

Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts

Groupe « Recherche en Gestion sur les Territoires et l'Environnement » (RGTE)

## **L'ANALYSE STRATEGIQUE**

### **DE LA GESTION ENVIRONNEMENTALE**

**illustrée par les tribulations d'un noyau relictuel de population**

**d'ours brun dans les Pyrénées occidentales françaises**

juillet 1998 (version mise en ligne en septembre 2005)

Laurent Mermet



## **TABLE DES MATIERES**

<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>2</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>5</b>
<b>PRÉSENTATION DU TEXTE</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>11</b>
<b>CHAPITRE I</b>	
<b>40 ANS D'EFFORTS DE PROTECTION DE L'OURS, 40 ANS DE DÉCLIN DE SES EFFECTIFS DANS LES PYRÉNÉES</b>	<b>15</b>
<b>CHAPITRE II</b>	
<b>LA CONSERVATION DE L'OURS DES PYRÉNÉES : CONDITIONS BIOLOGIQUES ET MARGES DE MANOEUVRE TECHNICO-ÉCONOMIQUES</b>	<b>66</b>
<b>CHAPITRE III</b>	
<b>ENTRE AFFRONTMENT ET NÉGOCIATION : UNE ANALYSE DES MARGES DE MANOEUVRE STRATÉGIQUES</b>	<b>132</b>
<b>CHAPITRE IV</b>	
<b>UN CADRE CONCEPTUEL : L'ANALYSE STRATÉGIQUE DE LA GESTION ENVIRONNEMENTALE</b>	<b>226</b>

<b>CHAPITRE V</b>	
<b>L'EVALUATION DE L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT</b>	<b>289</b>
<b>CHAPITRE VI</b>	
<b>STRATÉGIES D'ACTION ET MÉTHODES DE CONCERTATION</b>	<b>347</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>411</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>422</b>

## REMERCIEMENTS

Ma reconnaissance va d'abord à Xavier Poux et à Isabelle Dubien. Ce sont eux qui m'ont invité au pays de l'ours, et j'y suis encore. Mais les discussions et réflexions partagées avec eux m'ont aussi apporté beaucoup sur un plan plus général.

Je remercie aussi Aline Cattan, qui a contribué beaucoup à la réflexion présentée ici. D'une part à travers des études spécifiques où nous avons travaillé ensemble, en particulier l'évaluation des politiques publiques en matière de zones humides (chapitre 5), mais aussi bien d'autres, que l'on retrouvera mentionnées au fil des pages. D'autre part sur un plan plus global, par le dialogue continu qu'a nourri notre collaboration pendant des années dans le cadre d'AScA.

Plus largement, la réflexion présentée ici s'est nourrie de tout le travail d'équipe d'AScA, et je remercie ceux qui ont participé de plus près aux thèmes traités ici, en particulier Yann Laurans.

Dans la mise au point du texte, des lecteurs de grande patience et de bonne volonté m'ont aidé de leurs remarques, en particulier Patrick Moquay, Cédric Philibert, Philippe Huet, et quelques autres.

Pour ce qui concerne le Béarn, les personnes que j'ai rencontrées, du berger à l'ingénieur, du chasseur à l' élu, m'ont presque toutes accueilli de manière chaleureuse, et ont joué de façon passionnante le jeu de la discussion, quelle que soit leur position sur l'ours. La critique du système de gestion n'enlève rien, hors quelques exceptions, à la sympathie pour les personnes.

Enfin, ma dette de reconnaissance est majeure envers quelques proches du dossier, sources à la fois d'information et de réflexion, et que je ne peux malheureusement nommer, de peur que leur compétence et leur honnêteté ne vienne par ma faute à leur nuire.

## **PRESENTATION DU TEXTE**

Dans le cadre de la mise en ligne par Paritech en 2005 du présent texte, dont la rédaction date de 1998, il nous faut ici expliquer brièvement ses utilisations pour l'enseignement et la recherche, et indiquer quelques références complémentaires plus récentes.

### ***Une base de cours***

Sur le plan de l'enseignement, il s'agit d'une base de cours. L'auteur utilise chaque année les chapitres de ce texte pour préparer des cours qu'il donne dans trois cursus :

- dans le cursus de première année de la formation des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts (GREF 1), pour le module obligatoire « Gestion de l'environnement » de 4 demi-journées de cours, de 1996 à 2004, pour le module optionnel « Théories de la gestion sociale de l'environnement », de 3 journées de cours et 3 journées de TD, à partir de l'année académique 2005-2006,
- dans le Master 2 « Economie du Développement Durable, de l'Environnement et de l'Energie » (EDDEE) (anciennement DEA « Economie de l'Environnement et des Ressources Naturelles »), pour le cours fondamental « La gestion de l'environnement et des ressources comme problème d'action stratégique de changement » (20 heures de cours) (voir : [http://www.inapg.fr/spip/article.php3?id\\_article=349](http://www.inapg.fr/spip/article.php3?id_article=349)),
- dans l'année de master 2 « Foresterie Rurale et Tropicale » de l'ENGREF-Montpellier, module « Analyse stratégique de la gestion de l'environnement » (une semaine de cours et TD).

Selon le cursus, selon les années, certains chapitres du texte sont inclus ou au contraire omis dans le cours. Cela étant, les différents chapitres du texte servent régulièrement de base de cours. Leur contenu est très proche de celui oralement délivré aux étudiants et discuté avec eux. La mise en ligne du texte permet aujourd'hui à toute personne intéressée d'accéder à des

éléments essentiels de ces cours – même si la totalité des cours des différents modules n'est pas répercutée dans le présent texte. Il va sans dire également que ces cours s'accompagnent pour les étudiants de formes diverses de travaux dirigés. Il faut citer en particulier, pour le cursus GREF, l'exercice « Environnement et situations locales » (ENSILO), un exercice de terrains de deux semaines sur l'analyse de conflits d'environnement, de ressources, de gestion des territoires.

### ***Un document d'orientation pour une série de travaux de recherche***

Le texte proposé ici, outre l'enseignement, sert jusqu'à ce jour de document d'orientation et de réflexion pour tout un volet des travaux du groupe « Recherche en gestion sur les territoires et l'environnement » (RGTE) sur l'analyse stratégique de la gestion environnementale. De nombreux travaux ont donc été réalisés depuis sa rédaction en 1998, qui en approfondissent les idées, ou qui les appliquent pour l'analyse de problèmes de terrain. Nous renvoyons le lecteur, pour une vue d'ensemble, au site internet du groupe (<http://www.rgte.centre-cired.fr/rgte/>) et en particulier à un récent article de synthèse ([http://www.rgte.centre-cired.fr/rgte/article.php3?id\\_article=87](http://www.rgte.centre-cired.fr/rgte/article.php3?id_article=87)).

Toujours est-il que le texte présenté ici, est un complément indispensable de ces diverses publications. D'une part, il reste la présentation la plus développée à ce jour du cadre d'analyse de l'ASGE. Il est nécessaire à ce titre pour comprendre certaines des bases théoriques qui sont seulement rapidement évoquées dans la plupart des autres travaux qui se réclament de la perspective de l'ASGE. D'autre part, sur le dossier de l'ours, ainsi que sur la problématique de l'évaluation des politiques publiques, il contient des développements plus détaillés et approfondis que les articles que nous avons publiés par ailleurs. Là encore, la mise en ligne de ce texte, qui était jusqu'ici un document de travail interne à un groupe de recher

che, peut apporter aux lecteurs des éléments nouveaux par rapport aux publications disponibles jusqu'ici.

### ***Une étape dans des dossiers et des travaux en évolution***

Il n'en reste pas moins que le texte date maintenant de sept ans. Le lecteur est fondé à s'interroger sur ce qui a changé depuis, que ce soit dans le dossier de l'ours, qui fait l'objet de la première partie, ou dans les travaux sur les théories de la gestion de l'environnement.

S'agissant du dossier de l'ours, le lecteur trouvera une présentation complète de la situation actuelle dans le livre, récemment paru, de Farid Benhammou : « Vivre avec l'ours » (Editions Hesse, 2005). Le principal élément nouveau provient de la réintroduction d'ours slovène dans la Haute-Garonne en 1996-1997. En huit ans, cette opération a profondément modifié la situation de l'ours à l'échelle des Pyrénées. D'une part, aujourd'hui il existe, sur l'ensemble de la chaîne pyrénéenne, au moins une quinzaine d'individus issus de cette réintroduction, alors qu'il ne reste plus que deux individus de la population autochtone qui subsistait dans le Haut-Béarn. D'autre part, cette opération, et la dissémination des ours issus de la réintroduction, a modifié complètement le jeu d'acteurs sur le dossier de l'ours, qui s'est réorganisé à une échelle bien plus vaste (l'ensemble du massif). De ce fait l'IPHB, qui est au centre de la présente étude de cas et qui se présentait dans les années 90 comme en charge du dossier de l'ours dans son ensemble, n'en constitue plus aujourd'hui qu'un volet mineur : celui du territoire du Haut-Béarn, et du noyau de population d'ours autochtones, que l'institution n'a pas su (et sans doute pas voulu) préserver. En ce qui concerne ce volet béarnais du dossier de l'ours, les événements et rebondissements n'ont pas manqué depuis la rédaction du présent texte. Jamais ils ne sont venus contredire les analyses et les conclusions présentées ici et dont certaines ont été actualisées dans des textes plus récents de l'auteur et



de Farid Benhammou (que le lecteur pourra trouver, s'il le souhaite, sur le site de RGTE indiqué plus haut).

L'analyse du dossier de l'ours dans le Béarn présentée ici a donc encore aujourd'hui toute sa pertinence comme cas d'école. On y retrouve des structures et des dynamiques très largement répandues dans les dossiers environnementaux<sup>1</sup>, avec une certaine facilité d'exposition et de mise en discussion due à la conjonction de plusieurs facteurs : un territoire restreint, une relative simplicité du dossier technique, le caractère exacerbé que revêt depuis des années l'enjeu de l'ours, ainsi qu'une tendance à la théâtralisation du jeu politique qui rend manifestes des formes d'(in)action publique et de stratégies géopolitiques qui prennent ailleurs des formes plus discrètes. L'enjeu central de ce cas - la mise en place progressive de dispositifs concertés de gestion de l'environnement, leurs acquis et leurs limites - est bien au cœur des débats et des problèmes actuels du champ de l'environnement (voir par exemple le programme de recherche « Concertation, Décision et Environnement : [http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id\\_article=2717](http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=2717)).

Le lecteur pourra s'étonner de la tonalité critique de notre analyse de la gestion du dossier de l'ours dans le Haut-Béarn. Elle est rendue nécessaire par le fait que les étudiants – comme les professionnels de l'environnement – se voient depuis quelques années rabâcher les avantages de la concertation locale comme mode de gestion ; on ne compte plus les dispositifs qui leurs sont présentés comme innovants, exemplaires, etc. L'enjeu pédagogique du cas est ici de compléter ces modèles pratiques et cette apologie générale de la concertation par l'apprentissage d'une analyse critique exigeante et par la découverte des limites ou des dérives possibles du modèle aujourd'hui dominant que constitue la gestion concertée locale de l'environnement, des ressources et des territoires. Former aujourd'hui des ingénieurs à ces

---

<sup>1</sup> - et en particulier agri-environnementaux -

questions, ce n'est pas simplement les imprégner de ce modèle dominant, pour qu'ils le reproduisent ensuite toute leur vie ! C'est leur permettre de se familiariser avec ce modèle, mais leur donner en même temps les outils et l'exigence d'analyse qui leur permettront d'accompagner son dépassement et de renouveler leurs compétences dans des conjonctures de gestion de l'environnement qui varieront beaucoup au cours de leur carrière (le sixième chapitre du texte développe d'ailleurs ce point).

Enfin, s'agissant des développements théoriques proposés dans la seconde partie du texte, ils sont bien sûr à compléter par d'autres approches. Le texte est centré en effet sur la perspective théorique qui est la nôtre : l'analyse stratégique de la gestion de l'environnement. Les enseignements des différents modules où ce cours est utilisé comprennent aussi des cours sur d'autres approches théoriques des problèmes d'environnement et de ressources. Pour les aborder avec les étudiants, nous nous appuyons bien sûr sur d'autres textes, publiés par les chercheurs qui développent ces approches. Sur ce plan, les enseignements délivrés ont d'ailleurs nettement progressé depuis 1998. Quant à l'analyse stratégique de la gestion environnementale, sept ans de recherche depuis le présent texte ont évidemment permis de nouveaux développements, notamment par les travaux de thèse de Jean-Baptiste Narcy, de Charlotte Michel, de Maya Leroy, de Raphaël Billé (le lecteur pourra trouver les références pour aller plus loin sur le site internet du groupe de recherche : <http://www.rgte.centre-cired.fr/rgte/>).

## INTRODUCTION

Protection de la nature, prévention des pollutions, développement durable, biodiversité,... sous de multiples aspects concrets, sous divers vocables, ce qui est en jeu dans le domaine de l'environnement, c'est notre prise de responsabilité quant à l'état des systèmes écologiques. Comment organiser cette responsabilité? Surtout, comment l'exercer? C'est la question centrale que pose « l'analyse stratégique de la gestion environnementale ».

Au fil des années 1980 et le début des années 1990, nous avons été impliqué dans l'étude d'un bon nombre de dossiers environnementaux, depuis la gestion des zones humides (Mermet, 1986) jusqu'à certains aspects du changement climatique (Mermet, 1993), de la gestion de tel terrain acquis par le conservatoire du littoral (Mermet et Natali, 1982) jusqu'à la politique en matière de cours d'eau (Mermet, 1991).

A partir d'une étude transversale de tels cas, nous nous sommes efforcé d'identifier des structures et des processus communs à l'ensemble des problèmes d'environnement (Mermet 1992). Ce travail a mis en évidence, en particulier, le rôle essentiel que jouent l'alerte, la revendication, les stratégies de pression en faveur de l'environnement, dans la constitution d'une capacité collective d'exercer nos responsabilités environnementales. Il proposait des grilles d'analyses pour cerner, sous la diversité des enjeux et des situations de la gestion environnementale, les équilibres entre pression et négociation, les combinaisons stratégiques sans lesquelles il n'y a pas de prise en charge effective de l'environnement.

Restait à mettre en oeuvre ces idées et ces propositions. Comment les traduire en méthodes opérationnelles? Comment résistent-elles à l'épreuve des faits et de la pratique? Un certain nombre d'études approfondies conduites depuis 1990 - sur la promotion des pratiques agricoles favorables à l'environnement (Cattan and Mermet 1998), sur l'évaluation des politiques en matière de zones humides (Mermet 1996), sur les plans partenariaux d'environnement

(Poux et Mermet, 1998), etc., ont permis cette confrontation au terrain. Il est temps, maintenant, de tirer les enseignements de cette vague d'expériences, de revoir et d'enrichir à leur lumière les idées initiales.

Ce bilan est d'autant plus important et urgent que la première moitié des années 1990 a mis le domaine environnemental sur le devant de la scène médiatique, politique, administrative. La multiplication des initiatives, des moyens d'action, l'entrée de nouveaux acteurs dans le domaine environnemental ont conduit à un renouvellement des discours, à une profusion de nouveaux dispositifs organisationnels de gestion de l'environnement. Ne rendent-ils pas obsolète un système de pensée nourri de l'expérience des années 1980? En particulier, l'insistance presque obsessionnelle qui prévaut aujourd'hui sur la recherche d'une gestion partenariale et consensuelle de l'environnement, ne relègue-t-elle pas au rayon des antiquités une approche de la gestion de l'environnement qui donne une place importante aux divergences de valeurs ou d'intérêts entre les acteurs et aux stratégies de pression?

Notre but est ici de reprendre, décapées et enrichies par cette double mise à l'épreuve (épreuve de la pratique, épreuve du contexte idéologique) les bases de la gestion stratégique de l'environnement. L'entreprise serait fort ingrate si une occasion propice ne s'était présentée. Presque chaque problème d'environnement possède son intérêt, ses particularités, et illustre tel ou tel aspect de la problématique environnementale en général. Mais de temps en temps apparaît un cas riche de multiples aspects, frappant pour l'imagination, exemplaire de processus que l'on retrouve en mille situations. Il s'impose alors d'emblée comme un cas d'école, apte à servir de support à une réflexion d'ensemble, à permettre de communiquer les idées et susciter le débat. L'ours des Pyrénées entre dans cette catégorie.

En 1995, la participation à une étude menée sur ce thème par Xavier Poux et Isabelle Dubien en collaboration avec l'expert américain Christopher Servheen, nous a montré l'intérêt du cas et nous a incité, depuis, à nous documenter et à réfléchir sur le cas de l'ours. Il en est

découlé le projet d'utiliser ce cas comme support pour illustrer, développer et mettre en discussion les idées de l'analyse stratégique de la gestion environnementale (ASGE).

Il vaut sans doute la peine de les résumer ici en un mot, avant d'y revenir longuement dans le corps du texte. Sur le plan des critères et des objectifs, l'ASGE part du principe qu'une gestion de l'environnement doit se juger avant tout sur ses résultats matériels, c'est-à-dire sur l'état des systèmes environnementaux (rivières, forêts, populations animales, etc...) qu'il s'agit de gérer. Sur le plan du mode d'intervention, elle met en avant le fait que la prise en charge de cet état de l'environnement suppose des modifications significatives dans les pratiques et dans les décisions des acteurs. L'action environnementale est donc une intervention pour faire changer les manières de voir et d'agir. Elle positionne l'acteur d'environnement comme agent de changement dans le jeu des acteurs, un jeu où souvent certains s'opposent plus ou moins activement, plus ou moins délibérément aux changements qui conditionnent la réalisation de l'objectif environnemental. C'est parce qu'elle poursuit un objectif - une mission - propre dans un contexte complexe, face à des circonstances et des initiatives contraires que la gestion environnementale est à considérer comme « stratégique ».

On voudrait ici montrer que ce point de vue est à la fois éclairant pour comprendre les processus qui conduisent à une plus ou moins bonne gestion de l'environnement, et utile pour guider la recherche de modes d'intervention opérants.

Le texte se divise en deux parties. La première présente et analyse le cas de l'ours des Pyrénées. La seconde développe les idées de l'ASGE et les principales applications : le conseil stratégique, la concertation environnementale, l'évaluation des politiques publiques en matière d'environnement.

**IERE PARTIE :**  
**UN CAS D'ECOLE : L'OURS DES PYRENEES**

## **CHAPITRE I**

### **40 ANS D'EFFORTS DE PROTECTION DE L'OURS,**

### **40 ANS DE DECLIN DE SES EFFECTIFS DANS LES PYRENEES**

Un matin d'août 1995, un appareil photographique caché au pied d'un arbre se déclenche au fond d'une forêt pyrénéenne, dans les vallées du Haut-Béarn. Il a été déclenché par le passage d'une ourse suivie de son petit. Depuis plusieurs mois déjà Jean-Jacques Camarra, le spécialiste de l'ours de l'Office National de la Chasse (ONC), soupçonnait l'existence de l'ourson pour en avoir trouvé un certain nombre d'indices. Mais cette fois-ci, la preuve est faite. De plus, le cliché est frappant, voire émouvant. A peine son existence connue, on se le dispute. Corinne Lepage, le ministre de l'environnement, veut être la première à annoncer la bonne nouvelle en communiquant l'image à la presse. Ce ne serait que justice à ses yeux : c'est elle qui exerce la tutelle de l'ONC, auquel on doit le cliché. Jean Lassalle, le président du Syndicat Intercommunal des Vallées du Haut-Béarn est d'un autre avis. Il trouverait naturel de présenter lui-même faire-part de naissance et cliché : n'est-il pas le représentant légitime de ce territoire et d'une institution locale qui porte la responsabilité de la gestion de l'ours? Finalement, le cliché trouve le chemin des salles de presse, et Paris-Match le publie le 12 octobre 1995. Car la survie de l'ours des Pyrénées suscite un très large intérêt à la fois national et local, si l'on en juge par le nombre d'articles de magazine qui lui sont consacrés. D'ailleurs la naissance de l'ourson sera rapidement l'objet d'une animation dans les écoles des vallées, avec un concours du plus beau dessin et du meilleur prénom; il s'appellera Pyren.

Intérêt du public, du ministre, de l'élu local, naissance d'un ourson : on pourrait croire que la préservation de l'ours des Pyrénées est bien engagée. Mais si la naissance de Pyren retient tant l'attention, c'est aussi parce qu'elle est devenue un événement très rare, un bonne

nouvelle qui vient rompre la suite de constats alarmants sur le déclin de l'ours des Pyrénées, le faible nombre de ceux qui persistent, leur situation et leurs perspectives préoccupantes<sup>2</sup>.

Ours qui n'en finit pas de disparaître, ou bien situation qui se redresse? La question est à l'image du domaine de l'environnement dans son ensemble. Là où les uns voient la continuation d'une dégradation d'ensemble dénoncée depuis les années soixante, les autres voient l'amorce d'un redressement qui incite à l'optimisme. Sur ce point, sur bien d'autres, le dossier de l'ours nous semble emblématique, et c'est pour cela que nous entreprenons ici de l'ouvrir à une discussion approfondie. Dans ce premier chapitre, nous commencerons par raconter l'évolution du problème et de la façon dont il a été traité, depuis les années 1950. Notre objectif n'est cependant pas de faire oeuvre d'historien; on ne trouvera pas ici une monographie détaillée, qui reste encore à écrire<sup>3</sup>. Nous proposons plutôt un récit, qui tantôt rentre dans le détail, tantôt en reste à une vision schématique, en fonction des trois objectifs que nous poursuivons. Le premier est d'introduire un certain nombre d'informations de base nécessaires à toute analyse du dossier de l'ours, ce que le récit permet de faire de manière souple et vivante. Le second est de mettre en évidence certains aspects de la mise en place du système actuel de « gestion » du dossier ours, qui se comprendraient difficilement sans un retour sur le passé. Le troisième est de montrer les tentatives successives qui ont été faites pour résoudre le problème. Il y a là un préalable nécessaire pour la réflexion, dans le chapitre suivant, sur les moyens d'actions disponibles aujourd'hui. Cela nous permettra de plus d'illustrer les analyses des chapitres ultérieurs sur la problématique de l'action pour l'environnement.

---

<sup>2</sup> Deux articles de magazines montrent le diagnostic assez détaillé sur la situation difficile de l'ours que l'on pouvait trouver à cette époque dans la presse grand public (Peillon, 1995).

<sup>3</sup> Même si certains récits ont déjà été publiés, par exemple (Dendaletche, 1993).



## **I.1 Préambules**

### **Quelques éléments sur la biologie de l'ours**

Quelques aspects simples de la biologie de l'ours déterminent en bonne partie la manière dont se pose le problème de sa conservation et délimitent l'espace des solutions possibles<sup>4</sup>.

Les ours sont omnivores. Ils ont besoin d'une alimentation diversifiée, comportant des végétaux (racines, baies, glands, faines, etc.), mais aussi des sources de protéines plus riches, comme du poisson, des insectes, des vertébrés petits ou gros. Vu leur taille, leurs besoins alimentaires sont importants. Pour trouver les ressources dont il a besoin, un ours se déplace énormément. Le rayon d'action d'un mâle est de l'ordre de 15 à 20 kilomètres. Chaque femelle a besoin d'être assurée d'un territoire assez vaste pour pourvoir à ses besoins et à ceux de ses petits, de l'ordre de 5 000 hectares (5 km sur 10).

Les ours sont adaptables. Ils peuvent utiliser des ressources alimentaires très diverses. En dehors des interférences humaines, ils sont capables de vivre dans toutes sortes de milieux naturels, qu'il s'agisse de forêts, de grandes plaines ouvertes, de montagnes ou de toundra. Ils sont aussi adaptables dans leurs comportements. Ils ont en particulier une très bonne mémoire. Celle-ci porte d'abord sur les circonstances où ils ont pu obtenir de la nourriture. Par exemple un ours, au mois d'avril, se rappellera que dans telle vallée, distante de 15 kilomètres de l'endroit où il a passé l'hiver, les racines d'une certaine plante sont disponibles en grande quantité. Leur mémoire et leur faculté d'adaptation les guident aussi dans leur interaction avec les dangers de leur environnement - au premier chef, avec les humains.

Enfin, les ours ont une durée de vie moyenne, qui dépasse rarement 20 ans à l'état sauvage. Et cependant leur reproduction est assez lente : une ourse ne peut mettre bas qu'à partir

---

<sup>4</sup> Pour les données sur la biologie de l'ours, notamment dans les Pyrénées, on peut se référer utilement à deux ouvrages : Camarra (1989), Caussimont (1997).

de 5 ou 6 ans. Elle aura ensuite au plus 2 ou 3 petits tous les 2 ans. De plus, pendant les années de leur reproduction, les ourses sont relativement casanières. Elles ont besoin d'une tranquillité et d'une sécurité suffisantes dans des territoires stables et assez vastes.

### **Une longue histoire d'interférences et de relations avec l'homme**

Leur régime alimentaire conduit presque inévitablement les ours à interférer avec les activités humaines. L'imagerie populaire sur la préhistoire nous les montre déjà en compétition avec le chasseur, le pêcheur, le cueilleur. Mais c'est surtout le développement de l'agriculture et de l'élevage qui va opposer l'homme aux ours. D'un côté, il modifie le milieu d'une manière qui tend à restreindre l'espace libre pour les ours et à raréfier les ressources alimentaires sauvages. De l'autre, il offre aux ours des ressources alimentaires très intéressantes. Les ours sont capables d'endommager les cultures ou les vergers, de piller les ruches, et surtout de s'attaquer au bétail. Ils sont particulièrement dangereux pour les moutons, qui constituent une excellente source de protéines et font des proies faciles.

La cohabitation entre hommes et ours se traduit donc inévitablement par des interactions souvent intenses. Il en va de même avec d'autres animaux, bien sûr, comme le sanglier. Mais le rapport de force n'est pas le même. Les ours peuvent dans certaines circonstances être dangereux pour l'homme. Même si le cas reste rare, il aggrave l'antagonisme que leur valent leurs déprédations. De plus, l'aspect de l'ours, sa longévité, son comportement et son intelligence, son mode de vie, favorisent une perception anthropomorphique de cet animal, comme le traduit son surnom béarnais : *lou moussu* (le monsieur). Partout dans le monde, l'ours est objet de mythes et légendes innombrables. Il en résulte que l'interaction homme-ours ne se réduit pas à un problème pratique de déprédations, mais conduit à une véritable relation, intégrée dans les cultures et les sociétés humaines.

Au fil des siècles, les ours ont eux aussi adapté leur comportement à la présence des hommes et en particulier au danger que ceux-ci leur font courir. Ils ont appris à devenir

craintifs, à privilégier les déplacements et les activités nocturnes, à rechercher les secteurs de montagne et de forêts où la rencontre de l'homme est improbable et les cachettes nombreuses. Les ours qui survivent aujourd'hui sont essentiellement des individus prudents, qui centrent leurs activités sur des secteurs reculés. Réciproquement, là où subsistent des ours, c'est - au moins depuis que les armes disponibles permettraient facilement de les éliminer - que les hommes se sont accoutumés et adaptés à leur présence - on en verra nombre d'exemples dans les Pyrénées.

La cohabitation des ours et des hommes est donc possible à deux conditions. Il faut d'abord que les interférences de l'ours avec les activités de production agricole se maintiennent à un niveau acceptable, sans quoi leur destruction devient presque inévitable sur un plan pratique. Il faut ensuite que la perception et les pratiques sociales vis-à-vis des ours ne conduisent pas à leur éradication pour des raisons diverses comme la peur, la haine, la recherche de trophées, etc. Tout au long de notre réflexion sur le problème de l'ours on retrouvera ce double enjeu : le maintien durable de modes d'occupation du territoire compatibles avec la présence de l'ours et la prévention des destructions à l'intérieur des territoires qui répondent à cette condition.

### **Une régression sur le très long terme**

Ces quelques éléments suffisent à expliquer dans les grandes lignes l'évolution sur le long terme des populations d'ours et de leur répartition. Elle se résume à plusieurs siècles de régression, sous l'influence d'une part du développement agricole et de la densité humaine dans de nombreuses régions, et d'autre part de persécutions diverses même dans des régions plus reculées. La réduction sur le long terme des zones occupées par l'ours apparaît de manière frappante lorsque l'on compare les cartes de répartition à diverses époques. Tout indique qu'autrefois les ours étaient présents sur tout le territoire français. Mais dès le XV<sup>ème</sup>-XVI<sup>ème</sup> siècle, leur répartition s'est déjà réduite aux forêts plus ou moins reculées, et aux

zones de montagne. Au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'ours n'existe plus en plaine mais seulement dans les Alpes et les Pyrénées. Le dernier ours des Alpes disparaît dans le Vercors en 1938, malgré les propositions faites à l'époque pour le protéger.

Depuis 50 ans, la question de l'ours en France est celle de sa régression à l'intérieur de son dernier bastion, les Pyrénées. Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'elle n'est que le terme d'une régression bien plus ample, qui s'est jouée sur plusieurs siècles.

## ***1.2 Des années 1950 à 1975 : tentatives de protection de l'espèce et de l'espace***

### **Une population d'ours résiduelle mais viable, sur un territoire assez vaste**

Au sortir de la seconde guerre mondiale, les Pyrénées abritent une population significative d'ours<sup>5</sup>. Ils y trouvent à la fois les ressources alimentaires et les espaces tranquilles et difficilement accessibles dont ils ont besoin. Les destructions d'ours, pourtant fréquentes, n'atteignent pas un niveau qui provoque une disparition rapide. La population d'ours à cette époque n'est pas connue avec certitude. Il y a encore une vingtaine d'années, on pensait qu'il existait une centaine d'individus sur l'ensemble de la chaîne. Mais aujourd'hui, certains experts revoient ce chiffre à la baisse, autour d'une quarantaine d'ours. Il s'agit déjà d'une population en équilibre précaire avec l'homme; ses rangs sont clairsemés par les destructions; elle subsiste essentiellement en noyaux de population qui se replient sur les zones les plus reculées. Mais le nombre des ours, le fait que les difficultés rencontrées par une partie des

---

<sup>5</sup> Sur l'évolution de la situation de l'ours jusqu'aux années 1960, nous nous sommes largement appuyés sur un travail du Groupe Ours Pyrénées ( 1981).

ours sur une zone donnée puisse être compensée par un répit sur d'autres zones, créent une situation de relative viabilité.

### **Une interdiction progressive des destructions**

Au fil des années 1950, des voix se font entendre pour attirer l'attention sur l'intérêt de la présence de l'ours dans les Pyrénées et sur la précarité de sa situation. Dans un livre qui fait référence (Couturier, 1954), Couturier fournit ainsi une première étude sur les besoins et la répartition des ours, montre que leur population est en déclin du fait des destructions, et lance un appel pour des mesures de protection.

C'est en effet la destruction directe des ours qui constitue alors la menace la plus évidente pour leur conservation à terme. Elle prend plusieurs formes. La plus apparente est la chasse à l'ours, gibier prestigieux réservé à l'élite des chasseurs, que ceux-ci soient d'ailleurs locaux ou extérieurs. Elle existe encore dans les années 1950, même si elle est encadrée et limitée à des nombres faibles d'individus. Mais la destruction des ours est surtout alors la sanction des dégâts qu'ils causent (ou que l'on craint qu'ils ne causent) aux troupeaux. Elle peut intervenir lors d'une battue administrative, organisée en réaction aux plaintes des bergers victimes de dégâts. Elle est aussi le fait d'initiatives individuelles des bergers. Il s'agit soit de braconnage au fusil, soit d'empoisonnement. Cette dernière méthode consiste à abandonner à l'ours une charogne empoisonnée à la strychnine. Elle est à la fois efficace et insidieuse : la mort de l'ours passe souvent inaperçue, la responsabilité de la destruction reste très difficile à connaître et à prouver. Quand elle n'est pas à l'initiative des bergers, la destruction de l'ours peut aussi survenir comme un accident ou un acte de braconnage pendant une battue au sanglier.

Le souci de limiter ces destructions apparaît juste après la seconde guerre mondiale. Il n'est pas tout à fait nouveau. Déjà dans les années 20 le prince de Monaco, qui chassait dans les Pyrénées, avaient préconisé la création de réserves pour protéger la grande faune. Ce sont sans doute une sensibilité et un point de vue analogues qui conduisent dans les années 1950

des organismes de chasseurs à proposer des initiatives en faveur de l'ours. Celles-ci consistent d'abord dans une restriction progressive de la chasse à l'ours, puis dans son interdiction totale à partir de 1957. Cet effort de restriction puis d'interdiction s'applique ensuite aux battues administratives. Le dernier ours tué en battue l'est en 1958. Après, les autorisations de battue ne sont plus accordées qu'à titre exceptionnel. La dernière battue a lieu en 1967. Après cette date, il n'y a plus de possibilité légale de détruire un ours.

Les destructions illégales restent cependant fréquentes. On peut même penser avec Dendaletche qu'elles augmentent en réaction à l'abandon des battues et à la création (en Espagne) de réserves. L'empoisonnement est particulièrement meurtrier au cours des années 1960. Même si la vente de strychnine est interdite en France, jusqu'à une date récente elle est restée disponible librement en Espagne. De la fin des années 1940 à celle des années 1960, il aura donc fallu une vingtaine d'années pour interdire la destruction d'ours. Et bien entendu, il y a loin de la prohibition juridique de cette destruction à la fin effective de celle-ci.

Il faut aussi considérer que le traitement juridique du problème n'est qu'un aspect du jeu qui se noue entre les acteurs autour des destructions d'ours. Il vaut la peine d'en donner une idée, pour aider à mieux mesurer l'évolution de ces relations au fil des décennies qui suivront. La destruction des ours a été prévue et encouragée par la loi dès la révolution française. S'il y a un équilibre entre homme et ours, il s'établit entre d'un côté le potentiel de survie et de reproduction des ours dans un milieu qui leur offre des zones refuges importantes et de l'autre la capacité limitée de destruction par les hommes (essentiellement, les locaux). Après la seconde guerre mondiale, il devient clair que cet équilibre est rompu. La réglementation autorisant les destructions devient facteur de déséquilibre, d'où les efforts pour la modifier. Progressivement, un nouveau jeu s'établit donc entre d'un côté des acteurs qui voudraient plus de latitude pour détruire les ours, et de l'autre des autorités qui s'efforcent de limiter cette destruction. Les auteurs qui se sont penchés sur cette période donnent des exemples parfois sa

voureux d'un jeu de relation qui s'établit en gros de la manière suivante. Des bergers ont eu des brebis tuées par un ours, ou bien des habitants ont vu un ours. Ils alertent les autorités locales demandant que l' « on » fasse quelque chose, ou qu' « on » les laisse faire eux-mêmes. Les maires se font l'écho des demandes de leurs administrés auprès de l'administration. La presse, bien souvent, se fait l'écho des problèmes d'ours et de la clameur locale pour demander une battue. L'administration - le conservateur des eaux et forêts, le préfet - concède alors une battue. Celle-ci a lieu et marque les esprits pour quelques temps, comme l'exprime cet extrait d'un article relevé dans la presse de l'époque par Dendaletche : « La battue à l'ours [...] qui s'est déroulée hier dimanche [...] a connu un succès éclatant puisqu'elle groupait une cinquantaine de chasseurs... et complet puisque la bête traquée fut, en définitive, abattue ». Du point de vue des relations, ce système apporte à tous une part de satisfaction. Pour les chasseurs locaux et les bergers, il crée des occasions de mettre en avant leur talent, dans le cadre d'une aventure conviviale, virile et utile. Comme il est de coutume à l'époque, l'élu valorise son rôle comme relais des populations auprès de l'administration. Cette dernière distribue des autorisations avec juste ce qu'il faut de réticence pour faire sentir simultanément son autorité et sa bienveillance. Le système de l'autorisation possède cependant une réelle valeur de régulation. Il limite fortement le nombre de battues en exigeant des arguments fondés. Il instaure entre les déprédations et la battue un délai qui diminue son efficacité.

### **Les débuts de l'indemnisation**

Mais à mesure que les destructions se poursuivent, que le déséquilibre entre hommes et ours s'accroît au fil des années 1950 et 1960, il y a de moins en moins, puis plus du tout de marge de manoeuvre pour autoriser des battues. Leur arrêt progressif a poussé les bergers victimes de dégâts d'ours à protester et à demander réparation auprès de l'administration et des organisations de chasseurs. Le problème a été traité comme celui des autres dégâts de gibier et c'est ainsi qu'ont été versées, en 1954, les premières indemnités pour le bétail

victime de l'ours. Elles étaient jugées par les intéressés difficiles à obtenir, insuffisantes par leur montant, et trop lentes dans leur versement. Mais elles n'en constituent pas moins l'amorce d'un aspect du système de gestion de l'ours qui s'est développé largement jusqu'aujourd'hui. Toutefois les retards et les insuffisances dans sa mise en place ont fait beaucoup, semble-t-il, pour encourager la vague de destructions illégales qui a fait tant de dommage aux ours des Pyrénées dans les années 1950 et 1960.

### **La création du Parc National des Pyrénées**

Les années 1960 sont aussi celles de la création du Parc National des Pyrénées, c'est-à-dire d'un outil très puissant de conservation d'espaces reculés et « sauvages », et de protection de la grande faune contre les destructions. Cette création s'inscrit dans un mouvement de mise en place de Parcs Nationaux à l'échelle nationale, qui transpose dans le droit et dans la pratique française le principe des parcs nationaux mis en oeuvre depuis longtemps dans d'autres pays, en particulier aux Etats-Unis. La création du Parc résulte d'une initiative du Ministère de l'Agriculture, en charge à l'époque de la protection de la nature. Pour lui, il convient alors que les Pyrénées, avec leur grande faune, leurs paysages sauvages, aient aussi « leur » parc. Sur le terrain, un ingénieur du GREF, Monsieur Chimits passera plusieurs années à monter le dossier, à plaider, à convaincre et surtout, à négocier.

En effet, les élus locaux sont plutôt réticents. Créer un parc, c'est d'une part délimiter un territoire à conserver. Il est constitué d'une zone centrale, strictement protégée, et d'une zone périphérique dans laquelle est souhaité au contraire un certain développement. C'est d'autre part créer une institution : l'établissement public « Parc National », avec sa compétence juridique pour l'administration du territoire du Parc et aussi une équipe d'ingénieurs, de techniciens, de gardes, donc une compétence et des moyens d'action sur le plan scientifique et technique en matière de protection de la nature. Pour les élus, la création du Parc revient à soumettre à la tutelle très serrée d'un établissement public de l'Etat une partie, souvent impor



tante de leur territoire communal. Il y voient une perte de souveraineté à laquelle ils répugnent, même si les pratiques pastorales et forestières traditionnelles peuvent continuer dans le Parc, même si les retombées économiques locales dues à l'attraction touristique et à l'image positive d'un Parc National peuvent être importantes. La difficulté des négociations sur le Parc National des Pyrénées a eu de lourdes conséquences, encore sensibles aujourd'hui sur deux plans.

D'une part, elle a laissé des traces sur le plan relationnel. Certains maires des vallées béarnaises, pourtant impliqués dans la gestion du Parc, désignent celui-ci comme une « blessure » qui n'est toujours pas « cicatrisée ». Ils précisent leurs doléances : l'Etat aurait pris des engagements de financer durablement les communes en zone périphérique, en compensation de la mise sous tutelle de la zone centrale. Or elles ne voient pas - ou plus - venir la manne promise. Le point de vue de l'Etat est différent : il considère que le Parc devait en effet financer les communes au départ, pour les aider à amorcer un processus de développement qui intègre les opportunités et contraintes nouvelles apportées par le Parc. Mais il ne se sent pas pour autant engagé à financer *ad vitam aeternam* les communes de la zone périphérique. Nous n'irons pas plus loin dans l'analyse de ce différend, sauf pour noter qu'il traduit les relations chroniquement tendues entre les élus béarnais et l'Etat dès qu'il s'agit d'environnement. Il est révélateur des perceptions réciproques : pour les élus, les interventions de l'Etat constituent une ingérence et il ne paye pas assez; pour les représentants de l'Etat, les élus devraient davantage « jouer le jeu » et reconnaître aussi les apports d'actions et de financements d'origine étatique, comme ceux du Parc.

D'autre part les difficultés de la négociation ont conduit aussi à de nombreux compromis sur la délimitation du territoire du Parc. Au fil des pressions, des marchandages, celui-ci a du se contenter des espaces les plus marginaux des communes, c'est-à-dire les hautes altitudes (certaines estives, et la haute montagne). Par contre, les espaces forestiers, les estives plus

basses, bref les milieux indispensables à l'ours, ont été presque complètement exclus de la zone centrale. Avec le recul du temps et du point de vue de la conservation de l'ours, la création du Parc se présente comme un rendez-vous manqué. L'ours avait besoin que l'on protège des territoires reculés et qu'on l'abrite contre les destructions. Le Parc, outil le plus puissant et le mieux adapté à cette fin, se créera à quelques kilomètres des zones cruciales pour lui.

Est-ce par ignorance? Est-ce à cause des impératifs de l'acceptation du Parc par les locaux? S'agit-il d'un échec ou d'un malentendu? Au regard des points de vue que nous avons recueillis, il est difficile d'apporter une réponse à ces questions. La protection de l'ours a été l'un des arguments avancés à l'appui de la création du Parc. Mais n'était-elle que cela, un argument parmi d'autres, un moyen pour atteindre l'objectif : créer le Parc. Ou était-elle au contraire une fin, un objectif à atteindre pour les créateurs du Parc, ce dernier étant alors un moyen, un outil pour la conservation de l'ours? Quelles étaient les connaissances dont disposaient les créateurs du Parc sur les besoins de l'ours? Ont-elles ou non été mobilisées dans la négociation? Il faudrait des investigations complémentaires pour répondre à toutes ces questions. Toujours est-il que l'inadéquation du territoire du parc à la protection de l'ours est apparue progressivement dans les années qui ont suivi sa création. Pendant une décennie, cet état de fait est resté plus ou moins implicite. Il a fallu attendre 1977 pour que la situation soit clarifiée, notamment par la direction du Parc, qui souhaitait par là montrer d'un côté que le problème de l'ours restait entier, qu'il fallait agir vite, mais que de l'autre côté on ne pouvait se fonder seulement, ni même principalement, sur des actions entreprises par le Parc sur son propre territoire.

Si le Parc National comme territoire n'a donc été d'aucun secours pour l'ours, le Parc comme institution - l'établissement public Parc - est un acteur important dans la gestion du dossier ours. D'une part, depuis sa création, c'est à lui que revient la gestion des mesures d'indemnisation et d'appui aux bergers. D'autre part l'équipe technique du Parc a apporté une

capacité de connaissance du terrain et de suivi, y compris au-delà de la zone centrale, qui ont contribué largement à alimenter les connaissances sur le problème ursin et sa gestion.

### **Un assez maigre bilan**

En 1970, il reste environ 25 ours; en 1975, une vingtaine. Au terme des 25 premières années d'action en faveur de l'ours, on a perdu environ la moitié de la population. Ces chiffres ne reflètent pas seulement une baisse des effectifs, mais aussi la diminution de l'aire de répartition sur la chaîne pyrénéenne. Sous le poids conjugué des destructions et de l'expansion de la desserte routière de secteurs de montagne jusque là reculés, les ours ont pratiquement disparu de leurs territoires de l'Ariège et des Hautes-Pyrénées ainsi que du pays Basque. Le Haut-Béarn et quelques vallées espagnoles qui lui sont mitoyennes restent le dernier réduit où subsistent des noyaux de population viables. Cet assez maigre bilan montre peut-être les limites d'un mode de gestion à base de réglementation de la chasse, de protection d'espaces restreints (réserves, parc national) et d'indemnités. Mais on peut penser aussi que ce ne sont pas tant les bases de ce régime de gestion, mais la manière dont il a été mis en application par l'administration et les acteurs locaux, qui expliquent son échec relatif.

### **1.3 1975-1983 : les tensions montent**

#### **L'apparition de nouveaux acteurs d'environnement**

En 1975 apparaît sur la scène Haut-Béarnaise un nouvel acteur : le FIEP (Fonds d'Intervention Eco-Pastoral). Il s'agit d'une nouvelle association de protection de la nature, créée par deux scientifiques naturalistes : Claude Dendaletche et Tanguy Le Gac. Son mode d'action est inspiré de celui d'une organisation récemment créée pour traiter le problème des rapaces : le FIR (Fonds d'Intervention pour les Rapaces). Cette nouvelle génération d'associations est marquée par le souci de compléter les actions militantes par des interven

tions de terrain pragmatiques, avec ce que cela implique de moyens financiers (ce que met en évidence l'intitulé « Fonds »). Conformément à cette approche de l'action associative, le FIEP privilégie deux orientations.

La première vient du constat que le cercle restreint d'élus et d'administrations qui jusque là gèrent l'ours le conduisent lentement à la disparition. Pour éviter celle-ci, il faut « ouvrir le jeu » par des actions de sensibilisation du public et des autorités compétentes. La nouvelle association marque ainsi sa naissance par un colloque sur la grande faune à Pau, en 1976, où participent scientifiques et acteurs locaux (1976). Les intervenants au colloque proposent un bilan de l'état des problèmes, en particulier pour ce qui concerne l'ours. Ils montrent tout ce qu'il faudrait encore faire pour remédier aux insuffisances, traçant un programme de travail pour plusieurs années.

La seconde orientation du FIEP est liée à un élément de diagnostic que ses créateurs considèrent comme central. Pour eux, on ne sauvera l'ours des Pyrénées que si les bergers y deviennent favorables. Malgré les interdictions promulguées dans les deux décennies précédentes, les destructions illégales continuent en effet, et il n'est pratiquement pas possible d'y mettre fin sans une certaine coopération des bergers. De façon plus large - et cet élément du constat a été partagé depuis par tous les intervenants - il n'est pas possible de protéger l'ours sans un soutien local, au moins partiel. Le FIEP, dont le nom-même affirme ce principe, en tire essentiellement deux propositions. D'abord, il faut absolument améliorer le dispositif d'indemnisation : il doit être facile à déclencher, les montants doivent être suffisants pour inciter à l'indulgence vis-à-vis de l'ours, et ils doivent être versés rapidement. Ensuite, il faut que les bergers tirent de la présence de l'ours des avantages positifs : il est donc proposé de mettre en place des mesures d'aide liées non pas aux dégâts, mais à la présence d'ours, par exemple des radiotéléphones pour rompre l'isolement des bergers à l'estive, ou un service d'acheminement de matériel par hélicoptère.

Du côté de l'administration, le FIEP trouve un nouvel interlocuteur : le Ministère de l'Environnement, créé en 1972. La présence de cet intervenant administratif spécialisé, pour qui la protection de la nature est une préoccupation importante, apporte une dimension nouvelle au jeu institutionnel local. Stimulé par les cris d'alarme du FIEP, préoccupé par les constats du colloque de 1976, le Ministère va intervenir sur le dossier ours, au fil des années, d'une manière qui illustre très bien son *modus operandi* habituel.

### **Une vague d'études et de nouvelles initiatives**

Son premier mouvement est de lancer, à partir de 1977, des études approfondies sur l'ours, dans un double objectif. Explicitement, il s'agit d'acquérir un fonds d'information autonome qui puisse guider et appuyer son action. De façon plus implicite, le Ministère entend aussi favoriser le développement d'une expertise locale sur l'ours, nécessaire à sa protection. Les premières études commencent par rassembler les connaissances existantes. Elles s'attachent ensuite à préciser les effectifs et la répartition des ours, et à donner une image plus détaillée de leurs besoins écologiques, en particulier en termes d'habitat. Ces études tirent leur richesse de deux sources. D'une part, grâce à un travail bibliographique et à des échanges internationaux, les scientifiques mobilisent les résultats des études étrangères, notamment américaines, sur la biologie et les besoins environnementaux de l'ours. D'autre part, ils entreprennent un travail de reconnaissance détaillée sur le terrain. La première de ces études sort en 1979; elle est signée de C. Dendaletche et de J.J. Camarra, à qui elle a donné l'occasion de débiter et qui est encore aujourd'hui l'un des experts français les plus actifs sur la question de l'ours des Pyrénées (Dendaletche et Camarra, 1979).

A mesure que les résultats s'accumulent, on dispose d'un état plus détaillé de la situation, la compréhension sur les causes du problème se modifie et se précise. Il ressort que la situation est alarmante : « Quoiqu'il s'agisse d'une population résiduelle [...], nous sommes arrivés à la conclusion que si l'on prend dès à présent les mesures nécessaires, l'ours peut survivre

dans les montagnes pyrénéennes » (Dendaletche et Camarra, p.127). Mais étant donné le faible nombre d'ours restant, le temps est désormais compté, d'autant plus que les destructions illégales se poursuivent (Dendaletche et Camarra, 1979), et que des menaces nouvelles se précisent.

Les informations fournies par les études contribuent à une communication très active sur le problème de l'ours. Le FIEP mène une action de sensibilisation intense et diversifiée, notamment auprès de la presse locale, des écoles et du public local en général (plaquettes, autocollants, posters,...), action qui se poursuit encore aujourd'hui.

Ces informations stimulent aussi les acteurs favorables à la protection de l'ours, et viennent appuyer leurs initiatives. Ainsi, les propositions du FIEP sont-elles rapidement suivies d'effets concrets. En 1979 une « indemnité de dérangement » pour les bergers victimes de dégâts d'ours est instituée, et une campagne d'information à leur intention est menée. Pendant deux ans, l'indemnité sera versée par le FIEP lui-même, avec l'aide financière du Fonds Mondial pour la Nature (WWF). A partir de 1981, c'est le Ministère de l'Environnement qui la prendra en charge. Les demandes d'indemnisation sont instruites par l'administration dans une optique favorable au berger dans les cas douteux.

### **Nouvelles menaces sur l'habitat, liées aux projets d'aménagement**

Mais pendant qu'ils entreprennent, incitations à l'appui, de plaider la cause de l'ours auprès des bergers, les associations de protection de la nature et le Ministère de l'Environnement vont se heurter à une nouvelle menace : la construction de dessertes routières en zone à ours. Elle les conduira rapidement à un conflit ouvert avec les promoteurs de ces dessertes, au premier rang desquels le Ministère de l'Agriculture, représenté localement par la Direction Départementale de l'Agriculture (DDA) et l'Office National des Forêts (ONF).

Il faut revenir ici sur une évolution des techniques d'utilisation du milieu qui a une portée majeure pour l'ours. On a vu par l'expérience d'autres régions du monde combien l'ours est

dépendant du maintien de secteurs tranquilles, peu pénétrés. Dans les années soixante, la disparition de l'ours de certains secteurs des Hautes-Pyrénées et du Pays Basque s'explique semble-t-il en bonne partie par de nouvelles dessertes routières de tels secteurs refuge (Dendaletche, 1993). Or jusqu'au milieu des années soixante, les forêts de montagne pyrénéennes étaient exploitées par la technique du câblage. Celle-ci consiste à construire dans le secteur à exploiter un câble suspendu sur pylône. Il s'agit d'une installation qui reste en place quelques années, analogue à un téléphérique. Les arbres coupés sont amenés à ce câble principal grâce à des câbles mobiles secondaires. Ils sont alors suspendus au câble principal qui permet de les descendre au fond de la vallée. Cette technique est coûteuse, difficile à mettre en oeuvre, et relativement risquée pour le personnel. Par contre elle présente deux avantages sur le plan biologique. D'une part, elle ne crée pas de voies de pénétration en montagne. En dehors des périodes où les ouvriers forestiers travaillent sur le chantier, il n'y a pas de dérangement induit. D'autre part, l'exploitation par câble reste concentrée sur certains secteurs. Ceux-ci sont exploités intensivement, créant de vastes trouées. Les autres secteurs restent non exploités. Cette mosaïque de milieux ouverts et de forêt épaisse, le tout dans un contexte de dérangement limité, est favorable aux ours.

Au milieu des années 1960, les espagnols et les italiens qui pratiquaient cette exploitation par câble sont en fin de carrière. A la même époque, les bulldozers deviennent abordables et efficaces, ainsi que les engins motorisés pour la traction de grumes et pour leur transport. Se développe alors une nouvelle manière d'exploiter la forêt : celle-ci est desservie par une route forestière, qui dessert un massif. Elle permet à la fois l'accès des engins d'exploitation et des camions transporteurs des grumes. Elle se ramifie en pistes secondaires tracées en forêt par le bulldozer, qui permettront aux engins de traction d'accéder à toute la surface forestière. Les grumes, déposées au bord de la piste principale, seront évacuées par camion. Ce mode d'exploitation possède deux inconvénients biologiques : il conduit à une desserte routière de

massifs jusque là tranquilles. Il permet une exploitation plus homogène de la forêt. A partir du milieu des années soixante, l'Office National des Forêts commence à desservir, les uns après les autres, les massifs forestiers des vallées béarnaises par des pistes d'exploitation forestière.

Ce travail de longue haleine, qui a commencé par les secteurs des basses vallées, à la fois les plus accessibles et les moins sensibles écologiquement, atteint les zones plus difficiles et plus sensibles des hautes vallées béarnaises, là où subsiste l'ours, à l'époque-même où se précisent les connaissances qui permettent de connaître en détail les impacts négatifs de ces aménagements, et où les acteurs de l'environnement se mobilisent pour la conservation de l'ours. A partir de 1977, les conflits deviennent frontaux entre d'une part les acteurs partisans - ou responsables - de la conservation de l'ours, et l'Office National des Forêts. Ils culminent en 1982 à l'occasion du projet de piste de Belonce, construite dans un secteur très sensible sur le plan paysager, et surtout qui passe au milieu d'un secteur de tanières hivernales vital pour l'ours.

Ce conflit est d'autant plus aigu que la desserte pastorale vient s'ajouter à la desserte forestière. Lorsque la piste traverse tout l'étage forestier, il est en effet bien tentant de la prolonger jusqu'aux estives situées un peu plus haut, pour desservir les cabanes des bergers. En outre, depuis les années 1950, des mécanismes puissants de financement public ont été mis en place pour aménager l'espace de façon à moderniser les structures agricoles. Là encore, on a commencé bien sûr par les régions et par les secteurs les plus accessibles, et où l'aménagement avait le plus de chance d'être efficace et rentable. Mais à la fin des années 1970, et surtout pendant les années 1980 (et jusqu'à présent) les opérations s'attaquent aux secteurs plus « marginaux », plus difficiles techniquement, moins justifiés économiquement et plus sensibles écologiquement : montagnes, zones humides. Les projets de desserte pastorale viendront donc s'ajouter aux pistes forestières - ou se combiner avec elles : on parle alors de pistes « sylvo-pastorales ».



Qu'ils s'agisse de dessertes forestières et/ou pastorales, les organismes chargés de ce type d'aménagement procèdent avec l'esprit de système et de la suite dans les idées. On verra que pour eux, implicitement, puis explicitement, la généralisation de certains modèles d'aménagement doit toucher dans la mesure du possible l'ensemble de l'espace montagnard.

### **Les conflits se structurent et se pérennisent**

Les conflits qui apparaissent à la fin des années 1970 vont donc structurer pour longtemps les relations entre acteurs autour du problème de l'ours.

Ils opposent avant tout les services de l'Etat entre eux : d'un côté la Direction de la Protection de la Nature du Ministère de l'Environnement, de l'autre la DDA et l'ONF, tous deux sous tutelle du Ministère de l'Agriculture. Les prises de positions de ces derniers à la fin des années 1970 et au début des années 1980, indiquent clairement que les objections à leurs projets de piste soulevées au nom de l'ours ne sont à leurs yeux qu'un obstacle parmi d'autres à surmonter pour accomplir leur mission : équiper l'espace montagnard. Quand au Ministère de l'Environnement, chargé de la protection de l'ours, il est placé en situation de défendre l'habitat de l'ours au nom de l'Etat, contre l'Etat lui-même.

Les élus locaux s'impliquent de plus en plus dans les aménagements forestiers et pastoraux. Avec la décentralisation leur responsabilité, comme financeurs, comme décideurs, devient centrale. Relativement neutres au départ, ils vont bientôt s'alarmer - notamment à l'occasion du projet de piste de Belonce - en découvrant que la protection de l'ours peut remettre en cause certains projets de routes et de pistes. Ils font alors cause commune avec les services aménageurs et, dès le début des années 1980, se mobilisent activement pour dénoncer et combattre les « écologistes » et le Ministère de l'Environnement.

Enfin, ce dernier va entrer en conflit ouvert avec les chasseurs à la suite de l'incident suivant. La rumeur se répand qu'en janvier 1982 un groupe de chasseurs, lors d'une battue au sanglier, aurait tué une ourse et son petit. Comme la plupart des destructions illégales de

l'époque, celle-ci s'ébruite peu à peu. En avril, suite à une plainte de l'Office National de la Chasse (ONC), une perquisition des gendarmes auprès de nombreuses personnes déclenche le scandale local. Celui-ci sera relayé au plan national notamment par la presse, tant et si bien que le président de la république lui-même prendra position en faveur d'une action efficace pour sauver l'ours. Le Ministère de l'Environnement affirme la nécessité de réglementer davantage les battues; il se heurte à un refus catégorique des chasseurs locaux. Pour eux, cet incident renforcera au contraire leur réflexe de refus face à l'ingérence des « écologistes » dans leurs affaires, les persuadera que leurs pratiques et leurs libertés sont menacées. Avec cet incident, par ailleurs, tous ont pu constater où pouvait conduire le jeu avec les rumeurs. Les illégales d'ours franchissent dès lors un pas de plus vers la clandestinité totale.

Enfin, 1982 voit le début des pressions exercées par certains acteurs locaux contre les experts en matière d'ours. Ceux-ci sont accusés de susciter, par les connaissances qu'ils produisent, les informations qu'ils diffusent, l'intervention des acteurs extérieurs, des « écologistes ».

Chasseurs, élus locaux, organismes d'aménagement agricole et forestier d'un côté, alliés contre les spécialistes de l'ours, le ministère de l'environnement, les « écolos » de l'autre; le FIEP adoptant une stratégie pragmatique de sensibilisation et de relation avec les bergers : la gestion du problème ursin reposera désormais sur l'exacerbation, puis le mûrissement et les évolutions de cette structure conflictuelle.

#### **1.4 1983-89 : le « plan ours » et son blocage**

##### **La tentative de poser des bases techniques de négociation**

Face à cette situation, à l'intensité du conflit entre les administrations, au blocage systématique des actions de protection, le Ministère de l'Environnement ne peut pas rester sans réagir. Il adopte une méthode classique en de telles circonstances : il va essayer de mobiliser

encore davantage l'expertise, et de fonder sur l'amélioration des connaissances scientifiques les bases d'une négociation renouvelée. Il commande une étude qui cartographie très précisément les zones d'activités des ours, et qui permette de les hiérarchiser en fonction de leur importance pour l'animal. Le principe est simple; il est traduit de manière frappante par la carte des habitats vitaux de l'ours présentée en novembre 1984. Les zones indispensables (en particulier autour des tanières hivernales) sont cartographiées en rouge : tout projet d'aménagement qui touche à ces zones devra être examiné de manière très sévère. Les zones d'alimentation sont indiquées en orange : ici, les projets devront être examinés attentivement. Enfin, les zones de passage ou d'activité occasionnelle sont indiquées en vert : on n'aura à signaler les projets que s'ils sont d'une ampleur particulière.

Le principe de ce travail est un principe de négociation. Il repose sur l'idée que si l'on peut localiser et hiérarchiser les besoins des ours, il sera plus facile de trouver des compromis légitimes sur les projets d'aménagement, par exemple en choisissant pour une piste donnée les tracés qui ont le plus faible impact sur la survie de l'ours.

### **Une population ursine en état critique**

A partir de 1983, le suivi de la population d'ours devient de plus en plus approfondi. Les études de 1979, 80, 81, qui reposaient essentiellement sur la synthèse de documents, sur des efforts plus ou moins isolés de recueil d'indices ou de témoignages, ont permis de poser les bases d'opérations de plus grande envergure, qui mobiliseront chaque année pendant plusieurs jours des dizaines de personnes - agents de l'ONF, du Parc National, de l'ONC, formés spécialement pour des opérations de comptage d'ours.

En 1980, l'effectif ursin était tombé à environ 15 ours. Comme on l'a vu plus haut, c'était là un niveau de population alarmant. On pouvait malgré tout escompter une reprise, dans la mesure où des oursons naissaient encore régulièrement. Mais on était proche d'un seuil critique : à ce niveau de population, chaque ours compte. Or à l'ourse braconnée avec son petit en

1982, il faut ajouter en 1983 la mort d'une ourse qui donnait régulièrement des jumeaux, et qui se tue dans une avalanche. En 1984 naît un ourson. Mais au vu des études et de l'information précise maintenant disponible, il est clair que la population d'ours des Pyrénées est sur le point de franchir le seuil critique en deçà duquel elle ne pourra plus se maintenir par sa propre reproduction. Il existe peut-être encore une chance de sauver l'ours des Pyrénées, mais il faut agir tout de suite, et chaque ours compte, chaque zone d'habitat occupée est importante.

### **Le « Plan Ours »**

Dans ce contexte, le Ministère de l'Environnement va lancer un programme d'action volontariste : le « Plan Ours ». Il y est poussé d'abord par l'urgence de la situation. Ensuite les données scientifiques nécessaires pour motiver et guider l'action sont disponibles. De plus, il paraît souhaitable de clarifier la position de l'administration pour sortir rapidement des tensions. Enfin, si les efforts des années précédentes n'ont pas permis de stabiliser la situation, ils ont apporté des enseignements très utiles et mis en place des dispositifs d'indemnisation, d'expertise, de réglementation, qui offrent une bonne base de départ pour un système d'action plus efficace.

La philosophie et le contenu du « plan ours » sont très clairement exposés dans un dossier de presse<sup>6</sup>. Parce qu'il indique nettement les connaissances et le diagnostic disponibles à l'époque, et aussi l'avancement de la réflexion au Ministère de l'Environnement, il mérite ici une présentation un peu détaillée.

Les objectifs. Il faut « rétablir dans les Pyrénées françaises une population d'ours suffisamment nombreuse pour que la dynamique de l'espèce assure sa survie malgré les accidents ». Un chiffre est avancé : « compte tenu des secteurs encore favorables à son hiberna

---

<sup>6</sup> Reproduit dans Dendaletche (1993, pp.69-74).

tion et à l'élevage des jeunes [...] un minimum d'une quarantaine d'ours constitue un objectif raisonnable ».

La « stratégie » d'action. « Il faut que les populations locales concernées et d'abord les élus locaux, les forestiers [...], les bergers, les chasseurs mais aussi les touristes souhaitent la présence d'ours au lieu de la subir. La nécessité de ce passage de la défense de l'ours par les gens « de l'extérieur » à une prise en main de la protection des ours par les populations directement concernées est illustrée par l'échec des actions, pourtant indispensables, entreprises depuis quelques années et qui ont ralenti, mais pas arrêté le processus de disparition. » « Le désir des habitants des Pyrénées de conserver leur « patrimoine-ours » est donc une condition indispensable de succès ».

Les bases scientifiques. L'application du plan s'appuie sur la carte des habitats vitaux (zones rouges, oranges, vertes), qui doit guider les décisions comme on l'a vu précédemment.

L'action envers les différents intérêts économiques. Pour le pastoralisme, amplification des actions d'indemnisation expérimentées jusque là avec un certain succès. Pour la chasse, recherche d'un terrain d'entente avec les chasseurs, en proposant des compensations cynégétiques, par exemple des autorisations supplémentaires de tirs d'isards. Pour la forêt, le plan est plus précis et plus innovant. Il ne vise pas à geler l'exploitation forestière sur les 17 000 ha concernés, mais à permettre de « différer l'exploitation, au coup par coup, en fonction de la présence d'ours dans ces secteurs et du degré de menace présenté par ces coupes. Il introduit pour cela un nouvel outil d'action : les indemnisations de reports de coupe ».

Un mode de concertation. Pour permettre l'implication de tous les acteurs locaux, qui est l'axe central du plan, trois groupes locaux sont créés, dans chacune des trois zones des Pyrénées où subsistent des ours, dont un à Oloron Sainte Marie pour le Haut-Béarn. Ces groupes rassemblent « les représentants des administrations, les élus locaux, les scientifiques, les associations de protection de la nature, les représentants des chasseurs, des bergers, des fores

tiers [...] ». Ils sont présidés par le sous-préfet. Au niveau national, un groupe de concertation réunit le Ministère de l'Environnement et les administrations et organismes chargés de la forêt.

Des financements supplémentaires, fournis par le Fonds Interministériel pour la Qualité de la Vie. Il est envisagé aussi, au vu de l'intérêt que l'ours suscite dans le public, de faire appel aux aides privées.

Des repères d'évaluation. Ceux-ci sont fournis dans le jeu de questions-réponses sur lequel s'achève le dossier de presse. « Quand pourra-t-on dire que le plan a réussi ou échoué? Réponse : Disons dans cinq ans environ. L'objectif a été clairement défini [...] il faudra voir si l'évolution de cette population, en diminution constante depuis des décennies, s'est clairement inversée. Dans le cas contraire, il ne subsistera plus assez d'ours dans les Pyrénées pour espérer un redémarrage ».

Dans ce plan de 1984, on trouve déjà tous les thèmes de l'action pour conserver l'ours telle qu'elle est encore conçue aujourd'hui.

### **Le plan reste lettre morte**

Dès qu'il est annoncé, le « plan ours » se heurte aux réticences locales. Les élus, dans l'ensemble, s'y opposent. Des rumeurs sont activement répandues, qui traduisent le plan en des termes capables d'inquiéter les locaux. Il sonnerait, par exemple, le glas de l'exploitation forestière, et donc des emplois forestiers. Mais ce n'est pas tant sur le terrain, encore peu exploité, de l'affrontement public qu'échouera le plan ours, mais sur celui de la résistance passive des acteurs concernés.

Sur le plan pastoral, les dispositifs d'indemnisation continuent à fonctionner, mais les pressions pour la réalisation de nouvelles pistes existent toujours. Du côté des chasseurs, les avancées de la négociation demandées par le plan n'auront pas lieu. Par contre, le monde de la chasse est dès cette époque en train de se politiser : le mouvement « Chasse, Pêche, Nature,

Tradition » est en plein essor dans le Haut-Béarn. En ce qui concerne les forêts, en 1984 l'ONF réalise des coupes dans des zones très sensibles pour l'ours. La construction des routes forestières en zone à ours continue.

La concertation annoncée va surtout se heurter d'emblée aux oppositions internes à l'administration. Les réunions en sous-préfecture se succèdent pour faire progresser la négociation entre ONF et DDA d'un côté, et Ministère de l'Environnement de l'autre, progressant lentement - très lentement au regard des ambitions et des objectifs du plan. De 1984 à 1988, il n'est peut-être pas excessif d'affirmer que la majeure partie des efforts du plan ours vont être consacrés à essayer de surmonter des oppositions internes aux services de l'Etat.

### **1.5 1988-1990 : action volontariste, conflit aigu**

#### **La Directive Ours**

En 1988, avec la publication de la « Directive Ours », Ministère de l'Environnement et Ministère de l'Agriculture et de la Forêt parviennent enfin à un accord qui définit la position commune de l'Etat. La Directive introduit aussi une nouvelle organisation de la concertation locale pour remplacer les « groupes locaux » du Plan Ours. Désormais, un « groupe administratif » se réunira une fois par an au niveau national, et des « Comités Techniques Ours » seront chargés du travail de concertation locale et du traitement des dossiers techniques sensibles pour l'ours, en particulier les dossiers d'aménagement de pistes et d'exploitation forestière, mais aussi de chasse, de protection de la nature, etc...

Sur le terrain, ce dispositif de coordination va permettre de progresser dans les mesures de gestion. Ainsi, on verra la mise en place du mécanisme d'indemnisation des reports de coupe introduit par le plan ours de 1984. Mais surtout, il s'accompagne de certains changements dans la structure des relations entre acteurs. Jusque là, la ligne de polarisation du conflit passait entre les partisans et les adversaires de la protection de l'ours - avec des repré

sentants de l'Etat de chaque côté. Désormais, dans tout acte officiel, ceux-ci seront du même côté. Par contrecoup, la fracture entre les locaux et les « extérieurs », atténuée jusqu'ici par les positions et les alliances contradictoires des services de l'Etat, va jouer désormais un rôle majeur.

### **Les élus lancent leur contre-offensive**

Les élus, d'abord, ne participeront pas aux Comités Techniques Ours, bien qu'ils y aient été invités. L'un d'eux, très influent, les traite de « Comités Théodule » pour stigmatiser leur absence de légitimité à ses yeux. Progressivement, les élus vont s'échauffer et s'exprimer contre le dispositif de la directive ours dans le débat public. Ils vont aussi s'organiser pour agir, créant des Comités Locaux, comme le Comité Vallée d'Aspe. D'abord divisés, ceux-ci vont s'unir de manière informelle, jusqu'à la déclaration officielle, en 1991, du Comité Intervalléen : l'opposition aux mesures de protection de l'ours aura réussi l'exploit de surmonter les divisions géographiques, sociales et politiques traditionnelles du milieu local! L'esprit de résistance des élus les conduit aussi, en 1989, à imposer comme Président du Parc National des Pyrénées un porte-parole des revendications hostiles à la politique de protection de la nature : Jean Lassalle, maire de Lourdios.

L'orientation et les buts du Comité Intervalléen sont précisés dans le document qui le présente à l'intention de la Direction de la Protection de la Nature (Fabre, 1990). « C'est à la fois pour réagir à l'action excessive des « protecteurs de la nature » et pour répondre aux besoins de « gestion intégrée » de la zone à ours, qu'ils peuvent seuls assurer, que les élus des vallées d'Ossau, d'Aspe, de Baretous ont décidé de se fédérer pour prendre en main eux-mêmes l'ensemble des problèmes liés à la protection de l'ours pyrénéen et de son biotope en y associant les éleveurs, les chasseurs et les utilisateurs professionnels de la forêt». Le principe est simple : les élus prennent eux-mêmes en charge la gestion de l'environnement en général, et



de l'ours en particulier. Dès lors les demandes et observations des acteurs extérieurs n'ont plus ni utilité, ni légitimité dans le débat; leur aide financière reste en revanche bienvenue.

L'ONF, pour sa part, crée en 1989 une mission « forêt-faune Pyrénées », qui l'aidera à faire lui-même des propositions ou des adaptations à ses interventions, diminuant quelque peu le poids sur lui des expertises et des interventions extérieures.

Quant aux représentants des groupes d'intérêt locaux - bergers, chasseurs, etc. - ils ne sont pas membres des Comités Techniques. Jusque là, ils avaient intérêt à laisser les services du Ministère de l'Agriculture se charger de défendre leurs positions dans le cadre des affrontements interadministratifs. La situation créée par la Directive Ours ouvre un espace où il est de leur intérêt de monter leur propre offensive. Il vont dès lors s'y employer, et les résultats deviendront rapidement sensibles.

### **Une action convergente des acteurs environnementaux**

Si les années 1989-91 sont celles du renforcement des pouvoirs et des revendications locales, elles voient aussi déferler une vague de préoccupation environnementale à l'échelle nationale et mondiale. Or l'échec du plan ours est patent pour tous. La situation des ours des Pyrénées, connue toujours plus précisément grâce aux dispositifs d'études mis en place au fil des années, est plus que jamais critique. Le président de la république lui-même s'exprime à nouveau sur le sujet, lors de l'inauguration d'une exposition consacrée à l'ours, au Muséum d'Histoire Naturelle : « En 1982, j'avais lancé un appel pour la sauvegarde de l'ours; eh bien, je recommence! »; ou encore: « à quoi servirait-il de protéger les ours si dans un même moment on détruit leur habitat? ».

Cette prise de position est le résultat à la fois des initiatives du Ministère de l'Environnement et d'une forte mobilisation des associations. Le « groupe ours », créé en 1983, fonctionne alors comme un collectif informel d'action. Il introduit de nouveaux moyens d'action. Les méthodes de la SEPANSO étaient classiques : mise en avant des scientifiques,

revendications et éventuellement négociations auprès des responsables techniques et politiques. Le FIEP avait sa propre approche, à base de sensibilisation locale et d'intervention pragmatique en faveur des bergers. Le groupe ours met en oeuvre une autre stratégie, plus proche de celle de mouvements comme Greenpeace. Il s'agit essentiellement de médiatiser le problème de l'ours, et de faire pression sur le monde politique. Pour cela, le groupe ours obtient l'aide durable d'un sponsor : la société de vente par correspondance « la maison de Valérie ». Particulièrement bien organisée sur le plan de la communication, elle l'aide à monter sa campagne nationale de protestation sur l'ours qui rencontrera un excellent écho.

En 1989, l'amplification de cette action conduit à la création d'une nouvelle association : Artus. Elle continue la campagne entamée par le groupe ours. Dans un appel publié dans la presse nationale en octobre 1989, Artus « prend acte » de l'incapacité de l'Etat à assurer l'application de la loi, qui prévoit la protection de l'ours, et s'insurge que la volonté d'une part massive du public, des élus au plan national, ne soit suivie d'aucun effet.

Le Conseil de l'Europe, de son côté, retire au Parc National des Pyrénées son label : en effet, il ne répond plus aux critères qui garantissent, au plan international, qu'un Parc National est effectivement l'outil de protection que revendique l'appellation.

Une nouvelle étude sur les besoins de l'ours en matière d'habitat est réalisée. Elle précise les cartographies de 1984 sur les zones d'activités et les habitats. Elle évite l'affichage vert-orange-rouge auquel les élus avaient réagi si vivement. Mais elle confirme ce qu'explicitait déjà la version antérieure : on dispose bien des connaissances nécessaires pour fonder - si on le souhaite - les décisions nécessaires à la conservation de l'habitat ursin. A la lumière toujours plus précise, donc plus crue, de ces cartes, les Comités Techniques Ours commencent à examiner les projets d'aménagement avec une prudence croissante.

Le Ministère de l'Environnement peut penser que le traitement du problème de l'habitat, après des années d'impasse, commence à prendre tournure. Il dirige alors ses efforts vers le

second volet du problème : le dérangement et les risques que font courir aux ours, dans les quelques zones vitales où ils se reproduisent encore, les chasses au sanglier en battue. Le Ministère engage directement la négociation avec les chasseurs, pour créer des réserves où les battues seront interdites.

### **Le conflit tourne à l'affrontement**

A toutes ces actions en faveur de l'ours, les acteurs locaux vont répliquer de façon virulente.

Avec les chasseurs, la négociation ne s'était pas trop mal engagée, en janvier 1990. La méthode adoptée par le Ministre Brice Lalonde peut se résumer, en substance, par la formule suivante : « faites nous des propositions qui vous conviennent et nous en discuterons, mais si nous n'arrivons pas au contrat, il faudra recourir à la contrainte ». Mais les positions sont trop éloignées. En avril, à partir de la carte sur les zones vitales, la DNP détermine le minimum acceptable à ses yeux : 6 500 hectares en réserve de chasse, sur les 80 000 hectare de zones à ours. Elus et chasseurs font en juillet une contre-proposition : 2 700 hectares, moyennant un certain nombre de compensations de la part de l'administration. L'accord paraît impossible, malgré de nombreuses initiatives de part et d'autre pour essayer de faire pression, ou pour faire prévaloir son point de vue auprès du public. Par trois fois au cours de l'été, Brice Lalonde écrit aux élus pour répéter la nécessité d'agir, et pour exprimer son regret de devoir prendre des mesures de contrainte. A quelques jours de l'ouverture de la chasse, il prend un arrêté ministériel créant 6500 hectares de réserve de chasse sur des zones vitales pour l'ours. Il se dit confiant dans la possibilité de reprendre le dialogue. La réaction est explosive. D'abord centrée sur les « réserves Lalonde », elle débouchera sur un refus d'ensemble des dispositions et des discussions sur le problème de l'ours.

Les manifestations se multiplient. Des chasseurs traquent le sanglier en battue dans certaines des zones fraîchement mises en réserve. Une association de défense des intérêts hosti

les à la protection de l'ours, trompeusement intitulée : « les Amis des ours de Saint-Lary » entreprend dans la presse locale une campagne, rapidement relayée par des élus, pour discréditer les études scientifiques sur l'ours. Le Comité Intervalléen introduit par ailleurs un recours contre l'arrêté Lalonde devant le Conseil d'Etat. Des responsables administratifs et des experts ursins - auteurs de la carte des zones vitales - sont soumis à une pression difficilement supportable et reçoivent même des menaces de mort.

Toute concertation entre les responsables locaux et l'Etat est bloquée. La tension devient extrême. Lorsqu'on discute aujourd'hui avec ceux qui ont vécu ces deux ou trois ans de crise extrême, on sent bien qu'ils en ont été marqués, car il leur semblait alors qu'à tout moment l'affrontement pouvait conduire à un dérapage aux conséquences tragiques.

### **L'épisode de « l'ours familial »**

Comme pour couronner cette crise d'origine politique, une crise d'origine biologique va venir aggraver la situation. En 1991 apparaît un ours au comportement doublement aberrant. D'une part, il ne semble guère craindre les humains : il a été vu par de nombreuses personnes. D'autre part, il ne s'en tient pas au chapardage occasionnel de brebis, habituel chez les ours, mais s'attaque aux troupeaux régulièrement, provoquant parfois des dégâts importants. Ce type de comportement est bien connu des biologistes qui ont étudié l'ours, par exemple dans les parcs nationaux d'Amérique du Nord. Ils nomment le premier caractère l'accoutumance : par suite de contacts répétés sans inconvénient pour lui, l'ours a perdu sa crainte des humains. Ils appellent le deuxième le conditionnement : parce qu'il a trouvé de la nourriture au contact des hommes, l'ours a été conditionné à l'y rechercher, par exemple en s'attaquant systématiquement aux troupeaux.

Ces apparitions et les attaques répétées de l'ours « familial » soulèvent rapidement l'indignation des bergers. Ils demandent la destruction de cet ours à problème. Seulement, depuis l'interdiction de la chasse et des battues administratives, il n'existe plus de cadre ré

glementaire pour le faire. De plus, les acteurs de la protection de l'ours, traumatisés par l'échec des dernières tentatives de protection, ne sont pas prêts à laisser entamer ce qui leur semble le dernier rempart, et à laisser détruire un ours. L'administration ne sait sur quel pied danser, et tergiverse. Pendant ce temps, l'ours continue ses apparitions et ses déprédations. A nouveau, la tension monte.

Son dénouement sera, une fois encore, symbolique des limites du régime de gestion de l'ours dans les Pyrénées. Une opération est finalement organisée pour capturer l'ours à problème. Les techniciens, un expert qui est allé se former pour cela aux Etats-Unis, installent un piège. Finalement, l'ours s'y prend. Plusieurs personnes sont présentes. Elles essaient, au téléphone, d'obtenir l'ultime autorisation qui leur est nécessaire pour que la capture soit tout à fait légale, et donc pour éviter un scandale que chacun redoute par dessus tout. Quatre heures de démarches infructueuses, quatre heures où l'ours se débat. Il finit par se libérer, gravement blessé à la patte, et s'enfuit en boitant. On ne dispose pas d'informations fiables sur la suite, mais selon les affirmations de certaines personnes des vallées, il aurait été détruit de façon clandestine.

## ***1.6 1991-1994 : le nouvel ordre s'installe***

### **La recherche d'une porte de sortie**

Plongés dans un affrontement où ils mesurent les conséquences de leurs positions, les protagonistes du conflit vont modifier leur vision de problème, et leurs priorités. Pour l'Etat, l'ours passe alors clairement au second rang. Il a atteint les limites de son action dans ce domaine. Pousser plus loin, ce serait ajouter à la certitude d'un échec les conséquences graves d'une crise majeure. Militants et experts ursins, si l'on en croit le témoignage de l'un d'eux et si l'on en juge par leur prises de positions ultérieures, sont au point décisif où, face à une hostilité enragée, ils mettent en question les limites de leur implication personnelle dans cette

cause d'intérêt général. Tous ces acteurs mobilisés en faveur de l'ours vont faire un petit pas en arrière, et revenir à leur niveau d'action et d'engagement d'avant la crise. Le dispositif des Comités Techniques Ours continuera à fonctionner jusqu'en 1993. Les mécanismes d'indemnisation restent en place. Chercheurs et associations se replient sur les aspects les moins conflictuels de leur travail.

Les élus de leur côté sont victorieux, au moins dans leur tentative de contrer l'action de l'Etat, et de le dissuader de continuer à prendre des initiatives pour la protection de l'ours. Mais il est de leur intérêt de donner une présentation plus positive à leur position nouvelle. Par souci d'éviter une relance de l'affrontement, l'Etat est prêt à suivre.

### **L'audit patrimonial**

Encore faut-il, pour « repartir », trouver un contenu et construire un discours. En 1991, le Directeur Départemental de l'Agriculture prend contact avec Henry Ollagnon. Celui-ci est connu au sein du Ministère de l'Agriculture pour les efforts qu'il déploie depuis des années pour diffuser « l'audit patrimonial », une approche pour le traitement de problèmes complexes et conflictuels, particulièrement en matière d'environnement. Il est conseiller d'une des directions du Ministère et enseigne à l'Institut National Agronomique. Contactés à leur tour, les élus voient l'intérêt d'une initiative pour « calmer le jeu », rapprocher les positions si possible, et même poser les bases pour un nouveau système de gestion du problème. Le Comité Intervalléen demande donc à Henry Ollagnon de réaliser un « audit patrimonial » sur le problème de l'ours.

L'audit démarre. Il consiste essentiellement à conduire des entretiens approfondis avec toutes sortes de personnes concernées par le problème : les responsables, bien sûr, mais aussi des bergers, des chasseurs, des militants. A partir de ce qu'il a entendu, l'« auditeur » propose un diagnostic du problème. Puis, il essaye d'identifier des voies d'action qui, au-delà des malentendus rendus inévitables par le conflit, pourraient recueillir l'accord de toutes les par

ties pour aller de l'avant. Dans l'atmosphère tendue de cette période, la longue suite d'entretiens s'avère particulièrement éprouvante. L'auditeur paye de sa personne, rencontre de nombreux valléens de toutes les sensibilités. Il gagne la confiance des élus du Syndicat Intervalléen.

Rendu en décembre 1991, son rapport, même s'il est rédigé dans un langage quelque peu ésotérique, est accueilli favorablement (Ollagnon, 1991). Résumons ici l'analyse qu'il propose.

Il part du constat que « le désir d'ours en France est très puissant » (p.43). Comme localement « ... quels que soient les promoteurs de la fin de l'ours, ils paraissent suffisamment minoritaires pour ne pas changer le comportement intervalléen d'ensemble, qui est devenu « neutre » ou « protecteur d'ours » » (p.8), ce désir devrait pouvoir être satisfait. Mais cela est très difficile parce que les modes d'action pour la protection sont inadéquats. « Les outils de protection envisagés et la pression médiatique actuelle » font de l'ours « un facteur d'insécurité indirecte sur les propriétés montagnardes et les champs de compétences communales... ». Pour sortir de l'impasse qui en résulte, il faut que l'ours, de « symbole d'une approche réglementaire de la « protection administrée » de la nature par quelques institutions isolées, lointaines et souvent sans moyens ... » devienne au contraire le « symbole d'une approche plus conviviale, plus responsable et négociée de la gestion en commun par les acteurs concernés ».

Il est proposé aux élus d'adopter un principe stratégique : «... faire de l'ours et de son habitat un patrimoine commun des vallées, partie intégrante d'un patrimoine commun de la France; l'ours sera pris en charge, de façon « transappropriative et non possessive », comme l'un des éléments concourant à l'activité et à l'identité de la communauté intervalléenne » (p.32).

Plus concrètement, d'une part il faut confier la gestion du dossier aux responsables politiques locaux. D'autre part il faut faire de l'ours un enjeu positif pour les vallées : à elles « d'induire et canaliser, sous des formes directes voire très indirectes (image positive) tout un courant de réinvestissement en faveur de l'ours par la société française et européenne, au profit de la vie et de l'activité (pastoralisme, tourisme, industrie, tertiaire) des vallées ». Le rapport débouche donc sur la proposition de créer « une organisation de gestion et de négociation patrimoniales au niveau du « système intervalléen », sous la maîtrise des élus » (p.38). Et le rapport détaille ce que devrait être le fonctionnement d'une telle « Institution Patrimoniale du Haut-Béarn ».

En attendant sa future mise en oeuvre, le processus d'explication induit par l'audit, le sentiment partagé que l'on recherche une sortie, apaisent peu à peu la tension.

### **Une initiative politique**

Quelques temps après la fin de l'audit, une autre initiative de rapprochement est prise, sur un plan politique cette fois. En 1993, le nouveau ministre de l'environnement se nomme Michel Barnier. C'est un élu de Savoie, très attentif aux problèmes de la montagne, à la « solidarité entre les montagnards ». Il connaît Jean Saint-Josse, le président de la Fédération Départementale des Chasseurs des Pyrénées-Atlantiques, animateur local du mouvement politique « Chasse, Pêche, Nature, Tradition ». Un contact est pris, qui va prospérer.

La démarche d'audit a dans une certaine mesure préparé le terrain en tournant les esprits vers la recherche d'une sortie de crise. Elle propose un discours et un dispositif pour avancer et bénéficie du soutien des élus locaux. La négociation entamée avec les chasseurs, de son côté, même si elle a été en 1990 le déclencheur de l'affrontement n'est pas tout à fait rompue. Pour relancer la concertation, on pourra de plus mobiliser un outil que le Ministère développe de manière très active depuis 1990 : les Chartes d'Environnement (Municipales, Départementales, etc...), qui ont connu un grand succès.



Michel Barnier se déplace en été 1993. Il dialogue avec les « montagnards » : bergers, chasseurs, élus. Il rencontre l'administration : préfet, Office des Forêts, Direction Départementale de l'Agriculture, Direction Régionale de l'Environnement. Les tenants de la protection de l'ours n'ont pas été rencontrés, mais les autres acteurs locaux ont beaucoup apprécié la visite, qui marque un changement majeur d'atmosphère. Le Ministre reconnaît la nécessité de modifier le dispositif de gestion du dossier ours, en remplacement des Comités Techniques Ours. Il affiche une nouvelle philosophie : «le contrat plutôt que la contrainte ». Il donne un accord de principe pour confier aux acteurs locaux la responsabilité de la gestion de l'ours, et leur demande de se mettre au travail pour lui faire des propositions dans ce sens. Un « Groupe de Travail des Vallées Béarnaises » sera mis en place pour faire ce travail. Il s'appuiera en particulier sur le diagnostic de l'audit patrimonial d'Henry Ollagnon, et sur les types de solutions qu'il préconise.

### **Un « marathon » de discussion**

Le « Groupe de Travail » se constitue et travaillera d'arrache-pied pendant quatre mois à partir de début septembre. Tous les acteurs locaux sont représentés, à l'exception notable des associations de protection de la nature. Quant au Ministère de l'Environnement, il est représenté par un membre du cabinet du Ministre, donc au niveau politique, mais ne l'est pas au niveau technique. Outre les réunions plénières, le « Groupe de Travail » s'organise, pour faciliter la tâche, en 5 ateliers dont chacun traitera un thème :

- structures locales de gestion (quel dispositif institutionnel mettre en place?),
- forêt,
- agro-pastoralisme,
- chasse,
- ours.

Le travail s'effectue au pas de course. Chaque atelier se réunit plusieurs fois, certaines personnes participent à plusieurs ateliers. Les réunions se multiplient très vite et finissent souvent tard dans la nuit. La rapidité du processus prévient toute évolution en profondeur des positions. Les brouillons successifs de charte qui sont mis en discussion se présentent plutôt comme la traduction dans le langage de l'audit patrimonial, et dans les formes des chartes partenariales d'environnement, de l'équilibre des rapports de force au moment de la sortie de crise. Fin décembre, la Charte est prête.

Il reste cependant à convaincre les partisans de l'ours, qui ont été jusqu'ici écartés du débat, en particulier les associations de protection de la nature et le Conseil National de Protection de la Nature, qui devra approuver la charte. Les administrations plaident la cause de la Charte auprès des associations. Ces dernières émettent de nombreuses critiques et jugent la charte faible. Le FIEP et la SEPANSO finissent néanmoins par donner leur accord, au titre de « la dernière chance pour l'ours - même si ce n'est pas une très bonne chance », et parce qu'elles ne voient ou ne veulent aucune autre stratégie possible dans cette situation. Artus dénonce le nouveau dispositif et refuse d'y participer. Quant au CNPN, on ne ménagera pas les efforts pour le convaincre. Il finit aussi par donner son accord. La Charte est signée fin janvier 1994.

Ces jours et ces nuits de discussion ont visiblement marqué l'esprit des protagonistes, de manière assez contrastée toutefois. Les élus, les représentants de l'élevage, de la forêt, de la chasse, en gardent un très beau souvenir, comme de beaucoup d'efforts couronnés d'un plein succès. Il s'agit, en fait, de la reconnaissance de leur victoire dans l'affrontement, et de l'organisation d'un pouvoir qui désormais leur appartient pleinement. Pour les administrations comme la préfecture, la DIREN, l'Office National de la Chasse, attachées à la fois à l'ours et à l'harmonie des relations locales, le souvenir se présente plus comme celui d'un travail laborieux, qui a permis de sortir, au prix de négociations pénibles, d'un mauvais pas.

Pour les associations, les experts ursins, dans l'ensemble exclus dans la discussion ou marginalisés dans le traitement du problème, la Charte prend acte de leur défaite, de leur enfermement dans un processus de décision qui joue, on le verra bientôt, à leur désavantage et à celui de l'ours.

### **Le nouveau dispositif de gestion**

Quel est donc le contenu de cette Charte, que ses promoteurs présentent comme une « nouvelle stratégie de qualité », « une alternative à l'écologisme excessif »<sup>7</sup>?

C'est avant tout la mise en place d'un nouveau dispositif institutionnel : l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn (IPHB). Celle-ci est composée de trois instances.

- \* Une instance de décision. C'est un syndicat mixte composé des communes béarnaises adhérentes (16 délégués), du conseil général (5 délégués), du conseil régional (3 délégués).
- \* Une instance consultative. C'est le conseil de gestion patrimoniale. Il est constitué de trois collèges : le collège des élus (11 membres); le collège des valléens (11 membres) composé de représentants des bergers (4), des chasseurs (2), des exploitants forestiers, des sociétés de protection de la nature (2), de la chambre de commerce et de celle des métiers; le collège des personnalités qualifiées où siègent 6 représentants des administrations d'Etat et d'établissements publics, le Conseil régional et le conseil général, deux scientifiques. Elle est animée par Henry Ollagnon « animateur consultant », l'auteur de l'audit patrimonial.
- \* Une instance d'exécution. C'est l'équipe de gestion : un directeur, un ou deux ingénieurs, un secrétariat.

---

<sup>7</sup> Sol et civilisation; lettre numéro 3, août 1996.

La procédure de décision prévue par la Charte est essentiellement la suivante. Le conseil de gestion patrimonial, avec l'appui de l'équipe de gestion, étudie les problèmes qui se posent, délibère, prépare et propose des décisions au syndicat mixte. C'est celui-ci qui prend les décisions, en particulier les programmes d'action annuels ou pluri-annuels, sur avis du conseil de gestion patrimonial. Enfin, l'équipe de gestion contribue, avec les différents partenaires de la Charte, à la mise en oeuvre des décisions du Syndicat mixte. Il est à noter que dans les avis du conseil de gestion patrimonial, seuls les deux premiers collèges ont voix délibérative; autrement dit Etat, Région, Département et personnalités qualifiées ne prennent pas part au vote. Ce mode de fonctionnement traduit clairement la philosophie qui organise l'ordre nouveau : la totalité du pouvoir de décision revient aux élus locaux; les acteurs économiques locaux (à l'exception notable du secteur touristique) occupent la place centrale dans la concertation; les acteurs les plus impliqués dans la protection de l'ours (associations, administrations et experts) n'ont qu'une voix très minoritaire.

Toutes les décisions qui ont une portée pour la gestion de l'ours et de son habitat relèvent de l'Institution Patrimoniale, qu'il s'agisse des projets d'aménagement de piste, de l'aide aux bergers, de la chasse, de la gestion des forêts, et des mesures de protection de l'ours.

La Charte comporte aussi quelques engagements qui orientent l'action à mener. Ils sont organisés autour de quatre grands domaines d'action.

Le pastoralisme. Les principaux objectifs sont ici d'améliorer les conditions de vie et de travail en montagne, d'assurer la sécurité des hommes. La plus grande partie de l'effort ira dans des aménagements sur l'estive (réfection et amélioration de cabanes, mise au norme des installations de production de fromage), et surtout dans la construction de pistes (18 sont prévues dans la charte, reprenant la quasi-totalité du programme de desserte élaboré, avant la négociation, par la profession agricole).

La forêt. L'objectif affiché est double : soutenir les populations locales dans l'exploitation des ressources forestières, et encourager l'intégration de certaines précautions environnementales dans la conduite de cette exploitation. Les financements iront en particulier à des études, à des actions d'animation et de formation, au financement d'expériences de méthodes alternatives d'exploitation, et à une aide à la réalisation de routes forestières.

La chasse. Dans ce domaine, la Charte prévoit essentiellement un soutien au Groupement d'Intérêt Cynégétique (GIC). Il s'agit de financer son fonctionnement, et quelques actions, notamment de réintroduction.

La protection de l'ours. Ce volet est essentiellement un rappel des mesures déjà prises pour intégrer les préoccupations ursines dans les activités pastorales (sécurité des bergers, indemnisation des dégâts, etc.), sylvicoles (recherche de tracés de pistes moins nuisants, soutien à des méthodes d'exploitation alternatives, etc.) et cynégétiques (rappel des mesures de réglementation de la chasse). La seule mesure spécifique prévue est la réalisation d'une étude à venir qui permettra de préciser l'état des lieux de la population ursine, et les possibilités concrètes d'actions pour sa gestion.

Pour la période de 5 ans que couvre la Charte (1994-99), le budget total prévu est de 73,60 MF, dont 40 (54%) pour les équipements pastoraux, 12,4 (17%) pour l'exploitation forestière, 4,8 (6%) pour la chasse, 7,32 (10%) pour l'ours, et 8,07 (11%) pour le fonctionnement de l'Institution Patrimoniale. La « canalisation » du « courant de réinvestissement en faveur de l'ours par la société française et européenne, au profit de la vie et de l'activité [...] des vallées » proposée par l'audit patrimonial a trouvé une forme concrète.

L'année 1994 est consacrée à la mise en place de l'Institution Patrimoniale. Le syndicat et le conseil de gestion patrimoniale se réunissent, prenant la suite du groupe de travail ours. Au demeurant, les ateliers de celui-ci sont pour l'essentiel reconduits sous la forme de 5 commissions : agro-pastoralisme, forêt, sécurité pastorale (protection des troupeaux contre les ours),

système d'information géographique (SIG), et commission de suivi de l'audit (on verra plus loin son rôle; en attendant c'est elle qui traite aussi les dossiers de protection de l'ours).

L'Institution s'installe à Oloron Sainte-Marie dans des locaux qui matérialisent son existence. A l'automne l'équipe de gestion est mise en place, avec le recrutement d'un directeur et d'un secrétariat, qui seront bientôt suivis d'un ingénieur. A la fin de l'année, le dispositif prévu par la charte est opérationnel.

### ***1.7 1995-? : la (non-)gestion patrimoniale de l'ours***

#### **Eleveurs et chasseurs : deux groupes de pression essentiels dans l'ordre nouveau**

Pendant que les élus et l'Etat recherchaient et trouvaient les bases d'un apaisement de la crise, les acteurs locaux des principales filières concernées par l'ours s'attachaient à poser les bases de leur action dans le cadre de l'ordre nouveau qui était en germe. Leur importance est déterminante pour le fonctionnement du nouveau dispositif de gestion, si bien qu'il faut les présenter brièvement ici.

Dans le domaine agro-pastoral, les bergers des Hautes Vallées se sont groupés dans « l'association des éleveurs transhumants des trois vallées » pour animer leur réflexion et pouvoir présenter un interlocuteur fort et organisé dans les négociations. Mais surtout, un nouvel acteur joue désormais un rôle croissant. Il s'agit du Centre Ovin d'Ordiarp, un centre technique dépendant de la Chambre d'Agriculture des Pyrénées-Atlantiques, qui oeuvre pour le développement et la modernisation de l'élevage. Situé au pays basque, il a centré ses efforts jusqu'ici sur d'autres parties du département. A la fin des années 1980, il va s'intéresser au Haut-Béarn. Dans le cadre d'une stratégie d'ensemble pour la modernisation de l'élevage ovin, le centre présente en 1992 un projet de construction de pistes pour desservir l'ensemble des estives qui ne le sont pas encore, dès lors que c'est techniquement possible. L'ensemble

de la zone à ours est concerné. Ce projet a le soutien de la DDA et des leaders les plus dynamiques des bergers : ceux qui prônent une stratégie de modernisation. Le projet est arrivé au moment opportun pour être pris en compte dans la préparation de la charte, si bien que celle-ci en a retenu, comme on l'a vu, l'essentiel. Le groupe d'intérêt centré sur la modernisation de l'élevage fondée sur une desserte par piste est on ne peut mieux représenté au sein des instances délibératives de l'Institution Patrimoniale. Il aborde l'année 1995 et le nouveau système de gestion avec confiance, d'autant que le directeur de l'équipe de gestion de l'IPHB n'est autre que Didier Hervé, jusque là directeur du Centre Ovin, où il a supervisé l'élaboration du projet de desserte des estives par pistes.

Les chasseurs, de leur côté, ne sont pas restés inactifs. Le 3 décembre 1993 - au moment même où se rédige la Charte - ils créent le groupement d'intérêt cynégétique (GIC) déjà évoqué plus haut. Celui-ci regroupe initialement 26 communes. Son aire d'influence est donc bien plus vaste que les 16 communes de l'IPHB, d'autant qu'elle ne cessera de s'étendre, pour couvrir 43 communes en 1997. L'objet du GIC est la prise en charge progressive de la gestion d'un certain nombre d'espèces de gibier, dont le sanglier, mais aussi les espèces de montagne sensibles (isard, coqs de bruyères, perdrix des neiges,...). Il permet de présenter, face aux autorités nationales et européennes, et en complément aux représentations institutionnelles (Fédération Départementale des Chasseurs) et politiques (mouvement Chasse, Pêche, Nature, Tradition) des chasseurs, une cellule d'action opérationnelle spécifiquement centrée sur la montagne béarnaise. Le GIC peut notamment recevoir des financements pour des opérations d'étude ou de gestion. Avec sa création en 1994, les chasseurs disposent désormais de leur propre capacité d'action technique : ils pourront s'essayer à contourner l'Office National de la Chasse, et aussi tenter de s'imposer comme gestionnaires de la faune, en concurrence avec les associations de protection de la nature. Sur le plan du pouvoir, si les chasseurs sont

minoritaires au sein de l'IPHB, le fait de disposer avec le GIC d'un cadre d'initiative qui leur est propre augmente l'impact de leur (déjà considérable) pouvoir de pression.

Ces préalables étant posés, nous pouvons nous tourner vers la manière dont l'IPHB et ses partenaires ont mis en oeuvre les nouvelles règles et les nouveaux moyens de gestion.

