé en espèce " à fort enjeu patrimonial ". L'action de l'EGAP de la Vanoise va donc se porter essentiellement sur le lagopède. André Miquet, après avoir mené des actions de comptage sur cette espèce depuis 1991, a bénéficié d'un financement du Parc sur la période 1997-2001. Ce financement a été relayé ensuite par le Ministère de l'Ecologie. Ces études ont servi à faire le suivi des populations de lagopède ainsi que des études éco-éthologiques (marquages des poules pour étudier leurs comportements, études sur les impacts de la fréquentation estivale et du pastoralisme). Elles avaient initialement aussi pour but de proposer des actions de gestion, mais

ce volet a été abandonné comme nous l'expliquait André Miquet : « *L'objectif de ces études étaient d'arriver à des recommandations de gestion. A l'origine, le projet avait donc un volet de gestion, mais celui-ci a été abandonné car le Parc a jugé cette action comme trop difficile. L'éleveur de la zone est contre le Parc à cause d'un contentieux sur une piste carrossable. Globalement au niveau du Parc, ils ont renoncé au débat sur l'agriculture* ».

Enfin, à partir de 1997, un programme d'inventaire des câbles les plus meurtriers a été entrepris en Tarentaise avec pour finalité de participer à leur visualisation, en partenariat avec les stations de ski concernées et l'OGM. Le programme d'inventaire est aujourd'hui terminé et l'équipe du Parc réalise une mise à jour régulière de cette enquête vis-à-vis des nouvelles remontées mécaniques. Cet inventaire avait permis de mettre en évidence une quarantaine de câbles dangereux. En 2003, 33 remontées mécaniques avaient bénéficié du programme de visualisation dans une dizaine de stations. Comme dans les Ecrins, le programme a été stoppé en 2004 à cause des problèmes de dégradation rapide constatés sur le matériel de visualisation mis en place.

Le bilan historique de l'action de l'EGAP de la Vanoise en faveur de la conservation du tétras-lyre, montre, d'un côté, une implication précoce du Parc sur l'étude des impacts du développement des stations de sport d'hiver sur ces oiseaux et, de l'autre, les difficultés rencontrées par celle-ci pour travailler en partenariat avec les éleveurs ou les acteurs du tourisme. A ce titre, le recentrage de l'action du Parc sur le lagopède à partir du milieu des années 1990 met clairement en évidence la difficulté à collaborer avec les différentes activités hors de la zone centrale.

#### Qui décide(nt) de la stratégie de conservation des tétras-lyre ?

Nos entretiens ne nous ont pas permis de faire une analyse très approfondie du processus de décision de la stratégie de l'équipe du Parc à l'égard de la conservation du tétras-lyre. Cependant il nous semble que l'objectif de conservation du tétras progressivement n'a plus été considéré comme une priorité par la direction du Parc, alors que cette espèce était encore considérée comme importante par les agents du Parc. Plusieurs éléments permettent de mettre en évidence cette baisse d'intérêt :

- tout d'abord, l'analyse historique, qui a montré un effort important du Parc sur la connaissance de la population de tétras durant la décennie 1980. Puis, les moyens ont été portés plus particulièrement vers le lagopède alpin à partir du milieu des années 1990.

- ensuite, dans le plan d'aménagement 2003-2009 du PNV, le tétras n'apparaît pas comme une espèce prioritaire, puisque deux espèces d'oiseaux sont considérées comme majeures pour le Parc : le gypaète barbu et le lagopède alpin,
- de plus, la préservation des milieux favorables au tétras-lyre n'est pas considérée par le Parc comme un des objectifs prioritaires à prendre en compte dans la mise en œuvre des mesures agri-environnementales (même si cet enjeu apparaît). En effet, les trois milieux jugés les plus prioritaires au regard de leur conservation et des risques existants sont les zones humides, les pelouses steppiques<sup>144</sup> et les prairies de fauche montagnardes.
- Enfin les propos de cet agent semblent corroborer cette vision d'un moindre intérêt d'une partie de l'équipe du parc : « *Le Parc a eu du mal à sortir de la zone périphérique, pour agir sur le pastoralisme et orienter ses effets sur les populations de tétras. Les Chargés de mission pastoralisme et patrimoine n'ont jamais accroché avec la thématique tétras. On n'a pas pu expérimenter ni évaluer des actions de gestion concrètes sur le pâturage* ».

#### Intégration de l'enjeu de conservation du tétras-lyre dans les différentes filières de la Vanoise.

##### **La difficile implication des éleveurs bovins et ovins dans les mesures agri-environnementales.**

Nous avons vu dans l'étude du contexte éco-politique de la Vanoise, que les relations entre l'équipe du Parc et la profession agricole étaient parfois difficiles. En Tarentaise, les conflits avec les éleveurs bovins concernent les projets d'aménagement des alpages en zone centrale, puisque les travaux sont soumis à l'autorisation du Directeur du Parc. Le dossier du demandeur pour la réalisation de ces travaux comprend 9 pièces à fournir et le délai de délivrance des autorisations peut prendre de 6 mois à deux ans. La lourdeur administrative peut expliquer que certains travaux soient réalisés sans permis. Ainsi, en 1999, 25 travaux sans permis ont été déférés devant la justice (Laslaz 2005b). De plus, les acteurs interrogés jugent que les éleveurs sont globalement peu intéressés par les mesures agri-environnementales, comme le montre par exemple ces mots d'un agent de l'ONCFS : « *Dans la Vanoise, les éleveurs bovins sont peu intéressés par les mesures agri-environnementales. Avec la production de Beaufort, ils valorisent mieux leur production. C'est un élevage plus riche que dans les Alpes du Sud. Pour eux, les primes agri-environnementales ne représentent pas un complément de revenu incitatif* ». Enfin, la forte

---

<sup>144</sup>

Les pelouses steppiques sont des pelouses sèches d'un type particulier, dont l'aire de répartition en France est très limitée. On les rencontre presque exclusivement dans le Haut-Briançonnais, le Queyras et la vallée de la Maurienne. Elles ne subsistent plus en Tarentaise que par lambeaux.

proportion de double activité, apporte bien souvent un complément de revenu bien supérieur à ce qu'un éleveur peut espérer obtenir par la contractualisation de MAE.

Concernant les troupeaux ovins de la Haute Maurienne, nous avons vu que les systèmes d'exploitation ovins étaient très individualisés (à l'exemple de la production de bleu de Termignon). Selon les acteurs interrogés, cette caractéristique de l'élevage ovin laitier local rend difficile une action pastorale en faveur de l'ouverture des milieux ou le report de pâturage, comme nous l'expliquait cet ingénieur pastoral : *« A mon avis, le pastoralisme est bon pour les tétras-lyre. Il faut seulement retarder la montée des troupeaux de 2 à 4 semaines. Pour cela, il faut trouver des alpages intermédiaires. Or l'exploitation de ces pâturages demanderait de s'organiser en associations foncières pastorales. Mais cette action est très difficile à mettre en œuvre dans la vallée de la Haute Maurienne, car propriétaires et éleveurs sont très individualistes ».*

Dans ce contexte particulier de l'agriculture de la Vanoise, il semble que le Parc ait eu du mal à faire accepter la mise en place de plans de pâturage, comme nous l'expliquait cet agent du Parc : *« On a de grandes difficultés au niveau des évolutions des pratiques de gestion pastorales, par exemple pour la mise en place des plans de gestion pastoraux. Il y a eu une grande frilosité de la direction pour faire pression sur les agriculteurs. Un exemple symptomatique : la direction a censuré l'édition d'un document où il était fait mention du constat d'une destruction de nichée de lagopède par un troupeau ovin. Or sans ces plans de pâturage, il est encore plus difficile de mettre en place des mesures de gestion ».*

Au final, même si une OLAE Maurienne a été mise en place, très peu de contrats prenant en compte la problématique tétras-lyre ont été signés. Les mesures de mises en défens mises en place dans le Val d'Arly et la Maurienne ont porté au total sur 73 ha (soit dix fois moins que les surfaces contractualisées dans les Ecrins).

Cependant, des deux côtés, des signes d'ouverture sont en cours. Ainsi, au sein du Parc, un Chargé de mission agricole a été embauché à la fin des années 1990 et une convention avec la Chambre d'agriculture a été signée en 2000. Le programme d'aménagement du Parc 2003-2009, semble montrer les signes d'un partenariat accru. Il est ainsi prévu l'élaboration d'un schéma des

alpages en partenariat avec la Chambre d'agriculture<sup>145</sup>. La mise en application du schéma sera accompagnée par des diagnostics pastoraux, et des plans de gestion pastoraux, qui intégreront les contributions techniques, financières et réglementaires du Parc. Pour assurer l'implication de la profession agricole, une animation sera menée pour monter des groupes de travail sur la définition des cahiers des charges des différents outils (diagnostics pastoraux, plans de gestion pâturages, CAD, etc.).

Mais, comme nous l'avons vu, ces mesures ne devraient pas forcément concerner beaucoup la conservation du tétras, puisque l'espèce et ses habitats de prédilection ne sont pas jugés comme un objectif prioritaire du Parc. De plus, comme nous l'avons vu pour le cas des Ecrins, le fait que les CAD ne soient pas compatibles avec la prime à l'herbe devrait limiter leur intérêt, notamment pour les éleveurs bovins.

### **Une intégration marginale de l'enjeu de conservation des galliformes par les gestionnaires de station de sports d'hiver.**

Nous l'avons vu, les relations entre l'EGAP du Parc et les gestionnaires de stations de ski sont tendues du fait des conflits récurrents à propos de la volonté d'extension des stations ou la pratique du ski hors piste en limite ou en zone centrale.

Ainsi, les agents du Parc n'ont pas vraiment réussi à intéresser les gestionnaires de stations à l'enjeu de conservation des galliformes. L'action du Parc a donc consisté d'abord à mettre en évidence l'impact des aménagements touristiques et de la pratique du ski sur la population de tétras. Ensuite, comme cela a été le cas dans les Ecrins, la stratégie choisie a consisté à impliquer des agents intéressés au sein des services de gestion des remontées mécaniques afin de faire l'inventaire et de visualiser les câbles dangereux pour les oiseaux de montagne.

Dans un rapport de force très défavorable entre ces deux filières, le Parc joue donc quatre rôles pour faire intégrer cet enjeu environnemental :

- un rôle important de protection active<sup>146</sup> par l'interdiction de construction d'aménagement lourd en zone centrale,

---

<sup>145</sup> Le schéma d'alpage doit comporter les éléments suivants : 1) une typologie agricole de l'espace Parc, 2) une carte des secteurs prioritaires d'intervention du Parc, 3) la définition de préconisations générales pour une agriculture durable en matière de gestion pastorale et d'équipements.

<sup>146</sup> Devant la pression exercée par certains aménageurs, le rôle de protection offert par la réglementation du Parc ne peut être considéré comme passif (comme c'est souvent le cas), c'est une lutte active que mène les agents du Parc pour contenir cette pression !

- un rôle à la marge d'atténuation de l'impact des remontées mécaniques sur les populations d'oiseaux,
- un rôle de porter à connaissance (localisation des populations, mesures d'atténuation, préconisations de gestion, mesures de compensation),
- un rôle d'expertise dans l'évaluation des études d'impacts accompagnant les nouveaux aménagements. Mais là encore, le poids du Parc est faible, comme le montre cet extrait d'entretien avec un agent de la direction du Parc : *« La plus grosse menace pour les tétras, ce sont les extensions de stations de ski. Le problème c'est l'absence de véritable études d'impact dans la procédure d'Unité Touristique Nouvelle. On ne peut que négocier des mesures compensatoires. Mais celles-ci ne concernent ni les mêmes milieux, ni les mêmes espèces. Le Parc ne peut donner qu'un avis réservé, car on n'a pas vraiment d'argument contre ce type de construction. Le rapport de force est trop en notre défaveur. Les stations font du chantage à l'emploi. Notre politique, c'est que si on donnait un avis négatif, cela reviendrait à marginaliser le Parc encore plus. Si on fait le bilan, on n'a pas de moyen à déployer face à la menace de ces extensions. Alors on essaye d'agir sur la fréquentation et sur le pastoralisme. Mais là encore c'est problématique, quel est l'impact réel des troupeaux sur les populations par rapport à celui des stations de ski ? ».*

### **La forte implication des chasseurs sur l'enjeu de conservation du tétras-lyre.**

Les chasseurs de Savoie se sont fortement impliqués dans la conservation du tétras-lyre. Cette mobilisation est venue des chasseurs eux-mêmes et de leur fédération départementale. Ainsi, la FDC 73 est un des partenaires de l'OGM le plus actif dans le suivi de cet oiseau. Elle réalise le suivi de tendance des effectifs sur quatre sites, et le suivi de reproduction sur 15 sites (Observatoire des galliformes de montagne, 2002) ! L'exemple de la création d'un groupement d'intérêt cynégétique tétras-lyre en 1991, sur 14 Communes du Val d'Arly (à cheval sur la Savoie et la Haute-Savoie), montre l'intérêt porté par les chasseurs locaux à cette espèce. Cette forte mobilisation s'explique, selon un technicien de la FDC 73 : *« parce que le tétras est une espèce à forte valeur patrimoniale. En Savoie, la pression de chasse sur cette espèce est faible. Par exemple, les tableaux de chasse ne sont réalisés qu'à 50 %. C'est essentiellement une chasse de spécialistes, qui sont parfois extérieurs au Département. La protection de cette espèce ne se fait donc pas pour sa valeur de chasse, mais pour sa valeur patrimoniale ».* Ainsi, l'espèce est en plan de chasse depuis 2002.

La fédération a mis en place plusieurs actions de débroussaillage, principalement dans les Préalpes (Bauges, Aravis, Belledonne) où la déprise pastorale est plus forte. Ces actions de débroussaillage ont porté sur 80 ha de rhodoraie et 120 ha d'aulnaie (FDC 73, com. pers.).

Les relations entre la Fédération de chasse et l'équipe du Parc se font essentiellement sur les suivis de populations en zone périphérique du Parc.

### **L'implication de l'ONF 73 dans la conservation du tétras-lyre.**

Nos entretiens ne nous ont pas permis d'évaluer l'implication des services de l'ONF 73 dans la conservation du tétras-lyre.

