



**La nouvelle gouvernance
comme moyen d'arbitrage entre les intérêts
de développement et de protection du paysage
Le cas du parc naturel régional de Chartreuse**

Jean-David Gerber

Avril 2004

Travail de mémoire réalisé dans le cadre du DEA
«Développement urbain durable, gestion des
ressources et gouvernance» sous la supervision
de Prof. Dr. Peter Knoepfel et Dr. Stéphane Nahrath

Université de Lausanne

Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)

Institut de Géographie

**La nouvelle gouvernance comme moyen d'arbitrage
entre les intérêts de développement
et de protection du paysage**

Le cas du parc naturel régional de Chartreuse

Jean-David Gerber

Avril 2004

Travail de mémoire réalisé dans le cadre
du DEA « Développement urbain durable,
gestion des ressources et gouvernance »

sous la supervision de :

Prof. Dr. Peter Knoepfel

Dr. Stéphane Nahrath

Résumé

Les parcs naturels régionaux français (PNR) ont pour but de concilier le développement économique d'un territoire avec la préservation de son patrimoine naturel, tout en insistant sur la participation de la société civile. Dans ce travail, nous avons examiné la question de savoir si la nouvelle gouvernance, soit la participation de la société civile et des acteurs économiques aux prises de décision, a un effet positif sur la préservation du paysage du PNR de Chartreuse.

L'approche utilisée combine l'analyse de la gouvernance locale avec le cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources naturelles (RIRN). Ce travail a permis de montrer les éléments suivants. Comme le prévoit les RIRN, toute une série d'acteurs qui tentent de s'appropriier la ressource gravitent effectivement autour du paysage. La notion de participation entre en conflit direct avec le pouvoir des élus locaux qui rechignent à céder de leurs prérogatives. Cela d'autant plus que beaucoup d'élus voient avant tout dans le parc un instrument de développement économique, ce qui heurte de plein fouet la conception de nombreuses associations, qui peinent toutefois à entrer dans la logique de dialogue qu'implique la gouvernance et se replient souvent dans une logique d'opposition. Cette stratégie n'est pas nécessairement négative pour le paysage, mais conduit à des procédures de recours longues et à une cristallisation des positions plutôt qu'à un processus d'apprentissage collectif, tel qu'il pourrait être imaginé dans une approche participative.

Dans le contexte du PNR, la gouvernance apparaît comme une lutte entre différents acteurs pour parvenir à imposer leurs vues. Le parc se passerait bien de la participation du tissu associatif, mais la charte l'y oblige. Cette logique de confrontation peine à garantir la continuité d'approche qui est nécessaire à la protection durable du paysage.

Remerciements

Ni ma participation au DEA « Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance », ni *a fortiori* la rédaction de ce travail n'auraient pu se réaliser sans la confiance et le soutien que m'a accordés Peter Knoepfel. Toute ma reconnaissance va aussi à Stéphane Nahrath dont les précieux conseils m'ont toujours permis d'aller de l'avant. Qu'ils soient ici tous les deux chaleureusement remerciés.

Mes sincères remerciements vont également à tous les acteurs du territoire du Parc Naturel Régional de Chartreuse qui ont accepté de me consacrer de leur temps pour répondre à mes questions et pour m'expliquer le fonctionnement de leur parc.

Table des matières

1	Problématique.....	1
2	Les politiques du paysage et les parcs naturels régionaux	4
2.1	La ressource paysage	4
2.2	La recherche de l'échelon optimal d'exécution des politiques.....	5
2.3	Du décret de 1967 instituant les PNR à la loi paysage.....	6
2.4	Définition du PNR.....	8
2.5	Création et fonctionnement d'un parc.....	9
2.5.1	Comment se crée un parc naturel régional.....	9
2.5.2	Fonctionnement d'un parc naturel régional	10
2.6	Organisations, institutions, charte	10
2.6.1	Le syndicat mixte (SM).....	10
2.6.2	La charte	11
2.7	Le PNR par rapport aux autres structures d'intercommunalité	12
3	La nouvelle gouvernance et la gestion des ressources naturelles.....	15
3.1	La notion de gouvernance	15
3.1.1	Définition de la gouvernance	15
3.1.2	Caractéristiques de la « nouvelle gouvernance ».....	17
3.1.3	Approches normative et analytique de la « gouvernance »	19
3.2	Le régime institutionnel des ressources naturelles (RIRN)	20
3.3	Lien entre gouvernance et RIRN.....	23
4	Stratégie de recherche.....	24
4.1	Variables et hypothèses	24
4.2	Méthode.....	25
4.3	Choix des études de cas	26
5	Le parc naturel régional de Chartreuse.....	28
5.1	Présentation du parc.....	28
5.1.1	Description du territoire	28
5.1.2	Les acteurs importants	31
5.2	Étude des sous-cas	34
5.2.1	La création du PNR de Chartreuse en tant que processus de prise de conscience du paysage.....	34
5.2.2	La Réserve naturelle des Hauts de Chartreuse	43