## **L'audit**

Pour les auteurs de la Charte, l'objectif central était la réforme du système de décision sur les questions ursines. Dans leur esprit, les difficultés antérieures étant dues essentiellement à une répartition des responsabilités injuste et inefficace, le nouveau système de gestion devrait permettre de dégager une voie satisfaisante, conciliant protection de l'ours et intérêts locaux. Ils voyaient bien cependant, que dans l'attente de cette évolution favorable, la charte laissait entière la difficulté de définir le contenu concret de cette nouvelle gestion. De plus, si la crise locale s'était quelque peu apaisée, il restait inévitablement un doute de la part des acteurs de niveau national et européen quant à la volonté et à la capacité des responsables locaux, maintenant en charge, à régler le problème de manière satisfaisante.

Ces deux questions ne pouvaient pas être laissées sans solution, chacun ayant bien conscience que le répit obtenu par la signature de la Charte ne pourrait se prolonger que si on obtenait des avancées concrètes et une meilleure image à l'extérieur - ne serait-ce qu'à cause des importants financements apportés par l'Etat et l'Union Européenne. A cet enjeu, la charte apporte une réponse : elle prévoit la réalisation d'un audit sur la gestion de l'ours et le développement durable. Le raisonnement qui y conduit sort directement de l'audit patrimonial d'Henry Ollagnon. Les acteurs extérieurs aux vallées sont à considérer comme des « demandeurs d'ours », et les acteurs des vallées, maintenant pleinement responsables, comme des « offreurs » potentiels. Entre eux, l'ancienne relation de rapports de force doit être remplacée par un « contrat », dont la Charte donne le cadre. C'est l'existence de ce contrat qui justifie, par exemple, les moyens financiers apportés à l'IPHB pour l'aider dans sa tâche,



et la délégation complète aux acteurs locaux de responsabilités qui sont en partie de niveau national, comme les obligations de la France en matière de protection de l'ours. Pour que ce dispositif fonctionne, il reste à garantir que les termes du contrat sont valides, et qu'ils sont respectés dans la gestion. Ces garanties sont à apporter par une expertise de la situation et des plans d'action, effectuée par des experts insoupçonnables quant à leur compétence scientifique; leur avis deviendra alors une justification « opposable au tiers », qui fondera la gestion locale à la fois sur le plan technique, et sur le plan de la confiance dans la relation avec les acteurs extérieurs.

En 1995, les décisions à prendre en matière de gestion de l'ours, en particulier, sont suspendues aux résultats de cet audit à venir. Une commission « de suivi de l'audit » est créée au sein de l'IPHB. Elle rédige un cahier des charges et lance un appel d'offre international - c'est un bon moyen de garantir la compétence et la sincérité de l'audit. Celui-ci doit se dérouler en deux phases. La première a pour but de faire le point sur l'état exact de la situation dans ses deux composantes essentielles : d'une part la biologie de l'ours et les perspectives techniques de sa conservation, d'autre part la vision du problème et des solutions possibles par les acteurs locaux. Elle doit conclure en dégagant l' « espace des possibles » pour la gestion de l'ours et le développement durable dans les vallées. La deuxième phase aura pour but de soumettre cet espace des possibles à la discussion dans des ateliers de travail locaux, pour dégager les solutions à retenir en s'appuyant sur une démarche participative. L'appel d'offre est remporté par le bureau d'étude AScA, spécialisé notamment dans les démarches participatives de gestion environnementale. Pour la circonstance, il a obtenu la collaboration de Christopher Servheen (Université du Montana, et *US Fish and Wildlife Service*) l'un des experts internationaux les plus réputés de la biologie et de la conservation de l'ours et qui connaît déjà les Pyrénées.

Le travail commence à l'été 1995. Un grand nombre d'entretiens sont réalisés localement, pour bien comprendre les enjeux technico-économiques et humains du développement durable dans les vallées. Sur le plan de l'ours, outre des entretiens, est réalisée une expertise approfondie des dispositifs d'étude scientifique et de suivi mis en oeuvre par les experts et les techniciens locaux. L'ensemble du travail est supervisé par la commission de suivi de l'audit. Les discussions se déroulent dans une atmosphère souvent tendue. En janvier 1996, trois réunions publiques - une dans chaque vallée - sont tenues pour discuter avec les valléens la démarche en cours et annoncer la présentation (encore à venir) des résultats. L'affluence du public, la vivacité des discussions, reflètent la demande de participation de la population. En mars 1996, un rapport présentant les résultats de la première phase de l'audit est présenté aux membres de la commission de suivi.

Sur le plan biologique, il valide les travaux locaux et arrête à 5 le nombre des ours qui subsistent. La conservation de l'ours n'est donc pas possible sans un renforcement de population - c'est-à-dire l'introduction d'individus capturés dans d'autres régions d'Europe. Sur le plan de l'habitat il constate, comme l'ont fait d'autres avant lui, que la pénétration des routes dans l'habitat a déjà atteint et sans doute dépassé le niveau compatible avec des perspectives de maintien d'une population viable. Il montre enfin qu'il n'existe pas de solution de type technique (nourrissage, conditionnement, etc.) qui permettraient de s'abstraire des exigences fondamentales en termes d'habitat. La partie de l'audit consacrée au développement économique cerne les choix possibles en la matière et les met en rapport avec les décisions à prendre au regard de l'ours. La conclusion de l'audit est cohérente avec les données connues déjà depuis plusieurs années au plan local et national : un choix fondamental est à faire sur l'acceptation ou non des contraintes inhérentes au projet de conserver une population d'ours; il n'est pas envisageable de conserver l'ours sans stabiliser puis diminuer la pénétration des véhicules dans son habitat; la stratégie qui consisterait simultanément à renforcer la popula

tion tout en poursuivant l'augmentation de la pénétration de l'habitat, si elle semble un compromis politique tentant, est à exclure de l'espace des possibles car il ne peut mener à terme qu'à une aggravation des problèmes et des risques sur tous les plans.

Le rapport de la première phase d'audit - encore en version provisoire à ce stade - est accueilli de manière glaciale. Contrairement au programme de travail, et malgré leur demande, AScA et C. Servheen ne sont pas autorisés à le présenter oralement devant la commission de suivi. Celle-ci entame une procédure interne de lecture qui va durer plusieurs mois. En juillet 1996, il ressort que l'IPHB refuse de valider le travail réalisé, et même de le discuter ; l'audit est dans l'impasse. Seul le lancement par le bureau d'étude d'une procédure auprès du tribunal administratif, conjugué avec une médiation à l'initiative du sous-préfet, permettront de régler le litige par un compromis en septembre 1996. Le rapport est amendé pour recevoir forme définitive. Dans l'immédiat, il ne sera pas publié. La deuxième phase de l'audit est annulée. Les valléens devront se passer d'un processus de décision participatif et les acteurs extérieurs intéressés au devenir de l'ours devront se passer de garantie quant à la gestion mise en oeuvre par l'IPHB.

### **Les décisions en période transitoire**

Puisque les résultats de l'audit doivent servir à la fois de base et de garantie aux décisions essentielles qu'il devra prendre, l'IPHB considère la durée de l'audit comme une période transitoire. On s'y attache à faire fonctionner les instances de l'IPHB et à montrer, par un traitement exemplaire de dossiers moins fondamentaux, la viabilité et la pertinence du nouveau système de décision. Les commissions « forêt », « agro-pastoralisme », « sécurité » examinent ainsi bon nombre de dossiers, qui sont ensuite transmis pour discussion au conseil de gestion patrimoniale, puis pour décision au syndicat mixte. La lettre de l'IPHB de janvier 1996 tire un premier bilan de ce travail. Les projets de coupes forestières sont examinés systématiquement; dans 19 cas, ils ont donné lieu à un report de coupe indemnisé. Les projets de

pistes ont été remis en discussion; trois d'entre eux ont été « débloqués »; de plus, l'IPHB a donné un avis favorable à la piste de Couecq, sur le territoire du Parc National, qui est l'objet d'un conflit depuis de nombreuses années. De multiples actions en faveur des bergers continuent à être conduites, en partie en collaboration avec le FIEP ou avec le Parc National : indemnisation, équipements en radiotéléphones, rénovations de cabanes, héliportages de matériel, etc. Des dossiers de subventions importants ont aussi été montés avec le Centre Ovin, dans le cadre des mesures agri-environnementales. Enfin, le travail du GIC prospère également, avec des actions diverses sur le gibier de montagne (isard, sangliers, grand tétras, lagopède). Les mesures de réglementation volontaire mise en place par le GIC dans des zones à ours sont toujours en vigueur. Pour ce qui est de la protection de l'ours proprement dite, seules quelques actions mineures sont menées en attendant les conclusions de l'audit : un protocole pour l'intervention rapide pour capturer ou « neutraliser » un éventuel « ours à problème » est arrêté, des reports de coupe et le déplacement de certaines battues sont décidés pour assurer la tranquillité de l'ourson né en 1995. Surtout, un concours est organisé auprès des enfants des écoles pour baptiser cet animal porteur d'espoir.

Au fond, une bonne partie du travail de l'Institution Patrimoniale au cours des années « transitoires » 95 et 96 revient à la poursuite de l'application des outils mis en place très progressivement au fil des 20 années précédentes, mais dans un cadre de concertation différent. Il reconduit le mode de discussion approfondi et souvent tendu qui avait présidé à la préparation de la Charte. Pour le Conseil de Gestion Patrimoniale, il revient à un ajournement des décisions essentielles - sur lesquelles, dans l'état du débat à cette période, un consensus ne peut pas être raisonnablement espéré.

### **Le « pacte d'objectifs »**

Ce fonctionnement, toutefois, n'est viable que dans la mesure où le temps est comme suspendu par l'attente des résultats de l'audit. Lorsqu'il apparaît définitivement, en septembre

1996, que ses conclusions confirment la difficulté de la situation - et donc des décisions à prendre - la stratégie d'ajournement, qui a permis aux responsables locaux de maintenir le statu quo pendant 3 ans, devient de moins en moins tenable. La tension monte à nouveau entre les groupes d'intérêts (bergers, chasseurs, protecteurs de la nature, etc.), puisque la solution inédite que l'on espérait de l'audit n'a toujours pas été trouvée. Les bergers, notamment, trouvent que les projets de piste ne se débloquent pas assez vite; les protecteurs de l'ours, qu'elles se débloquent beaucoup trop vite. Il ne faut pas perdre de vue, non plus, que le « contrat » (la charte) a été signée pour 5 ans : il faudra donc montrer des résultats plus tangibles, d'autant plus que les financements européens indispensables au fonctionnement de l'IPHB devront être rediscutés à cette échéance. Enfin, l'introduction réussie et largement médiatisée de deux ourses slovènes dans les Pyrénées Centrales risque de porter atteinte au caractère « unique » et « totalement nouveau » (IPHB, non daté) de l'expérience que constitue l'IPHB.

Pour toutes ces raisons, les élus considèrent qu'il serait dangereux de clore l'année 1996 sans une avancée majeure sur des dossiers essentiels. Lors de sa réunion du 19 décembre, le Conseil Syndical du Syndicat Mixte débat sur les « orientations de l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn ». Il « décide de proposer » un « pacte d'objectifs ». Cette décision a été préparée par un rapport totalement confidentiel (y compris vis-à-vis du Conseil de Gestion Patrimoniale) écrit par Henry Ollagnon, qui en résume la philosophie en ces termes. « Les options de guerre ou de déficience [sic], de type « double zéro » (du type « zéro piste » ou « zéro ours ») ou de type simple maximum (du type « quarante pistes, 120 ours pyrénéens », dans lesquelles chacun maximise ses avantages propres et les inconvénients qu'il impose aux autres, apparaissent comme non-optimales. Et, sous des formes différentes, la faveur apparaissait nettement pour des options intégrées de type « multi-objectifs » du type : « les pistes essentielles sur dix ans/chasse adaptée/exploitation forestière adaptée/quelques jeunes femel

les ours sur dix ans/une sécurisation réciproque crédible des hommes et des ours » comme celles qui se dégagent aujourd'hui de la réflexion de l'IPHB » (Ollagnon, 1996, p.20).

Concrètement, le pacte d'objectifs prévoit des mesures de sécurité pour les troupeaux, une accélération des dessertes des estives, pour partie par pistes et pour partie par les moyens alternatifs (minitracteurs de montagne), la poursuite des programmes de coupes forestières, et pour ce qui concerne l'ours, le marquage d'un ours pour permettre d'étudier ses déplacements par télémétrie, et surtout, le lâcher expérimental, en 1997, d'une ourse, suivie d'une deuxième en 1998, si « l'intégration de la première ourse s'avère réussie ».

Les élus qui siègent au Syndicat Mixte sont conscients que le pacte d'objectifs peut susciter de vifs débats. Mais ils les abordent avec une certaine confiance : d'une part, toutes les « familles<sup>8</sup> » y retrouvent des décisions auxquelles elles tiennent, d'autre part l'application du pacte sera préparée par le conseil de gestion patrimoniale et bénéficiera de la concertation garantie par celui-ci.

Du pacte d'objectifs, la presse locale retient surtout la décision de lâcher des ours : « deux ourses réintroduites dans les vallées béarnaises » titre La République le 21 décembre; « virage à 180° » commente Sud Ouest du même jour. Les réactions ne se font pas attendre. Elles se traduisent par une réunion mouvementée du conseil de gestion patrimoniale, le 29 janvier 1997, mais surtout par des prises de positions et des initiatives en dehors du cadre de l'IPHB.

L'association des éleveurs et transhumants se réunit le 24 janvier. Elle prend les positions suivantes : (1) les réintroductions ne seront envisageables qu'après la réalisation de toutes les pistes décidées dans le pacte d'objectifs et de celles prévues en plus par la charte de 1994, (2) les bergers doivent être associés aux décisions et aux actes techniques sur les ours (capture,

---

<sup>8</sup> On a pris l'habitude, au sein de l'IPHB, de désigner par le terme de « familles » les groupes d'intérêts présents au conseil de gestion patrimonial.

lâchage), (3) la situation des troupeaux non gardés en montagne doit être reconnue, et leur sécurité assurée<sup>9</sup>.

Les chasseurs expriment d'emblée leur fureur de ne pas avoir été associés à la préparation de cette décision. Ils fabriquent ensuite de toute pièce un scandale qui remplira des pages entières de la presse locale. Ils font mine de « découvrir » une cage destinée à la capture et au transport d'un ours : ne montre-t-elle pas que des initiatives clandestines de réintroduction sont en cours? que l'on cache beaucoup de choses aux valléens? En réalité, cette cage est là depuis 1992 : elle a été utilisée lors des tentatives relatées plus haut pour capturer l'ours à problèmes. Enfin, en février, prenant prétexte d'un incident minime avec l'administration, les chasseurs déclarent qu'ils se retirent du Conseil de Gestion Patrimoniale; les représentants de Chasse, Pêche, Nature, Traditions continueront néanmoins de siéger au Syndicat Mixte.

Le FIEP et la SEPANSO, tout en saluant la décision de réintroduction, déclarent qu'elles ne peuvent accepter le « marché » formulé par le pacte d'objectif : en substance, la réalisation d'aménagements qui compromettent l'habitat des derniers ours, contre des lâchers conditionnels. Leurs revendications restent toutefois discrètes, et sont peu reprises dans le débat public qui anime les premiers mois de 1997.

Il n'en va pas de même sur le plan politique. Jean Baylaucq, maire de Bielle et conseiller général de Laruns, s'oppose de manière virulente à la décision du Syndicat Mixte et entend se mettre à la tête d'un mouvement de contestation. Pour lui, le renforcement de population va plus loin qu'il n'est supportable. Il déclare par exemple à La République (27 décembre) : « J'aime les ours, ceux qui sont de chez nous. Il y a eu un nouvel ourson, tant mieux! Je suis pour la nature. Nos ours nous suffisent. Ce n'est pas la peine d'en rajouter d'autres. » Il lance un recours auprès du tribunal administratif, pour demander l'annulation de la délibération du

---

<sup>9</sup> La République, 30 janvier 1997.

19 décembre, notamment au motif que la réintroduction d'ours n'était pas annoncée à l'ordre du jour de la réunion. Si tout le monde ne s'oppose pas avec autant de virulence, plusieurs maires expriment dans la presse des réserves, ou jugent devoir entreprendre eux-mêmes la consultation qui a manqué à la décision du Syndicat Mixte. Le maire d'Etsaut, par exemple, fait voter son conseil municipal sur le principe du renforcement de population d'ours; résultat : quatre pour, cinq contre. Question suivante à l'ordre du jour : « il s'agit de demander à l'Institution Patrimoniale une subvention pour protéger la zone d'errance de l'ours. [Le Maire] s'insurge : « On ne peut pas faire ça quand on vient de voter contre l'ours. On va se couvrir de ridicule, on va nous faire psychanalyser. C'est comme si on voulait acheter des filets à libellules en disant : on ne veut pas de libellules! ». Ce souci de cohérence met en relief, par contraste, les contradictions qui prospèrent dans les discours locaux sur l'ours. Il ne faudrait cependant pas qu'il entrave l'action. « La délibération concernant l'habitat de l'ours a donc été retirée de l'ordre du jour. Elle reviendra sur le tapis lors d'une prochaine séance », commente avec quelque ironie le journaliste<sup>10</sup>.

### **1.8 40 ans de gestion de l'ours :**

#### ***une longue dérive, et la persistance de positions incompatibles***

Au moment où nous écrivons (1998), il n'y a toujours pas un mois, ou même une semaine, qui n'apporte pas son rebondissement sur le dossier de l'ours. Le récit présenté dans ce chapitre ne peut s'achever que par la mention : « à suivre... ». Comme dans tout conflit chronique de ce genre, les acteurs de l'un ou l'autre bord arrivent par moment à se convaincre, parfois même à convaincre les autres, qu'un changement d'orientation est possible, ou même, qu'il vient d'avoir lieu. Est-ce le cas dans les vallées Béarnaises? Du point de vue politique et institutionnel, c'est certain : les lois de décentralisation ont profondément remanié, ici comme

---

<sup>10</sup> Sud-Ouest, 11 janvier 1997.



ailleurs, les circuits de décision. Mais si l'on se place du point de vue de la conservation et de la gestion durable de la population d'ours, c'est au contraire la continuité qui frappe. Le face à face entre des positions incompatibles vis-à-vis de l'ours est en grande partie le même aujourd'hui qu'il y a 20 ans. L'arsenal des mesures de protection a été progressivement renforcé au cours des 40 dernières années. Mais il est toujours resté en décalage - en retard dans le temps, mal situé dans l'espace, en retrait dans le niveau d'effort consenti - par rapport aux conditions qui auraient permis de réussir la protection. D'où la lente dérive vers l'extinction de l'ours que nous venons de relater, jamais décidée, jamais assumée collectivement, mais sans cesse revécue et remise en scène dans le cadre d'un conflit répétitif au point d'être lancinant.

## CHAPITRE II

### LA CONSERVATION DE L'OURS DES PYRENEES :

### CONDITIONS BIOLOGIQUES ET MARGES DE MANOEUVRE TECH- NICO-ECONOMIQUES

#### *Introduction*

Parce qu'il est présenté sous forme de récit, le chapitre précédent peut donner une impression de fatalité. Les enchaînements de décisions et d'actions, leurs conséquences biologiques, les blocages et les coups de théâtre qui ponctuent le conflit, semblent expliquer l'état actuel du problème de l'ours d'une manière « imparable ». On est saisi par l'impression que ce qui s'est produit devait se produire. Mais l'on ne peut pas, si l'on entend comprendre pour mieux gérer, en rester à cette position.

Si nous sommes peu ou prou impliqués dans une entreprise au bord de la faillite, nous ne nous contenterons pas du récit des erreurs et des impondérables successifs qui l'y ont menée - même si ce récit est indispensable. Nous essaierons avant tout de répondre à trois questions :

- quelles sont les causes profondes, structurelles de cette évolution?
- est-elle inéluctable, ou bien existe-t-il des voies d'action pour en sortir?
- si de telles voies existent, qui peut agir, et comment, pour atteindre le résultat souhaité?

Ce sont bien ces trois questions que nous inspirent les problèmes d'environnement, et ils sont nombreux, dont l'histoire se présente comme un déclin inéluctable sur fond de conflit chronique. Dans ce chapitre, nous essaierons d'y répondre pour ce qui concerne la population d'ours des vallées Béarnaises. Il s'agit à la fois pour nous d'avoir les idées claires quant à ce problème particulier, et d'illustrer une démarche de pensée dont les enjeux théoriques et méthodologiques seront présentés et discutés dans la deuxième partie du texte.

Les informations dont nous aurons besoin pour cela sont en bonne partie les mêmes que celles mobilisées par le récit. Mais pour répondre aux trois questions que nous venons de poser, il faut les agencer tout autrement, dans une « mise à plat » des forces, des acteurs, des variables en présence. Et puis, en nous servant de ces questions comme guides, nous serons conduit aussi à rechercher et mettre au jour d'autres aspects du système d'action qui conditionne le devenir de l'ours - aspects déterminants pour les possibilités d'action, et que pourtant le récit du passé, les discours des acteurs, ont parfois tendu à occulter ou à brouiller.

Nous aborderons successivement dans ce chapitre :

- une présentation géographique un peu plus détaillée du territoire concerné,
- une synthèse sur les conditions biologiques qui doivent être remplies pour assurer le devenir de la population d'ours,
- une synthèse sur les changements nécessaires à apporter aux activités humaines pour que ces conditions puissent être remplies,
- une vue d'ensemble des marges de manoeuvre, présentée sous forme de scénarios possibles d'évolution de la situation.

Sur ces différents thèmes, nous n'avons pas ici l'ambition d'être aussi détaillé ni exhaustif que dans une étude destinée à contribuer directement à la gestion. Divers rapports publiés ces dernières années apportent d'ailleurs nombre de connaissances qui permettraient aux acteurs de mettre en place un meilleur traitement qu'aujourd'hui du problème de l'ours<sup>11</sup>. Pour notre part, nous en resterons aux grandes lignes nécessaires pour saisir les structures essentielles de la situation de gestion, enrichies de quelques détails significatifs. Il faut noter aussi que nous

---

<sup>11</sup> Nous nous appuyons essentiellement, dans l'ensemble de ce chapitre, et en particulier sur les aspects ursins et sur la question agricole, sur le rapport rendu par AScA en 1996 à l'IPHB (auteurs : Xavier Poux, Isabelle Dubien, Christopher Servheen).

remettons au chapitre suivant l'examen des marges de manoeuvre sociales, politiques, institutionnelles : toutes les questions de la forme : « qui peut faire quoi? ».

## ***II.1 Les hautes vallées Béarnaises, pays des montagnards, et habitat des ours***

### **Trois vallées montagnardes**

Les trois vallées du Haut-Béarn - vallée d'Aspe, vallée d'Ossau, vallée d'Aramits - correspondent à trois cantons : Accous, Laruns, et Baretous. Au recensement de 1990, elles comptaient environ 9200 habitants, inégalement répartis entre 29 communes. Les trois cantons s'étendent sur 848 km<sup>2</sup>. La densité est donc de 11,5 habitants au kilomètre carré, à comparer à 75 pour le département des Hautes-Pyrénées, 103,5 pour la France entière, et bien sûr des densités encore plus fortes dans les zones les plus peuplées de l'Europe. C'est donc bien sur un territoire de faible densité, aux vastes zones montagneuses plus ou moins reculées, que cohabitent l'homme et les derniers ours de France.

Ce n'est pas pour autant un territoire menacé de désertification. Comme la plupart des zones rurales - et plus encore, montagneuses - françaises, les vallées béarnaises ont connu un exode rural prolongé. Les trois cantons ont perdu 50% de leur population de 1826 à 1982, un chiffre important, mais qui reste notablement inférieur à celui atteint dans bien d'autres zones rurales. Les recensements de 1982 et 1990 ont montré une stabilisation de la population, et même un léger retour de croissance. La population active est stable aussi depuis 1982; sur les 4100 emplois concernés, 2380 sont situés dans les trois cantons (en baisse de 15% depuis 1982), 1306 dans les Pyrénées Atlantiques, et 10% à l'extérieur du Département. Au total, on a donc affaire à des cantons ruraux vivaces sur le plan social et économique, bien ancrés sur le reste du Béarn, avec le bourg d'Oloron Sainte-Marie au carrefour des trois vallées, et avec la ville de Pau, située dans l'ensemble à moins d'une heure de route.

Les conditions de vie ont été et restent dans une certaine mesure plus rudes qu'ailleurs, à cause des difficultés spécifiques de la montagne (climat, accessibilité des ressources et des lieux de vie). Derrière ces chiffres il faut lire une évolution profonde, et le passage d'une société rurale traditionnelle à la modernité rurale. On en verra plus loin la traduction pour les différents secteurs économiques, en particulier ceux qui comptent pour l'ours. En tout état de cause, si les vallées sont géographiquement reculées, elles ne sont pas à compter parmi les zones rurales en déclin.

### **Une mosaïque de milieux très différents**

Pour donner une idée de la diversité et de la structure de ce territoire, faisons par la pensée une excursion dans l'une des trois vallées.

Dans les fonds de vallée se concentrent les principaux lieux d'habitat et d'activité humains : villages, commerces, services. Ce n'est que là où ils sont trop étroits que les villages ont été construits un peu plus haut, sur des pentes intermédiaires. Ils concentrent les voies de circulation et sont aussi la partie du territoire la plus intensivement exploitée du point de vue agricole, puisque la seule relativement plate et riche en terres labourables. Enfin, les fonds de vallée concentrent l'essentiel des activités industrielles. L'intensité des activités humaines en interdit pratiquement l'accès à l'ours.

Au-dessus du fond de vallée, les premières pentes constituent un étage collinéen agricole. Il commence par de fortes pentes couvertes de pâtures, aujourd'hui souvent abandonnées et envahies par la fougère, et largement entrecoupées de forêts. On aboutit ensuite à des replats un peu en hauteur, souvent en partie mécanisables, desservis par piste depuis une ou deux décennies et donc utilisés (en pâturages de saison intermédiaire et en prés de fauche) pour l'agriculture. C'est là que se situent les « bordes », ou « granges », anciens bâtiments d'exploitation agricole.

En continuant à monter, à partir de 800 à 1000 mètres d'altitude, et jusqu'à 1700 à 1900 mètres, on atteint l'étage montagnard. Celui-ci est essentiellement forestier, les deux tiers de la forêt étant en hêtraie et hêtraie-sapinière. Les activités humaines, exercées grâce à un réseau plus ou moins diffus de dessertes (sentiers, chemins, pistes) sont l'exploitation forestière, la cueillette de champignons, la chasse. Elles se déroulent tout au long de l'année. La forêt de l'étage montagnard constitue aussi le coeur du domaine vital de l'ours. Sa limite supérieure, avec son boisement épars de bouleaux, de sorbiers, de buissons divers, est moins fréquentée par l'homme mais fournit aux ours d'importantes ressources alimentaires.

En montant au-delà de 1700 à 1900 mètres, et jusqu'à environ 3000 mètres, on atteint les étages subalpin et alpin. Le paysage y est ouvert, composé de landes - importantes pour l'alimentation de l'ours (pour les myrtilles, notamment) - et de pelouses pâturées par le bétail : les estives. Les activités humaines s'y concentrent en été. C'est là que se déroulent l'essentiel des randonnées. Les estives sont utilisées pour l'élevage de juin à début septembre. La chasse à l'isard, en septembre et octobre, amène une fréquentation plus légère que les chasses en battue de l'étage montagnard. Pour l'ours, les étages subalpin et alpin sont d'abord un lieu de recherche d'alimentation, d'une part pour les bulbes, les graines, les baies, et d'autre part, par la prédation occasionnelle sur les troupeaux ovins. Certains cols correspondent aussi pour eux à des couloirs de passage d'un massif boisé à un autre.

Bien entendu, les paysages, la végétation varient d'une partie de vallée à une autre, en fonction de l'exposition (versant exposé au Nord, ou au Sud), du substrat rocheux (calcaire ou non), de la forme du relief, de leur accessibilité et de l'histoire de l'occupation humaine. Les grands étagements - fond de vallée, quartiers de granges, forêt montagnarde, landes et estives - restent cependant les mêmes, déterminants pour la répartition dans le temps et dans l'espace des activités de l'homme. En leur sein, la montagne offre une véritable mosaïque de milieux

divers, espace de manoeuvre où l'ours va, par apprentissages successifs, s'organiser pour satisfaire ses différents besoins.

## **II.2 Les conditions de la survie de l'ours**

### **Les deux conditions fondamentales : habitat utilisable, et population viable**

Sur ces besoins, le récit du chapitre précédent a déjà apporté une série d'informations. On a vu ainsi que la viabilité à moyen et long terme d'une population d'ours bruns est soumise à trois menaces principales : l'altération des habitats favorables, la destruction directe des ours, des effectifs insuffisants pour que la population « reparte ». Ces menaces indiquent deux conditions essentielles pour conserver une population d'ours à moyen et long terme.

- 1) Il faut que le territoire offre à l'ours les conditions de tranquillité et de ressources alimentaires qui lui permettent de satisfaire ses besoins.
- 2) Il faut que l'effectif de la population soit suffisant pour assurer le succès de la reproduction, compenser ainsi la mortalité, et aussi garantir une diversité génétique suffisante. Pour cela les destructions d'ours par l'homme doivent évidemment rester à un niveau compatible avec le niveau de la population.

Habitat et population, ces deux dimensions sont bien sûr interdépendantes. Chacune recouvre de nombreux aspects techniques ou biologiques. Enfin, on a vu que la nature exacte des besoins de l'ours en matière de sécurité, de domaine vital, d'alimentation, était un enjeu majeur de la gestion locale du territoire, dans la mesure où ils peuvent conduire à imposer des contraintes aux activités humaines. Ils sont donc l'objet de débats incessants, et nous devons ici essayer de donner des repères plus précis.

## Un dispositif d'étude intensif

En préalable, il faut dire un mot de l'origine et de la nature des connaissances dont nous disposons sur l'ours des Pyrénées. L'ours est extrêmement difficile à observer. Les gardes moniteurs du Parc National, pourtant professionnels de la faune et constamment présents sur le terrain, l'ont vu en tout 23 fois entre 1968 et 1985 (Caussimont, 1997, p.169). L'étude des animaux discrets comme l'ours peut cependant s'appuyer sur la télémétrie : on capture l'animal, on lui pose un collier émetteur, et l'on peut ensuite suivre ses déplacements de jour comme de nuit. Cette méthode d'étude n'a jamais été appliquée aux ours des Pyrénées, faute de moyens et de volonté jusqu'au milieu des années 80, et ensuite pour éviter risque et dérangement à des animaux déjà en situation très difficile. L'essentiel des connaissances résulte donc de la recherche sur les indices laissés par l'ours, et sur la transposition aux Pyrénées des connaissances acquises sur l'ours à l'étranger.

Lorsque l'on traverse seul la forêt Béarnaise, l'ours est une présence que l'on peut ressentir, mais qui reste abstraite : on sait seulement qu'il est là, quelque part. Tout change si l'on refait le même parcours en compagnie d'un spécialiste<sup>12</sup>. A chaque tournant de sentier apparaissent des indices d'activité : une touffe de poils prise dans un buisson d'épines, une fourmilière ou un nid de guêpes éventré, une crotte ou une empreinte de pas, des pierres ou des touffes d'herbe retournées, des troncs d'arbre griffés. Plus rarement, et en les cherchant bien, les spécialistes peuvent trouver les tanières où hiberne un ours, ou les couches qu'il a fabriquées pour dormir pendant la journée. Non seulement la présence de l'ours devient tangible, mais on en vient même à penser que ses activités se lisent dans les indices comme à livre ouvert.

---

<sup>12</sup> Dans son ouvrage, Caussimont (1997) propose à ses lecteurs un parcours de cette sorte.



Cette connaissance des indices, acquise par des années de travail de terrain, est mobilisée dans des opérations régulières de recueil systématique de données. Dans le cadre du « réseau d'observation ours brun », coordonné par l'ONC, une centaine d'observateurs (personnel du Parc, de l'Office des Forêts, de l'Office de la Chasse, membres d'associations), qui ont reçu une formation spéciale à cet effet, conduisent régulièrement des opérations de localisation des ours par leurs indices. Les dégâts d'ours dans les troupeaux font aussi l'objet de données systématiques. Les poils recueillis eux-mêmes sont utilisés pour des tests génétiques dans un laboratoire de recherche spécialisé de Grenoble. Ces tests permettent de distinguer les individus qui ont laissé les indices, et de séparer les mâles des femelles. Enfin, des pièges photographiques fournissent des images des ours, qui permettent de compléter encore le portrait de chaque individu.

Cet énorme travail, entamé depuis à peu près 20 ans, est sans équivalent dans le monde d'après C. Servheen (du moins, pour des populations non suivies par télémétrie). Il fournit une connaissance assez détaillée de la population d'ours et de son utilisation du territoire. Elle est bien sûr recoupée avec les connaissances acquises à l'étranger. Celles-ci sont en grande partie transposables, mais restent cependant sujettes à discussion sur trois points qui ont trait à l'adaptation des ours aux conditions spécifiques du Haut-Béarn : leurs réactions à l'homme, leur utilisation précise des ressources de l'habitat, et l'efficacité de leur reproduction.

### **Les conditions en matière d'habitat**

De son habitat, l'ours attend essentiellement qu'il lui assure des ressources appropriées en nourriture, et qu'il lui garantisse une sécurité et une tranquillité satisfaisantes.

L'alimentation de l'ours des Pyrénées est assez bien connue<sup>13</sup>. Il est surtout végétarien (75 à 80%). Les plantes consommées varient avec l'avancement de la saison : feuilles et tu

---

<sup>13</sup> Sur ce point, on trouvera des détails dans Caussimont (1997).

bercules au printemps, baies sauvages en été, faines et glands à l'automne. Les aliments d'origine animale sont les insectes (7 à 9%), et surtout les gros mammifères domestiques ou sauvages (12 à 15% de l'alimentation totale). Dans cette dernière rubrique, le bétail enlevé aux troupeaux représente 6 à 8%. Les habitats disponibles aujourd'hui pour l'ours fournissent en abondance la plupart de ces ressources. Deux seulement peuvent constituer des facteurs limitants. Il s'agit d'une part des glands, qui sont essentiels certaines années pour assurer à l'ours, en automne, un engraissement suffisant pour passer l'hiver dans de bonnes conditions. Or les chênaies sont rares dans les vallées du Haut-Béarn et souvent situées à relativement basse altitudes, donc susceptibles d'être exposées au dérangement. Il s'agit ensuite des protéines animales, essentielles pour l'ours. Or le grand et moyen gibier est réduit aujourd'hui par la chasse à un niveau bas, ce qui fait de la prédation sur les troupeaux un élément de l'équilibre alimentaire des ours.

Après plusieurs siècles de destruction par l'homme, les ours des Pyrénées sont devenus extrêmement craintifs, et tout contact avec l'homme (même si l'homme ne voit pas l'ours !) perturbe considérablement ses activités. Les activités vitales de l'animal - son repos hivernal, son repos diurne, l'élevage des jeunes, son alimentation, etc. - ne peuvent être menées à bien que dans des portions de territoires où le dérangement est rare. Les recoupements que l'on peut faire entre accroissement de la fréquentation humaine (suite à une desserte, par exemple) et évolution de la fréquentation montrent que l'ours abandonne les zones devenues plus fréquentées, ou bien y devient irrégulier. Deux approches complémentaires ont été menées dans le Haut-Béarn pour cerner les habitats qui répondent aux conditions de tranquillité.

La première est empirique et repose sur le recueil des indices. On constate alors que l'activité des ours se concentre sur quelques zones essentielles : J.J. Camarra a trouvé 50%

des indices sur 14% de la zone étudiée<sup>14</sup>. « Ces zones essentielles correspondent à des versants peu fréquentés par l'homme [« sans accès par voie carrossable »] et variés tant au point de vue végétation que topographie. Ils doivent être capables de satisfaire les besoins majeurs de l'ours : alimentation, élevage des jeunes, repose et déplacement variés. Ce sont aussi des zones d'hibernation. » L'emplacement de ces zones vitales est connu dans les grandes lignes depuis la fin des années 1970, et cartographié avec plus de précision depuis 1989.

Autour de sa « zone refuge », l'ours effectue des déplacements plus occasionnels, par exemple pour accéder à telle ou telle source saisonnière de nourriture. Zone d'activité principale et zones d'activités saisonnières constituent son domaine vital. Les ordres de grandeurs donnés pour les ours des Pyrénées ont déjà été évoqués plus haut : jusqu'à 30 000 hectares (soit environ 15 km sur 20) pour un mâle, entre 1500 et 6000 hectares (soit 5 km sur trois à 5 km sur 12) pour une femelle. Bien entendu, il peut exister une certaine superposition entre les domaines vitaux des individus (notamment de ceux des mâles sur ceux des femelles), sachant cependant que les femelles reproductrices ont tendance à être plus casanières.

La seconde méthode d'approche repose sur un calcul de principe. Elle considère que la partie cruciale de l'habitat est constituée par les blocs de forêt « réellement utilisables » par l'ours, c'est à dire :

- où il peut passer une journée entière à collecter les ressources alimentaires sans avoir à traverser un milieu ouvert, ni avoir à traverser de voie où il court un risque d'être dérangé,
- à partir desquels il peut facilement atteindre une autre zone utilisable dans les mêmes conditions (par exemple en traversant de nuit une zone ouverte pas trop étendue).

---

<sup>14</sup> Camarra, (1983) cité par FIEP (1994).

Ce type de modèle a été appliqué au cas du Béarn par C.Servheen. En appliquant les critères ci-dessus à une image satellite de la zone à ours du Haut-Béarn, il conclut que celle-ci offre environ 50 000 hectares, dont 23 000 hectares forestiers, d'habitat valable pour l'ours.

En recoupant approche empirique et calcul de principe, on peut conclure provisoirement que les habitats favorables à l'ours dans la zone à ours actuelle des Pyrénées Occidentales restent capables d'accueillir une population d'au plus une vingtaine d'individus, mais que toute érosion de cette zone utilisable par une augmentation des dérangements diminue d'autant le potentiel d'accueil de cet habitat.

### **Les conditions en matière de population**

En admettant que l'habitat reste convenable il faut encore, pour que les ours continuent durablement à peupler une région, qu'ils soient en nombre suffisant pour se reproduire et surmonter les aléas auxquels ils sont exposés. Là encore, comme pour l'habitat, on peut recourir à un raisonnement empirique, ou à des calculs de principe.

Sur le plan empirique, les femelles ne mettent bas qu'au bout de 5 ans. Elles n'ont qu'une portée tous les deux ou trois ans, portée de 1 ou 2 oursons dans les Pyrénées. Chaque ourson a environ 20% de chance d'atteindre l'âge de 5 ans. La partie de la population qui se reproduit effectivement se situe dans une fourchette entre 20 et 40% (Berducou, ONC). Selon Camarra (Bul ONC), « de 1982 à 1984, la structure de population était estimée à 14% d'oursons de l'année, 10% d'oursons de 1 à 2 ans, 6% de subadultes de 2,5 à 5,5 ans, de 20% d'adultes reproducteurs, de 50% d'adultes et subadultes indéterminés ». Dans ces conditions, pour obtenir en moyenne une portée d'oursons par an, il faut un noyau de population de l'ordre de 15 à 25 ours. On a vu d'ailleurs que la reproduction de l'ours dans les Pyrénées était devenue irrégulière une fois que l'on est tombé en deçà d'une quinzaine d'ours. Encore un tel effectif serait-il dans une situation d'équilibre très précaire. De plus, il n'y a là bien sûr qu'un raison

nement grossier, qui ne donne qu'un ordre de grandeur en dessous duquel il n'est pas raisonnable d'espérer qu'un noyau de population puisse persister.

Des biologistes de la conservation ont travaillé à fonder ce type de raisonnement de façon plus rigoureuse pour obtenir des résultats plus précis. Pour cela, ils ont construit des modèles mathématiques qui permettent de simuler l'évolution d'une population d'ours au fil des années, en tenant compte du fait que les phénomènes principaux qui déterminent cette évolution sont très aléatoires : mortalité (de quel individu, à quel moment?), succès de la reproduction, nombre d'oursons dans la portée, etc. Ces modèles permettent de déterminer la probabilité qu'un noyau de population d'un effectif et d'une composition donnés subsiste au-delà d'un horizon temporel donné - autrement dit, de répondre à une question du type : « combien de temps peuvent encore tenir les ours? ». L'application par C. Servheen de ce type de modèle au cas du Haut-Béarn montre qu'il est extrêmement probable qu'ils auront tous disparu d'ici à 2005. Avec les mêmes modèles on peut calculer, réciproquement, l'effectif minimum que devrait avoir une population d'ours pour avoir une certaine probabilité de dépasser une certaine durée de persistance. Le résultat de ce calcul est appelé « Population Minimum Viable » ou PMV. Pour les ours brun, cet effectif est généralement estimé à 70 à 90 individus, si l'on veut avoir 95% de chances de conserver une population pendant 100 ans sans interventions humaines.

Encore une fois, il s'agit là de calculs de principe, et il ne faut pas se tromper dans leur interprétation. D'abord, les effectifs considérés doivent être en communication les uns avec les autres. 6 noyaux de 10 ours chacun n'équivalent nullement à un effectif de 60 ours s'ils ne peuvent pas échanger des individus suffisamment facilement. Ensuite, la taille de la population minimum viable est très sensible aux hypothèses - au « cahier des charges » de départ. Ainsi, là où une population de 50 ours a 98% de chance de passer le cap du siècle, une population de 30 ours a 74% de chances de le faire. Mais si l'on admet le principe d'interventions

humaines occasionnelles, pour des renforcements de population, par exemple, on peut accepter de descendre bien en deçà des 70 à 90 individus. Un noyau de population de 25 ours, s'il est suivi avec soin, et renforcé lorsque les aléas le rendent nécessaires, peut être viable dans le long terme. Enfin, et c'est là une question importante, ces conditions dépendent beaucoup de la mortalité ou des difficultés de reproduction induites par les activités humaines. Plus un noyau de population est réduit, plus sa gestion doit être intensive pour minimiser sa mortalité. Des destructions illicites même occasionnelles peuvent rendre illusoire la survie d'un noyau de population qui sans elles se serait avéré viable. Ces destructions ont sans doute joué un rôle déterminant dans la chute des effectifs ursins pendant les années 1960 et 1970. De nombreux indices suggèrent qu'elles ont continué à le faire pendant les années 1980. On verra plus loin qu'il serait imprudent de considérer, comme certains croient pouvoir le faire, que ce risque est écarté pour l'avenir.

De cette présentation rapide, on peut conclure provisoirement qu'il n'y a pas d'avenir pour les ours des Pyrénées sans un renforcement de population - un état de fait qui ne fait plus l'objet de controverses scientifiques depuis au moins 1990<sup>15</sup>. Nous avons laissé de côté aussi les conditions de survie à long terme liées à la diversité génétique. Elles n'ont pas l'urgence des simples problèmes démographiques que l'on vient d'évoquer. Quant à la conservation de la pureté de la race ursine pyrénéenne, dans l'alternative entre une extinction ou bien un renforcement avec des ours tirés d'autres populations, elle n'est plus qu'un enjeu dépassé.

### **Des conditions interdépendantes**

Habitat et effectifs, jusqu'à un certain point, ces deux conditions de survie peuvent être indépendantes. Il est possible, d'abord, qu'une population d'ours décimée par le braconnage et l'empoisonnement disparaisse alors-même que son habitat resterait tout à fait valable. Il

---

<sup>15</sup> Voir par exemple le numéro du bulletin mensuel de l'ONC consacré aux ours (n°142, janvier 1990).

peut aussi arriver que, toute destruction ayant cessé, la population ait atteint un niveau tel qu'elle s'éteigne naturellement, faute d'effectifs. Enfin, la dégradation de l'habitat peut causer la disparition d'une population qui autrement serait viable sur le plan démographique. Dans le cas des Pyrénées on peut s'interroger pour savoir, de ces trois facteurs principaux d'extinction, lequel ou lesquels ont été déterminants - lequel ou lesquels constituent aujourd'hui le facteur limitant pour la conservation de l'ours. Les éléments de réflexion apportés plus haut suggèrent la réponse suivante. D'abord, il est hors de doute que le niveau actuel d'effectif suffirait à entraîner l'extinction de cette population, toutes choses égales par ailleurs. Ensuite, les destructions volontaires, légales et illégales, ont manifestement joué un rôle déterminant pour conduire à cette situation. Il est difficile de dire jusqu'à quel point ce facteur joue encore. En effet, la rareté actuelle des cas de destruction prouvés (le dernier remonte à 1994) peut s'expliquer par un changement de comportement de la part de certains chasseurs ou bergers, mais aussi par le faible nombre d'ours très méfiants, associé à une dissimulation très efficace de la part des contrevenants éventuels. De l'examen des éléments connus, Causimont (1997, p.136) conclut « qu'il est donc probable que le triste état des populations en 1996 soit dû en partie au braconnage dans un passé récent ». Enfin, l'habitat disponible pourrait sans doute accueillir une population plus nombreuse qu'aujourd'hui. Il n'est pas facile d'en juger puisque l'étendue de l'habitat utilisable dans de bonnes conditions a diminué en même temps (mais peut-être pas dans les mêmes proportions) que la population d'ours. En tout état de cause, les chiffres donnés plus haut à ce sujet indiquent que la capacité de l'habitat à accueillir un noyau minimum « gérable » de population d'ours serait compromise si l'on tombait en dessous de son étendue et de sa qualité actuelles.

Il faut ajouter à ce raisonnement sur chacun des facteurs limitants les interdépendances qui existent entre eux. Si les effectifs augmentent, par exemple, les occasions de destructions deviennent plus fréquentes; c'est encore plus vrai dans le cas de lâchers d'ours étrangers à la

zone, à la fois plus vulnérables et potentiellement plus nuisants, à cause de leur moins bonne connaissance du milieu. Si d'un autre côté l'habitat se restreint, les ours sont plus facilement « décantonnés », c'est-à-dire obligés de s'aventurer en-dehors de leur domaine vital de routine. Ils peuvent alors s'affaiblir ou s'exposer au danger en se réfugiant dans des lieux inaccessibles mais dangereux (avalanches, chutes), leur reproduction peut être compromise et leurs effectifs stagner. De plus, la diminution de l'habitat correspond à une intensité et à des modes d'occupation par l'homme qui augmentent les risques de dégâts par les ours, surtout si les ressources alimentaires de ceux-ci diminuent. Il en résulte presque nécessairement au moins une forte tentation de procéder à des destructions illégales. Au total, si l'un des trois facteurs devient critique, les deux autres tendent à le devenir aussi.

Au total, une chose est sûre : effectifs, destructions, habitat, le niveau actuel de ces trois dimensions combinées ne permet pas la maintien d'une population d'ours. Pour assurer celui-ci, il faut desserrer l'étau de contraintes qui pèse sur l'ours par rapport à son niveau actuel : renforcer les effectifs, agir pour éviter une recrudescence éventuelle des destructions, et maintenir l'étendue et la qualité de l'habitat au moins à son niveau actuel. La synergie entre les facteurs limitants, par ailleurs, indique le risque qu'il y aurait à rechercher une gestion « au plus juste » de l'effectif ou de l'habitat : elle risquerait à tout moment d'enclencher un cercle vicieux qui fasse perdre rapidement l'équilibre fragile qu'on aurait eu tant de mal à trouver.

### ***II.3 Les solutions de gestion envisageables***

#### **Une large panoplie d'outils d'intervention**

Dans les Pyrénées, 40 ans d'actions en faveur de l'ours ont permis d'expérimenter de nombreux outils d'intervention. Pendant cette même période, le même genre d'apprentissage se déroulait d'ailleurs dans d'autres pays. Par des colloques internationaux, par les nombreu



ses publications existantes, les spécialistes de l'ours se sont donné régulièrement l'occasion d'échanger sur les diverses tentatives et leurs résultats. Et même si les problèmes que pose l'ours varient quelque peu selon les circonstances locales, les constantes de sa biologie et les principales difficultés de sa conservation sont largement récurrentes. Chaque région doit adopter un programme d'action adapté à ses particularités. Il revient à choisir et adapter des moyens d'action déjà connus dans leur principe, et dont les acteurs de la protection de l'ours, au niveau international, ont dressé l'inventaire.

La recommandation émise en 1988 sur l'ours brun dans le cadre de la convention de Berne présente ainsi, dans un cadre officiel, la panoplie d'actions que les gouvernements engagés par la convention sont encouragés à mobiliser<sup>16</sup> :

- 1) renforcer la base de la protection juridique de l'ours,
- 2) accorder une attention particulière à la protection des habitats,
- 3) évaluer l'impact des projets d'aménagement dans les zones à ours,
- 4) accorder la priorité à la conservation dans les zones-contact entre noyaux de population,
- 5) limiter l'accès aux zones à ours et l'ouverture de nouveaux chemins qui pourraient être empruntés sans limitation; envisager de fermer en permanence certains chemins,
- 6) encourager l'abandon de techniques sylvicoles inadéquates, favoriser le retour de la forêt à une situation aussi naturelle que possible,
- 7) renforcer la surveillance dans les zones à ours,
- 8) mettre en place des régimes de compensation pour les dommages causés par les ours,
- 9) favoriser les systèmes de prévention des dommages,
- 10) promouvoir la création de fonds pour financer la conservation et les indemnités,

---

<sup>16</sup> On en donne ici une version résumée; pour le texte intégral, ( voir FIEP 1994, pp.95-96).

- 11) encourager la promotion des produits provenant de zones où des efforts importants sont consentis pour protéger l'espèce,
- 12) renforcer la collaboration avec les populations,
- 13) lancer des campagnes de sensibilisation,
- 14) encourager la recherche,
- 15) accorder une attention particulière aux petites populations,
- 16) étudier toutes les possibilités d'introduction d'individus au sein de petites populations,
- 17) favoriser la coordination à l'échelon national et international des travaux de toutes les autorités s'occupant de la conservation de l'ours brun.

De nombreux outils de cette panoplie ont déjà été mobilisés - à des degrés divers - pour l'ours des Pyrénées :

- un statut juridique le protège des destructions par le fusil ou le poison (1),
- les impacts des projets d'aménagement sont maintenant évalués (3),
- certaines restrictions sont apportées à l'accès de pistes situées en zones à ours (5),
- les pratiques forestières ont en partie été raisonnées en fonction des besoins de l'ours (6),
- la surveillance des zones à ours a été renforcée (7),
- un régime bien adapté d'indemnisation a été établi (8),
- les techniques de protection directe des troupeaux contre les dégâts d'ours sont à l'étude (9),
- des financements particuliers pour le développement, conditionnés à des actions pour l'ours, ont bien été mobilisés (10),
- une action de labellisation du fromage produit en zone à ours est en cours (11),
- la collaboration entre les différents acteurs a bien été recherchée par le biais des « groupes ours », puis des « comités techniques ours », enfin, du « conseil de gestion patrimoniale » (12),

- les campagnes de sensibilisation ont été nombreuses et actives, depuis 20 ans (13),
- la recherche sur l'ours a été soutenue (14).

Sans cet ensemble d'actions, l'ours aurait sans doute déjà disparu des Pyrénées. On reste cependant perplexe devant le fait que tant de moyens mobilisés n'empêchent pas que la situation soit aujourd'hui critique. C'est tout simplement que, si les moyens mobilisés ont été nombreux, certaines actions nécessaires, déterminantes, n'ont pas été menées ou l'ont été d'une manière insuffisamment efficace. Les zones les plus vitales pour l'ours n'ont pas fait l'objet de mesures adéquates de protection (2). L'accès motorisé aux zones à ours n'a cessé de s'étendre, à la faveur de l'extension continue du réseau de pistes, et d'une réglementation faible et mal respectée sur les pistes existantes (5). Les tentatives de concertation ne sont pas venues à bout de certaines oppositions fortes à la conservation de l'ours (12). Le renforcement de population tarde (16). Finalement, la conservation de l'ours des Pyrénées bute sur quelques « points durs », à la fois nécessaires pour obtenir un vrai résultat et qu'il s'est avéré jusqu'ici impossible de mettre en oeuvre de manière suffisante.

Des efforts considérables ont été accomplis pour atteindre la situation actuelle. Mais pour inverser la dynamique d'extinction observée aujourd'hui, il faut trouver les actions nouvelles et déterminantes.

### **La quête de solutions techniques**

Une tentation largement partagée consiste à chercher des solutions qui permettraient de contourner les points durs. Deux possibilités ont particulièrement attiré l'attention des acteurs.

La première aurait constitué un palliatif à la réduction de l'habitat. Il s'agit du nourrissage des ours, qui peut leur permettre de vivre plus nombreux sur de moindres superficies, et aussi de limiter leurs incursions dans les troupeaux à la recherche de nourriture. Il consiste à apporter aux ours, sur des emplacements destinés à cet effet, des aliments végétaux (par exem

ple du maïs) et/ou animaux (carcasses). Cette méthode est largement employée en Europe Centrale, où elle permet effectivement d'entretenir de fortes densités d'ours, ce qui permet d'ailleurs de chasser l'ours sans mettre en danger ses populations. Mais le nourrissage des ours impose des précautions importantes, pour éviter que n'en résulte une association homme-nourriture qui conduirait les ours à devenir dangereux. Il suppose notamment que l'on restreigne vigoureusement l'accès à de larges périmètres autour des aires de nourrissage. Ce n'est donc pas la technique qui permettrait de concilier la conservation de l'ours et un accès toujours croissant à l'espace. Par ailleurs, si le nourrissage des ours peut augmenter les densités dans une population viable, il ne peut pas remplacer les conditions de base de cette viabilité : effectif, taille des habitats valables.

Le deuxième type de solution viserait à résoudre de manière hypermoderne et radicale la question de la sécurité des troupeaux. Elle consisterait à poser sur les ours des colliers émetteurs, qui déclencheraient une alarme à leur approche des troupeaux. Les bergers auraient alors un signal beaucoup plus clair que la confusion d'une nuit de veille ou les aboiements des chiens. On a même imaginé des systèmes automatiques d'effarouchement qui permettraient d'éloigner l'ours du troupeau, avec ou sans berger. Cette dernière solution, si elle était applicable, permettrait en effet de contourner un « point dur » essentiel, la nécessité d'un gardiennage des troupeaux. Seulement, elle est utopique sur le plan technique. Elle est irréalisable sur le plan biologique si l'on essayait ainsi de contenir des ours dont les besoins essentiels en matière de domaine vital ne seraient pas satisfaits. Quant au marquage des ours, il ne s'agit nullement d'une opération anodine. Il demande des moyens humains et logistiques importants et comporte un risque pour l'animal. S'il peut être utile ponctuellement pour étude, dans une phase de renforcement de population ou pour gérer un individu à problème, le marquage permanent de toute une population exigerait des moyens disproportionnés. Il soulève aussi des doutes sur l'intérêt et le sens d'un tel mode de gestion.

## **La nécessité de changer certaines pratiques économiques et sociales**

Il était naturel que l'on recherche d'abord les moyens de conserver l'ours sans remettre en cause des orientations, des projets, des pratiques, auxquels certains acteurs sont attachés. Mais ces moyens n'existent pas, ou du moins, ils ne permettent pas d'atteindre le résultat visé. On est donc ramené à s'attaquer aux « points durs ». Les conditions de base pour la réussite - limiter l'accès, entraîner l'adhésion à la préservation des ours, réintroduire des individus - ne peuvent être remplies que par l'intégration dans les orientations, les projets et les pratiques agricoles, forestières, touristiques, cynégétiques, de contraintes qui les réorientent en partie, par rapport à ce qu'elles seraient sans le projet de conserver l'ours.

La recherche de solutions exige dès lors que l'on s'intéresse « de l'intérieur » à chacun des domaines d'activité concernés, pour y cerner les marges de manoeuvre de ces réorientations. On les passera ici en revue pour cerner les contraintes et opportunités d'action qui résultent des données techniques et économiques de chaque activité (c'est dans le prochain chapitre que nous présenterons l'environnement social, institutionnel et politique de la gestion de chaque activité).

### ***II.4 Les marges de manoeuvre technico-économiques secteur par secteur***

#### **L'agriculture**

L'agriculture des vallées Béarnaises représente 740 exploitations, et 770 emplois. La proximité des deux chiffres ne doit pas induire en erreur : il existe de nombreuses exploitations à temps partiel, et d'autres qui occupent deux ou trois actifs. Les productions sont tournées entièrement vers l'élevage : bovins pour la viande ou pour le lait, ovins pour le lait. Cet élevage occupe 70% de l'espace des vallées et en assure l'entretien.

Les estives représentent 51 000 hectares sur les quelques 70 000 de la zone à ours : leur gestion est donc un enjeu essentiel pour la conservation de l'ours. Elles sont la propriété des

communes. Les modalités de leur attribution aux éleveurs sont variables. Le système le plus traditionnel est la « bacade », c'est-à-dire un droit de pacage payé pour chaque mouton mis à pâturer. Les tarifs sont très bas pour les moutons appartenant aux bergers de la commune. Les « bacades étrangères », pour les moutons appartenant à des éleveurs extérieurs, sont beaucoup plus chères. Elles restent toutefois intéressantes économiquement et des effectifs importants d'ovins étrangers aux vallées séjournent sur les estives. Outre ces différences tarifaires, certaines communes appliquent pour l'accès aux meilleures parties de l'estive des règles pénalisantes pour les troupeaux comportant des ovins « étrangers ». Dans d'autres communes, le système de la bacade est remplacé par une adjudication annuelle (aux enchères) du droit de pacage sur l'estive, ou bien par un bail qui cède pour plusieurs années l'usage de l'estive à un éleveur. Les revenus de ces droits de pacage sur les estives occupent une place faible dans le budget communal : 1,3% en moyenne.

Par contre, les estives jouent un rôle important dans le fonctionnement de la plupart des exploitations agricoles des communes concernées. C'est dans ce fonctionnement même - on parlera ici de système d'exploitation -, dans les perspectives de son évolution technique et économique, qu'il faut rechercher les marges de manoeuvre qui permettent d'aller dans un sens compatible avec la conservation de l'ours.

La tâche n'est pas facilitée par la grande diversité des systèmes d'exploitation dans les vallées béarnaises. Il nous faudra nous contenter ici d'une présentation très schématique, destinée simplement à illustrer les liens entre les choix pour les exploitations, et les deux principaux enjeux de l'interface élevage-ours : le gardiennage nocturne des troupeaux, sans lequel les dégâts d'ours deviennent très difficiles à limiter, et la desserte des estives par pistes carrossable, qui joue un si grand rôle dans la régression des habitats utilisables.

Dans des systèmes d'exploitation traditionnels, il y a plusieurs «unités de main d'oeuvre» sur l'exploitation - par exemple, le père, le fils et son épouse. En été, une per

sonne, par exemple, le père, accompagne le troupeau à l'estive et y séjourne trois mois dans une « cabane » - c'est-à-dire une petite maison en pierre, mise à sa disposition par la commune. Chaque jour, il traite les brebis, et fabrique une ou deux roues de fromage (d'une dizaine de kilos). De temps à autre - par exemple, une fois par semaine - un membre de sa famille vient lui rendre visite, le ravitailler, et redescend à dos de mulet les fromages fabriqués dans la semaine. Le gardiennage nocturne s'impose de toutes façons, à cause de la contrainte de présence pour traire et de l'impossibilité de rentrer à la ferme facilement.

On peut lire les systèmes actuels, ou les systèmes futurs, comme des évolutions à partir de cette situation « traditionnelle », et sous l'angle particulier des « points durs » de la gestion ursine.

Qu'apporte la desserte par piste carrossable?

- \* Immédiatement, et quel que soit le système d'exploitation, un confort et une commodité pour le berger et sa famille : les fromages peuvent être descendus en voiture, les visites dans les deux sens sont faciles. Ce confort est particulièrement sensible pour le berger résident dans la commune ou à proximité, pour qui la montée à l'estive est le seul obstacle à l'aller-retour quotidien entre la cabane et son domicile. La piste facilite aussi le transport du matériel de traite et de fabrication fromagère en début et en fin de saison.
- \* Par contre, dans le cas général, la piste n'apporte rien du point de vue du revenu : elle n'augmente ni la production (qui dépend essentiellement du potentiel fourrager de l'estive), ni la valeur du produit; le coût de sa réalisation (entre 1 et 3 millions de francs) est hors de proportion avec la capacité de financement des élevages concernés; on ne peut donc pas parler de rentabilité économique.
- \* L'apport économique éventuel, quand il existe, porte sur l'organisation du travail. Il devient sensible dans le cas où la main d'oeuvre diminue sur l'exploitation - or c'est la tendance dominante, en Béarn comme ailleurs. S'il reste 2 personnes, par exemple, l'épouse

reste à la ferme pour assurer les tâches quotidiennes, mais il faut un complément pour assurer de gros travaux comme la récolte du foin en fond de vallée. La piste permet à l'éleveur de redescendre après la traite et la fabrication du fromage, pour assurer cette tâche.

- \* La piste rend également possible de descendre les fromages à l'état frais, pour leur affinage dans des caves collectives situées dans les villages; elle permet alors à l'exploitation de s'intégrer dans une filière de production et de commercialisation différente.

En ce qui concerne le gardiennage, il est intimement lié à la traite sur l'estive. Mais l'estive peut aussi être utilisée pour des troupeaux de brebis taries, c'est-à-dire auxquelles on a fait accomplir leur cycle de lactation plus tôt dans la saison, et qui ne sont plus traitées. Dans ce cas, le gardiennage n'a plus de raison d'être : il suffit de monter à l'estive de temps à autre, par exemple une fois par semaine, pour vérifier que tout se passe bien. Dès lors, les troupeaux ne sont plus protégés contre les dangers, et en particulier contre les attaques d'ours. Si ceux-ci sont présents sur la zone, il est aventureux de mettre à l'estive des brebis taries. Cela signifie, réciproquement, que la présence d'ours rend dissuasif le choix de certains modes de conduite du troupeau, parce qu'elle impose soit un gardiennage, soit un risque, problématiques du point de vue économique et gênants du point de vue pratique.

Le problème se pose aussi, même si c'est dans des termes moins aigus, dans le cas d'une estive laitière desservie par piste. Si le berger reste contraint de passer tous les jours du temps sur l'estive pour traire et pour fabriquer le fromage, il peut s'en absenter régulièrement la nuit. En zone à ours, une attaque peut se produire pendant ces absences. Dès lors, le berger est constamment placé en situation de choix entre sa propre commodité d'une part, le risque lié à l'ours d'autre part; ce dernier peut alors être perçu comme une contrainte, une gêne.

Nous ne donnons ici que quelques éléments d'une analyse plus exhaustive, mais ils permettent déjà de dégager des conclusions sur les marges de manoeuvre. Dans aucun cas l'ours



ne contribue directement à la production agricole : il est indifférent (par exemple vis à vis des génisses ou des chevaux, auxquels il ne s'attaque pratiquement jamais), ou gênant, selon la manière dont est conduite l'exploitation. Le projet de conserver les ours se doit donc d'apporter une contrepartie positive aux éleveurs concernés : c'est ce qui a été mis en place avec les compensations, les opérations de soutien aux éleveurs en zone à ours, et avec le label « *patte d'ours* » qui doit permettre de valoriser commercialement l'image positive liée à la présence de l'ours. Mais ces mesures ne peuvent porter vraiment que si la gêne liée à l'ours reste modérée. Il est donc nécessaire en même temps d'orienter l'élevage dans un sens réellement compatible avec la présence de l'ours. Les marges de manoeuvre dans ce domaine peuvent s'analyser à quatre niveaux d'organisation.

#### *Les pratiques agricoles*

Il s'agit de techniques spécifiques qui ne modifient guère la conduite de l'élevage, mais que l'on adopte - ou que l'on adapte - pour tenir compte de la présence de l'ours. Ainsi, on peut faire en sorte de rassembler le troupeau pour la nuit, même lorsque cela n'est pas indispensable techniquement. On peut encourager l'utilisation en zone à ours de chiens « patous », une race propre au Pyrénées d'animaux braves et vigoureux, capables de détecter l'ours, de donner l'alarme, et s'il le faut de lui tenir tête. On peut favoriser la pose de clôtures de protection autour de l'aire où le troupeau est rassemblé pour la nuit.

#### *Les itinéraires techniques*

A un deuxième niveau d'organisation se situe la recherche d'alternatives qui modifient des points notables de l'organisation de l'élevage, sans toucher cependant à son économie générale (organisation du travail, nature et volume de la production). Ainsi, une partie des services rendus par la desserte routière peuvent être rendus également par d'autres moyens. La descente des fromages s'effectue sans grande difficulté à dos de mule : en comptant 10 fromages

par mule et par trajet, on peut avec deux ou trois mules descendre la production hebdomadaire d'une estive. Elle pourrait aussi s'effectuer de manière systématique par des rotations d'hélicoptère : l'expérience déjà acquise pour le transport du matériel, et des calculs d'ordre de grandeur des coûts montrent que c'est envisageable sur le plan technique et économique. L'apport des pistes en termes de confort ne peut être remplacé à l'identique. Mais de nombreuses actions d'aménagement des cabanes, qui n'ont été que partiellement conduites jusqu'ici, peuvent rendre le séjour sur l'estive nettement plus attractif. Enfin, on peut recourir à d'autres formes d'organisation de la main-d'oeuvre, par exemple en assurant la rémunération d'un berger sur l'estive qui s'occuperait des troupeaux laitiers d'une ou deux exploitations. Dans le même ordre d'idée, de nouvelles formes d'organisation du gardiennage pourraient rendre possible économiquement la surveillance permanente sur une estive des brebis taries de plusieurs exploitations. Comme alternatives à la desserte des estives par piste, il faut mentionner aussi la desserte par câble (on installe un câble fixe sur pylônes, qui permet de transporter sans peine le matériel, les fromages, le ravitaillement pour le berger), et les « mini-tracteurs de montagne ». Il s'agit d'engins adaptés qui permettent d'utiliser des pistes étroites et très pentues, non carrossables. On évite dès lors l'impact des pistes en termes d'ouverture du milieu à toutes sortes de fréquentations, ainsi que des impacts paysagers, les pistes pour « mini-tracteurs » étant plus discrètes, et permettant des choix de tracés plus intégrés au paysage que les pistes carrossables. En dehors des mini-tracteurs de montagne, qui commencent juste à être envisagés dans quelque cas (pour des estives non desservies à ce jour), les marges de manoeuvre à ce niveau d'organisation n'ont été que partiellement étudiées et très peu mises en oeuvre jusqu'ici.

### *Les systèmes d'exploitation*

De plus, elles ne sont envisageables que si l'économie d'ensemble de l'exploitation d'élevage reste dans des voies qui les rendent praticables. Il faut donc analyser et évaluer les

marges de manoeuvre qui se présentent à ce troisième niveau d'organisation : peut-on tracer à l'évolution de l'élevage des orientations globalement compatibles avec la conservation à long terme de l'ours? Nous aborderons simplement cette question sur la base de deux approches partielles.

La première consiste à prolonger la réflexion entamée plus haut sur l'évolution d'un système d'élevage ovin dans lequel la desserte de l'estive par une piste permet à une même personne d'assurer la fabrication du fromage sur l'estive, et de faire les foins dans le fond de vallée. Ce système s'est mis en place comme une adaptation qui permet de conserver avec deux unités de main d'oeuvre - deux emplois - la même production que l'on assurait auparavant avec trois unités de main d'oeuvre - trois emplois. Mais ce nouveau système n'est pas durable à long terme. D'abord, il est trop fatiguant pour que l'exploitant puisse le pratiquer indéfiniment. Ensuite, ce dernier a toutes chances d'être de plus en plus sollicité par la modernisation et l'agrandissement de son exploitation dans un fond de vallée en pleine restructuration agricole. La même évolution qui a vu diminuer la main d'oeuvre sur son exploitation se produit sur toute la vallée, et conduit à un agrandissement des exploitations. Enfin, même si son exploitation ne s'agrandit pas, la dynamique de diminution de la main-d'oeuvre à production égale le conduira à passer de 2 à 1,5 ou 1 unité de main d'oeuvre sur sa propre exploitation. Dans tous les cas, il faudra choisir : soit arrêter de faire les foins, soit arrêter de fabriquer du fromage en estive. Le choix le plus logique, techniquement et économiquement est alors de réorienter l'exploitation vers la production de lait en hiver (pour la fabrication de fromage en laiterie), et d'envoyer en estive des brebis taries, dont on a vu qu'elles ne demandent presque pas de main d'oeuvre en été... à condition qu'il n'y ait pas d'ours. On peut donc considérer que l'évolution des exploitations dans le sens où elle est encouragée aujourd'hui par l'extension de la desserte conduit, à plus long terme, à des systèmes peu favorables à la conservation de l'ours, voire incompatibles avec elle.

On pourrait conduire la réflexion, à l'inverse, en commençant par la question : quel serait le type de système viable à long terme, et qui assure les conditions de base de la gestion ur-sine : gardiennage nocturne, faible pénétration. Il s'agit nécessairement d'un système qui ré-organise la production sur l'estive. La production la plus logique est fromagère, à cause de la valeur plus élevée du fromage produit sur l'estive et donc de sa capacité à financer le gar-diennage. A cause des questions de main d'oeuvre que l'on vient d'évoquer, elle serait sans doute le fait de bergers spécialisés. Elle serait peut être aussi nettement plus moderne qu'aujourd'hui, où de nombreuses estives sont sous-utilisées; par exemple, un meilleur équi-pement de l'estive (salle de traite mobile, meilleure installation de stockage du fromage) per-mettrait une production plus importante et une moindre pénibilité. On peut imaginer aussi de continuer à améliorer les aménagements et les conditions de vie dans les cabanes, et de diver-sifier la valorisation de l'estive, par exemple en accueillant dans des cabanes équipées pour cela un tourisme de randonnée. Le lien entre des estives modernisées de cette façon, et les exploitations du fond de vallée peut être défini de manière très diverses; par exemple, le ber-ger spécialisé peut être rémunéré en commun par plusieurs exploitations qui lui confient des troupeaux.

Ces deux approches restent ici sommaires, mais elles suffisent pour illustrer le fait qu'il existe des marges de manoeuvre potentielles importantes dans l'orientation à long terme des systèmes d'exploitations, et que les choix faits en la matière sont tout à fait déterminants pour la viabilité à long terme de la cohabitation entre ours et homme.

### *La stratégie locale de développement*

Cependant, ces choix sur l'organisation de l'exploitation agricole ne sont pas du ressort du seul chef d'exploitation : ils ne peuvent s'étudier précisément et se concrétiser qu'avec l'appui de la communauté des acteurs agricoles locaux. Ceux-ci peuvent promouvoir deux

grandes options de développement agricole. Elles se différencient dans leur manière de traiter la combinaison particulière de contraintes et d'opportunités qui résulte des conditions locales.

La quasi-totalité des efforts de développement agricole dans le Haut-Béarn suit aujourd'hui une première logique, qui met l'accent sur l'atténuation des contraintes. Les difficultés d'accès étant la première d'entre elles, on comprend que cette logique de développement attribue une forte priorité à la desserte routière. Une fois la contrainte d'accès levée, l'estive peut être intégrée dans toutes les formes de conduite de l'élevage, et s'adapter à toutes les situations de main d'oeuvre. Cette souplesse favorise l'adaptation à court terme, par exemple en permettant comme on l'a vu plus haut une période de transition pendant laquelle une exploitation passe de trois à une unités de main d'oeuvre. Elle paraît aussi offrir le meilleur potentiel d'évolution à long terme, puisque la palette des utilisations possibles a été enrichie alors que, du moins en première analyse, les possibilités qui existaient sans levée de la contrainte restent intactes : l'utilisation des estives pourra donc s'adapter au mieux aux opportunités et aux contraintes des exploitations qui les utilisent.

Malgré son apparente évidence, ce raisonnement souffre d'un biais essentiel, que l'on peut introduire facilement par une comparaison. Imaginons une plage séparée d'une route nationale par 1 kilomètre de sentier en forêt. Ses utilisateurs bénéficient d'un paysage magnifique, d'une tranquillité relative. Mais ils subissent aussi une contrainte, et pestent à chaque visite, lorsqu'il leur faut porter leur matériel et leur pique-nique pendant un quart d'heure, en s'enfonçant dans le sable à chaque pas. Une route lèvera la contrainte. Bien conçue, bien intégrée au site, munie d'un parking adéquat, elle offre en première analyse les mêmes opportunités, plus d'autres. Ceux qui veulent aller à pied peuvent toujours le faire... Chacun peut voir où pêche le raisonnement : la levée de la contrainte rend l'espace accessible à d'autres pratiques, à l'intégration de la plage dans d'autres systèmes d'exploitation touristique. Dans un premier temps, la plage sera envahie par une foule de voitures, de baigneurs, de véliplan-

tes, de jet-skis, qui changeront de fait la nature et l'usage des lieux. Dans un second temps, les pressions deviendront peut-être majeures pour en changer la structure, par exemple en aménageant un restaurant, puis un hébergement.

La levée des contraintes, en ouvrant un espace à des pratiques jusque là impossibles, induit très souvent des dynamiques qui aboutissent à rendre obsolètes puis à bannir les usages antérieurs, même s'ils restent théoriquement praticables.

Il n'est pas question, bien sûr, d'assimiler le travail du berger, exigeant et par moment pénible, même sur une estive desservie par piste, à la pratique du touriste. Nous avons choisi cette comparaison parce que dans le cas de la plage, l'impact de la levée des contraintes est immédiat, spectaculaire, et intense. Mais les mêmes logiques sont à l'oeuvre dans le cas de l'estive, de façon plus lente et moins visible. La levée des contraintes rend l'utilisation des estives plus sensibles aux évolutions globales de l'agriculture. La tendance à la baisse de la main d'oeuvre agricole, le développement des filières « laitières » (c'est-à-dire industrielles) de fabrication de fromage, tendront à s'appliquer de la même manière sur les estives que sur les autres espaces agricoles des vallées et du département. Cette tendance est renforcée du fait que la levée des contraintes conduit à interrompre plus ou moins rapidement les efforts spécifiques qui étaient accomplis, aussi bien par l'exploitant que par l'encadrement public de l'agriculture, pour adapter les systèmes d'exploitation aux contraintes.

Cette adaptation est au contraire au centre d'une deuxième logique de développement, qui consiste à utiliser les contraintes comme un point d'appui pour pérenniser et renforcer les spécificités locales, et utiliser cette spécificité comme un atout dans une stratégie de niche. Dans le Haut Béarn, une telle stratégie passerait par la recherche de systèmes d'exploitation qui accepteraient la contrainte d'accès comme une donnée, et optimiseraient l'exploitation de la spécificité des estives dans ce cadre : on en a évoqué plus haut un exemple hypothétique. Cette stratégie devrait s'appuyer économiquement sur une valorisation forte de la spécificité

liée aux contraintes (appellation d'origine contrôlée pour le fromage d'estive, label spécifique pour les fromages produits sur des estives gérées pour l'ours). En termes techniques, elle reposerait sur un renforcement des efforts accomplis pour conforter le fonctionnement des exploitations qui subissent - ou choisissent - ces contraintes. Plus globalement, elle supposerait que l'ensemble des acteurs, en particulier agricoles, s'unissent pour protéger l'ensemble technico-économique et social constitué par l'exploitation des estives à contraintes ours contre une partie des pressions qui agissent dans le sens d'un affaiblissement relatif de la production fermière en estive.

Le choix entre ces deux stratégies locales de développement est souvent présenté sous un jour trompeur. Soit on l'escamote en prétendant pouvoir offrir à la fois le meilleur de chaque option. Soit on l'amplifie et on le généralise jusqu'à le faire apparaître comme un « choix de société »; ce faisant, on le situe sur un plan idéologique, et on lui enlève sa dimension concrète et opérationnelle. C'est pourtant ce dernier registre qui nous paraît ici le plus important : l'existence d'une marge de manoeuvre dans la stratégie de développement agricole local.

#### *Des marges de manoeuvre à clarifier*

Pour être complet sur la question des marges de manoeuvre technico-économiques, il ne faut pas perdre de vue qu'elles sont en partie conditionnées par un certain nombre de décisions essentielles pour la gestion de l'élevage qui sont prises au niveau national, et au niveau européen. Les financements disponibles, les conditions de leur attribution, les règlements concernant les produits et les techniques, sont évidemment d'une grande importance à la fois pour la palette de solutions techniques que l'on peut retenir, et pour l'équilibre économique de chaque projet d'action local. Les exemples abondent. Pour n'en citer qu'un, le fait que les pistes pastorales bénéficient de financements nationaux et européens à hauteur d'environ 80% pèse d'un poids majeur dans les choix locaux. Dès lors, il devient difficile de faire la part en

tre d'un côté les données techniques et économiques propres à chaque activité, et de l'autre les orientations techniques et économiques fixées par les institutions professionnelles, administratives, ou politiques qui l'encadrent.

Or ces confusions, et nous y reviendrons plus loin, sont souvent cultivées par les acteurs du développement eux-mêmes. Un travail systématique est donc nécessaire pour identifier, ordonner, hiérarchiser les marges de manoeuvre techniques et économiques en dehors desquelles il n'y pas de possibilités réelles d'agir pour conserver l'ours. Nous n'avons pu ici que l'esquisser en ce qui concerne l'élevage. Le bilan est nuancé : il existe effectivement des possibilités d'action, bien au-delà de celles mises en oeuvre aujourd'hui. Mais elles ne peuvent pas être mobilisées sans des (ré)orientations (ou des contraintes, selon le point de vue où l'on se place) très sensibles dans le domaine du développement agricole, aussi bien au niveau des systèmes d'exploitation que de la stratégie locale de développement et des incitations nationales et européennes.

## **La forêt**

Les forêts de la zone à ours représentent environ 25 000 ha<sup>17</sup>. Elles sont essentiellement en propriété des communes, parfois de syndicats intercommunaux. Elles sont donc soumises au régime forestier et en conséquence gérées par l'Office National des Forêts. L'exploitation de ces forêts est profondément marquée par le caractère montagneux du terrain, qui rend l'accès et donc l'entretien et l'exploitation difficiles. Les produits consistent surtout en grumes de hêtre et de sapin; selon les forêts leur proportion, et surtout leur qualité, sont très variables. Ils représentent une recette moyenne de l'ordre de 3,9 millions de francs par an sur les 10 dernières années, dont environ 2,4 millions de résultat net, c'est à dire de ressources pour

---

<sup>17</sup> (ONF, 1998, p.5).



les budgets des 16 communes concernées<sup>18</sup>. Ces recettes sont cependant très différentes d'une commune à l'autre (leur patrimoine forestier est différent, et exploité différemment), et d'une année à l'autre (en fonction de la planification des coupes).

La gestion de la forêt est déterminante pour la conservation de l'ours puisqu'elle constitue son habitat principal. Les besoins de l'ours en la matière, l'impact sur lui de la conduite de la forêt dans ses différents aspects, les marges de manoeuvre techniques et économiques pour adapter en conséquence la gestion forestière, ont été étudiés par l'Office des Forêts depuis le milieu des années 1980. Comme pour l'agriculture, elles se situent à des niveaux d'organisation différents, qu'il importe d'ordonner et de hiérarchiser, et que nous présenterons cette fois en allant du plus englobant au plus local.

#### *Les orientations nationales*

La gestion technique et économique des forêts est encadrée par la loi (le code forestier), et précisée par des orientations nationales, actualisées régulièrement par un contrat entre l'Etat et l'ONF. Ces orientations s'imposent à tous les niveaux de l'ONF, dans sa gestion des forêts publiques, y compris les forêts des collectivités locales. Elles sont fondées sur le principe « d'une mise en valeur globale, équilibrée et durable des espaces concernés, respectueuse des trois fonctions fondamentales de la forêt : sa fonction économique, sa fonction écologique et de protection, et sa fonction sociale ». Les orientations nationales précisent la manière dont chaque fonction doit être recherchée, et fixe en détail le cadre des arbitrages entre elles, dans un ensemble peu accessible de directives, formulées directement en termes techniques et financiers, qui structurent largement le raisonnement des gestionnaires. Leur travail consiste largement à mettre en regard pour chaque forêt ses données techniques (sylvicoles, environnementales au sens large) particulières, les orientations nationales et, dans le cas des forêts

---

<sup>18</sup> (ONF, 1998, p.31).

soumises, les attentes (notamment financières, mais aussi sociales et de gestion de l'espace) des collectivités locales propriétaires.

### *Les objectifs de gestion*

Le premier résultat de ce travail est le « classement » de la forêt. Il définit les grands objectifs que doit poursuivre la gestion de cette forêt sur le long terme. Ils constituent un guide nécessaire, dans la mesure où en forêt les décisions de gestion les plus immédiates - couper, planter, etc.- engagent souvent l'avenir pour 50 à 150 ans.

Pour chaque « série forestière » (une unité de gestion homogène à l'intérieur d'une forêt), est en particulier fixé le type d'équilibre que l'on recherchera entre les fonctions de la forêt.

Les principales options sont les suivantes :

- objectif principal de production; on recherche alors surtout la qualité des produits, leur quantité, et la rentabilité économique de la production;
- objectif principal de protection physique ou paysagère; l'accent est alors mis sur l'utilisation de la forêt comme moyen de lutter contre les risques liés aux terrains dénudés en montagne (érosion, glissements de terrain, torrencialité catastrophique, avalanches et chutes de blocs de pierres), même si aucun rendement économique ne peut être obtenu;
- objectif de production et de protection; on combine alors les deux précédents, en visant une rentabilité économique, mais limitée par les exigences de la protection;
- objectif d'accueil du public; pour certaines forêts périurbaines, la fréquentation est telle qu'elle impose des contraintes majeures à la sylviculture, soit de manière directe (piétinement) soit de façon indirecte (exigences très élevées en matière de paysage, ou de conduite des travaux);
- objectif de protection biologique; dans des forêts (presque toujours des parties limitées de forêt) où l'on fait passer la protection d'espèces animales ou végétales rares ou menacées avant les objectifs économiques;

- « l'intérêt écologique général » est la nouvelle dénomination des forêts classées « hors cadre d'aménagement », c'est à dire où l'on renonce à intervenir étant donné à la fois l'absence d'enjeux techniques (de protection en particulier) et l'impossibilité de la production économique.

Les objectifs fixés aux forêts des communes adhérentes à l'IPHB reflètent les opportunités et contraintes du milieu montagnard : 1% en « production », 65% en « protection [*physique*] et production », 9% en « protection », et 25% « hors cadre d'aménagement ».

Les choix d'objectifs ont bien sûr des conséquences importantes pour la conservation de l'ours : forêt non-exploitée et forêt exploitée lui offrent des conditions de vie différentes. Il serait caricatural de penser que la première l'emporterait sans débat sur la seconde; beaucoup dépend de l'état initial de la population d'ours, de la forêt, et de la manière dont celle-ci est exploitée (ou non-exploitée). Pour entamer cette discussion, il nous faut aller plus en détail dans l'analyse des marges de manoeuvre du forestier.

A partir des objectifs du classement et des données techniques, le gestionnaire prend sur la conduite de la forêt deux décisions organisatrices sur le moyen et long terme. La première est le choix des essences : vise-t-on une forêt de hêtres, de chênes, de sapins, une forêt mixte? favorisera-t-on ou non le développement d'essences annexes comme les sorbiers, les merisiers, les châtaigniers? La deuxième décision est celle de la structure du peuplement que l'on veut atteindre. Dans le Haut Béarn, le choix se pose entre trois possibilités. Dans la futaie régulière, les arbres d'une parcelle donnée ont à peu près le même âge; cette parcelle présente un milieu naturel homogène qui évolue lentement avec la maturation du peuplement, depuis un aspect buissonneux lorsque les arbres sont très jeunes, jusqu'au couvert régulier de grands arbres à maturité. Dans la futaie irrégulière, le renouvellement des arbres se fait par taches; la parcelle se présente alors comme une mosaïque de bouquets d'arbres à des stades différents d'évolution. Dans la futaie jardinée, les arbres de tous âges sont intimement mêlés; à inter

valle régulier, on récolte les individus mûrs sur toute l'étendue de la parcelle; celle-ci se présente comme une mosaïque où sont juxtaposés, à l'échelle de quelques mètres, des milieux différents.

Ces décisions ont un impact majeur sur l'habitat de l'ours. Les ressources alimentaires dépendent du choix des essences, qui détermine la disponibilité de faines, de glands, de sorbes, de châtaignes, et de la structure du peuplement, qui conditionne l'âge des arbres et la présence ou non de milieux ouverts où peuvent prospérer les buissons à baies (myrtilles, framboises,...) si importants pour l'alimentation de l'ours. La composition et la structure des forêts influencent aussi la valeur de l'habitat pour la sécurité de l'ours. Par exemple, les peuplements de conifères homogènes et suffisamment âgés assurent une protection thermique en saison froide sensiblement supérieure à celle des autres peuplements. Ou encore, la présence de fourrés denses augmente la protection visuelle et le sentiment de sécurité des ours.

#### *La planification des coupes et des équipements*

A partir des objectifs de long terme ainsi définis, il reste à planifier la gestion. Cette planification, résultat concret des études techniques conduites par le gestionnaire, est arrêtée dans un document d'aménagement qui engage les parties prenantes de la gestion de la forêt concernée pour une durée de 10 à 20 ans. Il comporte essentiellement deux volets. Le premier est le programme des coupes sur chaque parcelle. Pour une parcelle donnée, l'espacement entre ces coupes (de 5 à 20 ans environ), leur nature (enlèvement de quelques arbres, ou au contraire, d'une partie importante du peuplement), dépendent de la conduite choisie et de la situation technique. Le deuxième volet de la planification est la programmation des travaux d'équipement, en particulier de la réalisation ou de l'entretien d'un réseau de routes et de pistes forestières.

Les décisions prises à ce niveau ont un impact manifeste sur l'ours. Une coupe réalisée sur une parcelle où s'est cantonnée une ourse suitée, ou bien le tracé d'une piste qui traverse

une zone de repos ou de tanières, affectent directement la vie et la survie des ours. A ce niveau de la décision, la programmation des travaux peut prendre en compte les connaissances fines sur l'utilisation de l'espace forestier par l'ours. Elles permettent d'une part de « geler » les coupes sur une parcelle pendant l'année (ou les années) où elle est utilisée de manière vitale par les ours, et d'autre part, de raisonner le tracé du réseau de pistes de manière à éviter les dommages les plus directs à l'habitat de l'ours.

### *L'organisation et la conduite des chantiers forestiers*

Enfin, une fois le principe et le lieu des travaux fixés, la manière dont ils sont mis en oeuvre concrètement sur le terrain, au fil des jours, des semaines et des mois, a aussi une importance pour l'ours. Les chantiers forestiers, qu'il s'agisse de travaux d'équipement ou de l'exploitation (coupes et transports des bois) entraînent une pénétration et un dérangement dont on a vu l'importance des impacts. La nature de ce dérangement, son ampleur, sa répartition dans l'espace et dans le temps dépendent très directement de la programmation détaillée des travaux forestiers et de leur conduite. Les marges de manoeuvre à ce niveau ont été particulièrement analysées par l'ONF et font l'objet de recommandations détaillées. Celles-ci portent d'abord sur la planification des chantiers. Elle doit suivre la « règle des 2/3 », selon laquelle une année donnée, 2/3 de la surface forestière, à l'échelle d'un domaine vital d'ours, doivent être laissés sans dérangement. L'observance de cette règle se traduit par une réorganisation des travaux dans le temps, qui permet de les concentrer dans l'enceinte du tiers dérangé. Elle est complétée par des contraintes sur les dates de travaux, pour éviter les périodes où l'ours est le plus sensible (novembre-décembre pour l'engraissement automnal, mars-avril pour la sortie des tanières). Les recommandations portent ensuite sur l'adaptation des chantiers à la situation ursine sur le terrain. Par exemple, si on découvre « plusieurs fois, dans la même parcelle, d'une façon certaine » des « signes de cantonnement d'ours », « toutes les coupes et chantiers en cours ou prévus dans l'année sur la parcelle, seront arrêtés

d'urgence ou reportés »<sup>19</sup>. Elles portent enfin sur un ensemble de précautions et de règles de détail, comme par exemple la recommandation de « regrouper les travaux bruyants en milieu de journée dans la mesure du possible »<sup>20</sup>, ou encore, de « conserver une partie des fruitiers », de « conserver certaines clairières »<sup>21</sup>, etc.

### *Intervention ou non, et mode de débusquage : les arbitrages déterminants*

Les décisions de gestion forestière ont donc été récemment adaptées pour intégrer certaines conditions de la conservation de l'ours. Ces adaptations se situent surtout jusqu'ici sur le plan de la conduite des forêts les plus sensibles, sur la planification et la mise en oeuvre des travaux d'équipement et d'exploitation de la forêt. Serait-il nécessaire d'aller plus loin? Il n'est pas facile de répondre de façon certaine à cette question. En effet, les règles de gestion en zone à ours ont été établies en s'efforçant d'éliminer les pratiques dont l'effet négatif était prouvé.

Mais là où règne l'incertitude, elle a joué en faveur de l'exploitation forestière. En voici deux exemples. La règle des 2/3 garantit aux ours la jouissance sans dérangements (de source forestière au moins) des 2/3 de leur domaine vital à tout moment donné. On dispose aussi d'exemples ailleurs en Europe où les populations d'ours prospèrent dans des forêts sollicitées au moins autant, sinon davantage. Mais cette règle suppose que les ours aient conservé une capacité suffisante d'apprentissage et d'adaptation. Il n'est pas sûr que la règle des 2/3 donne leur meilleure chance aux quelques individus acculés, réfugiés de manière assez statique dans quelques territoires forestiers calmes jusqu'ici, qui composent la population relictuelle du Haut Béarn. Il serait sans doute plus sûr d'instaurer sur ces territoires particuliers, au moins à

---

<sup>19</sup> *Annexe à l'arrêté de 94*, page 15.

<sup>20</sup> *id.*

<sup>21</sup> *id.* p.16

titre transitoire, des zones de tranquillité absolue, plutôt que « tournantes ». Autre exemple, les règles sur la conduite des chantiers imposent une adaptation si l'on se situe près d'une zone de reproduction d'ours. Mais la règle est formulée de façon assez restrictive. Ainsi, un document de l'ONF<sup>22</sup> précise-t-il qu'une coupe programmée pourra être différée, « lorsque des signes de présence et de cantonnement d'oursons auront été constatés plusieurs fois dans la même parcelle, d'une façon certaine, et pouvant être confirmée avant le 15 juin, et dans la mesure où ils sont situés à une distance inférieure à 300m<sup>23</sup> du chantier (100 mètres pour la voie de desserte) ». Faire moins serait presque certainement néfaste. Faire plus serait sans doute utile. Cette gestion « au plus juste » revient à un pari entre d'un côté une certaine réticence à modifier la gestion forestière pour l'adapter à l'ours et de l'autre les difficultés pour l'ours à s'adapter à cette gestion. C'est sur l'adaptation de l'ours que l'on mise, dans ce pari où l'enjeu est pourtant mince pour la forêt (la coupe n'est que remise), mais lourd pour l'ours dans la situation où il se trouve actuellement.

Toutefois les marges de manoeuvres pour aller plus loin dans l'intégration à la gestion forestière des données ursines n'ont pas été étudiées de manière systématique. Pour les cerner, nous partirons du diagnostic formulé par l'ONF sur les forêts du Haut Béarn, et des orientations de gestion qu'il en a tiré<sup>24</sup>.

L'état des lieux que dresse l'ONF tourne autour d'un thème central : les faiblesses du réseau de routes et pistes forestières dans les forêts du Haut Béarn, et leurs conséquences. Le « développement depuis une quarantaine d'années d'une desserte routière moderne des massifs, qui a suivi le développement généralisé des infrastructures de communication dans le pays, est loin d'être achevé : 30% de la surface forestière demeure inaccessible et sans possi

---

<sup>22</sup> 1991 cité par (FIEP 1994), p.74

<sup>23</sup> c'est le FIEP qui souligne

bilité d'exploitation depuis 50 ans, tandis que près de 2/3 des peuplements forestiers de montagne ont subi du fait des retards de desserte un vieillissement qui nécessitera leur renouvellement rapide »<sup>25</sup>. Sur le plan économique, il en résulte que les communes du Haut Béarn tirent de la forêt un revenu « très en dessous [à peu près de moitié] de la moyenne départementale des forêts publiques, pourtant essentiellement situées en montagne »<sup>26</sup>. Sur le plan technique, de nombreuses forêts ont atteint des stades avancés de développement et de « vieillissement ». Les conséquences de cet état de fait sur le plan écologique, les orientations qui peuvent être prises, peuvent être l'objet d'appréciations diverses.

Pour ce qui concerne l'ONF, ce constat de l'état des lieux entraîne deux conclusions essentielles. Pour lui la priorité doit être mise sur le développement de la desserte par routes et pistes de la forêt, qui constitue la condition nécessaire à une gestion fine de la forêt, que ce soit pour les objectifs de protection ou de production. Ensuite, il faut remédier au vieillissement de la forêt par un « rattrapage », c'est à dire par une intensification de l'exploitation dans les forêts desservies. Cette orientation d'ensemble aurait pour résultat une intensification de l'activité et des revenus économiques de la forêt. Par ailleurs, elle obéit à la même logique de « levée des contraintes » que nous avons déjà rencontrée pour la desserte pastorale.

Elle pose donc la même question : peut-on envisager une stratégie forestière qui s'appuie moins sur la desserte routière, quitte à s'appuyer davantage sur la particularité de ces forêts : leur vieillissement, leur absence d'accès carrossable, leur richesse biologique et paysagère exceptionnelles? Cette question en appelle à son tour deux autres.

Quelles sont les alternatives technico-économiques à la desserte par routes et pistes? L'exploitation des bois repose sur une chaîne d'intervention qui va de l'arbre sur pied en forêt

---

<sup>24</sup> Documents : ONF (1998) et « Règles de gestion zone à ours » (1994).

<sup>25</sup> Etat des lieux; p.7.



à l'arbre en pile dans la cour de l'établissement de première transformation (par exemple, la scierie). Elle comporte trois maillons : il faut (1) marquer et abattre les arbres, (2) les « débusquer » jusqu'à une aire de stockage puis (3) les transporter.

La technique dominante aujourd'hui repose sur la chaîne « tronçonneuse-tracteur forestier-camion ». Cette technique est souple et pratique : l'accès à la forêt est aisé en tout temps, que ce soit pour observer, marquer, abattre; le matériel et les interventions techniques sont standard; il est possible d'intervenir de manière ponctuelle, pour récolter des quantités faibles de bois, par exemple à la suite d'un chablis; des produits de tous types et de tous calibre peuvent être extraits de la forêt. En contrepartie, elle nécessite une grande densité de la desserte de la montagne par routes et pistes : 2 à 3 km de routes, et 4 à 6 km de pistes par 100 hectares, selon le CEMAGREF.

L'exploitation par câbles forestiers, elle, repose sur l'installation temporaire d'un câble qui permet d'évacuer les grumes jusqu'à une aire de stockage (desservie par route forestière) située à 1 ou 2 km maximum. C'est un travail délicat et risqué, du ressort d'équipes spécialisées. Elle est peu souple, puisqu'elle ne facilite pas l'accès à la forêt et que l'installation est temporaire. Elle impose donc des coupes intensives pour la rentabiliser, elle interdit les interventions ponctuelles, et ne permet pas une conduite fine de la forêt au fil des années. En contrepartie, l'équipement initial en route est nettement inférieur, et cette technique n'induit pas le même niveau de fréquentation et de dérangement que la précédente.

L'exploitation par hélicoptère est elle aussi très « technique » : il faut que toutes les conditions soient réunies (calibrage des produits à treuiller, travail rapide et bien coordonné pour être là vite à chaque rotation, etc...) pour que la rotation de l'hélicoptère entre la parcelle et l'aire de stockage sur la route forestière (distante de peu de kilomètres) s'effectue à un

---

<sup>26</sup> Etat des lieux, p.32.

rythme suffisant (rotation en 2, 2,5 minutes). Là encore, il s'agit d'une technique qui offre peu de souplesse et de commodité, mais qui n'exige en retour qu'un niveau très limité d'équipement.

Enfin, on peut envisager le débardage par portage ou traction animale. C'est sur lui qu'à reposé l'exploitation intensive de la forêt pyrénéenne au 18ème siècle, et on voit encore par endroit les chemins de traînage pavés sur lesquels les équipages de boeufs traînaient, dans des conditions parfois vertigineuses, les grumes produits dans les forêts de montagne. Ne subsiste et n'est expérimenté aujourd'hui que le débardage par des mulets, qui ne peut concerner que des produits de petite taille (bois de chauffage, bois de cellulose), et n'est donc que d'un intérêt limité pour l'exploitation des forêts de montagne.

Le coût de l'exploitation par tracteurs est le plus faible, en première analyse, ainsi que l'indiquent les chiffres fournis par l'ONF (1998, p.25). Les coûts respectifs (abattage et débardage) sont en effet les suivants :

- tracteur forestier, 90 à 240 F/m<sup>3</sup>,
- câble, 260 à 440 F/m<sup>3</sup>,
- hélicoptère, 310 à 500 F/m<sup>3</sup>,
- traction animale, 170 à 280 F/m<sup>3</sup>.

On ne peut donc s'étonner de sa domination quasi-exclusive dans les dernières décennies. Les autres solutions sont-elles alors exclues d'un point de vue économique? Tout dépend de la manière dont on prend en compte le coût de l'équipement en routes et pistes. La comparaison - nous y reviendrons en détail dans un autre chapitre - est en effet indiquée sans tenir compte de ce coût, ou alors très partiellement. Or routes et pistes sont très onéreuses.

Selon la manière dont on effectue les calculs sur l'amortissement de ces coûts, on débouche, on peut faire varier l'éclairage sur le choix des méthodes d'exploitation. Le tracteur forestier l'emporte sans aucun doute sur le plan de la pure technique sylvicole. Par contre le

choix entre les techniques reste ouvert si l'on met en balance en même temps les considérations techniques, financières, et écologiques.

Mais pour ce faire, il faut répondre d'abord à une deuxième question : en quels termes se pose le choix entre exploitation intensive ou non, exploitation ou non, de certaines parties de la forêt?

Le renouvellement d'une forêt jamais exploitée se déroule de la manière suivante. Soit qu'il(s) soi(en)t trop vieux, soit à cause d'un accident (coup de vent, foudre), un ou plusieurs gros arbres s'abattent, entraînant quelques autres dans leur chute : c'est le phénomène du chablis. Il provoque une trouée (le chablis) dans le couvert forestier. Sur toute sa surface la lumière pénètre largement au sol. Il n'en faut pas plus pour permettre une puissante poussée des jeunes arbres, et le chablis va laisser place au fil des années, aux différents stades de croissance du peuplement forestier, jusqu'à ce qu'il devienne en un ou deux siècles forêt mûre, où se produiront à nouveau des chablis... La taille et le lieu des chablis étant irréguliers, ce cycle naturel crée une forêt très variée, mosaïque de tous types de structures forestières, chacune sur de petites surfaces.