Cependant, les éléments que nous avons pu rassembler tendent à montrer que s'il y a eu implication, ce n'est pas par une collaboration avec l'équipe du Parc. En effet, ces deux organismes semblent avoir des relations assez conflictuelles, même si une collaboration est en place pour le suivi de l'unité naturelle des Arcs auquel participe l'ONF (une partie de l'unité est classée en terrain soumis au régime forestier). Un agent du Parc nous exprimait ces tensions : *« Les relations avec l'ONF sont tellement problématiques, que le conseil scientifique a décidé d'établir une convention de partenariat entre le Parc et l'ONF »*.

### **Conclusion :**

Les outils d'analyse élaborés dans le chapitre précédent nous ont permis de mieux comprendre les évolutions de la stratégie de l'EGAP du Parc de la Vanoise pour participer à la conservation du tétras-lyre. Ainsi, malgré une implication précoce dans l'étude des impacts induits par le développement des stations de sport d'hiver, l'action du Parc s'est par la suite progressivement recentrée sur le lagopède alpin. Ce recentrage traduit les difficultés de l'acteur d'environnement territorialisé à peser dans le jeu d'acteur local lorsque les rapports de force entre les filières (ici tourisme hivernal et pastoralisme) sont en sa défaveur.

Or, le fait qu'une équipe de Parc national concentre son action sur la zone centrale est souvent considéré comme un signe de fermeture, voire de son incapacité à sortir d'une vision sanctuarisée de la nature. Cette étude de cas suggère plutôt une interprétation inverse. Ce mouvement peut aussi être analysé comme un retour de l'EGAP sur le territoire où elle tire sa légitimité dans un contexte où les diverses tentatives d'ouverture n'ont pas été des succès du fait de la résistance des différentes filières (stations de ski, pastorale et foresterie) à l'intégration des préoccupations environnementales portées par l'équipe du Parc. Sur un problème d'environnement comme le

tétras-lyre en Vanoise, les solutions ne sont que rarement du type gagnant-gagnant<sup>147</sup>. Ainsi, avec l'arrivée de l'ancien Directeur des Ecrins à la tête de la Vanoise en 2002, l'équipe du Parc a recentré ses actions sur la zone centrale, mais elle a aussi commencé à poser les jalons pour un partenariat accru, en commençant par la zone centrale. Ainsi, le nouveau Directeur a repris dans le programme d'aménagement 2003-2009, la stratégie d'institutionnalisation de la concertation qui avait fait le succès du Parc des Ecrins. A l'heure de notre terrain, les partenariats étaient encore largement en cours de négociation et de mise en oeuvre. Mais leur étude future devrait fournir des éléments intéressants de comparaison de l'application d'une même stratégie dans des contextes départementaux différents.

Pour terminer notre analyse, le cas de la Vanoise nous inspire une dernière conclusion. La qualité de l'expertise environnementale du Parc et son appartenance au territoire lui permettent de donner son avis sur les études d'impact des travaux d'aménagement des stations de ski. Mais dans des rapports de force entre filières très déséquilibrés, l'écoute de la préoccupation environnementale ne peut venir que du décideur public, le Préfet par exemple pour les UTN. C'est à lui que revient le rôle d'accorder, dans les processus de décision, une plus grande écoute à ce qu'ont à dire les acteurs d'environnement.

### **3.3 Le rôle de l'EGAP du Mercantour dans la conservation du tétras-lyre : surveillance du statut de conservation d'une population faiblement menacée.**

Notre troisième et dernière étude de terrain portera sur l'action de l'EGAP du Mercantour en faveur de la conservation du tétras-lyre. Nous verrons d'abord que, contrairement aux deux précédents cas, il n'y a pas pour l'instant de menace forte qui s'exerce sur la population de tétras du Mercantour. De plus, comme nous l'avons déjà largement étudié dans le chapitre précédent, les difficultés propres à la filière pastorale départementale et la crise engendrée par le retour du loup y ont fortement retardé la mise en oeuvre d'une politique agri-environnementale. Ainsi, l'action de l'équipe du Parc s'est essentiellement orientée vers le suivi de ces oiseaux et l'analyse des impacts potentiels des activités humaines. Enfin, en ce qui concerne les autres acteurs

---

<sup>147</sup> Pour les gestionnaires de stations de ski, la prise en compte de la problématique tétras risque de rentrer directement en concurrence avec le développement de leur domaine skiable. Pour les acteurs pastoraux, ceux-ci sont déjà en tension avec le Parc au sujet de la prise en compte de l'environnement dans les équipements d'exploitation (pistes, bâtiments). Intégrer l'enjeu galliforme reviendrait pour eux à accepter à la fois de mettre en place un plan de pâturage mais aussi intégrer des modifications dans leur gestion des pâturages. Tout cela pour un gain faible en terme de complément de revenus.

départementaux intéressés par la conservation du tétras, leur action porte majoritairement sur un autre massif, le Cheiron, où la dégradation du statut de conservation de l'espèce est jugée beaucoup plus préoccupante.

#### Problème de gestion de la conservation du tétras-lyre dans le massif du Mercantour :

Le problème de gestion posé par la conservation du tétras-lyre dans le massif du Mercantour est moins préoccupant que ceux des deux autres exemples déjà traités. En effet, la tendance des effectifs est stable sur les différents sites de référence du Mercantour, avec des densités relativement importantes de mâle (entre 1 et 3 coqs / km<sup>2</sup>, selon les secteurs considérés). De plus une partie importante de l'habitat potentiel du tétras-lyre se trouve en zone centrale du Parc, et se voit donc protégée des impacts dus aux stations de sports d'hiver. Globalement la situation du tétras-lyre dans le massif du Mercantour est jugée comme favorable, comme le montre ces extraits de nos entretiens :

- avec un agent de l'ONCFS : *« Les populations de tétras sont stables dans le Département, sauf dans les pré Alpes grassoises »*,
- et un technicien de la FDC 06 : *« Pour le massif du Mercantour, le relief étant beaucoup plus accidenté, la faune est généralement mieux protégée. Ainsi, les différentes espèces de galliformes résistent bien sur ce massif. Les différents sites de référence du Parc montrent que les populations sont stables »*.

Malgré tout, pour l'équipe du Parc, les activités humaines peuvent représenter une menace à terme pour ces oiseaux : *« La fréquentation hivernale (avec le développement des randonnées en raquette), la pression de chasse dans certaines Communes, le brûlage dirigé mené par l'ONF (lutte contre les incendies) et le surpâturage représentent les principales menaces à l'échelle du massif »*.

Contrairement aux deux autres cas étudiés, l'impact des stations de sport d'hiver sur les écosystèmes est beaucoup moins prégnant, avec uniquement quelques stations d'intérêt régional (la plus importante étant Isola 2000), attirant une clientèle principalement familiale. Dans ces stations, la tendance est à la diversification des activités afin de générer une fréquentation tout au long de l'année.

Sur les trois sites de référence du Mercantour, deux sont pâturés par des ovins allaitants (Laus et Bachelard) et un par un troupeau de vaches laitières (Mollières). Le pâturage ne semble pas y être une cause de fragilisation des populations. Même si, comme sur de nombreux massifs alpins, les

problèmes de surpâturage et de montée précoce en alpage peuvent affecter certaines unités naturelles, comme nous l'exprimait cet agent du Parc : « *Un des dangers pour la population de tétras est le surpâturage. Par exemple, il y a eu un arrêt de pâturage dans le Verdon et les tétras sont revenus* ».



**Carte 28: Habitat potentiel du tétras-lyre dans le Parc national du Mercantour.**

Enfin, certaines pratiques de brûlages dirigés, pratiquées par l'ONF, peuvent poser problèmes ponctuellement aux tétras, comme nous l'expliquait un chercheur de l'ONCFS : « *L'ONF a mis en place une cellule de brûlages dirigés depuis 1992. Cette cellule brûle entre 2000 et 3000 ha par an. Ces opérations ont pour objectif de diminuer le coût des collectivités dus aux incendies. Cela concerne 130 sapeurs forestiers. Ils ont une base dans chaque vallée. Mais ils ont tendance à tout brûler. Ils ne font pas de mosaïques comme peuvent le faire les éleveurs. Ils sont très critiqués par le CERPAM. Moi, j'ai démarré une étude en 2002 sur les impacts des brûlages sur la faune. A priori, les feux pastoraux sont bien meilleurs pour la faune que les feux ONF, car les premiers brûlent en mosaïque alors que ces derniers brûlent de grande surface en "patate" ».*

L'action de l'EGAP du Mercantour se concentre principalement sur l'étude des populations de tétras-lyre et l'évaluation des impacts des activités humaines.

L'équipe du Parc du Mercantour suit trois sites pour la tendance des effectifs (Mollières, Bachelard et plateau de Laus) et un site pour le succès de la reproduction (Mollières). Avec des recensements annuels effectués depuis 1975, le site de Mollières constitue la référence la plus ancienne des Alpes françaises pour le suivi des galliformes.

Le Parc a également mené du suivi d'individus par radio-pistage pour déterminer si leurs domaines vitaux étaient intégralement ou partiellement inclus dans les limites de l'espace protégé. Cette étude a permis de mettre en évidence une tendance des jeunes à émigrer en dehors des limites du Parc national. Les adultes, contrairement aux jeunes, paraissent donc peu concernés par les prélèvements cynégétiques. Ce protocole a permis également d'évaluer l'influence de la fréquentation touristique estivale sur l'utilisation de l'espace par cette espèce. Elle a montré que la fréquentation des sentiers de randonnées se traduit par une diminution significative du nombre de poules nicheuses dans une bande d'environ 50 mètres de largeur de part et d'autre des sentiers (Houard et Mure 1987).

Les résultats concernant le schéma de sélection de l'habitat par le tétras-lyre ont été rapprochés de la cartographie des faciès paysagers du Mercantour, afin de décrire les potentialités des milieux pour cette espèce, à l'échelle de la zone centrale du Parc et des territoires limitrophes. Le croisement de cette carte avec les données relatives aux usages humains de la montagne, en permettant d'identifier les zones de conflits potentiels, devrait fournir à l'équipe du Parc des informations utiles pour la définition et la mise en œuvre de mesures de gestion appropriées dans les zones sensibles pour l'espèce (hiérarchisation des actions de protection, préconisations à l'égard des usagers de la montagne) (Ministère de l'Ecologie et du Développement durable 2002). En 2004, une étude a été mise en place pour mieux apprécier l'impact des usages hivernaux sur les populations de tétras.

Enfin, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la politique pastorale de l'équipe du Parc du Mercantour ne s'est redéployée qu'au début des années 2000. Concernant le pastoralisme, il a été nécessaire à cette équipe de réactualiser ses données concernant les unités pastorales de la zone centrale (inventaire des unités, utilisation agro-pastorale, inventaire du patrimoine). Ce n'est donc que dans un deuxième temps que des diagnostics pastoraux ont pu être réalisés. Ainsi, en 2003, une vingtaine d'unités pastorales devaient encore faire l'objet d'un

diagnostic, et les informations sur une quarantaine d'autres avaient besoin d'être remises à jour (sur les 83 unités pastorales de la zone centrale).

Ce n'est qu'une fois ce travail préliminaire réalisé que l'équipe du Parc, et notamment son Chargé de mission agro-forestier, a pu mettre en place des CTE. Malheureusement, cette dynamique fut stoppée par la fin du dispositif des CTE en 2002 et leur remplacement par les CAD. Dans ce contexte, un seul CTE contenant une mesure de mise en défens pour la protection du tétras fut mis en place sur une unité pastorale du site de Salèse. Mais, de l'avis d'un agent du Parc, cette expérience ne fut pas concluante : « *On a eu une expérience de gestion pastorale en faveur du tétras, à Salèse, sur un contrat CTE. Les mesures concernaient la mise en défens d'un hectare de pâturage, un entretien par le pâturage en sous-bois et un pâturage d'automne pour éviter la fermeture des milieux sur plusieurs zones. Ce site était suivi par les agents du Parc et ceux de l'ONF. Mais l'éleveur n'a pas respecté son contrat, et il n'y a pas eu de contrôle* ».

Cependant, l'intégration de la problématique tétras dans les contrats de sites Natura 2000 du Mercantour a été prévue. Elles pourraient donc permettre la signature de CAD. Mais, une fois de plus, cette politique a peu de chance d'être mise en œuvre si les CAD ne sont pas compatibles avec la mesure de prime à l'herbe.

#### Intégration de l'enjeu de protection du tétras-lyre par la filière agricole des Alpes-Maritimes :

Il est difficile d'évaluer l'intérêt que porte la filière pastorale des Alpes-Maritimes à l'enjeu de protection du tétras-lyre.

En effet, à l'époque de nos entretiens, la politique agri-environnementale départementale n'était encore qu'à ses débuts. D'une part, parce que cette filière est marquée par la faiblesse de son taux de groupement foncier ou d'éleveurs. Or cette caractéristique limite fortement l'action des organisations techniques comme le CERPAM qui ne travaille qu'avec des éleveurs en groupements pastoraux. Ainsi, les agents du CERPAM travaillent préférentiellement sur les Préalpes grassoises, et plus particulièrement sur les diagnostics pastoraux et les vacheries (équipement des fromageries). D'autre part, comme nous l'avons mis en évidence, la crise provoquée par le retour du loup au milieu des années 1990 a fortement retardé la mise en œuvre d'une politique de développement pastoral départementale. Enfin, comme pour nos deux autres études, l'arrêt du dispositif des CTE a bloqué net dans son élan une politique agri-environnementale des Alpes-Maritimes encore balbutiante.

Mais les agents du Parc estiment que la remise en question de la politique pastorale est difficile, ce qui freine la prise en compte de la préoccupation environnementale, comme en témoigne ces propos d'un agent du PNM : « *Comme, je le disais, il faudrait donc pouvoir gérer les problèmes*

*posés par certaines pratiques pastorales. Mais depuis le retour du loup, il n'y a aucune remise en question possible du pastoralisme ».*

#### L'implication des chasseurs sur la conservation du tétras dans le massif du Cheiron.

La Fédération des chasseurs des Alpes-Maritimes réalise le suivi du tétras sur deux sites de référence pour la tendance des effectifs (Tende, en zone périphérique du Mercantour, et sur le Cheiron, dans les Préalpes grassoises). A l'époque de nos entretiens, il n'y avait pas encore de plan de chasse pour le tétras dans ce Département. Il existait cependant un PMA, fixé à un oiseau par chasseur et par jour. La période de chasse s'étendait sur 9 jours et la chasse était interdite sur plusieurs Communes.

Si la situation de la population de tétras dans le Mercantour n'est pas préoccupante, ce n'est pas le cas de celle située dans le massif du Cheiron. Ce massif, localisé dans l'arrière pays grassois, se trouve en limite inférieure de répartition de l'espèce. Sur le site suivi par la FDC 06, le suivi de tendance des effectifs montre une baisse importante de la densité, même si celle-ci n'est pas forcément encore statistiquement significative (la densité est passée de 2 coqs / km<sup>2</sup> en 1992 à 0,7 coqs / km<sup>2</sup> en 2000, mais statistiquement cette baisse n'était pas significative et pouvait s'inscrire dans la fourchette de variation démographique). Cependant elle inquiète suffisamment les gestionnaires de ce massif pour qu'ils se mobilisent, comme le montre ces propos d'un technicien de la FDC 06 : *« Suite aux comptages, la chasse a été arrêtée sur certains espaces comme le Cheiron. En effet, ces comptages ont mis en avant une chute importante de la population, qui est passée d'une trentaine d'individus à entre 4 et 6 oiseaux. Les deux causes principales de cette régression sont la modification des milieux (embroussaillement des milieux ouverts) et le dérangement par l'explosion des activités de nature (raquette, randonnée, parapente, etc.). A la fédération, on essaye de s'impliquer au niveau de Natura 2000. Le site du Cheiron est classé en Natura 2000, mais on rencontre des difficultés de plusieurs ordres : administratifs, financiers et puis les choix sont très influencés par les décisions politiques. On finance une dizaine de sociétés de chasse, à hauteur de 6 000 euros, pour faire de l'ouverture de milieu. Le plus gros problème sur ce massif, c'est le dérangement. On a essayé de faire des réunions avec les professionnels du tourisme, la DDAF et les Communes. Mais les associations de sports de nature n'arrivent pas à gérer ceux qui ne sont pas affiliés. En plus la région manque de grosses associations de protection de la nature ».*

## **Conclusion :**

Ce troisième exemple montre l'action d'une EGAP dans un contexte de faible pression et de faible menace sur le tétras-lyre. Sa stratégie s'est jusqu'à présent essentiellement axée sur le suivi de la tendance démographique et une meilleure compréhension des activités pouvant représenter une menace potentielle pour l'espèce. La faible intégration actuelle de la problématique tétras dans la gestion pastorale peut se comprendre par une série de facteurs convergents : 1) des raisons internes à la profession agricole dans le Mercantour (faiblesse des groupements pastoraux), 2) la mise en place tardive de la politique agri-environnementale à l'échelle du 06 (mais aussi au sein du Parc) suite à la crise provoquée par le retour du loup, 3) la faible implication du CERPAM sur le massif du Mercantour et 4) l'arrêt du dispositif des CTE au niveau national. Les collaborations entre les différents acteurs concernés par cette thématique sont peu importantes, du fait principalement d'une dispersion des forces (répartition de l'action entre les massifs, petit nombre de personnes effectivement impliquées) ou d'interactions potentiellement conflictuelles (par exemple entre l'équipe du Parc national et l'équipe DFCI de l'ONF).

Enfin, ce dernier cas montre encore une fois l'impact négatif de l'arrêt du dispositif des CTE et de son remplacement par les CAD, dans l'enjeu d'intégration de la problématique tétras-lyre au niveau de la filière pastorale.

## **Conclusion du chapitre**

Les limites rencontrées par l'OGM dans le passage à l'action et le fait qu'aucun dispositif régional ne puisse actuellement en prendre le relais placent les gestionnaires d'espaces naturels et les équipes de gestion des espaces protégés en première ligne pour mettre en œuvre, sur les différents massifs alpins, les actions de gestion nécessaires à la conservation du tétras-lyre. Nos études de cas ont montré que les équipes de gestion des Parcs nationaux se sont fortement impliquées dans le suivi de ces espèces. Elles ont également mis en œuvre toute une panoplie de stratégies et d'actions (en fonction de leurs moyens et des opportunités qui s'ouvraient à l'échelle de leur territoire) pour faire intégrer l'enjeu de conservation du tétras dans les différentes filières ayant une incidence sur cette population. Mais ces stratégies sont limitées par les réactions de résistance de certaines filières aux contraintes que leur imposerait la prise en compte des exigences écologiques du tétras-lyre. En effet, pour cet objectif de conservation où l'enjeu principal reste le maintien d'une bonne qualité des milieux naturels, les négociations de type gagnant-gagnant n'existent que rarement avec des filières nécessitant des milieux fortement transformés pour être rentables (équipements touristiques, pastoralisme avec grands troupeaux).

Dans cette configuration, la protection offerte vis-à-vis des grands aménagements par le classement en Parc national est primordiale pour la conservation des habitats et des espèces alpines associées.

L'existence d'une équipe de gestion sur le terrain présente l'avantage de permettre la mise en œuvre d'une politique de conservation des espèces naturelles adaptées à ses exigences écologiques et aux contextes écologique et socio-économique du territoire. L'exemple de l'ensemble des mesures mises en œuvre par l'EGAP des Ecrins en faveur du tétras-lyre illustre très clairement l'intérêt d'avoir un acteur de terrain ayant comme première mission la conservation de la nature.

A l'heure actuelle les principales limites à l'action des EGAP dans la protection du tétras lyre sont :

- un rapport de force très défavorable au niveau national entre la filière environnementale et la filière du tourisme de sports d'hiver. Or ce secteur est celui qui a l'impact le plus fort sur les populations de tétras lyre dans les Alpes du Nord, là où la population de tétras-lyre est la plus dense. Ce rapport de force se traduit directement au niveau local et cantonne actuellement l'action des acteurs d'environnement à une stratégie de modération "à la marge" des impacts des aménagements touristiques ;
- la dégradation de la politique agri-environnementale française au niveau national, qui limite les capacités de mise en œuvre de cette politique au niveau local. En effet, les Contrats d'Agriculture Durables ne présentent qu'un intérêt très limité pour faire intégrer l'enjeu de conservation du tétras dans les activités pastorales. D'une part, ces contrats ne sont pas compatibles avec les autres subventions publiques comme la prime à l'herbe. D'autre part, leur faible intérêt économique limite leur mise en œuvre aux petites exploitations, ce qui cantonne le plus souvent la politique agri-environnementale à un rôle de soutien à la petite agriculture au lieu d'un rôle d'intégration des enjeux environnementaux dans l'agriculture intensive.

Enfin, l'incidence des différents modes de gestion des ressources forestières sur les populations de tétras est encore sous-évaluée. Or nous l'avons vu, dans le contexte de la réforme de l'ONF, la nécessité d'une plus grande rentabilité économique de l'exploitation forestière entre en contradiction avec la mise en œuvre de mesures de gestion susceptibles d'en limiter les impacts. De plus, certaines activités comme la lutte contre les incendies peuvent également avoir d'importants impacts sur la faune dans les Départements méditerranéens. Si les conventions qui

ont été signées entre les différents Parcs nationaux et l'ONF peuvent laisser espérer une meilleure prise en compte de cette problématique sur les territoires protégés, ce n'est pas le cas sur le reste des Alpes. Il revient donc à l'Etat de reconsidérer ses arbitrages et de voir quels peuvent être les mécanismes d'intégration de cet enjeu environnemental dans la gestion forestière. Des inventaires sur la répartition des tétras dans les terrains soumis au régime forestier permettraient sans doute déjà de fixer les forêts où l'objectif de conservation de cet espèce devrait être considéré comme prioritaire<sup>148</sup>.

Le cas de la conservation du tétras-lyre montre que l'on est à l'opposé d'une politique de protection des espaces qui mettrait des territoires sous cloche. Sur tous les territoires étudiés, aucune équipe de gestion n'a les moyens d'imposer une quelconque contrainte aux activités anthropiques se développant dans son périmètre. Ici, les problèmes de biodiversité découlent directement de rapports de force défavorables à la conservation de la nature et au manque de moyens des acteurs d'environnement qui n'ont qu'une capacité très réduite de contractualisation avec les différentes filières concernées pour leur faire intégrer les enjeux environnementaux.

---

<sup>148</sup> Nous ne doutons pas que certains services départementaux oeuvrent déjà de la sorte. Il s'agirait donc ici de généraliser cette pratique.

## Conclusion générale

Cette recherche avait pour objet l'étude du rôle spécifique joué par les équipes de gestion des espaces protégés (EGAP) dans la gestion des problèmes de biodiversité qui se posent à l'échelle de nos territoires. Il s'agissait de comprendre comment s'organisaient ces équipes pour intervenir concrètement dans la gestion effective d'un territoire. A l'origine de notre démarche il y a le constat que les aires protégées font l'objet de critiques sévères et de remises en cause profondes sans qu'aucune évaluation fine de leurs rôles ne vienne en général appuyer de telles assertions. Ces critiques peuvent d'ailleurs se ranger dans deux catégories opposées : selon qu'elles jugent les équipes d'espaces protégés comme trop peu préoccupées par les intérêts et les valeurs des autres acteurs du territoire ou, au contraire, qu'elles voient le personnel de ces équipes comme trop impliqué dans les compromis locaux pour défendre avec force l'intérêt environnemental. Notre travail cherchait donc en quelque sorte à rétablir la balance. Pour cela, il nous fallait aller voir sur le terrain et étudier sur un temps long ce qu'avaient fait et ce que faisaient ces équipes pour conserver la biodiversité et ainsi voir ce qui pouvait expliquer les réussites comme les échecs. Mais, au-delà de cette logique de connaissance inhérente à tout travail de recherche, notre préoccupation était également de contribuer à éclairer la logique d'une action de conservation que nous estimons indispensable.

Notre thèse montre que, contrairement aux courants de pensée aujourd'hui dominants, une gestion plus intégrée de nos territoires passe par le zonage et une spécialisation des acteurs. Elle s'oppose donc aux paradigmes qui voient la création d'institutions intégrées, c'est-à-dire regroupant en leur sein tous les acteurs d'un territoire, comme la solution aux problèmes de coordination des différents intérêts sectoriels permettant d'aboutir en commun à une meilleure prise en charge de l'environnement. En effet, d'une part, les différentes politiques d'aménagement du territoire de ces cinquante dernières années ont abouti à une forte spécialisation spatiale des activités et, d'autre part, à partir des années 1980 l'action publique d'aménagement du territoire a évolué d'une logique interventionniste vers une logique organisationnelle qui institue les cadres permettant l'ajustement entre les différents intérêts sectoriels. Dans ce contexte, nier le fait que les acteurs d'environnement puissent bénéficier d'une assise territoriale propre revient *de facto* à réduire leur capacité d'intervention dans les processus de mise en négociation des différents intérêts sectoriels à l'échelle des territoires.

Ainsi, une erreur fréquemment commise est de considérer les aires protégées comme l'inscription territoriale d'une filière environnementale centralisée, venant bouleverser le jeu d'acteurs, vus uniquement comme locaux. Une telle perspective oublie que ces acteurs que l'on considère comme locaux sont eux aussi largement intégrés dans des filières internationalisées. Ces acteurs "locaux" représentent donc l'assise territoriale des filières ainsi considérées. Dès lors, pour que les jeux d'interactions entre les filières jouent pleinement tout le long de l'échelle qui va de l'international aux territoires, il faut aussi que la filière environnementale bénéficie de cette assise locale.

Nous sommes ici au cœur de la thèse que nous défendons. L'équipe de gestion des espaces protégés est d'abord considérée comme un acteur d'environnement, c'est-à-dire un acteur de changement qui milite pour une meilleure gestion d'un problème environnemental. Cet acteur d'environnement appartient à la filière environnementale. De ce fait, il bénéficie des apports de cette appartenance (moyens financiers et humains, droit, réseaux, etc.), mais il se trouve aussi fragilisé par celle-ci que ce soit en interne (concurrence intrafilière, fluctuation des budgets) ou en externe (concurrences inter-filières). L'EGAP est donc un acteur sectoriel. Elle tire une partie de son pouvoir d'agir localement des ressources que met à sa disposition la filière à laquelle elle appartient. Mais par le fait que son statut institutionnel lui donne des prérogatives sur une zone, elle se trouve également insérée dans un territoire. Elle est donc un acteur d'environnement territorialisé. Notre travail s'attachait alors à comprendre les effets concrets de cette territorialisation.

Tout d'abord, les apports de la sociologie des organisations montrent que pour que s'organise l'ordre local qui structurera les interactions entre les acteurs d'un territoire il faut qu'il existe une première structuration du contexte d'action. Dans le cadre de la protection des espaces, cette première structuration correspond à la phase de territorialisation de l'acteur d'environnement. C'est-à-dire l'ensemble du processus qui va traduire une demande sociale de protection d'un espace en une organisation concrète négociée avec les acteurs socio-professionnels et les acteurs régulateurs d'un territoire. C'est lors de cette structuration qu'a lieu la première intégration entre les différents intérêts en présence. Cet accord rassemble à la fois l'organisation formelle de l'espace protégé, la place qu'y tiennent les acteurs territoriaux, son périmètre d'intervention, ses prérogatives, la ventilation de son financement et les restrictions auxquelles peuvent être soumis l'accès et les usages de ce territoire.

Au niveau organisationnel, nous avons montré que le législateur français avait privilégié dans les différents statuts des aires protégées gérées l'institutionnalisation de l'articulation entre acteurs

d'environnement, acteurs socio-professionnels et acteurs intégrateurs (élus et Préfets). L'intégration des attentes des acteurs du territoire se fait donc par l'intermédiaire du conseil d'administration (où ces acteurs tiennent une place majoritaire) et par le pouvoir que le conseil d'administration possède sur l'équipe technique, notamment par le choix des budgets et la validation des documents de planification. Mais ce pouvoir des acteurs territoriaux sur l'équipe technique est contrebalancé par l'existence d'instances de consultation, par le rôle que garde l'administration de tutelle (ou le Préfet) sur la validation de certain choix (recrutement, validation des documents de planification) et par les règlements qui encadrent les usages du territoire.