Le passage de cette forêt naturelle à une forêt exploitée, quel que soit le mode de traitement choisi, résultera dans le prélèvement des arbres les plus gros et les plus vieux. Les stades les plus avancés du cycle seront éliminés de la forêt. Pendant quelques années, les milieux ouverts créés par les coupes seront plus nombreux que dans la forêt naturelle. Mais ils se fermeront rapidement, et pendant des dizaines d'années les chablis seront rares dans cette forêt rajeunie. Une grande partie du peuplement va aller en même temps vers la maturité : c'est le phénomène que les forestiers nomment la régularisation. Le milieu créé - de vastes surfaces de forêt mûre - est assez attrayant sur le plan visuel mais pose deux problèmes. D'une part, sa biodiversité est bien plus faible que celle du peuplement naturel. Pour l'augmenter, il suffit de créer de nouvelles trouées en exploitant à nouveau la forêt. D'autre part, si toute la forêt, ou

du moins la plus grande partie, vieillit en même temps, elle sera dans l'avenir très vulnérable aux chablis. Quand ils se produiront, on peut, au moins sur le plan théorique, obtenir des ensembles de chablis de très grande surface, et donc un aspect visuel désolant et une forêt aussi peu pénétrable qu'une parcelle de régénération forestière. Pour prévenir ce phénomène, il suffit de rompre la régularisation, par exemple en exploitant la forêt.

Or cette situation de peuplements « vieilliss » en voie de « régularisation » est celle qui domine aujourd'hui dans les zones les moins accessibles des vallées Béarnaises où les forêts ont été exploitées assez intensivement jusqu'à la seconde guerre mondiale, et largement laissées à elles-mêmes depuis. Pour les deux raisons que l'on vient de voir, les forestiers préconisent une reprise rapide de l'exploitation dans ces forêts, parmi lesquelles se situent les plus cruciales pour l'ours. Lors de cette reprise l'ONF préconise de procéder à un « rattrapage ». En effet, si l'on reprend simplement un rythme normal de coupes, une partie du peuplement sera devenu très vieux avant que ne vienne son tour. Pour les forestiers, il aura dépassé son âge normal d'exploitation, avec trois conséquences : du bois se perd, du revenu économique se perd, et l'on risque des chablis dans les parties les plus vieilles.

Sur l'ensemble de ces analyses, l'ONF fonde sa stratégie d'exploitation à long terme : (1) desservir la forêt par routes et pistes partout où c'est techniquement réalisable, et où l'on trouve les fonds pour le faire, (2) reprendre rapidement les coupes, (3) en incorporant un rattrapage et (4) en respectant un certain nombre de règles pour limiter le dérangement de l'ours. Cette solution est argumentée comme la meilleure sur le plan économique, comme augmentant la biodiversité en remédiant à la régularisation, et comme bonne pour les fonctions sociales et de protection en évitant le risque de chablis massifs qui dénuderaient à l'avenir de grandes surfaces.

En nous concentrant ici sur la biodiversité, et surtout sur le problème de l'ours, cette stratégie promet des effets positifs sur la richesse du milieu et les ressources alimentaires dis

ponibles. En revanche, elle possède l'inconvénient d'augmenter la pénétrabilité de la forêt et le dérangement. Des précautions peuvent être prises - et le sont déjà en partie - pour limiter ces conséquences : on peut réglementer l'accès aux routes forestières, on barre l'accès aux pistes par des blocs de rocher ou des fossés, on a vu que l'on fixe des règles d'exploitation pour limiter le dérangement. Mais toutes ces précautions prises, et le degré auquel elles sont observées, ne font que moduler l'intensité de l'impact négatif : celui-ci reste, dans tous les cas, significatif au regard de la situation actuelle de l'ours. L'option du « rattrapage » est également très discutable. En effet, elle conduit dans un premier temps à accélérer les coupes sur de grandes surfaces, et à provoquer en quelques dizaines d'années un rajeunissement considérable du peuplement, et une raréfaction des peuplements mûrs. Les effets positifs en termes de biodiversité disparaîtront après les premières années, pour ne réapparaître qu'une fois que l'on aura laissé vieillir de manière différente les forêts qui auront repoussé sur les coupes - autrement dit, dans une centaine d'années. Enfin, les craintes sur ce qu'il adviendrait de peuplements régularisés laissés à eux-mêmes sont peut-être exagérées. « En cas d'abandon de l'exploitation, la hêtraie-sapinière (exceptées quelques parcelles particulières) « évoluera naturellement sans grand traumatisme et il suffira à l'homme de gérer l'extensification avec discernement pour obtenir une forêt riche, diversifiée et stable »<sup>27</sup>

Au total, il existe des raisons sérieuses de discuter l'opportunité d'appliquer la stratégie préconisée par l'ONF sur l'ensemble des forêts de la zone à ours du Haut Béarn, et les marges de manoeuvre existent pour faire autrement. Pour les évaluer, il faut repartir du compromis entre économie, technique, et considérations environnementales et sociales que constitue tout aménagement forestier. Avant tout, on pourrait différencier plus sévèrement qu'aujourd'hui le traitement des forêts en fonction du bilan économique de chacune. Pour les forêts les plus

---

<sup>27</sup> CEMAGREF, 1989, cité par FIEP, 1996, p.73.

productives, la stratégie adoptée par l'ONF restera selon toute probabilité la meilleure. Encore pourrait-on, puisque cela laisserait des marges financières notables, envisager de mobiliser davantage les marges manoeuvres techniques pour mieux intégrer les considérations environnementales : atténuer les effets du rattrapage en laissant subsister des îlots de vieillissement, en prévoyant d'éventuelles zones de tranquillité complète pour l'ours, en modulant peut-être localement les techniques de débardage. Pour d'autres forêts en revanche, il apparaîtra que la rentabilité est douteuse, le bilan économique ne s'équilibrant que difficilement, même en tenant compte des aides financières. Dans ces cas, la stratégie de la « levée des contraintes » ne s'impose plus d'un point de vue technique et économique; elle est plutôt le reflet, comme pour l'agriculture (on y reviendra) de conditions sociales et institutionnelles. Pour toutes les raisons que l'on vient de voir, dans l'optique de la conservation de l'ours, ces situations devraient être réexaminées sous un autre angle, et l'étude des alternatives techniques et économiques pour leur traitement pourrait être plus ouverte, et plus approfondie.

## **La chasse**

Dans le Haut Béarn, la chasse se pratique dans le cadre d'associations communales, sur des territoires que les communes mettent gracieusement à leur disposition. En dehors des achats de matériel et des repas des chasseurs au restaurant, elle ne génère que peu de flux monétaires, et ne constitue pas à proprement parler une activité économique. Par contre, son importance sociale est - on y reviendra - considérable. Pour cerner ici les marges de manoeuvres techniques qui permettraient de concilier la chasse et la conservation de l'ours, il nous faut d'abord apporter quelques précisions sur les pratiques cynégétiques dans les vallées.

Un certain nombre de chasseurs s'adonnent à des chasses traditionnelles qui se pratiquent individuellement ou en petits groupes. En forêt, il s'agit de la chasse à la palombe et de la chasse au grand tétras (grand coq de bruyère), sur les sommets, de la chasse à l'isard. Ces pratiques sont en régression, en particulier à cause de la raréfaction des espèces concernées.

Une pression de chasse trop importante a conduit les isards au bord de l'extinction : en dehors de la zone centrale du Parc National où ils sont protégés. Le coq de bruyère est en déclin, dans une situation très préoccupante, pour des causes (dérangement, chasse, évolution du milieu forestier) en partie analogues à celles de la régression de l'ours. Quant aux palombes, leur passage à basse altitude se raréfie.

Cependant, la chasse la plus pratiquée est la chasse au sanglier. Elle s'effectue en battue, en groupe. Avec l'aide de chiens courants, les traqueurs battent un secteur de forêt pour pousser les sangliers vers les tireurs. Cette chasse se pratique de septembre à janvier. Le chevreuil est aussi chassé en battue, mais ses effectifs sont moindres et il intéresse moins les chasseurs locaux.

La pratique de la chasse est un facteur majeur d'impact sur l'ours et pose principalement trois types de problèmes.

D'abord, parce qu'elle permet à des hommes armés de pénétrer au coeur de l'habitat de l'ours, la chasse est au centre des risques de destruction volontaire ou accidentelle d'ours. On a vu au premier chapitre qu'un certain nombre de mesures ont été prises au fil des années pour limiter ces risques, et que le tir d'ours est interdit depuis les années 1960. Par ailleurs, des mesures de surveillance renforcée ont été mises en place dans les zones à ours<sup>28</sup>. L'appréciation de l'état du risque aujourd'hui est difficile. D'un côté, la majeure partie des chasseurs professent une indifférence ou un certain respect vis à vis de l'ours. Ils « ne s'en occupent pas ». Il s'agit de plus de chasseurs locaux, dont les plus expérimentés ont une très bonne connaissance du territoire, de la faune, des techniques de chasse. La sélection par les chasseurs locaux de leurs éventuels invités, l'absence d'enjeux financiers, permettent aussi de limiter les risques. D'un autre côté, une poignée d'individus dont le comportement ne suit pas

---

<sup>28</sup> Voir Bulletin Mensuel de l'ONC n°142, janvier 1990, p.8-9.

les normes protectrices pour l'ours peut provoquer des tirs qui, même en nombre limité ont un effet catastrophique sur une population d'ours très fragile.

En février 1997, ont été identifiés et confondus par la garderie de l'Office National de la Chasse deux chasseurs qui ont tué une ourse en 1994 sur la commune de Borce dans la haute vallée d'Aspe. Les deux chasseurs en cause n'étaient nullement des marginaux, et chassaient en groupe, dans le cadre d'une battue au sanglier. S'agit-il d'un accident, comme le plaident les chasseurs? S'agit-il d'un acte plus ou moins délibéré de destruction? La réponse exacte ne sera peut-être jamais connue, mais cette affaire montre en tout état de cause que le risque persiste, malgré une action de garderie particulièrement déterminée et performante. Il est d'autant plus logique de prendre au sérieux ce facteur de risque pour l'ours, qu'il est sans doute en synergie d'une part avec les conflits entre bergers et ours, et d'autre part avec l'utilisation de l'ours comme bouc émissaire dans des conflits politiques dans lesquels les chasseurs sont partie prenante. Il existe peut-être des méthodes pour aller plus loin dans le contrôle de ce risque, mais elles n'ont pas à notre connaissance fait l'objet d'études particulières.

Le deuxième impact majeur de la chasse est le dérangement qu'elle peut causer à l'ours. Ces chasses en battue provoquent une perturbation intense. Les chiens, le déplacement bruyant des traqueurs, peuvent décantonner l'animal, d'autant plus que les sangliers, qui recherchent à l'automne le même type d'aliments que l'ours (glands, faines) sont présents dans les mêmes secteurs. De plus, ces battues créent le risque de tirer un ours par accident.

Pour limiter le dérangement et le risque, on a vu que le Ministère de l'Environnement avait par deux fois, en 1982 puis en 1990, tenté de mettre en place des mesures de réglementation adaptées. Après leur refus, les chasseurs ont mis en place sous leur propre responsabilité, à partir de 1993, des mesures de restriction de la chasse en battue dans certaines zones sensibles pour l'ours. Ce sont d'abord des zones de réserve où la chasse est prohibée en tous



temps. Ce sont ensuite des zones où les chasseurs s'abstiennent de battue pendant la période particulièrement sensible où l'ours s'alimente intensivement dans les zones à faines ou à glands, pour se préparer à l'hibernation. Selon les zones, cette interdiction vaut du 1er octobre au 20 novembre, du 20 novembre au 25 décembre, ou du 1er octobre au 25 décembre.

Faibles superficies de réserves permanentes, limitation des réserves temporaires, on retrouve dans ces mesures le souci de gérer « au plus juste » les marges de manoeuvre vis à vis de la conservation de l'ours. Ces efforts sont-ils suffisants pour atteindre un niveau de dérangement et de risque qui permette la conservation de l'ours? Les avis d'experts tendent à penser que non. Le tir d'ours survenu en 1994 s'est produit au coeur de l'une des zones dont la mise en réserve en 1990 a été annulée après la concertation de 1993, et à proximité immédiate d'une zone de restriction de la chasse par les chasseurs eux-mêmes. Cet événement n'apporte bien sûr pas de preuve formelle mais il apporte, s'il en fallait, une illustration frappante des limites de la gestion « au plus juste ». Il n'y aurait pas de marges manoeuvres techniques sur ce point si la mise en réserve de superficies supplémentaires pouvait sérieusement handicaper la pratique de la battue au sanglier sur le territoire des vallées du Haut Béarn. Mais ce n'est pas le cas, et les difficultés qui résulteraient de ces restrictions - on s'en est déjà rendu compte et on y reviendra plus en détail - sont plutôt d'ordre administratif et socio-politique que cynégétique. Pour le moment, cette éventualité n'est pas à l'ordre du jour, et l'on étudie activement des modifications dans la manière de pratiquer la battue, en particulier en changeant le type de chiens utilisés pour des chiens au comportement différent. Par exemple, en utilisant des chiens « créancés » sur leur gibier, c'est à dire qui, une fois prise la piste du sanglier ne la lâchent plus, on pourrait peut-être diminuer un peu les inconvénients pour l'ours, même si les chiens utilisés actuellement ne prennent pas, et ne suivent pas, la piste de l'ours.

Le troisième impact de la chasse résulte de sa gestion des populations de grands mammifères sauvages (cerf, chevreuil, isard, sanglier), sources de protéines importantes pour l'ours.

Selon le Parc National, les effectifs de sangliers en zone à ours sont en croissance sensible. Ceux d'isards, on l'a vu, se sont effondrés. Le chevreuil est en expansion, mais le cerf n'a pas encore réussi à se réimplanter dans le Haut Béarn, malgré un habitat favorable. Il faut mentionner ici le fait que la prise en charge active par les chasseurs de la gestion des populations de gibier ne s'est engagée que récemment dans la zone à ours. Ainsi, le début de la restauration des populations d'isards, par un plan de chasse et par des expériences de réintroduction ne date que du début des années 1990. Des efforts sont accomplis aussi, surtout depuis la création du GIC, pour essayer d'éviter l'extinction du coq de bruyère, dont la chasse a été totalement interdite sur certaines communes en 1994. L'avenir montrera si ces mesures prises tardivement permettront d'enrayer la chute des populations de cet oiseau fragile.

Au total, l'évolution et l'encadrement de la chasse constituent une dimension essentielle de la conservation durable de l'ours. Il serait nécessaire pour assurer celle-ci de faire mieux qu'aujourd'hui. Les marges de manoeuvre techniques pour ce faire existent et ne sont guère difficiles à identifier, mais elles se heurtent à des obstacles d'un autre ordre.

### **Le tourisme**

L'impact du tourisme sur l'ours, la contribution possible de l'ours au développement du tourisme ne font pas aujourd'hui l'objet de débat aussi vifs dans le Haut Béarn que les problèmes d'élevage, de forêt, et de chasse. Pourtant, le tourisme est une activité économique essentielle pour les vallées. Elle représente un chiffre d'affaire de l'ordre de 250 millions de francs, et procure entre 500 et 1000 emplois. Le tourisme n'est pas non plus sans lien avec la gestion ursine. Pour entamer la réflexion sur ce point, il faut d'abord dresser le tableau schématique du tourisme tel qu'il s'est développé dans le Béarn depuis quelques décennies.

Le tourisme de masse d'hiver - ski de piste et ski de fond - repose essentiellement sur quatre stations. Il s'agit là d'aménagements lourds qui induisent une fréquentation intense de zones assez étendues et jusque là tranquilles, et une certaine fragmentation d'autres habitats

par les voies de desserte. Ainsi, la station de Braca-La Pierre Saint Martin et d'autres aménagements touristiques des années 1970 et 1980 ont-ils été un des facteurs qui ont réduit la zone à ours à son étendue actuelle. Il va de soi que de nouvelles stations auraient les mêmes effets, mais il ne semble pas qu'il y ait là de véritable enjeu, d'autant plus que ce type de tourisme est économiquement fragilisé aujourd'hui dans le Haut Béarn.

Le tourisme thermal concerne cinq stations des fonds de vallée. Il entraîne des retombées économiques importantes. Si le secteur thermal est relativement stable au niveau national, il est en croissance dans les Pyrénées-Atlantiques, y compris dans le Haut-Béarn. Il n'intéresse pas l'ours à priori, mais de manière indirecte il contribue au développement de la clientèle pour l'ensemble des autres pratiques touristiques.

Le tourisme de masse d'été repose essentiellement sur l'attrait de la montagne et les pratiques classiques de randonnée. Il a beaucoup bénéficié de l'attraction exercée par la Parc National et offre aujourd'hui des perspectives de développement importantes. Il repose largement sur la pratique de la randonnée, petite, moyenne, ou grande. Reposant par définition sur la pénétration humaine dans le milieu naturel, celle-ci peut être une source de dérangement importante pour l'ours. Ainsi Servheen rappelle-t-il qu'aux Etats-Unis, un sentier où passent plus de 10 groupes de randonneurs par semaine est à classer comme « très fréquenté » et rend difficile l'utilisation par l'ours de l'habitat sur quelques centaines de mètres autour du sentier - par exemple, sur le versant où passe le sentier. Toutefois, selon le FIEP (1994, p.83) les sentiers de randonnées dans les vallées à ours du Haut-Béarn ont plutôt pour but un sommet ou les estives, et empruntent donc le plus souvent les cheminements qui existent déjà pour les desservir. Les secteurs fréquentés régulièrement par l'ours aujourd'hui sont précisément des secteurs qui, dans ce contexte, sont restés ignorés par les tracés de sentiers, et les cartes qui proposent aux touristes des itinéraires de randonnée. A l'inverse, il existe des pré

somptions convergentes qui indiquent que des secteurs importants pour l'ours en Béarn ont été en partie désertés par suite du développement de la pénétration touristique, pédestre ou non<sup>29</sup>.

Ce tableau d'ensemble indique d'une part qu'il n'y a pas ou guère de projets d'aménagements touristiques lourds en zone à ours, et d'autre part que les principales pratiques touristiques se sont pour l'instant stabilisées dans l'espace de manière à ne pas concerner l'espace vital de l'ours de façon très directe, ni très urgente. Par contre, si l'on se place dans l'hypothèse d'une poursuite du projet de conservation de l'ours dans le Béarn, le secteur touristique sera nécessairement très impliqué. Dans cette perspective, ses interactions avec l'ours apparaissent complexes et ambivalentes.

D'un côté, la présence d'ours peut avoir sur le développement touristique deux types d'effets opposés. Elle peut apporter un effet d'image très positif aux vallées et y attirer des touristes à la recherche de la nature, de sites exceptionnels. Mais la présence d'ours peut aussi inquiéter d'autres touristes, si l'on en juge par l'appréhension souvent manifestée par les français à l'égard des grands prédateurs. Il faudrait par exemple apprécier les réactions négatives que pourrait entraîner une population d'ours renforcée, dont la présence serait plus tangible. Malheureusement, il n'existe pas encore, à notre connaissance, d'études précises sur cet effet d'image, d'attraction et de répulsion. Mais globalement, comme semble l'indiquer l'exemple du Parc National des Abruzzes, en Italie, l'impact économique d'ensemble devrait être positif.

De l'autre côté, les pratiques touristiques en constante évolution - la randonnée avec raquettes, les pratiques de découverte de la nature, le développement de nouveaux itinéraires pédestres - peuvent entraîner des impacts importants pour l'ours. Dans le même temps, les pratiques traditionnelles de promenade, de recherche de champignons, touchent des espaces

---

<sup>29</sup> FIEP, 1994, p.83-84.

nouveaux, « ouverts » par les réseaux de desserte. Tant que la population d'ours régresse, que les quelques ours survivants peuvent se réfugier dans les secteurs non fréquentés de moins en moins nombreux qui subsistent, ce processus ne ressort pas comme facteur limitant de leur conservation. Mais toute stabilisation de la population d'ours passe par leur présence plus régulière, sur des secteurs plus étendus qu'aujourd'hui. Si l'on combine cela avec une fréquentation qui se développerait, en partie autour d'un objectif de découverte du milieu naturel y compris forestier, on doit conclure que la gestion des pratiques touristiques deviendrait un enjeu très important.

Entre attirer un public avec le milieu naturel et l'ours, et l'encadrer pour qu'il ne pénètre guère le milieu naturel de l'ours, les marges de manoeuvre ne sont pas larges. Il n'existe pas, sur ce plan, de solution d'ensemble simple et élégante. On ne pourra pas faire l'économie d'un effort multiforme, constant, délicat, bien coordonné entre tous les intervenants de la gestion des vallées. Dans l'état actuel des choses, la combinaison entre la stabilité temporaire de l'impact du tourisme et la sous-représentation des acteurs touristiques dans les instances de décision conduit à un déficit dans la connaissance et la prise en charge de cet aspect de la gestion de l'ours.

## ***II.5 Les orientations envisageables***

### **Combinaison et cohérence des marges de manoeuvre**

Dans toute cette partie de l'ouvrage, nous nous sommes attachés jusqu'ici à cerner les marges de manoeuvre qui existent pour agir en faveur de l'ours, d'abord en précisant les conditions à remplir pour assurer sa conservation, puis en examinant les possibilités d'intégrer ces conditions dans le développement de chacune des principales activités techniques, économiques et sociales concernées. La conservation de l'ours, on l'a vu, ne peut être obtenue que moyennant des efforts supplémentaires dans chaque domaine, par rapport à ceux

consentis aujourd'hui. A partir de ce passage en revue sectoriel, il faut maintenant dégager les marges de manoeuvre d'ensemble, l'univers des possibles en matière de conservation de l'ours.

Sur le plan biologique, celle-ci ne peut être obtenue que si l'ensemble des conditions nécessaires est rempli; il ne suffit pas de faire des efforts dans un ou deux domaines seulement. En imaginant par exemple que toutes les actions utiles soient menées dans les autres domaines, mais que l'élevage se développe dans le sens d'estives desservies, sans présence humaine permanente, l'évolution des dégâts, la persistance et l'accentuation de certaines oppositions à l'ours seraient inévitables et l'on voit mal comment sa conservation pourrait être assurée.

Réciproquement, sur le plan économique, social et politique, les efforts consentis dans une filière ne peuvent pas l'être indépendamment de ceux accomplis dans les autres. Les chasseurs, par exemple, ne sont sans doute pas prêts à s'astreindre à monter en forêt à pied (pour limiter le dérangement... et le nombre de déplacements), si d'autres groupes ne subissent pas cette contrainte. Si le secteur touristique se développe encore, on voit mal comment il accepterait que les pistes de montagne soient librement ouvertes pour le secteur agricole, forestier et cynégétique, et pas pour le tourisme, pourtant si crucial économiquement. Pourquoi les forestiers, de leur côté, prendraient-ils des précautions particulières qui leur compliquent la tâche dans un secteur d'habitat qui deviendrait de toute façon inutilisable pour l'ours suite à un nouveau balisage de sentier? Au carrefour entre les différentes filières, il existe donc des ensembles d'actions cohérents qui constituent des orientations plausibles techniquement, économiquement et socialement pour le développement durable des vallées béarnaises et la gestion de l'ours.

Nous les présenterons ici sous forme de scénarios. Ils sont établis à partir des effets fondamentaux sur l'ours de diverses stratégies de développement. Nous avons vu que ces effets sont à analyser selon deux dimensions principales.

- \* La taille et la qualité de l'habitat utilisable. On peut distinguer ici quatre cas de figure selon que les orientations du développement aboutissent à une diminution rapide de l'habitat, à une diminution progressive (c'est la tendance actuelle), à une stabilisation, ou bien à une reconquête en étendue et en qualité.
- \* L'évolution de la population. Là encore, on peut imaginer quatre possibilités : un déclin rapide, un déclin progressif (la tendance actuelle), un maintien de la population à un niveau relativement faible, et l'augmentation du nombre d'ours jusqu'à dépasser une vingtaine, permettant une certaine viabilité dans le temps.

En combinant les deux dimensions, on pourrait théoriquement aboutir à seize cas de figure possibles. Mais toutes ces combinaisons ne sont pas viables. Par exemple, il ne serait guère plausible que l'on entreprenne un effort lourd de réhabilitation de l'habitat, tout en relâchant les mesures qui ralentissent aujourd'hui le déclin de l'ours. Ou encore, il n'est pas concevable de relâcher complètement les précautions prises ou prévues aujourd'hui en matière d'habitat, et d'espérer reconstituer un noyau de population viable. Finalement, nous avons retenu cinq cas de figure plausibles. Ceux-ci sont définis en fonction de leurs conséquences pour l'ours (habitat, population). Mais la réalisation de l'un ou de l'autre sera largement conditionnée par les choix de développement dans les filières chasse, forêt, élevage et tourisme. En intégrant à chaque cas de figure les choix technico-économiques auxquels il correspond, on aboutit à cinq scénarios à court terme, et à trois scénarios à plus long terme, l'ensemble de ces huit scénarios indiquant les marges de manoeuvre, « l'espace des possibles », en matière de développement économique local et de conservation de l'ours. Pour faciliter les commentaires dans la troisième partie de l'ouvrage, nous avons donné à chaque scénario un nom facile à retenir, même s'il peut paraître un peu réducteur.

## **Cinq scénarios à court terme**

Cinq scénarios concernent les choix qui peuvent être faits aujourd'hui, et qui vaudront pour le court terme - pour fixer les idées, pour la période de 5 à 10 ans au terme de laquelle, sans renforcement de population, l'ours aura quoiqu'il arrive disparu du Haut Béarn.

### *« La page tournée »*

Ce scénario correspond à un éventuel relâchement des efforts, aussi bien en matière d'habitat que de protection des quelques ours restants. On n'arrêterait pas nécessairement toutes les actions sur l'ours. Celles qui n'engagent pas à grand chose concrètement, par exemple en matière de communication, ou de subventions supplémentaires en zone à ours, pourraient continuer. Le décrochement par rapport à la tendance actuelle ne serait pas nécessairement spectaculaire : il suffirait que soient abandonnées certaines mesures clé, comme les exigences environnementales et la longue concertation autour des projets de piste, les restrictions volontaires de chasse, les reports de coupes forestières, la promotion de la production laitière en estive et du gardiennage permanent des troupeaux. En l'absence de ces efforts qui ralentissent aujourd'hui la dégradation de la situation, on déboucherait sur un déclin rapide de l'ours. Il traduirait d'une part un état très dégradé de l'habitat et d'autre part l'enracinement de choix techniques, économiques et sociaux qui rendraient sans doute difficile toute réversibilité de cette évolution.

Si chaque filière (élevage, forêt, chasse, tourisme) poussait jusqu'au bout sa logique actuelle sur le plan technique et économique, sans s'intégrer dans un cadre de régulation qui l'oblige au compromis, c'est sans doute vers ce scénario que l'on basculerait. Par lassitude, ou sous la pression, on reviendrait simplement là au mode de gestion pratiqué jusqu'en 1988.



### *« La disparition dans la dignité »*

Aujourd'hui, les différentes filières intègrent dans leur développement certains choix dictés par le souci de minimiser leur impact sur l'ours. Ni les choix actuels, ni ceux envisagés pour les années à venir dans le « pacte d'objectifs » de 1996 (renforcement de population mis à part) ne permettent de stabiliser la situation à terme, que ce soit en termes d'habitat, ou en termes de population. Ils permettent par contre de ralentir le déclin de l'ours, de reculer dans le temps la progression des situations irréversibles, en matière d'habitat, en termes d'acceptabilité économique et sociale de l'ours. Si l'on continue dans ce sens, l'ours aura disparu d'ici une dizaine d'années. Pendant cette « dernière ligne droite », la dynamique insuffisante de sa population serait la cause centrale de l'extinction, qui pourrait alors apparaître comme à la fois plus naturelle, et plus acceptable. La plupart des mesures prises aujourd'hui - reports de coupes forestières, reports de projets de pistes, indemnités, actions de communication - sont des mesures réversibles. Dès l'ours disparu, on pourrait reprendre les orientations de développement à faible contrainte environnementale, après avoir retenu dignement son souffle pendant quelques années.

### *« La fuite en avant »*

Le « pacte d'objectifs » de 1996, en rajoutant au scénario précédent le renforcement de population, propose une combinaison différente : on continuerait à réduire lentement l'habitat utilisable, tout en introduisant des ours pour commencer à enrayer le déclin de la population. Ce scénario paraît équilibré dans la mesure où il semble concilier les attentes des diverses parties prenantes : des pistes supplémentaires pour les uns, davantage d'ours pour les autres. Mais un tel renforcement a toute chance de déboucher sur l'intensification des conflits, parce que plus d'ours - et d'ours peu accoutumés à l'habitat - dans un espace vital encore réduit augmenteront le risque de dommages, alors que leur niveau actuel est mal accepté. Ce scén

rio est donc essentiellement instable. Nous l'avons nommé « fuite en avant » pour montrer que loin de dégager un nouvel équilibre, il prolonge en l'accentuant le déséquilibre des dernières années, tout en laissant l'issue ouverte, nous y reviendrons.

*« L'habitat d'abord »*

Ce scénario reposerait sur la stabilisation de l'habitat de l'ours à son étendue et à sa qualité actuelles. Cela commencerait par un point d'arrêt à l'extension de la desserte de la montagne, et par un programme très actif de sensibilisation du public aux besoins de l'ours, une animation intense au sein des organisations de chasseurs et de professionnels, au sujet des pratiques compatibles avec l'ours. Cela supposerait aussi que l'encadrement syndical, professionnel, administratif, technique, de chacune des filières concernées parvienne à mettre en oeuvre des programmes de développement «alternatifs» sur une partie de l'espace : nous avons évoqué plus haut, filière par filière, les marges de manoeuvre qui existent pour ce faire. Pour que ces réorientations soient possibles, elles doivent s'inscrire dans le cadre d'une volonté plus forte qu'aujourd'hui de fonder la stratégie de développement sur les spécificités du Haut Béarn en matière de produits agricoles, de milieux naturels, etc.

Ce scénario n'enrayerait pas le lent déclin de la population d'ours, mais il pourrait le rendre de plus en plus réversible, en créant les conditions d'un renforcement ou d'une réintroduction ultérieures. Au cas où cette évolution supplémentaire n'aurait pas lieu, ses résultats environnementaux seraient déjà intéressants en eux-mêmes de plusieurs points de vue : sauvegarde des paysages, conservation de forêts anciennes, protection du grand tétras, etc. Quoiqu'il advienne de l'ours, ce scénario préserverait aussi sur le long terme une plus grande spécificité du patrimoine du Haut Béarn en matière de production agricole, de tourisme vert, de gestion cynégétique.

*« L'ours comme projet »*

Si l'on ajoute au scénario précédent, simultanément, un programme de renforcement de population, on aboutit à un scénario plus ambitieux. Il répond réellement aux conditions de la conservation de l'ours, et va plus loin que les quatre scénarios précédents. Nous l'avons nommé « l'ours comme projet », car c'est le seul scénario à matérialiser réellement le projet (et non pas la semblance, ou la velléité) de conserver des ours dans le Haut Béarn.

En retour, la réalisation de ce projet suppose un engagement fort de la part des acteurs. C'est nécessaire d'abord pour que les diverses filières entreprennent les adaptations technico-économiques nécessaires. C'est indispensable aussi pour permettre la gestion au quotidien des difficultés qui ne manqueront pas de surgir. En effet, la stabilisation de l'habitat et la présence accrue d'ours, ainsi que les difficultés inhérentes au renforcement de population, imposent un certain nombre de contraintes pratiques et accroissent les risques de dommages. Sans qu'ils atteignent nécessairement des niveaux élevés, contraintes et risques demanderont néanmoins une acceptation sociale et des moyens de gestion qui ne pourront exister que si l'ours devient réellement un élément central de l'action de développement des vallées.

Etant donnée la superficie actuelle de l'habitat utilisable (715 km<sup>2</sup>), et en prenant des hypothèses de densité assez élevées, ce scénario pourrait aboutir à un noyau de population de 9 à 18 ours. Il s'agit là, bien sûr, d'ordres de grandeur très approximatifs. Mais ils suffisent pour conclure, si l'on tient compte des indications données plus haut sur les « populations minimum viables », que ce noyau de population resterait très fragile à long terme. Comme dans les deux scénarios précédents, on sera alors conduit à réexaminer, pour le plus long terme, les orientations.

### **Trois scénarios à plus long terme**

A partir de « l'habitat d'abord » ou de « l'ours comme projet ». Si la période de 5 ou 10 ans à venir permet d'enrayer la dégradation et la régression de l'habitat, on obtiendrait alors une situation modifiée où de nouvelles décisions pourraient être prises sur l'effectif de la population d'ours, sur son extension territoriale et donc celle de l'habitat qu'elle peut utiliser.

#### *«La reconquête »*

L'enjeu de ce scénario de reconquête sera de conforter un noyau de population encore fragile par son faible effectif. On se rappelle la règle essentielle en la matière : plus l'effectif est faible, plus les précautions de gestion doivent être draconiennes. Pour conforter la situation, on devra alors trouver la bonne mesure entre deux orientations.

Le première - on pourrait parler de « reconquête isolée » - prendrait comme donnée la zone à ours, en gros dans son contour actuel, en y faisant de la gestion ursine une priorité - qui imposerait des orientations fortes aux pratiques agricoles, forestières, touristiques, cynégétiques. Cette orientation correspondrait à une différenciation nette de l'espace entre la zone à ours, où conservation et développement économique sont conduits et financés de manière très spécifique, et le reste de la région, qui prend des orientations différentes.

La seconde - on pourrait la nommer « reconquête étendue » correspondrait au contraire à l'extension spatiale de la zone utilisée par l'ours. Dans un premier temps, cette extension concernerait à priori l'habitat perdu ces dernières décennies du côté français et espagnol. On aboutirait, pour un noyau de population de 20 à 37 ours (toujours en ordres de grandeurs très grossiers), à une zone environ trois fois plus étendue que la zone actuelle. Par rapport à la précédente, cette orientation offrirait de meilleures marges de manoeuvre pour la gestion de l'ours et permettrait sans doute de desserrer quelque peu les contraintes sur les activités humaines. Il faut cependant prendre en compte la difficulté de rétablir l'ours dans des lieux où

les hommes se sont « déshabitués » à sa présence, abandonnant toutes sortes d'adaptations et de précautions qui, déjà difficiles à maintenir quand elles existent encore, le sont peut-être plus à rétablir lorsqu'elles ont disparu. Il faut aussi considérer, dans tous les cas de « reconquête », les moyens de gestion importants, humains et financiers, à mobiliser.

Par ailleurs les ours étant, comme on l'a vu, assez voyageurs et peu disposés à se laisser manoeuvrer dans de petits espaces, ce scénario permettrait de déboucher sur de nouvelles aires fréquentées et pourrait s'intégrer dans l'hypothèse, souvent évoquée<sup>30</sup> sans que le contenu technique en soit réellement précisé de restauration d'une population d'ours à l'échelle des Pyrénées.

A partir de « la fuite en avant ». Si dans un premier temps l'on se dirige vers « la fuite en avant », on aboutira plus ou moins rapidement à une situation de plus en plus délicate. D'une part les problèmes posés par les quelques ours présents ne seront plus acceptés localement. D'autre part la disparition imminente de l'ours pourrait faire redoubler les pressions en sa faveur. Cette situation instable peut déboucher sur deux scénarios opposés.

#### *« La disparition escamotée »*

Si les rapports de force restent analogues à ce qu'ils sont aujourd'hui, on se repliera sans doute sur des mesures techniques telles que la capture et le marquage des derniers individus, leur suivi permanent et des interventions pour les confiner dans quelques îlots d'habitat moins problématiques. On pourrait se diriger alors, par exemple, vers une situation de parc animalier où, comme dans les « parcs de vision » qui se sont créés ici ou là, quelques ours subsisteraient dans une vaste enceinte grillagée, suffisamment naturelle pour servir de support au récit et à

---

<sup>30</sup> Par exemple, avec insistance dans les rapports d'Henry Ollagnon pour l'IPHB.

l'imagination sur l'ours en montagne, mais pas assez pour que l'on puisse encore parler d'ours sauvage et encore moins de population d'ours.

Un tel scénario serait contraire à la charte qui fonde aujourd'hui l'IPHB, et qui prévoit des « ours vivant dans des conditions aussi naturelles que possible » (ou alors, on joue sur les mots). Techniquement, cette conservation d'individus comme en enclos, sans projet possible de rétablissement dans le milieu naturel, reviendrait à une extinction de la population d'ours des Pyrénées. Mais elle serait peut-être perçue très différemment par le public des visiteurs et résidents des vallées et par l'opinion publique plus large, puisque le marqueur fort que constitue aujourd'hui le compte à rebours vers la disparition du dernier ours aura disparu. C'est en ce sens que nous parlons ici de disparition escamotée.

#### « *La mutation* »

Mais on peut aussi envisager que l'introduction d'ours produise de réels changements dans l'attitude des populations et dans les positions des acteurs. L'expérience de renforcement de population conduite dans les Pyrénées Centrales, le choc national et local provoqué par la mort de Melba en 1997, donnent une idée du ferment de changement que peut constituer l'irruption dans le milieu local d'animaux à la fois sauvages et très appropriés socialement.

Une telle expérience perturbante pourrait évidemment déboucher sur un renforcement des conflits, et ramener à « la page tournée » ou à « la disparition escamotée ». Mais il n'est pas impossible non plus qu'elle opère une transformation en profondeur qui rende socialement possible un effort de restauration difficilement envisageable aujourd'hui, même si la poursuite de la dégradation de l'habitat dans les années qui viennent en rendent plus difficiles les conditions biologiques et techniques de réalisation.

## ***Conclusion : un diagnostic d'ensemble sur les marges de manoeuvre biologiques et technico-économiques***

Jusqu'ici, nous avons exploré de manière quelque peu systématique plusieurs dimensions fondamentales du problème de l'ours. En prenant maintenant un peu de recul après ce travail de balisage, nous pouvons prendre une vue d'ensemble de l'espace de manoeuvre biologique et technico-économique au sein duquel - ou sur l'arrière-plan duquel - se jouent les décisions en matière d'ours.

### **Un vaccin contre le simplisme?**

Le caractère compliqué du problème ressort de manière évidente. Pourtant, nous n'avons présenté ici que les éléments les plus indispensables à la compréhension de la situation et nous sommes restés schématique dans leur analyse. De plus, le mode de présentation adopté, par son systématisme, nous a épargné la forme entremêlée, confuse et lacunaire sous laquelle le problème apparaît généralement aux protagonistes de l'action. Enfin, par rapport à des problèmes comme le changement climatique ou la pollution diffuse des eaux souterraines, la question de l'ours des Pyrénées est bien moins compliqué. Gérer un problème d'environnement passe pratiquement toujours par l'analyse et la résolution de problèmes écologiques et technico-économiques complexes. On a vu le nombre d'actions de toutes sortes que mobilise déjà le traitement - pourtant encore partiel et insuffisant - de la question de l'ours. Ensuite, certains aspects du problème appellent des décisions simples, mais très difficiles à prendre. Ce sont les « points durs » qui sont apparus à plusieurs reprises : rompre avec l'extension pure et simple de la desserte automobile est difficile. Différencier les vocations de l'espace forestier en fonction des besoins de l'ours est difficile, dans le cadre technique et financier aujourd'hui fixé par la gestion forestière publique. Enfin, comme s'il ne suffisait pas que les actions nécessaires soient multiples et pour certaines épineuses, elles exigent en outre

une bonne coordination, faute de quoi elles risquent d'échouer biologiquement ou de s'enliser socialement.

Tout cela devrait suffire à décourager définitivement les visions simplistes du problème. Mais nous verrons plus loin qu'il n'en est rien, que dans le débat social le simple est souvent présenté sous les apparences du compliqué et le compliqué sous les apparences du simple, et que le remède que constitue l'analyse doit être appliqué de manière répétée, même s'il n'est pas toujours bien toléré, ni toujours efficace.

### **Un chemin à tracer**

Les multiples choix que l'on fait dans l'espace compliqué du problème de l'ours se combinent pour donner à l'évolution du problème une orientation donnée. On a vu plus haut les principaux scénarios qui nous paraissent plausibles, à partir du point où l'on en est aujourd'hui. Mais cette première analyse ne suffit pas pour identifier les voies qui pourraient mener à une conservation durable de l'ours dans le Haut Béarn, et nous voudrions pousser la réflexion plus avant sur trois points.

D'abord se pose la question du statut de ces orientations. Sont-elles à considérer comme des stratégies entre lesquelles on choisit : on décide de « tourner la page », ou d'agir, en traitant le problème de « l'habitat d'abord »? Ou bien sont-elles à prendre comme des évolutions : les actions de développement reviennent à « tourner la page », ou à accepter « la fuite en avant »? Cette question occupera le centre de la réflexion dans la deuxième partie de l'ouvrage. Pour l'instant, nous ne trancherons pas entre les deux points de vue. Chacun des scénarios proposés peut advenir comme le fruit d'un choix ou bien comme une évolution subie.

Ensuite, ces scénarios élémentaires ne correspondent qu'à des combinaisons plausibles de choix pendant une période donnée. Nous avons d'ailleurs vu que plusieurs d'entre eux débouchent au terme de quelques années sur des issues inéluctables - ou sur des choix auxquels on



ne pourra se dérober. L'évolution du problème à terme doit être abordée comme un enchaînement d'orientations successives.

Ces dernières années ont vu prévaloir « la disparition dans la dignité ». Mais la montée des pressions de part et d'autre ont conduit à choisir plutôt « la fuite en avant », un choix explicite par le « pacte d'objectifs » de décembre 1996. On a vu qu'elle ne pourrait durer qu'un temps, puisqu'elle devrait entraîner dans les quelques années qui viennent une nouvelle situation conflictuelle, qui devrait être l'occasion d'un changement d'orientation ultérieur. La ré-introduction peut très bien finir par se présenter dans des conditions telles que l'on s'engagera dans « la disparition escamotée ». Ou bien, elle peut entraîner une telle réaction d'hostilité que l'on débouche sur « tourner la page ». Ou encore, elle peut produire l'effet contraire, faire renoncer au renforcement, et aller vers la voie de « l'habitat d'abord ». A partir de là, dans 5 ou 10 ans, de nouveaux changements d'orientation devraient se produire - ou de nouveaux choix se poseront.

L'enchaînement qui se réalisera conduira au résultat à terme : la disparition de l'ours ou sa conservation, précaire ou durable. Lequel se réalisera donc? La réponse à cette question dépend en partie de choix actuels ou futurs des différents responsables. Mais elle est soumise aussi à toutes sortes d'aléas. Ceux-ci peuvent être d'ordre économique (par exemple, l'évolution du marché du fromage de brebis fermier), ou tenir à des actions individuelles (par exemple, les actes d'une poignée de braconniers). Nombre d'entre eux se déroulent aussi dans la sphère biologique : la mort d'une ou deux ourses reproductrices peut avoir des conséquences importantes dans une toute petite population; on a vu également l'impact qu'a pu avoir l'épisode de « l'ours familial ».

Enfin, même dans le tableau schématique que nous en avons dressé ici, les lacunes et incertitudes sur les données du problème, les marges de manoeuvre, les alternatives, les scénarios, apparaissent déjà. On aura noté aussi à plusieurs reprises que les alternatives technico-

économiques n'ont été que partiellement explorées par les acteurs des filières, souvent à des degrés inégaux de détail. Enfin, l'espace du problème est en partie mouvant. De nouveaux aspects du problème peuvent apparaître ou changer, qu'il s'agisse par exemple de l'évolution des techniques forestières ou de l'irruption toujours possibles de nouvelles pratiques touristiques inconnues aujourd'hui.

Mais finalement, au vu de toutes les données dont on dispose, et malgré les limites que l'on vient de voir, il est possible de répondre à la question centrale qui nous occupe dans cette partie : existe-t-il des voies d'action pour assurer la conservation durable de l'ours? Il existe au moins deux types de scénarios plausibles qui peuvent y conduire

Le premier passerait (maintenant ou dans peu d'années) par la stabilisation de l'habitat utilisable, puis par la création des conditions d'un renforcement suffisant et pas trop conflictuel, puis par la consolidation de la situation fragile ainsi rétablie. C'est un chemin difficile, barré de « points durs », qui demande des actions multiples, et un effort de coordination que le contexte conflictuel rend très difficile. Au delà de son principe général, il est riche en incertitudes et ne pourrait se découvrir qu'étape par étape, sans garantie qu'en s'engageant dans la première, on puisse aller au bout. Surtout, il est en concurrence avec d'autres voies qui conduisent à des impasses en matière d'ours. Aucune, il est vrai, ne permet de faire l'économie de sérieux conflits, mais elles se présentent sous un jour nettement plus attrayant, ne serait-ce que parcequ'elles impliquent moins de changements dans les pratiques et dans les projets des acteurs.

Le second scénario possible revient à un quitte ou double lié à la poursuite de la « fuite en avant ». Il possède le grand attrait de prolonger l'ambiguïté de la situation actuelle. Partisans et adversaires des changements qui conditionnent la conservation de l'ours peuvent continuer à espérer avoir gain de cause. Mais ce scénario possède trois grands inconvénients. D'abord, parce qu'il repose sur un renforcement de population dans des conditions biologiques et so

ciales relativement défavorables, il est risqué sur le plan technique et sur celui de la sécurité. Ensuite, étant donnés les rapports de force (on y reviendra au chapitre suivant), il rend la conservation de l'ours possible, mais peu probable. Enfin, puisqu'il constitue un pari sur l'instabilité de la situation qu'il crée, il correspond à une perte de maîtrise des acteurs sur le processus de décision et sur l'issue de la situation.

Au total, les deux trajectoires sont très différentes. La première est exigeante dans sa réalisation. Elle définit dans ses grandes lignes une trajectoire plausible biologiquement, techniquement, économiquement. Il reste à voir - ce sera l'objet du prochain chapitre, dans quelle mesure elle est réalisable socialement et politiquement. La seconde est risquée. Elle n'offre de garanties ni sur le plan biologique, ni sur le plan socio-politique, et à ce titre, elle ne peut guère être recommandée. Mais comme on le verra bientôt, elle est extrêmement tentante pour les acteurs qui dominent le processus de décision dans le Haut-Béarn.



## **CHAPITRE III**

### **ENTRE AFFRONTMENT ET NEGOCIATION :**

### **UNE ANALYSE DES MARGES DE MANOEUVRE STRATEGIQUES**

#### ***Introduction***

Au terme du premier chapitre, nous avons laissé le dernier carré des ours du Haut-Béarn dans une situation critique sur le plan biologique, résultat de plusieurs décennies d'affrontements autour des tentatives pour les protéger. Le second chapitre nous a permis d'analyser les marges de manoeuvre techniques et économiques qui pourraient permettre de faire évoluer la situation vers une conservation durable de l'ours dans le Béarn. Elles sont étroites et nécessiteraient certains changements vitaux pour l'ours en matière de développement agricole, d'exploitation forestière, de chasse. Mais elles existent bien : la disparition de l'ours dans le Haut-Béarn n'est ni une fatalité biologique (si l'on accepte le principe d'un renforcement de population), ni la conséquence inéluctable de nécessités techniques et économiques des activités productives locales.

Cependant toute l'expérience des politiques environnementales accumulée au cours des dernières décennies nous a enseigné qu'il ne suffisait pas qu'il soit possible biologiquement, techniquement, économiquement, de résoudre un problème d'environnement donné. Encore faut-il qu'il existe des marges de manoeuvre sur le plan social, institutionnel, politique, et qu'elles soient mises à profit dans le cadre d'une stratégie d'action efficace.

Si les différentes activités déterminantes pour la gestion de l'ours et de son territoire étaient dirigées - ou au moins coordonnées - par une autorité unique décidée à aboutir à la conservation de l'ours et capable de le faire, alors on pourrait présenter les scénarios technico-économiques présentés au chapitre précédent comme des solutions au problème posé. Il

faudrait en choisir une, et la mettre en oeuvre. Mais il n'y a pas - et c'est heureux - de despote éclairé ursin. La gestion de l'ours résulte de l'interaction entre les stratégies souvent antagonistes de plusieurs acteurs. Plutôt que des solutions parmi lesquelles il faudrait choisir, les marges de manoeuvre technico-économiques sont à considérer (1) comme des objectifs que les acteurs attachés à la conservation de l'ours peuvent s'efforcer d'atteindre indirectement par leurs stratégies dans le jeu d'acteur et (2) comme des repères pour évaluer la gestion de l'ours qui résulte du jeu des acteurs.

Elles doivent donc nous aider ici à cerner les marges de manoeuvre stratégiques qui existent aujourd'hui pour aller vers la conservation de l'ours. Comment sortir de l'impasse actuelle? Qui peut agir sur qui, et comment, pour rendre un avenir à l'ours dans le Béarn? La grande majorité des acteurs impliqués s'affirment d'accord sur l'objectif de conservation de l'ours, et ceci légitime le fait de chercher une réponse à ces questions. Mais si l'on quitte le plan normatif pour celui de l'analyse, le consensus affiché sur l'objectif de conserver l'ours rend aussi la réponse plus difficile. La situation ne se présente plus, comme naguère, sous la forme d'un affrontement ouvert entre ceux qui veulent que soit protégé un objet environnemental, et ceux qui le refusent. Elle est plutôt une sourde lutte entre des groupes dont la plupart affichent la volonté de le protéger, mais dont les pratiques de gestion sont en fait inégalement favorables à cette protection. Analyser les marges de manoeuvre stratégiques, c'est tenter d'en comprendre les règles du jeu, et les perspectives.

Le chapitre sera organisé en trois volets. D'abord, nous passerons en revue les principaux blocages actuels. Ensuite, nous analyserons de plus près le contenu et le statut de l'objectif de conservation de l'ours. Enfin, et ce sera le volet le plus important, nous verrons dans quelle mesure le système actuel de gestion de l'ours constitue un dispositif satisfaisant de mise en relation entre « offreurs » et « demandeurs » d'ours.

### **III.1 Des marges de manoeuvre biologiques et technico-économiques aux blocages stratégiques**

La conservation de l'ours, on l'a vu, ne pourra être assurée que si sont remplies un certain nombre de conditions biologiques sur l'habitat, la population d'ours, la limitation des destructions d'ours. Remplir ces conditions suppose des changements notables dans l'orientation du développement agricole, dans l'aménagement des forêts, dans l'organisation de la chasse. Cela passe aussi par le renforcement de population, qui constitue à lui seul un véritable défi technique, administratif et social. Mais pour les acteurs concernés, ces changements techniques et économiques constituent bien sûr des enjeux stratégiques importants. Passons les en revue dans cette perspective.

#### **La force de pression d'une certaine conception du développement agricole**

Avec l'évolution des marchés, des techniques agricoles, de la société, avec le passage des générations, les systèmes techniques et économiques de production agricole évoluent. En France, cette évolution est vigoureusement encouragée et étroitement encadrée : c'est le développement agricole. La politique agricole, française et européenne met en oeuvre toutes sortes de mécanismes (réglementations, primes, conseils, etc.) qui façonnent le cadre de la production agricole. Dans le Béarn comme ailleurs, ils jouent un rôle très important dans la conduite des exploitations d'élevage. A l'échelle locale, le développement est aussi suivi de manière très étroite par les « organismes de développement », en particulier les Chambres d'Agriculture. Elles conseillent les agriculteurs sur les techniques à adopter, sur la conduite économique de leur exploitation, sur les évolutions qui sont souhaitables et possibles pour eux. Dans les vallées Béarnaises, ce rôle est joué par le Centre Ovin d'Ordiarp (qui dépend de la Chambre d'Agriculture des Pyrénées-Atlantiques). En complément, la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt des Pyrénées-Atlantiques (DDAF) joue un rôle central

dans la mise en oeuvre des différentes aides (départementales, régionales, nationales, européennes) pour la réalisation d'aménagements et d'équipements divers : remembrement, construction de pistes, aide à la modernisation des bâtiments d'élevage, etc.

S'il existe donc deux acteurs capables de faire évoluer les systèmes de production dans un sens structurellement compatible avec la conservation de l'ours, ce sont bien le Centre Ovin d'Ordarp, et la DDAF. Mais on l'a vu au premier chapitre, leur action est largement orientée vers la desserte par pistes, préconisée par le Centre Ovin et mise en oeuvre par la DDAF. Pour eux, le programme de quelques 18 pistes proposé par le centre ovin au début des années 1990, confirmé par la Charte, est plus que jamais d'actualité. En ce qui concerne la production, la position du Centre Ovin est de favoriser partout où c'est possible le maintien de la production de lait en estive. En elle-même, cette production est plus favorable à la cohabitation avec l'ours que ne le serait l'utilisation des estives pour des brebis taries (qui ne demandent presque aucune présence humaine).

Mais la production laitière sur une estive desservie pose cependant deux problèmes. D'une part, elle n'assure pas le gardiennage nocturne, puisque le berger peut facilement redescendre. Dès lors, le gardiennage nocturne peut apparaître comme un surcoût, justifié par la seule conservation de l'ours (ce qui n'était pas le cas en l'absence de desserte). D'autre part, la présence de la desserte crée, on l'a vu, des conditions qui favorisent à terme un éventuel abandon de la production de lait sur l'estive. Mais dans quelle mesure peut-on tenir le Centre Ovin et la DDAF responsables d'évolutions à long terme qu'ils ne souhaitent manifestement pas, mais que leurs actions concrètes rendent plus probables?

Les associations de protection de la nature, le Ministère de l'Environnement, ont bien sûr fait flèche de tout bois pour tenter de convaincre le Centre Ovin et la DDAF d'oeuvrer dans le sens d'un développement de l'élevage plus favorable à la conservation de l'ours. Mais ceux-ci leur ont opposé une résistance très efficace. Relayés en cela par les élus, ils proposent des



changements plus marginaux, qui n'affecteraient pas la réalisation de pistes, mais leurs modalités de réalisation ou d'utilisation.

Pour les pistes existantes, il s'agit de mettre en place une réglementation qui interdirait leur usage aux personnes non autorisées, le réservant aux bergers et aux forestiers. De telles réglementations ont été expérimentées depuis plus de 15 ans dans le haut Béarn. Elles ont été pratiquement inopérantes : absence de contrôle ou de sanction, barrières cassées, manifestent la réticence de la population à ces mesures, qui ne peuvent fonctionner que si la majorité y adhère et si la minorité des réfractaires est dissuadée par les contrôles. Une étude menée par le FIEP en 1997 montre un bilan plus mitigé, après la dernière vague de réglementations prises en 1996, et conclut sur la mention : « en progrès, mais peut mieux faire » (FIEP, 1998). Pour autant, le fait que cela n'ait pas bien fonctionné jusqu'ici ne prouve pas positivement que cela ne pourrait pas réussir à l'avenir. L'enjeu se résume donc à un pari sur un éventuel respect futur des réglementations de pistes. Si le pari est perdu, c'est la conservation de l'ours qui seule en pâtira. Dans ce contexte, on comprend facilement l'enthousiasme et la confiance des acteurs agricoles à prendre le pari, comme la réticence des acteurs d'environnement. Dans la plupart des pays qui ont appliqué des programmes pour la restauration de l'habitat de l'ours - ou plus généralement de la faune de montagne - les réglementations d'accès sont fermement appliquées, et l'on recourt de plus dans certains cas à une fermeture physique de routes et de pistes, qui ne présente pas le même risque de dérapage. C'est d'ailleurs ce qui est fait dans le Béarn pour les pistes temporaires de débardage forestier.

Pour les estives non desservies, la pression des acteurs d'environnement a conduit à étudier la réalisation d'autres types de pistes. Il s'agit en particulier des pistes pour « mini-tracteurs de montagne ». Elles ne sont pas accessibles aux voitures, mais seulement à des véhicules à faible gabarit, spécialement conçus pour cela. Elles limitent l'accès, de fait, aux personnes équipées : en principe, les seuls bergers. En termes de conservation de l'ours, elles

réduisent fortement les effets de dérangement par l'accès de tous. Par contre, elles sont sans effet sur les problèmes de conduite et d'évolution de l'élevage sur les estives : quel gardiennage nocturne? quel risque de renoncer à la production laitière par évolution à long terme de l'exploitation agricole?

Au total, pour ce qui concerne l'élevage, la situation actuelle se caractérise par un ralentissement de la réalisation des pistes et par une évolution progressive vers des systèmes d'élevage qui, pour n'être pas incompatibles avec la conservation de l'ours, rendent cette compatibilité de plus en plus coûteuse et difficile à obtenir. Si la formule « moins pire » n'était pas un regrettable barbarisme, elle décrirait parfaitement l'impact des actions conduites jusqu'ici en matière de développement agricole. Or, la situation actuelle étant déjà critique pour l'ours, le fait de la dégrader moins rapidement que prévu ne constitue pas une action suffisante. Pour que la conservation de l'ours soit une perspective réelle, il faut que l'élevage évolue dans un sens qui améliore en termes nets ses conditions de cohabitation avec l'ours.

Comment les acteurs motivés pour la conservation de l'ours peuvent-ils s'y prendre pour aller dans ce sens?

Il leur faudra d'abord surmonter les handicaps liés à la sur-représentation flagrante, dans les instances de décision et de concertation, des acteurs directement intéressés au développement par la desserte par piste. Rappelons que l'IPHB est dirigée par l'ancien directeur du centre ovin d'Ordarp, celui-là même qui a supervisé l'élaboration du programme de desserte. L'auteur du programme, devenu entre temps directeur du centre ovin, siège lui aussi régulièrement au CGP. Les bergers qui y sont présents émanent principalement de la fraction de la profession agricole la plus acquise à la réalisation des pistes. Du côté des services de l'Etat non plus, agriculture et environnement ne dialoguent pas d'égal à égal.

Les partisans de la conservation de l'ours devront ensuite parvenir à ouvrir le débat technique, économique et social, sur les orientations du développement de l'élevage, qui n'a guère

eu lieu jusqu'ici dans le Haut-Béarn. L'ouverture de ce débat se heurte essentiellement à deux obstacles. D'une part, pour définir de véritables alternatives en matière d'élevage, il faut pouvoir les étudier sur le plan technique et économique. Or la quasi-totalité des moyens de recherche et d'expertise est détenue par les mêmes acteurs du développement qui s'opposent au changement. D'autre part, la manière dont est organisée la profession agricole conduit à ce qu'elle soit représentée, dans les négociations sur la gestion du territoire des vallées, d'une manière qui ne reflète guère la diversité de situations, de sensibilité, d'intérêts, des bergers. Ainsi, l'expérimentation de voies alternatives est rendue difficile, même si des groupes de bergers existent qui seraient prêts à l'entreprendre.

On voit le défi stratégique posé aux acteurs d'environnement : comment compenser leur sous-représentation? comment ouvrir le débat? comment accéder à la contre-expertise? comment contribuer à ce que le pluralisme interne au domaine agricole puisse jouer son rôle de diversification des perspectives de développement?

Au total, qu'il s'agisse du constat d'une poursuite au ralenti de la dégradation environnementale, de l'incertitude sur la possibilité d'une stabilisation ou d'un changement réel de la tendance, ou de la nature des défis posés à l'action en faveur de l'environnement, le dossier de l'ours, loin d'être exceptionnel, reflète des enjeux largement répandus dans le domaine des relations entre agriculture et environnement.

### **La forêt : un monopole de gestion, de bonne volonté jusqu'à un certain point**

On a vu dans le chapitre deux les changements déjà effectués en matière de gestion des forêts. Ils ont conduit en particulier à rendre inaccessibles les pistes de débardage lorsqu'elles ne sont pas utilisées, et à encadrer les dates et la conduite des chantiers forestiers dans un sens qui limite le dérangement causé à l'ours. Comme dans le cas de l'élevage, il faut à la fois reconnaître la nécessité, l'utilité et l'ampleur de ces changements, et constater qu'ils ne sont pas suffisants pour assurer une gestion de la forêt compatible avec la conservation de l'ours.

Pour cela, il faudrait faire évoluer l'aménagement forestier de façon à ne plus créer de nouveaux axes de pénétration - c'est-à-dire de routes forestières -, et garantir une tranquillité durable au moins dans les secteurs vitaux pour l'ours. Précisons encore une fois que l'énoncé de ces conditions ne découle pas d'une position de principe sur la gestion forestière. Comme le montrent des exemples extérieurs au Béarn, la desserte de certaines forêts, pas plus que l'exploitation forestière ne sont incompatibles en elles-mêmes avec la présence de l'ours. Dans le Béarn c'est parce que la situation est critique, dans un contexte où la pénétrabilité du milieu est déjà très élevée au regard des exigences de l'ours, que celle-ci est sans doute incompatible avec de nouvelles voies de dessertes. C'est parce que les quelques individus restants sont extrêmement vulnérables que les quelques secteurs limités où ils sont largement cantonnés et qui assurent leur survie devraient être mis à l'écart de l'exploitation.

On a vu que ces orientations ne sont pas celles prises par l'Office des Forêts dans les documents d'orientation qu'il a rédigés, à la demande de l'IPHB, pour préparer l'avenir des forêts béarnaises. Il s'oriente plutôt vers une intensification de l'exploitation, une extension de la desserte, et une planification de l'exploitation qui, même si elle est accompagnée de certaines précautions, ne laisse pas à l'écart les secteurs vitaux des ours restants.

Dans leurs tentatives pour infléchir cette orientation, les acteurs d'environnement rencontrent des obstacles analogues à ceux que nous avons évoqués plus haut pour l'agriculture : difficulté d'instaurer un débat ouvert, faiblesse de la contre-expertise, difficulté d'établir une relation directe avec les propriétaires de forêts (les communes) en dehors de l'action d'animation conduite par l'Office. Cela étant, les conditions de la négociation entre les acteurs d'environnement et l'Office des Forêts sont assez différentes.

D'un côté, l'ONF, à la fois en tant qu'institution et en la personne de nombreux ingénieurs qui y travaillent à gérer les forêts publiques, est assez sensible à l'environnement et n'hésite pas à prendre, de son propre chef, un certain nombre d'initiatives de protection. La

marge de manoeuvre est donc assez importante pour discuter à l'amiable de changements dans les techniques d'exploitation.

Mais on a vu que ces changements ne sont pas suffisants. Pour conserver l'ours il faut sans doute aller plus loin que l'Office n'est encore prêt aujourd'hui à le faire. Dans un tel cas, le dialogue entre l'Office des Forêts et les acteurs de la société civile est très difficile. Il faut mesurer la dissymétrie des pouvoirs entre d'un côté un établissement public qui détient à la fois un quasi-monopole sur l'expertise technique, un monopole de gestion sur toutes les forêts publiques, et dont plusieurs centaines d'agents dans le haut Béarn assurent la présence sur le terrain et de l'autre côté des acteurs d'environnement aux faibles effectifs, aux faibles pouvoirs, aux faibles moyens. D'autant plus que ni les procédures d'établissement de l'aménagement forestier, ni l'organisation administrative de la gestion de la forêt publique, ne prévoient une véritable négociation, ou un arbitrage entre les logiques forestières et les autres logiques en présence.

Sur ce thème, l'IPHB peut-elle servir de lieu de concertation? Contrairement au réseau des institutions agricoles, les forestiers ne semblent pas avoir considéré l'IPHB, au départ, comme un relais bienvenu pour leur action. Sa mise en place s'est traduite au contraire par une limitation de leur autonomie. Auparavant, l'ONF proposait aménagements et travaux à son idée, rendant compte à chaque commune pour ce qui la concernait et dans le cadre d'une relation où il occupe une position de force. C'est donc sans joie qu'il a accueilli un système où il lui faut désormais soumettre ses projets à une délibération collective locale, et qui institue de plus une coordination de ses interlocuteurs communaux. Pour lui, les procédures sont alourdies et sa position dans la gestion des forêts perd un peu de sa force. Il lui fallait cependant en passer par là. D'une part l'IPHB est l'émanation des communes propriétaires des forêts gérées par l'office. D'autre part l'Etat (représenté par le préfet et le directeur départemental de l'agriculture) lui impose de « jouer le jeu » de la coordination par l'IPHB de la

gestion du territoire. Avec la réalisation de l'état des lieux technico-économique des forêts communales, il commence à réaliser les avantages stratégiques de ce système. Il lui permet de constituer avec l'ensemble des communes à l'échelle des vallées Béarnaises un front commun, qui devrait favoriser l'obtention de moyens supérieurs pour l'intensification de l'exploitation forestière, et l'aider à résister très efficacement aux pressions éventuelles pour la réorientation de celle-ci.

Là encore, on mesure le défi stratégique posé aux partisans de la conservation de l'ours : un interlocuteur très compétent, plein de bonne volonté jusqu'à un certain point (fixé par lui), et avec qui la négociation est très difficile au-delà.

### **La chasse : une opposition motivée politiquement aux mesures de protection environnementale**

En matière de chasse, les changements nécessaires portent d'une part sur la création de zones protégées plus étendues et mieux situées qu'elles ne le sont aujourd'hui, et d'autre part sur l'évolution de l'attitude des chasseurs face à la destruction d'ours. L'épisode de l'ours tué en 1994 montre en effet les insuffisances actuelles sur ces deux points.

D'une part, le lieu du tir était connu depuis longtemps comme étant à protéger. Il se situe dans l'un des sites vitaux identifiés par le réseau ours brun. Il a eu lieu sur le territoire d'une ancienne « réserve Lalonde » - celles qui ont été déclassées sous la pression des chasseurs- et à 100m de la limite d'une zone de restriction des battues prévue par les chasseurs en remplacement de ces réserves. Les études scientifiques qui avaient montré la nécessité du dispositif antérieur et l'insuffisance de l'actuel, ont été ici complétées par une démonstration concrète.

D'autre part, il est intéressant de relever que les participants à la battue on « couvert » pendant près de deux ans l'acte commis par leurs camarades. Celui-ci n'a été révélé que par l'intervention d'une personne étrangère au monde de la chasse. Difficile dans ces conditions

de considérer l'événement comme une erreur de bonne foi. Il y a aussi beaucoup de progrès à faire pour une prise en charge de la sécurité de l'ours par les chasseurs eux-mêmes. Enfin, dans la mesure où c'est seulement un concours de circonstances exceptionnel qui a permis à cette affaire d'être révélée, cela montre aussi que d'autres actes de braconnage commis ces 15 dernières années ont pu rester inconnus.

Le problème des relations entre chasse et environnement dans le Haut-Béarn doit être replacé d'emblée dans son contexte social et politique. Sur le plan social, la chasse est pratiquée essentiellement, dans chaque commune, par des locaux et leurs invités. Elle constitue une dimension importante de la vie sociale, dont le caractère parfois vital pour la survie de la société villageoise a bien été mis en évidence par des études conduites dans d'autres régions (Vourc'h et Pelosse, 1988). Elle représente aussi le moyen essentiel par lequel les habitants de la commune qui ne sont ni éleveurs ni forestiers parcourent concrètement et s'approprient symboliquement le territoire communal. Sur le plan politique, le mouvement « Chasse, Pêche, Nature, Traditions » (CPNT) joue un rôle central depuis la fin des années 1980 dans les trois cantons des vallées Béarnaises : Accous, Aramits et Laruns. En effet ses scores aux élections régionales étaient respectivement de 30.73, 34.75 et 42.04 aux élections régionales de 1992, et de 21.93, 31.27 et 27.13 à celles de 1998.

Or ce mouvement politique fait largement corps avec les organisations associatives, et même administratives de la chasse dans le Haut-Béarn. Ainsi Jean Saint-Josse, président de la Fédération Départementale des Chasseurs, est-il un animateur national de CPNT. Ainsi, certains moyens mobilisés par les cotisations obligatoires que les chasseurs versent aux associations communales sont-ils utilisés pour soutenir les actions de CPNT. Les organisations de la chasse ont des intérêts politiques propres face à l'ensemble des élus des autres formations politiques et notamment au président de l'IPHB. Celui-ci (centre droit) se retrouve dans la

situation de l'élus de droite modéré, soumis à une forte pression de groupes moins portés à la négociation.

La position des chasseurs vis-à-vis de l'IPHB a évolué avec le temps. Ils ont été très impliqués dans sa création et ont participé activement aux discussions de 1993. Ils adoptaient alors des positions relativement modérées. Par exemple en matière de pistes, ils convenaient que la chasse, pas plus que les autres activités de loisir, n'avait pas à bénéficier d'un accès motorisé aux estives. Or leur position a changé depuis sur ce point comme sur d'autres, et les chasseurs veulent aujourd'hui être reconnus comme usagers et pouvoir les emprunter (au cas où la réglementation des pistes deviendrait effective). Qui plus est, dès lors qu'ils ont confiance dans leur capacité politique à obtenir cet accès, les chasseurs sont incités à faire usage de leur influence au niveau communal pour obtenir de nouvelles pistes, dont ils seront alors parmi les principaux utilisateurs. Outre l'intérêt cynégétique qu'ils peuvent y voir, leur position dans un tel cas répond aussi à la logique propre de leur stratégie politique. Finalement, les chasseurs ne participent plus à l'IPHB que du bout des lèvres. Ils sont sortis du conseil de gestion patrimonial en 1997, et ne siègent plus au syndicat mixte depuis 1998. De l'extérieur, ils exercent en revanche une forte pression en défaveur des projets liés à la conservation de l'ours.

L'alliance étroite de CPNT et des structures de la chasse pose des problèmes stratégiques très délicats aux acteurs de la conservation de l'ours. S'ils jouent le jeu du partenariat avec les chasseurs, ils prennent le risque de renforcer un mouvement dont l'opposition aux actions environnementales constitue le « fonds de commerce » politique. A l'inverse, 15 ans d'expérience ont montré, comme on a pu le voir au premier chapitre, qu'en affrontant directement les chasseurs, ils apportaient de l'eau au moulin de leur radicalisation, qui risque d'entraîner dans sa suite un durcissement des élus plus modérés qui contrôlent l'IPHB.



## **Le renforcement de population : un piège pour le Ministère de l'Environnement**

Le pacte d'objectifs de décembre 1996 prévoit le lâcher de deux ourses en 1997. Mais une telle opération ne va pas sans difficultés. Elle suppose d'abord des moyens financiers et un dispositif d'encadrement technique importants. La réintroduction conduite dans les Pyrénées centrales en 1996 et 1997 constitue sur ce point une référence précieuse. Mais le renforcement de population nécessite aussi des autorisations de la part du Ministère de l'Environnement.

L'IPHB s'est donc adressée à lui en juillet 1997, lui demandant de saisir le Conseil National pour la Protection de la Nature (CNP) dans la perspective d'une demande d'autorisation. Cette demande place le Ministère de l'Environnement dans une position particulièrement délicate. S'il refuse l'autorisation, il portera lui-même la responsabilité de l'extinction de l'ours dans le Béarn, devenue alors inéluctable. A plus court terme, il crée vis-à-vis du public une situation dans laquelle l'IPHB apparaît comme le défenseur de la cause de l'ours et le Ministère de l'Environnement comme le principal obstacle sur sa route. Si à l'inverse il délivre l'autorisation, il risque ce faisant de cautionner l'ensemble du pacte d'objectifs de décembre 1996, en particulier en matière de pistes.

Il n'est d'ailleurs pas sûr que les critères nécessaires à une telle autorisation soient remplis. Ainsi, l'UICN précise: « la reconstitution destinée à sauver une population dangereusement réduite ne sera envisagée que si les causes du déclin ont été largement éliminées [...]; on examinera en détail les raisons du faible niveau de la population résidante dans la région où l'opération est prévue »<sup>31</sup>. De ce fait, en mai 1998, le CNPN a donné un premier avis réticent au projet de renforcement, et demandé un important complément de dossier. La procédure est encore longue.

---

<sup>31</sup> UICN (1987)

Le choix se situe au final entre d'un côté le scénario de « reconquête », maîtrisable par les acteurs et rationnel techniquement et économiquement, mais bloqué par les forces de pression des filières agricoles, cynégétiques et forestières, et de l'autre l'aventure de la « fuite en avant », risquée sur le plan biologique comme sur le plan social. Mais comment expliquer de telles complications au public? Celui-ci ne réagira-t-il pas nécessairement comme le FIEP, pour qui le renforcement, même entrepris dans des conditions peu favorables, est préférable au statu quo, synonyme d'extinction inéluctable de l'ours?

### **Le « développement durable » des vallées béarnaises :**

#### **un jeu de cache-cache avec les responsabilités environnementales**

Autour de chacun des aspects cruciaux de la conservation de l'ours s'organise donc une confrontation des pouvoirs, mi « bras de fer », mi « jeu de stratégie ». Les forces qu'y jettent les protagonistes s'y neutralisent presque, pour donner une situation qui, par rapport à l'urgence des enjeux biologiques et aux marges de manoeuvres technico-économiques disponibles, semble figée tant elle évolue lentement. Ces tractations dans chaque secteur s'intègrent à leur tour dans un jeu plus large de la gestion de l'ours et de son habitat dans le Haut-Béarn. Pour en dégager les règles, on passera ici en revue les trois types d'acteurs concernés.

#### *Les acteurs des filières*

Les acteurs des différentes filières (agriculture, forêt, chasse) agissent comme s'il s'agissait avant tout pour eux de limiter les changements apportés à leurs habitudes ou à leurs projets. Bien sûr, certaines modifications sont possibles, dès lors qu'elles ne touchent pas au système d'exploitation ou aux orientations du développement. Même si elles posent peu de problèmes, il est de bonne guerre toutefois de ne les concéder que lentement et au terme d'une résistance énergique. Rien là que de très classique. La seule véritable nouveauté des dernières années réside dans le fait que les acteurs institutionnels des filières de développement

« perdent des points » s'ils commettent une action dont on peut prouver qu'elle a un impact négatif important et direct sur l'ours. Mais en cas de doute sur cet impact, il profite à l'acteur du développement. De plus, les impacts individuellement peu importants ne sont pas pris en compte au nom de l'esprit de concertation et de concession réciproque. Les impacts indirects ne comptent pas non plus, dans la mesure où il est difficile d'en attribuer la responsabilité (exemple : si quelqu'un fréquente sans autorisation la piste que j'ai construite, peut-on me tenir pour responsable? si l'utilisation de la piste n'est pas sanctionnée par la commune, suis-je responsable?).

Une comparaison permet de se faire une idée de l'efficacité de ce dispositif pour arriver à une conservation durable de l'ours. Imaginons une entreprise dont les performances déclinent chaque année, et dans laquelle on applique, pour arrêter ce déclin, les règles que l'on vient de voir. Chacun essaie de changer le moins possible, pourvu que l'on ne puisse pas le rendre directement responsable de la mauvaise performance. A terme, l'échec est probable! Dans de telles circonstances en effet, le seul principe qui vaille est celui où chacun change de manière pertinente et suffisante, non seulement directement au regard des responsabilités qui sont les siennes, mais aussi indirectement au regard des performances de l'ensemble.

Comme les acteurs des filières, par leurs pouvoirs, par leur implantation de terrain, parce qu'ils agissent directement sur le territoire, dominant le jeu de la conservation de l'ours dans le Béarn, on comprend que les chances de celle-ci ne cessent de s'amenuiser. Mais on comprend aussi que toute rupture forte, qui rendrait le processus manifeste, soit évitée. L'évolution de la situation devient complexe et difficile à lire, puisqu'elle est dominée par l'exploitation des marges d'incertitude, l'accumulation des changements de faible ampleur, et par les effets indirects négatifs d'actions conçues pour paraître compatibles avec la conservation de l'ours.

### *Les acteurs de la protection*

Les acteurs principalement motivés par la conservation de l'ours (associations, Ministère de l'Environnement) sont pris dans un dilemme qu'ils rencontrent très fréquemment (Mermet, 1992). S'ils jouent la coopération, le changement se limite à ce qui convient aux acteurs des filières. Dans le cas de l'ours, ce n'est pas suffisant. Mais s'ils font pression pour obtenir davantage de changements, ils stimulent la résistance de leurs interlocuteurs. Puisque les rapports de force sont très déséquilibrés, ils ont peu de chances d'avoir le dessus.

Dans le principe, il y a deux voies de sorties pour échapper à ce dilemme.

La première est une mobilisation plus efficace des partisans de la protection de l'ours : elle améliore l'efficacité des stratégies de coopération comme de pression. On verra plus loin les entraves à l'expression des demandes en matière de protection de l'ours qui sont à surmonter pour y parvenir.

La seconde serait une stratégie paradoxale, qui consiste à mettre fin ostensiblement à la fois à la coopération et à la pression. L'une et l'autre, en effet, donnent l'impression que les acteurs de la protection assument une partie importante de responsabilité. En coopérant, ils cautionnent. En luttant, ils entretiennent l'espoir d'un changement imminent, qui aide à supporter l'absence de changement. Une partie des résistances au changement de la part des acteurs des filières est aussi provoquée par l'habitude qu'ils ont prise de s'opposer aux acteurs de la protection. Pour ces diverses raisons, en se retirant, ce dernier peut espérer provoquer une action qui réattribue la responsabilité du déclin aux acteurs des filières qui le causent effectivement. Ces stratégies paradoxales sont cependant difficiles à employer telles quelles. Elles sont souvent risquées. Elles peuvent faire croire, par exemple, que le changement est devenu impossible, ou le statu quo acceptable. Elles contreviennent aussi aux habitudes de pensée et de travail des acteurs de la protection et aux modes d'organisation qu'ils se sont

donnés. Toutefois, des éléments de ces stratégies paradoxales peuvent être intégrés utilement dans les stratégies pour essayer de sortir du dilemme coopération/pression.

### *Les acteurs régulateurs*

Enfin, quelles règles s'appliquent aux acteurs régulateurs, c'est-à-dire les élus et la préfecture? Ils sont les garants de la conservation de l'ours - au nom de la loi, du « contrat » que constitue en principe la charte des vallées béarnaise et des attentes sociales en matière de protection de l'ours. Ils sont en même temps profondément liés aux institutions qui animent le développement des diverses filières et résistent au changement. La DDAF est un pilier de l'administration préfectorale. Les syndicats agricoles, les associations de chasse sont des fondements des réseaux politiques béarnais. L'Office des Forêts est à la fois sous tutelle de l'Etat, et au service des maires.

Dès lors, la ligne d'action des acteurs régulateurs est toute tracée. Garantir que le développement et la conservation de l'ours sont rendus compatibles par l'action publique et les initiatives des acteurs, voilà le leitmotiv incontournable de tout discours politique ou préfectoral sur le sujet. Tant que l'on réussit à tenir cette position, son avantage est évident. Pour le politique, elle permet d'attirer des électeurs des deux bords dans une stratégie de rassemblement. Elle fait passer toute autre position pour l'expression d'opinions extrêmes vouées à être minoritaires. Pour l'administration, elle répond au souci quotidien et central d'éloigner la perspective du conflit. Les demandeurs de protection, comme les organisations des filières peuvent être tranquilles : leurs attentes sont prises en compte. Inutile de s'affronter puisque l'on peut se mettre d'accord autour d'une table.

Mais cette position est instable. Le doute peut saisir l'un ou l'autre camp. Les acteurs des filières peuvent craindre que les changements encore marginaux apportés au développement ne préfigurent des remises en cause plus significatives. Les demandeurs de protection peuvent s'interroger sur l'efficacité des dispositifs existants. Si l'un des camps réagit, l'autre est im

médiatement interpellé, et l'affrontement risque d'être relancé. Même si l'on s'efforce d'éviter autant que possible les mesures concrètes, on est bien obligé, de temps à autre, d'en proposer. En levant le flou, on relance aussitôt la polémique. Le « pacte d'objectif » de 1996 donne un exemple magnifique de cet exercice d'équilibriste, à la fois dans les efforts qu'il déploie pour ménager la chèvre et le chou, et par les réactions très vives qu'il a cependant suscitées.

En bref, d'une part les réelles marges de manoeuvres technico-économiques ne sont pas acceptées par le système de gestion tel qu'il est organisé, et d'autre part les changements qu'il propose ne sont pas (suffisamment) efficaces sur le plan biologique. D'où l'impasse qui conduit cette population d'ours vers l'extinction, au milieu d'un concert de protestations quant à la volonté de la conserver.

### **Le développement durable : une ambiguïté structurante**

Comment cette dynamique répond-elle au principe de développement durable, sous la bannière duquel se place la Charte des Vallées Béarnaises de 1994?

Tout le monde peut se retrouver dans le principe du développement durable. Pour de nombreux valléens, la formule signifie d'abord : « on continue *le* développement, on confirme les orientations ». Elle suggère aussi, comme le souligne un proche du dossier, des « aménagements qui défient le temps » - des routes et des pistes, par exemple. Pour ceux qui sont attachés à l'ours, le développement durable signifie le maintien à long terme de la richesse biologique des vallées béarnaises. La formule peut leur inspirer confiance par son origine, qu'elle puise directement dans les grands forums internationaux consacrés à l'environnement. Et il est vrai que l'idée de développement durable peut évoquer un avenir où l'environnement soit de qualité, grâce à de véritables innovations et réorientations dans le développement.

Dans le fleuve de discours et d'idées alimenté par le « développement durable », on trouve les mêmes difficultés et les mêmes ambiguïtés que nous avons constatées dans le Haut-Béarn. Les règles du jeu que nous avons résumées plus haut valent dans d'innombrables situations. Réciproquement, le discours du développement durable fournit aux acteurs locaux les mots et un cadre pour expliciter, appuyer, justifier leurs stratégies.

La force de la formule, telle qu'elle s'éprouve au jour le jour dans le Haut-Béarn et ailleurs, réside largement dans la quasi-impossibilité de s'y opposer. Quel est en effet le contraire d'un développement durable? Un développement précaire. Et qui oserait plaider publiquement la cause d'un développement précaire? Pas grand monde. Par contre, les exemples flagrants et actuels de développement précaire remplissent des volumes entiers de livres sur l'environnement et le développement. Ce sont eux qui entraînent la mobilisation scientifique, militante, politique, administrative des dernières décennies, qui a convergé vers le consensus actuel sur le « développement durable ».

La formule exprime un rejet de l'inacceptable, un refus des positions radicales que seraient l'opposition à toute protection environnementale, ou le refus de tout développement. Mais elle ne nous emmène guère plus loin. En tant que concept, le développement durable est très flou. Plutôt que d'un concept, il s'agit d'un principe, plus encore, d'un slogan ou d'un mot d'ordre politique. Il évoque par exemple le fameux slogan de la campagne présidentielle de Georges Pompidou en 1969 : « le changement dans la continuité ». Comme lui, il exprime simplement un consensus politique pour demander qu'un équilibre soit recherché, et les positions extrêmes écartées. En revanche, il n'apporte aucune réponse sur la manière de préciser ce qui doit changer et ce qui doit durer, d'articuler dans le développement les objectifs économiques, sociaux, et environnementaux.

Une fois posé le principe du développement durable, on peut en faire deux usages opposés.

D'un côté, on peut afficher ostensiblement les intentions de développement durable, et donner à penser, directement ou indirectement, activement ou par omission, qu'elles garantissent la compatibilité entre économie, société et environnement. C'est la voie attentiste, équilibrée, illustrée par la position des responsables du Haut-Béarn. C'est l'illusion de pouvoir éluder les choix ou la tentative délibérée de les escamoter.

De l'autre côté, on peut s'appuyer sur le principe du « développement durable », compris comme l'exigence d'une articulation concrète entre économie, société et environnement, pour reposer de manière mieux fondée, renouvelée et insistante les questions très réelles, théoriques et pratiques, politiques, scientifiques et techniques, que pose cette articulation. Quel contenu environnemental donne-t-on à la durabilité? Quel contenu social et économique précis attend-on du développement? A quels changements possible, souhaitables, nécessaires, cela correspond-il par rapport à l'orientation actuelle du développement? Si l'on entend ainsi le principe du développement durable, loin d'être escamotées, toutes les difficultés concrètes que nous avons vues sur l'exemple du Haut-Béarn prennent une forme plus vive et plus nette. Dans cette optique, le développement durable est un appel à préciser notre vision concrète de l'environnement, de la société, de l'économie du pays de l'ours à l'avenir. Il nous invite à puiser dans sa légitimité sociale et politique les forces qui permettraient d'effectuer les difficiles changements nécessaires.

Echappatoire, ou principe d'évaluation critique? En plébiscitant le mot d'ordre « développement durable » au sommet de la terre de Rio en 1992, les responsables politiques du monde entier ont placé cette ambiguïté fondamentale, cette union de deux potentialités opposées, au centre de la dynamique qui nous acheminera peut-être vers une prise en charge de nos responsabilités sur les systèmes écologiques.

La conservation de la biodiversité, elle aussi affichée comme une priorité mondiale à la suite de la conférence de Rio, illustre très bien les enjeux du développement durable. Elle est



définie par la Convention Biodiversité de la manière suivante. « La « diversité biologique » signifie la variabilité au sein des organismes vivants, quelle qu'en soit la source; elle inclut, entre autres, les écosystèmes terrestres, les écosystèmes marins et les autres écosystèmes aquatiques, et les écosystèmes dont ils font parties; elle comprend la diversité au sein des espèces, entre espèces, et entre écosystèmes. » (Convention Biodiversité, article 2 (terminologie), trad. de l'auteur).

Le problème de l'ours des Pyrénées est donc un exemple typique de problème de biodiversité. Il comporte un enjeu de diversité entre espèces : l'ours brun continuera-t-il à faire partie de la faune française, du fonctionnement des écosystèmes montagnards des Pyrénées? Il pose des questions de biodiversité au sein de l'espèce : peut-on conserver (au moins en partie) les traits génétiques qui caractérisent l'ours des Pyrénées au sein de l'espèce « ours brun »? On y retrouve enfin posé avec force le problème du lien entre la conservation de cette diversité génétique et celle des écosystèmes et des conditions d'habitat qui permettent son existence durable dans les Pyrénées.

Le souci global de la biodiversité nous renvoie localement à des enjeux concrets : des ours, des forêts sans dérangement, des ressources alimentaires... Parce qu'elle concerne des enjeux biologiques tangibles, la biodiversité pose directement la question du contenu environnemental du développement durable. Si la présence durable d'une population libre et auto-reproductrice d'ours fait partie du projet de développement durable des vallées Béarnaises, alors il faut pouvoir répondre à des questions précises. Combien d'ours vise-t-on? De quel origine? Sur quelle dynamique de population table-t-on? Dans quel habitat? Avec quels modes de gestion des écosystèmes concernés?

## **Les objectifs de conservation, référence majeure... et élément discutable de la gestion environnementale**

C'est pour cette raison que toute l'analyse que nous avons proposée plus haut du problème de l'ours s'est construite autour d'un repère central - la finalité de conserver l'ours dans les Pyrénées. Ce n'est pas que nous nous attachions à défendre cet objectif. Nous ne sommes ni militant, ni législateur, mais analyste de la gestion environnementale. Notre réflexion porte sur les moyens qui permettent d'atteindre ce but, s'il est retenu. Notre tâche consiste donc surtout, partant de la conservation de l'ours comme hypothèse et/ou finalité pratique, - à réfléchir aux conditions (biologiques, sociales, économiques, etc.) à remplir et aux voies d'action possibles pour y parvenir. Pour l'analyse et l'évaluation des actions passées et présentes, pour toute réflexion tournée vers l'action et l'avenir du territoire, cette référence à l'objectif de conservation de l'ours est centrale.

Jusqu'ici, nous l'avons délibérément présenté sous un angle simple. Nous avons aussi maintenu de manière assez rigide la séparation entre cet objectif et les « moyens » (ou conditions) nécessaires pour l'atteindre. Nous entendions ainsi bien faire ressortir les grandes lignes de l'analyse et de l'évaluation de la gestion de l'ours du Béarn. Ceci fait, il nous faut maintenant revenir à une approche plus précise, qui mette en discussion le contenu, le statut, et la faisabilité de l'objectif de conservation de l'ours.

### *Contenu et enjeux de l'objectif de conservation de l'ours*

Il faut commencer par constater que cet objectif est porteur de visées à la fois plus larges et aussi plus hétérogènes que la seule survie d'un noyau de population d'ours dans le Haut-Béarn. Les nombreux travaux de biologie de la conservation consacrés à la protection des espèces proposent sur ce point des concepts éclairants.

Certes, l'ours est d'abord une « espèce cible », c'est à dire un objectif de conservation suffisamment autonome et significatif pour constituer l'objectif central d'un programme de conservation. C'est l'angle de vue que nous avons adopté implicitement jusqu'ici.

Mais l'ours est également une « espèce indicatrice ». L'évolution de sa population est le reflet des changements qui interviennent dans son territoire. L'ours est un indicateur intéressant parce que les changements auxquels il est sensible ont une grande importance pour d'autres espèces qui constituent elles aussi un enjeu environnemental. Les processus de fragmentation de l'habitat, d'augmentation de la pression de dérangement, affectent aussi, par exemple, la population de grands tétras, un oiseau emblématique de la faune de montagne. Comme l'ours, il est en fort déclin dans le Haut-Béarn. L'évolution de l'ours reflète aussi celle de la capacité de la société béarnaise à gérer de manière durable sa faune sauvage. L'ours n'est pas le seul à pâtir des impacts de la chasse ou du braconnage. L'isard (le chamois des Pyrénées) aussi - bien qu'il soit une espèce bien moins sensible, a été quasiment éradiqué en dehors du Parc National et des Réserves Naturelles. La restauration de ses populations n'a commencé que depuis peu d'années. Les difficultés rencontrées en matière d'ours donnent aussi à penser - et c'est là un euphémisme - que la société locale n'est pas mûre pour l'arrivée du loup, que l'expansion de sa population espagnole met pourtant aujourd'hui aux portes du Béarn. La desserte par routes et pistes, l'évolution de l'exploitation forestière, ont aussi des impacts notables sur le paysage. Il suffit de remonter la vallée d'Aspe ou d'Ossau pour voir à quel point certaines pistes l'altèrent profondément. Sur le plan des loisirs en montagne, de la perception esthétique et culturelle de celle-ci, randonner sur des pistes, en étant croisé de temps à autre par des motos de trial ou des camionnettes, ne ressemble pas vraiment à la marche sur des sentiers dans des zones à la fois tranquilles et restées à l'écart de la banalisation visuelle qui accompagne la desserte carrossable.

Toutefois, comme espèce indicatrice, l'ours possède un défaut important. A cause de leur longue durée de vie, des individus peuvent persister pendant des années alors même que l'habitat et les bases démographiques nécessaires à la conservation locale de l'espèce sont tombés en-dessous du minimum requis. Peut-être les quelques ours qui restent aujourd'hui sont-ils dans cette situation de « KO debout ». Il faut en tenir compte dans la définition des objectifs de la gestion de l'ours et de son habitat, et constater qu'il s'agit autant d'un problème de restauration écologique (remise en état d'habitat et renforcement de population) que de stabilisation de l'état de l'habitat ou, a fortiori, de simple ralentissement de la dégradation de celui-ci.

A l'enjeu de l'ours, privilégié à cause de son importance propre et de sa lisibilité, est donc associé tout un complexe d'objectifs environnementaux. Sur le plan de la pratique de la conservation, on peut alors considérer l'ours comme une « espèce parapluie » : si les conditions biologiques de conservation de l'ours (espèce très sensible) sont remplies, alors on aura aussi atteint, a fortiori, tout un ensemble d'autres buts environnementaux. A l'inverse si l'ours disparaît, ce sont d'autres qualités environnementales, aujourd'hui considérées comme acquises, qui seront à leur tour menacées.

Les notions d'espèce « indicatrice », ou « parapluie », expriment essentiellement une analyse biologique et technique des enjeux de conservation. Celle-ci appelle une réflexion analogue sur le plan de la construction sociale des objectifs de conservation. L'ours apparaît alors comme une « espèce symbole », « qui matérialise [les] valeurs fondatrices du groupe social sous une forme sensible, communément comprise comme étant le garant de ces valeurs et de l'existence même du groupe » (Mauz, 1997, p.10). Comme I. Mauz le montre bien dans son travail sur le bouquetin et le chamois dans les Alpes, divers groupes sociaux peuvent investir symboliquement sur une espèce sans pour autant en avoir la même perception. S'agissant du bouquetin et du chamois, les investissements des chasseurs et ceux des protec

teurs de la nature s'articulent dans le cadre d'une coalition au sein de laquelle ils divergent et se renforcent en même temps, pour structurer une protection négociée de la montagne. Sur le plan de l'action de conservation, une telle espèce devient alors l'espèce « porte-drapeau » (*flagship species*) qui permet d'entraîner le débat et l'intérêt du public sur un complexe d'enjeux qui sans elle resteraient perçus comme diffus, ou trop complexes. Mais dans d'autres cas, les investissements symboliques des différents groupes sociaux s'opposent de manière frontale. L'espèce concernée peut alors devenir aussi le symbole de l'affrontement de valeurs entre les acteurs et de leurs luttes de pouvoir. Le cas de l'ours des Pyrénées en fournit - du moins jusqu'ici - une illustration riche et complexe.

Toujours sur le plan social, la conservation de l'ours n'est pas forcément un but en soi, même pour les personnes et les groupes qui y adhèrent réellement. Elle peut très bien être un moyen en vue d'une fin plus importante à leurs yeux : le développement de l'écotourisme, la promotion de l'image du Haut-Béarn ou, comme on vient de l'évoquer, un garde-fou contre la dégradation des paysages. Sur ce registre utilitaire, comme sur le plan symbolique, les réseaux de personnes et d'acteurs qui oeuvrent pour la conservation de l'ours ne constituent nullement un groupe monolithique dans ses intérêts et perception, mais une coalition à la dynamique complexe.

### *Statut et légitimité de l'objectif de conservation*

Au-delà du contenu précis qu'on lui donne (on y reviendra un peu plus bas), il faut aussi s'interroger sur le statut et la légitimité que possède l'objectif de conserver l'ours. Cette question est centrale pour comprendre les attermoissements, les blocages, le double langage, qui sont à la racine de la situation actuelle de l'ours dans le Haut-Béarn. Pour l'aborder, il faut distinguer les différents champs où la conservation de l'ours enracine son statut.

D'un point de vue juridique, l'ours est protégé par la loi de 1976. La France est engagée aussi, par la convention de Berne. La conservation de l'ours possède donc le statut d'un ob

jectif officiel qui s'impose à l'action publique et privée au terme d'une procédure démocratique. Mais il faut beaucoup d'optimisme, de concentration sur la seule discipline juridique, ou d'esprit normatif, pour considérer que l'on puisse arrêter là la discussion. Toute l'histoire de l'ours des Pyrénées témoigne de la portée réelle, mais aussi des limites de cette dimension juridique.

Elle se heurte d'emblée, sur le plan des attentes sociales, aux oppositions profondes qui divisent la société sur la question de l'ours. Elles sont tout à fait sensibles au niveau national. Il suffit de parler de cette question autour de soi pour constater que l'idée de conserver l'ours est jugée absurde et incongrue par les uns, fondamentale par les autres. Localement, il est facile de constater que les divisions ne sont pas moins profondes sur cette question, même s'il n'existe pas d'étude sur les opinions et attentes des béarnais à ce sujet. Si « l'audit patrimonial » de 1991 minimise ce problème, quiconque a discuté avec les habitants de la zone concernée ou lu la presse locale, a pu recueillir des avis absolument divergents. Trois pôles sont en présence : ceux qui veulent en finir avec l'ours, dont la présence contraind leurs projet de développement; ceux qui sont au contraire partisans de la protection de l'ours, qu'ils soient d'ailleurs critiques ou non sur le mode de développement; enfin ceux qui trouvent que la polémique sur l'ours occupe trop de place et que l'on ferait mieux de s'occuper d'autres problèmes. Il est clair de plus que nombre de béarnais sont ambivalents, tiraillés d'un côté entre leur attachement à la présence de l'ours qui fait partie de leur culture et de leur histoire personnelle, et de l'autre côté les actions et les institutions dans lesquelles ils sont engagés et qui de fait rendent cette présence presque impossible. Mais la présence ou la fréquence de ces ambivalences ne suppriment ni l'opposition profonde sur les objectifs en matière d'ours, ni ses conséquences sur la conduite de l'action.

Le traitement politico-administratif du dossier renforce la confusion. S'appuyant sur l'audit de 1991, la démarche enclenchée par l'IPHB a fait comprendre à la plupart des respon

sables valléens que, quelle que soit leur position, ils avaient intérêt à faire comme s'ils adhéraient à l'objectif de la conservation. D'un point de vue pratique et financier, ils y trouvent en effet plus d'avantages (la tranquillité, les financements, etc.) que d'inconvénients (le risque modéré qu'un jour il faille en venir à prendre pour la conservation de l'ours des mesures significatives qui pourraient les gêner). D'un point de vue politique, cette position permet de nourrir la stratégie centriste, analysée plus haut, du président de l'IPHB. Pour les responsables politiques et pour l'administration, la diffusion de cette position officielle permet à la fois d'éloigner le spectre des affrontements du début des années 1990, et d'ouvrir un espace de négociation ambigu, où la conservation de l'ours n'est plus un but à atteindre, mais un thème d'animation politique, administrative et financière des vallées.

Ce consensus de façade n'entame guère la persistance des oppositions. Par contre, il rend leur lecture difficile et surtout, il bloque le débat social local sur l'ours. Puisque par hypothèse tout le monde est censé être d'accord, il n'y a plus d'espace pour discuter des divergences de valeurs et de buts. Les blocages sur l'objectif de conservation se transforment alors en une polémique chronique sur les moyens. Elle enlise l'action, ou conduit à entériner des solutions non viables. Elle fournit donc aux groupes opposés à la conservation de l'ours un moyen d'atteindre leur objectif sans l'annoncer. Lorsqu'en revanche des groupes favorables à la conservation expriment leur désaccord avec la ligne d'(in)action en vigueur, leur intervention est réinterprétée en termes tactiques et politiques : ils n'exprimeraient pas une attente ou une opinion, mais seraient mus par le seul désir de saboter le consensus. Dans ces conditions, un travail en profondeur pour aller vers une prise en charge commune des responsabilités en matière d'ours est très difficile.

Sur la plan technico-économique, on a vu que la conservation de l'ours était ressentie avant tout comme une contrainte par les acteurs des filières agricole, forestière, cynégétique. Pour eux, l'enjeu est de négocier au mieux certaines adaptations - au mieux, c'est-à-dire en

obtenant que les changements restent mineurs et soient accompagnés d'aides financières significatives. Or les changements nécessaires pour l'ours des Pyrénées, vu leur nature et leur ampleur, ne sont possibles que si cet objectif de conservation est intégré dans les objectifs fondateurs des différentes filières, si elles deviennent : développement-agricole-avec-ours, aménagement-forestier-avec-ours, développement-cynégétique-avec-ours. Or on a vu plus haut qu'en dehors de son affichage sur le plan politico-administratif, l'objectif ours n'est pas réellement intégré par les acteurs des filières. Ce sont pourtant eux qui, à la fois par leur action quotidienne sur le terrain et par leur domination écrasante dans le dispositif institutionnel de gestion, ont de fait le plus grand pouvoir et la plus grande responsabilité dans la poursuite de cet objectif, dans le succès ou l'échec de la conservation.

Enfin, parce qu'elle est si souvent fondamentale dans les dossiers d'environnement, il faut ici évoquer pour mémoire l'intervention des scientifiques dans la légitimation de l'objectif de conservation de l'ours. A cause de son évidence symbolique et sociale, celui-ci cherche bien moins que d'autres enjeux de biodiversité à puiser une légitimité dans l'intervention des experts en biologie ou en écologie. D'ailleurs, au regard des critères biologiques majeurs en matière de conservation des espèces, l'ours brun ne constitue pas une priorité. Au niveau mondial, l'espèce n'est pas menacée et ses effectifs sont importants. C'est plutôt pour ce qui concerne la qualification précise de l'objectif, pour réfléchir aux moyens à mettre en oeuvre et à sa faisabilité, que l'intervention des scientifiques et les débats entre eux sont déterminants.