Cependant la sociologie des organisations a aussi montré que les acteurs jouaient pour faire évoluer ces règles et mécanismes de régulation qui cadrent leurs interactions. Ainsi, les membres de l'EGAP n'interviennent pas de manière isolée, ils sont insérés au sein de réseaux. C'est cette intégration, cette perméabilité des organisations, qui fait que les membres de l'équipe technique font intégrer aux acteurs du territoire la préoccupation environnementale en même temps qu'ils intègrent en retour les attentes de leurs partenaires.

Enfin, d'un point de vue institutionnel, l'appartenance des EGAP à un territoire fait qu'elles peuvent donner leur point de vue dans certaines instances de concertation ou lors des procédures de planification de l'aménagement du territoire.

Finalement, notre thèse montre que c'est la conjonction entre un acteur sectoriel et une organisation territoriale, où il est à la fois légitimé à agir mais où il doit intégrer les intérêts sectoriels du territoire, qui provoque le passage d'une gestion spatialement spécialisée autour d'usages mono ou oligospécifiques à une gestion intégratrice qui favorise l'ajustement des intérêts. Cette gestion plus intégrée peut se faire selon deux grands types de modalités. D'une part, des zones marquées principalement par l'ajustement des intérêts en présence, l'EGAP négociant avec certains acteurs présents sur son territoire un ajustement de leur pratique pour que celle-ci intègre, au moins en partie, l'intérêt environnemental<sup>149</sup>. D'autre part, des zones marquées par la recherche de projet en commun, les compétences développées au sein des réseaux d'espaces protégés offrant aux équipes la capacité de collaborer à la mise en œuvre de politiques de développement local associant dynamiques socio-économiques et valorisation de la préservation du patrimoine.

---

<sup>149</sup> Cet ajustement n'étant pas forcément limité strictement au périmètre de l'aire protégée.

Le croisement des théories de la sociologie des organisations et de l'analyse stratégique de la gestion de l'environnement nous a permis de mettre en évidence par quels mécanismes l'action publique de protection de la nature mettait en place le cadre organisateur de l'articulation entre les différents intérêts sectoriels jouant à l'échelle d'un territoire. Nous avons montré que cette articulation s'étendait au-delà du seul aspect formel de la structure organisationnelle de l'espace protégé. Ainsi, d'autres types de mécanismes permettent d'assurer la rencontre entre ces intérêts : l'absence de maîtrise foncière, le croisement des financements, le faible exercice du pouvoir de tutelle du Ministère chargé de l'Environnement, une équipe technique ayant la maîtrise d'ouvrage de projet de développement local, etc.

Le modèle institutionnel choisi ressemble donc fortement aux préconisations des modèles de gestion intégrée de l'environnement présentés et critiqués dans le premier chapitre : l'institutionnalisation des rapports de force en plaçant tout le monde autour de la table. En effet, dans le cas le plus courant, le conseil d'administration des aires protégées réunit les acteurs ayant un usage du territoire dans des conditions où les élus et les représentants socio-professionnels sont majoritaires. On peut alors se demander pourquoi les critiques sont si véhémentes à l'encontre des espaces protégés ? Notre analyse en terme d'organisation et de filière a montré que l'organisation de cet ajustement était complétée par divers éléments permettant d'assurer une prise en compte minimum de l'intérêt environnemental. Les critiques viennent-elles donc du fait que ce modèle français assure une représentation trop forte de l'intérêt environnemental par rapport aux intérêts sectoriels ? Pourtant l'analyse des politiques publiques de protection de la nature a largement montré que celles-ci n'avaient que rarement (pour ne pas dire quasiment jamais) abouti à exclure totalement une activité d'un territoire mais avait, dans le meilleur des cas, réussi à concilier usage et préservation. Dès lors on peut donc se demander quelles seraient les conséquences d'un mode de gestion concertée de l'environnement où les représentants de l'environnement se trouveraient minoritaires dans le tour de table sans qu'existent les mécanismes ou les garanties d'une prise en compte minimum de l'intérêt environnemental ?

D'autres critiques ont formulé des Réserves sur la capacité des équipes de gestion à changer les logiques sectorielles par des mécanismes de micro-financement et de subventions (l'agri-environnement par exemple). Ces critiques proposaient comme alternative la mise en œuvre de politiques publiques facilitant l'émergence de projets de territoire autour d'objectifs de préservation et de valorisation du patrimoine capables d'insuffler une économie plus à même d'ajuster intérêts sociaux, économiques et écologiques. Or, de tels outils existent déjà et rien ne

nous semble incompatible entre l'action d'un acteur environnemental territorialisé et la mise en œuvre d'un projet de territoire fondé sur la valorisation de la conservation de l'environnement. Au contraire, l'existence sur le territoire d'un acteur ayant les connaissances et l'expérience de la protection et la valorisation de la biodiversité devrait être considérée comme un atout pour de tels projets !

La première partie de notre recherche a donc montré que le modèle organisationnel français de protection de la nature instituait les conditions d'un ajustement entre les différents acteurs (et leurs intérêts) d'un territoire. La deuxième partie de notre recherche s'est donc intéressée à l'étude des actions des équipes de gestion des aires protégées sur des objets de conservation concrets.

Dans notre première étude de cas, nous avons étudié comment les différentes équipes des aires protégées alpines et pyrénéennes avaient participé à la gestion du retour du loup sur leur territoire. Nous avons montré que les équipes de gestion de tous ces espaces avaient œuvré à la mise en œuvre du dispositif de cohabitation lupo-pastoral<sup>150</sup>, intégrant de la sorte à leur activité les nouvelles contraintes posées aux acteurs pastoraux sur leur territoire mais aussi parfois en dehors de leur périmètre d'action. Seule la Réserve géologique nationale de Haute-Provence fait exception, ceci s'expliquant à la fois par l'absence de mission environnementale et par le manque de personnel de terrain. Ensuite nous avons montré que les actions et les stratégies adoptées par ces équipes pouvaient être analysées et comprises (voire comparées) en articulant cinq dimensions de leur contexte d'action :

- premièrement, du fait de leur intégration dans des territoires différents, elles ont à gérer des situations de gestion uniques. En effet, chaque situation de gestion dépend de l'interaction entre un contexte écologique, plus ou moins propice à l'installation permanente de meutes de loup, et un contexte pastoral, plus ou moins vulnérable à la prédation lupine. Nous avons montré que ces situations pouvaient différer de manière très forte, à la fois entre différents territoires, entre différents secteurs d'un même territoire ou de manière temporelle sur une même zone.
- Deuxièmement, lorsque le loup revient sur leur territoire, les équipes de gestion sont déjà plongées dans un contexte éco-politique particulier. C'est-à-dire qu'elles interviennent déjà dans l'action collective de conservation et de valorisation de la nature de leur territoire. Par ce fait, elles sont déjà en interaction, allant du partenariat au conflit, avec certains acteurs de ce

territoire. Quand un problème de gestion émerge, chaque équipe joue donc déjà une stratégie particulière sur la scène locale. Cette stratégie conditionne sa capacité à prendre en charge cette question nouvelle.

- Troisièmement, l'organisation interne des équipes de gestion permet de comprendre comment sont définies les stratégies d'intervention sur un domaine particulier et comment celles-ci sont mises en œuvre. Cette perspective permet d'analyser comment les dimensions sectorielles sont intégrées au sein de l'espace protégé. Les deux cas de terrain ont permis de confronter au réel nos hypothèses théoriques sur le rôle de pression-intégration joué, d'une part, par l'articulation organisationnelle entre direction, conseil d'administration et comité consultatif et d'autre part, par la dimension de perméabilité entre l'équipe technique et ses réseaux. Ces deux dimensions interagissent : l'équipe technique traduit les (ou s'oppose aux) compromis établis au niveau de la direction au sein de ses réseaux, de même que l'équipe technique peut faire remonter certaines préoccupations de ses partenaires pour qu'elles soient prises en compte au niveau de la direction.
- Quatrièmement, de même qu'il est intéressant d'étudier comment les enjeux sectoriels sont intégrés au sein de l'organisation des espaces protégés, il est aussi très éclairant de voir comment les acteurs et les organismes sectoriels d'un territoire (agriculteurs, Chambre d'agriculture, OPA départementale par exemple) intègrent ou non les enjeux environnementaux. En effet, l'intégration d'un nouvel enjeu environnemental peut modifier les stratégies des acteurs sectoriels et donc influencer directement sur les interactions entre ces derniers et l'équipe de gestion de l'aire protégée. L'on comprend aisément que les choix stratégiques s'offrant aux équipes de gestion ne seront pas les mêmes si les acteurs agricoles d'un Département se positionnent sur un refus catégorique de la mise en place de mesures de protection des troupeaux ou si, au contraire, ils choisissent une option pragmatique de collaboration inter-institutionnelle. De plus, au sein même des organisations tout autant qu'entre les organismes d'une même filière, les positions face à un enjeu environnemental ne sont pas identiques. Ainsi, alors que l'institutionnalisation de la concertation tend à surexprimer les positions de représentation, la prise en compte des divergences intra et inter organisationnelles peut être utile pour faire évoluer le positionnement globalement défavorable d'une filière, comme l'a montré l'étude du cas de la gestion du loup dans le Département des Hautes-Alpes.

- Cinquièmement, la dimension d'intégration au sein de filières des acteurs d'un territoire. D'une part, l'insertion des équipes de gestion au sein de la filière environnementale lui permet de bénéficier de plusieurs avantages stratégiques : 1) un cadre réglementaire sur lequel s'appuyer<sup>151</sup>, 2) la mise à disposition de moyens supplémentaires, 3) le fonctionnement en réseau, et 4) la division des rôles et de la charge de travail entre les différents organismes de la filière environnementale. Nous avons montré dans notre étude sur la gestion du retour du loup que c'est par une réorganisation des responsabilités dans la gestion de ce dossier entre les acteurs environnementaux du Département des Alpes-Maritimes que le Ministère de l'Environnement avait permis à l'équipe du Mercantour de sortir de la situation de conflit dans laquelle elle était plongée.

D'autre part, l'action des EGAP est également contrainte par cette appartenance, à la fois à cause des dynamiques internes à la filière environnementale mais aussi aux tensions (conflits, compromis) intersectorielles. Ainsi, certains conflits s'exprimant au niveau d'un territoire peuvent traduire des conflits intersectoriels trouvant leur déterminant à une échelle supérieure. Dès lors une concertation locale ne s'avèrera pas forcément suffisante pour changer la situation aboutissant au conflit.

Ce premier cas nous a également permis de montrer que, du fait de leur territorialisation, les acteurs d'environnement interviennent dans la politique pastorale de la zone où ils se trouvent. En effet, la comparaison de leurs actions avec celles d'acteurs d'environnement non territorialisés, comme l'ONCFS ou les associations de protection de la nature met en évidence que c'est leur implantation territoriale qui crée une interdépendance forte avec les acteurs pastoraux et que, de plus, leur organisation interne leur permet d'affecter une partie de leurs moyens humains et financiers à ces problématiques.

Le deuxième cas nous a permis de voir quels étaient les rôles, les stratégies et les mécanismes employés par les équipes de gestion pour faire intégrer un enjeu environnemental, ici la conservation du tétras-lyre, dans les différentes activités de montagne ayant lieu sur le territoire des espaces protégés. Tout d'abord nous avons montré à quelles limites faisait face l'institutionnalisation de la coordination des acteurs à grande échelle, à travers de l'étude de l'Observatoire des Galliformes de Montagne. Nous avons alors montré que les EGAP étaient des

---

<sup>151</sup>

Ainsi, dans le cas de la gestion du loup, où la dimension de justification est particulièrement forte, les acteurs agissant en faveur de la cohabitation peuvent justifier de leur action en se plaçant "dans le cadre de la loi" et "sur une dimension technique", sans

acteurs essentiels de la conservation de ces espèces, au même titre que l'ONCFS et certaines fédérations de chasse. Nous avons montré que les EGAP n'avaient pas les moyens d'imposer l'intégration de cet enjeu. Dès lors, les mécanismes employés pour réaliser cette intégration sont très divers et jouent sur plusieurs perspectives : économique (contrat agri-environnementaux, vente du droit de chasse pour l'ONCFS), diffusion des connaissances (porter à connaissance dans les études d'impacts ou PLU), patrimoniale, partenariat (labellisation), négociations (échanges de couloirs aériens) et actions à la marge (visualisation des câbles). Le cas de la conservation du tétras-lyre montre que l'intégration de cet enjeu par les différentes filières n'aurait pas lieu si les acteurs d'environnement n'étaient pas là. Ce cas de terrain nous a également permis de démontrer qu'autant que les capacités d'imposition des EGAP, c'est l'ouverture (capacités structurelles, intérêts, représentations) des différentes filières à la prise en compte de l'enjeu environnemental qui est discriminante. Ainsi, le faible intérêt porté par les gestionnaires de domaines skiables à la conservation de la biodiversité limite fortement dans certains territoires de l'Arc Alpin l'action de conservation des équipes d'espaces protégés.

Ces deux cas de terrain montrent également la faiblesse des critiques qui voient dans les politiques de conservation des espèces une vision réductrice des problèmes de gestion des écosystèmes. En effet, notre travail montre qu'à travers la conservation d'une espèce, c'est l'ensemble des interactions entre les activités humaines et l'écosystème qui est remis en jeu. La conservation des espèces remet en question la façon dont sont utilisés les espaces : le loup met en lumière les différents usages pastoraux des alpages et des pâturages d'intersaison, alors que pour le tétras-lyre c'est tout un cortège d'activités et leurs impacts sur les milieux qui sont interrogés.