Au total, le statut et la légitimité de l'« objectif ours » sont très différents selon le plan sur lequel on se place. Cet objectif est clairement posé sur le plan juridique, il divise profondément la société, les acteurs technico-économique y sont essentiellement opposés et les acteurs politico-administratifs le traitent avec beaucoup d'ambiguïté. Ce constat rend compte d'une bonne partie de l'imbroglio de blocages et de contradictions qui marque le traitement



du problème de l'ours. Il suggère une double condition nécessaire pour en sortir : un véritable débat social sur le bien-fondé de l'objectif de conservation de l'ours et sur les objectifs assignés au développement des différentes filières.

#### *Faisabilité de l'objectif de conservation de l'ours*

Outre son contenu et son statut, la discussion sur l'objectif de protection de l'ours doit porter sur sa faisabilité. S'agit-il d'un objectif minimal ou au contraire d'une entreprise majeure, presque hors de portée, ou même inconcevable dans le contexte d'un territoire montagnard rural moderne? Cette question est centrale à la fois pour savoir s'il vaut la peine de s'engager dans la conservation de l'ours et pour évaluer les résultats obtenus par l'action en faveur de l'ours. Trois approches peuvent contribuer à y répondre.

#### L'utilisation de références étrangères

La première consiste à chercher des références en d'autres lieux où le problème de l'ours a pu être traité avec succès. Ces références sont nombreuses et font l'objet d'échanges scientifiques réguliers entre les spécialistes de la conservation de l'ours, par exemple dans le cadre des colloques scientifiques régulièrement organisés par l'*International Bear Association*. On a évoqué plus haut le cas des Pyrénées Centrales et celui du Parc National des Abruzzes ; on aurait pu invoquer aussi les exemples d'anciens pays de l'Est, de l'Autriche, ou de l'Espagne.

Ces exemples montrent à la fois les difficultés importantes associées à la conservation de l'ours et la faisabilité de celle-ci. Aucune des situations nationales - ou locales - n'est semblable à une autre. Leur diversité est même frappante, mais on y retrouve presque toujours certains éléments fondamentaux comme le problème de la desserte routière, les conflits avec les éleveurs, avec les chasseurs, la crainte du risque sur les personnes, etc.). Deux attitudes sont alors possibles.

D'un côté, on peut s'appuyer sur la richesse de ces références pour analyser et comparer les expériences. On peut alors en tirer les enseignements et constituer peu à peu un corpus de connaissances et de savoir-faire. C'est ce que font les réseaux internationaux de spécialistes de l'ours, réunis au sein de l'*International Bear Association*, ou du « groupe de spécialistes ours » de l'UICN. Ils publient des documents sur les problèmes de faisabilité et les conditions de réussite des projets ours, et constituent aussi un réseau humain d'apprentissage et de compétence.

D'un autre côté, on peut prendre argument de la diversité des situations pour rejeter toute référence aux expériences extérieures. C'est l'attitude qui domine au sein de l'IPHB. Chaque exemple cité est récusé au nom de différences réelles ou imaginées avec le cas du Béarn. Cette position s'appuie notamment sur le travail d'Henry Ollagon, pour qui « la gestion d'une population d'ours par toute une société développée, organisée de façon démocratique, n'a guère de référence. Assez loin des conditions naturelles où elle pourrait s'auto-reproduire, telles que peut les reconnaître la science, cette gestion est d'abord un engagement humain, une responsabilité, une stratégie. Rien n'est moins sûr qu'elle puisse réussir » (Ollagon, 1998, p.20). Est-ce à dire que l'Italie ou l'Autriche ne sont pas démocratiques? Que la Croatie ou la Slovénie ne sont pas développées? Cela signifie-t-il qu'il ne faut accorder qu'un faible crédit scientifique aux travaux des nombreux chercheurs qui étudient la biologie de l'ours dans les situations (de loin les plus fréquentes) où il est en interaction avec les activités humaines? En tout cas, c'est rendre singulièrement difficile l'évaluation de la faisabilité des projets ours dans le Haut-Béarn.

### L'analyse des conditions de succès

Une seconde approche de cette faisabilité consiste à analyser les conditions nécessaires au succès de la conservation, à envisager divers types de plan d'action, puis sur cette base à mettre en regard d'un côté l'objectif ours et de l'autre les efforts à faire pour l'atteindre. La

question de la faisabilité se pose alors dans les termes suivants : qui est prêt à aller jusqu'ou pour conserver les ours? C'est ce type de démarche que nous avons esquissée au chapitre 2. Bien sûr, il serait utile de pousser la réflexion plus loin par de nouveaux travaux et débats sur les alternatives technico-économiques et organisationnelles en matière de développement. Combien coûteraient les alternatives à la desserte par piste, comme le muletage? Quels seraient leurs avantages ou leurs inconvénients sur le plan social (emploi, organisation du travail)? Quelles sont les différentes options possibles d'aménagement pour chaque forêt de la zone à ours, et comment se comparent-elles sur le plan économique? Peut-on concevoir un autre mode d'organisation de la chasse, et quels en seraient les inconvénients et avantages par rapport à l'actuel? Mais on a vu qu'en cherchant à répondre à ces questions, on se heurte à deux obstacles importants. D'une part, les acteurs des filières concernées, loin de présenter leur expertise technico-économique sous forme de choix alternatifs, centrent leur analyse autour d'une solution unique : celle qui leur paraît à eux-mêmes préférable, que ce soit pour des raisons techniques, économiques, ou autres. D'autre part, le système de discussion mis en place par l'IPHB n'ouvre à la discussion sur les choix de développement qu'un espace restreint. Au conseil de gestion patrimoniale, on négocie pied à pied sur des modalités de réalisation de pistes (carrossables, ou pour mini-tracteurs?) ou sur des systèmes d'effarouchement des ours (clôtures, ou dispositif électronique?). Par contre les changements nécessaires que l'on a évoqués plus haut ne sont pas débattus. Au total, on ne dispose à ce jour que d'informations et de réflexions lacunaires. Rien n'indique que les changements nécessaires à la protection de l'ours soient plus importants (techniquement, économiquement et financièrement) que les moyens considérables injectés aujourd'hui dans les aménagements « classiques » qui posent problème du point de vue environnemental. Encore faudrait-il pouvoir aller plus loin dans ce débat, avec des données précises et argumentées et un forum de discussion ouvert. Sans cela, et c'est ce que l'on observe aujourd'hui, la discussion sur la fai

sabilité des changements ne parvient pas à se démarquer du débat sur leur opportunité. Ceux qui s'y opposent proclament la conservation de l'habitat de l'ours impossible ou trop coûteuse, et jugent inutile de mobiliser des moyens pour s'en assurer.

### La mise en évidence des objectifs par défaut

En complément de la recherche de références étrangères et de l'analyse des conditions de réussite, on peut aborder le problème des objectifs et de leur faisabilité par une troisième démarche, plus indirecte. Elle est particulièrement utile lorsqu'il existe à la fois de fortes divergences plus ou moins voilées sur le but à poursuivre, et une certaine carence des données sur les alternatives. Elle consiste à mettre en évidence les « buts par défauts » qui sont implicitement contenus dans les solutions de développement, dans les projets d'aménagement, dans les programmes d'équipement qui sont aujourd'hui en cours ou envisagés. Si les protagonistes ne sont pas en situation de discuter l'état du territoire qu'ils souhaitent à long terme, ils peuvent au moins se prononcer sur celui où conduisent les décisions en cours. C'est l'exercice que nous avons tenté en construisant les scénarios de la fin du chapitre 2. C'était aussi l'un des objectifs assignés à l'étude AScA-Servheen de 1995. On a vu comment l'IPHB s'est alors opposée à une démarche qui mette clairement en relation les « objectifs ours » et les choix d'aménagement. Et pourtant, cette mise en relation est le seul repère possible pour guider et pour juger l'action qui conduit à une prise en charge commune de l'ours et de son habitat.

Au total, la réticence des acteurs qui dominent aujourd'hui l'IPHB est forte vis-à-vis de toutes les démarches qui permettraient de préciser les problèmes de faisabilité liés à la conservation de l'ours, que ce soient les références étrangères, les alternatives techniques ou les impacts des actions envisagées aujourd'hui. Pour sortir du flou, il faudrait un débat social plus ouvert à la fois sur les objectifs de conservation et sur les choix de développement au sein des principales filières.

Au final, l'objectif de conservation de l'ours intègre donc de multiples aspects de la gestion de l'environnement et du territoire dans le Haut-Béarn. Dans ces conditions le même programme d'action proposé pour l'ours peut ou non convenir selon le niveau d'objectifs que l'on se fixe, selon les intérêts annexes que l'on associe à l'objectif de conservation (par exemple selon que l'on intègre ou non un souci de paysage), selon la manière dont on spécifie l'objectif. Ainsi, ce n'est pas du tout la même chose de viser une population d'une trentaine d'ours en Béarn, interconnectée avec des populations en Pyrénées Centrales ou en Espagne, disposant d'assez vastes zones protégées des dérangements excessifs, ou au contraire d'avoir comme but une demi-douzaine d'ours plus ou moins isolés, survivant dans quelques îlots forestiers épargnés par le réseau de pistes, dont chacun est géré individuellement grâce à un collier-émetteur, et où les rares naissances sont l'objet de demandes supplémentaires de crédit et d'une campagne de relations publiques.

Même s'il importe de distinguer le débat entre acteurs sur les buts poursuivis et celui sur les moyens à mettre en oeuvre, les deux n'en sont pas moins intimement liés. Les objectifs se rediscutent à mesure qu'évolue la situation de gestion et ce sont maintenant les conditions de cette discussion que nous allons examiner.

### **D'une relation « revendication-résistance » à une relation « offre-demande »?**

Le traitement du dossier de l'ours depuis les années 1950 illustre parfaitement la coexistence, l'alternance, la concurrence, entre d'un côté les stratégies environnementales reposant sur la pression (militante, réglementaire, politique, etc.) et de l'autre celles reposant sur la conciliation (que ce soit par des procédures administratives pour la recherche de compromis techniques, ou par l'organisation de forums divers entre les acteurs socio-politiques). Pour nous, stratégie de pression et recherche de la concertation sont liées dans une dialectique complexe qui constitue le ressort central de l'émergence d'une prise en charge de l'environnement (Mermet 1992).

### *De la résistance à la récupération*

Mais la dynamique et les enjeux d'ensemble de cette relation ne sont pas toujours perçus. Et c'est ainsi que certains plaident toujours pour plus de pression, alors que d'autres voient dans la conciliation la seule voie d'avenir. Selon les périodes, l'un ou l'autre des deux pôles domine dans les esprits. Depuis l'épisode de conflit aigu de 1990-91, la recherche du consensus exerce dans le Haut-Béarn une hégémonie concrétisée par le règne de l'IPHB. Elle ne répond pas seulement aux rythmes propres des relations entre les acteurs de ce dossier, mais se trouve aussi en phase avec l'évolution des idées et des rapports de force au plan national et international, en ces années de quête du « développement durable ».

Dans la période charnière de 1991-94, on a vu les acteurs des filières économiques et les élus locaux qui résistaient de manière très vive aux mesures prises en faveur de l'ours changer progressivement de camp et reprendre à leur propre compte certaines actions de protection. Ce passage peut être interprété de deux façons opposées.

### *Un processus de réaction anti-environnementale*

D'un côté, on peut considérer que ces responsables restent déterminés à s'opposer à la protection de l'ours et de son habitat mais adoptent de nouvelles formes d'action et d'expression. Ce qui est en jeu alors, c'est un processus de réaction anti-environnementale. Face à l'émergence d'une pression de la société en faveur de la protection de l'ours, les acteurs dont celle-ci dessert les intérêts ou contredit les conceptions organisent une résistance active ou passive. En s'appuyant sur de multiples exemples, Andrew Rowell dresse un tableau de synthèse sur les mouvements de réaction anti-environnementale dans le monde, et sur les méthodes utilisées par les acteurs qui combattent la protection de l'environnement (Rowell, 1996). On y retrouve de nombreux traits de la situation Haut-Béarnaise, et notamment le passage de la résistance frontale à la récupération.

Du côté de la résistance, les réactions les plus spectaculaires dans le Béarn sont les menaces adressées aux experts et à certains responsables dans les années 1980 et au début des années 1990. Elles ne peuvent être considérées comme des aberrations isolées. En effet, lors du procès de leurs auteurs, identifiés par la gendarmerie, des élus sont venus apporter leur soutien aux accusés. Ces actions sont aussi la conséquence de prises de position collectives qui, de manière au moins implicite, encouragent à des formes de violence. On retrouve dans ces actions la même logique que dans les mouvements Nord-Américains contre la conservation des écosystèmes forestiers, même si heureusement elles n'ont pas atteint le même degré de systématisme et d'ampleur.

On y retrouve aussi un effort systématique pour récuser les constats scientifiques et déconsidérer les experts. C'est ainsi que, jusqu'en 1995, de nombreux acteurs locaux réticents à la protection de l'ours refusaient d'admettre la gravité de la situation, alors que les scientifiques avaient fourni depuis plus de dix ans des données précises sur le nombre d'ours restants, leurs besoins et les conditions de leur survie.

Les années 1990 verront ce type de résistance frontale complétée et partiellement remplacée par ce que Rowell appelle des stratégies de « subversion du mouvement environnemental ». A partir de nombreux exemples, comme les mouvements ruraux de lutte contre la protection de la nature aux Etats-Unis, il en résume ainsi les grandes lignes. D'abord, les opposants à la conservation consultent des firmes de relations publiques spécialisées qui vont les aider à sortir de leur position d'opposition trop fruste. Elles élaborent pour eux un discours qui conforte leur position tout en étant « environnementalement correct ». Dès lors, ils se proclament eux-mêmes les « vrais protecteurs » de l'environnement. Ils créent dans ce but des organisations spécifiques (associations, fondations, etc.) qu'ils contrôlent et qui portent un nom très environnemental.

A partir de là, leur stratégie s'organise autour d'un discours en trois volets. Il commence par installer les populations locales dans la position de victimes et les protecteurs de l'environnement en position de persécuteurs, faisant porter à ces derniers toute la responsabilité des problèmes sociaux et économiques rencontrés par les populations rurales. Ensuite, il propose un concept « nouveau » de gestion des ressources. Aux Etats-Unis, par exemple, le « partage » (*share*), qui consiste à partager les espaces protégés avec les acteurs qui veulent les exploiter économiquement, ou l'utilisation rationnelle (*wise use*), qui revient à ne pas laisser des ressources économiques se perdre pour des motifs de protection. Ces concepts sont affichés comme « éclairés » dans la mesure où ils reposent sur un principe auquel il est difficile de s'opposer, et « équilibrés » en ce sens qu'ils considèrent la poursuite de la dégradation de l'écosystème à un rythme raisonnable comme le bon compromis entre ceux qui veulent stabiliser la situation de conservation et ceux qui veulent continuer à exploiter ou transformer les écosystèmes concernés. Sur cette base enfin, les partisans d'une politique claire de conservation, qui rend compte de ses résultats, sont présentés comme des extrémistes auxquels on attribue souvent des visées cachées, marxistes ou mondialistes par exemple.

On retrouve sans peine les éléments de ce schéma dans l'évolution de la situation de l'ours dans le Béarn à partir de 1990. La création du « comité intervalléen pour la sauvegarde de l'ours et de la faune pyrénéenne dans leur environnement », affichant sa raison d'être : « c'est à la fois pour réagir à l'action excessive des « protecteurs de la nature » et pour répondre au besoin de « gestion intégrée » de la zone à ours » (Fabre, 1990, p.5). Henry Ollagnon comme intervenant extérieur aidant les « réticents » locaux à monter l'IPHB autour du concept de « gestion patrimoniale ». Les valléens posant comme victimes : « ... il est vrai que l'ours a fait beaucoup souffrir les vallées » (Ollagnon, 1996, p.34); ou encore « ...La protection de l'ours a été pendant de nombreuses années un facteur de blocage du développement des vallées » (Ollagnon, 1998, p.6). Les responsables environnementaux relégués au rôle



d'urbains ignares et extrémistes, masquant sous leur discours écologique leur vrai but : rétablir le centralisme « parisien » ou « bruxellois ». Le compromis du pacte d'objectif - quelques ours contre la poursuite du programme de pistes - présenté comme une solution « équilibrée ». Jean Lassalle, reprenant ces différents éléments, résume ainsi la période 1990-94 : « ... la Charte [...] mettait fin à la longue et difficile bataille qu'il nous a fallu livrer pour faire face à la vaste entreprise de confiscation de nos territoires et desserrer l'étreinte d'une mise en accusation violente sous prétexte que nous abritions encore chez nous les derniers ours des Pyrénées [...] contre toute attente, nous habitants d'un petit pays accroché à la montagne, nous l'avons emporté face à des forces qui nous étaient mille fois supérieures : l'Etat et l'administration centrale, les lobbies ont du plier [...] le groupe ours, véritable réseau parallèle, a été démantelé » (Lassalle, 1998).

Si l'on considère ainsi l'IPHB comme une nouvelle forme de résistance à l'action en faveur de l'ours, on peut la créditer d'une efficacité certaine dans l'étouffement des voix critiques, dans l'atténuation des mesures de protection en matière de chasse, dans la continuation du programme de dessertes pastorales et forestières.

*... ou bien une forme légitime d'intégration de l'environnement?*

Mais à l'inverse, cette récupération peut aussi être interprétée comme une forme légitime d'intégration des préoccupations en matière d'ours par les acteurs du développement. On peut constater ainsi que l'IPHB a pris à son compte une partie du travail de sensibilisation, c'est-à-dire des efforts pour faire adhérer la société à l'objectif ours. A la suite de l'audit AScA, on a pu observer aussi une réhabilitation des experts locaux, dont quelques-uns participent au travail de l'Institution. Les interminables réunions du conseil de gestion patrimoniale représentent également, pour les associations qui y participent, un certain progrès par rapport à la situation antérieure où il leur était très difficile aussi bien de faire écouter leur points de vue aux acteurs des filières économiques, que d'obtenir des informations sur les projets de ces

derniers. Enfin, si l'IPHB n'a pas permis que changent des orientations de développement globalement défavorables à l'ours, elle a présidé à certaines précautions dans leur conduite : programme de pistes ralenti par la lourdeur de la concertation, modalités de réalisations des pistes parfois modifiées après négociation, nombreuses adaptations locales de la conduite de l'exploitation forestière, etc. Ces avancées partielles sont d'autant mieux ressenties localement qu'à la lumière de la situation antérieure catastrophique, elles apparaissent comme un réel progrès.

Nouvelle forme de réaction anti-environnementale, ou début d'intégration? Les deux lectures de la récupération des thèmes environnementaux par les acteurs du développement sont possibles. Lorsqu'au cours d'un récent débat télévisé, le représentant d'une profession agricole qui a nié ou minimisé pendant 15 ans ses responsabilités en matière de pollution déclare : « nous n'avons pas attendu les écologistes pour nous soucier de pollution », cette affirmation surprenante au vu des faits marque à la fois un échec et une victoire partiels des dits écologistes. Mais on ne peut pas en rester au constat que toute stratégie de réticence comporte une part d'intégration et toute intégration, sa part de réticence. En effet, si ces deux pôles sont presque toujours présents, ils peuvent l'être dans des proportions très différentes. Dans certains cas, leur cohabitation est le prélude à une réelle gestion intégrée, dans d'autres, seulement une nouvelle étape dans la dégradation de l'écosystème considéré. Comment distinguer entre ces deux types de situations? Comment faire la part de la résistance et celle de l'intégration? Comment apprécier les perspectives offertes par l'IPHB?

En tout cas, la réponse à ces questions ne se ramène pas à la simple expression d'un jugement partial. Certes, la double lecture possible de la récupération des thèmes environnementaux fait écho à la dialectique entre pressions-concessions qui préside au processus de prise en charge de l'environnement par la société. Mais cela ne condamne pas à ce que toute lecture ne soit que l'expression ou bien du point de vue des groupes de pression favorables à

l'ours (qui verraient nécessairement la récupération comme résistance) ou bien des groupes réticents au changement (qui la présenteraient nécessairement comme intégration significative).

Pour répondre à cette question, il faut au contraire adopter un point de vue plus large qui permette d'apprécier la situation au regard de l'ensemble du processus de pression-intégration. Pour cela, deux séries de repères sont simultanément disponibles. Les premiers portent sur la clarté des objectifs affichés, et l'efficacité des mesures prises pour les atteindre. On a vu plus haut comment nous avons travaillé à les établir dans le cas de l'ours. La deuxième série de repères peut se construire en analysant la nature et la qualité du processus d'interaction entre les acteurs concernés. Dans la suite de ce chapitre, c'est sous ce deuxième angle que nous allons examiner le système de gestion de l'ours qui s'est mis en place dans le Haut-Béarn.

#### *De la pression à la demande, de la concession à l'offre?*

Pour les fondateurs de l'IPHB, les approches de pression (revendication militante, obligation réglementaire, etc.) ne font qu'aggraver le problème en braquant les protagonistes et en bloquant la négociation. Ils proposent donc de choisir une démarche de négociation, en posant le problème comme celui de la rencontre entre des « demandeurs d'ours » et des « offreurs d'ours ». Ainsi, pour Henry Ollagnon, « ... il y a, de fait, des « offres » et des « demandes de qualité » de population ursine, des « offres » et des « demandes de qualité » d'habitat ursin. [...] Comment vont-elles s'explicitier, se rencontrer, se construire en synergie, conduisant à un « contrat de qualité »...? » (Ollagnon, 1991, p.10).

Cette redéfinition des relations entre acteurs constitue ce que certains psychologues appellent un « recadrage » : en envisageant sous un jour nouveau une situation depuis longtemps bloquée, on espère trouver des solutions inédites pour en sortir. Les revendications des associations de protection de la nature, les obligations imposées par les réglementations environ

nementales, les pressions de l'opinion, etc., tout cela est à considérer comme demandes. Les mesures prises localement pour assurer la survie de l'ours, le territoire géré par l'élevage, la forêt, la chasse, etc., constituent alors une offre. Par rapport aux diverses façons dont la relation entre acteurs était posée jusque là, ce recadrage s'effectue sur deux plans.

D'une part, les notions d'offre et de demande situent le problème sur un registre non conflictuel. Les actions y sont facultatives : l'offreur n'est pas obligé de fournir; le demandeur n'est pas sûr de recevoir. Le dialogue s'y déroule sur un mode amiable : l'offre et la demande ne se heurtent pas, elles se cherchent; elles ne se révoltent pas si elles se manquent et se réjouissent si elles se trouvent. Les liens entre les acteurs ne les y engagent pas au-delà d'un contrat d'échange : l'un fournit un service, rémunéré par l'autre en numéraire ou en nature. Le caractère transactionnel des accords éventuels éloigne la perspective d'un jugement normatif sur la situation : si les offreurs et demandeurs sont satisfaits, tant mieux, s'ils n'ont pu faire affaire, inutile d'aller voir au-delà. Enfin, le choix des termes suggère à la relation un caractère positif, voire convivial : le demandeur reconnaît l'offreur, l'offreur peut gratifier le demandeur. Dans cette situation, il y a à gagner, et pas à perdre : si l'on ne fait pas affaire, le demandeur ira voir ailleurs.

D'autre part la formulation offre/demande spécifique, dans la séquence d'échanges entre les parties prenantes, un point de départ ou, pour reprendre un terme de l'école de Palo Alto, une « ponctuation » (Watzlawick et al., 1977). Après 30 ans de conflits au sujet de l'ours, on ne sait plus « qui a commencé ». Est-ce parce que certains acteurs ne respectent pas leurs obligations vis-à-vis de l'ours que les associations et le Ministère de l'Environnement se sont mobilisées? Est-ce au contraire en faisant pression qu'elles ont créé le problème? Les voir comme « demandeurs d'ours » face à des « offreurs d'ours » « ponctue » la séquence en apportant une réponse sans ambiguïté. Ce sont les « demandeurs d'ours » qui ont « commencé ». Les « offreurs d'ours » peuvent relancer le processus en proposant des actions. Mais en tout

cas dans le cadre de cette relation offre-demande, le fait de « ne pas offrir d'ours » ne peut pas leur être reproché.

Ce recadrage, qui met les partisans de la conservation de l'ours en position de demande, donc de faiblesse, redéfinit le problème à l'avantage des principaux acteurs de l'IPHB qui l'ont proposé. Nous l'utiliserons ici comme fil conducteur de l'analyse des relations entre acteurs pour trois raisons. D'abord, en acceptant de porter la réflexion sur un terrain choisi par l'IPHB, nous espérons faciliter sa participation au débat de fond sur la gestion de l'ours et de son territoire. Ensuite, parce que ce cadre d'analyse reflète bien les conceptions aujourd'hui dominantes de gestion négociée et patrimoniale de l'environnement, il est très utile pour en analyser, sur le cas concret de l'ours, les forces et les faiblesses. Enfin, la formulation en termes d'offre-demande possède l'intérêt de subsumer une multitude de relations différentes pour poser les termes d'une réflexion globale sur la relation entre les acteurs et en proposer une évaluation d'ensemble.

Avant de l'entreprendre, il ne faut cependant pas perdre de vue les limites inhérentes à la synthèse et au « recadrage » psycho-sociologique effectués par l'approche en termes d'offre et de demande. Pour cela on rappellera simplement ici la nature et la diversité des relations en cause. Ainsi on considère respectivement comme demandeurs et offreurs les binômes suivants:

- les adhérents à une association de protection de la nature qui voudraient que certaines pratiques agricoles évoluent, et les agriculteurs qui peuvent les faire évoluer s'ils le veulent,
- l'association qui propose une indemnisation des dégâts d'ours aux bergers, qui en retour s'abstiennent de persécuter celui-ci,
- une autre association qui revendique la conservation d'espaces sauvages en montagne, et les acteurs de l'aménagement qui décident de satisfaire ou non cette revendication,

- l'amateur de paysages qui peste en découvrant son flanc de montagne favori zébré du haut en bas par une piste qui aurait pu s'intégrer mieux dans le paysage, et l'ingénieur qui a dessiné la piste,
- le public, qui attend de l'Office des Forêts que la gestion des forêts publiques réponde à ses (très diverses) attentes,
- le garde-chasse chargé de faire respecter la loi et le chasseur qui décide ou non de s'y conformer,
- la partie de l'électorat intéressé à la conservation de l'ours et les politiques qui peuvent agir pour l'assurer,
- la Commission de Bruxelles qui pose des conditions environnementales à l'attribution de certains crédits et les acteurs de développement qui pourraient les remplir,
- les Etats signataires de la convention de Berne et les acteurs français de la gestion de l'ours, qui pourraient en respecter les termes.

De toutes ces situations, seules les deux premières répondent assez littéralement à la définition d'une relation demande-offre. Considérer le système politique, la mise en oeuvre des lois, les traités internationaux, sous le seul angle de la relation entre une demande et une offre, c'est en évacuer toutes les dimensions de pouvoir, de droit, de responsabilité collective, etc. Il y a là une métaphore éclairante mais dont il ne faut pas perdre de vue les limites.

### ***III.2 La gestion actuelle de l'ours analysée comme une relation demande-offre***

Ces préalables posés, utilisons cependant cette perspective « demande-offre » pour analyser et évaluer le système de gestion de l'ours qui s'est mis en place dans le Haut-Béarn. Pour cela, il faut l'examiner successivement sous trois angles :

- le fonctionnement du (ou des) lieux de rencontre entre offre et demande,

- l'organisation et la présentation de l'offre,
- la construction et l'expression de la demande.

### **L'IPHB en tant que lieu de rencontre offre-demande**

L'analyse de la rencontre entre demandeurs et offreurs d'ours peut se centrer essentiellement sur l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn. Celle-ci s'affiche en effet avant tout comme lieu de rencontre entre les acteurs. Qui plus est, au-delà de sa position dominante dans la gestion des ours du Béarn, elle revendique un monopole de la mise en relation des acteurs. L'Etat joue d'ailleurs le jeu en faisant passer par l'IPHB les relations de tous ses services ou Etablissements Publics avec les acteurs locaux. Les associations qui ne participent pas à l'IPHB sont pratiquement exclues de la concertation. On a vu que les acteurs des filières agriculture et forêt situaient au sein de l'IPHB leurs négociations sur la gestion du territoire val-léen. Enfin les chasseurs, s'ils ne participent plus réellement à l'IPHB, sont avec les « demandeurs d'ours » dans une relation d'affrontement qui ne les pousse pas à rechercher des lieux de relations spécifiques pour négocier avec eux. Bien entendu, le quasi-monopole de l'IPHB comme lieu de la rencontre demande-offre n'empêche pas qu'existent des relations bilatérales entre acteurs - par exemple, la collaboration continue du FIEP avec les bergers et leur association. Mais l'IPHB est en position de s'assurer qu'il n'y ait pratiquement aucune marge de manoeuvre pour conclure en dehors d'elle des accords sur l'ours ou la gestion de son territoire qu'elle désapprouverait.

Qu'attend-on d'un lieu de négociation entre offre et demande? D'abord que les parties prenantes puissent présenter et discuter dans de bonnes conditions leurs points de vue, leurs attentes, leurs propositions. Ensuite, que les transactions conclues soient garanties par des possibilités de recours à un (ou des) intervenant(s) régulateur(s). De plus, il faut que les objets de la transaction puissent être clairement qualifiés, par exemple dans le cadre d'un système de

références techniques. Enfin on attend que les conditions où se déroule l'échange permette un certain équilibre ou une certaine équité dans les termes de l'échange.

Avec ces quatre critères en tête, examinons plus en détail le fonctionnement de l'IPHB.

### *L'IPHB comme lieu de décision politique, de concertation et de participation*

Le dossier de l'ours fait sans conteste partie des thèmes majeurs du débat politique et de l'action publique locale dans les vallées béarnaises. La gestion de l'ours et de son territoire est avant tout le fait de collectivités ou d'organismes publics. La discussion entre « offreurs » et « demandeurs » d'ours se présente donc comme un processus de décision public et politique, comme une multitude de problèmes environnementaux que l'on essaie de résoudre en favorisant l'expression et le rapprochement des points de vue.

L'expérience acquise en cette matière montre l'importance de bien distinguer trois niveaux d'intervention trop souvent confondus. Le premier est celui du débat et de la décision politique, où les intérêts en présence sont pris en charge par les élus, qui rendent compte de leurs choix devant l'électeur. Le second est celui de la participation du public (depuis les auditions publiques jusqu'aux référendums locaux) par laquelle on essaye de recueillir une expression des attentes et des opinions qui vaut avant tout par son caractère direct. Le troisième est celui du pluralisme des groupes d'intérêt, où l'on attend que le rapprochement des points de vue soit obtenu par la négociation entre des représentants des différents intérêts catégoriels ou thématiques en présence.

### L'IPHB comme forum de négociation entre groupes d'intérêts

Nous commencerons ici par la troisième de ces dimensions : c'est en effet celle que l'IPHB met le plus en avant pour revendiquer le caractère innovant de sa démarche, par exemple lorsque Jean Lassalle la présente en ces termes : « Nous avons mis autour de la table l'ensemble des acteurs concernés par le sujet : les élus politiques, les responsables sociopro



fessionnels, l'ensemble des chambres consulaires, les bergers, les éleveurs, les chasseurs, les associations de protection de la nature et l'ensemble des services administratifs de l'Etat, de la Région, du département » (Lettre de *Sol et civilisation*, numéro 5 ). Dans l'organisation de l'IPHB, l'instance de rencontre et de négociation entre les acteurs est le Conseil de Gestion Patrimoniale (CGP). Il est renforcé dans sa tâche par des commissions plus restreintes (agriculture, forêt, etc.) qui préparent les dossiers.

Comme on l'a vu au premier chapitre, ce dispositif de discussion a succédé aux « comités techniques ours » mis en place par l'Etat dans les années 1980, et qui avaient permis un début d'échanges de points de vue entre les acteurs. Le CGP élargit ce dispositif aux maires (invités mais non présents aux « comités techniques ours ») et à différentes organisations ou associations qui n'en faisaient pas partie. Dans ce cadre se développent des échanges entre les acteurs sur les divers enjeux liés à la gestion de l'ours et de son territoire - échanges qui seraient encore plus difficile en l'absence d'un tel lieu de discussion. Dans les précédents chapitres, on a vu qu'ils ont permis de continuer l'évolution progressive vers une prise en charge partielle des problèmes liés à l'ours dans les différentes filières (en particulier la forêt et l'élevage). On a relevé aussi les limites de ces résultats concrets au regard des enjeux de la conservation de l'ours. Elles sont à rapprocher des critiques que l'on peut maintenant adresser à l'IPHB en tant que forum de négociation pluri-acteurs.

La première est évidemment le déséquilibre majeur qui prévaut au sein du CGP, et aux disparités de statut accordées aux différents participants. Sur 22 membres ayant le droit de vote seuls 2 - à savoir les associations de protection de la nature, l'une spécialisée sur l'ours et sise localement (le FIEP) et l'autre régionale (SEPANSO) - représentent la « demande » d'ours. Quant aux services de l'Etat, ils n'ont pas droit de vote. D'ailleurs dans le collège des personnalités qualifiées où ils siègent, la « demande » d'ours n'est représentée que par un représentant de la DIREN, placé comme on l'a vu plus haut en position de faiblesse par

l'organisation interne de l'Etat. Dans ces conditions, on peut difficilement parler d'une quelconque symétrie, même de forme, entre d'un côté « demandeurs » et de l'autre « offreurs ». Il y a, par exemple, 6 représentants rien que pour la filière élevage. Cette dissymétrie était présente, d'ailleurs, dès la rédaction de la Charte, à laquelle on a vu que les associations de protection de la nature n'avaient pas participé.

Dans ce dispositif, on peut notamment se demander qui représente vraiment les nombreux « demandeurs d'ours » extérieurs à la région? Pas vraiment la DIREN, puisque les arbitrages agriculture-forêt-environnement au sein de l'Etat sont déjà pris avant la participation au CGP. Le FIEP en partie, par ses adhérents non locaux et par le soutien du WWF. La SEPANSO peut-être, en tant que fédération régionale affiliée à France-Nature-Environnement. Mais dans les deux cas, l'implantation locale de ces associations leur ôte une grande partie de la liberté de parole que posséderaient des représentants d'associations nationales ou européennes - liberté qui fait pourtant essentiellement partie d'une relation de type offre-demande.

Dans les faits, le poids de ces deux « demandeurs » repose sur deux éléments. D'une part, la longue expérience du FIEP en matière de coopération avec les différentes filières, partenariat auquel le CGP offre un cadre de développement plus large. D'autre part, les deux associations présentes disposent d'une sorte de « droit de veto de fait » qui les aide à écarter les projets les plus ostensiblement inacceptables.

En effet, les procédures de vote prévues par la charte ont fait place à une pratique de la décision par consensus. Au terme des discussions du CGP, qui se poursuivent souvent tard dans la nuit, ne sont adoptées que les décisions auxquelles personne ne s'oppose. Pour apprécier les conséquences de ce système, il faut analyser la marge de manoeuvre qu'il laisse à une partie minoritaire pour s'opposer à une décision presque consensuelle. Si elle le fait trop souvent, ou si elle refuse une décision qui se présente déjà comme un compromis, elle se met dans une situation de forte tension où son seul recours réel est la menace de quitter le CGP.

Or cette carte ne peut être jouée qu'une fois. De plus, étant donné le monopole que l'IPHB s'assure sur l'ours et la gestion du territoire, elle mettrait l'association pratiquement hors-jeu. Tant que les décisions à prendre se présentent comme une suite de nombreux choix dont chacun est d'ampleur limitée (telle piste, telle parcelle forestière), la délibération par consensus conduit à ne pouvoir bloquer que des dossiers dont tous peuvent voir le côté inacceptable. Elle est parfaitement cohérente avec la règle de fonctionnement implicite, évoquée plus haut, du développement durable comme rejet des choix trop évidemment précaires.

Elle possède aussi l'inconvénient de ne pas permettre un enregistrement des dissensus. Dès lors, on ne peut plus distinguer dans quelle mesure les décisions recommandées par le CGP sont jugées par les participants conformes aux nécessités de la situation, ou reflètent simplement le jeu des rapports de force, assorti du rejet commun de l'ostensiblement inacceptable.

Par cette procédure, par l'intensité de son action pour s'assurer le monopole de la concertation, et aussi par l'atmosphère de secret que fait peser l'IPHB sur les travaux du CGP, celui-ci fonctionne d'une façon très fermée. Le cercle de discussion entre les représentants des groupes de pression s'établit au détriment de la transparence vis-à-vis des acteurs non locaux, comme vis-à-vis du public local. Au fil des débats du CGP, les groupes de pression ont été rebaptisés « familles » (éleveurs, forestiers, environnementalistes, etc.), formule qui exprime une conception de la concertation comme un « conseil de famille » ou un « conseil des familles »...

### L'IPHB et la participation du public

Si l'IPHB permet un certain degré de dialogue entre les représentants de groupes de pression organisés, il n'en va pas de même pour la participation du public. A notre connaissance, la seule expérience de discussion directe avec les habitants des vallées a été la série de 3 réunions (une par vallée) organisées en janvier 1996 dans le cadre de l'étude AScA. Elles

avaient pour but d'informer la population des communes sur la deuxième phase de l'étude qui allait débiter, amorçant ainsi un processus participatif de plusieurs mois. Il était prévu en effet qu'au cours des « deux phases [de l'étude] le consultant mène une campagne d'information/sensibilisation auprès des collectivités locales et des populations des vallées (IPHB, 1995) ». Pour cela, l'IPHB avait accepté la proposition du bureau d'études d'organiser dans les vallées des « groupes de travail au cours desquels les valléens auront l'opportunité de s'approprier les éléments du diagnostic [...], de discuter les tenants et les aboutissants et d'envisager en commun des projets de développement durable intégrant l'ours », (AScA, 1995).

Mais le diagnostic rendu en mars 1996 mettait en relief certaines contradictions dans la gestion de l'ours dont les responsables de l'IPHB n'ont pas permis qu'elles soient discutées publiquement. La diffusion locale du rapport a donc été annulée, puis l'étude interrompue. La deuxième phase - et donc la participation du public - n'a pas eu lieu. A notre connaissance, aucune séance de débat public sur le thème de l'ours n'a été organisée, ni auparavant, ni depuis lors, dans le Haut-Béarn. Si le public ne peut participer directement au débat - et encore moins à la décision - dans le cadre de l'institution patrimoniale, quels sont ses accès à l'information et à la parole? Ils sont de trois ordres.

D'abord, l'IPHB elle-même produit et diffuse de l'information sur le problème de l'ours, à savoir : deux plaquettes de présentation de l'institution, une lettre du président aux habitants des vallées en janvier 1996, deux numéros d'une lettre d'information (le premier en 1996, le second en 1998), une exposition itinérante, et un dépliant sur la réglementation des pistes. Que ce soit dans ces supports, dans la presse ou dans d'autres enceintes diverses, l'IPHB communique essentiellement par la voix de ses dirigeants (président et directeur). Cette information centrée sur le point de vue de l'institution, n'est pas de nature à favoriser la participation du public.

Ensuite, chaque élu ou représentant de groupe d'intérêt siégeant à l'IPHB peut communiquer avec la partie du public qu'il représente, ou qui s'intéresse aux idées qu'il défend. Le syndicaliste agricole peut se retourner vers les éleveurs, l'animateur d'association vers ses adhérents, le représentant de l'office des forêts vers sa hiérarchie. Ces relations ne sont pas assimilables, bien sûr, à une participation directe du public. Elles ne font en fait que renforcer le rôle de relais que jouent les participants au CGP, et donc le poids de la concertation entre groupes de pression par rapport à celui de la participation directe du public.

Cependant, aussi bien les élus membres de l'IPHB que les porte-parole des divers groupes de pression peuvent être interpellés au quotidien dans leurs communes par leurs voisins, leurs cousins, leurs électeurs, leurs collègues, etc. Ce débat informel joue indéniablement un rôle important dans un dossier très local comme celui de l'ours. Mais contrairement à ce qui peut se produire dans un processus structuré de participation du public, il reste difficile à percevoir de l'extérieur, et surtout sa portée sur la décision n'est nullement directe, mais passe encore une fois par le double filtre de la représentation politique et, dans une moindre mesure, des groupes de pression.

Enfin la presse locale constitue sans conteste le support principal de l'information du public et de sa participation au débat. Les deux quotidiens locaux relatent fréquemment et en détail les multiples rebondissements du dossier ours. En retour, le courrier des lecteurs permet au public de faire entendre directement l'intensité et la diversité des réactions sur ce sujet. Le débat public n'est donc pas étouffé : la couverture du sujet par la presse communique très efficacement aux membres du public l'information détaillée sur une partie des enjeux et sur les conflits entre les acteurs. Dans une moindre mesure, elle relaye aussi aux responsables les points de vue du public. Il faut en revanche s'arrêter un instant sur les limites de ce débat par voie de presse. Elle tiennent essentiellement dans le fait qu'il est mis en scène comme une suite d'oppositions entre des points de vue. Le lecteur voit se succéder les interventions criti

ques des adversaires (déclarés ou non) de la conservation de l'ours, de ses partisans, et les prises de position « rassembleuses » des dirigeants de l'IPHB. Et de temps à autre, il dispose pour approfondir sa réflexion d'un dossier qui rappelle les points de vue, mais surtout, entre dans le détail des considérants et des propositions techniques. Les éléments nécessaires à celui-ci sont presque toujours fournis par l'IPHB ou par les principales organisations qui en sont membres. Ce mode de discussion laisse au public sa liberté d'appréciation. Cependant, il suggère par construction la ligne de pensée suivante : il y a les « pour » et les « contre »; la vérité doit être entre les deux; ceux qui défendent cette position sont d'autant plus crédibles qu'ils ont des choses à dire sur le plan technique. Ce mode de traitement du débat - que l'on retrouve d'ailleurs bien au-delà du cas de l'ours - renforce et oriente le traitement purement politique du problème, au détriment de son traitement sur le fond. Il conforte le compromis du type « des pistes et des ours » car il tend à faire percevoir les contradictions techniques internes à cette position comme le simple reflet de luttes partisans, à faire juger les seuils biologiques comme des positions de négociation, ou au contraire à faire prendre les positions des acteurs des filières pour des données technico-économiques. Pour que le débat par voie de presse puisse mener plus avant la réflexion du public, il faudrait le compléter dans trois directions : un débat contradictoire fréquent et approfondi entre scientifiques et experts sur le fond du dossier, l'expression d'organismes indépendants de l'instance de décision, et l'interrogation détaillée des parties prenantes sur le fond du dossier (et pas seulement sur leurs positions dans le débat décisionnel). Les deux premières sont bloquées par le monopole que l'IPHB exerce sur l'expression en matière d'ours. Seul le troisième dépend assez directement de la presse elle-même.

### L'IPHB comme institution politique

Aux antipodes des tentatives de démocratie directe ou de participation citoyenne, l'IPHB se présente avant tout comme un lieu où se concrétise le pouvoir politique des élus locaux.

Ceux-ci règnent sans partage, puisque les maires des communes adhérentes à la charte, ainsi que 5 conseillers généraux et 3 conseillers régionaux constituent la totalité de l'assemblée générale de l'instance de décision de l'IPHB : le Syndicat Mixte du Haut-Béarn. Leur poids est encore renforcé par le fait que les élus occupent en outre un tiers des sièges (et la moitié des votes) au sein du CGP.

Le poids du politique local est d'autant plus fort que pour les décisions majeures prises par l'IPHB depuis sa création, le syndicat mixte s'est passé de l'avis consultatif du CGP, contrairement aux règles fixées par la charte qui l'institue. Celle-ci prévoit en effet que le syndicat mixte élabore « après avis du CGP les programmes d'actions pluriannuels ».

Or le « pacte d'objectifs » de décembre 1996 a été adopté par le syndicat mixte sans avoir été discuté au CGP, qui n'a d'ailleurs pas eu connaissance de l'étude qui l'a préconisé. Ainsi l'orientation fondamentale donnée à la gestion du territoire valléen n'a pas fait l'objet de concertation, mais seulement d'une décision politique. Il est d'ailleurs à noter que nombre d'élus siégeant au syndicat mixte n'étaient eux-mêmes pas au courant de ce projet, qui n'était semble-t-il pas inscrit à l'ordre du jour.

On a vu aussi que la desserte par piste constitue, parmi les quelques enjeux majeurs pour la gestion du territoire et de l'ours, celui sur lequel l'IPHB a le plus de prise. A ce titre, le débat sur l'efficacité de la réglementation des pistes, sur ses relations avec la réalisation ou non de nouvelles pistes est crucial. Or si le CGP a débattu de certains aspects particuliers dans ce dossier - en particulier des bases juridiques de la réglementation et de la rédaction des arrêtés - il n'a pas été invité à rendre un avis sur la pertinence, l'efficacité, la valeur juridique du programme de réglementation décidé par le Syndicat Mixte.

Surtout, les programmes annuels d'action eux-mêmes, qui structurent l'activité de l'IPHB et la gestion du territoire, qui déterminent les budgets prévisionnels et les demandes de subventions, ne sont pas débattus au CGP, alors que cela est expressément prévu dans la Charte.

Ainsi la discussion des orientations essentielles échappe à l'instance de concertation, qui sert surtout à débattre de la réalisation de telle ou telle piste, ou coupe forestière, bref, de la mise en oeuvre d'un aménagement qui se décide ailleurs. Au sein de l'IPHB, l'instance politique prévaut sur l'instance de concertation non pas seulement sur un plan formel et institutionnel, mais aussi comme lieu de négociation et de préparation de la décision. C'est donc naturellement qu'une logique politique prévaut dans la gestion de l'ours.

La légitimité, le fonctionnement et les positions de l'IPHB en tant qu'expression du pouvoir politique local ne prêtent pas à commentaire de notre part. Nous cherchons seulement ici à déterminer dans quelle mesure - en tant qu'institution politique - elle favorise la rencontre de la « demande » et de « l'offre » d'ours.

Les élus présents à l'IPHB sont avant tout les maires des communes adhérentes à la charte, et les conseillers généraux locaux. Les problèmes liés à l'ours, à la forêt, à la gestion des estives occupent une place importante dans « l'agenda politique » des discussions communales. Chaque maire intègre à sa manière les « offres » et « demandes » locales. Il vient au CGP ou au Syndicat Mixte avec un point de vue qui essaye déjà d'équilibrer l'offre et la demande tels qu'il les éprouve au niveau de sa commune. La discussion entre les élus ne constitue pas une rencontre entre « demande » et « offre » d'ours. Son enjeu est plutôt de chercher à transformer le fragile équilibre atteint dans chaque commune en une position d'équilibre à l'échelle des trois cantons du Haut-Béarn.

Pour aller au-delà de cet exercice classique de gestion intercommunale, on pourrait imaginer que l'IPHB organise une discussion plus structurée avec les « demandeurs d'ours » des trois cantons, de la région, de France et d'Europe. Pour ce qui est de l'échelle locale, il n'y a pas eu à notre connaissance de dialogue entre l'IPHB et celle des associations locales de protection de la nature qui n'en font pas partie. Pour ce qui est de l'échelle départementale et régionale, une négociation politique publique pourrait se dérouler entre les maires d'un côté,



les conseillers généraux et régionaux de l'autre. En pratique ce n'est pas le cas, du moins jusqu'aux élections régionales du printemps 1998. En dehors des deux élus « Chasse, Pêche, Nature, Tradition » qui défendaient les intérêts sectoriels des chasseurs les plus réticents à la protection de la nature, conseil général et régional s'alignaient sans discussion sur les positions de l'IPHB. Quant aux « demandeurs d'ours » extérieurs à la région, aucun de leurs élus ne siège à l'IPHB. Les ministres successifs de l'Environnement n'ont fait aucune intervention politique sur le sujet, autre que la reconduction tacite de l'engagement de Michel Barnier à soutenir l'IPHB pratiquement sans discussion. Enfin à l'heure actuelle, les instances européennes ne participent pas aux négociations autrement que par le relais de l'Etat dont on a vu dans quelles contradictions paralysantes le place son rôle.

Tous ces constats traduisent une réalité simple : dans le cadre de la décentralisation, et s'appuyant sur leur mobilisation massive de 1990-91 contre l'action de l'Etat et des acteurs associatifs en matière de protection de la nature, les élus du Haut-Béarn ont construit une position de force à partir de laquelle ils s'emploient à imposer leurs points de vue à leurs interlocuteurs locaux et à leurs partenaires non-locaux. Au bout du compte, on ne constate pas d'efforts réels pour organiser au niveau politique un dialogue entre « offreurs » et « demandeurs » d'ours, mais simplement une réorganisation du pouvoir politique local. La construction institutionnelle de l'IPHB et la situation politique du Haut-Béarn y jouent en défaveur des groupes sociaux favorables à la conservation de l'ours.

#### *Connaissances et débat scientifiques tenus en bride*

Dans la rencontre entre « demandeurs » et « offreurs » d'ours, les questions scientifiques et techniques jouent un rôle crucial. La négociation politique se déroule donc en relation étroite avec les débats - voire les controverses - scientifiques et techniques, comme c'est

d'ailleurs le cas dans la plupart des problèmes environnementaux<sup>32</sup>. Dans le premier chapitre, on a vu comment, au fil des années, les connaissances sur la population d'ours, ses besoins, son habitat, sont traduites par les « demandeurs » d'ours en une attente vis-à-vis des responsables professionnels et politiques. Du point de vue de ces derniers, les travaux des scientifiques et des ingénieurs, les résultats de leur discussion, peuvent donc être vécus comme une pression qui risque à tout moment de remettre en cause les rapports de force ou les équilibres politiques qu'ils défendent.

### Le contrôle des connaissances

La tentation est alors forte de s'opposer directement à l'acquisition ou à la diffusion de connaissances potentiellement gênantes. Dans certains cas, l'obstruction est flagrante, comme le refus prolongé d'admettre les résultats des recherches sur le nombre d'ours, et les menaces proférées contre certains scientifiques dans le climat d'affrontement du début des années 1990. Mais depuis que s'est imposé le mot d'ordre du « développement durable », elle est généralement moins manifeste.

Il n'existe pas actuellement d'institution de recherche indépendante qui conduise un travail de recherche de terrain sur l'ours du Haut-Béarn sans l'aval de l'IPHB. Pour les scientifiques locaux, cela signifie que s'ils ne reçoivent plus de menaces de mort, en revanche leur position professionnelle est dépendante de l'acceptation de leurs questionnements et de leurs résultats par l'IPHB. Pour les chercheurs extérieurs, cela rend difficile l'accès aux terrains et données du Haut-Béarn. On a vu que l'hégémonie des organismes proches de l'IPHB ne favorisait pas non plus la conduite d'une recherche contradictoire sur les alternatives technico-économique en matière d'élevage et de forêt.

---

<sup>32</sup> (Sur une vue d'ensemble sur ce sujet, on peut consulter utilement : J. Theys, 1991 et 1992).

Dès lors le système de négociation fonctionne sur la base d'une information limitée, d'où sont exclus certains thèmes qui pourraient être vecteurs de changement - par exemple, une étude d'opinion sur les positions locales vis-à-vis des pistes et de l'ours, des études techniques sur les alternatives, ou une étude en profondeur sur la part de responsabilité du braconnage dans la disparition des ours dans la période 1980-1998.

Les responsables de l'IPHB se rendent bien compte que la crédibilité de leur action est menacée par ce fonctionnement en circuit fermé. L'étude AScA-Servheen de 1995-96 représente de leur part une tentative d'ouverture contrôlée. Mais lorsque le diagnostic de l'équipe d'étude montra que les propositions de gestion de l'IPHB ne remplissaient pas certaines conditions élémentaires de succès d'un programme de conservation de l'ours, l'institution s'empressa de clore le débat d'experts qu'elle avait elle-même entrouvert. Les lourdes pressions, en particulier financières, exercées sur le bureau d'études, puis le refus pendant deux ans de publier le rapport, attestent de sa détermination à éviter que cette synthèse des connaissances scientifiques et techniques puisse alimenter un débat ouvert sur ses choix politiques.

Sans un débat technique et scientifique dans lequel chercheurs et experts bénéficient d'un certain degré d'indépendance et discutent dans le cadre d'un forum public, il est très difficile de conduire une politique environnementale crédible. Une solution très répandue pour créer un tel forum consiste à mettre en place une commission scientifique indépendante, qui travaille dans le cadre de mandats clairement définis par les responsables de la décision politique. Certes, son autonomie n'est jamais totale, et les politiques disposent de certains leviers pour agir sur les scientifiques, depuis le financement des programmes de recherches jusqu'aux nominations dans les instances où s'expriment les chercheurs.

Mais dès que cette autonomie est suffisante pour permettre un examen critique des programmes d'action possibles, l'existence d'un lieu de débat scientifique et technique indépendant possède pour les politiques un grand inconvénient et un grand avantage. D'un côté, elle

risque de mettre à jour des faits qui jouent en défaveur de certains acteurs dont le politique entend protéger les intérêts. De l'autre, elle permet au politique de prendre du recul vis-à-vis de l'affrontement direct des intérêts, en faisant jouer au forum scientifique le rôle d'un principe de réalité qui permet de retrouver une certaine marge de manoeuvre lorsque la tentative de concilier les visions du monde sur un plan purement politique a conduit à une impasse.

Dans le Haut-Béarn, c'est la première considération qui l'a emporté. Seuls deux experts ayant une compétence scientifique reconnue sur l'ours participent au travail de l'IPHB. Ils sont tous deux membres du Conseil de Gestion Patrimoniale. L'un - Gérard Caussimont - est en même temps représentant du FIEP. L'autre - Jean-Jacques Camarra - est technicien à l'Office National de la Chasse. Si l'un et l'autre font preuve d'une évidente indépendance d'esprit, s'ils injectent dans les discussions du CGP une compétence scientifique et technique certaine sur l'ours, leur intervention recule parfois devant la mise en discussion publique de certains aspects fondamentaux du problème qui remettraient en cause les partenaires qui dominent politiquement l'institution. Cependant, le débat scientifique nécessaire ne s'arrête pas, et de loin, aux aspects ursins. Il devrait porter aussi sur les données forestières et agricoles. Or sur ce plan, le constat est encore plus net que sur l'ours. L'ingénieur de l'ONF et celui du Centre Ovin qui participent au CGP depuis la création de l'IPHB ont chacun une grande compétence technique. Leur indépendance en revanche est très limitée, et il faut noter l'absence de toute expertise indépendante sur ces sujets dans les instances de l'IPHB. A ces limites s'ajoutent les entraves à d'éventuels travaux de recherche extérieurs sur la zone Haut-Béarn. Au total, on aboutit à une grande insuffisance, sur les enjeux ursins et ceux du développement durable dans le Haut-Béarn, de forums de débat scientifique et technique, qu'ils soient explicitement liés aux instances de décision politiques (comme le serait par exemple une commission scientifique ad hoc) ou qu'ils renvoient de façon plus indirecte à ses enjeux (comme le feraient par exemple des séminaires ou colloques). Le numéro spécial du bulletin de l'ONC

de 1990, le colloque de Grenoble de 1992, la participation d'experts du dossier Béarnais aux séminaires de restitution du programme européen LIFE, s'ils montrent l'existence de compétences et de travaux intéressants, ne peuvent suffire à constituer un champ de débat scientifique, technique, économique, adapté à la problématique des vallées Béarnaises.

### « Sur-gestion » et fabrication de l'incertitude

Dans ce contexte les acteurs de la décision politique disposent d'une importante marge de manoeuvre pour exploiter à leur compte les limites des connaissances scientifiques et techniques. On voit alors apparaître deux tendances qui se renforcent mutuellement : la recherche de la « sur-gestion » et la fabrication d'incertitude.

Nous appellerons ici « sur-gestion » la tentative de résoudre un problème environnemental par la mise en oeuvre de solutions techniques sophistiquées, tout en ignorant les phénomènes fondamentaux qui le causent et les conditions de base nécessaires à sa résolution. En voici quelques exemples tirés du dossier de l'ours. Bergers et responsables politiques investissent dans la conception d'un système électronique d'avant-garde qui déclencherait l'alerte lorsqu'un ours s'approcherait d'une cabane. Les forestiers déploient de grands efforts pour améliorer les ressources trophiques futures dans certains secteurs par le choix d'essences forestières, ou pour assurer la tranquillité d'autres secteurs sur une année par des mesures de conduite des travaux forestiers. Les chasseurs envisagent de diminuer un peu la dangerosité des battues pour l'ours en explorant les possibilités d'utiliser des chiens mieux dressés. Toutes ces actions sont en elles-mêmes intéressantes à envisager. Mais elles deviennent discutables si elles se substituent à d'autres qui en sont soit les préalables indispensables (par exemple un travail interne à la chasse de prévention et de répression du braconnage), si elles coexistent avec des actions négatives d'un ordre de grandeur supérieur (comme l'extension de la desserte routière dans des zones sensibles pour l'ours), ou si l'on n'étudie pas en même temps des solutions bien plus simples et économiques (comme la mise en place de chiens de protection (Wick,

1992), ou l'extension des secteurs protégés du point de vue de la chasse ou de la forêt). Au lieu d'être le complément ou le perfectionnement des mesures les plus indispensables et les plus simples, le détail scientifique et la sophistication technologiques en deviennent le substitut : c'est cela, la « sur-gestion ».

Le même principe peut être transposé du champ de la recherche de solution technique à celui du débat scientifique. Il permet alors, en jouant sur les échelles d'espace, de temps, de précision, ou sur le niveau de preuves requis, d'amplifier les incertitudes.

Par exemple, en 1995 la profession agricole insistait énormément pour que l'étude AScA-Servheen apporte une réponse exacte et définitive à la question du nombre d'ours présents. Or les connaissances sur ce thème étaient depuis plusieurs années à la fois sûres et relativement précises. De plus, le chiffre à un ou deux ours près n'a pas d'incidence sur la problématique de conservation. Considérer le retour sur cette question comme un préalable justifiant un retard dans la conduite de l'action, constitue ici une manipulation de l'incertitude.

De manière similaire, il existe une masse considérable de travaux montrant les impacts néfastes d'ensemble de la desserte carrossable des habitats ursins. Or certains acteurs représentés à l'IPHB ne cessent de souligner les incertitudes qui règnent sur les modalités détaillées de cet impact : à quelle heure les véhicules dérangent-ils le plus? quel type de véhicule dérange le plus? est-ce le dérangement lui-même qui est néfaste pour les ours? ou bien est-ce le risque de braconnage? etc...? Certes, toutes ces questions sont intéressantes, mais elles ne devraient pas empêcher d'agir en fonction de ce que l'on connaît déjà sur les effets d'ensemble de la desserte.

Quant à l'effet du braconnage sur les ours au cours des 15 dernières années, il constitue un thème si sensible politiquement qu'il n'est semble-t-il pas question de l'aborder scientifiquement. Evoquer des actes de braconnage, même sur la base d'indices nombreux et convergents, serait vécu comme une attaque directe contre le lobby de la chasse, contre la capacité

de l'Etat à faire respecter la loi, ou même contre l'honneur du Haut-Béarn. Seul les rares actes de braconnages prouvés sur le plan judiciaire peuvent être évoqués dans ce cadre. Exiger un tel niveau de preuve, s'opposer ainsi à la recherche d'une estimation de l'ordre de grandeur du problème, c'est cultiver l'incertitude sur une dimension majeure du dossier de l'ours. Sauf si l'on considère que les actes de braconnage effectivement sanctionnés par la justice représentent la totalité du braconnage...

Suspendre l'action le temps de rechercher des précisions inutiles; choisir une échelle d'analyse où règne l'incertitude sans prendre en compte en même temps les constats concluants effectués aux autres échelles; afficher des exigences extrêmes en matière de preuves tout en n'entretenant aucune démarche pour les rechercher; voilà bien quelques tactiques courantes qui amplifient l'incertitude scientifique et jouent sur les limites de nos savoirs techniques pour rendre plus floues les responsabilités et les possibilités d'action en matière d'environnement.

Si ces notions de sur-gestion et d'amplification des incertitudes peuvent être très éclairantes, il ne faut cependant pas les utiliser sans précaution. On courrait en effet le risque de retomber sur une position de rejet des techniques nouvelles, ou bien d'adhérer sans discussion critique à des explications simplistes sur les évolutions de l'état de l'environnement. Ce ne sont pas les essais de nouvelles techniques, ni les recherches approfondies sur le détail des phénomènes qui font la sur-gestion et l'amplification des incertitudes, mais seulement leur éventuelle inadéquation par rapport au contexte de connaissance et d'action. Ce serait principalement l'un des rôles d'un débat scientifique et technique ouvert de favoriser les progrès techniques et scientifiques, tout en évitant cet obstacle.

### Un Système d'Information Géographique Contrôlée

La position tactique et ambivalente de l'IPHB vis-à-vis des connaissances se retrouve en matière d'information géographique. Pour « gérer, en harmonie, à la fois, l'aménagement de

ces vallées pour améliorer la qualité de vie de ses habitants et les mesures indispensables à la survie des derniers ours des Pyrénées » (plaquette IPHB), il faut à coup sûr mettre en place une gestion très fine de l'espace. Pour cela, il faut disposer des documents cartographiques adéquats.

On a vu plus haut que les études sur les ours effectuées au fil des années 1980 ont permis de cerner leur présence, puis la localisation de leurs activités dans l'espace valléen, avec une précision croissante. De manière analogue, les études conduites par les forestiers pour leurs aménagements, par le Centre Ovin pour la construction des pistes et la gestion des estives, par les chasseurs pour les actions du GIC, se traduisent chacune par des documents cartographiques spécifiques. La comparaison de ces cartes, leur superposition, sont un outil irremplaçable pour rechercher des articulations viables entre les diverses activités, par exemple dans le cadre d'une négociation entre les différents groupes d'intérêt concernés. Elle sont nécessaires aussi pour vérifier l'adéquation des actions proposées dans les différents domaines.

Dès 1993, chacun est venu participer aux travaux de préparation de la charte muni de ses cartes. L'ONF, par exemple, a commencé par rassembler ces données sur des cartes transparentes, qui permettaient déjà des superpositions très utiles. Au vu de tels documents, la décision de principe a été prise fin 1993 par le sous-groupe ours du « groupe de travail des vallées béarnaises » de mettre ces « conclusions cartographiées » à disposition de tous les groupes d'intérêt représentés à l'IPHB. Début 1994, la Direction Départementale de l'Agriculture trouve alors un crédit qui permet de confier ce travail au Centre Ovin. Mais les cartes tardent à venir, malgré les demandes du préfet. Fin 1994, l'IPHB définit une nouvelle position : il doit être le dépositaire exclusif de l'information, et l'unique responsable de sa communication ou non. De plus, de simples cartes transparentes ne sauraient suffire à l'expérience « exemplaire et ambitieuse » que constitue l'IPHB : il lui faut un véritable Système d'Information Géographique (SIG). Il s'agit de transférer les données cartographiques sur



ordinateur, ce qui permet à terme, en plus des superpositions et comparaisons que l'on pouvait déjà effectuer sur les supports transparents, d'effectuer des calculs sur les relations entre les activités, d'actualiser constamment les cartes, ou encore de réaliser facilement et précisément des simulations sur des hypothèses diverses de gestion. C'est la commission SIG qui sera chargée de superviser ce travail au sein de l'IPHB.

Au moment où nous écrivons (1998), si certains partenaires de l'IPHB, en particulier l'ONF, ont fait des avancées spectaculaires en matière de SIG sur le territoire de l'Institution, cette dernière n'a pas fait de progrès notables. Depuis quatre ans, dans l'attente du SIG, on s'est soigneusement abstenu d'une mise en forme simple, sur transparents, des documents cartographiques existants, qui aurait pourtant apporté une plus value majeure à la fois pour la négociation et pour l'évaluation de l'action en faveur de l'ours.

L'IPHB vient toutefois de faire l'acquisition d'un matériel spécifique pour mettre en place un SIG, et d'embaucher un ingénieur spécialisé. Un jour viendra sans doute où le système sera opérationnel. Subsiste l'incertitude sur les conditions dans lesquelles l'information sera acquise, validée, mise en forme, et mise à disposition. Quelles informations seront présentes dans le SIG? Qui pourra lui poser quelles questions? Dans quel cadre les résultats et les interprétations seront-ils débattus? Pour le président, « il ne peut y avoir qu'une source de cartographie unique, consensuelle et reconnue de tous, [...] distillant des informations validées par tous, à tous les niveaux nécessaires ». Pour le directeur, l'IPHB ne devrait communiquer à l'extérieur que des « synthèses interprétées ». Des positions qui ne penchent pas vers une très grande ouverture.

L'outil technique que constitue le SIG ne permet pas de remplacer le travail et le débat scientifique et techniques. Géré de manière fermée, il peut même s'abstenir d'y contribuer, et le rendre plus difficile. Il pose simplement sous une autre forme les problèmes de connaissances et d'incertitudes que l'on a évoqués plus haut.

### *Deux faux-débats qui enlissent dans le statu-quo*

Les entraves mises au débat scientifique, la culture de l'incertitude et du secret, favorisent les glissements vers le registre politique de questions qui seraient plus utilement traitées sur un plan technique. L'IPHB et les institutions réticentes à davantage d'efforts en faveur de l'ours appuient en particulier leur position sur deux faux-débats soigneusement cultivés depuis les années 1980.

### L'opposition entre homme et nature

Le premier consiste à présenter les enjeux de protection de la nature sous le jour philosophique d'un choix de préférence entre l'Homme et l'Animal - ou la Nature. Ainsi H.Ollagnon rapporte la citation suivante (non attribuée) : « la protection de l'ours passe par un territoire réservé et sans hommes » (Ollagnon, 1996, p.11). Il l'assortit des commentaires suivants : « l'homme, [est vu ici comme] l'unique cause de la mort de l'ours; la réduction progressive des libertés est inéluctable, pour protéger le vivant car pour certains "le seul nuisant pour la nature c'est l'homme, il faut réduire sa liberté pour réduire sa nuisance" ».

Et il est vrai que, dans de nombreuses situations, la conservation d'une population passe par la mise en défens d'une partie du territoire. Ainsi le parc des Abruzzes (Italie), on l'a vu, prévoit-il des zones où l'accès est pratiquement interdit. Est-il plausible pour autant, avec plus d'un million de visiteurs annuels - et les emplois correspondants - de considérer que le Parc exclut l'homme, ou préfère l'ours à l'homme?

Dans le Haut-Béarn, lorsqu'il s'agit de savoir si telle estive sensible doit être ou non desservie par une piste, la présence et les activités humaines ne sont pas en cause, mais bien plutôt le choix entre deux moyens de transport (voiture ou service de muletage), entre deux organisations de la garde (exploitant faisant l'aller-retour ou berger restant sur place), entre deux manières de dépenser l'argent (construire la piste ou améliorer le confort de la cabane).

Lorsqu'on débat pour savoir si l'organisation de la chasse doit prévoir 5, 10, ou 15% de réserves de chasse motivées par la présence de l'ours, ou que l'on discute pour savoir jusqu'à quel point les chasseurs peuvent monter en voiture sur les estives, ce n'est pas l'activité cynégétique elle-même, ni sa vitalité, ni la présence de l'homme sur le territoire qui sont en jeu, mais simplement l'organisation de la chasse. On pourrait faire le même constat pour la mise hors-exploitation de certaines parcelles forestières, ou pour la réglementation de l'accès des randonneurs à certaines zones. Ce n'est jamais entre l'Homme et l'Ours qu'il faut choisir, mais entre des projets d'action qui conviennent plus ou moins à telle personne ou tel groupe social, et qui organisent différemment les activités dans l'espace.

En retraduisant systématiquement des choix, techniques, économiques et sociaux localisés dans les termes généraux d'une opposition homme-nature on évite, précisément, d'ouvrir le dossier des alternatives de choix localisés, techniques, économiques et sociaux. On ramène le débat sur un plan idéologique. Et l'enjeu de la décision devient alors de savoir quelles concessions les « Hommes » (c'est-à-dire les projets des acteurs sectoriels dominants) accordent à la « Nature » (c'est-à-dire aux autres usagers du territoire et aux acteurs de la protection de la nature).

#### L'opposition entre locaux et « étrangers », entre gestion locale et centralisme

A ce premier faux débat se superpose celui qui consiste à réinterpréter tous les désaccords sur l'ours et la gestion du territoire en termes d'opposition entre urbains et ruraux, entre locaux et « étrangers » (c'est-à-dire extérieurs au Haut Béarn), entre Oloron et Pau d'un côté, Paris et Bruxelles de l'autre. Tout le discours de l'IPHB oppose des projets de développement présentés comme locaux à des « demandes d'ours » présentées comme extérieures au territoire.

Mais jusqu'à quel point les filières de développement qui posent problème pour la conservation de l'ours peuvent-elles être considérées comme locales? Le processus de des

serte de la montagne par piste est en cours depuis le début des années 1970. Sur le plan du financement, on le verra, l'essentiel vient de l'Europe, puis de l'Etat et du département. Sur le plan de la décision, on est passé progressivement d'un système où les pistes étaient proposées par l'Etat et acceptées par les maires et la profession agricole, à un système où elles sont demandées par les maires et la profession puis étudiées et réalisées par l'Etat. Dans les deux cas, c'est en général le même ingénieur de la DDAF qui fixe le tracé de la piste et conduit le chantier. Même si l'ordre d'intervention des acteurs et le centre de gravité de la décision ont évolué, la filière de développement et d'équipement qui conduit à la réalisation des pistes demeure. Elle met en oeuvre localement des programmes d'action (de financement, de conception technique, d'orientation du développement) qui s'élaborent et se gèrent depuis Bruxelles, depuis Paris, depuis Pau et Ordiarp.

Réciproquement, les « demandeurs d'ours » eux aussi sont présents depuis les villages du Béarn jusqu'à Bordeaux, dans toute la France, et ailleurs en Europe. Toutefois, il est difficile aux partisans locaux de la conservation de l'ours d'exprimer efficacement leur point de vue. La pression sociale dont témoignent les affrontements de 1990-91 n'a sans doute pas encouragé l'expression des personnes. Mais surtout, l'organisation institutionnelle et politique de la gestion du dossier ours crée toutes les conditions pour que l'expression organisée de la demande locale se heurte à une fin de non recevoir. D'un côté, les élus et les groupes de pressions agricoles et cynégétiques mettent tout leur poids pour la réalisation de dessertes en zone à ours. De l'autre l'Etat s'y implique activement. Pris en tenaille entre les acteurs sectoriels locaux et nationaux, les groupes locaux demandeurs d'un meilleur traitement de l'environnement sont rapidement réduits, pour seul recours, à s'adresser aux ONG nationales ou aux instances européennes. Mais ils courent alors le risque que leur cause soit présentée comme venant de l'extérieur. Avec la concertation sous surveillance instaurée par l'IPHB - on y reviendra plus loin - ce mécanisme change de forme mais conserve les mêmes effets. Quant

aux « demandeurs d'ours » extérieurs au Béarn, ils ne sont qu'à peine mieux lotis. Certes leur cause est portée par les associations nationales qui parviennent plus facilement, on l'a vu, à se faire entendre. L'expression de leurs attentes n'est pas pour autant suivie d'effets. Elle se heurte jusqu'au milieu des années 1980 à un refus de la part du Ministère de l'Agriculture. Puis, maintenant que la responsabilité formelle a été transférée à l'IPHB, l'Etat s'excuse auprès d'eux... au motif des difficultés locales qui ne permettent pas de leur donner satisfaction.

Au terme de cette analyse, il paraît erroné de présenter la situation béarnaise comme le heurt entre une dynamique locale d'aménagement et une demande extérieure d'environnement. A tous les niveaux d'organisation - de Bruxelles à Oloron - les acteurs sectoriels de l'agriculture, de la forêt et de la chasse ont résisté efficacement à la « demande d'ours ». C'est parce qu'ils ont « gagné » - y compris localement - que leurs filières peuvent se présenter comme locales. Et c'est parce que les partisans de l'ours ont jusqu'ici « perdu » que leur expression la plus visible passe par des recours extérieurs. En jouant sur cette apparence, en présentant les « demandeurs d'ours » locaux comme des relais d'acteurs centralisateurs, on les affaiblit encore. Mais surtout, la mise en scène d'une opposition entre projets présentés comme locaux, et les demandes d'environnement présentées comme extérieures, est un formidable ressort politique, qui s'appuie sur la forte identité et l'autonomie des communautés du Haut-Béarn. Pour surmonter les innombrables escarmouches entre acteurs locaux, les élus rivalisent d'éloquence pour appeler à l'unité face à l'extérieur - on a vu plus haut comment, avant de célébrer son partenariat avec l'Etat et l'Europe, Jean Lassalle chante la victoire des locaux sur « l'administration centrale et les lobbies ». Pour les acteurs sectoriels aussi, la rhétorique de l'opposition entre locaux et étrangers constitue un étendard commode pour justifier leurs réticences vis-à-vis de solutions techniques, économiques et sociales alternatives.

Il ne faut pas, bien entendu, tomber dans l'excès inverse, qui consisterait à traiter de manière indifférenciée les acteurs locaux et les autres. Les attentes et les prétentions du « demandeur d'ours local » ne sont a priori pas les mêmes que celles de l'habitant d'une lointaine grande ville, pas plus que les préoccupations et les droits des acteurs locaux du développement ne coïncident forcément avec ceux des filières économiques ou administratives au sein desquelles s'inscrit leur action. Du niveau local au niveau européen, c'est à des titres très divers que des millions de personnes sont « titulaires » de ce patrimoine que constituent l'ours des Pyrénées et son habitat montagnard. Trouver des modes d'organisation qui articulent ces différents niveaux d'attente, d'implication et de pouvoirs est un défi central de la conservation.

Les animateurs de l'IPHB ont bien conscience de cet enjeu. Ainsi, pour H.Ollagnon, « la Charte a [...] permis d'affirmer un engagement commun de tous les niveaux géopolitiques de responsabilité, sans précédent à notre connaissance » (Ollagnon, 1996). S'il y a bien une implication des différents niveaux d'organisation dans la Charte, elle est cependant loin d'être originale. Sur le plan institutionnel et politique, on a vu les limites que les procédures prévues par la Charte d'une part, la pratique et les rapports de force politiques d'autre part mettaient à la participation de l'Etat et de l'Europe à la décision. Sur le plan financier cependant, le bilan de quatre ans de fonctionnement et d'actions de l'IPHB répartit ainsi les sources de financement : auto-financement (communes), 13%; département des Pyrénées Atlantiques, 10,5%; région Aquitaine, 11,5%; Etat, 25%; Europe, 40% (Source : IPHB, 1998). En première analyse, Etat et Europe qui paient presque les deux tiers ont une voix marginale dans la décision, alors que ceux qui décident (les communes) participent de manière minimale au financement.

Mais il serait hâtif d'en conclure que les actions décidées au niveau local ne correspondent pas dans l'ensemble aux attentes de l'Europe ou de l'Etat. En effet, la majorité des crédits utilisés par l'IPHB correspondent à des politiques de développement et d'équipement

rural, et sont mis en place par le Ministère de l'Agriculture. La manière dont l'Europe et l'Etat s'engagent financièrement auprès de l'IPHB est directement porteuse de l'hégémonie du modèle de développement qui pousse, par exemple, à la construction de pistes en zone à ours. Même s'il reste vrai qu'une partie des actions de développement des filières reste financée par des crédits destinés à l'environnement, la répartition des budgets entre d'un côté les équipements et de l'autre les mesures pour la protection de l'environnement est déjà en partie fixée au niveau national et européen, en amont du dispositif local de négociation sur la gestion du territoire. Aucun lieu de négociation analogue au groupe national ours des années 1980 n'existe plus pour renégocier au niveau national cette répartition des crédits. Il ressort finalement que l'invocation permanente d'une opposition entre demande locale de développement et demande extérieure d'environnement constitue un paravent assez efficace pour masquer les insuffisances de la négociation sur l'ours et le développement au niveau local, au niveau national, et au niveau européen. L'accent exclusif mis par les partenaires principaux (Etat, collectivités locales, profession agricole) sur la négociation locale conduit à masquer cette absence de lieux de concertation spécifiques entre « demandeurs » et « offreurs » au niveau national et européen, alors même que les responsabilités à ce niveau, à la fois dans le financement et dans les orientations techniques impulsées aux responsables locaux des différents secteurs, sont et restent majeures.

#### Un système de gestion très criticable du point de vue de la rencontre entre offre et demande

Pour conclure notre examen sur l'IPHB en tant que lieu de rencontre entre « demandeurs » et « offreurs » d'ours, il ressort que, par son déficit de participation du public, par le carcan où cette institution enferme la négociation des acteurs, par la façon dont elle tient en bride le débat scientifique et technique, par les faux débats qu'elle cultive, elle présente de sérieuses limitations. Par son intitulé et dans ses plaquettes de présentation, l'IPHB se présente comme une expérience très innovante de gestion. A l'examen, il s'agit d'un clas

sique Syndicat Mixte d'Aménagement (seule partie du dispositif qui possède une existence juridique) qui s'est doté d'une commission consultative (le Conseil de Gestion Patrimoniale). Le seul aspect véritablement innovant est la façon dont le syndicat mixte - par le biais du CGP - exerce une sorte de co-tutelle contractuelle locale sur les services et établissements publics de l'Etat et pratique un partenariat très actif avec la profession agricole.

### **L'IPHB en tant que lieu de formation de l'offre**

Davantage qu'un lieu de rencontre entre offre et demande, l'IPHB peut être analysée comme une instance de formation de l'offre. Les communes propriétaires des forêts et estives, la profession agricole, les gestionnaires de forêts, les chasseurs, bref, les principaux « offreurs » d'ours, prédominent dans la composition du CGP au point qu'il n'est pas déraisonnable de considérer celui-ci comme un conseil des « offreurs » auquel seraient conviées quelques personnes extérieures à titre consultatif. Un tel point de vue est aussi tout à fait cohérent avec la genèse de l'IPHB, dont on a vu qu'elle s'est constituée pour essayer de fédérer les acteurs sectoriels locaux autour des élus, pour les aider à passer d'une relation d'affrontement à propos de l'ours à une relation de négociation. Pour cela, l'IPHB a travaillé à marginaliser ceux qui formulaient le problème en termes de résistance plutôt que de négociation, tout en s'organisant pour coordonner les acteurs locaux prêts à envisager une certaine prise en compte dans leurs activités des pressions en faveur de l'ours. Elle a pu alors présenter cet ensemble de mesures envisagées comme une « offre » de gestion intégrée, cohérente et globale - que l'Etat a d'ailleurs acceptée en signant la Charte.

Nous ne repasserons pas en revue ici les limites de cette « offre » sous l'angle, déjà largement présentées dans les chapitres précédents, de leur efficacité écologique ou des réticences qu'elles expriment de la part des acteurs concernés. En revanche, nous voudrions, en introduisant quelques aspects nouveaux, illustrer deux aspects de la formation de « l'offre » qui



nous paraissent importants du point de vue de la mise en place d'une gestion par négociation entre « offre » et « demande ».

### Un déficit « d'outils » pour la conservation?

Le premier concerne l'idée très répandue selon laquelle le manque d'outils - c'est-à-dire le déficit des instruments juridiques, administratifs, financiers, etc. - serait une cause majeure de la difficulté des acteurs à construire des solutions de gestion négociées. Or la panoplie considérable d'instruments déjà mobilisés dans le cas de l'ours incite ici à un certain scepticisme. Outre les exemples déjà évoqués dans les chapitres précédents (le Parc National des Pyrénées qui passe à côté du territoire de l'ours, le refus d'application des instruments réglementaires comme la Directive Habitat, etc. ), nous voudrions ici en introduire quatre nouveaux.

Le premier concerne les mesures agri-environnementales locales. Cet instrument, créé dans le cadre d'une directive européenne en 1985, expérimenté en France à partir de 1989, renouvelé et amplifié par la nouvelle Politique Agricole Commune de 1992<sup>33</sup>, vise en particulier à inciter des agriculteurs à conserver des pratiques agricoles favorables à l'environnement. Pour cela, il permet d'indemniser le manque à gagner de l'agriculteur par rapport à des modes de production plus rentables, mais moins positifs pour l'environnement. Pour les zones à ours du Haut-Béarn, le Centre Ovin d'Ordiarp utilise cet instrument de la manière suivante. Les estives sont divisées en trois catégories. Celles qui sont desservies par une piste, celles qui ne le sont pas mais pourraient techniquement l'être (estives desservables), et celles dont des obstacles physiques importants empêchent d'envisager la desserte. Les éleveurs des estives desservies ne reçoivent pas de primes agri-environnementales. A

---

<sup>33</sup> (Pour une approche générale des mesures agri-environnementales, voir par exemple Alphantery et Billaud, 1996)

l'inverse, les estives non desservables touchent ces soutiens financiers, argumentés sur le fait que sans eux, les éleveurs risqueraient de les abandonner faute de rentabilité. En revanche, les éleveurs des estives desservables ne touchent pas d'aide agri-environnementale. La justification en est la suivante : pourquoi les aider financièrement à l'aide des mesures agri-environnementales, puisqu'ils pourraient bénéficier des fonds plus substantiels réservés à la desserte par piste? Mis en oeuvre de cette façon, l'instrument agri-environnemental devient un levier pour inciter à une forme d'intensification négative pour l'environnement : un retournement complet par rapport à sa finalité première. L'utilité de l'indemnisation des estives non desservables elle-même se discute. Il faudrait vérifier en effet que leur exploitation n'est pas viable sans aide - et que celle-ci est donc vraiment nécessaire pour éviter leur abandon.

D'une manière analogue, les reports de coupe permettent d'indemniser les manques à gagner des communes forestières, liés aux contraintes de la conservation de l'ours. Ainsi, plusieurs communes ont touché, à la fin des années 1980, plusieurs millions de francs de prêts. Ceux-ci devraient être partiellement remboursés si l'évolution de la situation biologique permet de procéder à la coupe au bout de quelques années, ou si la commune décide finalement de ne pas participer à la conservation de l'ours et coupe les parcelles forestières concernées. Or il semble que, pour plusieurs communes, les remboursements dus n'ont pas été effectués. En d'autres termes, des communes ont touché une indemnité pour un report de coupe de 18 ans, et ont ensuite exploité les parcelles correspondantes, sans pour autant rembourser les sommes dues.

Troisième exemple : la conditionnalité environnementale. La grande majorité des financements utilisés pour la construction des pistes, et plus largement pour les mesures de modernisation de l'élevage en montagne proviennent des Fonds Structurels de l'Union Européenne. Leur finalité est d'aider au développement des régions souffrant de handicaps, en particulier par des aides à l'amélioration des infrastructures. L'octroi de ces aides est assorti de condi

tions environnementales. Or on peut constater que les éventuelles précautions prises dans le Haut-Béarn au nom de cette conditionnalité ne suffisent pas à assurer le maintien des conditions d'habitat de l'ours. Mais il apparaît surtout que les procédures par lesquelles on vérifie que les conditions sont satisfaites n'offrent guère de garanties. Par exemple, c'est le Centre Ovin d'Ordiarp qui monte les dossiers de financement des pistes pastorales - y compris en ce qui concerne le respect des conditions environnementales - et c'est encore lui qui est chargé de l'évaluation des projets après leur réalisation, y compris sur leurs aspects environnementaux.

Les labels sont un autre instrument d'intervention pour la gestion d'espaces ruraux de grande qualité environnementale. Ils consistent à apposer aux produits de ces territoires une image qui augmente leur valeur aux yeux du consommateur. Les meilleurs débouchés ou les prix plus élevés ainsi obtenus récompensent alors les producteurs pour leurs efforts dans la gestion de l'espace. Ainsi l'Association des Bergers de Montagne et le FIEP ont-ils créé le label « l'Empreinte de l'Ours ». Il est apposé sur les fromages de brebis produits dans la zone à ours. D'un côté, cette valorisation du produit constitue une reconnaissance globale de l'effort collectif que les éleveurs de la zone fournissent (à des degrés très divers) pour cohabiter avec l'animal. Il organise en effet une valorisation commerciale de la présence de l'ours. En ce sens, le label valide et renforce la stratégie d'action partenariale poursuivie par le FIEP depuis plus de 20 ans (Alphandery et Billaud, 1996). D'un autre côté, le fait que les éleveurs des estives récemment desservies puissent bénéficier du même label que ceux des estives non desservies constitue de fait une non reconnaissance de l'effort particulier fourni par ces derniers. Il risque d'être utilisé dans le sens d'une stratégie à moyen terme où l'économie locale offrira une image de l'ours (pays de l'ours), sans offrir pour autant la réalité de l'ours (une population sauvage viable). La manière d'appliquer l'instrument correspond ici à un dilemme entre d'un côté la nécessité de jouer le partenariat et la solidarité avec l'ensemble de la pro

fession, et de l'autre le risque de voir ce partenariat exploité par une partie de la profession au détriment de la conservation de l'ours.

Dans ces quatre exemples, ce n'est pas le manque d'outils adéquats qui pose problème, mais la manière dont ils sont utilisés. La plupart des instruments de gestion environnementale - en particulier les plus récents, comme ceux que l'on vient de nommer - permettent de poursuivre une double fin socio-économique et environnementale. Ils sont conçus pour favoriser ici la collaboration entre « demandeurs » et « offreurs » d'ours. Mais lorsque ces outils sont mis en oeuvre directement par les seconds, il existe toujours un risque que l'instrument soit détourné de ses fins environnementales. Lorsque les « demandeurs » ne peuvent pas, ou ne veulent pas exercer un contrôle efficace, alors ce risque de détournement est encore accru.

Certes, on peut toujours considérer que si les instruments étaient vraiment adéquats, leur mauvaise utilisation serait plus difficile. Mais cette position revient à croire que de meilleurs instruments pourraient se substituer à des relations efficaces entre les acteurs. Les quatre exemples ci-dessus montrent qu'il n'en est rien. Rien n'obligeait Paris et Bruxelles à valider les dossiers agri-environnementaux tels qu'ils ont été montés. L'Etat n'a pas insisté non plus auprès des communes pour qu'elles remboursent ce qu'elles doivent sur les reports de coupe. La faiblesse des initiatives pour s'assurer que la conditionnalité environnementale pour l'attribution des fonds structurels a été respectée sur le terrain dans les Pyrénées ne reflète-t-elle pas les relations entre le Ministère de l'Agriculture et celui de l'Environnement à Paris, de la DGVI (agricole) et de la DGXI (environnement) au sein de la commission de Bruxelles? Enfin, s'il est si délicat de mettre en place un label commercial assorti de véritables conditions environnementales, cela ne tient-il pas à la relative fragilité de la position des partenaires environnementaux par rapport à la filière agricole locale? Dans les quatre cas les problèmes rencontrés - où les problèmes possibles - ne proviennent pas tant des limites de

l'instrument d'action en lui-même, que des rapports de force qui se retrouvent (à Bruxelles ou Paris) jusque dans sa conception et dans ses modalités d'évaluation.

Les trente dernières années ont vu la création d'une extraordinaire « boîte à outils » pour la protection de l'environnement. La plupart d'entre eux ont été utilisés dans le Haut-Béarn. Si leur succès est si limité, c'est qu'ils ont été maniés d'une main réticente, ou qu'on les a détournés de leurs fins, ou bien encore que le matériau à travailler était trop dur... Bien sûr, cela ne signifie pas qu'il ne faille plus proposer et appliquer de nouveaux instruments, ni améliorer ceux qui existent. Mais simplement que la difficulté de concrétiser une véritable « offre » d'ours se situe aujourd'hui sur un autre plan.

#### Négocier au mieux une offre figée, ou améliorer l'offre?

Ces différents exemples, à l'image de tout le processus qui s'est organisé autour de l'IPHB, sont révélateurs d'une situation dans laquelle l'enjeu principal pour les « offreurs » est de tenir tête le mieux possible dans la négociation autour de l'ours. Le principe d'une telle négociation n'est pas en cause : « l'offre d'ours » ne se présente pas comme un don sans conditions, mais comme un échange, que celui-ci soit financier, social ou politique. Ce qui pose problème en revanche, c'est la façon dont la négociation est ici conduite. D'abord, comme nous l'avons montré plus haut, elle se déroule dans un cadre déséquilibré et opaque, qui se traduit par de nombreuses dérives. Ensuite, et c'est ce point que nous voudrions maintenant développer, elle est conduite sur la base d'une offre rigide sur le plan technique, et fermée sur le plan de l'organisation des « offreurs ».

S'il y a négociation au sujet de la conservation de l'ours, c'est parce que les actions technico-économiques telles qu'elles sont menées aujourd'hui ne conviennent pas. Or la position actuelle des « offreurs réticents » fédérés par l'IPHB peut se résumer de la manière suivante : comment changer leurs actions actuelles le moins possible, tout en obtenant les avantages les plus conséquents possibles? Cette manière d'organiser l'offre, combinée avec un rapport de

force écrasant en défaveur des « demandeurs » conduit presque inéluctablement à l'enlèvement. Pourtant, les expériences qui existent ailleurs en matière de réorientation des activités pastorales et forestières dans un sens plus favorable à l'environnement montrent qu'il est possible de sortir de cette « impasse des offreurs réticents ». Pour cela deux méthodes complémentaires sont utilisables.

La première consiste, pour l'organisation qui fédère « l'offre », à effectuer un patient travail d'animation, en particulier pour expérimenter et diffuser des formes nouvelles de production et de gestion du territoire. De cette manière, l'offre se diversifie sur le plan technico-économique et évolue dans un sens plus favorable aux objectifs environnementaux. La seconde est d'élargir l'organisation de l'offre pour introduire ou renforcer, à côté des « offreurs réticents » des offreurs motivés par la fourniture de services adéquats sur le plan environnemental.

Par exemple, le Parc Naturel Régional (PNR) de Corse, grâce à des années d'actions de développement, a pu introduire des pratiques d'élevages à la fois plus efficaces économiquement et qui entraînent moins d'incendies de forêts. Le PNR de Brotonne, de son côté, a réintroduit des races de bovins adaptés à des milieux humides difficiles, qui ont permis de reprendre l'entretien d'espaces en voie d'abandon, puis d'y installer une production de viande d'un intérêt économique.

Ces expériences, et de nombreuses autres, ont montré les conditions de réussite de telles opérations. D'une part, il faut que l'organisation qui poursuit des objectifs de développement durable possède sa propre capacité d'intervention technico-économique, par exemple un ou plusieurs agents de développement pastoral. Sans une telle indépendance par rapport aux structures de développement préexistantes, on retombe presque inévitablement dans les modes de développement inadéquats sur le plan environnemental, qu'il s'agissait précisément de faire changer. D'autre part, il est nécessaire que l'organisation qui entend accroître l'offre de

pratiques pastorales et forestières favorables à l'environnement puisse entrer en relation directe avec les exploitants les plus intéressés à l'adoption de nouvelles pratiques, pour former le noyau d'innovateurs qui pourra servir de point de départ à leur expérimentation et à leur diffusion. L'IPHB ne remplit pas ces conditions.

Sur le plan de l'animation technico-économique, elle ne mène pas d'actions propres, mais se contente de servir de relais aux propositions des intervenants sectoriels traditionnels qu'elle fédère. Le directeur très proche du Centre Ovin, le mode de participation de l'Etat, apportent même une certaine « garantie » que l'Institution ne s'autonomisera pas par rapport aux préconisations des filières agricole ou forestière. Sur le plan de l'ouverture organisationnelle de l'offre, la situation haut-béarnaise se présente comme un véritable contre-exemple. Un instant d'utopie pourra le faire saisir.

Imaginons qu'un groupe de communes, attachées à la présence de l'ours, décide d'adapter à cet objectif la gestion de leurs estives. Elles créent un service de muletage pour les desservir et contribuent à mettre en place des bergers qui prendront en charge les troupeaux de ceux des éleveurs qui ne veulent pas y séjourner. Elles définissent les conditions que devront remplir les éleveurs ou bergers, puis ouvrent un appel d'offres pour l'adjudication du droit de pacage. L'utilisation de l'estive ira aux éleveurs qui sont « offreurs » d'un mode de production qui contribue à la conservation de l'ours. En d'autres termes : le cahier des charges explicite le « demande » d'ours, et l'on recherche des « offreurs » prêts à s'y conformer.

Le caractère utopique de cette brève évocation ne tient pas à des impossibilités d'ordre technique, économique, ou financier. Les aides publiques économisées par la non-construction de pistes contribueraient amplement au système. Ce dernier est sans doute favorable en termes d'emploi. Les nouvelles conditions d'attribution de l'estive rendent le contrôle plus facilement réalisables. La forte demande de pâturage dans les Pyrénées Atlantiques suggère que l'on trouverait sans doute des candidats. Les obstacles sont ailleurs. Ils tien

ment d'une part à l'organisation collective de la filière élevage dans les Pyrénées Atlantiques, au demeurant largement appuyée par l'Etat. Celle-ci agit de manière à ce que les « demandeurs » d'ours n'aient pas en face d'eux les éleveurs les plus « offreurs », mais ceux qui expriment la position dominante au sein de la filière : celle de « l'offreur réticent ». Les obstacles proviennent aussi de la préférence attribuée, dans les règles actuelles de gestion des estives communales, aux exploitants de la commune. Leurs droits sur le terrain communal, leur contribution économique et sociale à la vie de la commune, leur poids politique au sein de celle-ci l'expliquent et le justifient d'ailleurs jusqu'à un certain point.

Il ne s'agit nullement, par cette évocation, de prôner tel ou tel mode de mise aux enchères des estives, mais seulement de montrer de quelle façon, et à quel point, l'organisation mise en place localement autour de l'IPHB, et la manière dont l'Etat y participe, ferment « l'offre d'ours » à la fois sur le plan technico-économique et sur le plan organisationnel.

### **La formation et la représentation de la demande**

Face à cette « offre », comment la « demande » est-elle représentée?

En 1997, en réponse à la question « voici une liste d'animaux menacés de disparition en Europe, d'après vous quelles sont les espèces à protéger en priorité? », 77 % des personnes interrogées désignent l'ours, le plaçant en tête de la liste (IFEN, 1997). Ce résultat de sondage confirme qu'il existe dans le public des attentes importantes vis-à-vis de la protection de l'ours. Elles se manifestent aussi par les réactions très positives aux campagnes de sensibilisation comme celles menées par Artus au plan national en 1987-88, ou celles conduites régulièrement au plan local par le FIEP. Elles sont reflétées par l'intérêt soutenu que porte la presse à l'évolution de la situation de l'ours dans les Pyrénées, depuis la grande presse et les magazines nationaux, jusqu'à la presse locale et aux revues spécialisées (comme Pyrénées-Magazine). Au total, même si, comme on l'a vu, ces attentes ne sont pas unanimement parta



gées, une partie significative du public est en demande d'actions et de résultats dans la conservation de l'ours. Cette demande dispose de deux grands types de relais.

Le premier correspond à sa reprise sur un plan politique. On a vu les hommes politiques-maires et conseillers généraux, Ministres de l'Environnement successifs, Président de la République, prendre position en faveur de l'ours (à l'exception d'une poignée d'élus locaux). Ces prises de position reflètent indéniablement la perception et la reprise par le politique des attentes du public. Mais dans quelle mesure débouchent-elle sur une « demande » active, dans un cadre de négociation? Sur le plan local, la demande de conservation de l'ours et de réorientation du développement dans un sens plus durable ne sont pas à ce jour le thème central ou le levier électoral d'un mouvement politique. Les politiques locaux n'expriment donc pas une demande d'ours face à d'autres intérêts. Ils recherchent plutôt un équilibre entre les positions en présence. Au niveau national, la situation est un peu différente. D'abord, le parlement vote des lois spécifiques en matière de protection de la nature. Ensuite, les fortunes électorales de divers mouvements écologistes donnent du poids politique à certaines attentes d'environnement - même si les problèmes de protection de la nature et l'ours en particulier n'en font pas toujours partie. Enfin la division des tâches au sein du gouvernement donne une certaine marge de manoeuvre au Ministre de l'Environnement pour représenter politiquement la cause de l'ours. Encore cette faculté ne peut-elle être exercée que dans certaines limites, liées à la solidarité gouvernementale et surtout à la prudence politique face aux réactions très vives de la part des intérêts qui s'opposent à la conservation. On retrouve alors une ambiguïté du même type qu'au niveau local. Comme la formule célèbre « je vous ai compris! », on ne sait pas très bien dans quelle mesure l'appel du président de la République au Muséum d'Histoire Naturelle en 1988 prend acte de l'existence d'une attente - et se traduit alors par « je vous ai entendus » - ou va plus loin et prépare un passage à l'action - signifiant alors : « je vais m'en occuper ».

Pour ce type d'action, l'Etat dispose d'une administration spécialisée : le Ministère de l'Environnement, et en particulier la Direction de la Nature et des Paysages. Jusqu'en 1990, celle-ci est intervenue régulièrement, au nom des attentes en matière d'ours, auprès des acteurs nationaux et locaux responsables de la dégradation de la situation. La succession des périodes de résistance passive et de vives réactions a conduit finalement, avec l'intervention de Michel Barnier en 1993, à faire rentrer l'action du Ministère de l'Environnement dans le cadre de la participation de l'Etat à l'IPHB. Cette nouvelle situation met les services du ministère dans une situation ambiguë. Ils ne sont plus les relais administratifs de la demande d'ours face à « l'offre »; par exemple, depuis 1993 la DNP n'a plus exprimé ni son appréciation sur la situation Haut-Béarnaise, ni pris d'initiatives propres pour entrer en négociation avec l'IPHB comme « offreur » d'ours, ou dans le cadre de l'IPHB « lieu de négociation ». Au total, le système politico-administratif ne peut guère aujourd'hui traduire les attentes en matière d'ours en une demande clairement exprimée dans les lieux de négociation - aussi imparfaits soient-ils - où se décide le sort de l'ours.

Les associations constituent le second relais par lequel le public peut espérer que ses attentes soient traduites et représentées. A toutes les étapes de l'histoire de l'ours dans les Pyrénées on les retrouve dans un rôle important. Elles expriment la « demande » sous toutes ses formes, se présentant selon les associations et selon les contextes, comme forces d'exigence, forces d'évaluation, forces de proposition, ou forces de négociation. A l'aune de l'action associative environnementale en France, les actions conduites en matière d'ours représentent un engagement fort et de qualité dans ces différents domaines. Le travail local de sensibilisation et de partenariat conduit par le FIEP, la campagne d'opinion d'Artus et ses initiatives pour la réintroduction en Pyrénées-Centrales, ont été novatrices dans les méthodes de travail et ont eu un impact fort au regard des moyens mis en oeuvre. Le travail d'influence plus discret de FNE auprès du Ministère de l'Environnement, le soutien (notamment financier) sans faille du

WWF auprès du FIEP, ont aussi leur importance. Enfin il faut souligner le degré relativement élevé d'expertise possédé par les associations qui traitent le dossier ursin. L'existence de leur large audience est un signe de l'importance de l'investissement associatif sur ce thème.

Ceci étant, l'expression de la demande par les associations souffre de la faiblesse du mouvement associatif environnemental en France. Les effectifs (membres et permanents) du FIEP, d'Artus ou de la SEPANSO, leurs chiches budgets, sont sans commune mesure avec ceux d'organisations comparables dans d'autres pays européens. Que ce soit sur le plan pratique, ou sur celui de l'influence, ce petit nombre des hommes, cette pénurie de moyens, affaiblissent considérablement l'expression de la demande de protection de la nature auprès d'organismes ou de réseaux puissants comme l'Office des Forêts, le lobby agricole ou celui de la chasse.

On pourrait penser, bien sûr, que cette faiblesse des associations n'est que le reflet de celle des attentes qu'elles expriment, par rapport à celles que relaient leurs interlocuteurs. A notre sens, ce n'est pas le cas.

Prenons un premier exemple : celui des associations de chasseurs, et de leurs fédérations départementales. A première vue, elles représentent leurs adhérents au même titre que les associations de protection de la nature représentent les leurs. Or il n'en est rien. En effet, l'adhésion aux associations de chasse est obligatoire pour tout chasseur. Dès lors, les cotisations de ces associations ne représentent plus une contribution par les adhérents à l'expression de leurs attentes, mais le prix versé pour une pratique payante. De plus, les Fédérations Départementales de Chasse disposent de personnel mis à leur disposition par l'Office National de la Chasse. Les organisations de la chasse bénéficient donc d'un statut qui met à leur disposition des moyens considérables. Elles n'hésitent pas à les mobiliser au service de causes militantes ou politiques.

Si l'on se tourne du côté de l'agriculture on trouve, pour exprimer le point de vue des professionnels, les syndicats agricoles et les chambres d'agriculture. Les producteurs sont incités à l'adhésion. En ce qui concerne les chambres, la contribution des agriculteurs à leur financement est obligatoire.

Dans les deux cas, c'est la puissance publique qui a doté ces secteurs d'activité d'un système de représentation dont le caractère obligatoire de l'adhésion (ou les avantages liés à celle-ci) a pour double conséquence de constituer les dirigeants d'association comme élus par tout un groupe social (et pas seulement par des adhérents volontaires) et de disposer de ressources financières considérables. Rien de tel pour les associations d'environnement, pour lesquelles n'ont été mis en place ni cadre de représentation systématique, ni système de financement propre. Le déséquilibre des forces entre elles et leurs interlocuteurs des filières rurales ne reflète donc pas nécessairement l'effectif actuel de leurs bases sociales respectives, ni la forces de leurs attentes, mais peut s'expliquer essentiellement par la dissymétrie de leurs statuts. Ceux-ci, qui ont peu évolué depuis 50 ans, sont à leur tour le reflet d'attentes de la société profondément différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui.

Les conséquences de cette dissymétrie vis-à-vis des organisations de filières sont aggravées par les obstacles socio-politiques considérables auxquels se heurte en France la constitution de mouvements associatifs non statutaires. Ils sont d'abord culturels : une fois acquittés leurs impôts, nombre de Français estiment pouvoir attendre de l'Etat qu'il se fasse le porte-parole de leurs multiples et souvent contradictoires attentes. L'Etat, de son côté, se garde bien de les dé tromper. On n'a pas encore vu le Ministre de l'Environnement ni ses fonctionnaires expliquer clairement au public qu'ils n'étaient pas en mesure d'assurer la conservation de l'ours, ou expliquer aux français qu'ils devraient s'adresser à d'autres relais pour porter leurs attentes sur le terrain de la négociation. Ce n'est pas que le Ministère de l'Environnement ne soit pas sensible au rôle des associations : elles sont ses partenaires quotidiens. Mais il n'est

pas prêt à leur confier des missions de service public - comme il le fait par exemple pour les associations de chasseurs ou pour les chambres d'agriculture.

Finalement, invitées parfois à la table de négociation, bénéficiaires régulières de modestes subventions, les associations d'environnement se voient assigner des rôles d'auxiliaires, dont l'utilité et l'autonomie sont reconnues tant qu'elles ne dépassent pas une certaine échelle. Celles qui agissent comme relais de la « demande » d'ours souffrent de cet affaiblissement structurel qui les place dans un rapport profondément dissymétrique avec les « offreurs ».

Au total, le Ministère de l'Environnement, ses Directions Régionales, et les associations d'environnement sont malgré tout les relais essentiels de la « demande d'ours ». Outre les forces et faiblesses de chacun, la coordination entre eux est très importante pour l'efficacité de leur rencontre avec la coalition d'élus et d'acteurs des filières qui constituent « l'offre » d'ours. La création du Groupe Ours au début des années 1980 a jeté les bases d'un travail concerté. Jusqu'en 1987, c'est lui qui coordonne à la fois les actions sur le terrain et les campagnes auprès de l'opinion, qui sont alors en pleine expansion. Depuis la crise de 1990-91, cette coordination s'est affaiblie. Certes, le Groupe Ours existe toujours. Le Ministère de l'Environnement réunit aussi, lorsque le besoin s'en fait sentir, un « comité scientifique ours ». Mais ni l'un ni l'autre ne joue aujourd'hui le rôle fondamental de coordination des actions et des positions face à « l'offreur » difficile qu'est l'IPHB. Ce déficit de coordination a des conséquences d'autant plus importantes que les positions et les actions des différentes associations ne convergent pas entre elles, ni avec celles du Ministère.

On trouve d'un côté ceux qui, avec le FIEP, sont favorables au lâcher d'ours proposé par l'IPHB. Cette position découle de plusieurs considérants. Le plus fondamental est sans doute le sentiment que ce début de renforcement de population constitue une sorte de dernière chance : même si les mauvaises conditions où il se présente en font une maigre perspective, son absence serait synonyme de la perte complète et immédiate de l'espoir. S'y ajoute la

crainte, si l'on refusait de saisir cette concession des élus locaux, de perdre les acquis du partenariat construit en deux décennies avec certains éleveurs et de l'amorce de négociation avec le politique que constituent les discussions au sein de l'IPHB. A cela s'ajoute sur un plan plus individuel, le désir intense de participer concrètement à l'action. La capture, le lâcher et le suivi des ours constitue une activité encore plus passionnante que les battues administratives d'autrefois.

De l'autre côté on trouve ceux qui, avec Artus, s'opposent au lâcher d'ours dans les conditions prévues. D'une part, parce qu'ils considèrent que ce projet, qui revient à renforcer une population tout en acceptant que persistent sans doute certaines causes fondamentales de sa régression, ne répond pas aux exigences de base en la matière. D'autre part, s'associer à cette opération revient selon eux à avaliser l'ensemble de l'action de l'IPHB qui, si elle constitue une amélioration relative par rapport aux affrontements antérieurs, n'en est pas moins globalement négative pour l'ours et son habitat.

A ces dilemmes quant à la stratégie à suivre s'ajoute une certaine concurrence entre les associations, en particulier entre le FIEP et Artus, toutes deux centrées sur la protection de l'ours. En effet, même si elles se présentaient au départ très différemment - la première comme fond local d'intervention, et la seconde comme animateur de campagnes auprès du grand public - les deux associations en sont venues à pratiquer des modes d'intervention similaires. Ainsi Artus travaille-t-elle en partenariat avec les bergers sur le thème des chiens de protection, et le FIEP serait prêt semble-t-il à participer à une expérience de lâcher d'ours très analogue à celle impulsée par Artus dans les Pyrénées Centrales. Enfin la posture du Ministère de l'Environnement, engagé dans le contrat IPHB, de plus en plus tenu par la discipline interne à l'administration et de moins en moins par sa mission de porte-parole des attentes du public en matière d'environnement, piégé comme on l'a vu par la demande d'autorisation de

lâcher d'ours, ne facilite pas non plus l'expression d'une position cohérente face aux « offreurs » de l'IPHB.

Cette situation où la coordination est à la fois plus nécessaire et plus difficile que jamais reflète le succès de la stratégie politique des responsables de l'IPHB. Ceux-ci ont réussi à désorganiser en profondeur le réseau d'expertise et d'action qui s'était organisé au bénéfice de l'ours. Elle révèle aussi des faiblesses structurelles de ce réseau qui ne tiennent pas seulement aux dilemmes stratégiques auxquels il est confronté, mais aussi aux obstacles spécifiques que le contexte social, politique, administratif français oppose à la prise en charge des enjeux de protection de la nature.

### **L'approche offre-demande : intérêt et limites**

Sur ce constat s'achève notre passage en revue de la situation actuelle de gestion de l'ours, vue sous l'angle de la rencontre entre « demandeurs » et « offreurs ». Retenir cette perspective, c'était entamer une évaluation du « système-IPHB » dans l'optique qu'il a lui-même fixée. Et l'on a bien retrouvé - par exemple sur le dialogue avec certains partenaires environnementaux, sur le refus des positions extrêmes - les avancées qui sont à porter à son crédit. Mais cet examen met aussi en relief les insuffisances profondes du dispositif. On a vu ce qu'il manquait à l'IPHB pour être un bon forum de négociation. On a mesuré aussi la distance qui sépare son actuelle « coordination des réticents » de ce que pourrait être une offre véritable de conservation de l'ours et de qualité du milieu. On a constaté enfin les conséquences de la confusion des deux fonctions - forum de négociation et coordination de « l'offre » - au sein de l'IPHB. Mais le cas de l'ours s'avère aussi un révélateur sans indulgence des limitations qui entravent aujourd'hui la transformation des attentes du public en matière d'environnement en une « demande » défendue clairement dans les négociations sur la gestion du territoire.

Cette approche en termes « d'offre » et de « demandes » mériterait d'être approfondie, en particulier sur le plan économique et financier. Qui paye aujourd'hui, pour quelle gestion du territoire dans le Béarn, pour quelle satisfaction de ses attentes? Comment les soutiens publics importants dont bénéficient les filières agricoles et forestière du Béarn s'inscrivent-elles dans les négociations sur le devenir du territoire et de l'ours? Ces questions, que nous n'avons pu, faute de données, qu'effleurer ici, nous semblent faire partie intégrante de tout traitement de la gestion environnementale sous l'angle d'une négociation entre offreurs et demandeurs et appeler de nouvelles études.

Enfin, il faut revenir aux limites de cette manière-même de poser le problème. Certes, on a pu constater que l'analyse de la situation s'y soumet finalement plutôt bien. L'utilisation de la négociation demande/offre comme modèle de référence met en relief de nombreux aspects du système de gestion de l'ours et suggère bien des pistes d'amélioration. Il n'en est pas moins vrai qu'en bien des points de la réflexion le lecteur aura sans doute ressenti comme nous l'envie et la nécessité de sortir du cadre ainsi fixé pour déboucher sur d'autres dimensions d'analyse, sur d'autres problématiques. Celles-ci pourraient aller de la place de l'environnement dans la vie politique à l'organisation interne de l'Etat; du processus de décentralisation à l'organisation interne des filières (agriculture, forêt, chasse) qui gèrent le territoire et la faune; du rôle respectif des locaux et des autres dans cette gestion jusqu'au rôle de la presse dans le débat public; etc. Chacune de ces questions est susceptible d'interpeller les spécialistes, qui voudront en savoir plus sur cet aspect du problème, et qui proposeront peut-être à partir de là un autre regard sur la situation de l'ours et du Haut-Béarn, une analyse structurée différemment et qui en éclairera d'autres aspects. A partir des limites-mêmes de notre présentation du cas, celui-ci pourrait ainsi servir d'amorce à un débat de points de vues et à une confrontation des différentes approches pour l'analyse de la gestion de



l'environnement. Le problème de l'ours nous semble en tout cas un « analyseur » très riche des problèmes de la gestion des territoires et de la nature en France.

Enfin, nous voudrions revenir sur les effets de « recadrage » de cette présentation du problème. La « demande d'ours » peut être comprise comme une demande pour un bien ou un service : des ours, un certain état de qualité de l'habitat. Mais en examinant la situation sous cet angle, nous avons constaté que ni l'offre, ni le lieu d'échange, ni la demande n'étaient aujourd'hui constitués d'une manière qui permette la fourniture de ce bien ou service. Dès lors - et c'est là une observation fondamentale de notre point de vue - la demande d'ours renvoie d'abord à une demande de changement organisationnel et technique. Celui-ci est incontournable, que ce soit comme préalable pour créer la possibilité d'une relation en termes de biens et services, ou pour déboucher sur toute autre forme de prise en charge de la conservation durable de l'ours et de son territoire.

### **Responsabilités et perspectives**

Cependant, quelles que soient ses limitations, l'approche en termes « d'offre » et « demande » possède l'intérêt de soumettre le jeu d'acteurs qui s'est mis en place dans le Haut-Béarn à une analyse dont les résultats, à toutes les étapes, peuvent être mis en regard des attentes et des engagements pour la conservation de l'ours. Elle n'aide pas seulement à comprendre, mais aussi à évaluer. Elle fait apparaître en filigrane les formes que pourrait prendre une prise en charge efficace du problème. Sous cet éclairage, quelles conclusions tirer de l'ensemble de notre présentation du problème de l'ours des Pyrénées? Nous évoquerons successivement les perspectives d'avenir, les responsabilités, et les possibilités d'action.

#### *Les perspectives*

Une première question domine le débat. Y a-t-il un avenir pour une population sauvage d'ours dans les Pyrénées? Sa disparition est-elle inévitable? Son rétablissement est-il possi

ble? Si oui, se donne-t-on vraiment les moyens de l'effectuer? On a vu la complexité des facteurs qui peuvent faire pencher la balance dans l'une ou l'autre direction. Mais l'incertitude fondamentale liée à cette situation où se heurtent deux forces contraires ne semble pas empêcher les pronostics de fuser. En effet, l'appréciation portée sur les perspectives d'avenir fait partie intégrante des jeux stratégiques et rhétoriques où elles s'affrontent sous le regard du public. Dans les grandes lignes, on peut brosser l'esquisse suivante des quatre positions en présence.

Les acteurs qui militent pour la conservation, étant les plus attachés à l'ours, voient et dénoncent clairement toutes les forces qui mènent à la dégradation de son habitat et à l'extinction de la population. La nécessité d'alerter l'opinion pour la mobiliser leur fait peut-être forcer le trait, parfois. Mais dans le même temps, que servirait-il de militer, de se mobiliser, si l'échéance était inéluctable? Le discours d'alerte - celui que ses détracteurs nomment « catastrophiste » - appelle donc dans l'esprit du militant un discours d'espoir et d'action. Au sein de l'imbroglio de l'ours dans le Béarn, certains associations, certains experts, certains fonctionnaires oscillent entre ces deux analyses, dénonçant la dérive de la situation, tout en étant prêts à saisir toute perspective d'espoir et d'action.

L'administration ne s'autorise pas les mêmes extrêmes. Elle ne peut promouvoir qu'une action présentée comme rationnelle (fondée sur des études précises) et raisonnable (modérée par rapport aux positions des acteurs sociaux). Pour promouvoir cette action - qui est sa raison d'être - elle retrouve cependant les associations non pas sur le ton, mais sur la logique d'ensemble : « la situation se dégrade, mais une issue positive est possible si nous agissons ».

Des élus locaux et des acteurs des filières économiques évoquent en privé l'idée que la période actuelle de disparition de l'ours constitue une phase transitoire délicate. Pour ceux-là, l'important est de manoeuvrer de façon à éviter que le processus de disparition de l'ours ne nuise à l'image et à l'économie du Béarn et, si possible, à utiliser l'ours comme levier

d'animation et de financement du développement local. Toute l'action de l'IPHB - financer la construction des pistes tout en entretenant l'espoir sur l'ours - est en harmonie avec cette position. La plupart des instruments d'action utilisés - les reports de coupe forestières, le délai apporté à la construction de certaines pistes, la réglementation des accès, etc. - ne sont pas de nature à réorienter irréversiblement le développement dans une voie compatible avec la présence de l'ours. Ils ressemblent plutôt à des précautions prises dans l'attente du malheureux et inéluctable événement, après lequel on pourra reprendre les mêmes actions de développement qu'avant.

En revanche, la plupart de ces responsables se sont arrêtés à tenir en public une position d'optimisme modéré sur l'avenir de l'ours. Cet optimisme affiché se satisfait facilement de quelques perspectives, même ténues, qui pourraient éviter la disparition des ours du Béarn. Mais contrairement à l'enthousiasme périodique des acteurs favorables à l'ours, il est utilisé pour tranquilliser. Il encourage un glissement dans l'appréciation de la situation. De « le rétablissement de la situation n'est pas impossible » à « la résolution du problème est en vue »; de là à « agissons avec beaucoup de modération », puis à « si la situation se dégradait encore un peu, son rétablissement ne deviendrait sans doute pas pour autant impossible » il n'y a plus qu'un pas. Comme on l'a vu, l'IPHB n'hésite pas à le franchir.

Tout le débat sur les perspectives se trouve donc soumis à deux pressions contradictoires : afficher des perspectives positives, c'est conforter ceux qui veulent ralentir l'action; n'afficher que des perspectives négatives, c'est décourager ceux qui voudraient au contraire agir davantage.

A cette double contrainte, il faut ajouter un « effet d'optique » dont sont victimes les acteurs plongés ensemble dans un processus qui peut les conduire à une issue qui remettrait en cause leur existence - ou du moins leur raison d'être. Il s'agit d'une sorte de ralentissement du temps perçu. Ainsi à l'approche de la faillite d'une entreprise à laquelle on est attaché, se rac

croche-t-on à des espoirs de plus en plus mince, entreprend-t-on des efforts de plus en plus intenses pour des actions de moins en moins efficaces au regard de l'issue qui se rapproche. Entre l'acteur en situation et l'issue finale qui le guette, il reste toujours un chemin à parcourir. Même s'il est de plus en plus court, de plus en plus escarpé, il offre à court terme un espace d'action et d'espoir. Et ce sont cette action et cet espoir - bien réels à sa petite échelle de temps - que l'acteur est tenté de projeter sur le problème tout entier. Comme dans le fameux paradoxe d'Achille et de la tortue, chaque étape rapproche les acteurs de l'issue, mais comme il reste toujours quelque chose à faire, ils peuvent avoir l'impression qu'ils ne l'atteindront jamais. Depuis le début des années 1980, la situation de l'ours est présentée comme étant au bord de l'irréparable. La persistance de ce constat au bout de presque 20 ans peut donner une impression illusoire mais non moins forte de stabilité, de durabilité, de réversibilité!

Dans notre optique, la réflexion sur les perspectives ne peut consister à participer à ces jeux de l'optimisme et du pessimisme. Certaines règles peuvent aider à l'éviter. D'une part, pour ne pas tomber dans les effets pervers de l'affichage des catastrophes et des espoirs, il faut s'abstenir de prédire l'avenir, s'attacher en revanche à souligner les conditions qui rendent telle ou telle évolution de la situation plus ou moins plausible, travailler à mettre en évidence les besoins et les possibilités d'action, oeuvrer à clarifier et faire ressortir les responsabilités. D'autre part, pour éviter les distorsions liées à l'immersion dans l'action, il faut avoir soin de ne pas s'enfermer dans un seul niveau d'organisation. Pour cela, il faut évaluer chaque mesure prise à l'aune de l'évolution d'ensemble de la situation de l'ours et réciproquement, les orientations d'ensemble à l'aune de la réalité concrète de leur mise en oeuvre locale.

Sur quelles perspectives ouvrent alors l'analyse du dossier de l'ours proposée dans cette première partie?

En l'absence de ruptures par rapport à sa dynamique actuelle, le dispositif actuel de gestion, ainsi que les évolutions qui sont envisagées (depuis le SIG jusqu'au renforcement expé

rimental de population), mènent à une lente aggravation de la situation, aussi bien en termes biologiques qu'en termes de conflits. Pour autant, on peut tout à fait imaginer des perspectives plausibles qui verraient une population d'ours sauvages dans les Pyrénées au 21ème siècle. On ne manque pas de précédents de tels retournements en matière de gestion des milieux naturels et de la faune. Ainsi, après avoir canalisé les cours d'eau pendant des décennies, les ingénieurs bavarois mettent-ils aujourd'hui toute leur compétence technique au service de projets de « renaturation » : ils rendent au cours d'eau sa liberté, recréent les méandres qu'ils avaient autrefois supprimés. Ou encore les populations de chevreuil, longtemps bloquées à des niveaux très bas par les excès de la chasse dans des régions entières, ont-elles connu une expansion majeure dans les 20 dernières années grâce au succès de la gestion cynégétique par les plans de chasse.

Mais pour que ces perspectives de rétablissement d'une population d'ours se concrétisent, une ou plusieurs ruptures sont indispensables. Il pourrait s'agir d'une évolution des idées et des représentations, qui effacerait les profondes divisions dans les représentations de l'ours, dont on a vu qu'elles jouaient un rôle fondamental. On peut envisager aussi une forte mobilisation de certains groupes locaux en faveur de l'ours et d'autres priorités dans le développement, ou bien des modifications dans les modalités des soutiens institutionnels et financiers que l'Etat et l'Europe apportent au développement local dans le Béarn. On peut imaginer des évolutions fortes dans les modèles techniques diffusés par les organismes impliqués dans la gestion de l'agriculture et de la forêt, ou bien des évolutions profondes dans le développement de la filière touristique, par exemple. Les idées, les acteurs, les techniques, les instruments juridiques et financiers existent pour un développement innovant et durable des vallées, qui assure la conservation de l'ours et de son habitat, et dont l'économie et la société locale bénéficient en retour. Mais ces forces sont comme latentes, étouffées par l'inertie d'un système social, institutionnel, technique, financier, politique, qui en 30 ans n'a que faiblement infléchi

sa trajectoire de destruction de l'ours et de dégradation de l'habitat. Dans le cadre de ce système, l'ours n'a pas de perspectives. Mais ce système pourrait changer, et l'ours retrouver un avenir.

L'analyse nous a d'ailleurs indiqué les signes que nous pouvons guetter, et qui indiqueraient l'amorce d'un retournement de la situation : l'appropriation de certaines alternatives technico-économiques par des professionnels, une véritable liberté de débat, une représentation équilibrée et ouverte des acteurs à la table de négociation, une expertise externe et crédible, une évolution de la desserte par piste, certains changements de personnes, etc.

### *L'action*

A ce stade de la réflexion, le lecteur attend peut-être de nous des recommandations. Par exemple : « il faudrait que l'Etat s'engage davantage »; « il faudrait étudier les solutions alternatives »; « on devrait réformer ou supprimer l'IPHB »; etc. Ce serait pour nous une impasse. Toutes ces phrases qui commencent par « il faudrait » ou par « on devrait » ne débouchent pas sur l'action : elles ne font que répéter sous une autre forme telle ou telle bribe du diagnostic que nous avons présenté, et la transformer en une mission confiée à un acteur non désigné et qui sans doute n'existe pas. De telles recommandations pèchent donc doublement.

D'une part, parce qu'elles raisonnent comme s'il y avait une cause centrale du problème de l'ours. Malheureusement, trop de blocages peuvent prétendre à ce rôle d'obstacle central, et ils font système entre eux. Il n'y a pas de martingale, d'action décisive parce qu'elle toucherait un point vital. Le problème est complexe et sa résistance au traitement repose sur plusieurs points durs d'ordre différent. Par ailleurs, les actions conduites pour l'ours sont très nombreuses. Le problème n'est pas d'en introduire d'avantage. Une organisation au bord de la faillite n'est pas nécessairement une organisation qui n'agit pas. Le problème est plutôt que les actions ne sont pas bien orientées, coordonnées et finalisées, et qu'un petit nombre d'actions cruciales ne sont pas menées, ou le sont sans efficacité. On a vu, pour le cas de

l'ours, comment fonctionne le réseau des points durs à surmonter, et les lieux où réside le manque de coordination et de finalisation. Ce diagnostic dans son ensemble dessine en creux les orientations multiples d'une éventuelle stratégie pour l'ours.

Mais identifier les orientations ne suffit pas. Même quand elles visent juste, les recommandations d'action générale pêchent aussi parce qu'il n'y a pas - dans les vallées béarnaises - de *deus ex machina* pour les mettre en oeuvre. Pour résumer en un mot le constat développé plus haut sur les responsabilités vis-à-vis de la conservation de l'ours : ceux qui peuvent ne veulent pas, ceux qui veulent ne peuvent pas, et ceux qui devraient ne veulent ni ne peuvent qu'à moitié. Ce constat peut être reçu comme une justification à l'inaction. Qui, après avoir vu l'un de ces documentaires sur les animaux, ou sur la forêt tropicale, qui après nous en avoir montré les beautés s'achèvent sur l'évocation des forces inéluctables qui les conduisent à la destruction, n'a pas pensé une fois : « c'est bien triste, pensons à autre chose »?

Mais notre analyse n'enferme pas dans l'inaction. Elle désigne clairement et de manière argumentée les leviers biologiques, sociaux, etc. qui attendent une main pour les actionner. Ce faisant, au lieu d'aboutir à des préconisations vagues - « on devrait » - elle met chacun devant ses responsabilités. Si les acteurs de la gestion de l'ours lisent ce texte, ils retrouveront les leurs (peut-être sans les reconnaître...). Mais il nous paraît plus pertinent de nous pencher d'abord sur la responsabilité des protagonistes directs de la lecture du présent ouvrage. Le lecteur aura compris - s'il est « demandeur d'ours » - qu'il ne suffit pas de payer ses impôts et de penser très fort aux Pyrénées. Quant à nous, nous ne sommes pas partie prenante dans la décision sur l'ours. Mais un de ses enjeux nous concerne par le seul fait d'avoir écrit ce texte : le besoin de rompre avec l'opacité, le déficit de débat scientifique et technique, les demi-vérités, les vrais mensonges, l'information structurée de façon à rendre l'évaluation difficile, à décourager ou tromper la volonté d'agir. Si la décision l'emporte de laisser l'ours s'éteindre, qu'elle le fasse sur la base d'un débat clair, de positions et de responsabilités assumées. Nous

ne voulons pas faire pencher la balance dans un sens, mais seulement en débloquent l'aiguille, pour que chacun puisse voir de quel côté elle penche et, s'il le souhaite et s'il le peut, sauter dans l'un des plateaux.

Ainsi sont posés les deux enjeux centraux de la deuxième partie de ce texte. L'avenir de l'état de l'environnement - comme celui de l'ours - découle-t-il d'une évolution subie du système socio-économique, ou d'une décision commune? S'il y a une responsabilité commune sur le futur de l'ours et sur l'état de l'environnement, comment la traduire en termes de responsabilités attribuées à des personnes et des institutions?



**IIème PARTIE :**  
**UN CADRE D'ANALYSE ET SES APPLICATIONS**

## CHAPITRE IV

### UN CADRE CONCEPTUEL :

### L'ANALYSE STRATEGIQUE DE LA GESTION ENVIRONNEMENTALE

#### *Introduction*

Au terme de la première partie, nous avons vu l'Institution Patrimoniale du Haut Béarn choisir la voie de la « fuite en avant ». La seconde nous a montré qu'il existait pourtant des marges de manoeuvres techniques et économiques pour sortir de cette impasse, et peut-être aboutir à la conservation durable de l'ours. Mais des blocages organisationnels, des oppositions considérables de la part de certains groupes d'intérêt entravent leur mise en oeuvre, leur étude approfondie ou leur prise en considération dans le débat public. Nous voici à première vue ramenés à un schème familier dans le domaine de l'environnement : un écosystème se dégrade, les moyens techniques et économiques d'y remédier existent, mais des blocages dans la société nous condamnent à assister impuissants à la poursuite de la dégradation.

Partant de là, les points de vue se multiplient et s'affrontent. Le scientifique, l'ingénieur, le militant sont tentés de déplorer ou de dénoncer les représentations « dépassées » des acteurs, les règles institutionnelles trop rigides, le manque de « volonté politique », etc. Le fonctionnaire ou l' élu cherchent des outils pour surmonter ces obstacles : des règlements, des instruments incitatifs, des méthodes de concertation, etc. Le sociologue s'insurge au contraire; pour lui, il est arbitraire et absurde de s'en tenir dans un premier temps aux données biologiques, techniques et économiques, en faisant abstraction des données sociales, institutionnelles et politiques; cela conduit à proposer pour des problèmes arbitrairement posés des solutions qui (sur le plan social et politique) n'en sont pas : peut-on vraiment s'étonner qu'elles soient impraticables?

Notre but, dans cette seconde partie, est de présenter, au sein de ce débat sur la « gestion sociale de l'environnement et des ressources naturelles », notre propre perspective. Elle s'organise autour d'une question qui d'un bout à l'autre de la réflexion nous sert de fil conducteur : « qui peut agir, et comment, pour assurer la persistance ou le rétablissement des qualités désirables de notre environnement naturel? » Par exemple : « qui peut agir, et comment, pour assurer la conservation durable de l'ours dans le Haut Béarn? » Ces questions se placent sous l'angle de la gestion : la situation et l'action sont analysées en vue d'un résultat. Elles suggèrent le caractère stratégique de l'action : qui agit, avec ou contre qui, et comment, pour arriver à ses fins? Nous avons donc résumé notre perspective d'une formule : « analyse stratégique de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles » - ou, pour faire plus court : Analyse Stratégique de la Gestion Environnementale (ASGE).

Pour la présenter, nous nous centrerons essentiellement sur des enjeux méthodologiques, des problèmes de cadrage théorique. Si le lecteur conserve à l'esprit le cas de l'ours, il y trouvera maints exemples pour illustrer le propos plus abstrait de cette seconde partie.

Dans le chapitre 4, nous mettrons en discussion un certain nombre d'enjeux concernant la dimension sociale de la gestion de l'environnement. Nous rapporterons en particulier l'historique de la « gestion patrimoniale », et discuterons ses fondements, puis nous présenterons les bases de l'ASGE, en insistant sur les difficultés qu'elle essaie de résoudre, et sur les points d'appui théoriques sur lesquels elle propose de s'appuyer pour le faire. Les deux chapitres suivants développeront successivement deux types d'application. Le chapitre 5 est ainsi consacré à l'évaluation environnementale des politiques publiques. Le chapitre 6 traite des problèmes d'intervention en faveur de l'environnement, et de la mise en place de procédures opérationnelles pour assurer sur le terrain une gestion concertée. On reviendra notamment sur des comparaisons entre différentes approches.

#### **IV.1 Un miroir de l'histoire des politiques et des idées**

Au préalable, il nous faut dire un mot sur le caractère représentatif du cas de l'ours dans le Haut Béarn. Les responsables de l'IPHB soulignent le caractère « moderne » du système de gestion qu'ils mettent en place. Et en effet ce système se fonde sur des tendances très actuelles. Il reflète bien des idées et des conceptions qui prédominent depuis peu sur l'équilibre entre homme et environnement, sur la responsabilisation locale, etc., et que rallie la bannière encore pimpante du « développement durable ». Comme le Haut Béarn, nombre de petites régions se sont dotées ces dernières années de dispositifs de gestion concertée analogues à l'IPHB. Ce faisant elles ont répondu de façon comparable à l'évolution analogue de nombreuses situations locales et ont puisé pour cela dans le « pot commun » national, européen, mondial, d'idées et de solutions pour y faire face. Un premier paradoxe de la mode, qui veut que celui qui est le plus à la pointe soit en même temps celui qui la suit le mieux, fait que les responsables de l'IPHB, tout en ayant l'impression d'être uniques, pionniers, sont particulièrement représentatifs de la tendance générale en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Mais un second paradoxe veut qu'aussi axé soit-on sur la mode, la nouveauté tant mise en avant n'est presque jamais vraiment nouvelle. Ainsi la doctrine de la prise en charge locale de la gestion de l'environnement et du développement a été lancée en 1967 au colloque de Lure, et sa mise en oeuvre pratique a culminé avec la création des Parcs Naturels Régionaux au fil des années 1970 - expérience qui n'a rien à envier, loin s'en faut, à l'IPHB.

Plus largement, c'est l'ensemble de l'histoire de l'ours depuis 40 ans, relatée dans la première partie, qui se présente comme un miroir grossissant, comme un enregistreur sensible, de l'évolution des politiques en matière d'environnement et de ressources naturelles. On y retrouve, pour les années 1950 et 1960, le resserrement progressif de la réglementation de la chasse, la mise en place des Parcs Nationaux. On y observe, dans les années 1970, la montée

en puissance du mouvement associatif et celle du Ministère de l'Environnement. Le début des années 1980 voit la montée des oppositions que son action lui vaut de la part d'autres ministères et établissements publics. Elles consacrent un mode de résolution des problèmes, centré sur le soutien de la recherche en écologie, sur les études d'impact, sur la recherche de concertation entre les services, et sur la sensibilisation du public. Elles en montrent aussi les limites. La fin des années 1980 voit la reprise du discours environnemental par tous les acteurs et la mise en place de structures permanentes de concertation entre eux. Elle est aussi la période du renforcement des pouvoirs politiques et des acteurs socioprofessionnels locaux. La montée de ces tensions institutionnelles coïncide, de 1989 à 1993, avec un renforcement considérable des pressions en faveur de l'environnement. C'est ce que traduit localement l'affrontement que nous avons relaté. Sa résolution, suite à la visite de Michel Barnier et au travail du « groupe de travail des vallées béarnaises » se situe par ses méthodes et par son contenu dans le droit fil du développement des « chartes partenariales » initié par le Ministère de l'Environnement en 1990. En quelques années, ce seront en effet des centaines de « plans municipaux d'environnement », de « chartes départementales », etc., qui seront ainsi longuement discutées, puis signées. Enfin la conversion au « développement durable », la montée des oppositions anti-environnementales actives, l'apparition de nouvelles structures de concertation, les difficultés concomitantes que rencontre le passage à l'action pour l'environnement, sont aussi très représentatives de l'évolution générale des quatre dernières années.

Nous n'irons pas plus loin sur ce terrain : notre but n'est pas de dresser un historique des politiques environnementales. Ce qui nous importe plutôt, c'est de cerner l'évolution des idées, des théories, des méthodes, pour comprendre et traiter l'interface entre d'une part la dimension biologique et technico-économique des problèmes environnementaux, et d'autre part leur dimension sociale, institutionnelle et politique. Or dans ce domaine, le cas de l'ours

est très éclairant. D'abord, que l'on se place dans l'une ou l'autre dimension, la situation n'est ni assez facile, ni assez bloquée pour que le jeu devienne trivial ou s'arrête. Il ne cesse au contraire de rebondir, de s'intensifier, et de se complexifier. Ensuite, les divers intervenants ont perçu très tôt l'importance de la dimension humaine du problème : sur ce plan les idées et les initiatives du FIEP étaient à la pointe de l'évolution des idées. Enfin, si les structures locales de gestion concertée de l'environnement ont prospéré comme champignons depuis 1990, l'IPHB a ceci de particulier qu'elle ne se réduit pas à la recherche pragmatique d'une résolution des conflits, mais s'appuie sur une doctrine explicite : la gestion patrimoniale. Cela facilite grandement la présentation et la discussion des idées qui sous-tendent l'évolution actuelle en la matière, et c'est en suivant ce fil conducteur que nous poursuivons maintenant notre réflexion.

## **IV.2 Fondements et limites des approches « système-acteurs »**

### **Une étude fondatrice qui a lancé un réseau de recherche**

Le projet, et les concepts fondamentaux de la gestion patrimoniale remontent à une étude sur la nappe phréatique d'Alsace, conduite en 1975-77 par le Bureau RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires) du Ministère de l'Agriculture, avec le bureau d'études COREF<sup>34</sup>. Elle s'appuyait sur une série de travaux antérieurs qui avaient cerné les problèmes techniques, économiques, administratifs, que pose la gestion de l'eau souterraine en Alsace. Très schématiquement résumés, ils dressaient du problème le tableau suivant.

---

<sup>34</sup> Voir : 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.

La nappe phréatique d'Alsace est un immense réservoir d'eau souterraine. Il représente pour le long terme un véritable atout économique, puisque la ressource en eau est abondante en quantité, de bonne qualité (ce qui économise les traitements) et d'accès facile par pompage (ce qui économise les coûts de mobilisation). Cependant, la qualité de l'eau de la nappe se dégrade lentement sous l'effet d'un certain nombre d'activités humaines, en particulier le stockage de déchets salifères des mines de potasse d'Alsace, des pollutions ponctuelles par les collectivités locales, la pollution d'origine agricole. A cause du volume immense de la nappe, à cause d'une certaine capacité des sols à la protéger partiellement, les impacts de cette pollution ne progressent que très lentement. Au moment de l'étude, ils n'ont pas encore de conséquences concrètes. Mais toutes les projections techniques montrent que si l'on continue sur la même trajectoire, dans quelques décennies la qualité de l'eau sera vraiment compromise, entraînant de sérieux problèmes techniques, et donc économiques.

Pourtant, nombre de moyens techniques, réglementaires, financiers, sont déjà mobilisés à l'époque pour réguler la pollution. Mais ils n'apparaissent pas, au total, comme suffisants pour inverser la tendance. Qui peut agir pour y parvenir? Comment? Telles sont alors les questions auxquelles s'est attaquée l'étude du bureau RCB et de COREF. Elle part de l'idée que les approches déjà engagées touchant à leurs limites, il faut proposer autre chose : ce sera la « gestion patrimoniale ».

Une série d'entretiens auprès de nombreuses personnes, depuis les responsables politiques et administratifs jusqu'aux simples particuliers, montre que la plupart sont conscientes de cette insuffisance, et souhaiteraient que la nappe soit mieux gérée à long terme. Par ailleurs, la persistance de la pollution tient à toutes sortes d'actes non encadrés, ou très difficiles à contrôler. Ils vont de l'automobiliste qui vidange sa voiture dans une gravière, jusqu'au responsable d'une installation industrielle qui ne s'inquiète guère de la performance de sa cuve de stockage de produits polluants (« elle est conforme, il faudra que ça aille »), en passant par

les décharges d'ordures sauvages. De plus, le cadre réglementaire lui-même, s'il s'efforce presque toujours de limiter la pollution, laisse cependant de larges marges de manoeuvre au développement de certaines techniques de production intrinsèquement polluantes, par exemple en matière de production agricole intensive. Pour aller plus loin dans la maîtrise de la pollution que ce que permettent déjà les mesures techniques, réglementaires, économiques, il faudrait que les auteurs de ces actes, les multiples responsables de ces options technico-économiques prennent eux-mêmes la responsabilité, en mille occasions diverses de choix, de faire pencher la balance du côté qui assure la conservation à long terme de la nappe.

Pour que cette prise en charge se développe, il faut qu'évolue la relation que chaque personne concernée entretient avec la nappe phréatique. Cela ne peut se produire sans que changent en même temps les systèmes de relations et d'interprétation de la réalité, au sein desquels se meuvent les acteurs. Chacun prendra la nappe phréatique en compte dans ses choix à partir du moment où il se sentira, comme d'autres et avec d'autres, impliqué dans sa conservation - autrement dit, à partir du moment où il la percevra comme un élément de son patrimoine personnel, et du patrimoine géré en commun par la société dont il fait partie. L'idée - ou l'idéal - de la gestion patrimoniale d'une ressource naturelle, c'est donc de susciter un mouvement d'engagement commun.

Celui-ci doit en particulier englober et dépasser les mécanismes traditionnels (économiques, juridiques, technico-administratifs) de gestion, et notamment surmonter de nombreux blocages liés aux régimes de propriété et à la répartition des compétences juridiques de gestion. Deux cas de figure dominant aujourd'hui de manière écrasante dans notre pays : la gestion privée, et la gestion collective. Dans le premier cas, chaque personne s'engage dans la gestion de son patrimoine parce que la propriété lui apporte des responsabilités et des garanties qui justifient son engagement à long terme. Dans le second cas, la gestion d'un patrimoine est délégué à une personne morale; celle-ci est directement gestionnaire de la ressource



(c'est par exemple le cas de l'ONF pour la forêt), ou bien elle encadre l'exercice par chacun de sa gestion privée. Mais de nombreux problèmes d'environnement et de gestion de ressources naturelles ne peuvent pas être pris en charge de façon satisfaisante dans ces cadres. L'eau de la nappe phréatique traverse les propriétés, les territoires de compétence administrative. Elle pointe la nécessité de systèmes de « gestion commune », transversaux et complémentaires par rapport aux systèmes de gestion privée, et collective. Eux seuls offrent un cadre adéquat pour la prise en charge patrimoniale par les acteurs. Leur mise en place - ou leur renforcement quand ils existent déjà - est donc au centre du projet de la gestion patrimoniale.

Pour bien en saisir les enjeux, il faut se replacer dans une analyse à long terme de nos modes de gestion des ressources. Il y a 100 ou 200 ans, les communautés rurales étaient largement livrées à elles-mêmes pour la gestion de leur territoire, du milieu naturel avec ses risques et ses ressources. Dans ce contexte d'une gestion de proximité, la gestion commune était très développée, s'appuyant sur les usages locaux, les relations sociales locales au sujet du milieu. H.Ollagnon qualifie ce type de gestion « d'autarcique-unitaire ». Depuis de nombreuses décennies, des filières économiques, technico-administratives, se développent au niveau national. Elles substituent peu à peu leur intervention à la gestion locale - que l'on pense, par exemple, aux filières de l'eau et de l'assainissement, aux filières agro-alimentaires, ou à l'encadrement administratif de la gestion de l'espace. On peut parler alors de gestion « ouverte-parcellisée ». Son développement a conduit à un mouvement de dissolution de la prise en charge commune locale des problèmes, au profit des gestions privée et collective. De nombreux problèmes de milieu naturel, d'environnement, de ressources, peuvent s'interpréter comme signes de l'incapacité de ce système à garantir la prise en charge de certains biens communs. Il faut, sans pour autant revenir sur les avantages qu'apportent la puissance technique, économique, organisationnelle des filières, renforcer le maillage relationnel et la régula

tion locale dans la gestion des territoires et des ressources. On peut donc parler d'une transition vers un nouveau mode de gestion, que l'on pourrait qualifier « d'ouvert-unitaire ».

La gestion patrimoniale doit y contribuer. Pour cela, conclut l'étude sur la nappe phréatique d'Alsace, elle doit pouvoir fournir :

- un nouveau langage, qui permette de voir et de mettre en discussion les problèmes sous cet angle nouveau, et qui aide à la négociation,
- des méthodes et procédures qui permettent d'appliquer ce nouveau regard en situation, pour amorcer la prise en charge patrimoniale par les acteurs concernés,
- des institutions qui structurent et pérennisent cette prise en charge, offrant un lieu approprié de négociation.

A partir de ce « manifeste » initial, le Ministère de l'Agriculture, suivi ensuite par celui de l'Environnement, soutient au début des années 1980 des travaux pour développer le concept de gestion patrimoniale. Un réseau de recherche se forme, qui explore diverses possibilités de mise en oeuvre de la gestion patrimoniale. La série d'études la plus importante est celle conduite sous la responsabilité d'Henry Ollagnon, alors chargé de mission au bureau RCB du Ministère de l'Agriculture. Elle va permettre de tester et développer les idées de base de la gestion patrimoniale à partir du traitement systématique d'un certain nombre de cas, comme la gestion d'une rivière et de ses affluents (Barouch, Enel et al., 1982) et celle des risques en montagne (Enel, Natali et al., 1983). Des travaux entrepris dans d'autres cadres portent sur des problèmes comme le risque d'incendie de la forêt méditerranéenne (Bertier, Montgolfier et al., 1982), ou sur la gestion potentiellement conflictuelle d'espaces naturels (Mermet et Natali, 1982). Peu à peu, la batterie d'outils intellectuels s'enrichit. Les concepts et grilles d'analyse se précisent, et un certain nombre de travaux de synthèse sont publiés entre 1987 et 1992. Ils montrent aussi que les approches se sont différenciées et débouchent, à l'intérieur de l'idée très large de « gestion patrimoniale » sur des conceptions assez différen

tes. Ainsi Jean de Montgolfier et Jean-Marc Natali (de Montgolfier, Natali et al., 1987) mettent par exemple l'accent sur l'intérêt d'intégrer les approches techniques des problèmes et la gestion patrimoniale, conçue comme deux approches complémentaires. Gilles 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. Pour notre part (Mermet 1992), nous insistons sur la nature souvent conflictuelle des processus de changement que nécessite la mise en place d'une nouvelle gestion et recherche des solutions notamment dans les techniques de négociation (Mermet, 1987). Quant à Henry Ollagnon, il va développer la procédure dite d'audit patrimonial, sur laquelle on reviendra dans un instant, et expérimenter son application dans un domaine bien plus large que la seule gestion de l'environnement et des territoires ruraux, par exemple le soutien aux agriculteurs en difficulté, ou l'informatisation des exploitations agricoles.

### **De la technocratie au pluralisme?**

Nous ne pouvons pas rentrer ici dans le détail de ces travaux : nous nous en tiendrons aux deux approches qu'illustre particulièrement le cas de l'ours : l'audit patrimonial et la gestion stratégique de l'environnement. Mais il vaut la peine au préalable de montrer schématiquement le contexte dans lequel ces réflexions se sont développées, pour mieux comprendre leurs enjeux, et situer leur contenu.

#### *L'application d'un mode de raisonnement technique à des problèmes complexes*

Deux problèmes centraux dans le dossier de l'ours étaient déjà largement posés dans les années 1970. Le premier est celui de la décentralisation des pouvoirs. Si les propositions de régionalisation ont buté sur l'échec du référendum de 1969, la nécessité de cette décentralisation n'était pas moins présente alors dans tous les esprits. Elle constitue par exemple un enjeu central dans un excellent exercice de prospective de la DATAR (1974). Le second problème

qui émerge dans les années 1970 est la nécessité de mieux prendre en compte dans la décision publique des intérêts multiples et souvent contradictoires. Pourquoi cet enjeu, de tous les temps et de tous lieux prend-il à cette époque une importance particulière en matière d'environnement et de développement rural? Quelques facteurs qui nous intéressent ont sûrement joué un rôle important. En particulier, l'effort de reconstruction et d'industrialisation des deux décennies après-guerre imposait des priorités évidentes qui ressortent de moins en moins nettement à mesure que la situation générale s'améliore. Les dégâts du mode de développement des années 1950 et 1960 apparaissent aussi dans leurs multiples dimensions et suscitent l'émergence du mouvement écologiste. Par ailleurs, à mesure que chaque groupe professionnel sort de la précarité, s'organise, il prétend retrouver son poids dans le débat décisionnel; il est de moins en moins disposé à accepter comme inéluctables ou comme « globalement positives » les décisions prises par l'Etat. Au total les tensions montent entre des acteurs qui se renforcent, rendant la tâche de l'Etat-arbitre de plus en plus difficile, et c'est là une raison centrale du mouvement de décentralisation qui se développe dans les années 1970 et aboutit aux lois de décentralisation du début des années 1980. Dans ce contexte, les administrations d'Etat des années 1970 sentaient s'effriter la légitimité de leur action aux yeux de leurs partenaires. Elles ont donc recherché de nouvelles approches, théoriques et pratiques, qui permettraient de mieux asseoir leurs décisions. Le Ministère de l'Agriculture, en particulier, a commissionné des recherches, des études, des expérimentations, suscité un débat intellectuel au sein duquel se situe l'émergence de la « gestion patrimoniale ».

Les parties prenantes à ce débat considèrent assez largement le mode de décision et d'action de l'administration dans les années 1950 et 1960 comme « technocratique ». Pour faire abstraction de la connotation péjorative attachée à ce mot, nous parlerons plutôt ici d'une conception technicienne de l'action. Son caractère le plus évident est la propension à promouvoir des solutions qui reposent sur des objets techniques : des barrages, des pistes, des

ponts, etc. Mais elle va au-delà - et c'est là un point essentiel - en transposant des modes de raisonnement issus de la sphère technique au traitement de problèmes d'action qui se posent dans des termes bien plus larges. La vogue de la « planification écologique » des années 1970 en donne un bon exemple : on dresse des cartes qui mettent en évidence les richesses et les fragilités des territoires, on fait l'inventaire des besoins sociaux, économiques; on définit un plan d'action dans le temps et dans l'espace, qui se présente comme une « solution » à une « problème » d'aménagement du territoire. Cette solution - exactement comme celle d'un problème purement technique - se présente comme un compromis qui permet de répondre à de multiples contraintes en respectant un cahier des charges clairement formulé.

Cette manière de procéder paraît naturelle à l'ingénieur. Il s'efforce de traiter des problèmes de plus en plus complexes et ambigus, à partir du cadre de pensée que lui a apporté sa formation scientifique et technique. Le mode de travail « technicien » possède de nombreux avantages. Il explicite les faits et les raisonnements sur lesquels s'appuie la décision. Il incite à intégrer les multiples dimensions des problèmes posés. Il peut s'appuyer sur des règles normalisées d'étude et de traitement des problèmes. Mais ni la force interne du raisonnement, ni la standardisation qui permet de traiter tout le monde de la même manière, ne suffisent parfois à faire accepter une décision par les acteurs concernés.

### *Les méthodes d'optimisation*

Devant la multiplication de ces remises en cause, le premier réflexe des ingénieurs a été de chercher les moyens de renforcer les « vertus technocratiques » des décisions pour les rendre plus difficilement attaquables. Dans cette optique, il fallait, pensait-on, rendre les règles d'arbitrage entre les multiples données d'un problème d'action encore plus systématiques, transparentes, rationnelles, et normalisées. On a mobilisé pour cela les méthodes de la recherche opérationnelle, qui s'étaient développées très rapidement dans les années 1940 et 1950 pour résoudre les problèmes effroyablement compliqués de la gestion optimale des opérations

pendant la deuxième guerre mondiale, puis pendant la guerre froide. C'est ainsi que différents Ministères, dont celui de l'Agriculture, s'étaient dotés d'une cellule de rationalisation des choix budgétaires (RCB). La méthode était une transposition des approches américaines du *Public Programming and Budgeting System*. Elle consiste schématiquement à chiffrer tous les avantages et tous les inconvénients de tous les programmes d'action que l'on peut envisager pour traiter un problème public donné. On peut alors procéder à des calculs qui permettent de caractériser ces programmes de manière simple pour les soumettre aux décideurs politiques. Ces derniers peuvent alors faire un choix transparent, où la place de l'arbitraire est réduite au strict minimum.

Expression extrême du mode de réflexion technicien, la RCB s'est heurtée à un échec indiscutable. La lourdeur et les difficultés méthodologiques de l'entreprise étaient insurmontables, et elle s'est rapidement enlisée. Par contre, si la volonté de tout chiffrer s'est avérée un leurre, le mouvement de rationalisation et de planification des années 1970 a promu efficacement l'exigence d'un certain systématisme dans l'analyse des contraintes et d'une présentation aussi nette que possible des différents voies d'actions alternatives. Il y a là un cadre de raisonnement et de présentation qui, ayant pris des formes plus souples et plus qualitatives, influence profondément les manières actuelles de traiter les problèmes complexes de décision publique.

Le principe de la recherche systématique d'une solution optimale trouve cependant sa limite dans la difficulté de hiérarchiser les contraintes contradictoires qui pèsent sur la décision. Par exemple, entre d'une part un aménagement (A) qui correspond à une dépense publique moyenne, apporte un service correct à l'éleveur, et s'avère favorable à l'ours, et un aménagement (B) qui entraîne une dépense publique élevée, qui apporte un service excellent à l'éleveur, et entraîne un impact défavorable sur l'ours, lequel faut-il rationnellement choisir? Tout dépend bien sûr de l'importance respective que l'on accorde au service à l'éleveur, à la

maîtrise de la dépense publique, et à la conservation de l'ours. A partir du moment où l'on admet que ces priorités ne sont pas données au départ, mais peuvent faire l'objet d'appréciations divergentes, il devient nécessaire d'intégrer divers ordres de priorités dans l'analyse du problème pour préparer la décision.

### *L'approche « multi-critères »*

Une première manière de le faire consiste à conserver la logique « technicienne » de la recherche d'une optimisation et à la compléter en comparant les diverses solutions entre elles à la lumière de plusieurs hiérarchisations différentes des critères. C'est le principe de base des approches dites « multi-critères » (Roy, 1985). Elles proposent diverses méthodes pour formaliser ces comparaisons, à partir d'un chiffrage plus ou moins poussé des critères ou des solutions, et d'une plus ou moins grande souplesse dans la prise en compte des incertitudes et des ambiguïtés de la décision. Leur application à des problèmes de gestion des territoires et de l'environnement a été expérimentée assez souvent (Bertier et de Montgolfier, 1977). Leur succès est d'autant plus net que le problème à résoudre comporte le choix entre des solutions techniques mettant en jeu de nombreux paramètres, ce qui rend difficile de les comparer sans calculs - par exemple, le choix entre plusieurs tracés d'autoroute, ou entre plusieurs systèmes techniques d'élimination des déchets. Par contre, les tentatives de chiffrages deviennent moins fécondes dans des problèmes dont la difficulté ne réside pas tant dans la complication technique et économique des données que dans les divergences des intérêts ou des conceptions entre les acteurs en présence. C'est le cas dans le dossier de l'ours. On pourrait certes y tenter de mettre en comparaison des hectares d'habitats ursin perdu contre des minutes gagnées par les bergers dans leurs déplacements. Mais l'exercice n'apporterait pas grand chose au vu du contexte des débats, et du contenu technique et économique des dossiers. Il en va de même dans de nombreux problèmes complexes et conflictuels de gestion de l'environnement et des ressources.

Cependant, un peu comme on l'a constaté plus haut pour la RCB, les méthodes « multi-critères » ont marqué les esprits, et diffusé leur mode de raisonnement. C'est presque sans y penser qu'à tout propos on trace des tableaux où figurent en colonne des programmes d'action, et en ligne, des critères de jugement sur ces programmes. De multiples méthodologies systématiques, mi-qualitatives, mi-quantitatives, en matière d'environnement, reposent sur ce type de tableau. On peut citer, par exemple : les matrices d'impact, la méthode RESY (J.F. Bernard-Becharies, J. Antoine et al., 1987), la grille d'analyse patrimoniale (Montgolfier, Mermet et al., 1987). Même si l'on en reste à une appréciation fruste de chaque solution au regard de chaque critère, même si la comparaison entre les solutions s'effectue de manière informelle, le principe de base reste le même : confronter systématiquement les solutions au regard d'une liste explicite de critères dont on peut discuter la hiérarchie. Même – ou surtout – appliqué de façon souple et informelle, il est souvent très éclairant.

Il contribue à la fois à mieux asseoir les décisions sur une base rationnelle, et à mieux y intégrer la diversité des préoccupations au sujet de la résolution d'un problème donné. Mais si l'on veut pousser trop loin les raisonnements « multi-critères », on se heurte à deux types de limites.

D'abord, en jugeant les programmes d'action au vu de chaque critère, on fait comme si ceux-ci étaient indépendants les uns des autres. Cette hypothèse est parfois acceptable, mais dans d'autres cas, elle est difficilement défendable. On a vu dans l'exemple de l'ours que nombre de facteurs et de décisions font système, que ce soit sur le plan biologique, ou dans le cadre de la cohérence interne des systèmes d'exploitation, forestière ou agricole. On y a vu de plus que ces systèmes étaient dans un état instable : l'habitat de l'ours est proche d'un niveau irréversible de dégradation, les systèmes d'exploitation agricoles et les aménagements forestiers sont en pleine mutation. Dans ce contexte, chaque décision significative (de construire des pistes, d'introduire des ours, etc.) ne change pas seulement en plus ou en moins certaines



caractéristique du système biologique ou économique : plus ou moins d'ours, plus ou moins de revenu pour le berger. Elle conduit à une réorientation d'ensemble, à une réorganisation du système : des ours ou pas, des bergers (et des emplois) sur l'estive, ou pas. Ce n'est alors plus au vu d'une liste de critères séparés que les programmes d'action doivent être systématiquement comparés, mais au regard des exigences cohérentes de projets d'ensemble (environnementaux ou économiques). C'est ce que nous avons essayé de faire plus haut pour conclure l'analyse des marges de manoeuvre en matière d'ours et de développement durable dans le Haut Béarn. A contrario, on peut définir le domaine de pertinence des raisonnements de type « multi-critère » comme celui des décisions où des partenaires en accord sur des orientations d'ensemble discutent dans ce cadre pour choisir des actions qui répondent le mieux à des ensembles plus ou moins contradictoires de contraintes et d'intérêts.

Ensuite, les raisonnements de type « multi-critères », dans leur logique technicienne, traitent le processus de décision comme s'il s'agissait avant tout d'une réflexion commune, d'une discussion entre les acteurs pour trouver une solution à un problème. Il y a là une suspension, une mise entre parenthèses des enjeux de pouvoir. Mais on peut tout aussi bien voir le processus de décision comme une lutte au cours de laquelle chaque acteur essaye d'imposer le programme d'action qui lui convient parce qu'il sert ses intérêts (les critères auxquels il est attaché), mais aussi parce qu'il renforce sa position stratégique et affaiblit celle des autres. Cette seconde dimension de la décision est évidemment renforcée lorsque les décisions à prendre sont structurantes et peuvent, comme on vient de le voir, imprimer à l'avenir des orientations vitales pour les acteurs. Chacun d'eux ne veut pas seulement que tel ou tel de ses intérêts soit servi, mais aussi faire prévaloir son point de vue d'ensemble sur l'avenir du territoire. Cette conception est bien entendu incontournable dans les cas où le processus de décision a emprunté la voie de l'affrontement entre les acteurs. Ceux-ci rejettent alors l'idée de la recherche commune - même ouverte, même multi-critères - d'une solution. Chacun - même

s'il ne l'affiche pas - s'estime fondé à lutter ouvertement pour faire prévaloir son point de vue.

Dès lors la décision n'est plus tant recherche de composition entre des critères, que de compromis entre des acteurs. Sur quelles théories, sur quelles méthodes, peut-elle s'appuyer?

### *L'approche « système-acteurs »*

La sociologie des organisations fournit alors d'utiles ressources. En effet, elle a déjà été confrontée à ce type de remise en question. Dans les bureaux, dans les ateliers, les agents résistent partiellement au pouvoir des ingénieurs et des directions, et aux méthodes de rationalisation du travail issues de la recherche opérationnelle, très appliquées dans les années 1950 et 1960. Les sociologues des organisations proposent alors une autre manière de considérer les programmes d'action. Ils insistent sur le fait qu'il n'y a pas une rationalité universelle, ni même partagée à l'échelle de l'entreprise, mais que chaque acteur suit sa propre rationalité. Il est trompeur aussi de considérer comme naturelle la recherche (tellement centrale pour la recherche opérationnelle ou l'analyse multi-critère) d'une résolution optimale des problèmes. En fait, quand ils ont trouvé une solution acceptable, les acteurs s'arrêtent de chercher. Nous vivons dans un univers de « rationalité limitée ». Enfin, dans ses travaux sur le « phénomène bureaucratique », Michel Crozier montre que l'organisation fonctionne comme un système, au sein duquel les acteurs se livrent à des jeux dont l'objet est pour chacun d'accroître ses marges de manoeuvres stratégiques. En 1974, avec Ehrard Friedberg, il systématise ces idées dans un livre « l'acteur et le système » (Crozier et Friedberg, 1977). Elles auront une grande influence.

Les études qui ont exploré puis développé l'idée de gestion patrimoniale se sont largement appuyées sur une transposition au domaine de la gestion des territoires, des ressources, de l'environnement, et de la décision publique les approches développées par Crozier et Friedberg dans le domaine de l'entreprise. Une nouvelle approche des problèmes de décision

émerge. On identifie les acteurs concernés par le problème. Par des entretiens approfondis, on montre quelle est la logique à laquelle chacun obéit, logique qui recouvre à la fois sa vision du problème et sa stratégie d'action. Puis on montre comment les logiques s'articulent entre elles dans la décision pour faire système et expliquent, par exemple, la persistance chronique de certains problèmes que l'on pourrait pourtant résoudre. Un exemple frappant et pédagogique de l'application de cette méthode est fourni par le cas des incendies de forêt en Corse, étudié par P.Bertier et J.M.Natali<sup>35</sup>. On y découvre comment chaque acteur concerné trouve son compte dans un système où l'Etat subventionne des éleveurs qui mettent le feu au maquis, tout en finançant simultanément un lourd dispositif de lutte contre ces incendies, alimentant un système où la dépense publique augmente, sans que les dégâts dus au feu ne diminuent.

Il y a là deux idées centrales. D'une part, lorsqu'on entreprend de changer des situations en apparences absurdes ou scandaleuses, il faut d'abord analyser le système, cohérent et résistant, dont elles sont la manifestation. D'autre part, les actions de chaque acteur, même si elles paraissent irrationnelles ou néfastes à première vue, sont logiques de son point de vue à lui, qu'il importe donc de comprendre. D'où la formule « méthodes système-acteurs » utilisée pour désigner les approches issues de la transposition d'approches de sociologie des organisations à la gestion du territoire, de l'environnement, des ressources.

Cette manière d'aborder les problèmes est si bien passée dans les esprits qu'il est aujourd'hui difficile d'imaginer qu'elle ait pu être une innovation. Elle était perçue par ses promoteurs, il y a une vingtaine d'années, comme un moyen de contrebalancer la logique technocratique des ingénieurs de l'administration. Ils semblent avoir été entendus. Pour n'en donner qu'un exemple, aujourd'hui, la formation des futurs ingénieurs du Génie Rural des Eaux et

---

<sup>35</sup> (L'étude initiale, réalisée par Jean-Marc Natali (Bertier, Montgolfier et al., 1982) a été résumée et reprise dans deux chapitres d'ouvrages : de Montgolfier, Natali et al., 1987, et Mermet, 1992).

des Forêts commence par un exercice qui s'intitule « Environnement et Situations Locales » (ENSILO)<sup>36</sup>. Il consiste à identifier sur un territoire (en général, un département) six problèmes conflictuels de gestion de l'environnement. Chacun est étudié en deux semaines par un groupe de 10 étudiants. Ils procèdent à une soixantaine d'entretiens approfondis auprès des différents acteurs. Puis ils restituent leur analyse du problème devant les responsables concernés, en montrant les difficultés à résoudre, les logiques et les enjeux des conflits et négociations entre les acteurs. Dans la forme, comme dans le fond, l'approche « système-acteurs » est devenue une référence commune, un préalable à l'étude de tout problème local, au même titre que l'appréhension des données géographiques ou socio-économiques de base. Cette manière de prendre les problèmes paraît si naturelle aux étudiants et au public des restitutions qu'ils n'ont nullement l'impression qu'elle puisse poser question sur le plan théorique. C'est sans doute qu'elle a profondément pénétré la société tout entière. Par exemple, les débats télévisés ont évolué dans le même sens, si bien que l'expression de points de vue différents autour d'une « table ronde » par des porte-parole désignés de manière peu formelle semble aller de soi. En politique même, lorsque l'on parle de méthode de gouvernement (comme dans les formules : la « méthode Rocard », la « méthode Balladur ») on entend par là leur manière de rechercher une articulation entre les positions des différents groupes d'intérêt. Pour un peu, on finirait par penser que la gestion des affaires publiques - et en particulier la gestion de l'environnement - se réduit purement et simplement à cet effort de compréhension et de conciliation des points de vue.

---

<sup>36</sup> Créé et mis au point par M. Vaucouloux, F. d'Epenoux et C. Le Coz, département environnement de l'ENGREF.

## **La confrontation des points de vue ne suffit pas**

Et c'est bien à ce modèle que se réduisent pratiquement la structure et la méthode de travail de l'Institution Patrimoniale du Haut Béarn. Le conseil de gestion patrimonial est une table ronde de « familles ». Chacune défend son point de vue. On recherche par la discussion un terrain d'entente. Avec cette manière de travailler, on obtient bien l'impression, agréable aux acteurs, d'échapper enfin à un encadrement techno-administratif que l'on percevait comme un carcan. Dès lors, les insuffisances de l'IPHB reflètent bien les limites et les risques de dérive propres à l'approche système-acteurs. Nous en relèverons ici trois.

D'abord, l'approche système-acteurs repose sur une analyse très schématique des intérêts, des groupes sociaux, des institutions. Avec quelle facilité ne dit-on pas « les agriculteurs », « les écologistes », « l'administration ». En définissant les « acteurs », il faut se garder de verser dans la caricature. Souvent, on est induit à se tromper en méconnaissant les divergences internes des différents « groupes »; on passe alors à côté de marges d'actions notables, on généralise en prenant au comptant les assertions de certains porte-parole. Ces difficultés ne sont pas seulement liées à une application plus ou moins avisée de l'approche « système-acteurs ». Elles sont inhérentes aux concepts-mêmes. L'idée d'acteur - « les agriculteurs » - regroupe celles de groupe social, d'institution représentative (organismes professionnels agricoles), de porte-parole. L'idée de logique d'acteur combine les intérêts spécifiques à chaque acteur, sa culture et sa représentation du problème, sa stratégie d'action. Ces notions très synthétiques sont faciles à manier et ont permis un grand progrès dans la prise en compte systématique de la pluralité des points de vue. Mais elles ne peuvent se substituer à une approche plus approfondie de la part des praticiens ou des chercheurs en sciences sociales.

Ensuite, la perspective « système-acteurs » tend à induire une optique « relativiste » sur la résolution des problèmes. Chaque acteur a son point de vue, que l'on considère par hypothèse comme rationnel et légitime. Réciproquement, il n'y a pas de point de vue qui, même s'il se

présente comme abstrait, universel, auto-évident, ne puisse parfois servir de paravent à la position stratégique d'un acteur. Ces deux règles, dont la première légitime la pluralité des points de vue, et dont la seconde s'oppose toute logique présentée comme universelle, forment le moteur d'une très efficace machine à imposer du pluralisme là où règne la domination de certains, enrobée dans le discours d'une raison universelle. Mais qu'en est-il lorsque la situation - comme dans le cas de l'ours - est dominée par une table-ronde de groupes de pression, dont chacun défend en toute liberté ses intérêts catégoriels? Ces deux règles débouchent d'abord sur l'idée que toutes les positions d'acteurs se valent; ce sont alors celles qui sont le plus souvent et le plus énergiquement exprimées - donc celles des porte-parole des groupes dominants - qui tendent à l'emporter. Elles conduisent aussi à l'idée qu'aucune situation ne pose problème par elle-même. Dire que la disparition de l'ours des Pyrénées, le réchauffement climatique, la disparition de la biodiversité posent problème, ce serait simplement exprimer sa propre position en tant qu'acteur. Cette manière de voir, d'une certaine façon, est toujours vraie. Elle présente un éclairage particulier, décapant et souvent utile sur toutes les situations. Mais du même coup, elle est toujours partielle. Le risque est grand qu'elle conduise, comme on le voit dans le cas de l'ours, à marginaliser la problématique de gestion environnementale à long terme parce que les porte-parole de ce point de vue sont peu puissants en tant qu'acteurs. Elle débouche aussi sur la confusion dans l'analyse des causes de la dégradation environnementale et des responsabilités, car on en perd le fil dans la superposition et le mélange des points de vue. Ce n'est pas parce que tout point de vue, toute alerte sur un problème est aussi prise de position et projet d'un acteur, qu'elle est seulement cela. L'analyse des logiques d'acteurs doit être remise à sa juste place : un point de vue particulier sur une situation. Elle doit être jugée en fonction de chaque contexte particulier : contribue-t-elle à enrichir l'analyse et à ouvrir le débat, ou plutôt à verrouiller le « tour de table » local?

Enfin, le point de vue « système-acteurs » ne promeut guère la recherche de solutions d'ensemble qui dépasseraient les projets de chaque acteur pour résoudre ses propres problèmes. Le risque est alors de passer simplement ces projets en revue, de chercher à les concilier entre eux, et de s'en tenir là comme programme d'action. Cette manière tend - comme dans le compromis « les pistes en échange de l'introduction d'ours » - à faire prévaloir des solutions peu innovantes, et non viables à long terme. Les méthodes « système-acteurs » sont particulièrement éclairantes pour comprendre les blocages. Mais pour lever ceux-ci, il faut chercher ailleurs que dans les logiques bloquantes des acteurs la source de projets qui puissent faire évoluer le système. La conception que l'on se fait de cette recherche de solutions, les modalités méthodologiques qui permettent de la concrétiser, seront un enjeu central des discussions qui suivront sur les théories et méthodes de la gestion de l'environnement.

Dans l'immédiat, concluons notre passage en revue de l'évolution qui va des méthodes d'optimisation aux approches « système-acteurs ». Ces dernières ont contribué à faire évoluer les conceptions et les pratiques, du milieu des années 1970 au début des années 1990. Aujourd'hui dans la position dominante, elles doivent donc à leur tour, pour les années qui viennent se soumettre à la critique.

En analysant des cas comme celui de l'ours, on a parfois le sentiment que l'on a « jeté le bébé avec l'eau du bain » sur deux plans. Au nom de la lutte contre la technocratie, on a parfois cru pouvoir escamoter la réalité biologique, technique, financière, juridique des problèmes. Qu'elle soit perçue de manière nette ou confuse, et quelles que soit les idées et les pratiques que l'on défend en matière de pluralisme, cette réalité reste pourtant entière. Quand au relativisme induit par l'analyse système-acteurs, il tend trop souvent à brouiller les objectifs et critères environnementaux concrets dans l'entrelacs des discours, jusqu'à la perte de leur cohérence, jusqu'à ce que l'exigence d'une gestion durable de l'environnement ne paraisse plus être qu'une sensibilité fluctuante, qui intervient de façon intermittente dans la décision. Es

camotage des faits écologiques et dilution du point de vue environnemental se renforcent d'ailleurs volontiers mutuellement : si les faits sont brouillés, la préoccupation perd son fondement; si la préoccupation s'estompe, qui donc mettra en relief les faits?

### **IV.3 Responsabilité, gérance, gestion**

Pour nous, les approches « système-acteurs » sont donc en train d'atteindre un pallier qu'il est indispensable de dépasser. Maintenant qu'elles ont diffusé un principe de gestion pluraliste des problèmes d'environnement et de ressources, il faut aller plus loin et définir un cadre de pensée qui, sans revenir sur ces acquis, assure que ne soient pas éclipsées la logique et les exigences propres de la gestion de l'environnement, c'est-à-dire de la prise en charge par l'homme de la persistance ou le rétablissement des qualités désirables de notre environnement naturel. Dans la suite de ce chapitre, nous construirons ce cadre étape par étape, puis nous reviendrons sur ses articulations essentielles.

#### **Un exercice préliminaire : au jardin, le jardinier; à l'écosystème, l'« écosystémier »?**

Pour la première étape, partons d'un ensemble humain, écologique et territorial - les vallées du Haut Béarn et leurs ours, l'industrie mondiale et son atmosphère, etc. - qui a déjà fait l'objet d'investigations et d'analyses approfondies, tant sur le plan technique que sur celui du jeu qui s'y déroule entre les acteurs. Conservons la compréhension ainsi acquise, tout en la laissant de côté - en cuisine, on dirait « réserver » - et revenons sur cet ensemble avec un regard neuf, dont la logique et les exigences de la gestion environnementale constituent l'armature centrale. Quel que soit le contenu du cas, quelles que soient en particulier les positions qui y sont prises par les acteurs se réclamant de l'environnement, cette logique imprime aux analyses qui se fonderont sur elle une structure d'ensemble définie *a priori*.

Cette structure, W.Clark l'introduit par une image dans son introduction à l'ouvrage collectif « *Sustainable Development of the Biosphere* » : « Si nous trouvons utile l'image du jar



din, deux questions se posent : Quel genre de jardin voulons-nous? Quel genre de jardin pouvons-nous obtenir? »<sup>37</sup>. Cette métaphore nous renvoie au jardin comme paradigme<sup>38</sup> de la situation de gestion de l'environnement. Un gestionnaire : le jardinier. Un système territorial et écologique géré : le jardin. Une relation de gestion, caractérisée en particulier par la perception d'aspects désirables (que le jardin soit d'utilité ou d'agrément), et par l'action sur le jardin. Jusque là, tout est simple, on dirait presque trivial si les références culturelles, par exemple celles de la Bible, n'indiquaient pas déjà la profondeur de ce paradigme du jardin. Celui-ci montre son pouvoir éclairant dès que l'on remplace l'un des termes.

Commençons par substituer au jardin une forêt; le gestionnaire vient à l'esprit naturellement : c'est le forestier; la relation de gestion, c'est la sylviculture qui codifie les aspects « désirables » et organise les interventions. Cela semble toujours simple. Remplaçons la forêt par une rivière. Il n'y a pas de « rivièrier ». Même s'il existe une agence de l'eau (aux pouvoirs essentiellement financiers), une délégation de bassin (aux pouvoirs essentiellement administratifs), un service hydrologique (aux compétences scientifiques), une institution de gestion des barrages (avec sa capacité d'action technique), aucune personne ni physique ni morale ne maîtrise la rivière, mais tout au plus une partie des interventions humaines sur la rivière. Il faudra donc pousser plus loin l'analyse, et identifier le réseau complexe d'acteurs et d'action d'où émerge la gestion de la rivière. On peut faire le même exercice en partant de la mer, de la teneur en CO2 de l'atmosphère... ou de la population d'ours du Haut Béarn. Et l'on aboutit au même résultat : si l'on admet le principe que le devenir de ces choses peut être d'une manière ou d'une autre maîtrisé, géré par « l'homme », alors leur gestionnaire n'est pas

---

<sup>37</sup> (Clark et Munn, 1986, traduction de l'auteur).

<sup>38</sup> Pris ici au sens originel de « situation de référence pour construire des métaphores », et non pas dans le sens introduit par Kuhn de modèle auquel se conforme, explicitement ou non, une démarche scientifique.

forcément une personne physique ou morale préexistante, mais le plus souvent une communauté dont l'existence et le contour sont à reconstruire à partir du système naturel « géré ».

On peut faire un exercice analogue en substituant au jardinier quelqu'un d'autre. Par exemple, le voisin. En cherchant un peu, il n'est pas impossible que celui-ci influence de quelque manière le jardin : peut-être a-t-il donné quelques idées ou quelques graines au jardinier, ou bien a-t-il exigé et obtenu que l'on coupe une rangée d'arbre qui lui faisait de l'ombre ou lui coupait la vue. Cela reste un peu anecdotique. Mais que l'on remplace le jardinier par le forestier, et le voisin par tous ceux qui d'une manière ou d'une autre interviennent ou prétendent intervenir sur la forêt, et l'on sort de l'anecdote. Qu'au delà du forestier on prenne comme gestionnaire toute une communauté - les acteurs du Haut Béarn qui interviennent physiquement sur l'ours et son habitat, par exemple - et que le « voisin » vienne à embrasser tous les « étrangers », « urbains », « écologistes », « chercheurs en gestion de l'environnement » et « eurocrates » qui entendent se mêler de la gestion de l'ours, alors l'idée de gestionnaire et le registre des actions de gestion se seront bien enrichis.

On aurait pu prendre aussi, comme exemple, les diverses personnes morales qui entendent se mêler de la façon dont la Chine, en développant sa production énergétique à base de charbon, « jardine » la teneur en CO<sub>2</sub> de l'atmosphère. Ce dernier exemple nous montre d'ailleurs les intéressantes variations que l'on peut aussi entreprendre sur la nature des interventions sur le « jardin », et sur l'attention que l'on apporte à ses « qualités désirables ».

En poursuivant jusqu'au bout la logique d'un tel exercice, en mobilisant pour cela toutes les connaissances que nous tenons en réserve sur le fonctionnement physique et social du système de gestion, nous pouvons construire une synthèse claire sur la situation de gestion qui s'est instaurée entre le « jardinier », le « jardin », et le « voisin ».

Mais laissons là la métaphore, pour poser des repères plus systématiques.

## Une hypothèse centrale : le principe de gérance

Tout d'abord, nous retenons comme pierre angulaire, comme principe fondateur - nous l'appellerons « principe de gérance » - l'idée que nous devons et pouvons gérer l'évolution de notre environnement. En France, le terme de gérance a été utilisé pour la première fois dans ce sens dans le cadre de la préparation de la conférence d'Helsinki sur la gestion durable des forêts, en 1993 (Barthod, 1998). Il traduisait alors le terme anglais « *stewardship* ». Indiquant à la fois une responsabilité de tutelle juridique sur quelque chose ou quelqu'un, mais sans pouvoir étendu de gestion, une idée d'action au service de quelque chose ou quelqu'un, et de responsabilité morale, il correspond bien au principe de prise en charge que nous voulons développer ici. Même s'il peut surprendre en référence aux usages habituels du mot gérance, il est d'autant plus heureux à nos yeux, qu'il correspond à une déclinaison de la notion de gestion, centrale pour nous. Ainsi l'action de gérer et la responsabilité de gérance renvoient l'un à l'autre.

Ce principe peut admettre des statuts très différents. On peut le prendre comme une obligation morale, par exemple de la part de nos générations envers les générations futures. On peut en faire une règle utilitaire : nous avons intérêt à maîtriser certains aspects de l'environnement. On peut aussi considérer ce principe comme ressort politique, comme le fruit d'un engagement contractuel (par exemple une charte), ou comme fondé sur des bases juridiques (par exemple, la loi de 1976 sur la protection de la nature). Souvent, il est un peu de tout cela à la fois.

De notre point de vue d'analyste, le principe de gérance est avant tout une hypothèse de travail. De cette hypothèse que nous pouvons et devons gérer l'environnement découlent une logique d'analyse et un champ de proposition. Ceux qui refusent ou brouillent cette hypothèse ne peuvent cependant s'opposer à ce que l'on en suppose les conséquences. Pour ceux qui

l'acceptent sous des statuts divers, ce travail aidera à poser les bases sur lesquelles ils s'appuieront pour pousser plus loin.

Ce principe de gérance porte à discussion systématique, car il est dans tous ses aspects à la fois ambigu et contestable. « Nous devons », mais jusqu'où? « Nous pouvons », mais seulement jusqu'à un certain point. Et d'ailleurs, qui est ce « nous » subitement investi de pouvoir et de responsabilité? Cet « environnement » dont « on » parle, que recouvre-t-il au juste? Et l'on pourrait continuer ainsi. Nous consacrerons d'ailleurs beaucoup de place, dans la suite, aux discussions de ce type. Soulignons seulement ici que l'ensemble de ces questions peut se déployer sur deux plans qu'il importe de distinguer. D'un côté, elles peuvent conduire à expliciter de plus en plus précisément les situations de gestion, leur donnant à la fois plus de pertinence et de consistance. De l'autre, elles peuvent servir de levier à une remise en cause du principe même de toute gestion environnementale qui, parce qu'il laisse ces questions sans réponse au départ, serait trop flou pour être utile. C'est bien sûr dans la première perspective que nous nous situons; elle n'exclut pas, bien sûr, la discussion critique du principe de gérance, mais limite son objet à en cerner les limites. En tout état de cause, le principe de gestion est le contraire d'une source de réponses univoques. Il constitue plutôt une interpellation, qui impulse et structure en partie la réflexion. Il est aussi extrêmement générique, et ne prend de signification précise qu'au contact de situations concrètes de gestion.

### **La gestion : problèmes de terminologie**

Ce principe pose aussi des problèmes terminologiques. En effet, les interventions humaines qui tendent à la maîtrise de l'évolution de l'environnement sont innombrables et très diverses. Elles ont été regroupées dans la pratique en toutes sortes de catégories, telles que « conservation » de la nature, « lutte » contre la pollution, « politiques d'environnement », « restauration » des écosystèmes, « développement durable », « gestion intégrée », « éco-développement », « gestion patrimoniale », « planification écologique », « ménagement des

ressources naturelles », etc. La multiplication de ces catégories est telle que leur inventaire et leur classification constitueraient à eux seuls un vrai travail de recherche! En attendant, leurs intitulés montrent qu'elles se classent elles-mêmes, en fonction d'un type particulier d'objet environnemental (« pollution », « nature », « ressources naturelles », etc.), d'une certaine idée des buts de la gestion (« conservation », « durabilité », « ménagement », etc.), ou des moyens par lesquels on se propose de l'entreprendre (« lutte », « politiques publiques », « développement », « planification », etc.). Cette cohabitation entre de multiples conceptions et dénominations est un obstacle pour qui veut, comme nous le faisons ici, raisonner à un niveau théorique plus général, qui dépasse et intègre les divers thèmes et les différences de conception de la prise en charge de l'environnement. La clarification nécessaire pour cela bute sur trois difficultés.

D'abord, nombre de ces catégories revendiquent leur différenciation par rapport aux autres, et insistent pour mettre en relief leur axe central, et aussi pour préserver un certain état d'esprit. Par exemple, certains spécialistes de la « conservation de la nature » sont réticents devant le terme de gestion, qui véhicule selon eux une connotation interventionniste contraire à certaines valeurs essentielles au projet même de protéger les espèces et les milieux naturels. Autre exemple, les tenants du « développement durable » rejettent volontiers la « conservation » comme ennemie de la satisfaction des besoins humains, comme passéiste et statique. Ou encore, pour les spécialistes de politique publique qui s'occupent d'environnement, la notion plus générale de gestion de l'environnement paraît vague, et donc bien inférieure à celle, limpide et riche - pour eux en tout cas - de « politiques publiques d'environnement ». Toute proposition d'un terme générique se heurte ainsi à la vigilance que chacun met à défendre sa propre conception.

Ensuite, plusieurs des conceptions habituelles ont elles-mêmes l'ambition de regrouper l'ensemble de la problématique environnementale pour l'organiser dans un cadre général.

Ainsi le « développement durable » entend l'intégrer dans la logique du développement économique hors duquel elle ne pourrait ni ne devrait développer une logique qui lui soit propre. Pour ses tenants, mettre en avant un cadre d'analyse spécifique à l'environnement, ce serait sans doute faire une erreur en voyant la partie plus grosse que le tout.

Enfin, on bute évidemment sur le choix des mots. La profusion des approches de la problématique environnementale est telle qu'il devient fort difficile d'en trouver qui n'aient pas été employés, et souvent plusieurs fois dans des sens différents. Fallait-il inventer un néologisme? Nous avons plutôt opté pour le terme familier de gestion, et nous essayons ici de préciser en quel sens nous l'entendons. Il faut en tout cas souligner la différence avec deux autres usages du mot dans notre domaine. Le premier est celui que l'on rencontre par exemple dans l'expression « gestion conservatoire des espaces naturels ». Il désigne l'activité de gestion au quotidien d'un terrain, en aval des processus qui ont fixé son statut, et organisé les responsabilités à son égard. Le terme est donc employé ici dans un sens étroit pour désigner l'encadrement des usages et les interventions techniques telles que la fauche de l'herbe, le tracé des sentiers de visite, ou la gestion des vannages des fossés. Ce sens étroit de la gestion et le sens large cohabitent d'ailleurs aussi dans le monde de l'entreprise, où la « gestion » peut désigner aussi bien les seules fonctions d'administration et d'intendance, que l'ensemble du pilotage (on est tenté d'écrire, du « management ») de l'entreprise. D'autres usages du mot gestion le prennent comme nous dans son sens plus large de prise en charge, de responsabilité d'ensemble. Ils lui accolent des qualifications, et visent à promouvoir des conceptions particulières de la gestion de l'environnement. C'est le cas, par exemple, pour la « gestion patrimoniale », la « gestion adaptative », la « gestion intégrée », etc. Notre propos pour le moment est d'esquisser la problématique générale de la gestion de l'environnement. Cette réflexion devra englober, tout en respectant leur logique propre, les conceptions particulières comme celles que nous venons d'énumérer - nous y reviendrons plus loin en détail. Et lorsqu'elle

débouchera sur des conceptions ou des perspectives particulières, nous accolerons à la gestion de l'environnement nos propres qualificatifs. Le lecteur verra ainsi apparaître plus loin les idées de « gestion effective », « gestion émergente », « gestion stratégique », etc.

Une fois posés ces préalables, qu'implique le principe de gérance? Pour répondre à cette question, on peut reprendre de manière systématique la réflexion entamée plus haut sous une forme libre, à partir de la métaphore du jardin. Parler de gérance ou de gestion à propos d'une situation, c'est y distinguer un sujet agissant délibérément pour influencer en fonction de buts explicites les performances d'un système d'action. Cette définition incite à un travail sur deux plans très différents.

Sur le plan clinique, il consiste à analyser un cas concret à la lumière de cette définition. C'est ce que nous avons fait dans la première partie de l'ouvrage, par exemple, en posant des questions comme : « qui est le gestionnaire de l'ours? » « quelles sont les performances environnementales que l'on attend du système de gestion actuel? » ou bien, « dans quelle mesure l'action publique en matière d'ours débouche-t-elle sur une gestion qui permette de les atteindre? ».

Sur le plan théorique, la définition que nous avons proposée appelle une réflexion à la fois sur la conception qu'elle propose de la gestion, et sur chacun des termes employés : « sujet », « buts explicites », « action délibérée », « système d'action », « performances », « influence ». C'est cette double réflexion que nous allons mener maintenant.

#### **IV.4 La construction d'un cadre d'analyse**

##### **Le principe de gérance comme référence de finalisation et d'évaluation**

Il n'y a pas de gestion sans objectifs, ni sans responsabilités. Voir une situation environnementale en termes de gestion, c'est projeter sur un système (biologique, technique, écono

mique, social) complexe une référence simple : « conserver ou rétablir les qualités désirables » de l'environnement, qui recouvre à la fois un but que la gestion vise à atteindre, et une responsabilité qui incombe, *nolens volens*, à ceux qui ont quelque pouvoir dans le cadre de cette situation.

La définition des buts et critères d'évaluation est donc un enjeu crucial de toute analyse de la gestion environnementale. Elle donne lieu à de fortes polémiques dans chaque problème particulier (comme on l'a évoqué pour le cas de l'ours), mais aussi sur un plan plus théorique. Pour nous, ces buts s'expriment nécessairement en termes d'état des systèmes naturels : effectifs et répartition des espèces, état des milieux physiques (eau, air, sol), fonctionnement des écosystèmes, etc. Cette position appelle d'abord un débat de principe.

Dans les années 1990-95, au plus fort de la récente vague de préoccupation environnementale et de diffusion de l'idée de développement durable, une sorte de rituel faisait commencer de nombreuses réunions par des remarques préalables comme : « l'environnement oui, mais pour l'homme », « les petits oiseaux, d'accord, mais... », « on ne peut pas dissocier les objectifs environnementaux de ceux du développement », etc. Cette époque a vu aussi le succès du pamphlet de L. Ferry (« Le nouvel ordre écologique »), qui à partir d'amalgames divers autour de la *deep ecology*, conduit à rejeter systématiquement l'idée d'attribuer aux objets naturels (arbres, animaux, écoulement libre de l'eau, etc.) une valeur intrinsèque telle qu'il puissent être en eux-mêmes les objectifs de nos actions ou des références pour les juger. Dans cette optique, il n'est légitime de fixer des buts en termes d'état des systèmes naturels que s'il dérivent d'un objectif formulé en termes sociaux (« pour l'homme »).

En première analyse, cette manière de voir contredit notre principe qui impose au contraire de formuler les objectifs de la gestion environnementale en termes d'état biophysico-chimique des systèmes naturels. Mais en fait il faut pousser plus loin la réflexion sur



ce que signifie l'affirmation « l'environnement oui, mais pour l'homme ». Elle peut en effet être comprise de deux façons très différentes.

Ou bien elle se situe sur un plan « métaphysique », et constitue l'affirmation d'une vision humaniste qui pose le bien-être de l'homme comme la finalité des efforts humains. Dans cette optique, des objectifs concernant l'état des systèmes naturels ont le statut d'objectifs intermédiaires, de conditions à remplir pour atteindre cet objectif intégrateur et final : le bien être de l'homme. Sur un plan pratique, ce sont cependant ces objectifs intermédiaires qui guident la gestion. Que l'on entreprenne de conserver l'ours « pour l'homme », « pour la plus grande gloire de Dieu », pour « cultiver l'image de la région », et ainsi de suite..., le succès de cette conservation a ses exigences propres. C'est à partir d'elles qu'il faut raisonner, et il est alors tout à fait légitime sur un plan méthodologique de traduire les objectifs « pour l'homme » en termes matériels, concrets, d'état des systèmes naturels. Par contre, on peut se demander pourquoi discuter d'environnement appellerait de façon systématique des commentaires d'ordre « métaphysique » du genre « pour l'Homme ».

Le principe « l'environnement, oui mais pour l'homme » peut aussi être pris sur un plan « méthodologique ». Il ne concernerait plus alors les finalités ultimes, mais proposerait un principe demandant que l'on conduise la gestion de l'environnement d'une manière telle qu'elle soit favorable au bien-être de l'homme. Plus concrètement, il s'agit de ne pas perdre de vue les intérêts économiques et sociaux dans la conduite des affaires environnementales, et d'en faire la référence centrale (« pour l'homme ») dans les arbitrages. Pour nous, le problème se pose alors de la manière suivante. Soit les termes de l'arbitrage restent clairement posés. Dans la fixation des objectifs écologiques, on discute de leur intérêt et de leur coût pour la société, et alors seulement on arbitre en pleine connaissance de cause. On est ramené dans ce cas au problème comme nous l'entendons, c'est-à-dire à la question : « comment spécifier des objectifs écologiques et les atteindre ». Dans la recherche des moyens, de nouveaux arbitrages

apparaîtront nécessaires. Entre deux manières qui permettent d'atteindre l'objectif, on pourra préférer celle dont les retombées économiques et sociales sont les plus intéressantes. Par ailleurs, si une mesure indispensable est trop exigeante aux yeux des acteurs (on pense par exemple aux problèmes de pistes dans le cas de l'ours), alors les objectifs mêmes sont remis en cause et il faut de nouveau arbitrer à ce niveau. Dans tous ces cas, les deux principes « l'environnement, oui mais pour l'homme » et « du point de vue de la gestion environnementale les objectifs sont de nature écologique » sont tout à fait compatibles.

Ils cessent de l'être dès lors que les arbitrages sont posés dans des termes qui brouillent les fins et les moyens environnementaux. C'est le cas par exemple lorsque les objectifs écologiques ne sont pas clairement spécifiés, qu'ils sont mélangés avec d'autres finalités. Une formule comme « concilier environnement et développement », par exemple, exprime une intention louable (et souvent réalisable), mais ne constitue pas un objectif suffisamment clair pour fonder une gestion environnementale satisfaisante. Pour cela, il faut préciser la nature et le niveau des objectifs écologiques que l'on veut atteindre au sein de cette conciliation. Les arbitrages sont souvent brouillés aussi au niveau du choix des moyens d'action. C'est le cas par exemple dans cette manière de procéder très courante, où le processus de décision revient à choisir, parmi plusieurs actions toutes nécessaires à l'atteinte d'un objectif, seulement celles que les acteurs sociaux considèrent souhaitables ou acceptables, sans pour autant tirer les conséquences de ce choix de moyens pour l'atteinte des objectifs écologiques. « Aller dans le bon sens » ne suffit pas, encore faut-il aller assez loin et assez vite pour atteindre son but, et de multiples exemples de dérive - comme celle de l'ours des Pyrénées - sont là pour nous le rappeler.

Au terme de cette discussion, nous sortons confortés dans le principe que la gestion environnementale d'un problème se structure à partir d'objectifs qui fixent les qualités désirables des systèmes naturels, et les traduisent en termes concrets, matériels, (pour ne pas écrire : bio-

physico-chimiques). Ces objectifs peuvent très bien être motivés par d'autres finalités, ou mis en balance avec d'autres préoccupations, notamment économiques et sociales. Ce qui importe pour nous, c'est que dans l'écheveau de la pluralité des points de vue et des intérêts, la chaîne qui va de ces finalités proprement environnementales aux conditions de leur réalisation ne soit jamais rompue, et reste clairement lisible. La forme dans laquelle nous demandons que soient traduits les objectifs de la gestion environnementale ne s'oppose nullement à ce que l'on prenne en compte dans la décision des considérations de toute nature, ni à ce que des arbitrages se prennent au détriment des considérations environnementales. Elle empêche simplement que ces dernières ne soient escamotées.

Une fois posée cette exigence, il reste à fixer la nature des objectifs de la gestion environnementale, leur hiérarchie, leur niveau d'ambition. En effet, on peut fonder la gestion d'un système naturel sur des buts divers, qui ne sont pas toujours compatibles entre eux. Le cadre d'analyse que nous proposons ici n'apporte aucune préconception particulière sur l'élaboration des objectifs. Ce travail relève de la mise en oeuvre de la gestion de l'environnement, ou il occupe une part centrale. Il s'effectue d'ailleurs à tous les niveaux d'organisation, depuis la fixation de grandes orientations au niveau national ou international, jusqu'à la gestion locale.

L'idée que les finalités environnementales doivent être explicitées et comporter une présentation des résultats visés en termes d'état des systèmes naturels fournit un principe directeur simple, mais qui ne doit pas faire croire, ou inciter, au simplisme. Comme on l'a vu plus haut pour l'exemple de l'ours, les divers objectifs possibles dans une situation donnée sont plus ou moins reliés entre eux, de façon que les choix se posent souvent en termes complexes entre des ensembles composites de finalités. Par ailleurs, les difficultés et les opportunités rencontrées dans l'action rétroagissent sans cesse et de manière complexe sur le choix des objectifs. Exiger que l'on distingue clairement les moyens des fins ne revient ni à nier cette

rétroaction, ni à s’imaginer que les fins sont fixées une fois pour toutes. Cela appelle simplement à insister pour que le dialogue entre la formulation des fins, et la recherche des moyens reste lisible et structuré dans la dimension propre de la gestion environnementale.

La détermination d’objectifs établit une base à partir de laquelle on peut :

- engager l’élaboration et la conduite d’un programme de travail pour les atteindre,
- évaluer la progression de l’action,
- rechercher les responsabilités vis à vis des résultats, que ce soit dans l’optique de l’action, ou dans celle de l’évaluation.

Ces deux optiques - action et évaluation - sont d’ailleurs complémentaires. La perspective d’une évaluation à venir est un puissant déterminant dans la conduite de l’action par les acteurs<sup>39</sup>. Réciproquement, en s’engageant dans un programme d’action finalisé, ils préparent la scène où se jouera leur évaluation.

Buts, moyens, responsabilités, évaluation : à partir du travail sur les objectifs écologiques propres à un problème d’environnement donné, on y retrouve - ou l’on y reconstruit - les schèmes fondamentaux de toute situation de gestion. Comme celui du principe de gestion que nous avons énoncé plus haut, le statut de ce travail sur les objectifs - hypothèse?, obligation morale? obligation légale? règle retenue pour raison d’utilité? etc. - reste dépendant des situations, et des appréciations. Il se situe en tout cas sur un plan qui n’est nullement celui du constat de fait, mais celui de la fixation délibérée des finalités, des responsabilités et des critères d’évaluation, plan que nous qualifierons ici de normatif. Le travail à partir des objectifs légitime et organise la recherche des responsabilités et des moyens d’actions, mais pour le mener à bien, il faut quitter le plan normatif pour passer dans celui des faits, et des actions.

---

<sup>39</sup> Elle occupe notamment la place centrale dans l’approche de la gestion proposée par Claude Riveline ou Michel Berry.

La manière la plus naïve de le faire consiste à tenter de matérialiser directement les schèmes (buts, responsables, programme) que l'on a défini sur un plan normatif. C'est par exemple le principe de l'action technocratique : nommer un responsable, créer une institution s'il le faut, pour appliquer dans les faits un programme défini sur un plan normatif. On a vu plus haut les limites d'une telle démarche, cruellement soulignées par les réticences socio-politiques qu'elle suscite, et explicitées par l'analyse du fonctionnement réel des systèmes d'action.

Il faut donc résister à cette tentation, conserver les acquis du travail normatif qui ont impulsé la recherche des responsabilités et des moyens de l'action, mais entreprendre cette recherche sur un autre plan : celui des constats de fait et des marges de manoeuvre concrètes.

### **Le principe de gérance comme référence analytique**

Transposés sur le plan des faits, il n'y a plus à proprement parler d'objectifs, mais seulement des discours sur les intentions d'action et des constats sur l'état des systèmes naturels. De la même façon que les objectifs nous ont servi de repère central sur le plan normatif, c'est l'état des systèmes naturels qui jouera ce rôle sur le plan de l'analyse des systèmes de gestion environnementaux. Celle-ci consiste donc (1) à expliquer l'état du système naturel dont la gestion nous intéresse, au regard des critères préalablement définis sur un plan normatif et (2) à étudier les actions concrètes possibles pour influencer cet état, pour cerner les marges de manoeuvre au regard des objectifs que l'on s'est fixés.

#### *Analyse structurelle du système de gestion effective*

En première analyse, l'état d'un système naturel s'explique par un ensemble de causes matérielles. La physique, la chimie, la biologie, permettent de cerner celles qui sont déterminantes. Une partie d'entre elles sont d'origine anthropique. On les appellera actions effectives. L'ensemble de ces actions effectives constitue ce que nous appellerons la « gestion ef

fective » (on pourrait dire aussi « gestion de fait ») de l'état du système naturel. Ce concept choque souvent car il embrasse et semble donc confondre des actions conscientes et inconscientes de la part des acteurs, des actions guidées par le souci de l'environnement, et d'autres qui ne le sont pas. Mais sur le plan matériel, ce sont là des distinctions qui n'ont aucune portée explicative. Qu'une pollution soit consciente ou pas, qu'une intervention favorable soit intentionnelle ou pas, ne change rien à leurs effets sur le système naturel. Et du point de vue du résultat en termes d'état du système naturel, toutes les actions qui ont un impact significatif sont à prendre en compte.

Cette première approche de la gestion effective débouche sur un deuxième niveau d'analyse, consacré cette fois au jeu des responsabilités et intentions des acteurs, et des relations entre eux. A partir du constat des actions effectives, on peut commencer par rechercher les responsabilités directes. Tous les agents qui causent une action effective portent de ce fait une part donnée de responsabilité dans la gestion effective. Soulignons cependant le fait qu'il n'y a dans cette identification aucun élément de responsabilité juridique ou morale, seulement le constat qu'un agent est à l'origine d'un effet, et qu'il en porte donc la responsabilité causale.

Pour aller plus loin, il faut rechercher les considérants « humains » de ces actions effectives de gestion. D'un certain point de vue, on peut les considérer comme déterminées objectivement par des préférences sociales, des contraintes économiques, etc. D'un autre point de vue, elles peuvent être interprétées comme le résultat de choix délibérés que l'agent effectue, dans un contexte économique, institutionnel, social, juridique, etc., donné. Dans l'une et l'autre optique, ces considérants sont nécessaires pour comprendre la gestion effective constatée. Par ailleurs ils sont reliés entre eux de multiples manières. Ils renvoient aussi à l'identification d'agents qui n'ont pas d'action directe sur le milieu, mais dont les choix, les actes, les discours, influencent les acteurs directs. On parlera alors d'acteurs et de responsabi

lités indirects. En résumé, l'évolution de l'état d'un système naturel renvoie au constat de ses causes matérielles, puis des actions humaines responsables, puis aux intentions, aux relations et aux influences qui permettent de les comprendre. L'ensemble de ces constats revient à analyser la structure de ce que nous appellerons ici le système de gestion effective.

### *Analyse fonctionnelle du système de gestion effective*

Jusque là, cette analyse est statique : elle se limite au passé, s'arrête au présent et ne porte que sur ce qui s'est effectivement produit. C'est ce qu'illustre le premier chapitre consacré au cas de l'ours : le récit décrivait l'enchaînement des causes et des effets, des actions et réactions humaines, et leurs impacts.

Mais cet aspect du constat ne peut suffire. Il ne répond qu'à la question : « Comment en arrive-t-on là? » Pour évaluer, ou pour agir, il faut répondre encore à deux autres questions : « Pouvait-on faire autrement? », « Quelles sont les perspectives futures de la gestion effective et que peut-on faire pour les influencer? ». Cet exercice revient à analyser les règles de fonctionnement du système de gestion effective : peut-on ou non agir de telle ou telle manière? si non, pourquoi? si oui, quel effet peut-on en attendre?