Au moment de conclure ce travail, nous voudrions insister sur le fait que nous ressortons de notre entreprise avec la conviction renforcée du rôle fondamental que jouent et doivent continuer à jouer les équipes des aires protégées dans l'aménagement du territoire. En effet, à une époque où les logiques sectorielles impriment très largement les lignes directrices de nos modes d'organisation et de développement territoriaux, il nous paraît hautement indispensable qu'existent des acteurs spécialisés dans les connaissances naturalistes et gestionnaires. Tout d'abord, ces équipes jouent un rôle capital dans le maintien, la recherche, l'expérimentation et la synthèse des connaissances naturalistes et gestionnaires des milieux et espèces naturels de nos territoires. Cette première mission constitue le socle de la légitimité et de la capacité à agir de

---

clarifier leur appartenance à un ou l'autre des camps en conflit.

l'acteur d'environnement territorialisé. Cependant, il serait profondément erroné de croire que s'intéresser à la nature c'est ne s'intéresser qu'aux tétras-lyre ou à la renoncule à fleurs en boule. Mais c'est vrai qu'il faut être passionné pour arpenter un territoire en tout sens et à toute heure à la recherche de ce qui a été oublié ou n'est pas encore connu. Ensuite, ces équipes jouent un rôle essentiel en faisant passer ces connaissances dans les différents secteurs d'activités de leur territoire. Les Chargés de mission nature transmettent leurs données, leurs avis et leurs idées aux Chargés de mission urbanisme, agricole, tourisme ou encore développement économique, qui eux les traduisent, les développent et les intègrent avec les différents porteurs de projet. Enfin, le rôle de dialogue avec les élus et autres membres siégeant au conseil d'administration est essentiel pour faire passer l'enjeu de l'intégration de l'environnement dans les différentes dimensions du développement territorial.



## Bibliographie :

Action Nature (2006). "La lettre d'Action pour la Nature, N°29". Lyon.

Agee, J. (1996). Ecosystem management : an appropriate concept for parks ?, National parks and protected areas. Wright G. Cambridge, Massachusetts, Blackwell Science.

Agence France Presse (18 juin 2005). Prélèvement autorisé de 6 loups en 2005-2006.

AGRESTE (1999). "Des pratiques pastorales sur toute la région. Provence-Alpes-Côte-d'Azur." Marseille: 59pp. Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt.

Andriambolanoro, D. (2000). "Gestion locale sécurisée. Procédure de la mise en oeuvre du transfert de gestion des ressources forestières et Sécurisation foncière relative : Etudes de cas dans trois régions de Madagascar. Bilan et premières expériences." Montpellier. CNEARC

Apollonio, M., L. Mattioli, et al. (2004). "Wolves in the Casentinesi Forests : insights for wolf conservation in Italy from protected area with a rich wild prey community." Biological Conservation **120**: 249-260.

Arnaud, G. (1996). "Quelle stratégie d'observation pour le chercheur en gestion ?" Economies et Sociétés, Série Sciences de gestion n°22(10): 235-264.

Aubert, S. (2002). La gestion patrimoniale des ressources forestières à Madagascar. Patrimonialiser la nature tropicale. Cormier Salem et al. Paris, IRD Editions: 101-124.

Auroux, J. (1997). "Réforme des zonages et aménagement du territoire". Paris. Rapport au Premier Ministre

Babin, D., M. Antona, et al. (2002). Gérer à plusieurs des ressources renouvelables. Patrimonialiser la nature tropicale. C. Salem-et-alii. Paris, IRD Editions.

Babin, D., A. Bertrand, et al. (1997). "Médiation Patrimoniale et gestion subsidiaire." 32. FAO. Document de travail pour l'atelier : "Managing pluralism for Sustainable Forestry and Rural Development"

Bacha, S., D. Baron, et al. (2004). "Panorama de l'élevage pastoral ovin face aux loups dans la région Provence Alpes Côte d'Azur". 15p.

Bailly, G. (2002). "Rapport d'information. Avenir de l'élevage : enjeu territorial, enjeu économique". Paris: 151p. Sénat - Commission des Affaires économiques et du Plan

Barge, N., D. Narboux, et al. (2000). Le pastoralisme dans la Drôme. Des outils d'aménagement motivants. Le pastoralisme en France à l'aube des années 2000. Association française de pastoralisme: p.165-167.

- Barnaud, G. (1998). Conservation des zones humides. Concepts et méthodes appliquées à leur caractérisation. Muséum national d'histoire naturel. Paris, Université de Rennes I: 451p.
- Barouch, G. (1987). La décision au fil de l'eau. Systèmes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels en France., Université de Dauphine.
- Barouch, G. (1989). La décision en miettes. Systèmes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels. Paris, L'Harmattan.
- Becerra, S. (2003). Protéger la nature. Politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France. Sociologie, Université de Toulouse Le-Mirail. CERTOP-CNRS. Institut de sciences sociales R.Ledrut.
- Beltran, J. (2000). Indigenous and traditionnal peoples and protected areas : Principles, Guidelines and case studies. Glan,Switzerland, Cambridge, UK.
- Benhammou, F. (1999). "La réapparition du loup en France : Protection contre nature ou cohabitation durable ?" Mémoire de Maîtrise. Université de géographie d'Orléans
- Benhammou, F. and L. Mermet (2003). "Stratégies et géopolitique de l'opposition à la conservation de la nature : le cas de l'ours des Pyrénées." Natures, Sciences et Sociétés **11**(4): 381-394.
- Benhammou, F. and O. Salvador (2003). "Le loup (canis lupus) dans les Pyrénées, 1998-2003 : cas d'école pour anticiper le retour des prédateurs sauvages dans les territoires ruraux marginaux." Sud-Ouest Européen. N°16: 85-93.
- Bernard-Laurent, A. (1994a). "Plan de restauration pour le tétras-lyre (*Tetrao Tetrix*) en France." Game and Wildlife **11 - Hors-série Tome 1**: 241-263.
- Bernard-Laurent, A. (1994b). "Statut, évolution et facteurs limitant les populations de tétras-lyre en France : synthèse bibliographique." Game and Wildlife **Hors-série, Tome 1**: p.205-239.
- Billaud, J.-P. (2002). Environnement et gestion des territoires: l'expérience agri-environnementale française. Paris, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. CNRS.
- Billé, R. (2004). La Gestion intégrée se décrète-t-elle? Une analyse stratégique de la mise en oeuvre, entre approche programme et cadre normatif. Sciences de l'Environnement (Gestion). Thèse de doctorat. Paris, ENGREF.
- Blanchard, R. (1946). Les Alpes Occidentales, Arthaud.
- Bobbé, S. (2003). "Polémique autour du projet de zonage, appliqué à la gestion des loups dans l'arc alpin français." Espaces et sociétés: 111-127.
- Bobbé, S. (2004). "Histoires et mémoires des Parcs nationaux. Le Parc national des Pyrénées". Ministère de l'Ecologie et du Développement durable.

- Boutron, J.-C. (1989). La nature dans la cage des représentations. A propos des réserves naturelles. Du rural à l'environnement. A. Brochot, N. Mathieu and M. Jollivet.
- Breitenmoser, U. (1998). "Large predators in the Alps : the fall and rise of man's competitors." Biological conservation **83**(N°3): p.279-289.
- Briquet-Laugier, J.-C. and L. Job (2002). Les opérations locales, les éleveurs et la gestion des espaces méditerranéens : une analyse économique. Environnement et gestion des territoires. L'expérience agri-environnementale française. J.-P. Billaud and V. Barre. Paris, MATE - CNRS - La documentation française: p.215-240.
- Brondeau, A. (1999). "Usages forestiers et production de charbon de bois en périphérie d'une aire protégée à Madagascar. L'improbable gestion locale sécurisée des ressources forestières". Montpellier. ENGREF - FRT
- Brower, A., C. Ready, et al. (2001). "Consensus versus conservation in the upper Colorado river basin recovery implementation program." Conservation biology **15**, n°4: 1001-1007.
- Busca, D., Salles, D. (2002). « La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux », rapport de recherche, UTM/CERTOP CNRS, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, novembre, 120p.
- Caldwell, L. (1970). "The ecosystem as a criterion for public land policy." Natural Resources Journal. **10**(2): 203-221.
- Callon, M. (1999). "Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégage : la double stratégie de l'attachement et du détachement." Sociologie du travail **41**: p.65-78.
- Campion-Vincent, V. (2002a). Les réactions au retour du loup en France. Une tentative d'analyse prenant "les rumeurs" au sérieux. Le fait du loup. De la peur à la passion : le retournement. V. Campion-Vincent, J.-C. Duclos and C. Abry. Grenoble, Le monde alpin rhodanien: p.11-52.
- Campion-Vincent, V. (2002b). Les réactions au retour du loup en France. Une tentative d'analyse prenant les "rumeurs" au sérieux. Le fait du loup. Le monde alpin et rhodanien. Grenoble., Campion-Vincent. Duclos. Abry.
- Campion-Vincent, V., J.-C. Duclos, et al. (2002). Le fait du loup. De la peur à la passion : le renversement d'une image. Grenoble, Le monde alpin rhodanien.
- Carbone, G. (21 mars 1998). Loup perdu, loup retrouvé. Essai d'analyse du processus d'éradication et de protection d'une espèce (Canis Lupus) en France. Animaux perdus, animaux retrouvés : réapparition ou réintroduction en Europe occidentale d'espèces disparues de leur milieu d'origine, Liège.
- Carbone, G. (2003). Les loups. Paris, Larousse.
- Carlier, J. (1972). Vanoise : victoire pour demain, Calmann-Lévy.

Cazin, A. (2002). "Inventaire et visualisation des câbles aériens dangereux pour les oiseaux de montagne : approche méthodologique de la typologie des câbles dangereux." Nancy. ENGREF - Parc national des Ecrins

Centre d'études et de recherches pastorales Alpes Méditerranée (2002). "Rapport de synthèse pour l'ANDA sur les contrats territoriaux d'exploitation dans les Hautes-Alpes". Gap: 6p. CERPAM

Cernéa, M. (1985). Putting people first : sociological variables in rural development. New York, Oxford University Press.

Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes (1998). "Un prétendu retour naturel du loup en France." Nice: 12 pp. + annexes.

Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes (2001). Rencontre européenne des éleveurs victimes des prédateurs, 8 septembre 2001 - Nice.

Charles, L. and B. Kalaora (2003). "Assistance à la maîtrise d'oeuvre pour la réalisation d'un cahier des charges en vue d'une enquête sur l'insertion des Parcs Nationaux dans leurs contextes locaux et régionaux." Paris: 50p. Ministère de l'Ecologie et du Développement durable. Direction de la Nature et du Paysage.

Commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne (2003a). "Prédateurs et pastoralisme de montagne : priorité à l'Homme". Paris. Assemblée Nationale

Commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne (2003b). "Prédateurs et pastoralisme de montagne : priorité à l'Homme". Assemblée Nationale

Commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne (2003c). "Prédateurs et pastoralisme de montagne : priorité à l'Homme". Assemblée Nationale

Cormier Salem, Juhé-Beaulaton, et al. (2002). Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux. Paris.

Craighead, F. (1979). Track of the grizzly. San-Francisco, California.

Crépy, A. (2004). Les Parcs nationaux français, Paris, X-Environnement.

Crozier, M. and E. Friedberg (1977). L'acteur et le système. Paris, Seuil.

Cugny, F. (2004). "Emplois jeunes, sortir du dispositif." Espaces naturels 5: p.34-36.

Cunliffe, A., J. Luhman, et al. (2004). "Narrative Temporality : implications for Organizational Research." Organization Studies 25(2): 261-286.

Davenport, L. and M. Rao (2002). The History of protection : Paradoxes of the past and challenges for the future. Making parks work. Strategies for preserving tropical nature. Terborgh-and-alii. Washington, London, Covelo, Island Press: 30-50.

de Montgolfier, J. and J.-M. Natali (1987). Le patrimoine du futur. Approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles, Economica.

Degeorges, P. (2004). "Nature(s) Unique(s)".

Degeorges, P. and A. Nochy (2004). "Le loup "affaire d'Etat"". Paris: 27p. Sciences-Po. Les cahiers du PROSES

Delmas, M., A. Miquet, et al. (1988). Le tétras-lyre et l'aménagement touristique de la montagne. Chambéry.

Descola, P. (1993). Les lances du crépuscule. Paris, Plon.

Direction de la Nature et des Paysages (2003). "Rapport d'activité intermédiaire pour l'année 2002. Programme Life-Nature "le retour du loup dans les Alpes françaises"". 55p + 6 annexes. Ministère de l'écologie et du développement durable

Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (2002). "Bilan de la protection des troupeaux ovins contre le loup dans le Département des Hautes-Alpes depuis 1996." Gap: 4pp.

Dollfus, O. (1999). "Pratiques agri-environnementales dans le Parc national des Ecrins : effets sur les exploitations agricoles et milieux". 183pp. Parc national des Ecrins, Ministères de l'Education et de la Recherche, de l'Agriculture, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Chambre d'agriculture des Hautes-Alpes, CERPAM, CEMAGREF.

Dumeige, B. (2006). "Accrocs dans le contrat." Espaces naturels(13).

Dumez, H. (1988). "Petit organon à l'usage des sociologues, historiens et autres théoriciens des pratiques de gestion." Economies et Sociétés, Série Sciences de gestion n°12: 173-186.

Duran, P. (1998). Les Parcs et les difficultés de la négociation institutionnalisée. Le cas du Parc national des Pyrénées occidentales. Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971 - 1995. J. Theys and B. Barraqué. Paris, Editions Recherches: p.257-271.

Duran, P. and J.-C. Thoenig (1996). "L'Etat et la gestion publique territoriale." Revue Française de Science Politique 4.

Ellison, L. (1991). "Under what conditions can shooting of declining species of tetraonids be justified in France ?" Game and Wildlife 8: p.353-365.

Emerit, A. (2001). "Etude des processus de décision collective de choix d'aménagement de barrages-réservoirs". Paris: 103. Mémoire de DEA d'Economie de l'Environnement. ENGREF, Paris X

Emerit, A. (2003). "La gestion intégrée de l'environnement appliquée au domaine de l'eau : les limites de l'institutionnalisation de la concertation." Montagnes Méditerranéennes 18: 107-113.