Cette analyse fonctionnelle englobe tous les aspects du système de gestion effective, depuis les fonctionnements biologiques, techniques, économiques, jusqu'au jeu relationnel entre les acteurs sociaux de la gestion. Elle peut s'appuyer sur les disciplines scientifiques qui analysent les différents mécanismes à l'oeuvre, qu'il s'agisse de sciences de la nature (physique, chimie, différentes branches de la biologie et de l'écologie), ou de sciences de la société (économie, sociologie, droit, sciences politiques, etc.). Elle peut mobiliser aussi les connaissances empiriques des agents sur le système au sein duquel ils opèrent, et sur leur propre analyse de son fonctionnement et des marges de manoeuvre correspondantes.

Investigations scientifiques et connaissances empiriques apportent une foule d'informations sur les processus à l'oeuvre au sein du système de gestion effective. Reste à

les organiser, et à faire le tri dans une information qui pourrait sans peine devenir infiniment complexe. Ici, l'idée de gestion de l'environnement fournit un fil conducteur solide : l'information doit être triée et organisée pour répondre de la façon la plus claire et la plus crédible possible à la question : « de quelles manières peut-on (ou aurait-on pu) agir pour que la gestion effective conduise aux états du système naturel que l'on a pris en référence? ». Ce n'est pas que l'on cherche ici à définir directement un programme d'action. Il s'agit seulement à ce stade de traiter l'information de la manière la plus éclairante possible pour une réflexion ultérieure sur l'action.

Le 2ème chapitre de l'ouvrage illustre ce travail d'analyse fonctionnelle. On a vu comment nous nous sommes efforcé de mobiliser et organiser des connaissances scientifiques et empiriques de sources diverses pour répondre du mieux possible à la question : « quelles sont les conditions biologiques pour assurer une conservation durable de l'ours? quelles sont les marges de manoeuvre technico-économiques pour y parvenir? ».

#### *De l'analyse de la gestion effective à l'évaluation et à l'action*

Au terme de ce travail, on dispose d'une connaissance construite du contexte réel d'action, et des conditions de succès. On peut alors, en s'appuyant sur ces fondations, revenir à la réflexion normative engagée au préalable et que nous avons provisoirement suspendue le temps de conduire l'analyse du système de gestion.

Celle-ci nous a fourni les éléments nécessaires pour procéder à une évaluation de la gestion environnementale. Elle consistera essentiellement :

- à mettre en regard d'une part la gestion effective et les perspectives de son évolution, et d'autre part les objectifs normatifs assignés à la gestion,
- à mettre en regard d'une part les responsabilités de fait des acteurs constatées dans l'analyse du système de gestion effective, et d'autre part leurs responsabilités morales, politiques, juridiques que l'on peut établir sur un plan normatif.



Sur cette base, on pourra répondre à des questions telles que : « les institutions investies de responsabilités quant à l'état de tel système naturel ont-elles effectivement assuré la mise en place d'une gestion efficace? », ou encore : « quelles institutions doivent porter la responsabilité de l'échec de la gestion de tel système naturel? ».

Cet exercice peut mettre en évidence un décalage entre gestion souhaitée et gestion effective. Ce décalage peut susciter une nouvelle discussion sur les objectifs (peut-être sont-ils irréalistes, ou trop coûteux à atteindre), ou bien appeler un programme d'action pour rapprocher la gestion effective de la gestion souhaitée. Mais dans quelle mesure la mise en regard des objectifs normatifs de gestion et de l'analyse fonctionnelle du système de gestion permet-elle de définir un tel programme d'action?

### **Le principe de gérance comme référence stratégique pour l'action**

Dans l'optique de l'action, le décalage entre gestion souhaitée et gestion constatée se traduit et se décline, comme on l'a montré sur l'exemple de l'ours, en termes de besoins de changements. L'analyse de la gestion effective fournit les bases d'un inventaire détaillé de ces besoins de changements. Pour l'établir, on peut chercher à répondre aux quatre questions suivantes :

- quelles modifications dans la gestion effective (c'est-à-dire dans les facteurs d'impact d'origine anthropique) serait efficace?
- quels acteurs sont concernés par ces modifications de pratiques (qu'ils soient déjà impliqués ou non)?
- quelles modifications efficaces sont envisageables, en partant du système de gestion effective tel qu'il est pour le transformer?
- quels sont les acteurs potentiellement responsables de faire en sorte que ces modifications aient lieu?

### *Un problème de réorganisation et d'exercice concret des responsabilités*

Reste à passer des besoins et possibilités de changement à un programme d'action. La responsabilité de celui-ci doit pour cela être attribuée à un ou des acteurs clairement désignés. Il y a là une nécessité pratique (quelqu'un pour faire les choix) et une nécessité théorique (il faut définir un point de vue où appuyer l'étude de la problématique de choix). Mais cette attribution soulève des questions complexes.

Nous les avons déjà partiellement abordées :

- d'abord du point de vue normatif en montrant que selon son statut (hypothétique, politique, juridique, moral, etc.) l'énoncé d'objectifs environnementaux dessine un jeu de responsabilités (virtuelles, politiques, juridiques, morales, etc.),
- ensuite du point de vue analytique, où l'identification des déterminants de l'état du système naturel renvoie à un organigramme des responsabilités de fait.

Au terme de ces deux exercices, on met en évidence des réseaux de responsabilités enchevêtrées, en partie contradictoires. D'un côté une organisation de gestion virtuelle - où des responsabilités sont attribuées dans une construction normative hypothétique, souvent sans être exercées. De l'autre un système de gestion de fait où des responsabilités sont exercées sans être ni attribuées, ni même souvent assumées. C'est un problème central de la gestion environnementale de transformer de tels systèmes de gestion - quand ils sont dysfonctionnels - en une organisation fonctionnelle de la gestion, où les responsabilités soient attribuées de manière cohérente, et concrètement exercées et assumées par leur titulaires.

Au risque de nous répéter, il ne peut pas s'agir - comme on le voit faire trop souvent - de définir sur un plan normatif l'organisation qui conviendrait, puis d'essayer de la transposer sur le terrain. Ce serait envisageable pour résoudre un problème environnemental qui résulterait d'un manque d'organisation, d'un vide à combler. Mais c'est la situation inverse que l'on rencontre le plus souvent. Les acteurs, les pratiques économiques, techniques, ou sociales, les

règles juridiques, les systèmes politiques et institutionnels occupent déjà le terrain, multiples, complexes, et en concurrence entre eux. Ce n'est pas un déficit d'organisation qui pose problème, mais une organisation de fait qui ne convient pas, du point de vue de ses résultats environnementaux. Les changements organisationnels nécessaires à une meilleure gestion environnementale passent par une action dans le tissu politique, économique, social en place où se jouent les pouvoirs liés à la (non)résolution du problème environnemental. D'un problème d'environnement à l'autre, d'une localité à l'autre, d'un pays à l'autre, ces jeux sont si divers que s'il existe une solution au problème posé, elle doit être largement dessinée sur mesure. Pour nous, il n'est pas question dès lors de préconiser un type de solution plus ou moins générale. L'examen de chaque cas de gestion environnementale, du point de vue normatif et du point de vue analytique, sert précisément à clarifier les buts et le contexte spécifique du changement nécessaire. A partir de là, la recherche des actions appropriées est cas d'espèce, fonction du problème et du lieu.

### *Un problème de changement*

Mais en deçà de la spécificité et de la complexité de chaque cas d'espèce, on retrouve le problème plus fondamental, plus basique, du changement. Est-il possible de changer dans quelque sens que ce soit? Pourquoi un système dysfonctionnel de gestion de fait, souvent profondément enraciné, s'y prêterait-il? La dialectique entre incitation et résistance au changement nous paraît fondamentale pour comprendre les processus de la gestion environnementale. Le cas de l'ours par exemple, peut se lire comme une chronique interminable de tentatives d'intervention et des réactions qui les ont fait partiellement échouer.

Pour aborder l'analyse du processus de changement, il nous faut partir de deux nouvelles questions : « Qui va faire en sorte que le système de gestion change? », et « Comment va-t-il s'y prendre? ».

Constatons d'abord que ni l'approche normative, ni l'approche analytique n'apportent de réponse satisfaisante à la première question. En combinant les points de vue normatif et analytique, on peut identifier des acteurs qui (d'un point de vue moral, légal, ou autre) devraient se charger du changement, et ceux qui pourraient changer ou provoquer un changement. Mais dans les deux cas, il reste un pas déterminant à franchir, que l'on peut traduire par deux déclinaisons de notre question de départ : « Qui va faire agir ceux qui devraient agir? », « Qui va faire changer ceux qui peuvent changer? ».

Pour répondre à ces deux questions, il faut introduire un nouveau point de vue, que l'on qualifiera de « stratégique » pour les raisons que l'on précisera bientôt. Partons donc de l'idée qu'un intervenant entreprend de faire changer le système de gestion effective. Comment le situer par rapport à ce système?

Il pourrait y être extérieur - c'est-à-dire ne pas être impliqué dans le jeu des acteurs de la gestion effective. En d'autres termes, il agirait sur le système, sans être lui-même un acteur dans le système. Cela suppose que l'intervenant puisse agir sur les acteurs sans que ceux-ci puissent rétroagir sur lui. Concrètement, il s'agirait là d'un cas-limite où règne une grande asymétrie de pouvoir (les décisions de l'intervenant s'imposent aux acteurs); mais dans ce cas-là, la résolution du problème devrait être triviale et ne pas poser de problème particulier. On peut envisager aussi des situations où l'intervenant se situe « loin » de la scène de l'action (que ce soit en termes d'éloignement ou d'échelle, et sur un plan géographique ou organisationnel) - par exemple, en fixant les orientations forestières nationales, la DG de l'ONF peut avoir un impact fort sur l'aménagement d'une forêt donnée. Mais il est peu plausible qu'elle fixe une orientation nationale pour faire changer cette forêt-là - ou si c'est le cas, c'est sans doute que cette forêt là peut lui valoir de sérieux problèmes (par exemple, politiques, ou en établissant un précédent juridique), et il n'est alors plus vrai que les acteurs de la gestion de cette forêt ne puissent pas rétroagir sur elle. Bref, en dehors de cas triviaux, il n'est pas crédi

ble de concevoir l'intervenant comme extérieur au système de gestion. Concrètement, celui qui essaye d'intervenir dans une posture d'extériorité complète aboutit en général à l'impuissance complète (il n'est même pas perçu), ou se trouve embarqué dans le tourbillon du système de gestion, comme les représentants du Ministère de l'Environnement en ont fait la cruelle expérience dans le cas de l'ours tout au long des vingt dernières années.

Deuxième point de vue, on considère que l'intervenant - l'agent de changement - est lui-même un acteur du système de gestion, soit parce qu'il l'était déjà avant de s'engager dans cette entreprise, soit parce que le fait de s'y lancer a fait de lui un acteur. Sur le plan analytique, les règles de base de l'approche système-acteurs prennent ici toute leur force. L'agent de changement doit être considéré comme un acteur parmi les autres. L'affichage de ses objectifs de changement environnemental est à prendre comme un discours au même titre que celui des autres acteurs, et qui fait partie du jeu. Un point de vue parmi d'autres, tous relatifs : nous voici ramenés précisément au même point que nous avons dénoncé plus haut comme la limite ou buttent les approches système-acteurs lorsqu'on pousse à bout leur logique. Mais cette fois, la réflexion conduite entre temps sur les plans normatif et analytique va permettre de la dépasser.

L'intervention de changement se déroule entièrement dans le jeu des acteurs. Tous les moyens d'action de l'agent de changement s'inscrivent dans le tissu de rapports de force, de relations, de représentations du problème, etc. qui fait le système de gestion effective. S'il entend y réussir, son action doit viser, comme le veut la sociologie des organisations, à y accroître ses marges de manoeuvre et son pouvoir. Et pour l'observateur qui se place de ce point de vue, il n'y aura légitimement pas autre chose à voir dans son projet de changement qu'un discours dans le cadre d'un jeu stratégique.

Mais si l'acteur de changement ne peut faire l'impasse sur l'inscription de ses finalités et de ses stratégies dans la logique interne du système, rien ne lui impose de s'en tenir là. Il peut

en même temps viser autre chose et, parmi les stratégies viables pour lui au sein du système de gestion, guider son choix sur des considérations qui échappent à la logique interne de ce dernier. Telle est précisément la position paradoxale de l'agent de changement : son implication dans le système est motivée et guidée par un dessein sur le système. Concrètement, et en particulier du point de vue de l'observateur, ce dessein peut ne paraître qu'un aspect marginal de son jeu. Mais dans sa propre conduite de l'action, et du point de vue de l'évaluateur, c'est le fil conducteur essentiel. La participation de l'agent de changement aux jeux tactiques du système de gestion effective peut n'être vue que comme un ensemble de contingences à surmonter. La séparation entre le plan normatif et le plan analytique nous permet de jeter simultanément sur une même situation ces deux regards différents qui semblent se contredire.

#### *Le point de vue stratégique de l'agent de changement*

Mais il faut encore les compléter par un troisième point de vue, celui de l'agent de changement en situation, que nous qualifierons de stratégique, et que nous allons maintenant introduire progressivement.

La notion de stratégie, en matière de gestion environnementale, est souvent employée dans un sens affaibli. L'un des premiers exemples, et l'un des plus connus en est sans doute « la stratégie mondiale pour la conservation » publiée par l'UICN (en 1980). Elle part d'un vaste bilan des actions de conservation entreprises jusque là, à l'échelle mondiale. Elle montre ensuite les marges de manoeuvre qui permettraient de ralentir ou d'arrêter la destruction des richesses naturelles du globe. Elle émet ensuite un ensemble de propositions d'actions qui constituent la « stratégie » pour la conservation et sont destinées principalement aux gouvernements. Le mot stratégie est employé ici pour désigner un programme d'action destiné à résoudre un ensemble de problèmes.

C'est là un sens dit faible, par rapport au sens fort du concept de stratégie tel qu'il est utilisé dans le domaine militaire, commercial, ou en théorie des jeux, où il désigne un pro

gramme d'action destiné à atteindre ses objectifs malgré les initiatives prises délibérément par un adversaire pour l'empêcher. Dans la stratégie de l'UICN, tout se passe comme s'il n'y avait pas d'adversaires actifs et intelligents, mais seulement ceux, inertes et abstraits, que sont l'ignorance, l'inattention, la routine. Il s'agit de protéger l'environnement, mais on ne voit pas très bien contre qui. Est-ce parce que de tels adversaires n'existent pas? Sans même penser au cas de l'ours, il suffit d'étudier quelques problèmes concrets d'environnement pour rejeter cette hypothèse. Ils existent bien, mais l'UICN ne les désigne pas, car ce serait inapproprié dans le contexte où la stratégie est explicitée.

La prise en considération de ce contexte est précisément ce qui singularise la position de l'agent de changement en situation, et fait l'importance du point de vue stratégique tel que nous l'entendons ici. Pour le construire, nous proposons une règle de contextualisation des préconisations. Elle est simple : s'interdire toute préconisation qui ne préciserait pas qui l'émet, à l'usage de qui, et quelle relation d'influence est susceptible de la faire aboutir. Commençons, à titre d'illustration, par entreprendre cette clarification au sujet de la « stratégie mondiale » de 1980. Un organisme dont les gouvernements sont membres s'adresse aux mêmes gouvernements pour leur demander de prendre des mesures destinées à enrayer des processus dommageables à l'environnement, processus souvent encadrés et encouragés toujours par les mêmes gouvernements. Il n'est guère étonnant que l'on s'en soit tenu à une stratégie au sens faible : pourquoi les gouvernements se seraient-ils dénoncés eux-mêmes, pour s'inciter à lutter contre eux-mêmes? Il n'y a d'ailleurs là nulle critique contre l'UICN, ni contre sa stratégie de 1980. Ce document remarquable a d'ailleurs eu beaucoup d'influence - notamment en inspirant le rapport Bruntland de 1986, qui a popularisé la notion de développement durable, et débouché sur le mouvement international de prise en compte de l'environnement des années 1989-1993.

Comme la Stratégie Mondiale de la Conservation, la quasi totalité des programmes d'action environnementaux rendus publics - depuis les plans municipaux d'environnement, jusqu'aux plans nationaux - s'inscrivent dans une logique stratégique au sens faible du terme. Ils correspondent à des préconisations d'actions que l'on qualifiera de symétriques<sup>40</sup> - en ce sens qu'elles sont adressées à l'ensemble des protagonistes de la gestion de problème environnemental concerné, même s'ils sont souvent en conflit entre eux. Dans ce contexte, il n'est pas possible d'exprimer des préconisations qui indiqueraient à un protagoniste comment prendre l'avantage sur ses adversaires. Ce serait inefficace (puisque la stratégie serait éventée), ce serait inacceptable (puisque cela reviendrait à une agression verbale contre les adversaires), ce serait dangereux (puisque cela appellerait sans doute une contre-attaque de leur part). Une situation de prescription publique est presque toujours, de fait, symétrique. Sauf cas particulier, elle ne permet que l'expression d'une stratégie au sens faible du terme, qui se cantonne sur le double plan normatif et analytique : ce qu'il faudrait faire, les marges de manoeuvre qui permettraient de le faire.

Pour l'agent de changement en situation, ces préconisations ne constituent nullement un guide stratégique d'action, tout au plus un relevé des objectifs à atteindre, un message normatif adressé par lui aux autres acteurs. Par exemple, la stratégie de l'UICN n'indique ni aux Etats ni aux ONG qui le voudraient comment ils pourraient faire en sorte que tel ou tel gouvernement passe à l'action. Elle ne peut que définir les actions souhaitées dans telle ou telle région du monde, et légitimer ce souhait par l'estampille d'un programme d'action symétriquement visé par les protagonistes.

La stratégie au sens fort, c'est celle que suit l'agent de changement pour faire changer le système de gestion effective, malgré les résistances et oppositions des autres acteurs. Une

---

<sup>40</sup> Une notion due à Howard Raiffa (1982).



préconisation sur cette stratégie n'a de sens que si elle est exprimée dans un contexte dissymétrique : elle est réservée à l'agent de changement, elle ne peut guère être publique. Finalement, autant les stratégies au sens faible et autres plans d'action, des plus intéressants au plus fades, s'accroissent jusqu'à l'absurde, autant les stratégies d'action au sens fort, les plus vitales pour guider concrètement l'intervention de changement, se font discrètes, sont peu publiées et difficiles à trouver.

Outre leur caractère symétrique ou dissymétrique, les préconisations doivent aussi être distinguées selon leur statut. S'agit-il de guides d'action, de conseils, de relevés de décision, d'instructions, d'ordres? Quel est l'auteur des préconisations? Quel type de relations entretient-il avec leur destinataire? En croisant ces questions de statut avec le caractère symétrique ou non du contexte, on obtient les diverses formes de préconisations - conseil dissymétrique, plan d'action symétrique, programme impératif d'action symétrique, principes d'action symétriques, etc. Cette esquisse de typologie peut déboucher sur un guide très utile pour appliquer la règle de contextualisation des préconisations.

Reste encore à compléter par une clarifier la relation entre préconisation et agent de changement. S'agit-il de préconisations à son usage, destinées à orienter son action? Dans ce cas, qui les émet, et dans le cadre de quelles relations? S'agit-il au contraire de préconisations émises par lui à l'intention d'autres acteurs? Dans ce cas, quel est leur statut? Cette ligne de questionnement peut contribuer à une perception plus claire de la position stratégique de l'agent de changement.

Munis de ces quelques indications, nous pouvons revenir sur le problème qui a motivé notre recherche d'un point de vue stratégique : la difficulté de passer du diagnostic du problème d'environnement à un programme d'action, de la compréhension du système de gestion à une intervention sur lui, pour le faire changer. Ce passage devient possible dans de bonnes conditions de rigueur intellectuelle et d'explication, dès lors que l'on croise les besoins et les

possibilités de changement issus du diagnostic avec une définition précise du contexte de préconisation : qui émet une préconisation? à l'intention de qui? dans le cadre de quelle relation? pour l'aider à agir sur qui? quel est le statut de cette préconisation? Le même diagnostic se déclinera différemment en plan d'action selon que celui-ci est un conseil stratégique donné en privé à l'agent de changement, un plan d'action partenarial issu d'un processus de concertation entre les acteurs de la gestion effective, ou une demande de changement adressée à un acteur de gestion effective par l'agent de changement. Tous ces exercices ont leur valeur, chacun dans son contexte. Mais pour nous, le plus déterminant, le plus « stratégique », est le plan d'action qui guide l'agent de changement dans sa démarche pour influencer le système de gestion effective.

Encore faut-il ne pas perdre de vue le pas considérable qu'il doit franchir pour passer de la préconisation (quel que soit son statut) à l'action. Ce pas implique notamment une prise de risque, que l'agent de changement assume lui-même. Pour l'observateur, l'action apparaît simplement comme une option prise dans un jeu par l'acteur. Pour ce dernier, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale, elle constitue la trame de son existence-même. La dimension stratégique de la gestion environnementale est donc celle qui se déploie au contact entre les points de vue normatif et analytique d'une part, tous deux extérieurs d'une certaine manière au système de gestion, et la réalité concrète de l'implication de l'agent de changement dans le système de gestion, et de son intervention pour faire évoluer celui-ci.

### *L'acteur d'environnement*

Jusqu'ici, nous avons introduit sans autre précision un intervenant qui vise la modification du système de gestion effective et s'y implique pour cela en tant qu'agent de changement. Nous l'appellerons acteur d'environnement. Mais de qui s'agit-il au juste? Est-ce le responsable politique, le tribunal, l'administration environnementale, l'organisation non gouvernementale? Sont-ce les institutions qui affichent des objectifs environnementaux? Ou bien

celles qui ont reçu un mandat de protection environnementale? La réponse ne se situe pas sur ce terrain institutionnel. L'acteur d'environnement est à définir par le rôle fonctionnel qu'il joue dans un système de gestion donné, au regard d'objectifs environnementaux posés en références. Ce rôle est à caractériser à la fois sur un plan objectif (son action va de fait dans le sens des objectifs de référence) et sur un plan subjectif (elle est conduite délibérément à cet effet). Le ou les acteurs d'environnement sont à identifier dans chaque cas par une analyse fonctionnelle du système de gestion, et non pas sur le plan des structures. C'est parfois le politique qui entreprend le changement, parfois l'administration, parfois un mouvement associatif de la société civile, parfois un simple particulier. Dans le cas de l'ours, on a vu à des périodes diverses les chasseurs dans les années 1950, puis une association locale (FIEP), puis le ministère de l'environnement, puis une association nationale (ARTUS) jouer ainsi des rôles d'impulsion du changement. L'acteur d'environnement ne peut pas non plus être défini par le seul affichage de ses intentions, ni par le seul énoncé de ses missions. Il ne manque pas (on l'a vu) d'organisations qui s'affichent comme protectrices de l'environnement, et poursuivent des buts inverses. Il arrive aussi qu'une administration chargée de la protection environnementale, sur un dossier donné, soit conduite à agir à l'encontre de ses missions.

Il ne faudrait pas non plus donner la fausse impression qu'au milieu des acteurs de la gestion effective, mus par de prosaïques et égoïstes motifs, apparaîtrait un esprit pur conduit par le seul souci de l'environnement. On a vu que tout acteur, même s'il vise des objectifs d'intérêt général, est conduit à composer entre leur poursuite et les impératifs de sa participation aux jeux d'acteurs que lui impose le contexte concret de son action. L'idée d'acteur d'environnement se limite à pointer la différenciation des rôles au sein du processus de prise en charge collectif de la gestion environnementale. Elle insiste sur l'importance centrale que revêt pour le succès de ce processus l'activité d'un ou plusieurs agents de changement.

*Réorganisation et intervention de changement :*

*double dimension et double contrainte*

La situation stratégique de cet agent de changement est marquée par une tension qui nous paraît essentielle. Pour faire changer le système, il est conduit à mettre en oeuvre des stratégies fortes d'influencement, qui passent souvent par des pressions diverses (militantes, réglementaires, politiques, diplomatiques, etc.). Mais toute recherche sensible d'influence peut entraîner - le cas de l'ours l'illustre s'il le fallait - une réaction opposée de résistance au changement, qui neutralise en grande partie les efforts de l'agent de changement. Il y a là une situation de double contrainte : si l'on ne pousse pas pour le changement, pourquoi diable se produirait-il? si l'on pousse, la résistance à la pression devient pour certains acteurs une raison suffisante pour ne pas changer. Cette tension est d'autant plus redoutable que le changement souhaité est souvent précisément (comme dans le cas de l'ours) de faire prendre en charge des objectifs d'environnement par les acteurs eux-mêmes. Il n'existe pas de principe général - par exemple : « il faut laisser faire les acteurs locaux » ou bien « il faut appliquer la loi » - qui permette de résoudre cette difficulté. Les cas ne semblent pas rares non plus ou l'on ne trouve pas de solution sur mesure : nombre de dossiers environnementaux sont irrémédiablement perdus. Mais là où on a trouvé une solution, elle apparaît souvent a posteriori comme un processus complexe, enchaînement de périodes successives de pression, puis de résistance, de changement de rôles et d'abandon des pressions, puis d'intégration partielle par les acteurs d'objectifs environnementaux auxquels ils résistaient, etc. La recherche d'une voie particulière dans chaque cas, la mise en oeuvre de tactiques d'influencement qui suscitent le moins de résistance possible, sont au centre de la dimension stratégique du changement environnemental.

Elle passe par des choix qui induisent et expliquent la différenciation des rôles entre les divers acteurs d'environnement. Les uns axent leur stratégie sur la dénonciation de la mau

vaise gestion environnementale, sur la mise en cause des responsables, et sur l'urgence du changement. D'autres prennent une position plus réformiste, et centrent leur effort sur la négociation avec les acteurs de la gestion de fait pour obtenir des changements de leur part. D'autres enfin se positionnent aux côtés de ces derniers, pour accompagner le changement. A cette gradation dans le rapport entre stratégies de pression et de coopération, s'ajoutent des divergences dans les méthodes retenues pour poursuivre une orientation donnée. Pour négocier avec les pouvoirs publics, par exemple, on peut tenter de s'intégrer dans leur réseau de partenaires habituels oeuvrant sur un plan scientifique, technique et réglementaire, ou plutôt privilégier la communication avec le public et le poids qu'elle donne dans la négociation.

Souvent, ce ne sont pas les mêmes organisations qui mettent en oeuvre les différentes stratégies. Cette différenciation des rôles est tout à fait fonctionnelle au sens où la combinaison d'organisations poursuivant des actions différentes pour le changement est bien plus efficace que chaque organisation prise séparément. Par exemple l'impulsion initiale donnée par une ONG vouée à la dénonciation, peut être reprise par le ministère de l'environnement pour soutenir sa négociation avec d'autres secteurs de l'administration, puis les programmes qui en découlent être gérés par une organisation para-publique plus proche des professionnels responsables du problème initial. Nous avons déjà noté ailleurs le paradoxe qui veut que, pour fonctionnel que soit ce cycle qui va de la remise en cause au nom de l'environnement, à un changement partiel de la gestion effective, les différents intervenants qui se passent le relais se renient les uns les autres, s'accusant mutuellement d'extrémisme, de mollesse ou de trahison.

La complexité et la diversité des stratégies, la différenciation et la multiplication des intervenants, sont le reflet de la double dimension du changement environnemental : à la fois effort collectif de réorganisation pour la prise en charge d'objectifs environnementaux, et effort particulier pour engager cette réorganisation et surmonter les résistances qui s'y oppo

sent. C'est déjà cette dualité que reflétaient les deux niveaux de réflexion stratégique évoqués plus haut : stratégies au sens faible (collectives, publiques, symétriques, coopératives) et au sens fort (particulières, dissymétriques et adversives).

#### ***IV.5 Un cadre d'analyse pour cultiver la responsabilité de gestion***

##### **Trois points de vue également nécessaires**

Au final, l'analyse stratégique de la gestion environnementale revient à jeter sur un système de gestion donné trois regards complémentaires - normatif, analytique, stratégique - et à les confronter entre eux.

Cette manière de voir peut se comparer à trois regards auxquels toute organisation peut être amenée à se soumettre.

- \* Le point de vue du mandant concerne essentiellement les résultats. C'est par exemple celui de l'actionnaire sur les résultats financiers de l'entreprise, de l'électeur sur l'action publique, de l'adhérent sur l'impact d'un syndicat ou d'une ONG. Au-delà des mandants aussi directement identifiés - l'actionnaire, l'électeur, l'adhérent - l'organisation, et cela vaut pour l'organisation au sens large que constitue le système de gestion effective d'un problème d'environnement, doit aussi rendre compte sur certains points essentiels à un public beaucoup plus large. Pour ce qui nous concerne, dès lors que des personnes s'estiment concernées (à divers titres) par l'état d'un système naturel, elles sont fondées à rechercher sur les responsabilités en la matière, sur la façon dont elles ont été exercées, sur le résultat et les perspectives, un compte-rendu qui satisfasse à leurs exigences propres de définition du problème et de sincérité.
- \* Le point de vue de l'analyste concerne la compréhension du fonctionnement de l'organisation. Il peut combiner en fait des approches différentes puisque - par contraste avec la notion toujours délibérément réductrice de résultat - les facettes de ce fonction

nement sont multiples. Les volets de l'analyse peuvent se multiplier et se combiner à l'infini, au gré des questions multiples que l'on peut se poser à propos d'une organisation. Parmi les réponses apportées à ces questions, certaines apparaissent potentiellement éclairantes pour la compréhension du résultat par le mandataire, et pour la conduite de l'organisation par ses responsables. Ce sont elles qu'il faut rechercher et organiser, pour une analyse stratégique de la gestion environnementale.

- \* Le point de vue de l'intervenant de gestion (et de son conseiller) concerne l'action (du dirigeant, ou de tout membre de l'organisation) pour faire en sorte que soient obtenus les résultats souhaités par les mandants, dans le contexte réel mis en évidence par les analystes. Il n'est jamais que partiellement explicité, à la fois par discrétion, et parce qu'il ne se dégage que partiellement de la pratique concrète de l'action. Nous mettons ici en relief le rôle du conseiller car sa position particulière implique d'aller plus loin dans cette explicitation, et le situe au carrefour entre les attentes des mandants, les données fournies par les analystes, et la situation d'action du dirigeant ou de l'intervenant. Si nous insistons pour que le point de vue stratégique soit distingué des deux précédents c'est que toute notre expérience suggère que la gestion environnementale est moins le domaine des changements spontanés pour le meilleur, que celui des interventions concrètes pour provoquer et accompagner le changement dans des contextes plus ou moins difficiles.

### **Intervention de changement et prise en charge de la gestion :**

#### **l'émergence d'une organisation de gestion**

Il est légitime de jeter le triple regard du mandant, de l'analyste, de l'intervenant de gestion, sur toute organisation constituée. Si nous les appliquons aussi à la gestion d'un système naturel, c'est que le principe de gérance nous conduit à l'envisager sous l'angle de l'émergence d'une organisation de prise en charge de l'état du système naturel.

Ce processus, que l'on peut retracer dans l'évolution de tout problème d'environnement, passe schématiquement par les étapes suivantes.

- \* Au départ, il n'y a qu'une gestion de fait, un ensemble d'actions dont l'impact négatif conduit à s'intéresser au problème.
- \* Il en résulte un processus dialectique entre la dynamique de cette gestion de fait - la gestion effective - et des efforts de « gestion intentionnelle », qui se présentent comme des interventions de changement au sein du « système de gestion effective ».
- \* De cette dialectique résulte une « gestion émergente ». Le qualificatif recouvre ici délibérément un double sens. D'une part, il désigne une gestion qui « émerge » d'un processus qu'aucun des acteurs ne maîtrise vraiment, et dont le résultat est plus ou moins éloigné des intentions de gestion mises en avant par les acteurs; la dérive de l'ours du Haut Béarn illustre très bien cet aspect de la « gestion émergente ». Mais celle-ci peut aussi indiquer le caractère transitoire et évolutif de ce processus, qui peut être une phase de mutation conduisant à l'émergence délibérée et construite d'un nouveau système de gestion.
- \* Au terme de ce processus, la gestion effective, en intégrant les interventions de la gestion intentionnelle, atteint un point où ses résultats deviennent assez proches des intentions environnementales affichées par les acteurs. Ceux-ci acceptent la responsabilité des impacts de leurs actions sur le système naturel et adaptent leurs actions aux responsabilités qu'ils ont prises. On peut parler alors d'un « système de gestion opérationnel ».

Cette dernière situation marque l'aboutissement du processus de concrétisation d'une organisation explicite et fonctionnelle de gestion. Dans le cadre de celle-ci, comme dans toute organisation, les acteurs assument le triple regard du mandant (leurs responsabilités), de l'analyste (les effets de leurs actions), et de l'intervenant (les initiatives liées au processus de changement). L'analyse stratégique de la gestion environnementale, qui n'est autre que



l'application de ce triple regard à la gestion de l'environnement, revient donc à tirer les conséquences du principe de gérance, pour construire un cadre d'analyse des systèmes et situations de gestion environnementale.

D'une certaine façon, cette manière de voir ne peut être partagée par tous les acteurs qu'une fois menée à terme l'émergence d'un système de gestion opérationnel. Mais en attendant ce moment - qui dans bien des cas paraît bien éloigné - rien n'empêche l'acteur d'environnement, pour sa part, de raisonner selon cette logique, et d'en afficher les résultats. Cela revient à montrer en détail ce que pourrait être l'exercice de la responsabilité commune sur un bien naturel, si elle était assumée par les acteurs. En remettant à leur juste place des systèmes de gestion de fait ou de gestion émergente en dérive par rapport à leurs responsabilités de gérance, en offrant des références claires pour évaluer l'engagement de chaque acteur, en montrant les possibilités d'action à saisir, cette manière de structurer l'analyse des situations de gestion environnementale peut stimuler, induire, guider l'émergence de systèmes de gestion opérationnels. L'acteur d'environnement, l'analyste, n'agissent pas autrement en cela que les créateurs d'une entreprise qui, en détaillant dans leur « business plan » la manière dont ils envisagent d'utiliser des ressources qui n'existent pas encore au service d'un objectif virtuel, créent les conditions de la mobilisation de ces ressources.

### **Trois points de discussion essentiels**

A ce stade de la réflexion, il nous paraît nécessaire de revenir sur trois points fondamentaux pour situer notre position dans les débats actuels, théoriques et pratiques, sur la gestion de l'environnement et des ressources.

#### *Créer de l'organisation, pas forcément des institutions*

D'abord, il ne faut pas assimiler l'émergence d'une organisation opérationnelle de gestion, telle que nous venons de la présenter, avec la création d'une institution spécialisée qui

prendrait en charge le problème. Le vrai enjeu est d'organiser les acteurs, c'est-à-dire de définir les responsabilités, de structurer leurs relations, de réguler leurs actions, en vue d'une finalité environnementale bien définie. Il ne s'agit pas - ou du moins, pas forcément - de créer une organisation au sens concret et étroit du terme, avec ses statuts, ses locaux, et son dirigeant. D'abord, les exemples sont nombreux où ce type de création est plus symbolique qu'efficace. Ensuite, même lorsque la création d'une organisation est utile, celle-ci n'est jamais qu'un intervenant de plus dans le jeu des acteurs au sujet du problème d'environnement posé : on est donc ramené au problème de l'organisation fonctionnelle du jeu des acteurs. Enfin, il n'est pas concevable de créer une nouvelle institution pour chaque problème qu'une communauté doit résoudre, surtout dans un contexte où les structures institutionnelles sont déjà pléthoriques et largement redondantes. Le véritable enjeu est de mettre en oeuvre les changements qui permettent aux structures de prendre en charge de manière performante tel ou tel problème thématique (par exemple, environnemental) posé.

#### *Articuler pluralité des préoccupations et pluralisme des acteurs*

Ensuite, il importe de clarifier la place que l'on peut donner, au sein de l'ensemble du gouvernement d'un territoire, à la gestion d'un problème thématique donné, comme l'environnement. Il a pu sembler en effet qu'en proposant de réorganiser toutes les relations entre les acteurs en vue d'un objectif environnemental, nous attribuions à ce thème une priorité telle que toute l'organisation technique, économique, sociale, du territoire concerné, devrait en découler. On pourrait nous soupçonner de vouloir faire de la logique d'un acteur - l'acteur d'environnement - l'axe de référence pour la gestion de l'ensemble du territoire et de la société locale, de vouloir déguiser en logique universelle le point de vue particulier de cet acteur. Telle n'est pas notre intention, et ce malentendu possible mérite une discussion approfondie, qui reprendra d'ailleurs certains des concepts introduits plus haut.

On a vu que pour nous, c'était une impasse de réduire le pluralisme à la défense par chaque « acteur » de ses intérêts. Et c'est pour aller plus loin que nous avons insisté sur la nécessité de développer la réflexion simultanément sur trois plans (normatif, analytique, stratégique). Notre position revient à affirmer que le fonctionnement pluraliste de la société repose sur le pluralisme des acteurs et sur le traitement commun par eux d'une pluralité de préoccupations d'intérêt général. L'état des systèmes naturels est l'une de ces préoccupations, parmi d'autres. Sur l'articulation entre pluralisme des acteurs et pluralité des préoccupations, deux positions souvent entendues nous paraissent également intenables.

La première est celle qui réduit les préoccupations aux intérêts de tel ou tel acteur. L'environnement serait l'intérêt des associations de protection de la nature, le développement économique agricole celui du syndicat agricole, la vie politique le domaine réservé des élus. C'est la conception réductrice du pluralisme comme cercle de « familles » dont chacune défend ses propres intérêts. On en a vu les inconvénients avec l'exemple de l'ours : ce système de pensée et d'organisation fige les rapports de force et privilégie la recherche du compromis par rapport à celle de solutions communes viables.

La seconde est l'extrême inverse, qui consiste à soutenir que les affaires d'intérêt général sont trop importantes pour être laissées à des groupes spécialisés. Ainsi l'on entend souvent affirmer que l'environnement est chose trop sérieuse pour être confié aux écologistes<sup>41</sup>. Mais affirmer que tout le monde est responsable, cela revient concrètement à faire en sorte que personne ne prenne de responsabilité. Qui soutiendrait sérieusement que les organisations professionnelles agricoles n'ont pas de rôle particulier à jouer en matière de développement agricole, ou que les élus ne sont pas plus responsables que d'autres de la vie politique?

---

<sup>41</sup> C'est ce que soutient par exemple Jacques Bourdillon dans son article : « Notre environnement n'est-il pas trop précieux pour être confié à des écologistes? », La Jaune et la Rouge, mars 1996.

Ce qui fait la force du pluralisme comme mode d'organisation c'est au contraire l'espace qu'il ouvre entre le jeu des groupes d'intérêt et la mise au débat public des préoccupations communes. Les ambiguïtés, les recouvrements partiels, les glissements au fil du temps entre ces deux plans de la décision publique font changer le fonctionnement organique, évolutif, adaptatif, qui permet à la gestion pluraliste des affaires publiques d'être à la fois efficace (sur tel ou tel thème d'intérêt commun), équitable (vis-à-vis de tel ou tel groupe d'acteur), et motivante parce qu'elle permet aux acteurs de poursuivre à la fois leur intérêt propre et des aspects de l'intérêt général. Notre démarche est fondée tout entière sur cette conception. Elle tente d'en tirer les conséquences sur un plan théorique et méthodologique, en proposant un cadre d'analyse qui situe la gestion de l'environnement à la fois sur le plan des préoccupations communes et dans le jeu des groupes d'intérêts, en insistant sur la dimension stratégique complexe ouverte par ce double statut de l'environnement.

Il va de soi que d'autres préoccupations d'intérêt commun sont justiciables du même traitement. Pour ne donner qu'un exemple, le Ministère du Budget ne fait pas autre chose que de gérer la dialectique mouvementée entre l'équilibre des comptes (qui doit être assumé en commun, et dont il est spécifiquement responsable) et les multiples besoins et intérêts représentés par les ministères techniques, les groupes de pression, etc. Nous proposons ainsi une lecture spécifiquement environnementale, donc partielle, de systèmes sociaux et naturels qui acceptent autant de lectures, de points de vue, qu'il y a de préoccupations d'intérêt général.

Mais peut-on vraiment, comme nous le faisons, traiter une préoccupation commune de manière relativement isolée des autres? Chaque préoccupation d'intérêt général n'est-elle pas qu'un aspect de l'intérêt général dans son ensemble? Ne faudrait-il pas en conséquence commencer par organiser et hiérarchiser ces préoccupations pour donner de l'intérêt général une image cohérente, et équilibrée? On a vu plus haut, dans notre réaction au leitmotiv « l'environnement, oui mais pour l'homme », que nous rejetons ce point de vue. Plus préci

sément, pour nous, c'est un élément essentiel du pluralisme que de ne pas hiérarchiser les préoccupations a priori, mais au contraire que cette hiérarchisation soit remise en jeu pour devenir le coeur de chaque processus de décision significatif.

La hiérarchisation a priori se traduit en effet par un ordre de succession des choix. Si l'on pose que l'économie et l'emploi sont prioritaires, par exemple, on fait d'abord les choix économiques. Et c'est ensuite seulement que l'on mettra en discussion les préoccupations communes de second rang, comme l'environnement. Cette manière de faire entraîne deux effets inacceptables de notre point de vue dans un contexte pluraliste. D'une part, des choix motivés par des avantages économiques mineurs peuvent conduire à des dommages environnementaux majeurs; le seul moyen d'éviter cela est de peser les avantages économiques et environnementaux des diverses options économiques en même temps, donc de ne pas avoir hiérarchisé a priori. D'autre part lorsque l'on détermine les choix économiques d'abord, ils sont posés dans le cercle fermé d'acteurs qui dominent le débat économique. Cela prive les autres acteurs d'une véritable participation au choix économique en tant que tel, et revient à privilégier systématiquement les intérêts des groupes économiques déjà en place par rapport à l'intérêt général économique, lorsque les deux ne coïncident pas.

La hiérarchisation a priori des intérêts communs étouffe leur pluralité, ainsi que la souplesse et l'adaptativité de la gestion commune, aussi sûrement qu'une dissymétrie excessive entre les pouvoirs des groupes d'acteurs étouffe le pluralisme politique et social. Cette position ne conduit nullement à empêcher que certaines préoccupations émergent comme prioritaires des processus de décision, au contraire, mais à exiger que cette hiérarchisation soit adaptée à la diversité des cas, prompte à saisir les opportunités qui se présentent, et capable de faire évoluer les systèmes de gestion.

### *La place des approches scientifiques et techniques*

Enfin, il nous faut revenir sur la place des approches scientifiques et techniques dans la gestion environnementale. On pourrait nous reprocher, en effet, de placer en position centrale le point de vue des scientifiques, et de reléguer les points de vue des autres acteurs au second plan, comme s'il s'agissait de modes de connaissance inférieurs. Bien sûr, ce n'est pas notre point de vue. La place centrale que nous accordons à la connaissance scientifique des déterminants de l'état des systèmes naturels ne concerne qu'un aspect du problème : les conditions de la maîtrise matérielle des objets naturels. Mais sur cet aspect, il nous paraît impensable de refuser un rôle central aux sciences et techniques. Imagine-t-on un système de santé dans lequel on refuserait aux sciences médicales un rôle majeur dans la détermination des effets sur la santé des traitements médicaux et de la politique sanitaire menée? Imagine-t-on un système de développement agricole dans lequel le point de vue de l'agronome et du zootechnicien ne seraient pas essentiels pour apprécier la performance technique? C'est certainement un trait particulier à notre société de confier aux sciences la responsabilité de l'efficacité de notre intervention matérielle sur les objets. Mais il serait absurde de le faire dans les principaux domaines d'activité, et de le refuser dans les domaines d'intérêt public comme la gestion de l'environnement.

Au final, notre conception du pluralisme s'accorde bien avec l'idéal d'un système de gestion « ouvert-unitaire ». On y retrouve à la fois la force que confère la pluralité des approches spécialisées et organisées au plan collectif par filière (y compris en ce qui concerne la place du point de vue scientifique et technique), et la régulation par le jeu pluraliste des acteurs, avec l'intégration qu'il permet entre des intérêts et des préoccupations qui sont rarement complètement compatibles. Mais nous pensons avoir montré que l'on ne se donne guère de

chance d'atteindre cet objectif si l'on s'en tient à des approches dont l'ambition et les méthodes se réduisent à synthétiser les points de vue des acteurs.

### ***Conclusion : problème bien posé... n'est qu'à moitié résolu!***

Construire comme nous venons de le faire un cadre conceptuel pour l'analyse de la gestion environnementale, c'est proposer une manière de poser et d'organiser les questions sur les problèmes d'environnement. Le dicton qui veut « qu'un problème bien posé soit déjà à moitié résolu » résume l'intérêt d'une telle entreprise. Il est confirmé selon nous par les impasses où conduisent, comme on l'a vu, le fait de mal poser certains problèmes d'environnement. Cependant, même une fois les questions bien structurées, il reste encore du chemin à faire pour y répondre!

Sur le plan de l'analyse d'abord, chaque situation de gestion environnementale pose des problèmes spécifiques. L'analyse stratégique doit alors mobiliser des compétences appropriées aussi bien en matière technique et économique que dans le domaine socio-politique. Le cadre de réflexion présenté dans ce chapitre ne prétend nullement remplacer ces connaissances, ni ceux qui les développent, spécialistes ou hommes de terrain. Il vise simplement à organiser avec eux un jeu de questionnement et de synthèse d'où puisse émerger une compréhension des situations adaptée à leur évaluation et à la préparation de l'action.

Sur le plan pratique ensuite, il faut déboucher sur des jugements et des recommandations. Ce passage de l'analyse à l'évaluation et à l'action est pour nous un point fondamental même si, comme on le verra, l'analyste ne peut jouer qu'un rôle très partiel dans son appréhension. Les deux chapitres qui suivent seront consacrés aux applications du cadre théorique que l'on vient de proposer ici. Le premier (chapitre 5) est consacré à l'évaluation des politiques publiques en matière d'environnement. Le second (chapitre 6) porte sur la préparation stratégique

de l'intervention de changement en faveur de l'environnement et sur les méthodes de concertation pour la prise de responsabilité commune des acteurs.



## CHAPITRE V

### L'ÉVALUATION DE L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

#### EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

##### *Introduction*

L'application la plus évidente de l'analyse stratégique de la gestion environnementale est évidemment le diagnostic de problèmes d'environnement spécifiques et locaux. C'est l'exercice auquel nous nous sommes livré, à titre d'illustration, sur la conservation de l'ours et de son habitat dans le Béarn, tout au long de la première partie du livre. Mais cet exemple pourrait suggérer deux idées fausses.

La première consisterait à penser que l'approche proposée ici ne vaut que pour aborder des situations de gestion d'échelle locale, que ce soit par la nature du problème posé, par l'échelle géographique, ou par les acteurs concernés. Ce n'est pas le cas, et l'analyse de la gestion environnementale peut aussi contribuer à aborder des problèmes d'environnement posés de manière plus générique et plus large, et d'échelle nationale ou internationale, tant sur le plan spatial que par les acteurs impliqués.

La seconde serait de croire que l'ASGE a pour seul débouché la recherche de voies d'action, et d'une meilleure concertation entre les acteurs. On reviendra au prochain chapitre sur ces enjeux importants. Mais il faut aussi insister sur sa contribution à un jugement plus clair sur l'action en matière d'environnement. L'application de l'ASGE à l'évaluation des politiques publiques illustre ces différents points, et c'est à elle que sera consacré le présent chapitre.

En première analyse, il semble exister une véritable rupture de continuité entre le domaine des politiques publiques environnementales, et celui de la gestion environnementale

locale. En effet, l'analyse de cette dernière s'appuie sans cesse sur les outils intellectuels, sur le vocabulaire bref, sur les acteurs et la culture de l'analyse territoriale et de la gestion des affaires locales. De leur côté, l'analyse et l'évaluation des politiques publiques disposent de leur propre culture : vocabulaire, outils d'analyse, manières de poser les problèmes, et de leurs propres réseaux de partenaires. Aux yeux de certains, les différences entre ces deux registres l'emportent sur le point commun que constitue la problématique environnementale. Une politique publique en matière d'environnement serait à étudier comme une politique « tout court ». Un abîme la séparerait en revanche d'autres types d'action environnementale - par exemple l'action associative ou socio-professionnelle à l'échelle locale.

Notre point de vue est inverse. Au-delà de différences évidentes quant au contexte et aux modes d'action, politiques publiques et actions locales se rejoignent dans la thématique unifiée de la gestion environnementale telle que nous l'avons définie : « agir pour assurer la persistance ou le rétablissement des qualités désirables de notre environnement naturel ».

Il n'est donc pas illégitime d'appliquer aux politiques publiques en matière d'environnement le cadre conceptuel qui découle de cette manière de poser le problème. Si nous proposons de le faire, ce n'est pas simplement par jeu intellectuel, dans l'espoir d'étendre la portée d'un cadre d'analyse qui nous convient. C'est plutôt que cela permet selon nous de traiter deux problèmes de fond. D'une part, on le verra plus bas, on rencontre dans la conduite des politiques publiques nationales ou européennes en matière d'environnement des difficultés fondamentales très similaires à celles du niveau local. D'autre part, les différents niveaux géographiques de gestion sont extrêmement imbriqués. On a vu dans le cas de l'ours combien les règles administrativo-financières fixées par les politiques européennes, combien le cadre institutionnel national, étaient au cœur de la gestion des vallées et l'on peut même dire, de chaque estive, de chaque forêt béarnaise. Il en est de même entre les politiques thématiques ou de filière d'une part (agricole, forestière, cynégétique, etc.), et la gestion du ter

ritoire d'autre part. Dès lors que l'on travaille dans l'optique de construire et d'assumer une responsabilité commune sur l'état des systèmes naturels, il faut surmonter le cloisonnement entre échelles territoriales, entre niveaux d'organisation, entre filières socio-économiques.

Insistons enfin sur le fait qu'appliquer un cadre conceptuel spécifique adapté à la problématique environnementale ne revient nullement à essayer d'imposer à la conception et à la conduite des politiques publiques des méthodes adaptées à la gestion locale. C'est bien dans le cadre institutionnel, méthodologique et « culturel » de l'évaluation de politiques publiques qu'il s'agit de travailler, mais en mobilisant ses ressources pour accepter de répondre au questionnement que soulève le principe de responsabilité environnementale.

#### ***V.1 Un cas d'évaluation et ses enseignements :***

##### ***les politiques publiques en matière de zones humides***

Pour présenter ce type d'applications, nous commencerons par présenter l'exemple de l'évaluation des politiques publiques en matière de zones humides, réalisée en 1993 et 1994 et à laquelle nous avons activement participé<sup>42</sup>. Nous reviendrons ensuite à une réflexion plus théorique.

#### **Le problème des zones humides**

Marais, tourbières, prairies inondées, vasières, etc., le terme générique de zones humides désigne une grande variété de milieux naturels où la présence (même temporaire) de l'eau donne lieu à des fonctionnements écologiques et à une richesse biologiques particuliers. De très nombreux travaux n'ont cessé, depuis les années 1950, de montrer le rôle majeur des zo

---

<sup>42</sup> L'ensemble de cette évaluation est présenté dans le rapport officiel de l'Instance d'Evaluation précisée par Monsieur Paul Bernard (CIME 1994); dans les études préparatoires de première phase (Mermet, Cattan et al., 1993) et de deuxième phase (Cattan et Mermet, 1994), on trouvera certains aspects plus détaillés, notamment sur le plan méthodologique, et sur l'enquête auprès des acteurs.

nes humides pour la conservation des espèces animales et végétales, la protection des paysages, la chasse et la pêche, la gestion des eaux<sup>43</sup>. Nous nous contenterons ici d'évoquer quelques exemples.

- \* La Camargue en France, les Everglades aux Etats-Unis, par leur taille, par leur fonctionnement et leur paysage très original, par leur spectaculaire richesse biologique - objet d'innombrables films documentaires - sont le symbole même de l'intérêt écologique des zones humides.
- \* A une échelle plus modeste, la plupart des rivières françaises de plaine sont bordées (ou l'étaient naguère) par des prairies ou de petits marais inondés quelques semaines chaque fin d'hiver. Ces petites zones humides abritent une biodiversité intéressante à l'échelle locale; elles sont surtout indispensables à la reproduction du brochet, si apprécié des pêcheurs.
- \* Dans tout l'Ouest de la France, la chasse au gibier d'eau est un loisir important. Les centaines de milliers d'oiseaux d'eau migrateurs qui traversent notre pays dépendent de toutes sortes de zones humides, des vasières de l'estuaire de la Somme aux prairies humides des « Marais Charentais », des roselières de la Grande Brière aux lagunes littorales de l'Aquitaine.
- \* Les rivières de piémont, comme le gave de Pau ou le Haut-Rhône, sont bordées d'une mosaïque de milieux : les bancs de galets, selon l'époque où ils ont été remaniés par la force des eaux, présentent tous les stades d'évolution de la végétation, depuis les galets nus jusqu'à la forêt; les « bras morts » laissés par la rivière qui déplace son lit présentent une diversité d'habitats aquatiques. Ces zones humides de bord de rivière (appelées « saligues » dans le Sud-Ouest, « lônes » dans la vallée du Rhône), abritent une faune et

---

<sup>43</sup> Sur la question des zones humides, voir par exemple : Dugan, 1992; Mitch, 1994.

une flore riche à l'échelle régionale. Elles jouent un rôle important dans la modération des conséquences des inondations, et surtout dans l'épuration des eaux : dans de nombreuses régions, l'alimentation en eau potable repose sur des eaux souterraines qui bénéficient du rôle protecteur ou épurateur de zones humides.

A mesure que se déroulait cette prise de conscience de l'intérêt des zones humides, les exemples s'accumulaient pourtant de cas où les zones humides étaient altérées ou détruites par des interventions humaines : le drainage des prairies humides pour la mise en valeur agricole, la rectification des cours d'eau et les aménagements hydrauliques pour la navigation ou l'hydroélectricité, le remblaiement de marais pour construire des zones industrielles ou des parkings, etc.

Il en est résulté un mouvement pour la conservation des zones humides, dans le cadre duquel de grands efforts ont été réalisés dans les 40 dernières années. Donnons ici simplement deux exemples de l'affirmation d'une responsabilité commune vis-à-vis des zones humides. La première se situe au niveau international. En signant la convention internationale de Ramsar<sup>44</sup> la France s'est engagée à poursuivre une politique de protection et d'"utilisation avisée" (*Wise use*) des zones humides, c'est à dire une "utilisation durable [...] compatible avec la maintien des propriétés naturelles de l'écosystème [...] notamment] l'eau, la flore, la faune et les éléments nutritifs, ainsi que les interactions existant entre ces éléments". On trouve une seconde prise de responsabilité sur les zones humides au plan national et local, où l'on constate que celles-ci constituent un domaine prioritaire de l'application des politiques de protection de la nature. Nombre d'opérateurs publics mobilisent en effet pour cela tout un arsenal de mesures, des inventaires de Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique

---

<sup>44</sup> Négociée en 1971 dans la ville Iranienne de Ramsar, ratifiée par la France en 1986

(ZNIEFF) aux achats de terrains par des Conservatoires, des Réserves Naturelles aux études d'impact sur les projets d'aménagement, des arrêtés de biotope aux Parcs Naturels Régionaux.

L'affirmation de cette responsabilité commune, cet ensemble de moyens et d'efforts publics pour l'exercer, constituent la politique publique en matière de zones humides. Mais quelle est l'efficacité de cette politique? Dans quelle mesure nous garantit-elle de manière durable un état satisfaisant des zones humides françaises?

### **Le cadre et les enjeux de l'évaluation**

Poser de telles questions, c'est entrer dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Dans une sphère académique et "experte", il se présente comme champ de recherche théorique et méthodologique, avec ses traditions et ses réseaux, ses ressources et ses obstacles.<sup>45</sup> Dans une sphère administrative et politique, c'est un champ de manoeuvre très concret de la vie publique, avec ses procédures, ses enjeux politiques et administratifs, ses praticiens, stratèges et tacticiens<sup>46</sup>.

Depuis sa mise en place par Michel Rocard en 1990<sup>47</sup>, la France dispose d'une procédure d'évaluation des politiques publiques. Elle offre des garanties de rigueur méthodologique en organisant la supervision des opérations d'évaluation par un « Conseil Scientifique de l'Evaluation ». Elle vise aussi à assurer une certaine légitimité politique et administrative aux évaluations : les évaluations sont lancées, puis conclues, par un « Conseil Interministériel de l'Evaluation », présidé par le Premier Ministre. Cette procédure est essentiellement interministérielle : elle est prévue pour traiter de difficultés rencontrées, dans la conduite des politi

---

<sup>45</sup> Voir par exemple Patton, 1986, ou Monnier, 1992.

<sup>46</sup> Voir : Commissariat au Plan, 1991.

<sup>47</sup> Décret 92-82 du 22 janvier 1990 « relatif à l'évaluation des politiques publiques »; Journal Officiel, 24 janvier 1990.

ques publiques, par suite des problèmes de coordination entre Ministères chargés de missions différentes.

Or c'est précisément ce genre de difficultés que le Ministère de l'Environnement, en 1990, éprouvait depuis une dizaine d'années dans la conduite de sa politique pour la protection des zones humides. Un certain nombre d'intenses conflits sur l'aménagement de zones humides l'opposaient à d'autres Ministères. Les deux plus emblématiques sont sans doute son affrontement avec le Ministère de l'Agriculture concernant la régression des zones humides du Marais Poitevin par suite des programmes publics de drainage, et celui avec le Ministère de l'Équipement sur la conduite de l'aménagement portuaire et industriel de l'Estuaire de la Loire. Mais ce ne sont là que deux exemples frappants par leur durée (conflits récurrents depuis le début des années 1980), l'ampleur de leur enjeu environnemental, et leur intensité. On retrouve des conflits similaires sur de nombreuses zones humides, et ce à toutes les échelles spatiales.

Il n'est donc pas étonnant qu'à l'échelle nationale le Ministère de l'Environnement entretienne depuis plus de dix ans avec celui de l'Équipement, et avec celui de l'Agriculture<sup>48</sup>, des relations mouvementées au sujet des zones humides, où affrontements, négociations, coopérations se combinent diversement selon les dossiers, les périodes, les sensibilités des agents. De manière très schématique, ces relations stratégiques autour des zones humides s'organisent autour du jeu suivant. Les acteurs chargés de la protection des zones humides prennent des initiatives pour mettre en évidence les causes de leur dégradation, pour mettre en place un contrôle des activités qui en sont responsables, et pour modifier les décisions publiques négatives pour les zones humides. Les acteurs visés, en retour, déploient des efforts de toute nature pour se soustraire aux conséquences de ces initiatives et, schématiquement, poursuivre leurs

---

<sup>48</sup> La même observation vaut dans une moindre mesure pour d'autres Ministères concernés.

actions en subissant le moins d'interférences possibles. L'intensité de ce jeu, et son caractère critiquable du point de vue de la cohérence de l'action publique en matière d'environnement peut être illustrée par cette anecdote, digne d'une fable de La Fontaine.

Un ensemble d'acteurs sont engagés depuis une dizaine d'année dans un programme de grande ampleur qui porte sur le drainage du Marais Poitevin. La transformation des prairies humides en terres de culture constitue le principal objectif de l'opération, et la justification économique avancée par ses promoteurs. Le programme se déroule, l'argent est dépensé. Pendant des années, les machines à drainer sont en évidence partout sur le terrain. Il suffit de parcourir la zone en voiture pour que le changement de paysage saute aux yeux. Pourtant, lorsqu'ils sont interpellés sur le problème de la régression des prairies naturelles, ces mêmes acteurs, Ministère de l'Agriculture en tête, invoquent le manque de preuve : "qu'est-ce qui nous prouve que les prairies naturelles régressent? nous refusons de le croire". Après quelques années d'impasse, il a fallu que le Ministère de l'Environnement lance une étude très coûteuse, par télédétection, pour leur prouver qu'effectivement ils étaient bien en train de drainer les prairies humides!

A sa publication, la procédure interministérielle d'évaluation instituée par le décret de 1990, est apparue au Ministère de l'environnement comme un moyen de placer ces relations sur un terrain plus clair et plus constructif. En 1991, il a donc préparé un projet d'évaluation interministérielle sur les politiques publiques en matière de zones humides. Après des contacts et des amendements divers, le projet a été approuvé par le CSE, puis par le CIME, et les opérations d'évaluation ont commencé en décembre 1992.

Comme le prévoit la procédure, elles ont été conduites sous la responsabilité d'une « instance d'évaluation » spécialement constituée pour cette opération. Elle réunissait une vingtaine de personnes : environ un tiers d'experts en matière de zones humides, un tiers de représentants des administrations concernées (agriculture, équipement, environnement, etc.)



et un tiers de représentants de la « société civile » (organisations professionnelles, associations d'environnement). L'instance était présidée par Monsieur Paul Bernard, préfet de la région Rhône-Alpes.

Pour aider l'instance à rassembler et analyser les informations nécessaires à la formulation d'une évaluation, celle-ci peut faire appel à des « chargés d'évaluation ». En l'occurrence l'instance a choisi, pour appuyer son travail, de faire réaliser une étude couvrant l'ensemble des questions soulevées par le projet d'évaluation visé par le CSE et le CIME. C'est une seule équipe d'étude - dont nous étions responsable - qui a réalisé les deux phases de ce travail. Pendant toute sa durée, les choix de méthodes ont été discutés de manière approfondie entre l'équipe d'étude et l'instance d'évaluation, la première ayant un rôle de proposition, la seconde procédant aux choix définitifs. Au démarrage de l'évaluation, nombre de choix méthodologiques importants restaient à faire, (1) sur la définition et la structuration précise des questions auxquelles les études d'évaluation devaient répondre, (2) sur la manière de rassembler et de traiter les informations nécessaires pour répondre à ces questions, (3) sur la façon de mettre en discussion et de valider les données et les résultats des analyses. S'il faut les distinguer clairement (ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas), ces trois dimensions de la méthodologie d'étude sont cependant intimement liées. On verra dans la suite du chapitre comment nous les avons traitées.

Pour ce qui concerne la structuration des questions posées aux études d'évaluation, on a repris les points essentiels du cadre conceptuel de l'analyse stratégique de la gestion environnementale. Dès lors l'enjeu central de l'évaluation était d'analyser les moyens que les politiques publiques en matière de zones humides appliquent (ou non) pour déboucher (ou non) sur une prise en charge cohérente des responsabilités communes sur l'état et le fonctionnement écologique des zones humides.

## **Y a-t-il une politique des zones humides?**

Mais y-a-t-il vraiment une politique des zones humides? Si nous posons cette question, c'est que, paradoxalement, en même temps que se déroulait l'évaluation, l'idée qu'il n'y avait pas de politique publique des zones humides a fini par prévaloir! Ainsi l'avis du Conseil Scientifique de l'Evaluation sur le projet d'évaluation affirme-t-il qu' « il n'existe pas de politique unifiée dotée d'objectifs définis en matière de protection des zones humides » (CIME 1994, p.382). Des chercheurs qui se sont penchés sur cette évaluation écrivent eux aussi : « Il n'y a pas au départ de « politique des zones humides » à proprement parler. Il n'y a même pas de problème constitué en tant que tel » (Lascoumes et Setbon 1996, p.133). Les arguments évoqués pour nier l'existence d'une politique des zones humides sont divers. On peut les grouper en deux familles.

La première tourne autour des notions de cohérence, de clarté des objectifs, d'ampleur de l'effort, bref, de volonté politique. Ainsi l'Instance d'Evaluation évoque-t-elle l'absence « de politique gouvernementale fondée sur des objectifs clairs de protection . La présence dans la réglementation de notions aussi différentes - et, parfois à la limite de la compatibilité entre elles - que la protection, la gestion et l'aménagement n'est-elle pas à cet égard révélatrice?» (CIME, 1994, p.15). Elle constate aussi qu' « il n'existe pas encore véritablement de mobilisation technique, institutionnelle et financière qui permettent d'inverser les tendances générales à leur régression » (p.14), ou encore que « l'action publique dans ce domaine, notamment celle de l'Etat, manque donc d'une doctrine qui soit connue et commune à tous les acteurs » (p.16).

Les points de vue de ce type sont très largement partagés, non seulement en ce qui concerne les zones humides, mais l'ensemble des politiques environnementales. Les remarques que l'on vient de citer pourraient d'ailleurs sans peine s'appliquer à l'ensemble de la politique de protection de la nature, puisque les actions en matière de zones humides

s'appuient essentiellement sur les instruments de cette politique, et qu'elles absorbent à peu près la moitié de ses moyens. Une telle position revient à considérer que s'il existait une « vraie politique » de protection de la nature - c'est-à-dire une politique telle qu'elle devrait être - elle serait claire, volontaire, consensuelle et efficace. Comme ce n'est pas le cas, elle n'existe pas. Cette position nous laisse perplexe. Pourquoi ne pas constater plutôt, en se penchant sur la politique suivie en matière de protection de la nature telle qu'elle existe - qu'elle est floue, velléitaire, conflictuelle et peu efficace?

Une seconde famille d'arguments oppose à l'existence d'une politique des zones humides des considérations d'ordre plus formel : il n'existe pas une loi spécifique sur les zones humides; il n'y a pas un organisme public qui en soit chargé de façon exclusive. Ce n'est pas que les moyens de l'action publique manquent. Le rapport de l'Instance d'Evaluation énumère d'ailleurs les principaux textes juridiques qui organisent la protection des zones humides (p.15-16). Par ailleurs, une partie très significative des moyens humains et organisationnels du Ministère de l'Environnement, de ses services régionaux, du Conservatoire du Littoral, des services d'environnement des collectivités locales, etc., est consacrée au traitement de problèmes de zones humides.

Ces arguments soulèvent au fond la question de l'intérêt d'un dispositif de politique spécifique « zone humide », comparé à l'application explicite et coordonnée aux zones humides des outils génériques de la politique de la protection de la nature et de la politique de l'eau. Pour nous, rien ne permet a priori d'affirmer la supériorité du premier sur le second.

Dès lors l'enjeu ne se réduit-il pas à un problème d'affichage? On serait prêt alors à considérer qu'une loi « zones humides », même faible et peu appliquée constituerait une politique des zones humides, alors que l'application massive d'instruments divers n'en constituerait pas une, pour la seule raison qu'elle n'est coordonnée que par des circulaires et des documents techniques. Pour n'en donner qu'un seul exemple, le Conseil Scientifique de

l'Evaluation écrit : « les seuls textes de référence sont la convention internationale de 1971, mais dont le contenu demeure général (promouvoir un « développement rationnel » (des zones humides)... » (p.382). Dans cette optique, les nombreux séminaires internationaux organisés par le secrétariat de la convention pour préciser cette notion, sa discussion régulière lors des conférences des parties signataires, les ouvrages et la lettre périodique d'information qui précisent et déclinent le principe de « *wise use* », diffusés avec de nombreux exemples d'opérations pilotes à l'appui, tout cela « ne compte pas » comme une clarification des objectifs auxquels correspond l'engagement pris par la France en signant la convention de Ramsar. Là encore, nous avouons notre perplexité. Certes, le statut juridique, institutionnel d'un thème de l'action publique, la vigueur de son affichage politique, sont loin d'être des considérations secondaires. Mais s'il existe des engagements internationaux et un cadre juridique national, si des moyens importants sont mis en oeuvre, si le réseau d'experts et d'agents publics qui les appliquent échange activement les connaissances, et débat sur les objectifs, si l'ensemble se déroule sous la responsabilité clairement établie du Ministère de l'Environnement, il y a bien une politique publique, même si son affichage est quelque peu diffus, même si son statut juridique et politique est faible. Là encore, si l'on suivait les arguments de ceux qui ne voient pas de politique des zones humides, ce sont des pans entiers de l'action publique en matière d'environnement que l'on renvoie dans l'inexistence.

Pourtant, des acteurs aux perceptions et aux intérêts totalement différents se rencontrent autour de l'affirmation : la politique des zones humides n'existe pas. Pourquoi? Il nous a semblé que chacun entendait ce jugement de façon différente, mais y retrouvait son intérêt. Pour les partisans d'une action plus vigoureuse en faveur des zones humides, cela revient à dire « c'est un scandale, on ne fait (presque) rien », « la politique des zones humides n'est pas ce qu'elle devrait être (plus claire, plus efficace, plus cohérente) ». Pour les acteurs des politiques sectorielles, cela contribue à les exonérer de responsabilité : « puisqu'il n'y a pas de po

litique, on ne peut rien nous reprocher ». De la part des participants à l'évaluation extérieurs au domaine de l'environnement, cette affirmation traduit parfois une mauvaise connaissance, ou au moins une perception dévalorisante de ce domaine de l'action publique : « c'est un domaine marginal et inorganisé de l'action publique ». Quant au « noyau dur » d'acteurs et d'experts qui ont beaucoup investi... dans la politique (de fait) des zones humides, la formule traduit leur souhait que celle-ci acquière par un affichage spécifique son autonomie au sein du dispositif plus large des politiques de protection de la nature, et de la politique de l'eau. Tout le monde trouve donc son intérêt à répéter que la politique des zones humides n'existe pas (avec pour certains le sous-entendu qu'elle reste à inventer).

Mais la compréhension et l'évaluation de l'action en matière d'environnement y perdent leurs repères et cette querelle de mots n'est donc pas sans importance. Si nous y sommes rentrés ici, c'est pour montrer le besoin d'une clarification comme celle que propose l'analyse stratégique de la gestion environnementale. Les actions publiques ayant un effet sur les zones humides constituent, prises ensemble, la « politique effective » en matière de zones humides. L'ensemble des actions publiques ayant pour objet d'impulser un changement vers une meilleure protection sont à prendre comme « politique intentionnelle » des zones humides (on peut parler plus simplement de « politique des zones humides »). L'ensemble d'actions publiques qui résulte de leurs interactions peut être pris comme « politique émergente » (on parlera alors pour simplifier de « politiques en matière de zones humides »). La question centrale de l'évaluation est alors d'établir si les actions publiques, prises selon ces différents points de vue, correspondent ou non à une prise en charge des responsabilités communes sur les zones humides?

Poser ainsi la question, c'est assigner à l'évaluation trois repères fondamentaux.

- 1) L'état des zones humides françaises et son évolution sont une référence centrale de l'évaluation, que les études doivent déterminer aussi nettement que le permettent les données disponibles.
- 2) Les politiques publiques, pour leur part, sont à analyser sous l'angle de leur influence sur cette évolution. Il faut donc inclure dans l'évaluation l'ensemble des politiques publiques qui ont un effet significatif sur les zones humides, que cet effet soit annoncé et recherché, ou qu'il corresponde simplement à une responsabilité de fait. L'évaluation doit procéder au constat des effets des actions publiques. Elle ne peut s'en tenir ni aux intentions affichées, ni aux efforts « intentionnels » accomplis pour les zones humides. Plus exactement, elle doit séparer clairement les deux registres : constat des effets, et écoute des intentions et des efforts.
- 3) Intentions et efforts importent aussi pour l'évaluation. En effet, la manière dont les opérateurs des diverses politiques publiques concernées perçoivent les zones humides, leurs projets en la matière, sont des données fondamentales pour les opérateurs des politiques publiques environnementale, dont la mission est d'impulser un changement vers un meilleur traitement des zones humides. L'évaluation doit donc aussi se pencher sur la perception et l'évaluation des politiques en matière de zones humides par les opérateurs concernés eux-mêmes.

Cette manière de structurer les questions posées dans le cadre de l'évaluation peut paraître naturelle, voire triviale, à certains lecteurs. Ils verront plus bas qu'elle n'a pas toujours été accueillie comme telle par les opérateurs des politiques publiques concernées, et qu'elle tranche aussi avec d'autres façons de concevoir l'évaluation des politiques publiques.

Nous résumerons ici les méthodes retenues et les résultats de l'évaluation en trois étapes. Lors de la première nous insisterons sur les deux termes du bilan qui fonde l'évaluation (état des zones humides, effet des politiques publiques). Dans la seconde, nous montrerons les

liens étroits qui unissent, dans les études d'évaluation, choix méthodologiques et choix stratégiques. La troisième étape sera consacrée au volet de l'évaluation qui porte sur les perceptions des acteurs, leur propre évaluation des politiques, leurs intentions ou leurs dispositions en matière d'action.

### **Un bilan de l'effet net des politiques publiques sur les zones humides**

Pour répondre à ces questions, et dresser ainsi un bilan net de l'effet des politiques publiques sur les zones humides, on a conduit une enquête sur environ 80 zones humides, dont la quasi totalité des zones humides d'importance nationale. Les informations ont été obtenues auprès d'une quarantaine d'experts régionaux. Elles portent essentiellement sur les quatre thèmes suivants :

- évolution de l'état écologique des zones humides,
- place des politiques publiques sectorielles parmi les causes de cette évolution,
- mise en oeuvre et effets directs des politiques de protection de la nature,
- perspectives d'évolution pour le moyen terme.

Voici, résumés de façon sommaire, les principaux résultats.

#### *Un bilan très négatif de l'évolution de l'état écologique des zones humides*

Pour chacune de ces zones, on a passé en revue l'évolution de l'état écologique de tous les types de milieux humides. Ce travail révèle une forte régression de l'ensemble des milieux humides d'eau douce, notamment les prairies humides, les landes humides, les ripisylves et forêts alluviales. Les tourbières, les formations palustres et les eaux courantes lentes sont atteintes dans une moindre mesure; seules les eaux stagnantes sont en progression, en termes de surface, mais sans doute pas de qualité. Dans l'ensemble, les milieux liés aux eaux salées ont régressé eux aussi quoique dans une moindre proportion.

L'étude met aussi en évidence la fréquence et la gravité des atteintes au fonctionnement écologique des zones humides. Les plus fréquemment rencontrées sont :

- l'assèchement par raréfaction des inondations et baisse de la nappe phréatique,
- la perturbation des interconnexions hydrauliques,
- l'enclavement de zones humides résiduelles dans des milieux très artificialisés, ou le « mitage » des zones humides,
- l'eutrophisation et le comblement,
- les pollutions chimiques et organiques,
- la fermeture et/ou la banalisation des milieux par abandon de pratiques traditionnelles.

L'enquête montre que la plupart des zones sont atteintes par un ou plusieurs problèmes de fonctionnement de cet ordre.

A partir de l'évolution des milieux et du fonctionnement, on a proposé une appréciation globale de l'évolution écologique de chaque zone. Au total, on aboutit à un bilan très négatif sur l'évolution de l'état écologique des zones humides. Sur les 76 zones humides d'importance nationale évaluées :

- 64 se sont nettement dégradées, soit 85%,
- parmi elles, 12 ont subi des dommages majeurs (pour fixer les idées, plus de 50% de superficie perdue, et/ou des atteintes majeures au fonctionnement),
- 9 zones sont restées stationnaires, ou se sont légèrement dégradées (pour fixer les idées, pas plus de 10% de perte de superficie, et pas d'atteintes très significatives au fonctionnement),
- 3 zones ont vu leur état s'améliorer.

#### *Les politiques sectorielles et leurs effets*

Il est relativement délicat d'apprécier la place des politiques publiques parmi les causes de l'évolution de l'état écologique des zones humides.



Celle-ci est liée à plusieurs types de causes :

- des processus naturels (érosion, comblement, successions végétales, etc.),
- des actions humaines (drainage, remblaiement, plantation, etc.); celles-ci peuvent être distinguées à leur tour en deux catégories :
  - \* celles qui résultent d'une initiative privée,
  - \* celles qui sont le fruit, direct ou indirect, de la mise en oeuvre d'une politique publique,
- des mesures de régulation des activités humaines, pour ce qui nous concerne, principalement les politiques de protection des espaces naturels et du fonctionnement des écosystèmes.

L'enquête et les sources bibliographiques permettent cependant de mettre en relief les constats suivants :

- les évolutions naturelles sont négligeables par rapport aux impacts des activités humaines à l'échelle spatiale et temporelle qui nous intéresse ici;
- par contre, des déséquilibres induits par les activités humaines (changement de pratiques agricoles, surcharge en nutriment, blocage de la dynamique des cours d'eaux et des côtes mobiles, etc.) peuvent accélérer de façon spectaculaire des évolutions naturelles, et leur conférer des conséquences environnementales très négatives,
- peu d'actions ayant un impact fort sur les zones humides sont conduites dans un cadre purement, voire essentiellement privé; dans la plupart des situations, les actions privées concernées s'inscrivent dans un encadrement de politiques publiques qui ne sont "pas neutres" par rapport aux zones humides,
- dans bon nombre de cas, c'est l'action publique elle-même qui est directement source d'impacts; ainsi dans les 12 cas d'évolution la plus négative, les interventions publiques sont au centre des causes de la dégradation.

L'étude a permis, par un pointage systématique sur l'ensemble de l'inventaire, de cerner assez précisément à quel niveau, et de quelle façon les différentes politiques sectorielles et leurs opérateurs sont impliqués dans l'évolution des zones humides.

On a combiné de manière pragmatique deux approches, la première identifiant des grandes politiques utilisant de manière coordonnée un ensemble d'instruments (exemple : la politique d'aménagement agricole, la politique portuaire), la seconde remontant à partir d'un type d'atteinte (exemple : les remblaiements de superficie faible ou moyenne), jusqu'aux politiques de moindre ampleur qui en sont le plus fréquemment responsables (ex : les aménagements touristiques, les aménagements de voiries et de zones d'activité). On aboutit à identifier l'ensemble des politiques concernées par les zones humides et leurs opérateurs. Il ressort de ce pointage que pour ce qui concerne la sphère d'action du Ministère de l'Agriculture :

- les actions publiques d'aménagement agricole ont endommagé 42 des 76 zones évaluées,
- la populiculture, 8,
- le boisement en résineux, 9,
- l'intensification piscicole, 6,
- et le développement aquacole 1.

Pour la sphère du Ministère de l'Équipement :

- le développement des infrastructures linéaires (autoroutes, chemin de fer, etc.) a endommagé 8 zones,
- les remblais divers liés à l'aménagement touristique, à l'urbanisme, ou aux zones industrielles, 21,
- les aménagements portuaires, 5,
- la canalisation de cours d'eau, 6.

Enfin, pour ce qui concerne la sphère de compétence du Ministère de l'Industrie :

- les ouvrages hydroélectriques, 5,

- l'extraction de granulats (sables et graviers), 10,
- l'extraction de tourbe, 5.

### *Les politiques de protection*

L'enquête a permis aussi de faire un point approfondi sur la mise en oeuvre des politiques de protection de la nature dans les zones humides, surtout en ce qui concerne les protections dites "fortes". D'autres instruments sont plus difficiles à appréhender à cette échelle, et demanderaient à être traités dans un autre cadre.

L'étude montre, s'il en était besoin, à quel point la panoplie disponible est large. Sur son application à la protection des zones humides, elle conduit aux conclusions suivantes.

- \* Les zones humides ont fait l'objet d'efforts de protection très importants, que l'on en juge par le nombre de dossiers traités, ou par la place qu'ils occupent dans l'ensemble des actions de protection de la nature.
- \* Au regard de l'ampleur de l'enjeu, l'enquête fait ressortir les limites de l'action de protection. Sur les zones de l'inventaire, 15 ne font l'objet d'aucune protection même partielle. Pour les autres, il ressort que dans la grande majorité des cas, les protections ne concernent qu'une faible partie des zones, puisqu'au total, ce sont environ 7% de la superficie qui sont protégés par des mesures "fortes".
- \* La similitude des méthodes employées pour la protection dans des zones similaires éloignées géographiquement suggère que, malgré l'absence d'une politique spécifique affirmée formellement, l'action publique de protection repose dans l'ensemble sur une mobilisation cohérente, là où c'est possible, de la panoplie d'instruments disponibles.
- \* L'évolution de la mise en oeuvre des mesures de protection dans le temps est également un facteur important à considérer. Il ressort clairement de l'étude que l'action publique pour la protection des zones humides n'émerge réellement qu'à partir du début des années 1980. En ce qui concerne les mesures de protection "forte", elle semble se poursuivre à un

rythme stable depuis le milieu des années 1980. La seule évolution récente notable concerne la part légèrement croissante des mesures d'acquisition et surtout, le développement important des mesures contractuelles.

Les résultats des actions de protection ne peuvent être appréciés que partiellement. On peut cependant proposer les éléments de conclusion suivants.

- \* La politique de protection des zones humides des dix dernières années n'a pas permis d'enrayer la dégradation des zones humides. Il ressort clairement de l'enquête que dans l'ensemble la dégradation des zones humides au cours de la décennie 1980-90 - période de la mise en oeuvre active des instruments de protection - se poursuit au même rythme que lors des deux décennies précédentes.
- \* L'effet le plus tangible des protections est d'avoir permis la sauvegarde d'un grand nombre de sites intéressants écologiquement, mais d'une faible surface. Pour ce qui concerne les grandes zones humides et leur fonctionnement écologique, il reste à déterminer si leur évolution aurait été encore plus défavorable en l'absence d'une politique de protection.

### *Les perspectives*

Il était nécessaire de compléter les constats *ex post* qui précèdent par la recherche, pour l'ensemble des zones concernées par l'enquête, d'éléments d'appréciations sur les perspectives. Le questionnaire soumis aux experts comprend un certain nombre de questions qui les incitent à fournir de tels éléments. A partir des réponses assez riches qu'ils ont apportées, on a pu proposer, pour chaque zone, une appréciation globale sur les perspectives. Elle repose sur la prise en compte de trois critères :

- le niveau des menaces de nouvelles dégradations (ou de la poursuite des dégradations engagées) dans la zone,
- les efforts en cours pour mettre en place une protection efficace, et leurs perspectives de succès,

- la manière dont les stratégies des acteurs et leurs relations sont susceptibles de favoriser, ou au contraire d'entraver, une évolution favorable.

Sur cette base, on a pu regrouper les zones en trois grandes catégories. Pour 19 zones de l'ensemble de référence, il y a des raisons sérieuses de douter que la stabilisation de leur état écologique soit concrètement possible dans les années à venir. 36 zones ont un avenir incertain; dans les cas où des possibilités tangibles de stabilisation ont été identifiées, elles se heurtent encore à des obstacles ou à des menaces qui rendent leur réalisation nettement incertaine. Enfin, pour 19 zones, il existe de sérieuses perspectives de stabiliser l'évolution de leur état environnemental, voire éventuellement de l'améliorer.

Ce pointage invite à conclure que l'on observe certaines perspectives d'amélioration, dans la mesure où les zones qui semblent avoir des perspectives convenables de stabilisation de leur évolution écologique paraissent plus nombreuses que celles qui se sont stabilisées au cours des dix dernières années. Mais on constate cependant la persistance de menaces graves sur l'avenir, ou de piètres perspectives de protection, pour un nombre à peu près équivalent de zones humides; ce nombre n'est pas très différent de celui des zones humides qui ont subi une dégradation grave au cours des dix dernières années. Enfin et surtout, une majorité relative de zones ont aujourd'hui un avenir incertain, le pronostic de leur évolution ne peut pas être considéré comme rassurant, mais la poursuite de leur dégradation ne paraît pas inéluctable.

En tout état de cause, si l'on prend comme repère un objectif de stabilisation de l'état environnemental des zones humides, dans l'état actuel des politiques, cet objectif n'est pas atteint. La continuation à moyen terme des politiques actuelles ne permettrait pas non plus d'y aboutir pour une partie importante des zones humides d'importance nationale.

### **Difficultés méthodologiques, difficultés stratégiques**

Le bilan que nous venons de présenter paraît simple dans ses grandes lignes. Surtout, le caractère massif des évolutions qu'il traduit, la netteté des causes et des responsabilités, ne

laissent guère de place à l'incertitude, ni à l'ambiguïté. Mais cette netteté du bilan n'a été acquise qu'en surmontant un certain nombre de difficultés. Elles tenaient d'une part à des problèmes classiques de méthode liés au contenu : le sujet à traiter était vaste et complexe, les informations disponibles très dispersées, largement lacunaires, de qualité très variable, et il fallait aussi prendre en compte les moyens et les délais mis à disposition dans le cadre de la procédure. Mais d'autre part le contexte de l'évaluation, ses enjeux stratégiques, les polémiques chroniques qui avaient motivé son lancement, avaient semé d'embûches la discussion des résultats et leur validation. Le cadre conceptuel de l'analyse stratégique nous a été très utile pour analyser ces difficultés et les prendre en compte.

Ces deux dimensions - méthodologique et stratégique - sont étroitement liées. Les études d'évaluation sont en même temps traitement d'un contenu scientifique, et gestion d'une polémique. Pour répondre aux questions posées, il fallait définir des méthodes capables de neutraliser les stratégies délibérées mises en oeuvre par certains acteurs des politiques publiques pour enliser le débat autour d'un certain nombre de polémiques qui perduraient, au départ de l'évaluation, depuis une dizaine d'années. Quatre de ces stratagèmes étaient déterminants. On les passera ici en revue, en montrant pour chacun comment il fonctionnait, et les solutions méthodologiques que l'on a retenues pour le neutraliser.

#### *L'exploitation des problèmes de définition et de délimitation*

Les zones humides constituent un ensemble assez composite de types de milieux naturels. Dans l'ensemble, leur identification ne pose pas de problème particulier. Cependant, on serait bien en peine de les définir par deux ou trois caractéristiques communes et d'une manière qui serait absolument dépourvue d'ambiguïté. De plus, étant des milieux de transition entre milieux aquatiques et terrestres, elles sont souvent délicates à délimiter de manière exacte et incontestable, même quand leurs contours généraux sont facilement cernés.

Ces difficultés de définition générale et de délimitation sont souvent exploitées pour disqualifier le problème. A l'extrême, on met en doute son existence - "je ne vois pas exactement de quel problème vous parlez". On peut aussi se dérober à l'analyse des responsabilités - "en l'absence d'une définition (ou délimitation) générale et sans ambiguïté, nous ne pouvons dans l'ensemble<sup>49</sup> pas savoir si le terrain où portent nos actions est une zone humide".

Dans son principe, la solution retenue est la suivante : au lieu de définir l'ensemble "zones humides" par une règle d'inclusion, on le définit par extension, en donnant une carte et une liste de zones humides capables de servir de référence pour une réflexion à l'échelle nationale. Si certains continuent à jouer sur le flou du concept de zone humide, on leur enjoint de remplacer celui-ci par la liste des zones humides, pour répondre cette fois aux questions posées - par exemple : "quelles sont, dans cette liste, les zones sur lesquelles s'exerce votre action?".

Si le principe est simple, sa mise en oeuvre se heurte à deux obstacles. Le premier est d'ordre scientifique : même en acceptant une certaine approximation, dresser la liste demande un travail lourd et délicat de mobilisation de connaissances locales. Le second obstacle reste le flou des frontières de l'ensemble "Zones Humides" : pour quelques zones, l'inclusion ou non dans la liste pose problème. Si l'on n'y prenait garde, ce flou prêterait ici de nouveau le flanc au stratagème que l'on entendait contrer en dressant une liste. La solution retenue a été de dresser une liste qui comprend les zones dont aucun acteur ne conteste qu'elle puissent être considérées comme zones humides d'une importance significative. Cette liste s'avère "quasi exhaustive"; dès lors, une analyse qui porte sur les zones de cette liste fournit déjà une ré

---

<sup>49</sup> - c'est là que se localise le dérapage rhétorique, dans la mesure où des difficultés de définition ou de délimitation ponctuelles, ou marginales, sont invoquées pour motiver et organiser une méconnaissance globale du problème -

ponse par approximation acceptable à des questions concernant les "zones humides françaises en général"<sup>50</sup>.

### *La "bataille des exemples"*

Etant donnée la diversité des situations (à la fois sur le plan écologique et sur le plan socio-économique), on peut presque toujours trouver au moins un exemple pour illustrer une thèse donnée sur les zones humides, et un autre pour la contredire.

"De nombreuses zones humides ont été détruites par des aménagements hydrauliques. Par exemple, l'aménagement hydro-électrique du Rhône a eu des impacts majeurs sur les zones humides qui lui sont associées. - Les aménagements en ont aussi créé; la preuve, les barrages-réservoirs "Seine", "Aube", "Marne" sont devenus une zone humide d'importance internationale sur le plan écologique."

"Dans de nombreux cas, les pratiques agricoles ont dégradé les zones humides. Par exemple, les superficies de prairies humides du Marais Poitevin sont passées de 65 000 ha (1960) à 50 000 ha (1980), puis 20 000 ha (1992). - Oui, mais dans d'autres cas, elles les ont enrichies; la preuve, des études conduites sur des parcelles du marais Vernier ont montré que l'abandon de l'élevage y entraînait une banalisation de la flore et de la faune."

"Les relations ont bien évolué entre les agriculteurs et les gestionnaires de milieux naturels; la preuve : les cas de gestion contractuelle par les agriculteurs se multiplient. - Elles restent quand même conflictuelles, par exemple, une vingtaine d'hectares de prairies humides viennent d'être nivelés et labourés sans autorisation, en pleine zone protégée, en

---

<sup>50</sup> Pour plus de détail, voir Lierdeman et Mermet (1992). Cette stratégie avait été conçue pour servir de base à la mise en place éventuelle d'un observatoire des zones humides. Elle a été reprise comme pivot des études d'évaluation, et mise à rude épreuve dans le débat. On trouvera une discussion des limites de la représentativité de la liste dans le rapport d'étude d'évaluation phase 1 (pp. 88 à 92).



Charente-Maritime, malgré toutes les mesures contractuelles qui se sont mises en place dans le département. »

Le problème, c'est qu'à discuter toujours à partir d'exemples, aussi intéressants soient-ils pour illustrer tel ou tel point, on reste incapable d'établir clairement une tendance générale. Chaque acteur retient l'hypothèse qui l'arrange : "Ça va mieux, même s'il reste des cas problématiques" affirment les optimistes. - Ça reste très problématique, même si quelques cas plus positifs sont apparus!" rétorquent les plus pessimistes. Et c'est l'impasse.

Souvent, les études d'évaluation procèdent par études de cas. Celles-ci sont utiles pour éclairer les mécanismes de mise en oeuvre des politiques publiques, les causes de leurs succès ou de leurs échecs, la diversité des situations. Par contre, elles ne permettent pas de stabiliser les controverses entre acteurs sur l'ampleur et la signification d'ensemble de problèmes constatés localement. La difficulté se situe au niveau du nombre et du choix des cas étudiés. En caricaturant un peu, on retient en général un cas nettement négatif, un exemple positif, et un cas plus complexe et ambigu. Qu'on le veuille ou non, et quelle que soit la qualité des études de cas, on produit alors l'impression que dans l'ensemble la situation est "équilibrée"; on renvoie les acteurs dos à dos; on reste dans le flou.

Après une discussion approfondie, l'Instance d'Evaluation et les Chargés d'Evaluation ont donc renoncé à conduire des monographies, malgré le vœu émis initialement par le CSE (Conseil Scientifique de l'Evaluation) (CIME, 1994, p.385)<sup>51</sup>.

On a jugé plus approprié de s'efforcer de mettre un terme à la guerre des exemples.

---

<sup>51</sup> Ce choix a été rendu possible par le fait qu'il existait déjà suffisamment de monographies, et de cas très bien connus par les experts, pour apporter les éléments nécessaires à la compréhension des mécanismes d'action des politiques, préalable indispensable à toute évaluation.

Certaines zones se dégradent, d'autres s'améliorent... Lesquelles? Combien se dégradent, combien s'améliorent? Jusqu'à quel point se dégradent-elles? ou s'améliorent-elles?

Le Ministère X a une action favorable sur les zones humides dans certains cas, et défavorable dans d'autres. Dans quels cas? Favorable dans combien de cas, et jusqu'à quel point?

Là encore, la parade peut paraître triviale a posteriori. Pourtant, son principe a été difficile à faire accepter et sa mise en oeuvre a demandé un gros effort. Tout d'abord, on l'a vu, il a fallu passer outre à certaines habitudes de pensée, et aux recommandations du CSE. Ensuite, on a dû mettre en place une approche systématique sur toutes les zones humides de la liste de référence. C'est là un exercice lourd (une quarantaine d'experts, environ 80 zones, un questionnaire de 15 pages, de nombreux entretiens, réunions et échanges téléphoniques). Seule une certaine persévérance a permis de tenir le cap suivant : "mieux vaut un passage en revue systématique au mieux de l'information disponible, qu'une analyse même beaucoup plus fine qui ne porterait que sur quelques cas".

Mais il est frappant de constater l'impact qu'a eu cette approche. Elle a pratiquement mis fin à certaines controverses enlisées dans l'impasse depuis des années, à la fois sur l'évolution de l'état des zones humides, et sur les responsabilités à attribuer à divers types d'actions publiques.

#### *La contestation des experts et des connaissances*

Ce passage en revue systématique supposait :

- que l'on accepte de comparer des informations qui ont un niveau de précision et une origine différents selon les zones,

- que l'on se repose, pour de nombreux points, sur des avis "à dire d'experts", et ce dans un contexte où l'origine des experts est diverse et où il n'existe aucune institution ni certification de l'expertise.

Ces deux points ont nécessité toutes sortes de précautions méthodologiques, par exemple dans la conception et l'exploitation des questionnaires, ou dans le recoupement de l'information fournie par les experts. Mais surtout, ils ont exposé les travaux à un feu roulant d'attaques, dont voici quelques exemples.

- a) "Comment ajouter foi aux informations fournies par Monsieur X : ce n'est pas un scientifique, il n'a même pas de doctorat".
- b) "Je ne peux accepter les affirmations de Monsieur Y; c'est bien un scientifique, mais sa discipline d'appartenance le disqualifie pour se prononcer sur tel ou tel point".
- c) "Presque tous les experts sont proches, à un titre ou un autre des organismes chargés de l'environnement: leurs avis ne peuvent pas être objectifs".
- d) "Il n'existe pas de mesure incontestable et précise sur l'évolution de tel type de milieu dans telle zone humide; je refuse d'accepter que de simples estimations soient versées au dossier".

Si l'on accepte sans réagir de tels arguments, il devient impossible d'établir quoi que ce soit en matière de zones humides (ni d'ailleurs dans bien d'autres domaines!). Mais ce ne sont là que de "mauvaises raisons".

- a) Le premier argument ne tient guère parce que de nombreux détenteurs de la connaissance de terrain ont acquis leur expertise autrement que par des cursus académiques traditionnels. L'important, ce n'est pas la lointaine jeunesse de Monsieur X, mais son niveau actuel d'expertise sur un sujet précis.

- b) Le second pose le même problème, et méconnaît aussi le fait que les connaissances mobilisées recouvrent un large spectre de disciplines, qui dépasse en général la formation initiale des experts.
- c) Le troisième argument veut nous enfermer dans un cercle vicieux difficilement acceptable: si l'acteur x ne s'intéresse pas aux zones humides, et n'embauche pas d'experts en la matière, et s'il refuse en même temps les experts liés d'une manière ou d'une autre à l'acteur y qui, lui, s'y intéresse, le débat restera indéfiniment bloqué...
- d) Quant au quatrième, il constitue, si on l'accepte, « l'arme absolue » contre toute forme d'évaluation. Il suffit en effet de manifester une exigence élevée en matière de précision des mesures (même si elle n'est pas pertinente) pour rendre l'information trop coûteuse (ou même techniquement impossible) à obtenir.

Bien que transparents (une fois explicités) ces stratagèmes parvenaient pourtant à créer des impasses profondes et durables dans le débat sur les zones humides. C'est que les acteurs entretenaient - ou acceptaient - un manque de clarté en ce qui concerne la charge de la preuve, et la définition des moyens de la preuve. Dans le cadre des études d'évaluation, on a donc clairement affiché la règle suivante : l'acteur X ne peut pas récuser l'information avancée par l'acteur Y au seul motif qu'"elle n'est pas incontestable". Il ne peut la refuser que s'il apporte effectivement une preuve qui réfute cette information.

C'est la mise en oeuvre systématique de ce principe - et l'obstination face aux remous qu'il a suscités dans un premier temps - qui a permis au travail d'évaluation d'aboutir. Plus concrètement :

- l'Instance d'Evaluation a pu choisir des experts largement reconnus par leur pairs,
- les chargés d'évaluation ont insisté pour que ces experts utilisent les meilleures sources d'informations disponibles, et ont vérifié (par des entretiens, notamment) que leurs avis reposaient aussi sur une expérience effective des terrains concernés,

- les experts membres de l'Instance et les chargés d'évaluation ont recoupé les informations fournies, à la fois par rapport à la littérature dont ils disposaient, et souvent par rapport à leur propre connaissance du terrain.

Pour contredire les résultats, sur une zone donnée, il ne suffisait plus à un éventuel contradicteur de jeter vaguement le doute. Il lui fallait présenter un contre-expert disposant d'une reconnaissance équivalente, et montrer que l'avis de celui-ci reposait sur des sources d'information au moins aussi crédibles.

A fortiori, pour modifier les résultats d'ensemble, qui résultent de l'accumulation des informations zone par zone, il fallait apporter des éléments de contradiction fondés, et ce sur un nombre suffisamment élevé de zones.

Cette méthode de travail permet de conserver l'ouverture du débat et des conclusions, tout en stabilisant fortement la controverse et donc en constituant une base solide pour l'évaluation. Personne ne prétend que l'information donnée sur chaque zone soit parfaitement et définitivement exacte - ce serait une mission impossible. Mais il n'est plus possible de rayer d'un trait de plume, par un argument de principe, l'accumulation des présomptions, des preuves et des avis d'experts.

#### *Le recours à la foi en matière de perspectives d'avenir*

"Nous venons de changer, les analyses fondées sur le "passé" ne valent plus" semblent affirmer certains protagonistes de l'évaluation. De fait, sur un plan général, rien ne prouve jamais a priori que les tendances observées hier se poursuivent demain. Un comportement des acteurs resté stable depuis 20 ans peut changer l'année prochaine. Même le fait que ce changement soit annoncé chaque année depuis 10 ans, sans se produire, ne prouve pas absolument qu'il ne viendra pas l'année prochaine. Cette règle de logique est exploitée stratégiquement; si l'on n'y prenait garde, elle permettrait de balayer d'un revers de manche toutes les perspectives tirées de l'évaluation ex post des politiques.

On a vu qu'à propos du bilan des années écoulées, les acteurs s'affrontent dans une "bataille d'exemples". Les débats au sein de l'instance d'évaluation ont montré qu'au contraire, s'agissant des perspectives d'avenir, la plupart des acteurs estiment "que l'on va dans le bon sens". Mais est-ce ou non le cas?

La solution retenue pour répondre à cette question a été la même que pour la bataille d'exemples. On a vu plus haut comment on a compté les cas où une évolution favorable était respectivement : plutôt probable, incertaine, improbable. Les critères d'appréciation retenus ont été d'autant plus utiles pour le débat qu'ils sont liés aux positions effectivement prises par chaque acteur sur le terrain : quelles interventions publiques positives ou néfastes pour la zone sont prévues dans les années à venir? quel est l'état des relations entre les représentants locaux des acteurs des politiques publiques?

En accumulant les diagnostics zone par zone, pour toute la liste de référence, on obtient une image à la fois globale et détaillée. Elle a fait l'effet d'une véritable purge par rapport aux impressions vagues et aux vœux pieux sur l'avenir, sans pour autant ouvrir la porte à un catastrophisme qui serait tout aussi vague et stérile. Elle a spectaculairement rétabli le contact entre d'une part les positions rassurantes affichées par certains acteurs au plan national, et d'autre part le passage en revue systématique des positions prises par ces mêmes acteurs sur le terrain.

Après cet examen, il reste possible que la situation évolue demain dans le sens positif qu'ils souhaitent afficher, mais la seule manière pour eux d'étayer cette proclamation, c'est désormais de procéder effectivement à des changements dans leurs propres actions.

## **Une enquête sur les perceptions et les intentions**

### **des opérateurs des politiques publiques en matière de zones humides**

Tous les éléments de bilan que nous venons de présenter ont été acquis par un effort d'objectivation qui s'est donné des moyens méthodologiques pour s'affranchir des perceptions des acteurs. Certes, le travail a été conduit dans la transparence vis-à-vis des acteurs, au sens où la nature et l'origine des données, leur traitement, leur étaient accessibles, et soumis à leurs réactions critiques. Par contre, grâce au cadre institutionnel de la procédure d'évaluation, et aux précautions méthodologiques prises, il ne leur a pas été possible d'entraver l'établissement du bilan par une censure arbitraire sur les questions posées, sur les données utilisées, sur les résultats. Ce sont là, pour nous, des éléments indispensables à la sincérité de l'évaluation environnementale des politiques publiques.

Cependant, une évaluation qui en resterait à dresser ainsi un bilan « opposable aux acteurs comme aux tiers » resterait insuffisante pour déboucher sur des propositions. Celles-ci reviennent en effet à autant de projets de changement, qui se jouent entre les acteurs. La subjectivité des uns et des autres, leurs perceptions et leurs positions, sont des données fondamentales pour l'amélioration environnementale des politiques publiques. Une évaluation doit donc en donner une image détaillée, réaliste et utile.

Pour y parvenir, on a procédé à une enquête auprès des opérateurs impliqués dans les diverses actions publiques qui constituent la politique « effective » en matière de zones humides. Puisqu'il s'agissait de cerner les conditions sociales et institutionnelles d'une meilleure prise en charge commune du problème (d'une « gérance ») par ces opérateurs, les entretiens ont été menés selon la grille de l'audit patrimonial. Ils ont donc porté sur :

- la façon dont les acteurs identifient le problème des zones humides (leur perception des zones humides, leur évaluation sur la nature et l'importance pour la collectivité des enjeux en la matière),

- les diagnostics qu'ils proposent (leur analyse des causes de l'évolution de la situation, de l'efficacité ou non des actions menées pour la maîtriser, des raisons de leur bonne ou mauvaise mise en oeuvre),
- les perspectives d'avenir qu'ils envisagent (comment voient-ils l'évolution des zones humides, de l'action publique en la matière, de leur propre action),
- les actions nouvelles qu'ils proposent ou qu'ils souhaitent voir mettre en place.

Le traitement des réponses sur ces quatre thèmes permet de dégager une évaluation interne par la communauté effective de gestion. Celle-ci est précieuse pour évaluer jusqu'à quel point, et à quelles conditions, les acteurs de la gestion de fait sont prêts à la « gérance » des Zones Humides. Elles permet en particulier d'identifier le type de propositions auxquelles ces acteurs peuvent être réceptifs. Nous retiendrons seulement ici les grandes lignes de cette évaluation interne.

En ce qui concerne l'identification et le diagnostic, l'ensemble des entretiens montre une certaine convergence des acteurs autour du point de vue suivant : consensus sur l'existence du problème, formulation de celui-ci comme un problème de gestion partenariale, d'aménagement négocié de certaines zones humides. La prédominance actuelle de ce point de vue, peu répandu il y a encore quelques années, reflète le développement rapide et récent de nouveaux outils et de nouvelles pratiques (mesures agri-environnementales, acquisition d'espaces gérés de façon partenariale, etc.). Il faut cependant noter que ce consensus n'est pas unanime. Pour certains acteurs, la volonté de protéger les zones humides reste opposée à l'intérêt général : "entre la protection de quelques oiseaux et la création de quelques emplois, on n'hésite pas et les milieux professionnels et les salariés non plus". Cette dernière attitude n'est de loin pas la plus fréquente si l'on considère l'ensemble des acteurs. Mais elle l'est précisément chez les opérateurs de politiques les plus directement chargés de développer des aménagements susceptibles de dégrader les zones humides. Son impact effectif est donc bien plus fort que ne le



laisserait penser la relative rareté avec laquelle cette position est exprimée. L'ensemble des acteurs tendent d'ailleurs à sous-évaluer la persistance bien réelle d'oppositions d'intérêts, de stratégies et de pratiques, et ses conséquences dans l'évolution des milieux.

Lorsque l'on se penche sur les perspectives telles qu'elles sont vues par les acteurs, il apparaît qu'ils manquent le plus souvent d'une vision d'ensemble du problème, à la fois dans son extension spatiale, et dans ses enjeux. Surtout, alors qu'ils sont prompts à polémiquer sur le bilan des actions passées, les acteurs sont presque unanimes à partager une vision optimiste de l'évolution à venir du problème des zones humides et de son traitement. Cette perception partagée contredit de manière frappante le constat plus précis sur les perspectives, site par site, qu'a fourni l'évaluation externe.

Ce biais cognitif n'est pas surprenant de la part des opérateurs des politiques sectorielles, qui ont tout intérêt à ignorer les conséquences environnementales négatives de certaines de leurs actions. Il étonne d'avantage de la part des responsables de politiques intentionnelles visant à la protection des zones humides, surtout lorsque l'on connaît l'intensité des obstacles qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mission. Il tient sans doute à plusieurs motivations de leur part. D'abord, l'administration ne doit pas désespérer les administrés (ni ses propres agents...) et aime généralement, une fois les épouvantails dûment brandis, s'arrêter à un optimisme raisonnable. Ensuite, la gestion de quelques "opérations pilotes" prometteuses absorbe toutes les énergies, focalise les attentions, et finit par induire un optimisme global. Enfin, les acteurs sont soucieux de sortir de l'affrontement, ou au moins de l'atténuer; ils se comportent comme si jeter un voile rose d'optimisme sur le futur (de leurs relations, de l'évolution du problème des zones humides) était une condition nécessaire pour engager un dialogue constructif. Cette position mobilise aussi dans le débat des harmoniques psychologiques majestueuses - "A ceux qui ont beaucoup péché, il sera beaucoup pardonné", ou enfantines "Promis, je ne le ferai plus!", qui peuvent favoriser une réconciliation.

Pour ce qui est des propositions d'action, nous retiendrons ici trois éléments. D'abord, chaque acteur tend à renvoyer au initiatives que pourraient (ou devraient) prendre les autres.

Ensuite, les acteurs se limitent essentiellement aux actions déjà engagées, ou au moins programmées. On retire des entretiens le sentiment que l'effort accompli dans les quelques années qui ont précédé l'évaluation (en gros, de 1989 à 1993) ont épuisé les réserves d'initiative, de moyens, des acteurs favorables à la protection des zones humides, et celles de tolérance de la part de ceux des acteurs à qui elle pose problème.

Enfin, le manque général d'une vision d'ensemble quand au bilan des évolutions passées et des actions en cours se retrouve, peut-être encore plus fortement, quand aux perspectives d'action. Les propositions d'action émises par les acteurs n'esquissent presque jamais une stratégie commune de mise en cohérence des politiques publiques vis-à-vis des zones humides. Elles reviennent plutôt à projeter dans le futur les positions tactiques prises dans les polémiques actuelles. On retrouve donc dans ces propositions des logiques contradictoires qui portent en germe les polémiques futures. Deux exemples de propositions très souvent rencontrées sont éclairants à cet égard. Nombreux sont ceux qui appellent de leurs vœux des zonages plus précis des zones humides. Mais ce souhait est ambigu; pour les uns, il évoque une protection plus claire sur des espaces plus grands; à d'autres, il laisse espérer que les attentes de protection soient circonscrites dans des espaces limités, laissant ailleurs le champ libre à l'action. De façon analogue, nombreux sont les acteurs qui se disent demandeurs de plus d'information, ou d'une information plus approfondie, sur l'état et les valeurs écologiques des zones humides. Cela ne les empêche pas de protester contre les ZNIEFF (qui sont la forme la plus diffusée aujourd'hui d'une telle information), au motif que par leur seule existence, les informations fournies par l'inventaire peuvent apporter des contraintes dans l'action.

## **Conclusion sur les perspectives en matière de zones humides**

La première phase de l'évaluation, consacrée au bilan, a permis de mesurer les avancées accomplies en matière de conservation des zones humides, leurs limites, les responsabilités, de dégager les forces qui s'exercent sur l'orientation future de leur gestion et les tendances d'évolution qui en résultent. L'enquête de deuxième phase montre que la continuation des efforts à leur niveau actuel constitue un scénario tout à fait plausible, et non pas pessimiste. Un scénario vraiment pessimiste serait celui, évoqué par un certain nombre d'acteurs, d'un tassement de l'effort par rapport à son niveau actuel. L'enquête permet aussi de cerner, même si c'est seulement de manière qualitative, les progrès possibles dans l'action pour les zones humides, compte tenu des positions des acteurs.

A partir de là, on peut proposer deux scénarios d'évolution des zones humides françaises. Il ne s'agit pas de "scénarios contrastés", dont l'un reprendrait simplement les craintes des acteurs et l'autre leurs espoirs. Comme il est souvent de coutume dans l'élaboration des politiques publiques, le premier servirait de repoussoir, et le second de vision mobilisatrice des énergies positives des acteurs. Il s'agit au contraire de scénarios particulièrement plausibles, puisqu'ils reposent à la fois sur le travail de synthèse des situations locales, et sur les positions des acteurs, et les marges de manoeuvre effectives pour l'action.

### *Un scénario tendanciel*

Le premier est fondé sur la prolongation des tendances mises en évidence par les deux phases de l'étude.

Les opérations concertées et partenariales de protection et de mise en gestion continuent à se développer au rythme actuel (et envisagé dans les perspectives par zones de la première phase). Il n'y a pas véritablement de relâchement - l'action continue, comme aujourd'hui, de mobiliser beaucoup les opérateurs. Mais il ne se produit pas de changement d'échelle ou

d'ambition, à la fois à cause du contexte moins favorables aux priorités environnementales, et de la difficulté à mettre en place une action interministérielle beaucoup plus efficace qu'aujourd'hui.

Les résultats de l'étude montrent la grande plausibilité d'une telle perspective. Ils indiquent aussi qu'elle se traduirait par une continuation de la tendance à la régression (en surface et en qualité) des zones humides constatée sur les 30 et les 10 dernières années. Parmi les 36 zones (sur 74) dont l'étude de première phase concluait que leurs perspectives étaient incertaines, il est hautement probable qu'une bonne partie d'entre elles verraient leur dégradation se poursuivre. Par rapport à l'évolution des dernières décennies, cette dégradation serait peut-être un peu ralentie. La conservation et la gestion sur les zones humides qui bénéficient de mesures fortes de protection - pour fixer les idées, à terme au maximum 10 à 15 % sur le total des superficies qui posent des enjeux écologiques importants - serait sans doute améliorée.

En résumé : une capacité accrue à régler des problèmes de zones humides locaux, à relativement petite échelle, là où les acteurs sont fortement motivés. Une poursuite de la régression tendancielle du patrimoine de zones humides pris dans son ensemble.

#### *Un scénario volontariste*

Un second scénario plausible résulterait de la persistance d'un contexte favorable à la prise en compte sur le terrain des problèmes d'environnement, couplé avec la mise en oeuvre active d'un programme d'action plus ambitieux que celui envisagé au moment de l'évaluation.

Un tel scénario permettrait de multiplier les zones efficacement prises en charges, et surtout de protéger/gérer des zones humides plus vastes (par exemples, zones de prairies humides, ou vallées alluviales). Il serait également plus opérant pour la préservation des zones humides interstitielles. Il permettrait aussi d'orienter un certain nombre d'arbitrages (pas tous) sur de grands ensembles de zones humides dans un sens plus favorables à leur ménagement.

Dans ce contexte, on peut attendre que la régression/dégradation des zones humides se ralentisse sensiblement d'ici quelques années. Ce scénario peut conduire à stabiliser l'état non seulement d'un certain nombre de zones humides locales (comme dans le précédent), mais aussi de certaines grandes zones dont on a vu dans la phase 1 que l'avenir était incertain.

Il faut souligner que ces perspectives ne sont possibles que moyennant la mise en place d'une politique et d'initiatives qui apparaissent aujourd'hui faisables, mais très ambitieuses.

*La stabilisation, l'amélioration de l'état écologique des zones humides françaises : utopie ou objectif de long terme?*

Pour ce qui concerne la synthèse de l'évaluation, il devrait suffire de constater qu'aucun de ces deux scénarios ne permet d'envisager une stabilisation nette des surfaces et de la qualité écologique des zones humides dans les années prochaines. Celle-ci nécessiterait en effet :

- l'existence de politiques très significatives en surfaces de restauration/renaturation (sauf à bloquer tout aménagement),
- une prise en compte de la conservation des systèmes écologiques humides dès l'amont dans les grandes options des politiques de développement (notamment la politique agricole, la politique portuaire et fluviale, les politiques d'urbanisme, de gestion de la ressource en eau).

Aucune de ces deux conditions ne peut, si l'on en croit les résultats des deux enquêtes (auprès des experts en 1ère phase, des opérateurs en 2ème) être réalisée directement en partant de l'état actuel des politiques publiques ayant trait aux zones humides. Il n'existe pas non plus de consensus des acteurs sur l'intérêt, ou la nécessité, de maintenir le niveau actuel de qualité et de fonctionnement des écosystèmes humides français.

Une telle appréciation des perspectives a pu paraître sombre à certains acteurs de la politique des zones humides. Fallait-il lui préférer la proclamation d'objectifs illusoires - comme la stabilisation des surfaces de zones humides dès 1994 - devant des acteurs en partie réti

cents? Il nous semble préférable d'adopter une position plus réaliste. La stabilisation des superficies et de la qualité des zones humides à l'échelle nationale est sans doute le seul objectif significatif et réaliste à long terme (notamment dans l'optique du développement durable); en effet, la seule alternative serait que les politiques publiques se contentent de régler la vitesse de disparition des zones humides jusqu'à ce que ne persistent que les espaces très fortement protégés (ordre de grandeur : 10 à 15% des superficies actuelles de zones humides). Mais pour passer de la situation actuelle aux conditions initiales nécessaires à une stabilisation à terme, il faut passer par une étape intermédiaire qui constitue déjà en elle-même un objectif ambitieux. Le scénario volontariste exposé plus haut, et les propositions d'action qui le conditionnent, peuvent être une telle étape, et constituer à ce titre un objectif à la fois réaliste et motivant pour les années à venir.

### **Epilogue : le plan national d'action zones humides**

A la suite des résultats de l'évaluation, le ministère de l'environnement a proposé au gouvernement d'accroître les efforts en faveur des zones humides. Le gouvernement a lancé en 1995 un « Plan National d'Action Zones Humides ». Il comporte 24 mesures, qui visent quatre grands objectifs :

- « Inventorier les zones humides et renforcer les outils de suivi et d'évaluation » (avec notamment la création d'un « Observatoire des Zones Humides », et le lancement d'un « Programme National de Recherche sur les Zones Humides »),
- « assurer la cohérence des politiques publiques », et donc éliminer ou réduire un certain nombre de contradictions entre elles (par exemple, en supprimant certaines subventions qui « aident à la destruction des zones humides », ou en toilettant certains articles du code rural défavorables à la gestion durable des zones humides),

- « engager la reconquête des zones humides », ou du moins, renforcer certaines mesures de protection spécifiques aux zones humides, et lancer quelques opérations pilotes de restauration de zones humides,
- « lancer un programme d'information et de sensibilisation » (avec la publication d'un guide juridique et technique, une campagne de communication, des actions d'information et de formation pour les agents des différents ministères concernés).

Peut-être ce plan constitue-t-il pour certains de ceux qui estiment qu'il n'existait pas de politique des zones humides, le point de départ de cette politique. Pour nous, il se situe au contraire dans la continuité des efforts déjà effectués depuis le début des années 1980. Il en renforce certains acquis, en prolonge d'autres par des actions nouvelles. La nouveauté relative que représente l'affichage d'un plan d'ensemble pour les zones humides ne constitue pas une rupture par rapport à la politique antérieure, mais simplement une étape de plus dans l'émergence très progressive d'une éventuelle prise en charge commune, à terme, de la durabilité des zones humides françaises.

Aujourd'hui (1998), quatre ans se sont écoulés depuis que l'Instance d'Evaluation a rendu ses conclusions, trois ans depuis le lancement du Plan d'Action. Bientôt le moment sera venu de réaliser un nouveau pointage sur l'évolution des zones humides de la liste de référence. Les informations partielles que nous donne aujourd'hui le suivi d'un certain nombre de cas ne contredisent pas, à ce jour, les perspectives que nous avons dégagées en 1994.

## ***V.2 Evaluation des politiques publiques environnementales, évaluation environnementale des politiques publiques***

Même si nous n'avons effectué ici qu'un bref survol de l'évaluation des politiques publiques en matière de zones humides, le lecteur n'aura pas manqué d'y repérer des traits communs avec l'étude de cas sur l'ours des Pyrénées. Les uns concernent le bilan et les perspecti

ves de l'action en faveur de l'environnement : on reviendra au chapitre prochain sur les constats qui s'en dégagent sur l'évolution du contexte stratégique de la gestion environnementale. D'autres points communs sont d'ordre théorique et méthodologique. Pour conclure ce chapitre sur les applications de l'analyse stratégique de la gestion environnementale à l'évaluation des politiques publiques nous en analyserons trois :

- l'articulation entre d'un côté le bilan d'une politique au regard de ses résultats et de l'autre son évaluation « pluraliste » par les acteurs concernés,
- le traitement du problème des objectifs environnementaux dans l'évaluation de l'action des pouvoirs publics,
- le lien nécessaire entre évaluation des politiques publiques environnementales, et évaluation environnementale des politiques publiques sectorielles.

### **Faut-il choisir entre évaluation environnementale et évaluation pluraliste?**

Comme dans le cas de l'ours, on constate ici un profond décalage entre deux perspectives d'évaluation. D'un côté, le travail systématique d'un large réseau d'experts, s'appuyant sur les connaissances existantes, conclut sur un pronostic de poursuite de régression tendancielle des Zones Humides. De l'autre, l'interrogation des acteurs, leur dialogue entre eux, produit un pronostic optimiste de stabilisation. Nous avons déjà analysé le décalage entre approche des experts et approche par le dialogue des acteurs pour ce qui concerne la gestion environnementale locale, territoriale. Les mêmes questions, les mêmes enjeux, divisent les « écoles » méthodologiques de la sphère de l'évaluation des politiques publiques. Chacune des deux perspectives y compte ses partisans, et ses détracteurs.

D'un côté, l'évaluation des politiques publiques est très marquée par des approches centrées sur l'atteinte des objectifs. Quels étaient les objectifs assignés à la politique à évaluer? Quelles ont été les moyens mis en oeuvre? Comment mesurer les impacts de la politique? Dans quelle mesure correspondent-ils aux objectifs annoncés? Les méthodes fondées sur cette



perspective mettent l'accent sur le problème de l'analyse des effets des politiques, de leur mesure. Elles sont souvent très techniques, conduites par des experts. Elles tirent leur légitimité de la rigueur des méthodes, du débat critique qui confirme ou infirme la mesure des résultats atteints. Leurs limites tiennent essentiellement à leur rigidité, à la difficulté de traduire la réalité mouvante et complexe de l'action publique en chiffres et en mesures.

De l'autre côté, de nombreux auteurs, surtout à partir de la fin des années 1970 ont réagi à ces méthodes qu'ils considéraient comme trop technocratiques. Comme alternative, ils proposent diverses méthodes d'évaluation qualifiées de « pluralistes », centrées sur le diagnostic porté sur les politiques par les acteurs eux-mêmes<sup>52</sup>. Elles mobilisent largement, pour cela, des méthodes qualitatives, d'une part sous forme d'enquêtes par entretiens approfondis avec les acteurs, d'autre part sous forme de procédures et de règles de débat entre les acteurs pour déboucher sur une évaluation commune de la politique concernée.

La similitude avec les positions des tenants des approches multi-acteurs dans la gestion des conflits environnementaux locaux est frappante. Lorsqu'un auteur comme Monnier raconte pour un public français l'évolution des idées en matière d'évaluation, la nécessité de rupture avec la technocratie des années 1960 et 1970, la perspective d'une approche souple où le dernier mot de l'évaluation revienne à la table-ronde des acteurs, il retrouve pratiquement les mêmes mots, les mêmes sympathies et antipathies, le même sentiment qu'il faut un changement profond dans les modes de débat et de décision publics, qui précèdent dans les écrits des promoteurs de la gestion patrimoniale à la même époque.

Notre propre position dans les deux débats est analogue. C'est celle qui inspire l'analyse stratégique de la gestion environnementale, et donc les choix de méthode que nous avons faits pour l'évaluation des politiques publiques en matière de zones humides. Pour nous, le plura

---

<sup>52</sup> ( Sur ce thème, voir en particulier : M.Q. Patton, 1986; Monnier, 1992)

lisme des débats, l'écoute approfondie des positions des acteurs, sont des composantes fondamentales de toute évaluation : eux seuls permettent de jauger la communauté d'action sur laquelle repose toute politique publique. Mais s'ils doivent conduire à négliger, ou même à occulter, l'analyse et la mesure des résultats des politiques, alors ils remplacent un mal par un autre. D'une politique sans opérateurs et sans partenaires, on passe à une politique sans but ni repère.

Nous voudrions cependant nuancer et préciser cette position. Le plus percutant des auteurs qui ont lancé l'évaluation pluraliste est sans doute Scriven, qui a proposé une approche « d'évaluation libérée des objectifs » (*goal free evaluation*). Pour lui, la question n'est pas de savoir si une politique a bien atteint les objectifs initiaux qu'elles s'assignait, mais de savoir si nous (la population, les groupes d'intérêts, les élus et l'administration) sommes satisfaits de ses effets tels qu'ils sont aujourd'hui. C'est là un point de vue provocant, mais réaliste sur le plan politique, et éclairant pour le diagnostic de toute politique publique. Nous sommes prêts à concéder que si l'enjeu de l'évaluation se résume à comprendre et juger, du point de vue des acteurs de la décision, une politique donnée, cette manière de poser le problème est excellente. Mais ses limites découlent des deux conditions que nous venons d'exprimer.

Si l'approche « libérée des objectifs » convient de manière ponctuelle pour évaluer telle ou telle politique donnée, elle pose problème du point de vue plus large de l'action publique dans son ensemble. En effet, si chaque politique est jugée positive, mais sur des critères qui ne correspondent pas aux objectifs affichés, la lisibilité des débats publics en sera nécessairement et profondément affectée. Qu'en serait-il d'un parlement qui voterait des budgets où la ligne éducation serait argumentée sur ses effets en matière d'emploi induit, la ligne culture sur ses effets en matière de commerce extérieur, où la politique industrielle serait appréciée pour les passages qu'elle permet entre le secteur privé et le secteur public? Une telle situation poserait rapidement des problèmes majeurs pour l'exercice de la démocratie représentative :

quel contrôle, quels choix pourraient alors exercer les électeurs? Elle affecterait aussi la coordination entre les politiques et la conduite des affaires publiques, bref, la gouvernabilité. On pourrait facilement ici nous taxer de naïveté, tant est flagrant le rôle majeur que jouent dans tous les choix de politiques publiques des considérations sans rapport direct avec les objectifs affichés. Mais entre accepter cette réalité, et retirer aux objectifs affichés d'une politique leur rôle central dans sa conduite et son évaluation, il y a un pas que nous refusons de franchir. Pour nous, l'évaluation est précisément le moyen de recentrer le débat sur la poursuite des objectifs d'une politique, tout en étant ouvert aux intérêts et attentes pluriels des réseaux d'acteurs concernés par sa mise en oeuvre, et de gérer ainsi l'équilibre dynamique entre ces deux dimensions de l'action publique. On retrouve ici la tension dynamique entre pluralité des préoccupations communes, et pluralisme des acteurs, dont nous avons souligné l'importance en présentant le cadre d'analyse de l'ASGE.

Pour nous, il serait aussi absurde d'évaluer une politique d'environnement sans référence claire à l'état des systèmes écologiques, que d'évaluer une politique d'éducation sans référence aux connaissances acquises ou non par les élèves, une politique de santé en s'affranchissant de tout critère de résultat exprimé en termes d'état de santé de la population, ou une politique de transport sans évoquer les performances concrètes des systèmes de transport.

Les approches « pluralistes » d'évaluation, si elles s'appuient trop exclusivement sur les points de vue des acteurs, sont susceptibles de tomber dans un autre travers. Quelle que soit la méthode suivie, elle passe en général par l'organisation d'un forum de discussion. Toutes les parties prenantes de la politique y sont représentées, aussi bien du côté des opérateurs qui la mettent en oeuvre que des groupes sociaux concernés. En pratique, le choix des groupes à représenter, des organismes et personnes qui les représenteront, tend à se dérouler de sorte

que le forum de l'évaluation pluraliste soit largement dominé par les acteurs qui sont déjà associés à la conduite de la politique.

Or pour nous, l'un des buts centraux de l'évaluation est d'aider tout tiers qui s'estime intéressé à juger par lui-même de la manière dont les politiques sont conduites en matière d'environnement, et de leur résultat. Si la méthode choisie met l'évaluation entre les mains de la communauté formée au cours des années entre les partenaires de la politique, elle court un risque majeur d'être utilisée pour épaissir le voile par lequel ces derniers se protègent du regard menaçant (à leurs yeux) des responsables de l'action publique en général, et du citoyen.

Là encore, que l'on ne nous fasse pas de faux procès en naïveté. Le moindre problème d'action public est complexe à comprendre; l'appréciation de ses résultats, la perception claire des contraintes surmontées, exigent beaucoup d'information et de réflexion. Que les acteurs concernés par une politique forment un cercle qui se protège et se ferme en partie est une condition nécessaire pour qu'ils forment une communauté d'action, et donc pour que l'action publique puisse se dérouler. La transparence qui nous paraît indispensable n'est pas celle des évaluations à l'emporte pièce qui entendent régler son compte, en trois chiffres, à une politique. S'ils refusent - à bon droit - une telle intrusion, les partenaires d'une politique doivent en contrepartie se prêter à des méthodes et procédures d'évaluation qui permettent aux tiers de se former leur propre avis. Le refuser, ce serait admettre comme principe que le réseau d'acteurs associé à chaque politique est fondé à s'enkyster pour une résistance sans limite à l'examen externe, que le gouvernant et le citoyen doivent se contenter pour juger une politique publique de l'avis de ses opérateurs et de ses bénéficiaires actuels. On retrouve ici des enjeux de gouvernabilité, de responsabilité vis-à-vis du citoyen analogues à ceux que nous avons déjà évoqués plus haut au sujet de « l'évaluation affranchie des objectifs ». Les deux enjeux sont d'ailleurs liés. Pour nous, l'évaluation repose sur un débat entre les acteurs

de la politique d'une part, entre eux et leurs mandants d'autre part, sur les objectifs, les moyens et les résultats de cette politique.

Il ne s'agit pas simplement de conclure que le débat entre les acteurs d'un côté, les études techniques sur les résultats de la politique de l'autre, doivent être conduits en parallèle. Il faut en même temps prendre en compte leur étroite interdépendance. Nous illustrerons cet aller-retour tout en nous tournant maintenant vers un autre thème : le problème des objectifs au regard desquels la politique en matière de zones humides doit être évaluée.

### **Le traitement des objectifs environnementaux dans l'évaluation de l'actions des pouvoirs publics**

Pour la mesure des résultats d'une politique, la question de ses objectifs est centrale. Pour le débat entre les acteurs, leur discussion fait partie intégrante de toute réflexion sur la pertinence d'une politique, les jugements sur son succès, ses orientations pour l'avenir. Entre ces deux dimensions, doit s'établir un jeu d'aller-retour dans la discussion des objectifs : la mesure des effets doit nourrir le débat sur les objectifs, et le débat sur les objectifs éclairer la recherche des effets.

#### *Dépasser une approche trop littérale des objectifs*

Pour cela, il faut d'emblée renoncer à l'approche qui consiste à s'en tenir aux objectifs initialement et explicitement assignés aux différentes politiques. Même si elle s'appuie sur le principe apparemment solide que celles-ci n'ont de comptes à rendre que sur la lettre de ce qui leur est demandé, cette position apparaît à la fois trop restrictive et peu conforme à la réalité de l'action publique.

Elle est trop restrictive car la démarche d'évaluation n'a de sens que si elle s'inscrit dans une dynamique d'évolution au fil des années de la politique publique. En matière de zones humides, l'évolution des objectifs vers plus de cohérence et de clarté, le cas échéant vers plus

d'ambition, en est une composante centrale. Evaluer la performance des politiques exclusivement par rapport à des objectifs du passé, c'est nuire à la partie de l'évaluation la plus précieuse du point de vue de l'action : celle qui consiste à émettre des propositions pour que les politiques demain s'adaptent aux objectifs tels qu'ils évoluent et se renforcent aujourd'hui.

Pour aller dans ce sens, il importe toutefois de lever une hypothèque : la crainte, de la part des agents d'une politique, que celle-ci soit jugée a posteriori au regard d'objectifs qui ne lui étaient pas réellement assignés. Pour cela, il importe de prendre des précautions. Ainsi, on a distingué dans la recherche des effets des politiques sectorielles sur les zones humides, ceux de la période 1960-1980 - au cours de laquelle n'étaient pas affichés d'objectifs environnementaux clairs en la matière - et la période 1980-1990 où les opérateurs de toutes les politiques sectorielles étaient informés des responsabilités communes sur l'état des milieux naturels (dont les zones humides) définies par la loi de 1976, et par un travail approfondi de réflexion et d'information technique de la part notamment des services du Ministère de l'Environnement.

Une conception trop restrictive des objectifs à prendre en compte serait également peu conforme à la réalité de l'action publique. Il est fort rare que des objectifs très précis soient assignés a priori aux responsables de la mise en oeuvre d'une politique publique. C'est précisément l'une de leurs tâches d'élaborer, à partir d'une mission formulée en termes assez généraux, leur propre définition des objectifs opérationnels qui doivent correspondre à sa réalisation. Pour nous, la capacité (passée, actuelle et future) des différents acteurs publics à formuler de tels objectifs opérationnels pour exercer pleinement leur co-responsabilité est précisément l'un des enjeux majeurs de l'évaluation.

Enfin, opter pour une conception restrictive des objectifs, c'est s'aventurer dans un imbroglio méthodologique très complexe, dans un contexte de controverse sur l'attribution des

responsabilités sur le passé. Ni l'évaluation, ni les acteurs des politiques n'ont grand chose à y gagner.

### *Des objectifs à décliner sur quatre plans*

Le cadre de l'analyse stratégique de la gestion environnementale conduit à proposer une autre approche des objectifs, que nous avons utilisée dans le cadre de l'évaluation zones humides. En assignant aux acteurs des politiques publiques en matière de zones humides des objectifs très généraux, le législateur ouvre un champ d'objectifs opérationnels virtuels. Ce sont eux qui doivent servir de référence à l'évaluation. Pour les cerner, il faut combiner quatre approches.

- \* La première se joue largement sur le plan de l'expertise scientifique et technique. Elle consiste à analyser quels types d'objectifs opérationnels sont ou non susceptibles de conduire à une bonne gestion écologique. A titre d'exemple, si une population animale restreinte est menacée par des prélèvements croissants, une politique ayant cette population pour cible serait a priori disqualifiée par l'absence d'objectifs explicites de régulation du prélèvement à un niveau donné, compatible avec la dynamique de cette population. Ici, ce sont les exigences propres de l'objet qui dictent à toute politique possible un certain nombre d'exigences.
- \* La seconde s'attache au débat entre les acteurs des politiques. Elle procède en partant des objectifs affichés par les uns et les autres. Même s'il n'y a pas entre eux d'accord complet, enquêtes et débats permettent le plus souvent de cerner un champ d'objectifs envisageables.
- \* La troisième est plus formelle, elle part des objectifs inscrits dans les différents textes qui fondent les politiques. On a vu que cette démarche ne pouvait suffire; pour autant, elle reste indispensable. Si les objectifs que nous avons qualifiés de virtuels peuvent aller, par leur cohérence et leur ambition, au-delà des objectifs formels actuels, ils ne peuvent pas

s'inscrire en contradiction avec eux - sauf si l'évaluation conclut que certains objectifs explicites actuels ne conviennent pas, et propose de les modifier ou de les supprimer.

- \* Enfin une quatrième approche est en général indispensable pour compléter un débat sur les objectifs qui reste trop souvent lacunaire. Elle repose sur l'idée que la conduite effective d'une politique, indépendamment des objectifs affichés, revient à l'affirmation virtuelle d'objectifs de fait. Par exemple, proposer un programme d'action qui comporte le remblaiement d'une zone humide revient à poser que la conservation de cette zone ne fait pas partie des objectifs de l'action.

Ce dernier principe est la transposition au débat sur les objectifs du concept de gestion effective. Il s'est avéré fondamental pour la conduite de l'évaluation zones humides. Dans ce cas - comme dans bien d'autres - il est clair que les partenaires ne s'accordent pas sur les objectifs à poursuivre - qu'il s'agisse de l'interprétation des objectifs passés et actuels, ou des propositions d'objectifs pour le futur. En particulier, certains opérateurs des politiques sectorielles refusent d'envisager des objectifs clairement définis à la politique des zones humides. Cette position pourrait paralyser l'évaluation. C'est là que l'analyse des objectifs inscrits de fait dans la conduite réelle des actions publiques, en permettant de contourner le blocus de certains acteurs sur l'affichage de niveaux d'objectifs explicites constitue un levier nécessaire pour préserver l'ouverture du débat. Elle permet d'identifier clairement les effets des politiques, pour les mettre en regard des objectifs défendus par ceux des acteurs qui sont prêts à discuter en termes de gérance (et donc, d'objectifs).

Une fois ces principes posés, on peut développer de manière un peu plus concrète l'exemple de l'évaluation zones humides.

En ce qui concerne des objectifs généraux, ils sont clairs dans leurs grandes lignes :

- préserver la faune et la flore (loi de 76, directive oiseaux),



- préserver les habitats et les milieux naturels (loi de 76, directive oiseau et directive habitats),
- préserver la qualité des milieux physiques et les fonctionnements écologiques (loi sur l'eau de 64 et de 92, loi sur les installations classées, loi de 76),
- préserver les paysages (loi de 30 sur les sites, loi de 76, loi paysage).

Le débat d'interprétation devient plus ouvert lorsque l'on rentre dans les détails techniques de la définition des objectifs. En effet, les effets des politiques publiques mènent souvent à favoriser tel ou tel aspect de la faune, des habitats, du fonctionnement écologique, des paysages, au détriment de tel ou tel autre. L'avifaune exceptionnelle de tel barrage-réservoir vaut-elle mieux que les milieux plus naturels, mais moins riches en espèces, qu'il a remplacés ou perturbés? Dans une zone humide méditerranéenne dont la protection vient d'être acquise, faut-il, par une gestion hydraulique nouvelle, favoriser l'apparition de milieux humides dulçaquicoles devenus très rares dans la région, ou bien conserver les milieux saumâtres présents aujourd'hui? Ce type de problème est apparu régulièrement au cours de l'évaluation. Mais il n'y occupe pas une place très importante. Pour qu'il se pose, il faut déjà que l'essentiel soit assuré - avoir à choisir entre deux « biens » écologiques (telle espèce, ou telle autre), et non pas entre le maintien d'une zone humide ou la dégradation profonde de son état. Or c'est ce processus de dégradation globale qui domine encore l'évolution des zones humides.

Dans l'état actuel du problème, et sans doute pour nombre d'années encore, la question principale pour l'évaluation est en fait celle du niveau des objectifs visés. Sur ce point, il semble que ni les textes, ni la pratique des politiques ne soient explicites, que ce soit en matière d'espèces, d'habitats, de fonctionnements écologiques ou de paysages. On ne retrouve pas, pour ce qui concerne les zones humides, de réflexion analogue à celle qui préside à la définition des objectifs de qualité de l'eau. Pour pouvoir néanmoins fonder une évaluation, il faut donc recourir à la notion proposée plus haut d'objectifs virtuels.

Sur un plan logique, on peut considérer que l'idée de pérenniser certains milieux humides s'impose. Penser le contraire, on l'a déjà évoqué, ce serait accepter l'idée que les zones humides peuvent disparaître dans leur ensemble à terme, et que les politiques de protection n'ont pour but que de ralentir cette évolution - par exemple, pour la rendre plus acceptable par une partie du public. Il ne nous paraît pas que l'évaluation doive se placer dans cette perspective. On peut donc poser que les politiques en matière de zones humides doivent se fixer des objectifs de stabilisation durable dans l'évolution de leurs caractéristiques environnementales (espèces, habitats, fonctionnements écologiques, paysages).

Cette stabilisation peut être envisagée d'un point de vue statique. Il s'agirait alors de maintenir en l'état un certain nombre de zones. Cela pose deux problèmes principaux. Les processus naturels, souvent amplifiés par des facteurs anthropogènes, demandent alors à être contrecarrés par des efforts souvent considérables. Cela induit une grande rigidité dans l'aménagement en rendant "intouchables" certains espaces.

La stabilisation peut aussi être conçue d'un point de vue dynamique, en considérant que la création par l'homme, ou l'apparition naturelle de certains milieux peut compenser la perte d'autres milieux similaires. L'idée est alors de stabiliser l'évolution des qualités environnementales des zones humides en termes nets. C'est l'idée du « *no net loss* », qui constitue une référence importante dans le plan d'action zones humides américain de 1989.

Dans tous les cas, il faut s'interroger sur le niveau auquel on vise la stabilisation de l'état environnemental. C'est sans doute là un point crucial des politiques de zones humides, et donc de l'évaluation. On l'a vu, ni la loi, ni les acteurs des politiques françaises ne prennent aujourd'hui position de manière claire sur ce point. Il faut donc ici poser des repères virtuels en indiquant les différentes approches possibles pour structurer la discussion sur ce niveau d'objectif.

On peut commencer par envisager l'hypothèse d'une politique des zones humides qui ne se fixe pas de niveau d'objectif. Dans ce cas, l'évaluation fournit ce repère en montrant le ni

veau de résultat vers lequel conduisent les politiques actuelles. On peut alors soumettre au débat d'évaluation l'objectif de fait que révèle la conduite de la politique. Pour les zones humides, le niveau de stabilisation visé sera : "ce qu'il reste après la somme des altérations décidées dans les règles". A noter qu'il n'est pas sûr que ce principe comporte une garantie de stabilisation à quelque niveau que ce soit. Il semble en tout cas occuper une place centrale dans le dispositif français actuel de gestion des zones humides. Selon les résultats de l'évaluation, il conduirait à stabiliser à long terme les superficies et les qualités écologiques des zones humides à 10 ou 15% de leurs niveaux actuels en moyenne (ce n'est, bien sûr, qu'un ordre de grandeur).

Une autre manière d'envisager la question est utilisée dans de nombreuses politiques d'environnement. Il s'agit de fixer l'état actuel - ou celui d'une année récente - comme objectif de stabilisation. Le principe de stopper la dégradation à celle déjà observée aujourd'hui exerce une forte attraction sur la négociation. On a pu le constater dans les conventions récentes sur la lutte contre les précipitations acides en Europe, ou dans celles sur l'émission de gaz à effet de serre. En matière de zones humides, cela correspond au principe de "*no net loss*" - c'est-à-dire, pas de pertes nettes; pour cela, les altérations de certaines zones doivent être compensées par des restaurations équivalentes dans d'autres zones. Nous voulons insister ici sur le fait qu'avancer le niveau de qualité actuel comme repère dans la négociation ne revient nullement, comme l'écrit pourtant le CSE, à « tenir pour un projet indiscutable l'arrêt de la dégradation des zones humides » (CIME, 1994). Si l'on nous autorise une comparaison, l'évolution du taux de chômage par rapport à son niveau actuel est indéniablement un repère dans le débat public sur ce thème. Elle ne s'impose pas pour autant aux acteurs comme un objectif indiscutable. Certains visent le plein emploi. D'autres, comme un récent premier ministre, « un ralentissement de l'aggravation du chômage » - ce qui ne revient pas à une stabilisation au

niveau actuel. Mais cette dernière n'en continue pas moins à jouer un rôle de pivot dans le débat public et les négociations sur ce thème.

Pour ce qui concerne les zones humides, le débat s'inscrit donc entre deux repères : la stabilisation au niveau actuel - prônée lors de l'évaluation par le Ministère de l'Environnement notamment - et le constat de la poursuite de leur dégradation au rythme d'environ 10% de perte par décennie.

Une troisième approche reviendrait à poser des objectifs fixés en deçà de l'état actuel. On en possède de nombreux exemples au niveau local en matière de zones humides, à chaque fois que les acteurs, après négociation, divisent une zone entre une partie à conserver, et une autre appelée à être transformée. Il importe toutefois de souligner que, si cette démarche se reproduit au fil des décennies, les compromis successifs de cette sorte reviennent à renoncer à toute stabilisation durable. En effet, la dynamique par laquelle "la poire de l'environnement est plusieurs fois coupée en deux" mène asymptotiquement vers sa dégradation totale. La fixation d'objectifs de stabilisation en retrait par rapport à l'état actuel n'a donc de sens que si elle est assortie de garanties crédibles de durabilité. Mais lorsque de tels objectifs sont institués de façon très volontaire, alors ils peuvent servir de point d'appui à de fortes évolutions de l'action publique : la loi sur les déchets de 1992, les normes maximales sur les taux de nitrates dans les eaux, en donnent des exemples très parlants.

Une autre approche de la question consiste à ne pas raisonner uniquement en termes d'état écologique mais, de manière plus souple, en combinant des critères :

- de maintien du potentiel écologique,
- de rigueur dans les efforts accomplis pour éviter des dégradations,
- de mise en valeur sociale et de bonne gestion des ressources offertes par l'environnement naturel des zones humides.

Ces trois critères résument d'ailleurs la notion de "*wise use*" inscrite dans la convention de Ramsar.

Les politiques françaises concernant les zones humides ne s'appuient pas sur une conception clairement explicitée des niveaux d'objectifs qu'elles visent. Mais nous pensons avoir montré que même dans ce cas l'on peut faire en sorte d'inscrire la discussion sur les objectifs dans un champ de repères bien cernés. Il structure d'une part l'étude des impacts des politiques, et d'autre part le débat entre les acteurs, pour éviter que ne se crée entre ces deux dimensions de l'évaluation une faille qui permettrait d'un côté aux acteurs un déni des impacts réels des politiques, et de l'autre côté aux experts une déconnexion de leurs travaux par rapport aux enjeux centraux du débat social.

### **L'évaluation de politique publique « centrée sur des enjeux »**

Une fois posés des repères en matière d'objectifs, on peut s'interroger plus clairement sur les effets réels de l'action publique environnementale. On fait alors souvent apparaître que celle-ci ne joue qu'un rôle second dans l'atteinte ou non des objectifs qui lui sont assignés. Pour ce qui concerne les zones humides, on a vu que ce sont principalement des politiques agricoles et d'équipement qui sont déterminantes. De façon analogue, si l'on se penche sur les problèmes de pollution de l'air, ce sont les politiques en matière d'énergie et de transport qui occupent les rôles déterminants. Parler ici du rôle second des politiques environnementales, ce n'est pas assigner aux enjeux environnementaux une place secondaire, mais simplement constater que leur gestion se joue de manière transversale par rapport aux axes principaux de l'action publique.

On peut l'illustrer par une autre préoccupation de politique publique gérée de manière « seconde », et pourtant jugée primordiale : le chômage. Même si leur rôle n'est pas négligeable, les politiques de l'emploi ne jouent qu'un rôle d'appoint ou de correction par rapport aux mécanismes et aux politiques économiques qui sont les déterminants premiers du niveau

d'emploi. Fort logiquement, les considérations d'emploi font leur chemin dans les débats sur les diverses politiques de la sphère économique ayant un impact fort sur l'emploi, du bâtiment aux finances, de l'automobile au droit du travail. Les résultats de l'action gouvernementale en matière d'emploi ne sont pas jugés seulement en partant de l'analyse minutieuse de chaque programme de soutien à l'emploi et de ses effets, mais aussi - et surtout - à partir du constat de l'évolution de la situation nette de l'emploi.

Dans une telle situation, il importe particulièrement de distinguer et de hiérarchiser trois niveaux emboîtés d'organisation de l'action publique.

- \* Le premier est celui des programmes. Chaque programme est un dispositif d'action (humain, juridique, financier,...) mis en place pour contribuer à traiter un certain type de problème. Ainsi, les arrêtés de biotope, les réserves naturelles, les mesures agri-environnementales contractuelles, l'action du conservatoire du littoral, etc., sont autant de programmes qui s'appliquent aux zones humides. Chacun vise un aspect de la problématique des zones humides, et est adapté à certains types de situations.
- \* Le second est le niveau de la politique publique. Il s'agit de la mise en oeuvre concertée et combinée d'un ensemble des programmes, comme on l'a vu, par exemple, pour la politique des zones humides. Au niveau local, dans leurs efforts pour gérer chaque zone, les différents programmes se présentent du point de vue des opérateurs comme autant d'outils complémentaires à mobiliser dans un travail dont l'orientation d'ensemble est déterminé par la politique des zones humides.
- \* Le troisième niveau – celui de la politique publique effective - est celui de la gestion d'ensemble d'un enjeu de politique publique. Il est selon nous le plus fondamental : à la fois le plus déterminant pour l'évolution réelle de tel ou tel problème d'environnement, et le plus pertinent pour juger de l'exercice des responsabilités communes de « gérance » des biens environnementaux.

Pour nous, il n'aurait guère de sens de prétendre évaluer tel ou tel programme en dehors du contexte de la politique dont il est un outil, ni de vouloir évaluer cette dernière sans la replacer dans l'ensemble d'actions publiques dont elle prétend infléchir les effets.

Pour l'évaluation des politiques publiques en matière d'environnement, la démarche première et la plus fondamentale doit donc être de déterminer et d'évaluer l'ensemble des actions publiques qui pèsent sur l'enjeu environnemental concerné. Pour désigner cet exercice, abondamment illustré par le cas des zones humides, nous parlerons ici d'évaluation centrée sur l'enjeu environnemental.

Cette manière de poser le problème se pose en décalage avec la majorité des approches traditionnelles d'évaluation des politiques publiques. Pour elles, il faut partir d'un programme d'action publique, ou bien d'une politique publique, pour déterminer quels en sont les effets. Ensuite seulement, on pourra les juger au regard d'un cadre de référence plus large. Mais procéder ainsi dans un domaine où les programmes n'ont qu'un impact indirect et souvent marginal, c'est s'exposer à ne pouvoir ni conclure sur les effets, ni juger la pertinence des programmes. On peut comparer les politiques environnementales à des « coups de volant » destinés à atténuer les collisions avec l'environnement rendues inévitables par le pilotage des politiques sectorielles. Essayer d'évaluer tel programme d'environnement en partant seulement de ses effets propres, serait aussi vain que de vouloir évaluer un « coup de volant » donné par un automobiliste sans le mettre en rapport avec son action sur l'accélérateur ou sur le frein au même moment, ni avec la trajectoire de la voiture par rapport au sol et aux obstacles du bas-côté.

En revanche, une fois le cadre large clairement posé par une évaluation de l'ensemble de l'action publique centrée sur l'enjeu environnemental auquel on s'intéresse, la recherche des effets de la politique environnementale spécialisée correspondante prend tout son sens. Son

enjeu est de déterminer la contribution de cette politique à l'exercice global des responsabilités publiques de gérance de l'objet environnemental concerné.

Ceci posé, la contribution de chaque programme peut à son tour être mesurée et discutée de façon pertinente. Ce deuxième niveau d'emboîtement mérite d'être discuté ici un peu plus en détail. En matière d'environnement, on observe une multiplication des programmes concourant à des fins en première analyse similaires. D'aucuns s'en émeuvent, et n'y voient que des redondances qui affaibliraient l'action publique. Un examen plus attentif montre selon nous que cette multiplication des programmes trouve sa source et sa justification dans les difficultés de l'application de chacun d'eux, dans les multiples résistances rencontrées localement (que l'on pense au cas de l'ours) et qui conduisent à rechercher des adaptations très fines aux terrains et aux circonstances. Cette multiplication des programmes est plus frappante pour les politiques environnementales que pour les politiques sectorielles car ces dernières, mieux appuyées par la volonté politique, et souvent plus consensuelles, peuvent souvent afficher des plans d'action à plus grande échelle. Mais dès qu'elles se heurtent à de fortes résistances, elles en viennent à leur tour à prendre l'apparence d'une somme d'actions diverses et peu reliées entre elles. C'est ainsi par exemple que le drainage du Marais Poitevin, présenté au début des années 1980 comme un grand programme de développement agricole, s'effectue aujourd'hui, pour moins prêter le flanc aux demandes de protection de cette zone humide, sous la forme d'une multitude d'actions d'apparence plus ou moins isolées.

Dans tous les cas, entre politiques et programmes, le niveau d'analyse le plus pertinent est celui où s'exercent les responsabilités les plus nettes quant à l'issue environnementale. Les montages institutionnels, financiers et juridiques complexes de l'action publique moderne, savants cocktails de programmes locaux, régionaux, nationaux et européens, sont la déclinaison de politiques simples dans leur ensemble, dont les grandes lignes sont relativement stables dans le temps, et qui correspondent aux efforts dans la durée de puissants réseaux



d'opérateurs. Il en va ainsi, pour en rester aux exemples déjà présentés, du drainage du Marais Poitevin comme de la desserte des estives en montagne. C'est seulement une fois ces centres de responsabilités clairement identifiés, les objectifs et les résultats de leur politique clairement analysés, que l'évaluation des programmes devient significative. Quel sens, par exemple, aurait la recherche des effets propres des mesures agri-environnementales dans le cas de l'ours, hors le cadre des stratégies socio-professionnelles clairement finalisées dont elles ne sont que l'un des multiples instruments?

Pour résumer ce plaidoyer en faveur d'une évaluation « centrée sur les enjeux », nous dirons que l'évaluation des politiques publiques environnementales n'a pas de sens en dehors de l'évaluation environnementale des politiques publiques. Mais la pertinence de cette démarche ne se limite pas selon nous à l'environnement. En introduisant plus haut l'exemple du chômage, nous avons voulu indiquer l'importance croissante de préoccupations publiques qui ne peuvent être gérées que de manière transversale par rapport aux principales politiques publiques. Dès que l'on est dans ce cas de figure, l'évaluation centrée sur les enjeux est le préalable nécessaire à toute évaluation centrée sur les politiques, et plus encore, sur les programmes.

Cette évaluation consiste finalement à passer l'ensemble de l'action publique au crible d'une préoccupation donnée, sur laquelle les pouvoirs publics sont investis d'une responsabilité commune. Cette opération, dans le vocabulaire de l'analyse stratégique de la gestion environnementale, est « dissymétrique » dans la mesure où elle met - au moins provisoirement - un point de vue au dessus des autres. Ce n'est pas que le point de vue environnemental, par exemple, doive prévaloir sur les autres, mais qu'il doit être rendu compte clairement de l'exercice des responsabilités de tous sur le plan environnemental. On a vu avec l'exemple des zones humides, que cet exercice ne va pas de soi. Il suppose de surmonter les résistances de ceux qui pensent n'avoir pas intérêt à ce que ces comptes soient rendus. Son enjeu est de

faire prévaloir la transparence quant aux conséquences des choix, sans pour autant préjuger de ce qu'ils devraient être.

Il y a là une dimension stratégique de l'évaluation où l'on retrouve la tension évoquée plus haut entre pluralité des préoccupations, et pluralisme des acteurs. Il s'agit qu'une préoccupation commune donnée ne puisse pas être occultée par d'autres, ou étouffée au nom d'intérêts d'acteurs. Il importe cependant pour nous de ne pas confondre l'évaluation et les stratégies d'action, c'est-à-dire les initiatives concrètes par lesquelles les acteurs s'efforceront de faire prévaloir effectivement tel ou tel choix dans le jeu décisionnel. Certes, rendre lisible le jeu d'un acteur et ses conséquences n'est pas sans portée sur le déroulement ultérieur du jeu. Mais considérer cette élucidation comme un coup parmi d'autres dans le cadre du jeu, c'est retomber dans le relativisme que nous avons critiqué plus haut. C'est parce que le débat sur les préoccupations communes ne se confond pas entièrement avec les stratégies et intérêts des acteurs qu'une démocratie pluraliste peut atteindre des buts d'intérêt commun, par exemple en matière d'environnement. Ce n'est pas une « main invisible » qui nous y conduit, mais les règles ambiguës du jeu qui nous incitent à utiliser les considérations d'intérêt général comme points d'appui pour promouvoir nos intérêts particuliers, qui nous autorise à poursuivre ceux-ci tout en déléguant à d'autres la mission de nous entraver au nom de considérations d'intérêt général.





## CHAPITRE VI

### STRATEGIES D'ACTION ET METHODES DE CONCERTATION

Le diagnostic du problème de l'ours et l'évaluation des politiques en matière de zones humides débouchent tous deux, à partir d'une discussion des objectifs environnementaux, sur une analyse des besoins correspondants de changement. Ces besoins appellent à leur tour des actions de gestion. Nous avons vu qu'elles se déploient sur deux plans profondément différents et également nécessaires : l'intervention stratégique (« dissymétrique ») d'un acteur spécialisé pour faire changer les autres, la concertation entre les acteurs pour une prise en charge commune du changement. Dans ce dernier chapitre, nous traiterons successivement ces deux volets. Pour chacun, nous commencerons par discuter les apports théoriques et méthodologiques de l'ASGE, puis nous présenterons une réflexion sur l'évolution actuelle des enjeux pratiques correspondants.

#### ***VI.1 La préparation stratégique de l'action environnementale***

Toutes les analyses menées au cours des chapitres précédents mettent l'accent sur le rôle central des « acteurs d'environnement ». C'est en ce sens que l'on peut parler d'analyse « stratégique » de la gestion environnementale. Mais quel type d'applications peut-elle proposer pour guider leurs stratégies d'action en situation?

#### **La stratégie : un statut mouvant entre l'analyse et l'action**

Avant d'apporter des éléments de réponse à cette question, nous voulons préciser d'emblée que l'action ne peut guère être conçue comme l'application à la réalité des conclusions d'une réflexion théorique. Elle est avant tout la pratique d'un acteur en situation, par exemple un politique discutant avec des électeurs potentiels, avant une élection, un militant associatif défendant son point de vue dans une réunion, face à des partenaires intéressés, réti

cents ou agressifs, un fonctionnaire essayant de monter un dossier complexe pour répondre aux demandes contradictoires de partenaires locaux. Ces acteurs sont « immergés » dans un contexte d'action qui forme le tissu de leurs journées, qui structure implicitement leur vision du monde, qui exerce sur eux des pressions de tous ordres, et vis-à-vis duquel ils réagissent en bonne partie en se guidant sur des repères subjectifs (sens de la situation, expérience, intuition stratégique, habitudes, imitation, etc.).

Par rapport à cette participation à l'action, la réflexion stratégique se trouve en position seconde. Elle ne fonde pas l'action, elle « l'éclaire ». Derrière cette métaphore familière se cachent d'ailleurs des relations multiples, subtiles, complexes, entre réflexion stratégique et action. Tantôt le discours stratégique est là pour expliquer et justifier l'action déjà choisie, tantôt l'analyse stratégique sert de langage pour aider un groupe à se coordonner dans l'action, tantôt elle est utilisée par un agent pour se rassurer par des mots face à l'angoisse que provoque une situation difficile à vivre... Bien d'autres rapports sont encore possibles.

Dans tous les cas, il importe selon nous de retenir que lorsqu'il s'agit de stratégie, la position de l'acteur - celui qui agit - l'emporte sur celle de l'analyste. La réflexion stratégique au plein sens du terme, c'est celle de l'acteur. Mais l'analyse et la réflexion ne sont pas pour autant au centre de son travail. Pour lui, le statut de la réflexion stratégique est souvent délicat à définir. Quant à l'analyste, les applications stratégiques de son travail consistent simplement à proposer des analyses que l'acteur puisse utiliser, donc déformer, compléter, amputer, ignorer, etc. Autant dire que l'analyste sent les applications stratégiques de son travail lui échapper de mille manières.

Mettre en avant des applications stratégiques, c'est donc poser des repères dans un terrain mouvant.

S'il est relativement nouveau dans le domaine de l'environnement d'accorder une place centrale à la réflexion stratégique, c'est au contraire une tradition acquise dans d'autres do

maines d'étude et d'action, en particulier le domaine militaire ou celui de la gestion stratégique d'entreprise, mais aussi dans l'histoire, les relations internationales, l'étude des jeux, etc. Les problèmes posés par l'application de l'analyse aux stratégies d'action se retrouvent de manière transversale dans de nombreuses disciplines. On y trouve des ressources (personnes, écrits, vocabulaire, figures de pensée, etc.) et des repères très riches sur (et pour) la réflexion stratégique.

L'application d'un cadre de pensée stratégique à l'environnement, la conduite de travaux spécifiques sur, et pour, les stratégies d'action environnementales, restent des domaines encore peu explorés. Il n'est pas question d'entreprendre ici ce travail, qui mériterait déjà à lui seul tout un ouvrage. Nous espérons seulement que les chapitres précédents ont montré au lecteur l'intérêt de ce type de travaux, et leur importance pour le progrès de la gestion environnementale. Nous voudrions seulement ici esquisser quelques pistes pour un tel travail avant de tirer des exemples et des analyses des chapitres précédents quelques réflexions plus générales sur les enjeux des stratégies d'action environnementales et leur évolution.

### **Stratégies et tactiques**

En première analyse, la stratégie est avant tout l'art et la science de « former des projets [en combinant] le temps, les lieux, les moyens, les divers intérêts »<sup>53</sup>. Dans cette optique, la réflexion stratégique est celle qui conduit à orienter et planifier l'action. La notion de stratégie est alors étroitement liée à celle de tactique, qui concerne également le choix et la mise en oeuvre des moyens.

La distinction entre stratégie et tactique peut être comprise de multiples façons. Nous la prendrons simplement ici comme une distinction d'échelle organisationnelle. Un problème tactique se présente toujours comme inclus dans une situation stratégique plus vaste. Par

---

<sup>53</sup> Joly de Maizeroy, cité par J.M.Noyer ( 1990).

exemple, si l'on a choisi comme stratégie d'engager un processus de négociation, la question de savoir comment aborder la première réunion de négociation est une question tactique. Mais toute action un tant soit peu complexe implique de multiples niveaux d'organisations, emboîtés comme des poupées russes. Ce qui paraît stratégique à un niveau est vu comme tactique du niveau supérieur. Pour reprendre l'exemple ci-dessus, on pourrait aussi considérer comme stratégique le choix de l'orientation d'action à adopter lors de la première réunion, et comme tactiques des questions sur le détail de sa mise en oeuvre, par exemple : « quel membre de notre délégation devrait prendre la parole le premier? ». Ce caractère relatif d'une des deux notions par rapport à l'autre, la possibilité d'utiliser la dialectique stratégie/tactique pour caractériser n'importe quel emboîtement entre deux échelles d'organisation de l'action, expliquent la difficulté de donner de ces deux notions une définition précise et d'application générale. Mais leur usage courant et fécond montre qu'il n'y a pas là de réel problème, dès lors que pour une réflexion stratégique donnée, on précise l'échelle d'organisation à laquelle on se réfère.

### **La « grande stratégie » et ses trois pôles indissociables**

Ceci posé, il n'en est pas moins intéressant de rechercher si l'emboîtement des échelles d'organisation comporte ou non un niveau englobant, qui formerait l'enveloppe extérieure du problème d'action : pour reprendre la métaphore utilisée plus haut, la poupée russe la plus grande, qui contient toutes les autres. Si c'est le cas, alors on peut proposer aussi une notion moins relative de ce qui constitue l'échelle stratégique de l'action. Et en effet, si l'on suit l'emboîtement par lequel chaque choix apparaît comme la traduction tactique d'un choix stratégique de niveau supérieur, on finit par buter sur un niveau d'organisation où la stratégie d'action de l'acteur n'est plus vraiment distincte de son identité et de son organisation interne d'une part, des grandes contraintes et opportunités de son environnement d'autre part. C'est le niveau que l'on appelle parfois la « grande stratégie ».



Prenons l'exemple d'une organisation comme Greenpeace. Ses actions de protestation reposent sur de multiples emboîtements de choix, depuis ceux du militant de base (fuir devant la police qui avance, faire le mort dans une tactique de résistance passive, ou contre-attaquer?), jusqu'à ceux des dirigeants (vaut-il mieux cette année une grande campagne sur les baleines, ou sur la pollution radioactive de la mer?). Mais ces derniers choix sont largement contraints par l'identité de l'organisation. C'est vrai d'abord pour le mode d'intervention. Greenpeace est une organisation protestataire; elle peut choisir entre de nombreuses stratégies de protestation, mais il lui serait plus difficile de retenir comme option centrale d'une campagne l'éducation ou la négociation. C'est vrai aussi pour le domaine d'intervention : les grands choix stratégiques de Greenpeace se restreignent à opter entre les quelques grands problèmes d'environnement qui se posent de manière brûlante à un moment donné, et au sujet desquels le public est susceptible de réagir favorablement à une campagne.

Le niveau d'organisation de la « grande stratégie » est donc celui où l'identité de l'organisation, l'identification des principaux défis et opportunités de son environnement organisationnel, et l'orientation de l'action constituent pour l'acteur trois choix - et pour l'observateur, trois faits - intimement liés. Une stratégie, en ce sens, c'est à la fois une identité, la « demande » à laquelle on répond, et un plan d'action. Ce tripôle est d'ailleurs familier dans le domaine de la stratégie d'entreprise, où la rédaction d'un « *mission statement* », texte qui redéfinit l'identité de l'entreprise et sa « mission » vis-à-vis de la société et du système économique est utilisée pour contribuer à établir un plan d'action. On le retrouve aussi dans le domaine militaire. Par exemple, E.Luttwak ( 1987) montre comment les choix militaires de l'empire romain à diverses époques, les mutations de son organisation et de son projet politique interne, et l'évolution des barbares qui constituent son environnement géostratégique, sont intimement liés pour constituer une « grande stratégie ».

D'un domaine à l'autre, les trois pôles ne portent pas le même nom, mais on retrouve une logique d'ensemble analogue. Pour ce qui concerne les stratégies d'action environnementales, que ce soit dans le cas de l'ours, dans celui des zones humides, ou dans la réflexion plus théorique sur l'ASGE, nous avons insisté sur les relations étroites et nécessaires qui lient le besoin de changement lié à un problème d'environnement, sur l'identité des acteurs d'environnement qui se font l'agent de ce changement, et sur les stratégies d'action qu'ils peuvent mettre en oeuvre. Pour simplifier, nous désignerons désormais ces trois pôles par besoin, identité, et stratégie (pour stratégies d'action aux niveaux d'organisation inférieurs à la « grande stratégie »).

Ce lien profond entre identité et stratégie souligne encore le statut particulier de la réflexion stratégique. Sur ce point, nous voudrions introduire trois éléments de réflexion.

### **Cadre de préconisation et relations entre acteurs**

Le premier est directement lié au principe de « contextualisation des préconisations » que nous avons développé au chapitre 4. Sauf à être tout à fait insignifiante, une préconisation portant sur la stratégie ne peut pas être comprise sans que soit précisée la nature de la relation entre son auteur et l'acteur concerné. En effet, parce qu'elle se présente d'emblée comme une influence sur l'action, elle engage son auteur. L'acteur conseillé, les tierces personnes, sont fondés à l'interroger. A quel titre émet-il une préconisation? Dans quel cercle de discussion? Quel est le statut de cette préconisation : est-ce un conseil, une suggestion, une recommandation, un ordre? Quel sera pour le conseiller la sanction du succès ou de l'échec de la mise en oeuvre de sa préconisation? Autrement dit toute préconisation stratégique, parce qu'elle engage l'acteur qui la suit (ou non), et donc également son auteur, s'inscrit dans un contrat entre eux. Sa signification et sa valeur ne peuvent être appréciées qu'en fonction de ce contrat, qu'il soit implicite, ou explicite.

## **De l'analyse stratégique aux préconisations stratégiques : un lien indirect**

Mais le fait d'émettre des recommandations stratégiques n'est qu'une application très particulière de l'analyse stratégique de la gestion environnementale. Les liens entre ces deux types d'exercices méritent maintenant d'être précisés. On aura noté, par exemple, que notre traitement du cas de l'ours ne débouchait sur aucune recommandation d'action. Et pourtant, elle constitue bien pour nous un exemple d'analyse stratégique. Pourquoi? Parce qu'elle structure les questions, et qu'elle traite les informations d'une manière conçue pour être favorable à la réflexion stratégique propre des acteurs d'environnement. Le cadre conceptuel de l'analyse stratégique de la gestion environnementale permet, à travers la complexité des systèmes de gestion, de rendre lisible, par exemple :

- les besoins de changements qui découlent d'un objectif environnemental,
- les jeux d'acteurs au sein desquels se déroulera l'intervention de changement,
- les efforts de blocage du changement, d'opposition aux actions en faveur des objectifs de gestion environnementale,
- les acquis et limites de celles entreprises jusqu'ici,
- les forces et faiblesses liées au positionnement, à un moment donné, des acteurs d'environnement existants.

Tous ces éléments peuvent être analysés, discutés, validés, sans viser à des préconisations. L'analyse produite tient debout par elle-même, indépendamment de toute intention de conseil vis-à-vis d'un acteur d'environnement. Mais si un tel acteur entreprend de définir une stratégie d'action environnementale, ou si un conseiller cherche un cadre de réflexion pour lui en recommander une, ils trouveront dans l'analyse stratégique de la situation des ressources d'information et de réflexion particulièrement adaptées à leurs besoins.

Si nous qualifions le cadre d'analyse que nous proposons de stratégique, ce n'est donc pas parce qu'il produirait systématiquement des recommandations, mais (1) parce qu'il accorde

une attention centrale aux stratégies des acteurs et en particulier à la situation d'action des acteurs d'environnement et (2) parce qu'il possède un potentiel important pour qui voudrait en faire usage aux fins de préconisations stratégiques.

### **La caractérisation des situations de conseil**

Dans la même optique, il faut noter que, parmi les trois pôles de la réflexion stratégique, l'analyse stratégique de la gestion environnementale rentre surtout dans le détail sur le pôle des besoins et opportunités de changements. Cette analyse reste en effet valable quels que soient l'identité et les moyens d'action des acteurs d'environnement. L'analyse se penche aussi sur ces deux derniers aspects, mais de manière moins détaillée. En ce qui les concerne, elle ne va pas (ou guère) plus loin qu'au sujet des autres acteurs du système de gestion effective de l'environnement. Ce n'est pas que l'enjeu soit moins important, ou qu'il y ait moins à analyser du point de vue de la recherche, au contraire. Mais le propre de l'analyse stratégique est de mettre l'accent sur les informations qui précisent les marges de manoeuvres qui existent vis-à-vis d'un objectif environnemental donné. Or lorsque ces marges de manoeuvre concernent l'organisation propre, ou le programme d'action d'un acteur environnemental, leur analyse n'a pas de valeur hors d'une relation de conseil stratégique au sens que nous avons précisé plus haut. Elle n'a donc pas sa place dans l'analyse stratégique en elle-même, mais seulement dans ses applications au conseil stratégique.

Ces applications sont évidemment très dépendantes à la fois du type de contrat qui existe entre l'acteur d'environnement et son conseiller, et des caractéristiques de sa situation stratégique. Pour l'illustrer, nous voudrions proposer ici une analyse sommaire qui joue sur la combinatoire des trois pôles de la réflexion stratégique (identité, besoin, stratégie). On peut imaginer, par exemple, un organisme donné (identité fixée), qui veut répondre à des besoins déterminés, et recherche quel moyens et quel plan d'action pourraient lui permettre de parvenir à ses fins. On peut aussi se trouver dans la situation où les organismes existants ne parve-

nant pas à conduire des actions efficaces, la question se pose de créer un nouvel acteur adapté aux besoins à remplir et aux types d'action qui peuvent le faire. La troisième combinaison, elle aussi très répandue, correspond à celle d'un organisme dont l'identité et les modes d'action sont fixés, et qui recherche quels champs d'action (c'est-à-dire quels objectifs environnementaux) lui permettront de les valoriser au mieux dans une conjoncture donnée. On retrouve d'ailleurs ici sous une forme abstraite les questions concrètes sur lesquelles nous avons achevé la présentation du cas de l'ours : que peuvent faire les acteurs d'environnement existants? y a-t-il place et nécessité pour de nouveaux acteurs d'environnement? les moyens mobilisés de manière inefficace sur l'ours sont-ils susceptibles d'être utiles pour atteindre d'autres objectifs environnementaux dans les vallées?

Tout cela, bien sûr, reste ici très schématique. Nous voulons seulement par là souligner encore le fait que le conseil stratégique n'a de sens qu'en situation, et qu'il passe nécessairement par un travail d'explicitation, de clarification, de construction des situations de réflexion stratégique, travail que nous n'aurons fait qu'effleurer ici.

### **A chaque forum stratégique ses règles**

Bien entendu, il serait tout à fait caricatural d'opposer d'un côté le conseil stratégique, qui se construirait à huis clos entre un acteur et son conseiller, et de l'autre l'analyse stratégique, conduite, diffusée, débattue publiquement. Toute une partie de la stratégie d'un acteur ne peut échapper à l'attention des observateurs, puisqu'elle est inscrite dans son identité, dans ses moyens, dans sa communication interne. La culture stratégique indispensable à chaque acteur se forme et évolue aussi dans ses échanges avec d'autres acteurs ayant des buts et des moyens plus ou moins similaires, et plongés dans des environnements stratégiques comparables. Pour nous, ces réseaux d'échange et de réflexion stratégique sont fondamentaux pour les acteurs concernés.

Mais rares sont les réseaux de discussion entièrement fermés. Dans la plupart des cas, les débats internes d'une profession, d'un réseau d'action - qu'il s'agisse de la profession agricole, ou des associations de protection de la nature - peuvent être observés par les parties adverses. La discussion des intentions stratégiques réelles se mêle donc intimement à des affichages d'intentions destinées à influencer l'adversaire. Le décryptage par la presse des débats internes à chaque parti politique constitue l'exemple même de ce jeu à multiples fonds.

La réflexion sur les stratégies d'action peut donc se situer à tous les échelons entre conseil stratégique - confidentiel et validé par l'action - et analyse stratégique - publique et validée par la compréhension des faits. Chaque forum de réflexion stratégique impose à l'analyste ses règles, ses enjeux, ses marges de manoeuvre, et il n'est pas de réflexion stratégique qui vaille, si elle ne s'inscrit pas de manière pertinente dans un forum stratégique.

Ceci débouche évidemment sur une recommandation à l'attention de qui entreprend une analyse stratégique : identifiez - ou construisez - clairement le forum où elle s'inscrira. Ceci posé, tout devient question de cas particulier. Enfermés que nous sommes ici dans le cadre public et général du présent texte, nous ne pouvons pas accompagner tel ou tel acteur d'environnement dans le traitement stratégique de son problème particulier.

### **Quel espace pour une réflexion stratégique sur un plan général?**

Nous devons nous aussi nous en tenir aux enjeux et aux règles du forum où nous sommes ici engagés : celui d'une réflexion stratégique ouverte, publique, à caractère général. Mais, après avoir tant insisté sur l'importance des spécificités de chaque situation d'action et de conseil, reste-t-il un espace de réflexion stratégique sur un plan général?

La culture stratégique développée dans d'autres domaines (militaire, gestion, etc.) permet de le cerner assez nettement. Si l'on voulait écrire un manuel de stratégie pour l'action environnementale, trois grandes formules seraient possibles.

- \* Un premier type de travail viserait à dégager les structures fondamentales des stratégies environnementales. Il se situerait alors sur un plan très général, au delà de l'infinie diversité des situations stratégiques particulières. Il s'efforcera de clarifier ce qui est en jeu dans les actions environnementales, et les structures fondamentales qui leur sont communes. C'est une clarification de ce type que nous avons visé en proposant le cadre conceptuel de l'analyse stratégique de la gestion environnementale. Le résultat de ce travail n'apporte guère de connaissances sur les situations et les stratégies concrètes où se joue l'environnement, mais fournit des lignes directrices solides, au long desquelles débrouiller l'écheveau souvent très complexe de ces situations.
- \* Un autre type de travail consisterait à l'inverse à s'intéresser au contenu stratégique de multiples cas, pour inventorier leur diversité. Même si les systèmes de gestion environnementales sont très divers, on y retrouve régulièrement des figures stratégiques analogues. Apprendre à les reconnaître, réfléchir aux actions qu'elles appellent, constitue d'ailleurs une part essentielle de la réflexion et de l'apprentissage des agents concernés. Les heures qu'ils passent à se raconter leurs expériences, à dégager les différences et les points communs entre elles, à s'inspirer des précédents vécus ailleurs par leurs collègues pour faire face à leur propre situation, sont le fondement de leur expérience personnelle et de la culture stratégique de leur milieu professionnel. Dans le cas de l'ours, par exemple, nous avons montré nombre de situations typiques et de stratagèmes, où le lecteur familiarisé avec le domaine de l'environnement aura pu reconnaître des éléments de ses propres expériences. Par contre, nous n'avons pas procédé à ce travail de manière systématique, par exemple en essayant de dresser une typologie de situations stratégiques, ou un catalogue de stratagèmes couramment utilisés. Nous n'entreprendrons pas ce travail, qui sortirait du cadre du présent texte.

\* Enfin, un troisième type d'exercice concerne l'analyse du contexte stratégique général de l'action environnementale et son évolution avec le temps. Contrairement au précédent, il n'apporte guère d'aide à tel ou tel acteur pour agir dans son cas particulier. Il entend plutôt l'aider dans son effort pour adapter son organisation, ses moyens et ses principes d'actions au contexte plus large où s'inscrivent les divers problèmes qu'il traite. C'est maintenant à ce type d'exercice que nous allons nous livrer, et sur lequel nous terminerons cette réflexion sur les applications de l'ASGE à la définition de stratégies d'actions pour les acteurs d'environnement.

## **VI.2 L'évolution actuelle du contexte stratégique de l'action environnementale**

Pour cerner l'évolution du contexte stratégique propre au domaine de l'environnement, nous nous appuyerons ici sur les deux cas concrets que nous avons présentés ici : l'ours, et les zones humides.

Les deux cas se situent à des niveaux d'organisation différents. Chacune des zones humides étudiée lors de l'évaluation se présente comme un problème analogue à celui de l'ours. Pour chacune, l'enjeu est de conserver, dans la gestion d'un territoire rural, certaines caractéristiques environnementales. A chaque fois, la difficulté est essentiellement d'obtenir que l'évolution des pratiques agricoles, forestières, des infrastructures, soit conduite de manière à rendre possible la conservation de ces caractéristiques - qu'elles concernent des espèces, des habitats, des paysages, ou le fonctionnement des hydrosystèmes et la qualité de l'eau.

A partir de l'inventaire systématique des succès et des échecs en matière de gestion durable des zones humides, on peut mieux situer le cas de l'ours du Béarn. D'abord, il ressort qu'il n'est nullement un exemple isolé d'échec de la gestion environnementale. Le quart des zones humides d'importance nationale sont prises dans une dynamique comparable de dégradation



de leur état écologique, de conflit entre les acteurs, et de perspectives d'amélioration limitées. Les exemples de territoires où se pratique une gestion multi-acteurs réussie - qui stabilise au moins l'état écologique - ne sont pas plus nombreux que ceux de ces échecs graves: environ un quart. Enfin, une bonne moitié des zones humides étudiées subissent des blocages moins extrêmes que dans le cas de l'ours, et possèdent des perspectives d'avenir plus ouvertes. Mais pour être moins intenses, les enjeux et les dynamiques d'évolution sont fondamentalement de même nature. En d'autres termes, si l'exemple de l'ours du Béarn est particulièrement net, il ne constitue nullement un cas isolé dans le domaine de la conservation de la nature aujourd'hui en France; et les mécanismes qui s'y révèlent de manière aussi frappante sont représentatifs de ceux qui prévalent à des degrés divers dans de très nombreuses situations.

Ajoutons que nous avons aussi recoupé le tableau d'ensemble qui va suivre avec nombre d'autres cas rencontrés dans nos travaux, et qui appuient notre analyse même s'il n'y pas ici la place de les exposer tous. Ceci précisé, nous pouvons esquisser ici un bilan du contexte stratégique en matière d'environnement rural.

### **Une histoire déjà longue d'efforts pour la conservation de l'environnement**

Tout d'abord on retrouve maintenant, dans presque tous les problèmes d'environnement que l'on peut examiner une longue histoire d'efforts pour tenter de les résoudre - même quand ils n'ont donné que des résultats décourageants. Les solutions essayées sont souvent extrêmement diverses, que ce soit sur le plan de l'identité des acteurs d'environnement ou des types d'actions menées :

- stratégies de pression des associations de protection de la nature les plus militantes, avec leurs campagnes de presse et leurs manifestations de protestation,
- stratégies de sensibilisation mises en oeuvre par des associations plus consensuelles, par l'administration, ou par toutes sortes d'organismes parapublics ou publics, depuis les centres permanents d'initiation à l'environnement jusqu'aux parcs naturels régionaux,

- stratégies d'encadrement réglementaire conduites par l'administration, et appliquées sur le terrain, parfois contre vents et marées, par leurs services extérieurs, avec l'encouragement de groupes de pression favorables à l'environnement,
- stratégies de concertation et de délégation des responsabilités environnementales aux acteurs locaux, déjà largement expérimentés depuis la fin des années 1960 avec les Parcs Naturels Régionaux, et de nouveau en plein essor aujourd'hui,
- stratégies d'intégration de l'environnement dans la gestion des différentes filières sectorielles (agricole, équipement, etc.),
- stratégies de concentration des efforts sur des espaces "protégés" (réserves, Parcs, etc.),
- stratégies reposant sur des instruments financiers ou sur la gestion contractuelle, qui ont connu un très grand développement depuis longtemps dans le domaine de la lutte contre les pollutions (avec les agences de bassin), et plus récemment dans celui de la conservation de la nature et de la protection des paysages (avec les mesures agri-environnementales),
- les stratégies d'acquisition foncière d'espaces naturels, qu'elles soient menées par des organismes publics (Conservatoire du Littoral, Conseil Généraux) ou privés (Conservatoires des Sites, fondations liées au monde de la chasse),
- les stratégies politiques, avec la fondation de partis "écologistes" et leurs efforts complexes pour frayer leur chemin d'une manière ou d'une autre dans le système politique,
- etc.

Il faudrait un livre entier ne serait-ce que pour décrire et classer la profusion des tentatives effectuées ces 40 dernières années (et souvent bien avant) en faveur de l'environnement. Mais cette brève énumération suffit ici, comme dans le cas de l'ours, pour montrer que ni les efforts ni l'imagination n'ont manqué. On peut même avoir le sentiment, comme dans le cas de l'ours, que toutes les stratégies ont été essayées.

Et pourtant on lit ou l'on entend régulièrement des discours qui dévalorisent sans ambages les efforts accomplis jusqu'ici, affirmant que l'on s'est trompé de route, pour proposer ensuite telle ou telle solution présentée comme réaliste et efficace, mais en réalité conçue comme totalisante et magique. Pour l'un, "il suffirait de faire appel au marché", pour l'autre "il suffirait de confier la gestion des écosystèmes aux acteurs locaux", pour un troisième "il faudrait simplement revenir à une application sans faille de la réglementation". Tous les exemples, toutes les analyses que nous avons proposées jusqu'ici montrent la méfiance avec laquelle ces "révélations" méritent d'être accueillies. La gestion environnementale n'est plus un domaine suffisamment vierge, ni même suffisamment nouveau, pour que les enthousiasmes et les illusions du débutant y aient encore les vertus de mobilisation et d'exploration qu'elle peuvent apporter dans les débuts. Au demeurant - et le cas de l'ours nous en a fourni un exemple flagrant - le crédit de ces "solutions" assénées avec aplomb doit plus aujourd'hui aux intérêts qu'elles servent qu'aux élans d'imagination qui leur ont jadis donné naissance.

Le bilan de quelques décennies d'action environnementale est suffisamment complexe et mitigé pour ne pas inciter au simplisme.

### **Des acquis partiels**

Il faut tout d'abord prendre acte d'un bon nombre de succès concrets, c'est-à-dire de cas où l'état d'un objet environnemental - une population animale ou végétale, un écosystème, un espace, un milieu physique, etc.- s'est effectivement stabilisé alors qu'il se dégradait, ou bien s'est rétabli.

L'énumération de ces succès serait ici bien trop longue. Nous voudrions seulement insister sur le constat que, selon les lieux, les données biologiques, techniques, socio-économiques, les résultats positifs obtenus l'ont été par des stratégies fondamentalement différentes. Pour l'illustrer, nous donnerons juste quelques exemples dans le domaine de la protection des oiseaux. Des espèces comme la buse, le héron cendré, le cormoran, qui étaient raré

fiés par la chasse et le braconnage, ont retrouvé des niveaux de population bien plus élevés grâce à une politique classique à base de réglementation et d'information. Des espèces comme le faucon pèlerin, qui souffraient de prélèvements clandestins d'oeufs (par des collectionneurs) ou de jeunes (par des fauconniers), ainsi que de l'impact de certains pesticides sur leur reproduction, ont vu leur situation très améliorée par des actions directes de surveillance des aires par des bénévoles, et par l'interdiction des produits phytosanitaires les plus toxiques pour eux. Des espèces comme les busards, qui nichent souvent dans les champs cultivées, ont vu leur situation améliorée par des efforts de coopération entre associations de protection des oiseaux et agriculteurs à l'échelle très locale. Ce sont des mesures contractuelles, destinées à encourager financièrement le maintien de certaines pratiques agricoles favorables, qui bénéficient au râle des genêts, qui niche dans certains prés humides et dont les nichées sont détruites si l'on fauche avant le 15 juillet. Quant au gibier d'eau, ses besoins en lieux d'alimentation et de repos non perturbés par la chasse sont (partiellement) satisfaits ici par des mesures volontaires des chasseurs eux-mêmes, là par une interdiction de la chasse de la part de l'administration, ailleurs encore par les initiatives de propriétaires non chasseurs. Dans d'autre cas, c'est l'intérêt économique de modes de chasse commerciaux qui les conduit à certaines mesures positives pour les milieux. On peut citer encore le programme de protection du Cygne de Bewick, dans le cadre duquel des particuliers parrainent moyennant finances un oiseau identifié par les dessins de son bec, et rendent possible des actions de protection de l'espèce. Si l'on trouve déjà une telle variété de cas et de solutions dans le champ étroit de la protection des oiseaux en Europe de l'Ouest, comment peut-on prendre au sérieux ceux qui prônent un seul type de solution pour les problèmes d'environnement en général? Des succès concrets existent ainsi dans tous les domaines de l'environnement.

D'autres acquis se situent sur le plan de l'évolution des idées et des organisations. Le plus important, sur lequel de grands progrès ont été accomplis depuis 1989, est la progression d'un

certain consensus sur le fait que la bonne gestion de l'environnement constitue bien une responsabilité commune, que ce soit à l'échelle locale, nationale, ou mondiale - consensus que résume la fortune extraordinaire de la formule "développement durable". Ici la place nous manque à nouveau pour énumérer le foisonnement de formes diverses que peuvent prendre ces déclarations de bonne volonté environnementale, ou la liste innombrable des personnes, des organisations, des institutions qui s'y sont essayées. Le lecteur en aura d'ailleurs suffisamment bénéficié ailleurs pour s'en faire une idée.

### **Un domaine "cyclique" de l'action publique**

Comme dans la plupart des domaines de politique publique, les efforts pour la protection de l'environnement s'intensifient et s'étiolent de manière cyclique.

De la création du système des agences de bassin (en 1964) à la loi sur la protection de la nature (en 1976), en passant par la création du Ministère de l'Environnement (en 1972), les thèmes d'environnement ont occupé une place importante dans l'action des pouvoirs publics, mais aussi dans le débat social et politique. Nombreux sont ceux qui ont oublié, par exemple, que dans les années 1970 deux magazines grand public (*La gueule ouverte* et *Le sauvage*) étaient consacrés aux problèmes environnementaux et aux enjeux de l'écologie politique.

De la fin des années 1970 à 1989, l'activité publique en matière d'environnement a régressé progressivement en France. Il est révélateur en particulier que presque aucun texte de loi significatif en environnement n'ait vu le jour de 1977 à la fin des années 1980. La place de l'environnement et de l'écologie dans le débat social étaient décroissantes. L'application des grands textes environnementaux des années 1960 et 1970 était en phase de tassement, après avoir atteint sa vitesse de croisière. L'éclipse de l'action et du débat publics en matière d'environnement fut si forte que de nombreuses personnes sont convaincues de bonne foi que le thème de l'environnement n'a véritablement émergé qu'à l'extrême fin des années 1980. 1989 est en effet le moment d'une forte montée en puissance des thèmes environnementaux au ni

veau mondial. La désignation de la terre comme "homme de l'année" par le magazine Time en est restée le symbole. Après des années d'une inaction plus prononcée que dans d'autres pays, la France va connaître dans les années qui suivent une résurgence spectaculaire du débat et des actions environnementales. Elle touche la sphère politique (municipales de 1989) et celle des médias, qui font à l'environnement une large place. Elle se traduit par une activité législative majeure. La seule année 92 voit naître la loi sur l'eau, la loi sur les déchets. Les initiatives se multiplient aussi bien de la part de l'Etat que des Collectivités locales. On a déjà mentionné plus haut la profusion des plans et chartes (municipaux, départementaux, etc.). Une partie des dispositifs de gestion environnementale hérités des années 1960 et 1970 est renforcée. Il en va ainsi du volet environnemental de la législation sur les Parcs Naturels Régionaux, de l'augmentation massive du budget des Agences de Bassin. De nouveaux organismes sont mis en place comme l'IFEN ou l'ADEME au niveau national, et toutes sortes d'agences ou de services spécialisés dans l'environnement au niveau régional, départemental ou local. Dans la conduite des dossiers concrets d'environnement, les arbitrages favorables à ce dernier deviennent moins rares. L'abandon du projet de barrage de Serre de la Fare sur la Loire, le retrait de son label au Parc Naturel Régional du Marais Poitevin et la modification d'un tracé d'autoroute qui devait le traverser, etc., émergent à l'époque comme des cas emblématiques d'une nouvelle sensibilité des décideurs. D'innombrables causes moins célèbres se traduisent au niveau local par une embellie pour les défenseurs de l'environnement. Enfin, cette vague d'activité s'est traduite par l'arrivée dans le domaine de l'environnement d'un grand nombre de professionnels nouveaux, et par un intérêt de la part de nombreuses personnes qui ne s'y étaient guère intéressées pendant la "traversée du désert" des années 1980.

## **Les nouvelles limites commencent à apparaître**

Le bilan que nous esquissons ici se situe donc au terme d'une période brève (1990-1995) de progrès intense dans le traitement des questions environnementales. Pendant cette période, il s'est montré facile, notamment pour les nouveaux venus dans le domaine environnemental et pour les personnes plus extérieures, de considérer cette dynamique de progression comme acquise. Ce sentiment, parce qu'il est propre à calmer les ardeurs revendicatives du mouvement environnemental, est activement cultivé par les acteurs des politiques sectorielles même les moins favorables à la protection de l'environnement. Ce double mouvement débouche sur un consensus pour faire baigner les dossiers environnementaux dans un sorte de « brouillard vert ».

La réticence à mettre à plat le bilan des résultats environnementaux concrets, le refus, au nom de l'optimisme ambiant, d'envisager froidement l'évolution concrète en germe dans les dossiers environnementaux, l'hésitation à constater les engagements pris au fort de la vague environnementale et non tenus aujourd'hui, en masquant les limites des actions en cours, contribuent à les pérenniser.

Il faut encore - on l'a vu avec l'exemple de l'ours comme avec celui des zones humides - un effort de clarification important pour faire un bilan objectif des résultats concrets de la gestion environnementale, des positions réelles des acteurs, des conditions à remplir pour progresser encore.

Sur le plan des résultats concrets - de l'état de l'environnement - nous avons évoqué plus haut les nombreux acquis. Mais pour tirer un bilan, il faut aussi constater les cas innombrables où la qualité de l'environnement continue de régresser. L'ours en a fourni un exemple frappant. Les zones humides ont permis de cerner l'ampleur du phénomène. On peut évoquer d'autres domaines, comme la progression de la pollution des eaux souterraines due à l'agri

culture, la difficulté de maîtriser les émissions polluantes dans le contexte de l'expansion du trafic automobile ou les problèmes de bruit, etc.

L'enjeu du bilan - nous y reviendrons - n'est pas d'asseoir une position optimiste "on va dans le bon sens" ou pessimiste "les succès sont l'alibi des échecs" en matière d'environnement. Il est au contraire d'empêcher ce type de globalisation, et de fournir les bases nécessaires pour faire toujours plus nettement la part de ce qui se stabilise, de ce qui progresse, de ce qui recule.

Sur le plan des relations entre acteurs, à mesure que s'estompe l'euphorie du consensus, que les déclarations de principe font moins d'effet (parce qu'elles sont moins suivies d'effet), ou que l'on prend la peine d'analyser plus nettement les positions des acteurs, on distingue de mieux en mieux la persistance de désaccords profonds. Là encore, il ne sert à rien de globaliser le jugement. Il serait sûrement inexact de prétendre que les positions n'ont pas évolué, et que les discours entendus, les engagements entendus n'étaient que de façade. Mais il serait tout aussi absurde de croire, parce que les acteurs des politiques sectorielles ou les responsables locaux ont fait des pas vers les positions défendues par les acteurs de l'environnement, qu'ils continueront jusqu'à s'aligner sur elles. Il apparaît au contraire que les objectifs qu'ils sont disposés à poursuivre s'inscrivent souvent nettement en retrait par rapport à l'attente d'une qualité durable de l'environnement. A cet égard, on voit nettement émerger deux types de positions.

La première est celle des acteurs « modérés ». Selon eux, les évolutions accomplies "dans le sens" de l'environnement ont permis d'intégrer celui-ci à un niveau acceptable de contraintes et d'ambitions (puisque dans leur perspective, les deux sont intimement liés). L'ordre du jour est aujourd'hui de faire une pause pour "digérer" les avancées rapides des dernières années. Cette position est déjà une cruelle déception pour certains acteurs d'environnement, pour qui ces avancées n'étaient que des premiers pas.



Mais le second type de position qui gagne du terrain aujourd'hui - celle des acteurs qui misent sur la réaction anti-environnementale - est bien plus radicale. Pour eux, "on est allé trop loin" dans le sens de l'environnement : il faut corriger cette erreur. Ce type de position a gagné beaucoup de terrain ces dernières années. L'audience et le succès électoral que rencontre un mouvement comme "Chasse, Pêche, Nature, Tradition", spécialisé dans l'expression de ce point de vue, en témoigne. Mais elle a pénétré aussi dans des enceintes jusque là acquises au point de vue modéré. C'est ce qu'illustrent par exemple les initiatives du premier ministre Alain Juppé, confessant devant les caméras de la télévision son goût pour l'ortolan (un oiseau protégé), ou donnant au président de CPNT un poste nouvellement créé de "commissaire à l'aménagement rural".

Ici, ce n'est plus un décalage mais une opposition frontale qui sépare les partisans de la protection de l'environnement et ceux de la réaction anti-environnementale. Là où les premiers voyaient des mesures enfin acquises, insuffisantes mais durables, les seconds ne voient que des erreurs à corriger. Ce qu'ils percevaient, pour la période récente, comme de timides premiers pas dans le bon sens, est vu par les seconds comme autant d'actes d'extrémisme.

Ainsi résumée, la situation paraît relativement simple. Mais une vision claire des positions des acteurs ne peut s'acquérir, dans chaque dossier, qu'au prix d'un travail intense de décryptage des discours, et d'observation critique des comportements. En effet, la persistance ou la résurgence des positions opposées à la protection de l'environnement se produisent au sein du contexte encore dominant de consensus favorable à l'environnement. Il en résulte des discours de plus en plus complexes, très difficiles à débrouiller, que ce soit pour caractériser la situation en termes d'état de l'environnement, pour comprendre quelles sont vraiment les positions des acteurs, ou pour faire la part des responsabilités.

Des multiples grilles d'analyses qui - combinées à l'expérience - peuvent aider à cette dé-cantation, il en est une qui nous a paru très bien adaptée à la problématique actuelle<sup>54</sup>. Elle vise à identifier les étapes successives par lesquelles un agent peut passer d'une méconnaissance complète d'un problème réel à sa prise en charge effective. Les deux axes de cette grille de lecture correspondent précisément à deux points essentiels du cadre conceptuel de l'analyse stratégique de la gestion environnementale : l'instauration de l'état de l'environnement comme référence centrale, la clarification des situations de responsabilité à son endroit. Le fait qu'elle ait été proposée au départ par des psychothérapeutes pour faciliter le travail avec des schizo-phrènes (Schiff, 1972) peut être vu comme une coïncidence... ou comme un mes-sage sur l'état actuel du débat public en matière d'environnement.

### **Les nouveaux défis stratégiques**

Au bilan, les années 89-95 ont vu une très grande activité environnementale, fondée es-sentiellement sur des stratégies de sensibilisation aux responsabilités communes vis à vis de l'environnement, de montages partenariaux entre organisations, et de délégation de responsa-bilités aux collectivités territoriales. Les progrès réalisés ont été importants, mais l'on reste encore loin d'une stabilisation durable de la qualité de l'environnement. Les stratégies d'action de ces dernières années touchent aujourd'hui leurs limites. Les acteurs d'environnement, que ce soit au niveau national, régional ou local, s'essaient à décrypter la situation stratégique nouvelle qui émerge.

Face à la recrudescence des oppositions à l'environnement, il leur faut retrouver des stra-tégies de pression. Mais elles ne peuvent sans doute pas être les mêmes que celles des années

---

<sup>54</sup> On trouvera un exemple de son application dans la communication d'Aline Cattan et Laurent Mermet au colloque de la SFER de 1992 sur les difficultés de l'adoption des pratiques agricoles favorables à l'environnement.

1970 et 1980. Il s'agissait alors de lutter contre l'ignorance, l'indifférence, ou l'inertie vis à vis des thèmes environnementaux. Aujourd'hui, les acteurs réticents aux changements environnementaux maîtrisent souvent très bien - au moins dans le discours, et souvent aussi sur le plan technique - la thématique environnementale. A l'opposition manichéenne entre les sensibles à l'environnement et les indifférents a fait place l'affrontement entre la poursuite au ralenti de la dégradation environnementale - présentée comme un progrès raisonnable - et les revendications de stabilisation durable de la qualité de l'environnement - souvent dénoncées comme extrémisme. Les acteurs d'environnement ont changé eux aussi. Les expériences qu'ils ont pu acquérir ces dernières années d'une gestion négociée, donc de leur participation effective aux affaires environnementales, les ont rendus réticents à reprendre une posture protestataire. Ce sont donc de nouvelles stratégies de pression qu'il leur faudra inventer - renouveler les modes d'action, les discours de revendication, la manière d'associer le public à leur analyse des situations. Et ce faisant, résoudre des problèmes typiquement stratégiques, par exemple : comment conduire des actions de pression sans remettre en cause les acquis (relationnels, concrets) des partenariats? comment faire progresser certaines exigences, sans initier ou attiser la réaction anti-environnementale?

Face au "brouillard vert" du consensus verbal sur l'environnement, de nouvelles stratégies d'évaluation et de clarification sont également nécessaires. Mais là encore, on ne pourra revenir purement et simplement aux méthodes anciennes. Il serait trop contre-productif de reconduire les habitudes par lesquelles la gravité du constat débouche sur un pronostic catastrophique, et donc sur un appel à secouer l'ignorance et l'indifférence. Cette logique, cette rhétorique, ne correspondent plus à la situation actuelle. L'ignorance n'est plus au centre du problème. Le catastrophisme ne sert plus que de repoussoir, qui aide à présenter la dégradation au ralenti comme situation raisonnable et modérée. L'enjeu n'est plus tant de mobiliser en faveur de l'environnement, que de mettre ceux qui portent maintenant clairement des responsa

bilités de « gérance » en situation de rendre des comptes sur leurs résultats. De manière analogue, l'expertise scientifique, qui occupe une place essentielle dans toute stratégie qui s'appuie sur l'état réel de l'environnement, doit renouveler ses modes d'organisation, à la fois pour porter davantage, et pour répondre aux critiques souvent légitimes qui sont de plus en plus fréquemment opposées aux avis scientifiques sur l'environnement. Là encore, pour relancer évaluations et expertises en appui à la gestion environnementale, il faudra répondre à des questions stratégiques, par exemple : comment mettre en place des moyens de contre-expertise? comment instaurer des forums de débat scientifique sur l'état de l'environnement qui ne soient pas sous tutelle des acteurs politiques au point de réduire les débats à la traduction en langage scientifique de positions politiques?

Encore n'évoquons nous ici que quelques aspects du nouveau défi stratégique posé aux acteurs d'environnement. Le renouveau des stratégies environnementales devra en couvrir tous les aspects. Mais les acteurs d'environnement sont encore profondément impliqués dans les actions, les relations, les manières de faire, de la vague d'action environnementale qui reflue aujourd'hui.

Ce serait mal nous comprendre, que de croire que nous appelons à tourner la page sur certaines manières, récemment développées, de poser les problèmes et d'agir, pour faire autre chose, autrement. Nous voulons simplement alerter sur le fait que le prolongement et l'expansion des stratégies actuelles d'action environnementale ne pourront pas faire l'affaire à eux seuls comme stratégie pour demain.

Il faudra encore des années pour consolider, appliquer, diffuser les acquis des dernières années là où ils n'ont pas encore pénétré. Il faudra les défendre aussi contre les pressions de ceux qui veulent revenir en arrière. De plus, les modes d'actions expérimentés à une époque ne sont pas remplacés par d'autres : ils s'ajoutent à un répertoire de manière de poser les problèmes, d'outils, de stratégies, qui s'enrichit avec le temps. Les étapes successives de l'action

publique - par exemple en matière d'environnement - s'enchaînent. Chacune s'appuie sur la précédente, tout en critiquant ses limites - souvent d'une manière caricaturale, comme on l'a vu dans le cas de l'ours avec les formules du type "le contrat, plutôt que la contrainte".

La vague récente d'innovation dans les modes d'action environnementale atteint déjà sa maturité, et souvent ses limites. Le chantier qui définira les besoins d'actions, et les stratégies d'action pour demain commence à se dessiner. Il y faudra des années de réflexion et d'expérimentation. Un travail qui sera essentiellement à la charge des acteurs d'environnement.

Il ne pourra d'ailleurs pas s'en tenir à définir de nouveaux buts et de nouveaux modes d'action. Il lui faudra porter aussi sur l'identité et l'organisation des acteurs d'environnement eux-mêmes - dont on a vu plus haut qu'elles faisaient partie intégrante de la stratégie.