Emerit, A. (2004). Approches concertées de gestion des ressources forestières. Intérêts et limites d'une expérience de négociation d'un schéma d'aménagement forestier. Gestion des ressources naturelles, Montpellier, Centre National d'Etudes Agronomiques des Régions Chaudes.

Emerit, A. and G. Lescuyer (2003). "Trois étapes pour une gestion viable des forêts : comprendre, énoncer, concilier." Sociologie Pratique 7.

Ernault, C., L. Dobremez, et al. (1997). "Evolution des activités dans les espaces pastoraux du Parc national des Ecrins (1972 - 1995)". CEMAGREF, Parc national des Ecrins, CERPAM

Espaces naturels de France (2002). "Décentralisation en matière d'Espaces naturels. Contribution du réseau des conservatoires régionaux d'espaces naturels." Orléans: 5p.

Espaces naturels de France (2003). "Proposition des conservatoires d'espaces naturels dans le cadre de la concertation sur une nouvelle loi patrimoine naturel". Orléans: 17p.

Evin, M. (2004). Les effets du surpâturage dans les Alpes du Sud. Impacts sur la biodiversité et la torrentialité. Dossier surpâturage, La Garance voyageuse,. N°68.

Fedele, F. (2002). "La nature n'existe pas." L'Alpe (Nature partagée, Parcs et paysages) 16: 4p.

Fédération des Parcs naturels régionaux (2000). Synthèse de l'atelier : la protection à long terme: comment articuler procédures réglementaires et contractuelles ?

Friedberg, E. (1993). Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée. Paris, Seuil.

Garde, L. (2002). Loup de villes, loup des champs. Le fait du loup. De la peur à la passion : le renversement. V. Champion-Vincent, J.-C. Duclos and C. Abry. Grenoble, Le monde alpin rhodanien: p.243-266.

Garde, L. and E. Vors (2001). "La prédation par les loups et les chiens dans le massif des Monges". Manosque. CERPAM

Gaudefroy de Mombynes, T. and L. Mermet (2003). "La stratégie d'une ONG internationale d'environnement. Articuler biologie, management, action publique et concurrence." Gérer et comprendre N°73: pp.14-24.

Gaudin, J.-P. (1999). Gouverner par contrat. L'action publique en question. Paris, Presses de Sciences-Po.

Genot, J.-C. (2003). Quelle éthique pour la nature ?, EDISUD.

Giran, J.-P. (2003). "Les Parcs nationaux. Une référence pour la France. Une chance pour ses territoires". 89p. Rapport au Premier ministre

Girin, J. (1990). L'analyse empirique des situations de gestion : éléments de théories et méthode. Epistémologies et Sciences de Gestion. A.-C. Martinet, Economica: 141-182.

- Green, M. and J. Paine (1997). State of the world's protected areas at the end of the twentieth century. Symposium on Protected areas in the 21st century : from islands to networks, Albany, Australy, IUCN World Commission on Protected Areas.
- Grumbine, R. (1994). "What is ecosystem management ?" Conservation Biology **8**(1): 27-38.
- Guével, J. (1999). "L'arrivée du loup et du lynx dans le massif des Ecrins. Analyse des conséquences pour l'élevage ovin". Paris: 89p. Parc National des Ecrins. ENGREF. Mémoire de DEA
- Holling, C. S. (1978). Adaptative Environmental Assessment and Management. IIASA, John Wiley and sons.
- Houard, T. and M. Mure (1987). "Les tétras-lyre des vallons de Salèse et Mollières, Parc national du Mercantour. Domaine vital et influence du tourisme." Rev. Ecol. (Terre Vie), Supplément 4.: 165-197.
- Institut Français de l'environnement (2002). "Les Parcs nationaux entre protection et développement". Paris. Les données de l'environnement. n°78, novembre 2002.
- IUCN (1994). Guidelines for protected area management categories. Gland, Switzerland and Cambridge, UK, IUCN.
- Jouglet, J.-P., L. Ellison, et al. (1999). "L'impact du pâturage ovin estival sur l'habitat et les effectifs du tétras-lyre (*Tetrao Tetrix*) dans les Hautes-Alpes." Game and Wildlife Vol 16 (4): p. 289-316.
- Keiter, R. (1996). Ecosystem management : exploring the legal-political framework. National Parks and protected areas. W. G. Washington DC, Blackwell sciences: 63-88.
- Kleitz, G. (2004). "Note technique : Données statistiques sur l'accompagnement des éleveurs en zone de présence du loup a l'échelle nationale". Paris: 7pp. Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.
- Konieczka, N. (2005). "La diversité des organismes gestionnaires de réserves naturelles." La lettre des réserves naturelles **79**: p.7-19.
- Kühn, M. (2001). "Biosphere reserves as planning models for sustainable regional development." Journal of environmental planning and management **6**(43): 897-904.
- Lajarge, R. (1997). "Environnement et processus de territorialisation. Le cas du Parc naturel régional de la Chartreuse (France)." Revue de Géographie Alpine **n°2**: 131-144.
- Lajarge, R. and M. Leborgne (2000). Parcs et/ou Pays : sur les ressorts des choix communaux. Territoires prescrits, territoires vécus : inter-territorialité au coeur des recompositions des espaces ruraux, Toulouse. 25-27 octobre 2000.
- Landrieu, G. (1999). "Fondements juridiques des finalités des Parcs nationaux". Montpellier: 17p. Atelier Technique des Espaces Naturels

- Lapeyronie, P. (2004). "Etudes de l'impact des parcs de regroupement nocturnes sur la biodiversité des pelouses alpines". Montpellier. ENSAM, Parc national du Mercantour, ONCFS
- Lapeyronie, P. and A. Moret (2003). "Chiens de troupeaux dans le Parc national du Mercantour (chiens de travail et chiens de protection). Etude comportementale, impact sur la faune sauvage des estives." 126p. Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Montpellier. Programme Life-Nature 2000-2003.
- Larrère, C. and R. Larrère (2003). "L'adoption de la biodiversité comme norme et ses effets sur les discours et les pratiques". Paris: 71p. Ministère de l'Ecologie et du Développement durable
- Larrère, R. and M. Berlan-Darque (1997). Sciences sociales et espaces protégés, Séminaire d'Aussois., Ministère de l'Aménagement et du Territoire.
- Lascoumes, P. (1995). "Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois montagne et littorales." Revue Française de Science Politique 3.
- Lascoumes, P. and J.-P. Lebourhis (1996). Gérer à long terme par l'action procédurale - les dispositifs de planification territoriale entre modèle technico-administratif et modèle décisionniste. L'environnement au XXIème siècle - démocratie et politique à long terme. Theys. Paris, Cahier du GERMES. **III**: 595-604.
- Laslaz, L. (2003). "La poudre aux yeux"... Peut-on partager les usages au sein d'un espace protégé ? ... ou les pratiques du ski hors piste en zone centrale du Parc National de la Vanoise (Savoie, France). Journée d'étude des Jeunes Chercheurs ICoTEM, Poitiers, mai 2003, Université de Poitiers.
- Laslaz, L. (2005a). Les zones centrales des Parcs nationaux alpins français (Vanoise, Ecrins, Mercantour) : des conflits au consensus social ? Contribution critique à l'analyse des processus territoriaux d'admission des espaces protégés et des rapports entre sociétés et politiques d'aménagement en milieux montagnards. Thèse de Géographie, Université de Savoie: 644p.
- Laslaz, L. (2005b). "Sanctuaire de la nature" Disneyland ou espace rural à production labellisée ? Quels projets de campagne dans les Parcs nationaux alpins français (Vanoise, Ecrins, Mercantour) ? Colloque Faire Campagne, Rennes.
- Le Grand, J.-F. (2003). "Rapport d'information sur la mise en place du réseau Natura 2000". Paris: 145p. Sénat
- Lefevre, J.-C. (1990). De la protection de la nature à la gestion du patrimoine naturel. Patrimoines en folie. P.-H. Jeudy. Paris, Ministère de la Culture et de la Communication: 29-68.
- Legard, J.-P. (2000). Une histoire d'économie racontée aux brebis de Provence et d'ailleurs. Le pastoralisme en France à l'aube des années 2000. Association française de pastoralisme, Editions de la Cardère: p.23-32.
- Léonard, P. (1995). "La population de tétras-lyre est-elle en régression sur la Commune de Ristolas (Hautes-Alpes)." Bulletin Mensuel de l'Office national de la chasse N°253.

- Lepage, L., M. Gautier, et al. (2003). "Le projet de restauration du fleuve Saint Laurent : de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines." Sociologies Pratiques 7: 65-89.
- Leroy, M. and L. Mermet (2004). La gestion "patrimoniale" : innovations et limites de vingt cinq ans de recherche d'une gestion concertée de l'environnement rural. Sciences sociales et environnement. Perspectives franco-allemandes, Strasbourg.
- Leynaud, E. (1985). L'Etat et la nature : l'exemple des Parcs nationaux français, Parc National des Cévennes.
- Luttwak, E. (1987). La grande stratégie de l'empire romain. Paris, Economica.
- Magnani, Y. (2000). Incidences de l'évolution des pressions sylvopastorales sur le tétras-lyre. Le pastoralisme en France à l'aube des années 2000. Association française de pastoralisme, Editions de la Cardère: p.49-51.
- Magnani, Y. (2002). "Fiche "habitat - tétras-lyre"". Sévrier: 8p. CNERA Faune de Montagne
- Mallen, M. (1995). "Paroles de bergers. Analyse de l'évolution d'un métier entre passion et désillusion". 60p. CERPAM
- Mallen, M. and J.-P. Legeard (1996). "Bergers délaissés des Alpes Maritimes. Elevage et pastoralisme entre Côte d'Azur et Mercantour". p.96. En collaboration avec le CERPAM
- March, J. G. and H. A. Simon (1958). Organizations. New York, Wiley.
- Margerum, R. (1999a). "Integrated Environmental management : lessons from the Trinity Inlet management Program." Land Use Policy 16: 179-190.
- Margerum, R. (1999b). "Integrated Environmental Management : The foundations for successful practice." Environmental Management 4, N°2(Springler-Verlag. New York DNC.): 151-166.
- Margerum, R. and S. Born (1995). "Integrated environmental management : moving from theory to practice." Journal of environmental planning and management Volume 38, Number 3: 371 - 392.
- Margerum, R. and S. Born (2000). "A coordination diagnostic for improving Integrated Environmental Management." Journal of environmental planning and management 43(1): 5-21.
- Martinetti, J. (2004). "Un Département bleu ... Azur, entre conservatisme et localisme." Hérodote n°113: p.68-93.
- Mauz, I. (2002a). "Comment est née la conception française des Parcs nationaux." Revue de Géographie Alpine n°2: pp.33-44.
- Mauz, I. (2002b). Gens, cornes et crocs. Relations hommes-animaux et conception du monde, en Vanoise, au moment de l'arrivée des loups. Sciences de l'environnement. Paris, ENGREF: 513pp.

- Mauz, I. (2003). Histoires et mémoires du Parc national de la Vanoise. 1921-1971 : la construction, Revue de géographie alpine.
- McNeely, A. and K. Miller, Eds. (1984). National Parks, Conservation and Development. The role of protected areas in sustaining society. Washington D.C, Smithsonian Institution Press.
- Meffe, G. and R. Carroll (1997). Principles of conservation Biology. Sunderland, Sinauer.
- Mermet, L. (1992). Stratégies pour la gestion de l'environnement. La nature comme jeu de société. Paris, L'Harmattan.
- Mermet, L. (1998). L'analyse stratégique de la gestion environnementale - illustrée par les tribulations d'un noyau de population relictuelle d'ours bruns (*Ursus Arctos*) dans les Pyrénées Occidentales Françaises. Document interne RGTE: 427.
- Mermet, L. (2001). "L'institution patrimoniale du Haut Béarn: gestion intégrée de l'environnement, ou réaction anti-environnementale ?" Responsabilité et Environnement **21**: 9-21.
- Mermet, L. (2002). "Homme ou vie sauvage ? Société locale ou bureaucratie centrale ? Faux dilemmes et vrais rapport de force." Responsabilité et environnement **28**: 13-20.
- Mermet, L., R. Billé, et al. (2004a). "Analyse stratégique pour la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en terme d'environnement." Soumis à Natures Sciences Société.
- Mermet, L., R. Billé, et al. (2005). "L'analyse stratégique pour la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en terme d'environnement." Natures Sciences Société **13**: 127-137.
- Mermet, L., I. Dubien, et al. (2004b). "Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour évaluer la concertation en aménagement." Politiques et Management Public.
- Merveilleux du Vignaux, P. (2003). L'aventure des Parcs Nationaux. La création des Parcs nationaux français, fragments d'histoire, L'Atelier technique des Espaces Naturels.
- Michon, G. (2003). "Sciences sociales et biodiversité : des problématiques nouvelles pour un contexte nouveau." Natures, Sciences et Sociétés **11**: 421-431.
- Mignotte, A., S. Fleury, et al. (2003). "La gestion concertée dans les espaces naturels protégés de montagne." Montagnes Méditerranéennes **18**.
- Milian, J. (2003a). "La construction du réseau Natura 2000 dans les Pyrénées françaises et ses implications pour le pastoralisme." Sud-ouest Européen **16**: 15-24.
- Milian, J. (2003b). "Politiques publiques de protection de la nature. L'exemple des espaces naturels protégés." Espaces et sociétés: pp.179-192.
- Milian, J. and S. Loukianoff (2000). "Protection de la nature et durabilité. Eléments de réflexions sur les stratégies et pratiques de conservation de la nature en France." Sud-ouest Européen **7**: 13-25.

Ministère de l'Agriculture, d. I. A., de la Pêche et des Affaires rurales. (2003). "Annexe K. Mise en place d'une nouvelle mesure t (article 33 du RDR) de prévention des attaques de grands prédateurs sur les troupeaux." 5p.

Ministère de l'Ecologie et du Développement durable (1999a). Le Parc national de la Vanoise. Paris.

Ministère de l'Ecologie et du Développement durable (1999b). Parc national des Ecrins.

Ministère de l'Ecologie et du Développement durable (1999c). Parc national du Mercantour.

Ministère de l'Ecologie et du Développement durable (2000). "Plan d'action pour la préservation du pastoralisme et du loup dans l'arc alpin". Paris: 13p.