L'intense action environnementale des dernières années a largement bouleversé la scène des acteurs d'environnement en France. Un milieu professionnel (ou bénévole) à la fois restreint et relativement stable pendant la décennie difficile de 1980 à 1989, a été d'un seul coup l'objet de sollicitations innombrables, et a vu s'ouvrir devant lui un champ d'opportunités qui lui était resté fermé depuis des années. En 5 ans (1990-95) on a assisté à une recomposition majeure du paysage. Un grand nombre de personnes se sont portées vers le domaine de l'environnement, et l'ont découvert sous le jour particulier de cette période d'activité intense. Elles ont renouvelé en profondeur le personnel des organisations environnementales. Les formations à l'environnement se sont d'ailleurs multipliées pour satisfaire à cette demande nouvelle. De nouvelles organisations sont apparues, que ce soit dans le secteur public (Institut Français de l'Environnement, ADEME, Centre thématique nature, etc.), dans le secteur associatif (Espaces Naturels de France, Artus, etc.), ou dans le secteur privé (avec l'apparition de nouveaux bureaux d'études, et surtout, de nombreuses sociétés spécialisées dans les divers domaines de la gestion environnementale). Dans les trois secteurs, les organisations existantes ont souvent

connu une croissance spectaculaire, assortie à des modifications profondes dans leur fonctionnement et leur stratégie.

C'est donc un milieu professionnel renouvelé, encore en train de se mettre en place, encore porté par la vague qui l'a soulevé, qui se trouve confronté à une nouvelle ligne de résistance. Là encore, il lui faudra faire un double travail sur lui-même, pour consolider ses acquis en s'adaptant à l'évolution du contexte, et pour préparer les étapes ultérieures de son action.

Pour finir sur l'action environnementale, nous espérons avoir attiré l'attention sur l'importance des stratégies d'actions des acteurs d'environnement. Toute politique d'environnement passant par les acteurs de terrains de l'environnement, son premier souci devrait aussi être de les orienter et de les soutenir. Si la gestion environnementale repose sur un ensemble de changements, l'organisation, les buts et les méthodes des agents de changement sont fondamentaux. Ils méritent un effort spécifique de réflexion, de formation et de recherche. Nous voudrions cependant assortir cette conclusion de deux précisions.

D'une part, toute recherche sur les stratégies des acteurs d'environnement ne contribue pas également à la réflexion stratégique pour la gestion de l'environnement. Elle ne le fait que dans la mesure où les questions auxquelles elle tente de répondre sont telles qu'elles puissent, en dernière analyse, contribuer utilement à la réflexion stratégique des acteurs d'environnement eux-mêmes (plutôt qu'à celle des acteurs qui, dans un cas donné, cherchent des discours et des stratégies pour entraver ou retarder les changements en faveur de l'environnement).

D'autre part, il faut se garder de l'angélisme qui consisterait à considérer comme acquis que les organisations qui affichent l'environnement comme leur objectif central - qu'elles soient publiques, associatives ou privées - oeuvrent sans ambiguïté pour l'environnement. Pour lever ce malentendu possible, il nous faut revenir à la distinction entre pluralité des en

jeux d'action publique, et pluralisme des acteurs. Parler d'acteur d'environnement, au sujet d'une organisation concrète, c'est s'y intéresser en tant qu'elle oeuvre pour faire progresser l'enjeu environnemental qui sert de référence à l'analyse. Cette perspective est utile parce qu'elle permet de rendre compte du rôle pour la gestion commune de l'environnement des stratégies particulières de l'acteur d'environnement. Mais ce n'est là qu'une perspective de lecture sur l'activité de l'organisation concrète qui affiche des buts environnementaux.

Il faudrait être aveugle pour ignorer qu'elle poursuit aussi d'autres objectifs, parfois au détriment de sa "mission" environnementale. Les exemples abondent où celle-ci finit par devenir marginale par rapport à d'autres buts (commerciaux, politiques, etc.). Ce serait un contresens de penser que nous plaçons ceux que nous avons nommés acteurs d'environnement au-dessus de la critique. Au contraire, en affichant comme centraux pour eux des objectifs de gestion environnementale, ils se placent dans un contexte critique où il est légitime de juger leurs actions essentiellement sous cet angle, c'est-à-dire comme si leurs autres buts étaient essentiellement des moyens pour contribuer aux résultats environnementaux de leurs actions.

Pour conclure en deux mots, les stratégies des acteurs d'environnement doivent être étudiées sous l'angle de leur efficacité comme stratégies de gestion environnementale, et jugées de ce point de vue.

### ***VI.3 La conception et l'évaluation des méthodes de concertation***

La dimension stratégique de l'action environnementale, telle que nous l'avons présentée ci-dessus, correspond à un point de vue dissymétrique : celui de la situation telle qu'elle se donne à comprendre et à agir pour l'acteur d'environnement. Mais l'action environnementale est aussi à comprendre sous l'angle, complémentaire, de l'émergence d'une prise en charge commune des responsabilités sur l'environnement. La concertation constitue un enjeu ma

jeure de cette prise en charge commune – même si elle ne l'épuise pas et de loin. C'est à elle qu'est consacrée cette deuxième partie du chapitre.

### **La réticence à préconiser une méthode générale**

La prise en charge de l'environnement, on l'a vu, suppose qu'un ensemble de responsabilités de fait se restructure pour devenir l'organisation d'une gestion assumée en commun. D'une façon ou d'une autre, cela passe par une concertation entre les acteurs concernés. Comment faire, concrètement, pour la mener? Cette question importante pour la gestion environnementale a fait l'objet de travaux et d'expériences innombrables, qui vont depuis la résolution locale de problèmes par la recherche pragmatique de solutions, jusqu'à des méthodes formalisées et largement disséminées pour résoudre ce type de problème.

Après le constat sans complaisance que nous avons dressé sur le problème de l'ours, on s'attend peut-être à ce que nous proposons ici à notre tour une méthode, fondée sur le cadre conceptuel de l'ASGE et qui permettrait de combler les lacunes constatées dans l'audit et la gestion patrimoniale telle qu'elles ont été mis en oeuvre dans le Haut Béarn. Ce serait mal comprendre notre position.

Toute notre réflexion vise en effet à prendre du recul par rapport aux démarches qui consistent (1) à porter un diagnostic général sur les difficultés auxquelles se heurte la mise en place de systèmes de gestion environnementale, puis (2) à définir une méthode générale pour résoudre ce type de problèmes, et enfin (3) à préconiser cette méthode pour résoudre les problèmes particuliers de terrain. Nous préconisons au contraire une démarche qui (1) propose un cadre conceptuel général, à partir duquel (2) on peut diagnostiquer sur chaque terrain les difficultés spécifiques qui s'y opposent à l'émergence d'un système opérationnel de gestion, pour enfin (3) choisir ou définir la méthode d'intervention adaptée pour tenter de surmonter ces difficultés.



L'analyse stratégique de la gestion environnementale ne débouche donc pas sur la préconisation générale d'une méthode spécifique de concertation. Sa contribution consiste à fournir un cadre pour analyser au cas par cas les besoins, les conditions à remplir, les difficultés à surmonter, les opportunités présentes. Elle se situe donc en amont de l'adoption d'une méthode de conduite de la concertation, qui pourra se faire soit en choisissant parmi les diverses méthodes génériques disponibles, soit en adaptant une, soit dans certains cas en imaginant une méthode particulière adaptée à des besoins particuliers.

Pour appuyer cette conception et pour donner une idée de ce type d'application nous essaierons ici de montrer l'intérêt de replacer ainsi les méthodes existantes dans un cadre de réflexion plus général. D'une part, cela permet d'aborder les problèmes théoriques et méthodologiques qu'elles soulèvent. D'autre part, c'est un moyen de s'assurer de leur adéquation à telle ou telle situation particulière de gestion environnementale. Nous commencerons par rappeler les repères essentiels que l'analyse stratégique de la gestion environnementale propose pour la conduite de la concertation. Puis nous passerons en revue quatre méthodes prises à titre d'exemple. Nous essaierons de montrer les réponses différentes qu'elles apportent aux questions méthodologiques plus générales identifiées par l'ASGE, et les conséquences qui en découlent pour leur adéquation à telle ou telle situation concrète de gestion.

### **Les enjeux communs à relever par toutes les méthodes**

Le cadre conceptuel de l'ASGE permet de définir en termes très généraux des enjeux communs à la mise en place de tout système de gestion environnementale.

D'un côté, un ensemble d'acteurs défini par une responsabilité de fait se trouve en position de gestionnaire (virtuel au départ), en charge de maîtriser l'évolution de l'état d'un système naturel. Les enjeux essentiels de la gestion sont, de ce point de vue :

- 1) la définition des critères, des objectifs de gestion,
- 2) l'analyse des changements qui pourraient permettre de les atteindre,

- 3) la définition de programmes d'action qui pourraient conduire à ces changements,
- 4) le choix et la conduite d'un programme d'action,
- 5) le suivi et l'évaluation des résultats des actions.

De l'autre côté, la constitution des acteurs en communauté de gestion est tout sauf acquise au départ, et constitue le deuxième axe de la mise en place d'un système de gestion. Les enjeux correspondants sont les suivants :

- 6) organisation d'un lieu de dialogue, passant par un système de représentation des groupes d'intérêt, une communication avec le public, la définition des rôles attribués aux différents pouvoirs institués concernés,
- 7) adoption d'une procédure de dialogue et de résolution des différends,
- 8) communication avec les réseaux d'intérêt représentés,
- 9) définition du mode de décision qui sera appliqué par défaut si la tentative de mettre en place une gestion commune échoue.

Bien entendu, chacun des enjeux énumérés ici est très large et recouvre à son tour un ensemble d'enjeux plus précis. La conduite d'une procédure de dialogue, par exemple, comporte de nombreux aspects comme la découverte par chaque participant des systèmes de valeur des autres, de leurs intérêts concrets, de leurs connaissances au sujet du problème, des solutions qu'ils ont imaginées; elle suppose que soient réglées nombre de questions procédurales, comme les règles de communication entre les participants, le rôle spécifique dévolu à l'animateur du processus s'il en existe un, etc. Alors que nous nous situons ici sur un plan de discussion très général, il ne faut pas perdre de vue la complexité des processus de mise en place d'une organisation de gestion. C'est d'autant plus important que des choix de détail (que ce soit de procédure, ou d'analyse du problème biologique posé) peuvent avoir une incidence majeure sur le résultat d'ensemble : nous y reviendrons.

Une fois posés ces préalables, passons en revue quatre méthodes de concertation. Parmi la multitude de celles qui sont proposées ou expérimentées, nous les avons choisies à la fois pour leur intérêt propre, et pour leur capacité à illustrer la notre réflexion. Il s'agit :

- de la « médiation des conflits d'environnement » telle qu'elle a été conçue et pratiquée aux Etats-Unis pendant les années 1980,
- de « l'audit patrimonial »,
- de la « gestion adaptative de l'environnement », introduite à la fin des années 1970 par un réseau de chercheurs basé au Canada,
- des diverses approches de « processus d'expertise partenariale » qui fleurissent depuis quelques années en France.

### **La médiation des conflits d'environnement**

Au milieu des années 1970, aux Etats-Unis, les pionniers de la médiation portaient du constat que les désaccords en matière d'environnement sont tranchés de plus en plus souvent par les tribunaux : un mode de décision coûteux, lent, assez négatif pour les relations sociales, et dont les arbitrages dérivent plus des singularités du droit que de la recherche des meilleures solutions sur le plan technique, économique, environnemental et social. La médiation consiste alors à organiser une négociation entre les parties prenantes d'un conflit environnemental, pour tenter de déboucher sur une solution acceptée par elles, plutôt que de s'en remettre au tribunal. C'est seulement si la médiation échoue qu'on laissera les procédures judiciaires aller jusqu'au bout.

L'expérience a montré que ce besoin de négociation était bien réel, et que la médiation était une solution viable. Elle s'est en effet développée très rapidement aux Etats-Unis dans les années 1980. Elle y occupe aujourd'hui une place notable dans l'organisation de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Pour n'en donner qu'un exemple, comme de nombreuses administrations, le service forestier (*U.S.Forest Service*) a intégré comme préala

ble à l'adoption d'un aménagement forestier l'obligation d'une négociation avec les parties qui seraient en désaccord avec l'aménagement proposé (N.J. Manning, 1993).

Ce mouvement ne repose pas sur une méthode unique et figée de résolution des conflits, mais de nombreuses variantes ont été développées, notamment pour s'adapter à la diversité des problèmes à régler et des contextes décisionnels. Par exemple, on ne retient pas forcément la même procédure pour traiter de manière préventive un différend sur l'édiction d'une réglementation (*Negotiated Rulemaking*), et pour traiter à chaud le conflit aigu provoqué par un projet d'aménagement contesté (*Dispute Resolution*). Les différentes méthodes font l'objet de définitions claires et formalisées. Elles sont parfois instituées par des textes réglementaires. Elles sont diffusées par des réseaux très actifs de formation des animateurs et d'échange d'expériences.

Nous retraçons ici quelques points clé de la médiation (*Dispute Resolution*) telle que la présente un de ses pionniers à la fin des années 1970 (McCormick et Patton, 1977).

Le processus commence par un diagnostic du conflit, qui vérifie si les conditions dans lesquelles la médiation peut être utile sont remplies. Il faut notamment que règne un certain équilibre des pouvoirs, sans quoi les acteurs en position de force n'ont aucun intérêt à négocier réellement. Il faut qu'il y ait nécessité perçue en commun de trouver une solution. Il doit aussi exister une réelle marge de négociation.

La mise en place de la médiation commence alors par la constitution d'un groupe de négociation, où siègent des représentants des groupes d'intérêt concernés, choisis à la fois pour leur crédibilité vis-à-vis de leur propre camp, et pour leur motivation et leur capacité à négocier. Elle passe aussi par la fixation des règles du jeu. L'engagement des acteurs dans le processus est volontaire. Les participants sont responsables en commun du bon déroulement de la négociation et de ses résultats. Les décisions sont prises à l'unanimité. Les participants s'engagent à ne choisir que des solutions pratiquement réalisables.

Le médiateur n'a aucun pouvoir d'imposer une solution. Son rôle est de faciliter le processus de négociation. Il le fait notamment en aidant les participants à organiser puis à respecter la procédure, en facilitant les échanges informels liés à la négociation, et en aidant chaque partie à progresser dans la négociation.

La procédure de négociation est structurée de façon à s'assurer que les différents aspects du contenu soient bien abordés. On commence en général par la « mise à plat » des besoins des différents acteurs. On effectue ensuite un travail important de mise en commun et de discussion des données scientifiques, techniques, économiques du problème. Le médiateur conduit aussi la discussion sur le terrain des « systèmes de valeurs » différents des groupes vis-à-vis du problème posé; il prend soin que les points d'accords, mais aussi les désaccords sur les valeurs soient clairement explicités. Après ces phases où les participants découvrent mieux les positions des autres et les complexités du problème environnemental lui-même, on entreprend en commun un travail actif de recherche de solutions envisageable. Ce travail est aussi séparé que possible du processus de négociation pour choisir celles des propositions qui seront « validées » par les participants. Pour clore la négociation, les participants s'engagent sur un programme d'action qui précise les délais, les moyens, les responsabilités, les échéances d'évaluation.

Entre les deux axes structurants de la mise en place d'un système de gestion environnementale - la recherche d'une solution de gestion et la constitution d'une communauté de gestion - c'est clairement le second qui est ici structurant. Tout semble tourner en effet sur le dialogue entre les acteurs pour la résolution de leurs différends (enjeu 7). Mais le succès des méthodes de médiation repose aussi sur leur capacité à animer la recherche de solutions concrètes de gestion. La conception des procédures met grand soin à ce que les enjeux correspondants (enjeux 1 à 5) soient traités de manière approfondie. On a vu que des phases de la négociation leur étaient entièrement réservées. Dans certains cas, par exemple, tous les parti

cipants à la négociation, participent à un séminaire de quelques jours avec des experts scientifiques pour aller au fond des enjeux technico-économiques et biologiques des problèmes à traiter.

Il faut ne faut pas non plus perdre de vue le rôle déterminant que jouent dans le succès de la médiation deux aspects du contexte décisionnel qui opposent clairement les Etats-Unis à la France. D'une part, la perspective d'une résolution judiciaire contribue d'emblée à clarifier certains aspects de la situation, tels que la définition de l'identité et des positionnement des acteurs-clé, et la définition des problèmes concrets de gestion effectivement posés. Surtout, elle motive et structure la négociation d'une manière spécifique. D'autre part, la culture socio-politique américaine favorise ce mode de décision par un débat ouvert entre groupes d'intérêts au sein d'une communauté particulièrement explicite sur ses désaccords internes. Il faut donc noter l'adaptation des méthodes américaines au contexte spécifique des problèmes qu'elles entendent résoudre. Elles répondent à un besoin diagnostiqué à l'échelle nationale (Etats-Unis) de renforcer la part de négociation dans des processus de décision profondément structurés par les litiges judiciaires. Il est à noter aussi qu'elles prennent grand soin de l'adéquation entre le choix de méthode et les données spécifiques (thématiques ou locales) de tel ou tel problème.

### **L'audit patrimonial**

La gestion patrimoniale est apparue en France vers la même époque que la médiation environnementale aux Etats-Unis. Ses promoteurs, on l'a vu, portaient eux aussi d'un diagnostic général sur les insuffisances des processus de décision en matière d'environnement. Pour eux, le problème central était alors la prédominance et les limites de plus en plus sensibles d'un mode de décision à dominante technico-administrative. La gestion patrimoniale a donc appelé à la recherche de méthodes nouvelles pour traiter de façon satisfaisante les enjeux de représentation des groupes d'intérêts, de dialogue et de résolution des différents entre eux, de

communication avec le public. Parmi les diverses pistes explorées en ce sens, nous ne reviendrons ici que sur la méthode « d'audit patrimonial » développée et diffusée essentiellement par H.Ollagnon - celle-là même qui a été utilisée dans le cas de l'ours (Ollagnon, 1987).

L'audit commence par l'établissement d'un contrat d'intervention entre le demandeur - un acteur impliqué dans un problème complexe de gestion environnementale - et « l'auditeur » qui interviendra pour l'aider à trouver une voie d'action commune avec les autres acteurs concernés.

Le travail central de l'auditeur consiste en une enquête qualitative approfondie auprès de plusieurs dizaines de personnes concernées par le dossier, depuis les représentants officiels des institutions responsables, jusqu'à de simples particuliers. La grille d'entretien est toujours la même, et comporte quatre étapes.

- \* L'étape d' « identification » vise à comprendre comment la personne interrogée comprend et pose le problème.
- \* L'étape de « diagnostic » porte sur l'analyse par la personne interrogée des causes (déterminants et responsabilités) du problème.
- \* L'étape de « prospective » concerne la façon dont elle envisage l'avenir : quelle est l'évolution de la situation la plus probable, la plus souhaitable?
- \* L'étape d' « action » consiste à recueillir les propositions d'action.

A partir des entretiens, l'auditeur rédige un rapport qui propose une synthèse. Cette synthèse ne suit pas de méthode précisément définie en ce qui concerne son contenu, ou le processus de son élaboration. Son fil conducteur réside dans l'objectif pragmatique de l'intervention. Elle s'appuie beaucoup sur l'expérience et la perception propres de l'auditeur. Il s'agit pour lui de construire, à partir des points de vue partiels et partiels des acteurs, une vision du problème plus globale, telle que les acteurs puissent se l'approprier pour en faire un point de vue commun sur lequel fonder une communauté d'action. Cette adhésion des acteurs

et la mobilisation qui peut s'en suivre sont la seule validation à laquelle est soumis le rapport d'audit.

Le rôle de l'auditeur n'est donc nullement celui d'un chercheur. Il est partiellement celui d'un homme d'étude. Il est essentiellement, comme celui du médiateur américain, celui d'un participant à l'action. Les entretiens eux-mêmes ne servent pas seulement à apporter des informations. L'auditeur en attend aussi qu'ils fassent évoluer les idées et les positions des personnes interrogées, ne serait-ce que sous l'effet des questions posées, de la recherche des mots pour y répondre, de l'explicitation d'un point de vue devant une oreille extérieure. Les entretiens sont aussi l'occasion pour l'auditeur de « tester » auprès de ses interlocuteurs la synthèse qui prend forme peu à peu dans son esprit.

L'audit anime donc un processus d'ajustement et d'intégration des positions. Les moyens sont en partie les mêmes que ceux de la médiation. On retrouve les entretiens confidentiels de l'intervenant avec chaque partie, l'écoute de la vision du problème et des propositions de chacun, la tentative de définir une position commune, les réunions entre les acteurs (dans le cadre d'un comité de pilotage pour ce qui concerne l'audit). C'est la manière dont ces moyens sont agencés qui diffère, l'importance donnée à chacun, la mise en scène qui en est faite. Dans un cas, on met en valeur la confrontation directe entre les acteurs, et dans l'autre l'éclaircissement d'une situation confuse par une série de dialogues confidentiels.

Par cette manière de présenter et de conduire l'intervention, l'audit patrimonial cherche à s'adapter au contexte décisionnel et à la culture socio-politique française. Il garantit l'anonymat à l'expression des positions sur le problème. Il tend à présenter le problème posé comme un malentendu à lever plutôt qu'un désaccord de fond entre les acteurs. Il se présente comme une innovation méthodologique, qui essaye de résoudre des problèmes que les acteurs, quoi qu'ils fassent, n'auraient pas pu résoudre par eux-mêmes. Toutes ces caractéristiques contribuent à rendre l'intervention non-agressive en ce sens qu'elle estompe la respon



sabilité de chaque acteur. Par la façon informelle dont elle recherche une position commune acceptable, la méthode d'audit contribue aussi à maintenir dans l'implicite les rapports de force et les positions de blocage. Enfin, la conduite de l'audit n'impose pas de créer, comme le fait la médiation, un forum supplémentaire de décision, et elle peut donc s'adapter de manière très souple à la diversité des configurations administratives et politiques locales.

Comme la médiation, l'audit patrimonial entreprend de structurer un système de gestion en partant de l'axe « création d'une communauté d'action ». Mais les enjeux de la « recherche de solutions de gestion » n'en sont pas absents. Ils sont cependant abordés presque exclusivement à partir du point de vue des acteurs : ce que les acteurs savent des aspects techniques du problème, ce qu'ils pensent de ses causes, les actions qu'ils envisagent, etc. La démarche d'audit étant - pour reprendre une formule d'H.Ollagnon « inter-subjective jusqu'à l'objectivité », elle dispense de la recherche d'objectivité par d'autres moyens.

On a vu avec le cas de l'ours, sur quelles dérives peut déboucher cette position. Revenons simplement ici sur un constat très global quant aux apports et aux limites de la méthode d'audit patrimonial. Il doit permettre non seulement de contribuer à la comparaison avec les trois autres méthodes qui nous servent ici d'exemple, mais aussi de clarifier notre position vis-à-vis de l'audit patrimonial. En effet, le lecteur a pu jusqu'ici nous trouver ambigu. D'un côté nous avons été très impliqué dans le réseau qui a développé et promu la méthode. On a vu de l'autre côté que notre jugement est plutôt critique sur le rôle que joue la gestion patrimoniale dans la (non) gestion de l'ours du Haut Béarn.

L'audit patrimonial apporte effectivement une solution intéressante dans les cas... pour lesquels il a été conçu. Utilisé en complément des efforts de prise en charge technique, juridique et administrative d'un problème, nécessaires mais toujours trop rigides, il peut contribuer de manière importante à intégrer le pluralisme des points de vue et des intérêts, à appréhender de façon précise les conditions d'adhésion des acteurs à l'émergence d'un système de gestion

commun, à faire évoluer l'orientation de celui-ci. Dans cette optique, nous utilisons d'ailleurs régulièrement la méthode, que ce soit dans son entier ou en en reprenant des éléments : on en a vu un exemple au chapitre précédent, au sujet des zones humides.

Par contre, que ce soit intentionnel ou non, lorsque l'audit patrimonial conduit à étouffer au nom de « l'intersubjectivité des acteurs » l'étude scientifique des problèmes et leur prise en charge technique et administrative, il ne joue plus dans le sens d'un rééquilibrage, mais crée un déséquilibre nouveau. Non seulement il n'est plus utile, mais il peut s'avérer dangereux au regard de la capacité commune de prise en charge du problème concerné.

Son utilisation ne peut donc pas être recommandée de manière générale pour aborder les problèmes complexes et conflictuels de gestion environnementale. Elle est à réserver aux cas où un diagnostic préalable a montré (1) que l'écoute des points de vue des acteurs était un point faible du système de gestion existant et que (2) les ressources nécessaires à l'analyse scientifique et à la prise en charge technico-administrative du problème existent déjà, ou bien sont mises en place parallèlement à l'audit. Les risques de dérapage et le diagnostic d'adéquation préalable sont d'autant plus importants que, contrairement à ce qu'on a vu plus haut pour les techniques américaines de médiation, la logique et le fonctionnement de la procédure d'audit sont tels qu'il est difficile d'intégrer en son sein la prise en charge des dimensions scientifiques et réglementaires.

### **La gestion adaptative de l'environnement**

« La gestion adaptative de l'environnement » - ou AEAM pour *Adaptive Environmental Assessment and Management* - prend à de nombreux égards des options méthodologiques diamétralement opposées à celles de la médiation environnementale ou de l'audit patrimonial. Cette méthode part en effet d'un travail en commun des experts et des acteurs sur les aspects scientifiques du problème à résoudre, pour déboucher ensuite sur une stratégie d'action et une prise en charge organisationnelle communes.

Elle a été proposée en 1978 à la suite d'un travail en commun par des scientifiques de plusieurs pays (Holling, 1978). Ils étaient insatisfaits de la manière dont les recherches scientifiques sur le fonctionnement des écosystèmes étaient utilisées pour contribuer aux décisions en matière de gestion de l'environnement et des ressources. Certes, au cours des années 1970, les études sur les conséquences environnementales des décisions publiques s'étaient rapidement multipliées, qu'il s'agisse des études sur l'impact des projets d'équipement (barrages, routes, centres touristiques, etc.) ou des études d'environnement plus larges visant à guider la planification du développement sur un territoire donné. Mais après quelques années d'expérience en la matière, les promoteurs de l'AEAM en étaient venus à poser le constat - qui selon nous reste valable aujourd'hui dans de nombreux cas - des limites de ces études.

D'abord, elles sont souvent trop descriptives. Les contributions de diverses disciplines (géologie, botanique, entomologie, étude paysagère, etc.) sont simplement juxtaposées. Or les impacts environnementaux se répercutent largement d'un domaine à l'autre. Faute de le prendre en compte par une méthode de synthèse adéquate, on risque de passer à côté de conséquences fondamentales d'un projet donné. Il devient aussi très difficile de faire le tri entre l'important et l'accessoire dans un cas donné.

Ensuite, les études d'environnement reposent souvent sur une conception trop statique des systèmes écologiques. Le caractère dynamique de leur fonctionnement, les lacunes inévitables dans les connaissances que nous en avons, les difficultés qui s'en suivent pour prévoir leur évolution, tout cela devrait être intégré dans les études environnementales (*Environmental Assessments*). Mais il faudrait aussi prendre en compte le caractère dynamique, instable, fortement évolutif, des systèmes humains concernés alors que trop souvent, de manière illusoire, on fait comme si les conséquences prévues d'un projet d'aménagement n'allaient pas à leur tour entraîner de nouvelles dynamiques de changement : « les décisions prises aujourd'hui n'ont pas seulement des impacts environnementaux directs, elles auront aussi des

conséquences décisionnelles à venir<sup>55</sup>, et les décisions ultérieures qui en résulteront causent souvent des impacts environnementaux plus importants qu'il ne paraissait possible au départ ».

Enfin, une autre limite des études environnementales tient à leur place insatisfaisante dans le processus de décision. C'est le plus souvent après que les responsables de l'aménagement ont arrêté leurs projets que ceux-ci sont soumis à études, puis à enquête et débat public. L'affrontement est alors la seule forme d'interaction possible. Dans ce contexte, même des changements environnementaux mineurs sont difficiles à obtenir. Et surtout, il est presque impossible de réorienter les options d'aménagement, et donc d'utiliser les marges de manoeuvre qui existeraient pour concilier environnement et développement.

Pour dépasser ces limites, la gestion adaptative de l'environnement s'appuie sur un principe, mobilise une boîte à outils, et propose une procédure.

Le principe consiste à faire du caractère adaptatif une priorité centrale dans la gestion des systèmes naturels. Il faut « concevoir des politiques et des projets de développement économique qui permettent de répéter une démarche par essais-erreurs. Il est certes admirable de s'efforcer de réduire les incertitudes. [...] Mais si l'on ne fait pas en même temps un effort égal pour se préparer à l'incertain, et pour se mettre en position de tirer profit de l'inattendu, les meilleures méthodes ne conduiront qu'à la survenue plus rapide et plus fréquente de problèmes plus aigus ».

La communauté de gestion d'une ressource doit donc développer une capacité scientifique, technique et sociale d'apprentissage et de réaction, en utilisant correctement ce que l'on peut savoir du système naturel. Pour cela, l'AEAM propose de s'appuyer sur « la boîte à outils » de l'analyse de systèmes et sur la construction de modèles conceptuels, puis informati

---

<sup>55</sup> p.2; souligné par C.S.Holling; traduction par nous-mêmes.

ques, des problèmes de gestion environnementale. La construction de ces modèles permet d'une part de passer outre le cloisonnement des disciplines pour comprendre la dynamique globale des systèmes environnementaux, et pour identifier quels sont les enjeux vraiment déterminants dans un cas donné. Ils aident d'autre part à sortir des conceptions trop statiques en intégrant les surprises et les évolutions de long terme qui peuvent résulter des dynamiques écologiques et socio-économiques.

Cependant, le processus d'élaboration des études environnementales est aussi important que les ressources méthodologiques sur lesquelles il s'appuie. La principale originalité de l'AEAM est de faire du travail-même de construction des modèles un processus de dialogue entre experts, entre acteurs. Pour y parvenir, elle propose une procédure dont les temps forts sont des ateliers de travail où experts et acteurs travaillent en commun. Pour fixer les idées, nous pouvons donner ici un exemple de principe. Il s'agirait d'une étude d'une durée d'un an, destinée à traiter un problème délicat de gestion d'une population relictuelle d'une espèce menacée<sup>56</sup>.

La procédure peut commencer par (a) l'identification d'un nombre limité d'experts locaux dans différents domaines scientifiques ou techniques essentiels pour appréhender le problème posé, et par (b) un diagnostic rapide sur les acteurs sociaux concernés, leurs positions et les règles du processus de décision. On conduit alors un atelier intensif résidentiel de deux ou trois jours, auquel participent le groupe des experts locaux, et quelques décideurs clé. Au cours de cet atelier, on travaille d'une part à identifier les questions décisionnelles auxquelles l'exercice doit apporter des éléments de réponse, et d'autre part on pose en direct les bases d'un modèle systémique du système naturel et socio-économique. A la suite de ce premier atelier, les modélisateurs travaillent à mettre en forme (notamment à faire fonctionner sur le

---

<sup>56</sup> On s'appuie ici sur le chapitre 3 du livre de Holling : « *steps in the process* », pp.38-43.

plan informatique) le modèle dans le cadre duquel se fera la synthèse. Les experts locaux recherchent les données complémentaires dont le premier atelier aurait montré le besoin. Les décideurs participant à l'atelier discutent autour d'eux du problème, des enjeux, des liens entrevus entre enjeux décisionnels et questions scientifiques en attente d'une réponse.

Deux mois plus tard, un deuxième atelier de deux ou trois jours permet d'intégrer les apports des experts dans le cadre du modèle, de « jouer » avec le modèle en se livrant avec les acteurs à des simulations simples sur des décisions de gestion possibles. A la fin de cet atelier, on peut planifier précisément ce qui reste à faire - aussi bien pour les experts locaux que pour les modélisateurs - pour aboutir au produit final de l'étude.

Cinq mois plus tard se tiendra l'atelier final, d'une durée de cinq jours. Il commencera par un travail en commun de finition du modèle. Il sera ensuite consacré à des exercices approfondis où le modèle sera utilisé en commun par les experts et les acteurs pour simuler les conséquences de divers choix de gestion.

Les trois mois qui resteront seront consacrés par tous les participants à une communication active de la démarche et de ses résultats. Cette communication comporte bien sûr la rédaction des conclusions sur le plan scientifique, mais elle va bien plus loin. Elle implique en particulier un travail de vulgarisation destiné au grand public, aussi bien sur les processus naturels à l'oeuvre que sur les enjeux de décision socio-économiques. Elle passe aussi par la communication informelle entre les acteurs dans le cadre des processus de décision mis en jeu par la résolution du problème.

La principale force de l'AEAM est de créer un cadre de travail qui rend très difficile de méconnaître, d'escamoter ou de travestir les données de fond du problème environnemental à résoudre. Les véritables difficultés de la méthode sont bien sûr le revers de cette qualité : il faut assurer la participation active et efficace des experts et acteurs locaux à ce processus.

Pour cela, certaines conditions doivent être remplies. Par exemple, qu'il existe des experts locaux qui aient accumulé une certaine connaissance des systèmes naturels concernés. Il faut aussi que les décideurs concernés soient prêts à mettre entre parenthèses leurs positions préconçues sur le problème, pour se lancer dans une démarche dont les conclusions n'apparaissent pas au départ. Ceci n'est faisable en pratique que si, au-delà de leurs divergences, les acteurs locaux attachent une grande importance à ce que le problème soit géré de manière efficace et crédible.

La procédure d'AEAM dépend aussi pour son succès des compétences de l'animateur qui la met en œuvre. Il doit pouvoir à la fois induire une dynamique de réflexion en commun entre les acteurs, aider à surmonter le *gap* entre décideurs et experts, avoir une compréhension du contenu et des méthodes telle qu'elle lui permette d'aider le groupe à surmonter les moments inévitables de blocage, que leur source soit technique, scientifique, ou du domaine de la décision.

Pour reprendre les termes de notre réflexion, c'est indéniablement l'axe « recherche d'une solution » qui structure la démarche d'AEAM. Mais ce serait un contresens complet de concevoir celui-ci comme une démarche techniciste, qui aboutirait à imposer avec diplomatie des conclusions d'actions dictées par les résultats scientifiques. Au contraire, pour les praticiens de l'AEAM, le produit central de la démarche est l'apprentissage en commun que le groupe de travail effectue pendant le processus. Celui-ci leur permet à la fois d'apprendre comment travailler ensemble, et de se forger une culture commune du problème et des possibilités d'action. C'est cet apprentissage en commun qui débouche sur une communauté de gestion capable, par sa nouvelle cohésion et par sa maîtrise des enjeux de fond du problème, de faire preuve d'adaptativité dans sa prise en charge de la gestion à long terme. Et le modèle informatique? Pour reprendre les termes d'un animateur expérimenté d'AEAM, « à la fin du dernier atelier, on le met à la poubelle : les acteurs locaux se sont maintenant approprié la

compréhension du problème et les données; mais surtout, ils se sont mis à travailler ensemble; ils choisiront eux-mêmes les moyens les plus adaptés pour progresser ».

### **Les « processus d'expertise partenariale »**

La mise en oeuvre de la « gestion adaptative » suppose qu'acteurs et experts concernés acceptent de « jouer le jeu » sur le double plan de la procédure et du contenu. Ce sera d'autant plus facile qu'ils sont habitués à un mode de décision où les acteurs négocient de façon directe et paritaire, et qu'ils sont prêts à adhérer au mode particulier de synthèse que sont les méthodes de modélisation. En l'état actuel des choses, ces conditions nous semblent plus rarement remplies en France qu'en Amérique du Nord. Les modes de travail en séminaire risquent encore d'être ressentis comme trop « artificiels », et les modèles de simulation comme « simplistes ». Dans les deux cas, acteurs et experts peuvent avoir le sentiment d'une trop grande perte de contrôle sur le processus et son contenu, donc hésiter à s'y engager, ou bien le conduire à l'enlèvement.

Pour rendre le même type de services que la « gestion adaptative », un certain nombre d'expériences ont été conduites en France depuis une petite dizaine d'années. Elles n'ont pas connu le même degré de systématisation et d'explicitation des règles. Elles n'ont pas non plus à ce jour de dénomination commune. Pourtant elles ont conduit à une diffusion significative de pratiques diverses certes, mais relativement homogènes sur le fond. Nous les appellerons ici « Processus d'Expertise Partenariale » (PEP). En voici deux exemples tirés de notre propre expérience.

Ministère de l'Agriculture et Ministère de l'Environnement s'opposent en 1990 sur la position à adopter face à un projet de barrage à Chambonchard sur le Cher. Le débat entre eux finit par se cristalliser autour d'une interrogation sur les besoins en eau auxquels l'ouvrage est censé répondre. S'ils sont élevés, il faut prendre position en faveur du barrage, et prévoir un financement de la part de l'Etat. Si les besoins économiques sont faibles, les impacts environ



nementaux et le coût de l'ouvrage pèseront plus lourd dans la balance, et il faudra prendre position contre sa réalisation. Mais quels sont les besoins réels en matière d'eau pour l'irrigation? En matière d'eau pour l'alimentation en eau potable et pour l'industrie? En matière d'eau pour le soutien d'étiages à finalité environnementale? La recherche d'une position commune entre les deux Ministères s'est appuyée sur un traitement approfondi de ces questions technico-économiques (Mermet, Cattani et al., 1990). Pour cela, un comité de pilotage a été constitué, présidé par le préfet, et comprenant plusieurs représentants (à différents niveaux territoriaux) de chacun des deux Ministères. Ils ont dressé le cahier des charges pour une étude technique et économique approfondie sur les besoins en eau. Une fois les prestataires choisis, ces études se sont déroulées en interaction forte avec le comité de pilotage. Tout ce qui, dans la conduite des études, pouvait faire pencher le résultat plutôt dans un sens ou dans l'autre, a été discuté, souvent de façon passionnée : choix des méthodes, choix des données chiffrées, calculs, interprétation des résultats. Les principaux acteurs de la décision concernés se sont ainsi impliqués dans le contenu de l'étude.

A mesure que celle-ci avançait, on a pu assister au même processus déjà décrit à propos de l'AEAM. Le fait de traiter ensemble de questions techniques et économiques de fond a considérablement aidé au rapprochement entre les acteurs. Réciproquement, au fur et à mesure que les acteurs se découvrent sous un autre angle, que leur inter-compréhension et leur confiance croissent, le traitement du problème sur le fond devient plus assuré, et ses résultats acquièrent un statut plus fort et plus transparent dans le débat décisionnel. Alors que les premières réunions avaient été tendues, au terme de l'étude les deux Ministères ont pu élaborer ensemble une position commune de l'Etat. L'étude a conduit aussi à des relations entre les

responsables, et au partage d'un cadre de réflexion commun, qui ont largement facilité le traitement ultérieur de dossiers similaires<sup>57</sup>.

Dans le département des Côtes d'Armor, en 1994, la préparation d'un Plan Départemental d'Environnement (PDE) devait s'attaquer à un dossier « chaud » (parmi d'autres) : les conflits autour du développement de l'élevage de porcs et de volaille en bâtiments « hors-sol », très dynamique économiquement et socialement, très intensif techniquement, très polluant et menaçant en particulier les ressources en eau fragiles et cruciales du département. Le cadre de concertation avait été créé par les acteurs locaux eux-mêmes, sous forme d'un « Observatoire de l'Environnement », au sein duquel l'Etat et le Conseil Général, les différentes sensibilités au sein de la profession agricole et les associations de protection de l'environnement se rencontraient, confrontaient leur positions, échangeaient de l'information sur le plan technique. Pour aller plus loin dans le cadre du PDE, l'Etat et le Conseil Général ont fait appel à un bureau d'études. Sa mission était de formuler, à partir des données innombrables, une synthèse sur le système technique, économique et environnemental que constitue l'agriculture des Côtes d'Armor, et sur les voies d'évolution possibles à partir de la situation actuelle. Acteurs et experts, réunis dans une commission, suivaient de près le déroulement de l'étude. Ils se sont impliqués passionnément.

Le processus a permis là encore que s'exerce l'influence réciproque entre d'une part une étude qui se déroule en pleine conscience des enjeux décisionnels et sous contrôle des acteurs, et d'autre part des confrontations idéologiques et politiques entre acteurs qui peu à peu doivent évoluer sous l'effet du travail d'élucidation effectué par l'étude. Le Plan Départemental d'Environnement adopté au terme de ce processus ne met certes pas fin aux oppositions d'intérêt et de point de vue autour de l'élevage intensif. Mais malgré l'importance des enjeux

---

<sup>57</sup> ( On trouvera une présentation plus développée de ce cas dans Mermet, 1998)

et l'intensité des pressions, il renforce un cadre où les différents partenaires peuvent discuter ouvertement, où progressent les idées et l'étude précise des conséquences des actions, où existent de nombreuses actions entreprises en partenariat<sup>58</sup>.

Ce ne sont là que deux exemples mais ces dernières années les expériences en matière de « processus d'expertise partenariale » abondent. Parfois, ils répondent à une initiative locale spécifique<sup>59</sup>. Le plus souvent, leur initiative s'inscrit dans le cadre de dispositifs qui encouragent financièrement et institutionnellement ce genre d'initiatives - on a déjà évoqués les Plans Départementaux d'Environnement, on pourrait aussi parler des Plans Municipaux d'Environnement, de la préparation des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), de la mise en place de mesures agri-environnementales locales, pour n'en citer que quelques-uns. Leur diversité est importante. Selon la nature des problèmes traités - réalisation ou non d'un équipement, recherche d'actions pour concilier des intérêts opposés au regard d'une activité économique, gestion en commun d'un territoire, etc. - les enjeux et méthodes d'expertise varient. Selon les antécédents locaux et le contexte de procédure, les possibilités et difficultés dans le travail en commun des acteurs sont assez différents.

Mais au-delà de cette diversité, on retrouve tant d'éléments communs, et une telle similitude dans la dynamique d'ensemble de ces processus d'expertise partenariale (PEP), que l'on peut les considérer comme autant de variantes d'une méthode qui n'a été ni nommée, ni formalisée, mais que l'on peut décrire et analyser sur un plan général.

---

<sup>58</sup> ( On en trouvera une présentation plus détaillée dans : Poux et Mermet, 1998).

<sup>59</sup> On en trouvera un autre exemple avec la réalisation du Plan de Gestion du Val de Saône : Cattan, A., Dubien, I., Laurans, Y., Mermet, L., *Élaboration d'un plan d'utilisation de l'espace inondable et d'un plan de gestion pour le Val de Saône*, Paris, AScA - Syndicat mixte d'études pour l'aménagement du bassin de la Saône et du Doubs, 1996.

Son principe est similaire à celui de l'AEAM. Il s'agit d'utiliser un travail de synthèse à partir des données scientifiques, techniques, économiques pour impulser en même temps la constitution (ou le renforcement) d'une communauté de gestion, et l'élaboration d'un programme d'action et de gestion.

Le processus s'appuie au départ sur les progrès déjà réalisés localement dans la mise en place de mécanismes de concertation entre les acteurs concernés par l'environnement. La dénomination et le statut de ces instances sont très variables (commissions de toutes sortes, institution patrimoniale, comités de pilotage de divers types de procédures, conseils de syndicats mixtes, etc.). Il en va de même des situations, des enjeux de la concertation, du niveau d'approfondissement et de qualité qu'atteint en leur sein le dialogue entre les partenaires.

Le PEP commence lorsque les partenaires veulent aller plus loin dans leur prise en charge du problème d'environnement posé. La première étape est en général l'établissement d'un cahier des charges pour une (ou des) étude(s) à confier à une équipe d'experts extérieurs. Les discussions qui y conduisent sont souvent assez approfondies. Outre la définition du contenu des études à réaliser, elles offrent aux partenaires une bonne occasion d'échanger, de réfléchir, de négocier, sur la définition du problème. Si elles permettent de partager une compréhension de la façon dont des informations et analyses nouvelles sur le problème permettraient de faire évoluer sa gestion, on peut dire qu'elles contribuent déjà à renforcer la communauté de gestion.

Les cahiers des charges des études PEP définissent aussi les modalités de leur encadrement, en particulier la composition du comité de pilotage, la fréquence et l'ordre du jour des réunions, le mode de discussion des documents etc. Ce point est fondamental, car au-delà des aspects simplement techniques de relation entre les commanditaires de l'étude et les experts qui la réalisent, les modalités d'encadrement organisent le processus de concertation entre les acteurs, entre acteurs et experts, à l'occasion du PEP. Même si elles attirent moins l'attention,

elles jouent le même rôle que les procédures longuement étudiées de médiation ou d'AEAM, et sont tout aussi déterminantes pour le succès de l'opération. Elles auront à gérer des tensions et une complexité considérables dans les relations entre les partenaires.

Une fois l'équipe d'étude et d'animation choisie commence l'expertise proprement dite. Elle vise, par une synthèse des informations et analyses disponibles sur le problème, à répondre aux questions que se posent les partenaires. Le cadre conceptuel de cette synthèse, et ses modalités méthodologiques, sont éminemment variables. Dans les deux exemples que nous avons évoqués plus haut, c'est respectivement une étude coût-avantage (pour cerner les besoins en eau) et une étude de systèmes agraires (pour fournir une image d'ensemble des enjeux agricoles sur un territoire) qui servaient ainsi de colonne vertébrale autour de laquelle organiser le contenu de l'expertise. Le cadre méthodologique retenu joue le même rôle que les techniques de modélisation (diverses elles aussi) sur lesquelles s'appuie l'AEAM. Il est à noter que souvent des modèles sont utilisés dans le cadre de PEP, et que les promoteurs de l'AEAM n'excluent pas de remplacer les modèles informatiques par des modèles conceptuels. Dans un cas, on part d'une définition assez étroite du mode de synthèse, que l'on assouplit ensuite pour s'adapter aux situations, aux données disponibles. Dans l'autre, on part d'une absence de définition a priori, pour ensuite choisir un cadre théorique et méthodologique de synthèse dans une panoplie technique et scientifique qui est largement la même : celle qui résulte des études et des travaux de recherche existants sur les systèmes (naturels et sociaux) concernés, et qui fait partie de la culture méthodologique des utilisateurs.

Au-delà de ces enjeux de méthode, déterminants pour le contenu des expertises, mais pas forcément liés au fait qu'elles soient menées dans un cadre partenarial, le déroulement même de l'expertise est déterminant. D'abord, il est très important que les participants au comité de pilotage s'impliquent dans les débats sur les méthodes, les contenus, les résultats. C'est par ces discussions autour de l'expertise que celle-ci peut servir de support à l'évolution de leur

compréhension du problème et de leurs positions. S'il est analogue à celui de l'AEAM, ce processus est cependant moins approfondi (il est rare qu'un comité de pilotage se réunisse pendant des jours d'affilée!). Il doit donc être complété par exemple grâce à des entretiens que les animateurs conduisent avec des experts ou des acteurs locaux. Ces entretiens ont un double objectif : obtenir les données, et connaître les points de vue (souvent implicites), sonder les positions. S'ils sont conduits de façon adaptée, la succession de ces entretiens finit par constituer un processus informel d'échange qui contribue largement aux objectifs du PEP. Ensuite, les animateurs présentent les résultats de leur travail dans un rapport provisoire. La discussion entre les acteurs, entre acteurs et animateurs, sur les amendements à apporter, constitue l'avant-dernière étape du processus. Elle est souvent très intense, puisque la synthèse qui sera ainsi « validée », en entérinant un état des connaissances et des incertitudes, est susceptible de peser lourd par la suite sur les positions et les intérêts des acteurs. Là encore, tout se joue de conserve sur un double plan : celui du contenu scientifique, et celui de la négociation stratégique. Enfin, comme dans l'AEAM, la dernière et la plus importante des étapes est celle où, une fois l'expertise terminée, la communauté de gestion fonctionne ou non, s'approprie les résultats ou non, les utilise ou non pour agir.

L'intérêt et la force des PEP, dans le cadre français, tiennent principalement à deux caractéristiques. D'une part, le fait qu'ils divergent peu des procédures classiques d'études et d'expertises, qu'ils reposent sur les structures locales de concertation, leur permet de fonctionner avec le minimum de rupture par rapport aux habitudes et aux ressources des acteurs et experts locaux. Cela facilite leur acceptation par les participants concernés, et permet d'adapter les contenus et les procédures des PEP à des cas de figure très divers. D'autre part, comme avec l'AEAM, ils présentent de sérieuses garanties que les pressions stratégiques de la négociation ne conduisent pas à l'évacuation des problèmes de fond, où à ce qu'ils soient traités d'une manière inappropriée sur le plan scientifique et technique. Les vulnérabilités des

PEP sont le revers de cette médaille. L'expérience indique trois enjeux particulièrement délicats.

D'abord, si les débats deviennent à la fois très complexes et très tendus - ce qui n'est pas rare - les procédures de concertation entre acteurs, et entre acteurs et experts au sujet de l'étude peuvent s'avérer insuffisamment robustes, ou pas assez élaborées. Cela tient à la fois au fait qu'elles doivent pour rester relativement informelles s'intégrer au cadre assez léger d'un encadrement d'étude, et à ce qu'elles résultent souvent d'une conception par des personnes ou des groupes non spécialistes des processus de concertation et de leurs chausse-trappes. Lorsque cette inadéquation se produit, on se trouve dans une situation où les commanditaires de l'étude et les animateurs doivent déployer dans l'improvisation de grands efforts pour éviter que le processus n'échoue. L'absence de support formel où appuyer ces efforts renforce le risque d'échec.

Ensuite, s'il est plus facile à un acteur d'accepter de participer à un groupe affiché de manière anodine comme « comité de pilotage » que de s'engager pour un atelier intensif d'AEAM, cela offre en contrepartie moins de garanties qu'il s'engage effectivement et de manière constructive. Il se produit alors assez fréquemment que des acteurs, au lieu de participer à l'expertise par le biais de son pilotage, utilisent celui-ci pour entraver l'expertise, en limiter la portée. On passe alors de l'expertise participative à une expertise censurée, dont on ne peut certes pas attendre les mêmes bénéfices.

Les risques de dérapage du processus sont d'autant plus difficiles à gérer que la responsabilité du bon déroulement du processus est souvent attribuée de manière ambiguë. D'un côté l'animateur possède en principe une expérience de ce genre de travail, qui l'aide à prévoir et gérer les obstacles. De plus, le maître d'ouvrage s'en remet en bonne partie à lui : s'il a lancé ce genre de processus, c'est bien pour qu'une partie du poids du débat soit pris en charge par une intervention extérieure. Mais d'un autre côté, la responsabilité politique du processus

repose entièrement entre les mains du président du comité de pilotage (ou en tout cas du responsable politique qui possède de fait le pouvoir principal dans la situation traitée). Lorsque surviennent d'importantes difficultés, les responsabilités se partagent donc schématiquement de la manière suivante : au commanditaire d'arbitrer les conflits entre acteurs, au consultant de proposer des solutions aux contradictions entre points de vue d'experts. Mais la tension principale est souvent celle qui s'établit entre le jeu d'acteur d'une part, les faits mis en évidence par l'expertise d'autre part : les acteurs font pression pour que change le diagnostic; les hommes d'étude, pour que les acteurs ne prennent pas (trop) leurs désirs pour des réalités. Cette tension se gère indirectement par les relations entre animateur et président du comité de pilotage. C'est par le jeu de discussion et de négociation qui s'établira entre eux que le PEP peut conduire à articuler les attentes des acteurs, et les exigences techniques d'une solution au problème environnemental. Cet aspect du processus est vital, presque toujours intense et délicat. Il est souvent fructueux, mais lorsqu'il échoue, il n'y a pas de recours, d'animateur pour assurer le déroulement global de la négociation.

Le dernier point névralgique des PEP que nous voudrions souligner porte lui aussi sur les relations entre l'expertise d'une part, et le comité de pilotage d'autre part. Tout l'intérêt des PEP est de rechercher sur le plan technique de l'expertise un programme d'action que les acteurs puissent s'approprier politiquement. Le détour par l'expertise doit faciliter la découverte d'un terrain d'entente entre les acteurs pour deux raisons. D'une part la clarification technique des problèmes concentre le débat politique sur les solutions viables, réduisant ainsi nettement l'éventail des positions tenables dans le débat. D'autre part la traduction des positions dans un langage technique atténue les habitudes d'affrontement et les ornières rhétoriques du débat local. Encore faut-il qu'au terme du processus le résultat soit définitivement retraduit en termes politiques, et approprié comme tel par les acteurs. Pour employer une métaphore, l'expertise conduit à trouver en quel point le clou de l'action commune a le plus de chance de



tenir face aux pressions des acteurs et aux difficultés techniques combinées. Mais il ne suffit pas que le consultant, chahuté encore par les dernières tensions de la négociation tienne le clou au bon endroit. Il faut encore que l'instance de décision enfonce le clou, en donnant un statut politique à l'accord défini par le processus sur un plan mixte, c'est-à-dire en prenant sur elle les tensions inévitables qui pèsent sur tout accord, même le mieux étudié et le plus longuement négocié. Ce dernier relais est fondamental. Si le politique cède à la tentation d'attribuer les tensions résiduelles à une insuffisance de l'expertise - pour reprendre notre image, s'il abat le marteau sur les doigts des experts et animateurs, et non sur le clou des tensions entre acteurs, alors une grande partie du résultat du PEP - celle qui correspond à sa contribution à la concertation locale - est perdue.

#### ***VI.4 Les perspectives pour la gestion partenariale des systèmes naturels***

##### **Une vue d'ensemble pour trois constats**

En présentant ici quatre méthodes - parmi beaucoup d'autres - pour organiser la résolution de problèmes d'environnement dans un cadre « multi-acteurs », nous n'avons pas l'ambition de proposer un « état de l'art » sur ce domaine très actif de recherche et d'expérimentation. Nous avons simplement essayé de donner une vue d'ensemble sur ses enjeux. Elle débouche sur trois constats.

D'abord il faut insister sur la diversité des situations de gestion environnementale, dont chaque dimension - écologique, technique, économique, institutionnelle, culturelle, etc. - impose des défis qui sont fonction du lieu et des buts poursuivis. Ce constat impose la méfiance face à toute démarche qui consiste à recommander une procédure de résolution donnée pour tous les problèmes, et dans tous les contextes. Il encourage au contraire à la prudence et à l'ouverture d'esprit dans le choix ou la conception des méthodes.

Ensuite, derrière la diversité des situations on retrouve des enjeux communs, et derrière celle des procédures de résolution de problèmes des schèmes méthodologiques communs. Ce qui diffère d'un cas à l'autre, c'est l'importance relative de ces éléments, leur agencement, leur contenu et leur mise en oeuvre particulière dans chaque cas, le fait que l'on préfère expliciter tel élément et impliciter tel autre. Mais ils peuvent être étudiés jusqu'à un certain point sur un plan général, et peuvent s'inscrire dans un cadre conceptuel lisible et rigoureux. De ce fait, la nécessaire adaptation des méthodes à chaque cas particulier peut ne pas se réduire à la transmission de recettes, et à une simple démarche pragmatique.

Cela est d'autant plus heureux que la résolution de problèmes d'environnement dans un cadre multi-acteurs est un exercice particulièrement délicat : c'est le troisième constat que nous avons essayé d'illustrer avec nos exemples. Toute procédure de résolution d'un problème environnemental avance menacée à la fois par les tensions politiques, et par la complexité technique des problèmes. De plus, pour des raisons diverses, les protagonistes de la décision, comme les intervenants qui promeuvent telle ou telle méthode, tendent à méconnaître l'impossibilité de résoudre certains problèmes dans les termes où ils sont techniquement et politiquement posés par les acteurs. Cette tendance à minimiser les difficultés conduit souvent à s'arrêter sur des méthodes ou des solutions irréalistes voire, comme dans le cas de l'ours, à promettre l'impossible tout en se détournant de certaines solutions pourtant disponibles.

### **L'appel au pluralisme est largement passé**

Les exemples présentés montrent aussi qu'à une période et dans un contexte socio-politique donnés, certaines des difficultés de la gestion environnementale prennent une importance particulière, et certains enjeux se retrouvent dans de nombreuses situations de terrain. Elles justifient les efforts toujours renouvelés que l'on déploie pour les prendre en charge. Quelle est la constellation particulière d'enjeux qui caractérise l'état actuel du traitement des problèmes de ressources naturelles et d'environnement en France? Quels sont au

aujourd'hui les défis équivalents à celui que représentait dans les années 1970 l'inadaptation des méthodes de travail technocratiques, face à la montée du pluralisme des acteurs? Pour répondre, il faut esquisser un bilan sur les évolutions en cours, en complétant ou regroupant des observations déjà évoquées plus haut.

Depuis la fin des années 1970, le principe qu'il faut, dans l'aménagement des territoires et la gestion des ressources, prendre en compte la diversité des points de vue et des intérêts s'est imposé progressivement. Il ne prévaut pas seulement sur le plan des idées, mais va de paire avec des changements concrets dans les procédures de décision. Les cadres juridiques, les pratiques politiques et administratives qui reposent sur la concertation entre les représentants des divers groupes d'intérêts ou sensibilités, se sont généralisés dans le domaine de la gestion de l'environnement (CLE, Commission des Sites, Commissions Départementales du Patrimoine Naturel, etc.).

La conception monolithique de l'intérêt général a fait place peu à peu dans les esprits au constat que les intérêts de la collectivité sont divers, souvent contradictoires entre eux. La décision publique ne se présente plus alors comme la lutte entre l'intérêt général d'un côté, et les intérêts particuliers de l'autre - comme elle était souvent perçue dans les années 1970... et l'est encore parfois aujourd'hui. Elle apparaît plutôt, nous l'avons déjà évoqué, comme la recherche de la conciliation entre des préoccupations plus ou moins contradictoires au sein desquelles se mêlent des intérêts particuliers et généraux.

Enfin, les connaissances et les idées ont beaucoup évolué aussi sur le fonctionnement des systèmes naturels et les enjeux de la gestion environnementales. On perçoit de plus en plus les liens entre les choix de gestion de différentes parties du territoire, les impacts en chaîne d'interventions techniques qui paraissaient auparavant confinées à un secteur donné. Le travail technique, lui aussi, doit donc intégrer un réseau de préoccupations et de contraintes de plus en plus complexe, entre lesquelles il faut chercher un équilibre.

C'est dans le contexte de ces évolutions importantes et positives que se situe par exemple le développement des procédures d'expertise partenariale. Le cas de l'ours, avec sa part de dialogue entre acteurs, ses tentatives pour concilier les préoccupations, la diversité et la qualité des études conduites par certains partenaires, est lui-même marqué par ces évolutions. Mais il en illustre encore mieux les limites. Nous voudrions en mentionner quatre.

D'abord, le nombre élevé des expériences de gestion intégrée d'espaces naturels, l'intensité des efforts de concertation et d'innovation qu'ils ont nécessité, ne doivent pas cacher qu'ils ont trop souvent une portée ou des résultats limités. De plus, les cas où ces efforts ont été acceptés ne doivent pas, comme c'est parfois le cas, cacher la masse de ceux où ils ne sont pas tentés ou échouent.

Ensuite, même si les données sur ce point manquent faute de recherches, on trouve bien des exemples où des problèmes saillants, où les velléités de gestion partenariale butent sur ce que nous avons appelé au sujet de l'ours des «points durs», des problèmes où des décisions déterminantes mais que le cadre et les méthodes de décision ne permettent pas de traiter.

Par ailleurs, de grands progrès ont été faits pour permettre d'intégrer au processus de décision un traitement approfondi et contradictoire de problèmes scientifiques, techniques, et économiques complexes. Mais ils restent encore trop limités, et de nouveaux pas en avant sont indispensables. D'une part, il reste bien trop fréquent que l'organisation du débat continue à favoriser la confusion des idées et la manipulation de l'incertitude. D'autre part, le champ d'investigation des études et recherches reste trop souvent confiné dans une gamme de questions et de problématiques qui n'aide pas le processus de décision à déboucher sur de nouvelles orientations.

Enfin, malgré les efforts successifs des gouvernements au fil des années 1980 et 1990, la conduite du débat avec le public en matière d'environnement et d'aménagement reste largement déficiente, qu'on l'apprécie (comme nous l'avons fait pour l'ours) en observant le ni

veau d'information du public et les occasions de participations qui lui sont offertes, ou en comparant nos systèmes de débat public avec ceux d'autres pays comme le Canada ou la Suisse<sup>60</sup>. Le déficit dans l'accès du public au débat, et donc dans le caractère public de celui-ci, est manifeste sur le plan formel : les procédures d'instructions des projets et d'enquête publiques continuent à garantir un degré notable d'opacité vis-à-vis du public. Mais il touche aussi largement, comme nous avons essayé de le montrer pour ce qui concerne l'ours, les pratiques et les habitudes qui font la réalité concrète et quotidienne du processus de décision.

Au total, il ressort que la dernière décennie a vu le principe d'une gestion concertée et partenariale être accepté de façon assez générale dans les discours, dans les textes et les procédures, dans la vision de l'avenir portée par les experts en matière d'aménagement et d'environnement. Des progrès indéniables mais limités sont constatés de manière courante dans les pratiques de terrain. En bref, l'appel lancé à la fin des années 1970 avec le lancement de la « gestion patrimoniale » a été très largement entendu. Mais sur quelles perspectives ouvre cette évolution?

### **De nouveaux défis en perspective**

Un sentiment largement partagé tend à considérer que le plus dur est fait en ce sens que, s'il a été bien difficile d'impulser cette évolution, elle serait maintenant irréversible. Dans cette optique, « on irait dans le bon sens », l'atteinte d'objectifs plus ambitieux serait surtout une question de temps, et continuer les efforts entrepris offrirait de grandes chances de succès.

Notre appréciation est un peu différente. Lorsque l'on étudie sur un bon nombre de cas les perspectives concrètes de progression d'une gestion partenariale de systèmes naturels, on constate souvent que d'une part les progrès accomplis ne suffisent pas à permettre une gestion

---

<sup>60</sup> ( Voir par exemple : Berdoulay et Soubeyran, 1996)

environnementale durable, et que d'autre part leur poursuite se heurte à des obstacles très significatifs (« points durs », changements du contexte dans un sens moins favorable à la prise en compte de l'environnement, etc). Nous nous trouvons donc, pour utiliser une image, « au milieu du gué », devant des difficultés en partie nouvelles. Continuer les efforts déjà engagés ou prévus reste nécessaire mais ne saurait suffire à obtenir les résultats escomptés, d'autant plus que la poursuite des efforts est elle-même menacée par des réactions et des tendances contraires. S'il est possible de réaliser les espérances mises depuis quelques années dans la gestion partenariale de l'environnement, c'est en relevant de nouveaux défis.

D'abord, il n'est pas envisageable de continuer à lancer des opérations de concertation dans les années qui viennent en « se lançant » comme aujourd'hui, et sans avoir tiré les enseignements des innombrables expériences menées dans les dix dernières années. Quels ont été les succès et les échecs? Quels facteurs du contexte, quels éléments des méthodes d'intervention permettent de les expliquer? Comment faire évoluer ces méthodes? Comment s'assurer de leur adaptation à tel ou tel problème donné? Si nous avons entrepris de rédiger cet ouvrage, c'est largement pour contribuer à ce débat. Mais il doit aller bien plus loin dans la diversité des situations, dans le détail et l'approfondissement de l'analyse de cas. Il doit impliquer aussi les acteurs de la décision. Dans tous les cas, la consolidation des acquis passe sans doute à la fois par des travaux de recherche (on y reviendra plus loin) et par la création de lieux d'échange où mener de manière plus systématique, plus critique, plus ouverte, l'analyse des expériences passées et en cours.

Il faut aussi expérimenter de nouvelles méthodes, en complément ou en remplacement de celles utilisées aujourd'hui. Elles doivent être conçues pour répondre de manières spécifiques aux limites que nous avons relevées plus haut. Quel traitement proposer pour passer les « points durs » restés réfractaires aux méthodes acquises de concertation? Comment structurer l'expertise et le débat techniques et scientifique autour des problèmes d'environnement pour

éviter des dérives comme celle constatée dans le cas de l'ours (mais aussi dans bien d'autres)? Comment conduire l'information du public et sa participation au débat, au sein d'une concertation principalement organisée entre les représentants des groupes de pression, les élus, et l'administration?

Le traitement de ces trois questions pourra bénéficier de travaux et d'expériences menées depuis longtemps. Mais il devra aussi tenir compte de la situation nouvelle créée par les évolutions rapides des dernières années. Il devra aussi se concentrer plus spécifiquement sur le traitement de problématiques difficiles, de plus en plus précisément définies. « Gestion des conflits », « expertise », « participation du public », même si ces thèmes semblent inscrits immuablement depuis 25 ans à l'ordre du jour de la gestion environnementale, en réalité le tri radical dans les idées et les méthodes qui résulte du vaste processus d'essais-erreurs en cours les renouvelle et accentue leurs enjeux.

Pour la consolidation des acquis comme pour la recherche de méthodes nouvelles, il importe que se constitue un réseau de développement et d'échanges.

Nous voudrions enfin souligner deux aspects de ces questions qui nous paraissent importants.

### **Un équilibre à trouver entre procédures de décision et processus informels de concertation**

Le premier découle de l'observation que les systèmes de gestion partenariale ont souvent été instaurés ces dernières années par des initiatives administratives fondées sur des textes juridiques - les SAGEs en sont l'exemple le plus caractéristique - ou par des initiatives politiques telle que l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn. Dans les deux types de cas, on observe une difficulté à faire coïncider d'une part les données d'un cadre de procédure à statut

juridique, administratif, politique, et d'autre part les techniques et les exigences propres d'une méthode d'animation qui permette de faire émerger une véritable concertation.

Le problème peut s'analyser de la manière suivante. D'un côté, il n'est pas possible de fixer dans les textes à la fois l'objectif de concertation, et tous les moyens de méthode pour y parvenir. Si l'on s'y obstine, cela rend très difficile la nécessaire adaptation au terrain ; cela entraîne aussi le risque que le processus de concertation se cristallise sur la procédure, plutôt que sur le fond du problème. Si elle est une procédure juridico-administrative, la concertation tend - comme on l'observe souvent aujourd'hui - à se réduire à une simple formalité, sans portée sur le contenu de la décision. Si elle est une procédure à dominante politique, la politique risque, comme dans le cas de l'ours, d'étouffer les autres dimensions du problème. Dans les deux cas, l'introduction de procédures supplémentaires ne fait parfois que compliquer le jeu (pour les acteurs institutionnels), rendre la décision moins lisible (pour le public) et n'apporte finalement pas grand chose au traitement des problèmes. Mais de l'autre côté, si l'on n'introduit pas de cadres de procédures nouveaux, comment rendre possible, comment stimuler l'évolution des processus de décision? A partir des initiatives prises ces dernières années, nous ne sommes qu'au début des tâtonnements et expérimentations qui permettront peut-être à un équilibre fonctionnel de s'établir entre des méthodes et des dynamiques informelles de concertation (encore largement à inventer) et des cadres procéduraux et politiques (dont la maturation est à poursuivre). En tout état de cause, lorsque l'on travaille sur des procédures partenariales pour la gestion des systèmes naturels, il importe de ne pas confondre procédures instituées, procédures d'animation, analyse des processus que l'on observe, et description de ceux que l'on considère souhaitables.

La seconde observation est une réflexion plus globale sur les limites des PEP, et découle du cadre conceptuel que nous avons proposé. Au-delà de la diversité des points de blocage possibles (et effectivement observés), les procédures partenariales pour la gestion des systè



mes naturels trouvent leur limite, sur un problème et en lieu donné, dans le degré auquel (de façon manifeste ou latente) la communauté des acteurs est prête à un changement partagé dans la gestion. Or il est très fréquent que les acteurs pris ensemble ne soient nullement prêts à des changements dont l'ampleur corresponde aux intentions de gestion environnementale - et donc de changement - qu'ils affichent. Le risque est alors grand d'attribuer à des problèmes de méthode ou de procédure les difficultés qui résultent en fait d'affrontement de volontés et de pouvoir. Ce risque peut être aggravé par une analyse trop exclusivement centrée sur les méthodes, surtout si certains acteurs l'encouragent par calcul, espérant ainsi détourner les regards de blocages plus fondamentaux. En bref, aucune méthode fondée sur la concertation entre les acteurs, posée dans des termes que nous avons qualifiés plus haut de « symétriques », ne peut conduire beaucoup plus loin que ne le permettent l'évolution des idées et des rapports de force au sein d'une communauté de gestion. On a vu que la médiation des conflits environnementaux telle qu'elle est pratiquée aux Etats-Unis tient le plus grand compte de ce fait.

En revanche, c'est un problème courant des méthodes de concertation en France (qu'il s'agisse de la gestion patrimoniale ou des procédures d'expertise participative) de le méconnaître. D'un côté, il est presque impossible pour les maîtres d'ouvrages politiques et administratifs d'afficher qu'il n'y a peut-être pas de solution. De l'autre, on comprend le prestataire (chercheur ou homme d'étude) qui hésiterait à les contredire. On opère alors dans un cadre où il est plus facile de déguiser un résultat très partiel (le cas le plus courant) en succès complet, ou en échec que l'on peut imputer à quelqu'un d'autre (le prestataire? les acteurs?). Selon nous, le seul moyen d'échapper aux effets pervers de ces affichages excessifs de bonne volonté est de séparer clairement d'un côté l'analyse de l'état de maturation d'une communauté (même virtuelle) de gestion, et de l'autre les moyens méthodologiques de la concertation qu'on lui propose. C'est l'une des motivations qui nous pousse, comme nous le faisons

ici, à insister pour que l'on sépare les deux plans de réflexion que sont l'analyse du système de gestion (traitée au chapitre 4), et les méthodes de préparation de l'action et de concertation que l'on a vues dans le présent chapitre.

## CONCLUSION

### ***Le chemin parcouru...***

En entreprenant de rédiger ce texte, notre but était, en vue de nouveaux enseignements et de nouvelles recherches, de reprendre notre travail antérieur sur la gestion stratégique de l'environnement sous trois aspects :

- mettre ses idées à l'épreuve des évolutions actuelles du contexte de la gestion environnementale,
- présenter et discuter certaines de ses applications expérimentées au cours des dernières années,
- en clarifier et en approfondir les bases théoriques.

Pour conclure, examinons le chemin parcouru dans chacune de ces trois dimensions.

### **... sur le plan du contexte...**

Le cas de l'ours, l'exemple des zones humides, illustrent les changements successifs qui ont marqué la décennie 1990 en matière d'environnement. De thème marginal qu'il était dans les années 1980, celui-ci est revenu sur le devant de l'affiche. Mais les conflits écologiques ont largement fait place à une floraison de procédures et d'institutions partenariales, et au règne presque sans partage d'un discours où domine la recherche du consensus. Pour autant, ni les résistances au changement, ni les tensions entre les acteurs n'ont disparu. Dans certains cas, elles resurgissent simplement sous forme de réaction anti-environnementale, dont certains mouvements de chasseurs offrent l'exemple prototypique. Mais le plus souvent, les affrontements entre partisans et adversaires de changements motivés par l'environnement, ou entre acteurs ayant une conception différente de la qualité environnementale, persistent en prenant des formes nouvelles. Ces situations sont plus délicates à analyser et à gérer, à cause

de la complexification réelle des situations de gestion, mais surtout parce qu'elles sont de plus en plus efficacement voilées par la phraséologie du consensus. S'il fallait résumer en un point les défis nouveaux posés par l'évolution du contexte de la gestion environnementale, ce serait la nécessité d'analyser et de traiter le décalage qui règne aujourd'hui entre d'un côté l'affichage presque unanime des bonnes intentions de gestion environnementale, et de l'autre la réalité très diverse des pratiques, des relations entre acteurs, des actions de gestion.

### **... sur le plan des applications...**

Nous espérons avoir montré que les applications de l'analyse stratégique de la gestion environnementale sont particulièrement bien adaptées au traitement de ce type de questions.

On a vu avec l'exemple des zones humides comment l'évaluation centrée sur les enjeux environnementaux permet de mesurer certains décalages fondamentaux. En aidant à expliciter les objectifs concrets que recouvre (ou non) l'affichage d'une responsabilité commune, en analysant avec le même soin la réalité des actions d'un côté, les représentations et intentions des acteurs de l'autre, elle donne la mesure et la direction des progrès à faire (ou des renoncements à expliciter).

L'exemple de l'ours nous a montré l'intérêt d'un cadre de diagnostic qui mette en évidence parallèlement les marges de manoeuvre technico-économiques, et celles liées à la situation socio-politique. Lorsque la voie du changement pour l'environnement est étroite - et c'est bien souvent le cas - un travail coordonné sur ces deux dimensions est indispensable pour éviter l'enlisement de l'action.

Tout au long de l'ouvrage, la réflexion sur l'aspect stratégique de la gestion environnementale a permis de mieux montrer à quel point celle-ci dépend de l'intervention d'agents de changement, quel que soit leur statut institutionnel. Même si la prédominance du discours consensuel tend à l'occulter ou même à le dévaloriser, leur rôle reste aussi fondamental aujourd'hui que naguère. Cependant, l'évolution du contexte et des situations de gestion rendent

indispensables des adaptations dans leur organisation, dans les formes et les stratégies de leurs interventions pour le changement.

Enfin, la floraison des méthodes de concertation en matière d'environnement appelle une prise de recul et un bilan. Dans ce domaine encore, traiter le décalage entre construction verbale du consensus, et performance concrète de l'action est une nécessité première. Là aussi il importe de s'adapter à l'extrême diversité - à la fois technico-économique et socio-politique - des cas de figure.

### **... sur le plan théorique**

Sur un plan plus théorique, comment les idées sur la gestion stratégique de l'environnement déjà exposées en 1989 ont-elles évolué à la lumière des mutations récentes du domaine environnemental, et du passage à des applications en vraie grandeur (en diagnostic, en évaluation, en conseil stratégique, etc.)? Cette double épreuve a fait évoluer certains aspects, en a souligné d'autres. Nous voudrions dans cette conclusion insister sur trois points.

#### *Un système de questionnement*

D'abord, il ne faut pas se tromper sur la nature de l'analyse stratégique de la gestion environnementale. Elle n'est pas une théorie générale sur les structures et les fonctionnements des systèmes de gestion environnementaux. Ceux-ci sont trop divers pour se laisser enfermer dans un seul modèle. Elle n'est pas davantage une affirmation de la primauté ou du caractère central des objectifs environnementaux. Elle n'est pas non plus un recueil de solutions ni une méthodologie générale pour résoudre les problèmes d'environnement. Nous avons insisté au contraire sur la nécessité de définir les méthodes et les recommandations en fonction des situations.

L'ASGE propose en revanche un système de questionnement sur les structures et le fonctionnement des systèmes de gestion environnementale. Elle organise la réflexion sur la cohé

rence entre buts et actions en matière d'environnement et de gestion des ressources, d'une manière qui aide soit à réélaborer les buts au vu des systèmes de contraintes réels, soit à rechercher des solutions qui y soient adaptées.

Expérimenter certaines applications, conduire une réflexion critique sur d'autres, nous a convaincu de la nécessité de séparer très nettement : un niveau clinique où se joue le traitement d'une situation de gestion donnée, un niveau méthodologique où s'élaborent des éléments de réponse adaptés à des ensembles plus ou moins étendus de situations, un niveau théorique où s'organise un questionnement général sur les problématiques de gestion environnementale. La mise en oeuvre particulière de l'audit patrimonial dans le Haut-Béarn (chapitre 1 et 3), les ambitions et bases méthodologiques plus générales de la gestion patrimoniale (chapitre 4), et leur mise en perspective critique (chapitre 4 et 6) illustrent ces trois niveaux, et montrent pour nous l'utilité de les distinguer. C'est elle qui nous conduit à renoncer à l'expression « gestion stratégique de l'environnement », qui pouvait laisser supposer que le cadre d'analyse proposé débouchait sur une méthode spécifique d'intervention pour la gestion de l'environnement, pour parler « d'analyse stratégique de la gestion environnementale ».

#### *Analyse, évaluation et action*

Ensuite, nous voudrions revenir sur l'articulation entre la compréhension des systèmes de gestion, leur évaluation, et les propositions d'action. Il y a là un enjeu fondamental pour toute recherche en gestion. Sur ce plan, la réflexion présentée tout au long de l'ouvrage conduit à réaffirmer les positions de la gestion stratégique de l'environnement. Regard analytique, regard normatif, regard prescriptif ou stratégique, doivent être construits de manière à la fois parallèle et distincte.

Parallèle, parce que toute analyse d'ensemble d'un système de gestion revient à choisir parmi la masse des connaissances que l'on possède sur une situation, et à structurer celles que l'on a retenues dans une synthèse. Si ce choix et cette structuration doivent pouvoir éclairer

l'évaluation et l'action, alors la grille d'analyse qui les organise doit incorporer le principe de gérance et le souci des marges de manoeuvre qui ensemble fondent la possibilité d'évaluer et d'agir. Au fond, l'analyse stratégique de la gestion environnementale revient à tirer les conséquences du principe d'une prise de responsabilité commune sur l'état de l'environnement, pour en tirer les lignes organisatrices de l'étude des systèmes de gestion environnementale.

Les trois dimensions analytique, normative et prescriptive doivent pourtant être traitées de façon distincte, sans quoi la prise de recul par rapport à la pratique devient impossible. En effet, tout discours d'acteur propose lui aussi à la fois une analyse de la situation, une évaluation, et des propositions. Mais loin d'essayer de séparer ces trois aspects, il s'efforce de les faire paraître découler inéluctablement l'un de l'autre. Il aura réussi lorsque son analyse semblera appeler indiscutablement l'évaluation qui est la sienne, et rendre difficile la contestation de ses projets ou de ses exigences. On attend au contraire de l'étude d'une situation de gestion environnementale qu'elle sépare discussion analytique, débat évaluatif, et examen des options stratégiques de manière à pouvoir mener la réflexion plus loin, et de manière plus ouverte à la critique, dans chacune de ces dimensions.

A cet égard, l'ASGE défend trois positions fondamentales. D'abord, l'évaluation doit reposer sur une discussion ouverte des objectifs poursuivis, toutefois ceux-ci doivent obligatoirement (mais pas seulement) pouvoir être traduits en termes concrets d'état de l'environnement. Ensuite, l'analyse doit dégager les causes, les responsabilités, les marges de manoeuvres déterminantes pour l'état du système et son évolution. Enfin, la prise en considération des agents de changement et de leurs situations concrètes d'action est la dimension la plus vitale et la plus souvent méconnue dans l'étude des systèmes de gestion environnementaux. Autrement dit, et c'est sans doute le ressort fondamental de l'ASGE, la gérance (commune) d'un bien environnemental ne peut pas s'analyser hors l'intervention des agents de changements qui la font émerger; réciproquement telle ou telle action particulière ne peut pas

être évaluée et comprise correctement - au moins en tant qu'action de gestion environnementale - si elle n'est pas replacée dans la perspective (même latente) de l'émergence d'une gestion commune.

Appeler à conduire analyse, évaluation et prescription de façon à la fois parallèle et séparée, c'est demander que l'on soit en même temps en prise sur l'action, et en situation de recul. Pour nous, cette double exigence structure les démarches de recherche en gestion. Elle détermine leur position et leurs limites, d'un côté par rapport aux approches plus pragmatiques de la gestion, et de l'autre par rapport à d'autres types de recherches moins orientées par le projet d'éclairer l'action.

#### *Articuler les différentes dimensions des systèmes de gestion environnementale*

Enfin les cas et les analyses présentés dans cet ouvrage conduisent à définir une position claire sur la hiérarchisation et l'articulation des différentes dimensions des systèmes de gestion environnementale. Dans les années 1980, le cas de l'ours montre l'échec d'un programme d'action fondé sur le plan biologique, technique et économique, mais non accepté sur le plan socio-politique. Dans les années 1990, il illustre la dérive où conduit le fait de privilégier la faisabilité socio-politique de l'action en occultant ses conditions biologiques et techniques de réussite. Au problème de l'ours des Pyrénées, à bien d'autres problèmes d'environnement et de ressources naturelles, il n'existe peut-être pas de solution. Mais si elle existe, elle doit satisfaire à la fois aux conditions technico-économiques, et aux conditions socio-politiques de réussite. Mais ce qui est vrai en termes de contraintes l'est aussi sur le plan des opportunités. C'est en cherchant des leviers alternativement dans les deux registres que la recherche de solutions peut progresser.

Au-delà de ce clivage en deux registres, nous aurions pu aller plus loin pour analyser les multiples dimensions dont chacun est constitué. Nous aurions retrouvé des enjeux analogues de hiérarchie et d'arbitrage au sein du volet socio-politique entre les dimensions politique, juri



dique, culturelle, sociale, psychologique, etc., et au sein du volet technico-économique entre aspects biologiques, physico-chimiques, techniques dans les différents domaines de production, économiques. La prééminence d'une dimension sur les autres ne peut jamais être affirmée *a priori*. Selon le moment et la situation, chacune de ces dimensions peut devenir limitante, ou déterminante - que ce soit pour l'état de l'environnement, ou pour la possibilité d'une intervention de gestion. Dans chaque cas, seule l'analyse d'ensemble du système de gestion et de la situation d'action où se trouve placé l'intervenant de changement permet de déterminer quelles sont, au regard des enjeux de responsabilité et d'action, les priorités et les articulations entre les différentes dimensions de la gestion environnementale.

### ***Perspectives de recherche***

A partir de ces conclusions, nous ne nous aventurerons pas ici à dégager des perspectives d'action : cet exercice revient aux praticiens de l'évaluation et de la gestion. Nous nous contenterons d'esquisser des perspectives pour le domaine d'activité qui nous concerne directement : la recherche sur la gestion de l'environnement.

### **Poursuivre et approfondir le dialogue interdisciplinaire**

Dans le corps du texte, nous n'avons pas analysé en détail les relations entre l'analyse stratégique de la gestion environnementale, et les grandes disciplines de recherche actives en matière d'environnement (biologie, écologie, droit, économie, sociologie, sciences politiques, etc.). Elles ne sont pas moins inscrites en filigrane dans toutes les parties de notre réflexion, depuis le traitement du cas de l'ours jusque dans les conclusions que l'on vient de lire. Nous voudrions ici faire ressortir trois enjeux importants.

D'abord, l'étude des systèmes de gestion de l'environnement est un travail de synthèse. Il n'a de sens qu'alimenté en contenu par les connaissances disponibles sur les différentes dimensions des situations de gestion. Une part essentielle de ces connaissances est le fruit du

travail des disciplines scientifiques correspondantes. Elles ne sont pas pour autant reprises comme des données inertes. Pour les comprendre, pour saisir et discuter leur portée et leurs limites, il faut les envisager à la fois dans le cadre disciplinaire qui est le leur (biologie, économie, etc.) et dans le cadre de la synthèse que l'on travaille à construire. Il y a là une première dimension de dialogue interdisciplinaire, dont l'enjeu est la synthèse et l'interprétation des connaissances.

Ensuite, la problématique spécifique de la gestion environnementale peut adresser à diverses disciplines des interrogations qui ne sont pas au centre de leur questionnement propre, mais sur lesquelles leur apport peut être précieux. C'est ainsi que peuvent se développer des champs de recherches animés par un questionnement extérieur à la discipline au sein de laquelle ils se développent. La biologie de la conservation - un ensemble d'investigations de biologistes pour répondre à des questions de conservation - en fournit un bon exemple. A moindre échelle, mais de manière analogue, l'analyse des systèmes de gestion de l'environnement pose ses propres questions à l'économie, au droit, ou à la sociologie, et c'est là une deuxième niveau de dialogue.

Enfin, l'analyse stratégique de la gestion environnementale construit un regard spécifique sur les systèmes environnementaux. Par sa manière même de poser les problèmes, il diffère de ceux que proposent d'autres disciplines. Qu'ils apparaissent complémentaires avec le regard de l'ASGE, ou incompatibles avec lui, une discussion critique s'impose entre les différentes manières d'appréhender les systèmes écologiques et sociaux du champ de l'environnement. Il y a là un troisième niveau de dialogue à rechercher. Son enjeu est d'abord théorique, mais il est aussi pratique. En effet, le débat entre les visions du monde qui structurent différentes approches de recherche renvoie et éclaire les rencontres et les affrontements de visées actives et normatives différentes, qui structurent le débat social. Par exemple, la rencontre entre biolo

gie ursine et science politique est tout aussi problématique et intéressante que la conciliation des contraintes biologiques et politiques dans la gestion de l'ours.

Ayant tout au long du texte présenté et développé notre propre lecture, nous appelons pour conclure au dialogue interdisciplinaire sur les trois niveaux que nous venons d'évoquer : analyse et interprétation des faits, approfondissements de l'investigation, débat sur les principes fondamentaux de lecture des situations. Il serait intéressant d'y soumettre autant la compréhension d'une situation concrète - celle de l'ours - que le questionnement plus général sur l'exercice des responsabilités des gérances environnementales.

Une fois émise cette invitation au dialogue interdisciplinaire, les bases posées ici en matière d'analyse stratégique de la gestion environnementale ouvrent sur deux types de travaux.

### **Un grand chantier d'étude clinique des systèmes concrets de gestion**

Si les efforts en matière d'environnement ne datent pas d'hier, les dix dernières années ont vu les dispositifs de gestion se multiplier en nombre. Ils s'attaquent à la résolution de problèmes de plus en plus difficiles, que ce soit par leur données techniques et socio-économiques (par exemple, les pollutions diffuses agricoles) ou par leur échelle (problèmes du "changement global"). Ils mobilisent aussi des instruments de gestion d'une extrême diversité, combinés dans des systèmes qui frappent souvent par leur complexité.

Dans cet immense champ d'expérience en grandeur réelle - et où nous jouons réellement notre environnement à venir - il faut comprendre comment fonctionnent les solutions mises en place avec tant d'efforts, tant d'enthousiasmes et de réticences enchevêtrés, il faut évaluer leurs performances, proposer d'éventuelles interventions pour les améliorer. Pour cela, il est indispensable de développer des études cliniques approfondies sur des systèmes de gestion environnementale.

Mais il ne suffit pas d'accumuler des études de cas. Si l'on veut, comme cela nous paraît indispensable, que les expériences débouchent sur un apprentissage collectif, il est nécessaire

(1) que s'accumule peu à peu un capital partagé de méthodes et de cas de référence, (2) que les recherches cliniques s'inscrivent dans le cadre de forums de débat durables autour de thèmes communs, (3) que soient mises en place pour cela des procédures adéquates d'échange et de co-évaluation des travaux.

Il ne s'agit nullement, bien sûr, de cloner et répéter sur mille situations différentes une lecture identique. Plutôt qu'un modèle d'étude-type, nous espérons avoir dégagé dans ce texte quelques questionnements communs qui puissent fonder et mettre en discussion des lectures cliniques diverses des systèmes de gestion environnementale.

### **Contribuer aux travaux théoriques et méthodologiques dans le champ de l'environnement**

Outre les études cliniques, le développement du domaine environnemental appelle des avancées théoriques et méthodologiques sur des thèmes comme les instruments et stratégies d'action, l'évaluation des politiques environnementales (et l'évaluation environnementale des politiques), les conditions de la prise en charge locale de la biodiversité et du développement durable, les méthodes de résolution des conflits et de concertation, la prospective environnementale, etc.

Nous espérons que la réflexion développée dans ce texte peut contribuer utilement à des travaux à venir sur ces types de sujets, et ce pour trois raisons déjà évoquées plus haut. (1) L'ASGE propose une lecture des systèmes de gestion environnementale centrée directement sur les enjeux fondamentaux de la prise en charge de l'environnement. (2) Elle fournit un cadre de réflexion qui contribue à la fois à une prise de recul à partir des expériences pratiques de gestion environnementale, et à une mise en perspective des études plus théoriques au regard des responsabilités et actions concrètes de la gestion. Elle devrait donc faciliter le dialogue entre praticiens et chercheurs. (3) Elle pose le problème de l'articulation entre les diver

ses disciplines concernées par la gestion de l'environnement dans des termes ouverts mais structurés, et devrait donc faciliter le dialogue entre les différentes disciplines de recherche sur les thèmes qui sont en rapport direct avec l'exercice particulier ou collectif des responsabilités environnementales.



## BIBLIOGRAPHIE

Dendaletche (dir.) (1976) . La grande faune pyrénéenne, Pau, Université de Pau.

Alphandery, P. et J.-P. Billaud, dir.. (1996). Cultiver la nature. Etudes Rurales, n°141-142. Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

Lettre de Sols et civilisation, numéro 5. L'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn : une structure adaptée à un problème complexe de gestion du territoire.

AScA (1995). Etat des lieux de la population ursine - stratégie de conservation et de renforcement éventuel - proposition d'étude. Paris.

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, Thèse de doctorat, Université Paris-Dauphine.

Barouch, G., F. Enel, et al. (1982). Etude pour l'amélioration de la gestion des eaux dans la Sèvre Nantaise. Paris, SCORE/Ministère de l'Agriculture-Bureau RCB.

Barthod, C. (1998). Communication personnelle.

Berdoulay, V. et O. Soubeyran (1996). Débat public et développement durable - expériences Nord-Américaines. Paris, Editions Villes et Territoires.

Bertier, P. et J. de Montgolfier (1977). Approche multi-critères des problèmes de décision, Edition Hommes et Techniques.

Bertier, P., J. d. Montgolfier, et al. (1982). Elaboration d'une méthode d'évaluation du patrimoine naturel corse - le cas du Vénacais, AIDA-CEMAGREF/Commission des Comptes du

Camarra, J.-J. (1983). "Habitat utilization of brown bears in the western Pyrénées." Acta Zoologica Fennica (174): 157-158.

Camarra, J.-J. (1989). L'ours brun. Paris, Hatier.

Cattan, A. et L. Mermet (1994). Evaluation des politiques publiques en matière de zones humides - rapport de deuxième phase et recoupement avec la première phase. Paris, ASca / Commissariat Général du Plan - Instance d'Evaluation des politiques publiques en matière de zones humides.

Cattan, A. et L. Mermet (1998). La promotion des pratiques agricoles favorables à l'environnement (1984-1993) - une approche d'évaluation. Les politiques d'environnement - la première génération 1970-1991. J. T. Bernard Barraqué. Paris, Editions Recherches.

Caussimont, G. (1997). Avec le naturaliste, sur les pas de l'ours brun des Pyrénées, FIEP-Loubatières.

CIME (1994). Les Zones Humides, Rapport de l'Instance d'Evaluation. Paris, La documentation française.

Clark, W. et R. E. Munn, dir. (1986). Sustainable development of the biosphere, IIASA-Cambridge University Press.

Couturier, M. (1954). L'ours brun. Grenoble, Arthaud.

Crozier, M. et E. Friedberg (1977). L'acteur et le Système, Seuil.



DATAR (1974). Une image de la France en l'an 2000 - scénario de l'inacceptable. Paris, DATAR.

de Montgolfier, J., J.-M. Natali, et al. (1987). Le Patrimoine du Futur - Approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles, Economica.

Dendaletche, C. (1993). La cause de l'ours. Paris, Le sang de la terre.

Dendaletche, C. et J.-J. Camarra (1979). Travaux de recherche sur l'ours brun des Pyrénées pour définir les effectifs, le mode de vie et les contraintes humaines sur son milieu afin de proposer des mesures de protection, Université de Pau/Ministère de l'Environnement.

Enel, F., J.-M. Natali, et al. (1983). Etude pour l'amélioration des actions de restauration des terrains en montagne. Paris, SCORE/Ministère de l'Agriculture-Bureau RCB et Direction des Forêts.

Fabre, A. (1990). Propositions de mesures immédiates en faveur de l'ours brun dans les Pyrénées-Atlantiques, et de structures locales pour en assurer l'application avec l'appui des services de l'Etat. Pau, Comité intervalléen pour la sauvegarde de l'ours et de la faune pyrénéenne dans leur environnement.

FIEP (1994). L'ours brun et son habitat - Pyrénées Occidentales - Situation et état des connaissances. Pau, FIEP/WWF.

FIEP (1998). "Dossier : 1994-1998 : 4 ans de charte." Les nouvelles ours **39**.

Theys, J. (1991 et 1992). Les experts sont formels - environnement, sciences et politique. Paris, Association GERMES.

Groupe-Ours-Pyrénées (1981). L'ours. Pau, FIEP.

Holling, C. S. (1978). Adaptive Environmental Assessment and Management, IIASA - John Wiley and sons.

IFEN (1997). Les français et l'environnement. Orléans, IFEN.

IPHB (1998). La lettre de l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn. Oloron Sainte Marie, Institution Patrimoniale du Haut-Béarn.

IPHB (non daté). Plaquette de présentation. Oloron Sainte Marie.

IPHB, I. P. d. H.-B. -. (1995). Consultation internationale pour la réalisation d'une étude sur l'état des lieux de la population ursine et de son habitat dans les Pyrénées Atlantiques et sur les stratégies de conservation et de renforcement éventuel - termes de référence. Oloron Sainte Marie.

J.F.Bernard-Becharies, J.Antoine, et al. (1987). La méthode RESY en bref. dans G. Barouch and J. Theys (dir.) L'environnement dans l'analyse et la négociation de projets. Paris, Association GERMES: 189-202.

J.M.Noyer (1990). Stratégie. Les notions philosophiques - dictionnaire. S. Auroux. Paris, PUF. 2.

Lascoumes, P. et M. Setbon (1996). L'évaluation pluraliste des politiques publiques - enjeux, pratiques, produits. Paris, G.A.P.P.-CNRS/Commissariat Général du Plan.

Lassalle, J. (1998). "Editorial." La lettre de l'Institution Patrimoniale(2): 1-2.

Lierdeman, E. et L. Mermet (1992). Faisabilité d'un observatoire des zones humides (3 vol.). Paris, AIDA-SRPN/Ministère de l'Environnement-Direction de la Nature et des Paysages.

Luttwak, E. (1987). La grande stratégie de l'empire romain. Paris, Economica.

M.Q.Patton (1986). Utilization-focused evaluation, Sage.

Mauz, I. (1997). Bouquetins, Chamois et Territoires - recherches sur le rôle du Bouquetin et du Chamois dans la configuration symbolique de l'espace en Vanoise. Lyon, Université Joseph Fourier: 85.

McCormick, G. et L. K. Patton (1977). "Environmental Mediation : defining the process through experience". Symposium on environmental mediation cases, Denver, Colorado, American Association for the Advancement of Science.

Mermet, L., Ed. (1986). Terres et Eaux - approches techniques pour conserver et mettre en valeur les zones humides; Rapport du groupe de travail "Valorisation Agronomique des Zones Humides", CESTA.

Mermet, L. (1987). Des solutions négociées aux problèmes d'environnement -Les expériences américaines : quelles perspectives en France? L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets. J. Theys et G. Barouch. Paris, Association GERMES: 395 à 414.

Mermet, L. (1991). Vers une gestion plus écologique des cours d'eau - quels enjeux, quels fondements, quels débats pour une nouvelle politique? Paris, Rapport au Ministre de l'Environnement.

Mermet, L. (1992). Stratégies pour la gestion de l'environnement - La nature comme jeu de société? Paris, L'Harmattan.

Mermet, L. (1993). "Une méthode de prospective : les exercices de simulation de politiques." Natures, Sciences, Société 1(1): 34-46.

Mermet, L. (1996). "Les études d'évaluation entre stratégie et méthodologie - l'exemple des politiques publiques en matière de zones humides." Gérer et Comprendre(n°46): 55-64.

Mermet, L. (1998). Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes - l'exemple d'un conflit d'environnement; La négociation - situations et problématiques. G. O. Faure, L. Mermet, H. Touzard and C. Dupont. Paris, Nathan.

Mermet, L., A. Cattan, et al. (1990). Les besoins en eau à usage agricole dans la vallée du Cher. Paris, ASca/Ministère de l'Environnement (DEPPR).

Mermet, L., A. Cattan, et al. (1993). Evaluation des politiques publiques en matière de zones humides - rapport de première phase. Paris, ASca/Commissariat Général du Plan - Instance d'Evaluation des Politiques Publiques.

Mermet, L. et J.-M. Natali (1982). Potentiel et contraintes d'utilisation des vieux salins d'Hyères, Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres - SCORE.

Monnier, E. (1992). Evaluation de l'action des pouvoirs publics, Economica.

Montgolfier, J. d., L. Mermet, et al. (1987). Critères pour une gestion patrimoniale. L'environnement dans l'analyse et la négociation de projets. dans G. Barouch and J. Theys. L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets. Paris, Association GERMES: 485-494.

N.J.Manring (1993). "Dispute systems design and the U.S. forest service." Negotiation Journal (janvier 1993): 13-21.

Ollagnon, H. (1987). Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type système-acteurs. Paris, Ministère de l'Agriculture-DAFE.

Ollagnon, H. (1991). Audit patrimonial de la gestion de l'ours et de son environnement dans les vallées d'Aspe, d'Ossau et de Baretous, Comité Intervalléen pour la sauvegarde de l'ours et de la faune et de leur environnement/Institut National Agronomique Paris-Grignon.

Ollagnon, H. (1996). Mise en oeuvre opérationnelle de la charte de développement durable et de protection de l'ours des vallées d'Aspe, d'Ossau, et de Baretous - convention d'assistance technique - rapport d'exécution. Paris, Oloron-Sainte-Marie, Institution Patrimoniale du Haut-Béarn, Institut National Agronomique Paris-Grignon.

Ollagnon, H. (1998). Charte de développement durable des vallées d'Aspe, d'Ossau et de Baretous et de protection de l'ours: projet de fondation patrimoniale - rapport final. Pau, Paris, Institutions Patrimoniale du Haut-Béarn, Institut National Agronomique Paris-Grignon.

ONF (1998). Etat des lieux technico-économique des forêts publiques des communes adhérent à l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn. Oloron Sainte Marie, Office National des Forêts/ Institution Patrimoniale du Haut-Béarn.

Peillon, A. (1995). Ours des Pyrénées - déjà du passé? 30 millions d'amis: 11-15.

Poux, X. et L. Mermet (1998). Un diagnostic territorial et prospectif comme support de la concertation sur l'environnement. Gestion des territoires ruraux - connaissances et méthodes pour la décision publique, Clermont-Ferrand, CEMAGREF.

Raiffa, H. (1982). The Art and Science of Negotiation - How to resolve conflicts and get the best out of bargaining, Belknap - Harvard University Press.

Rowell, A. (1996). Green backlash - global subversion of the environmental movement. Londres, Routledge.

Roy, B. (1985). Méthodologie Multicritère d'aide à la décision, Economica (Paris).

Schiff, J. L. (1972). All my children. New York, Pyramid Books.

UICN (1980). Stratégie mondiale de la conservation - la conservation des ressources vivantes au service du développement durable. Gland, UICN-PNUE-WWF.

UICN (1987). Prise de position de l'UICN relative au transfert d'organismes vivants : introduction, réintroduction et reconsitution de populations. Gland (Suisse), Union Internationale pour la Conservation de la Nature.

Vourc'h, A. and V. Pelosse (1988). Chasser en Cévennes : un jeu avec l'animal. Paris, Editions du CNRS.

Watzlawick, P. and e. al. (1977). Changements, paradoxes et psychothérapies, Seuil.

Wick, P. (1992). Le chien de protection sur troupeau ovin - utilisation et méthode de mise en place. Blois, ARTUS.