Ministère de l'Ecologie et du Développement durable (2002). Parc national du Mercantour.

Ministère de l'Ecologie et du Développement durable (2004). "Dommages des loups recensés sur les troupeaux dans l'arc alpin en 2003". Paris: 3p. Direction de la nature et des paysages

Miquet, A. (1989a). Faune sauvage et aménagement touristique de la montagne : le cas du tétras-lyre en Haute-Tarentaise. Thèse de doctorat. Grenoble, Université Joseph Fournier: 245 p.

Miquet, A. (1989b). Faune sauvage et aménagement touristique de la montagne : le cas du Tétrasyre en Haute-Tarentaise. Thèse de doctorat. Grenoble, Université Joseph Fournier: 245p.

Mission Faune - Parc National de la Vanoise (1999). "Connaître et protéger les galliformes de montagne". 62p. Parc national de la Vanoise

Mollard, A. (2003). "Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques." Cahiers d'économie et sociologie rurales **66**: p.27-54.

Mormont, M. and A. Bertrand (2000). "Oppositions locales et dynamique d'environnementalisation." Espaces et sociétés **101-102**: p.93-112.

Mounet, C. and P.-E. Biron (2003). "Le loup dans le Vercors : gestion concertée ou "négociée". "Montagnes Méditerranéennes **18**: 39-46.

Narcy, J.-B. (2002). Les conditions d'une gestion spatiale de l'eau. Le monde de l'eau faceaux filières de gestion des espaces. Sciences de l'Environnement (Gestion). Paris, ENGREF: 492p.

Newmark, D. (1985). "Legal and biotic boundaries of Western North American national parks : a problem of congruence." Biological conservation **33**: 197-208.

Observatoire des Galliformes de montagne (2000). "Horizon XXI ème siècle : Elements pour la conservation et la gestion du tétras-lyre dans les alpes françaises. 1ère partie : Statut de l'espèce". Sévrier: 67. Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Observatoire des Galliformes de Montagne (2002). "Rapport annuel". Sévrier: 286p. Office national de la chasse et de la faune sauvage

Odum, P. (1953). Fundamentals of Ecology. Philadelphia, W.B Saunders and Co.

Office Nationale de la Chasse et de la Faune Sauvage (1998). "Le tétras-lyre." **Brochure technique. n°26**: 36p.

Office Nationale de la Chasse et de la Faune Sauvage (2004). "Compte rendu du suivi hivernal du loup sur l'arc alpin français. Hiver 2003-2004". Gap: 6p. ONCFS - Direction des Etudes et de la Recherche - Réseau grands prédateurs

Oleon, P. (2004). Bilan de la mise en place des moyens de protection sur troupeaux dans le cadre du programme Life Loup : l'exemple des Hautes-Alpes (de 2001 à mars 2003). La cohabitation Hommes / Grands Prédateurs en France (Ours et Loups) : enjeux didactiques pour la conservation de la nature et le développement durable ? Actes du colloque du 21 et 22 mars 2004. Muséum d'Orléans. F. Benhammou. Orléans, Recherche naturaliste en Région Centre.

Olivier de Sardan, J.-P. (1995). "La politique de terrain. Sur la production de données en anthropologie." Enquête **1**: 71-109.

Ollagnon, H. (1979). "Propositions pour une gestion patrimoniale des eaux souterraines - l'expérience de la nappe phréatique d'Alsace." Bulletin interministériel pour la Rationalisation des Choix Budgétaires n°36.

Ollagnon, H. (1989). Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel. Du rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui. N. Mathieu and M. Jollivet. Paris, L'Harmattan. Associations des naturalistes français.: 258-268.

Ollagnon, H. (2003). "Stratégies pour une gestion patrimoniale de la biodiversité." Bulletin de l'Institut Royal des Sciences Naturelles de Belgique. N°73-Supplément: p.29-36.

Ollagnon, H. (Non daté). Stratégies pour une gestion patrimoniale de la biodiversité. Société Royale de Sciences Naturelles de Belgique.

Papet, R. (2004). Le loup (*Canis lupus*) dans le massif des Monges (Alpes-de-Haute-Provence) : essai d'analyse des attaques sur les troupeaux domestiques de 1999 à 2001. La cohabitation hommes/grands prédateurs en France (Loup et Ours). Colloque du 21 et 22 mars 2004. F. Benhammou. Orléans, Recherches Naturalistes en Région Centre: p.87-94.

Parc national des Ecrins (1996). "Charte d'environnement et de développement durable. Document cadre de partenariat entre le Parc national des Ecrins et les Communes du Parc". Gap: 7p.

Parc national des Ecrins (1998). "Convention de partenariat - Parc national des Ecrins - Chambres d'agriculture des Hautes-Alpes et de l'Isère". Gap: 5p.

Parc national des Ecrins (1999a). "Convention "vol libre" Convention relative à la pratique du vol libre (Deltaplane et Parapente) dans le Parc national des Ecrins." Gap: 4p.

Parc national des Ecrins (1999b). "Convention de Partenariat - Parc national des Ecrins - Office national des Forêts". Gap: 9p.

- Parc national des Ecrins (2000). "Convention "accompagnement en montagne"." Gap: 2p. Parc national des Ecrins - Associations départementales des accompagnateurs en montagne des Hautes-Ales et de l'Isère
- Parc national des Ecrins (2001). "Accompagnateurs en montagne, les ambassadeurs." L'écho des Ecrins n°15.
- Parc national des Ecrins (2004). "Rapport d'activité 2003". Gap.
- Parc national des Ecrins (2005a). "Programme d'aménagement 2005 - 2010". Gap.
- Parc national des Ecrins (2005b). "Rapport d'activité 2004". Gap.
- Parc naturel régional du Queyras (2000). "Le loup." La lettre du PNR du Queyras: 4p.
- Parcs nationaux de France (1994). "Les Parcs nationaux et l'Aménagement du Territoire". Florac: 7p.
- Parcs naturels régionaux de France (2005a). "Les Parcs naturels régionaux : 37 ans d'histoire". Paris: 11p.
- Parcs naturels régionaux de France (2005b). "Les syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux". 2p.
- Paris, P. (2001). Guide de référence des programmes d'aménagement des Parcs nationaux. Montpellier, Atelier technique des espaces naturels.
- Parker, H., E. Peddicord, et al. (1975). "integration and coordination of State Environmental Programs". Lexington, KY, . Council of State Governments
- Passeron, J.-C. (1991). Le raisonnement sociologique : l'espace non-poppérien du raisonnement naturel. Paris, Nathan.
- Peillon, A. and G. Carbone (1993). "Bienvenue aux loups." Terre sauvage è" : p.23-43.
- Perrin-Gaillard, G. and P. Duron (2001). "Rapport au Premier Ministre : du zonage au contrat, une stratégie pour l'avenir."
- Petit, J.-M. (2004). "Les contrats d'objectifs." Espaces naturels 7: p.32.
- Pisani, E. (1983). "Pour la définition, la protection et la gestion d'un réseau d'espaces naturels". Paris: 8p. Ministère de l'Environnement
- Point, P. (1998). Les Parcs nationaux français face à leurs habitants et à leur usagers. Un bilan vingt-cinq ans après leur création. Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1995. J. Theys and B. Barraqué. Paris, Editions Recherches: p.235-255.
- Pouille, M.-L., T. Dahier, et al. (2000). "Conservation du loup en France. Programme Life-Nature, Rapport final 1997-1999". 93.

Prendergast, J., R. Quinn, et al. (1999). "The gaps between theory and practice in selecting nature reserves." Conservation Biology **13**(3): 484-492.

Pritchard, A. J. (1999). Preserving Yellowstone's natural conditions. Science and the perception of nature, University of Nebraska Press.

Raffin, Y., B. Caraguel, et al. (2000). Alpes et transhumance en Isère. Le pastoralisme en France à l'aube des années 2000. Association française de pastoralisme: p.175-178.

Rakotovao, L. (1999). "Usages forestiers et production de charbon de bois en périphérie d'une aire protégée à Madagascar. Quelle opportunité pour une gestion locale sécurisée de la forêt ?" Montpellier. CNEARC

Rémy, E., P. Alphanéry, et al. (1999). "La mise en directive de la nature. De la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000". Paris. Ministère de l'Environnement. INRA-STEPE

Renard, S. (1996). "Eléments de diagnostics sur la politique des Parcs nationaux". Montpellier. Atelier technique des espaces naturels

Renard, S. (1996). "Eléments de diagnostics sur la politique des Parcs nationaux". Montpellier. Atelier technique des espaces naturels

Réseau Loup / Lynx (2005). "Compte-rendu du suivi hivernal du loup année 2004 / 2005 dans l'arc alpin français. Bulletin d'information Quoi de neuf N°13". ONCFS

Réserve naturelle des Hauts Plateaux du Vercors (2002). "Point Loup 2002 sur la Réserve des Hauts-Plateaux du Vercors". 5pp. Parc naturel régional du Vercors

Rossi, G. (2000). L'ingérence écologique. Environnement et développement rural du Nord au Sud. Paris, CNRS Editions.

Rowell, A. (1996). Green backlash. Global subversion of the environment movement. London, New York, Routledge.

Sabatier, M. (1993). Annales du colloque du 30ème anniversaire des Parcs nationaux, Centre de congrès Le Manège. Chambéry, Atelier technique des espaces naturels.

Sabel, C., A. Fung, et al. (2000). Beyond Backyard Environmentalism. Boston, Beacon Press.

Salès, P. and V. Genevey (2003). Le retour du loup dans les Alpes françaises. Actes du séminaire de restitution du programme Life., Lyon, 9 et 10 décembre 2003.

Salles, D. (2003). Gérer l'environnement. Le temps de l'action concertée. Paris.

Salvador, O. (2003). "Le loup, le lynx et l'ours dans le massif Madres-Coronat (Pyrénées-Orientales), cohabitation grands prédateurs et activités humaines en territoire de montagne : enjeux et perspectives." Mémoire de DEA: 119pp. Université d'Orléans - Réserve Naturelle de Nohèdes

- Sévegnier, C. (1999). Les Parcs nationaux français et le tourisme : un mariage de raison ? Thèse de Géographie, Université de Provence.
- Silhol, A., S. Bacha, et al. (2004). "L'accroissement du travail dans les systèmes pastoraux en zones à loups. Note technique". CERPAM, OREAM et Institut de l'élevage
- Siné, A. (2001). "Zonages territoriaux : du procès au projets." Pouvoirs locaux.
- Steyaert, P. (2002). L'évaluation des politiques agri-environnementales à l'épreuve de leur mise en oeuvre concrète. Le cas des OLAE en Marais de l'Ouest. L'expérience agri-environnementale française. J.-P. Billaud. Paris, La documentation française.: p.21-41.
- Steyaert, P. (2004). Concertation autour d'objets de Nature : la facilitation du processus de construction de plans de gestion. XIII ème congrès des conservatoires régionaux d'espaces protégés. Regards croisés., Ambleteuse - 21,24 octobre 2004, Espaces Naturels de France.
- Van Tilbeurgh, V. (2002). "L'institution de la mer d'Iroise comme nature remarquable." Natures Sciences Société **10**(4).
- Van Tilbeurgh, V. and M. Charlier-Kerbiguet (2003). "La construction sociale du Parc naturel marin de la Mer d'Iroise". Ministère de l'Ecologie et du Développement durable.
- Vandel, J.-M., P. Stahl, et al. (1994). "Dossier Lynx. Commission d'observation, commission de constatation de dommages, Formation. Document interne." Office National de la Chasse. CNERA Prédateurs -Animaux déprédateurs.
- Véron, F. (2002). L'évaluation à l'épreuve des dispositifs de suivi. L'expérience des zones de déprises. L'expérience agri-environnementale française. J.-P. Billaud. Paris, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.
- Watzlawick, P. (1977). Changements, paradoxes et psychothérapies. Paris, Seuil.
- Weber, J. (1995). "L'occupation humaine des aires protégées à Madagascar : diagnostic et éléments pour une gestion viable." Natures, Sciences et Sociétés **3**(2): 157-164.
- Weber, J. (1996). Conservation, développement et coordination : peut-on gérer biologiquement le social ? Gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables et développement durable, Harare, 24-27 juin.
- Western, D. (1989). Conservation without parks : wildlife in the rural landscape. Conservation for the twenty-first century. D. Western and M. Pearl. New York, Oxford University Press: p.158-165.
- Western, D. and M. Wright (1994). The background to community-based Conservation. Natural connections. Western-and-Wright. Washinton DC, Island Press.
- Wright, G. and D. Mattson (1996). The origin and purpose of national Parks and protected areas. National parks and protected areas. Their role in environmental protection. G. Wright. Cambridge, Massachusetts, Blackwell Science.

Zuanon, J.-P. (1995). Chronique d'un Parc oublié. Du Parc de la Bérarde (1913) au Parc national des Ecrins, Revue de Géographie Alpine.

# Annexes

## ***Annexe 1 : Tables des illustrations.***

### **Table des Figures :**

Figure 1 : Grille de l'audit patrimonial	82
Figure 2 : Les quatre étapes de la médiation patrimoniale	85
Figure 3 : Le modèle de gestion intégrée de l'environnement par planification participative, développé par Margerum et Born (1995).	88
Figure 4 : Typologie des instruments français de protection de l'espace, d'après Lévy-Bruhl et Coquillart (1998).	140
Figure 5 : Schéma de l'organisation type de l'équipe de gestion d'un espace protégé (Parcs nationaux, Réserves naturelles, Parcs naturels régionaux, Natura 2000).	149
Figure 6 : l'EGAP comme acteur intégrateur des intérêts sectoriels des acteurs territoriaux (A1, A2 et A4) au sein de l'espace protégé.	178
Figure 7 : l'EGAP comme acteur sectoriel, porteur de l'intérêt environnemental au sein du territoire dans lequel il est inséré.	179
Figure 8 : Première intégration interne des intérêts des acteurs territoriaux, à travers le conseil d'administration.	181
Figure 9 : Traduction externe des stratégies de pression / intégration au sein de l'organisation de l'EGAP, du fait de sa territorialisation.	183
Figure 10 : la filière environnementale, illustrée ici dans le champ de la protection de l'espace	193
Figure 11 : Organisation de la filière agricole	194
Figure 12 : Les acteurs intégrateurs des intérêts sectoriels aux différentes échelles territoriales	195
Figure 13 : Schéma montrant comment les interrelations entre filières influent sur les relations entre l'EGAP et les autres acteurs du territoire.	197
Figure 14 : Gestion territoriale par des espaces spécialisés intégrant de manière partielle les enjeux environnementaux sous la pression de la filière environnementale non territorialisée.	199
Figure 15 : Les dimensions sectorielle et territoriale de l'EGAP, d'un point de vue organisationnel ( <i>Nb : les interactions entre les filières ont été suggérées pour ne pas alourdir le schéma</i> ).	202
Figure 16 : La traduction spatiale des deux dimensions, sectorielles et territoriales, des EGAP : zone d'ajustement des intérêts et zone de projet en commun.	203
Figure 17: Bilan des attaques et victimes indemnisées sur les Hauts-Plateaux entre 1999 et 2004 (source PNR du Vercors).	311
Figure 18 : Tableau d'analyse de la stratégie des EGAP.	343
Figure 19 : Tableaux de comparaison des situations de cohabitation lupo-pastorale pour les Parcs nationaux du Mercantour et des Ecrins et le Parc naturel régional du Vercors.	358
Figure 20 : Comment sont décidés les objectifs stratégiques de vérifier l'information et de mettre en œuvre la cohabitation dans l'EGAP du Mercantour ?	371
Figure 21: Comment est décidée la stratégie de décharger l'EGAP du PNM de la gestion du dossier loup.	373

Figure 22 : Comment est décidée la stratégie de pérennisation des mesures de prévention par l'EGAP du PNR du Queyras.	375
Figure 23: Comment est décidé la stratégie de médiation et d'accompagnement des éleveurs face à la prédation par l'EGAP du PNR du Vercors.	377
Figure 24 : Synthèse des positions des acteurs agricoles des Départements des Hautes-Alpes et des Ecrins.	381
Figure 25 : Comment est décidée et mise en œuvre la stratégie d'expérimentation des mesures agri-environnementales sur le territoire des Ecrins.	461
Figure 26 : Comment est décidée la stratégie d'institutionnalisation de la concertation entre l'EGAP des Ecrins, les Communes et les représentants socio-professionnels.	463

### **Table des cartes :**

Carte 1 : Localisation des Parcs nationaux et des Parcs naturels régionaux de la Région Rhône-Alpes	206
Carte 2 : Localisation des Parcs nationaux et des Parcs naturels régionaux de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.	207
Carte 3 : Localisation des zones de présence permanente de loup et effectif minimum hivernal (hiver 2005-2006).	214
Carte 4 : Carte des effectifs d'ovins allaitants par canton en 2000	217
Carte 5 : Evolution de l'effectif de brebis allaitante par canton entre 1988 et 2000.	221
Carte 6 : Carte du Parc national du Mercantour	233
Carte 7 : Usage des unités pastorales en zone centrale du Parc national du Mercantour.	237
Carte 8 : Typologie de l'élevage ovin dans le Parc National du Mercantour (source Life 1-MEDD-ONCFS).	238
Carte 9 : Meutes de loups dans le Parc national de Mercantour (source Life 1-MEDD-ONCFS, réactualisée par l'auteur).	246
Carte 10 : Le Parc naturel régional du Queyras	291
Carte 11 : Parc naturel régional du Vercors et la Réserve naturelle des Hauts-Plateaux.	303
Carte 12 : Carte des Alpes-de-Haute-Provence, le massif des Monges se situe entre les villes de Sisteron, Seyne, Allos et Digne.	316
Carte 13 : Carte du Parc national des Ecrins.	322
Carte 14 : Effectifs et origine des ovins en alpage dans le Parc national des Ecrins.	324
Carte 15 : Carte positionnant la Réserve de Nohèdes parmi les différentes Réserves catalanes.	332
Diagramme et carte 16 et 17: Mode d'occupation des sols dans le Parc national du Mercantour.	360
Diagramme et carte 18 et 19: Mode d'occupation des sols et forêt dans le Parc national des Ecrins (Légende de la carte 18 identique à la carte 16).	361
Carte 20 : Répartition de la population de tétras-lyre dans les Alpes française.	407
Carte 21 : Présence du tétras-lyre dans le Parc national des Ecrins	433
Carte 22 : Localisation des mesures agri-environnementales contractualisées entre 1994-2001 (Source, Atlas du Parc national des Ecrins).	439
Carte 23 : Présence du tétras-lyre dans le Parc national de la Vanoise.	473
Carte 24: Les stations de sports d'hiver en Vanoise (source Atlas du Parc national de la Vanoise).	475
Carte 25: Actifs agricoles par canton en Vanoise (1990), source Atlas du Parc national de la Vanoise.	477

<b>Carte 26: Effectifs bovins et ovins en Vanoise (source idem).</b>	<b>478</b>
<b>Carte 27: Pluriactivité des chefs d'exploitation agricole en Vanoise (source idem).</b>	<b>479</b>
<b>Carte 28: Habitat potentiel du tétras-lyre dans le Parc national du Mercantour.</b>	<b>490</b>

**Table des photos :**

<b>Photo 1 : Troupeau d'ovins et caprins dans le massif des Cerces.</b>	<b>224</b>
<b>Photo 2 : Paysage de figures d'érosion « en griffe », typique du massif des Monges.</b>	<b>317</b>
<b>Photo 3 : Tétras-lyre mâles</b>	<b>403</b>
<b>Photo 4 : Photo-montage de coqs en parade.</b>	<b>404</b>
<b>Photo 5 : Figures d'érosion dues au passage répété des animaux (vallée étroite).</b>	<b>414</b>

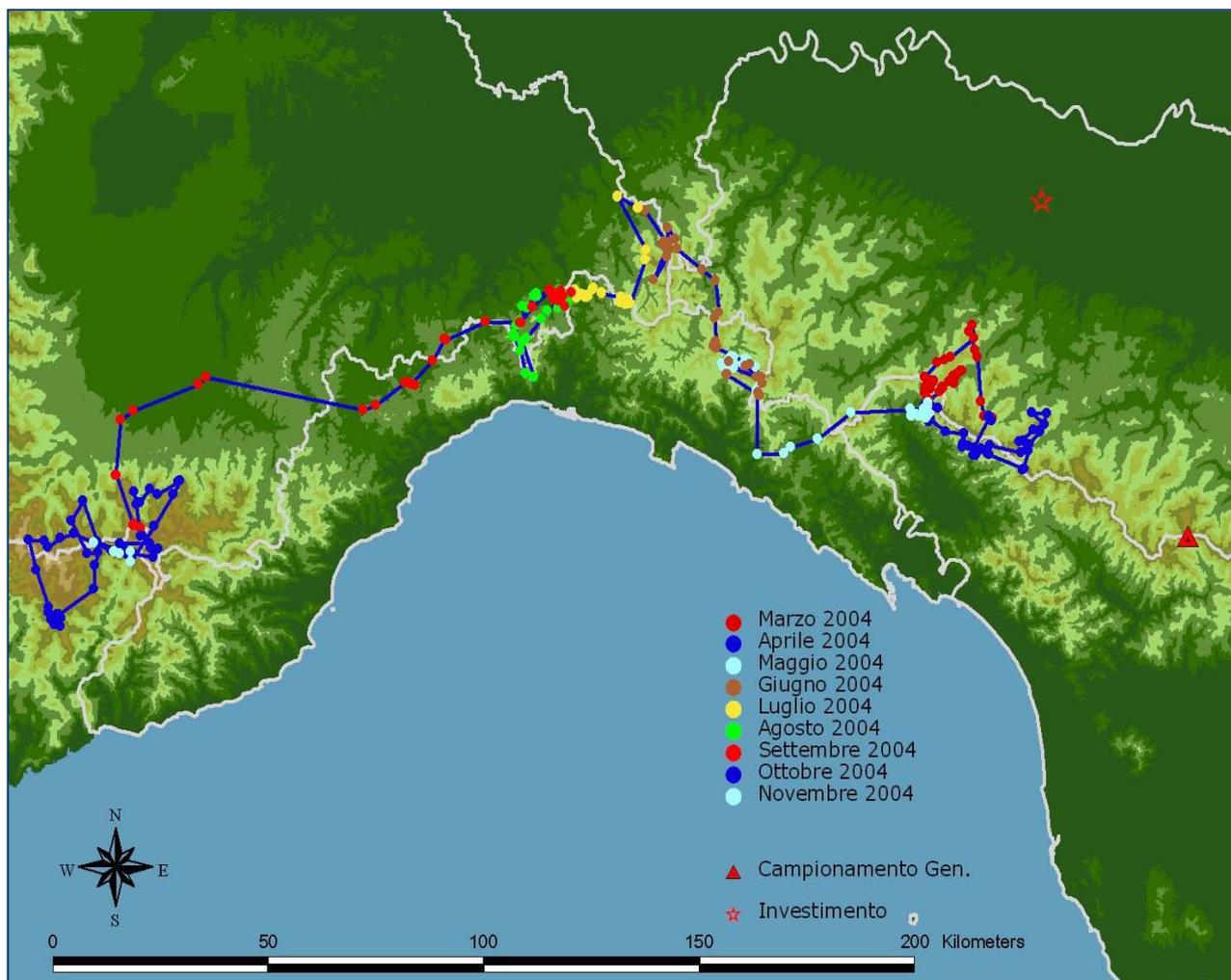
## ***Annexe 2 : Typologie des espaces protégés selon l'UICN.***

Les six grandes catégories de la typologie de l'UICN sont définies par leur objectif principal de gestion (IUCN 1994) :

- I. Espace protégé ayant pour vocation principale I(a) l'étude scientifique ou I(b) la protection de la nature : Réserve scientifique ou Réserve intégrale
- II. Espace protégé géré dans un but de conservation des écosystèmes ou récréatif : Parc national
- III. Espace protégé pour la conservation de certaines caractéristiques (naturelles, culturelles) : monument naturel.
- IV. Espace protégé géré avec comme objectif principal la gestion conservatoire : aire de gestion d'espèce ou d'habitat.
- V. Espace protégé paysager à vocation conservatoire et récréative. Territoire (terrestre ou maritime) où l'interaction humaine et naturelle a produit un caractère spécifique de grande valeur esthétique, culturelle et écologique : paysage terrestre ou marin protégé.
- VI. Espace protégé en faveur d'une gestion durable des écosystèmes naturels. Territoires où les écosystèmes sont peu modifiés, et gérés de manière à assurer leur protection, leur diversité biologique à long terme, tout en garantissant la durabilité des produits et fonctions nécessaires aux communautés qui en dépendent : Réserve extractive.

### **Annexe 3 : Suivi télémétrique d'un jeune loup mâle italien.**

Percuté par une automobile près de Gènes, il fut relâché dans les Appenins, après qu'une équipe de scientifiques italiens lui ait posé un collier émetteur. Le suivi télémétrique a permis de montrer que ce loup s'était déplacé jusque dans le Mercantour (extrémité gauche de la carte).



### **Résumé :**

« Réserves d'indiens, mises sous cloche de la nature » ou à l'inverse « territoires naturels sacrifiés sur l'autel de quelques intérêts particuliers », les espaces protégés ont toujours fait l'objet de critiques sévères. Pour notre part, nous défendons la thèse que le zonage de l'espace (les espaces protégés) et la spécialisation des acteurs (avec des équipes de gestion dédiées) sont, au contraire, deux conditions préalables à une gestion plus intégrée de nos territoires. Ce positionnement est la conclusion de notre travail de recherche sur le rôle spécifique joué par les équipes de sept aires protégées des Alpes et des Pyrénées françaises (parcs nationaux, parcs naturels régionaux et réserves) dans la gestion de deux problèmes de biodiversité : la gestion du retour du loup et la conservation du tétras-lyre.

En nous appuyant sur les apports de la sociologie des organisations et de l'analyse stratégique de la gestion environnementale (ASGE), nous nous sommes attachés à expliciter comment les équipes d'espaces protégés (du conseil d'administration aux agents de terrain) intègrent les demandes des autres acteurs du territoire et comment elles font pression sur ces derniers, en retour, pour qu'ils s'approprient certains enjeux environnementaux. Pour cela, nous avons développé la notion d'*acteur d'environnement territorialisé*, à partir du concept d'*acteur d'environnement* de l'ASGE.

Notre travail a permis de montrer qu'à travers la conservation d'une espèce c'est l'ensemble des interactions entre les activités humaines et l'écosystème qui est remis en jeu. Au-delà des enjeux naturalistes, la présence de l'acteur d'environnement territorialisé permet de mettre en débat sur le terrain la façon dont est pris en compte globalement l'environnement dans la manière dont nous utilisons et aménageons nos espaces.

**Mots clefs :** Acteur d'environnement, espaces protégés, conflit, gestion intégrée, loup, tétras-lyre.

### **Abstract :**

« Indian Parks, setting nature apart from human » or at the opposite « natural territories sacrificed for individual interests », protected areas have always been heavily criticised. As for us, we are defending the thesis that zoning (protected areas) and actors' specialization (with management teams) are, on the contrary, two preliminary conditions to a more integrated management of our territories. This is the conclusion of our research on the specific role played by the teams of seven protected areas from the French Alps and Pyrenées Mountains (teams from national parks, regional natural parks, reserves) in the management of two biodiversity problems : the return of wolves and black grouse conservation.

Leaning on the contributions of organization sociology and strategical analysis of environmental management, our work analyses how teams of protected areas (from the board of directors to the field agent) integrate the interests of the other actors of the territory and how they put pressure on them, in return, so that they integrate the environmental stakes. Thus, we have developed the concept of *territorialised environmental actor*.

Our work demonstrates that species conservation allows us to question the interactions between human activities and the ecosystem. Beyond naturalistic stakes, the presence on the field of the territorialised environmental actor allows to debate how environment in general is taken into account when we use and develop our territories.

**Key words :** Environmental actor, protected areas, conflict, integrated management, wolf, black grouse