5.2.3	La carrière de Combe noire sur la commune de Saint-Christophe-la-Grotte	54
5.2.4	La microcentrale électrique des gorges du Guiers mort.....	59
5.2.5	Le label de qualité « Viande de Chartreuse »	62
5.2.6	La station de ski du Col du Coq.....	66
6	Résultats.....	70
	Bibliographie.....	74
	Annexe 1 – Personnes interrogées	77
	Annexe 2 – Biens et services du paysage.....	78
	Annexe 3 – Rappel des grands principes de l’administration locale en France	79
	Annexe 4 – Les communes du PNR de Chartreuse et leur couverture forestière	81
	Annexe 5 – Carte des EPCI et pays se superposant au PNR de Chartreuse.....	82
	Annexe 6 – Carte du périmètre de l’espace sensible du Col du Coq.....	83
	Annexe 7 – Débits du Guiers Vif entre 1973–74.....	84

Abréviations

AAC	Avenir de l'agriculture en Chartreuse
AVENIR	Association pour la valorisation des espaces naturels isérois remarquables
B&S	Bien et service
CG	Conseil général
CGD	Contrat global de développement
CM	Conseil de massif
CNPN	Conseil National de Protection de la Nature
CSP	Comité stratégique paritaire
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FRAPNA	Fédération régionale des associations de protection de la nature de Rhône-Alpes
ONF	Office national des forêts
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
POS	Plan d'occupation du sol
RIRN	Régimes institutionnels de ressources naturelles
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SM	Syndicat mixte
TD-ENS	Taxe départementale des espaces naturels sensibles

1 Problématique

Alors que les textes juridiques internationaux (p. ex. la Convention mondiale pour la protection de la biodiversité de 1992) problématifient les questions environnementales en terme de gestion (non)durable des ressources naturelles, les politiques environnementales nationales et régionales restent fondées avant tout sur des stratégies sectorielles de gestions des émissions et de limitations des niveaux d'immissions (Nahrath 2003). Cette « myopie » des politiques environnementales à l'égard de la gestion des ressources naturelles (Knoepfel 2000) implique un certain nombre de difficultés et de limites quant à leur capacité à gérer les problèmes environnementaux contemporains. En particulier, les politiques de l'environnement contemporaines ne sont pas conçues pour pouvoir gérer et coordonner entre eux les usages d'exploitation *et* de protection de l'environnement. On ne peut ainsi que constater, en l'état actuel, la quasi absence de coordination entre les politiques environnementales de protection et les politiques non environnementales d'exploitation des ressources. Ce manque se fait particulièrement sentir par rapport à la ressource paysage – ressource dont il sera question dont ce travail – car sa gestion nécessite non seulement de coordonner les différentes politiques entre elles, mais également les différents acteurs susceptibles de l'influencer. La destruction progressive et continue du paysage rend plus que jamais nécessaire la mise en place d'outils performants capables d'assurer sa préservation et son développement durable (Rodewald & Neff 2001).

Dans ce travail, je vais étudier plus particulièrement l'institution des parcs naturels régionaux français (PNR) qui, au nom de la durabilité, se présentent comme une solution (locale) à ce manque de coordination entre protection et exploitation de l'environnement en général et du paysage en particulier. Comme le paysage dépasse les frontières des parcelles privées et s'étend même généralement en dehors des limites des communes prises séparément, une gestion durable de cette ressource n'est imaginable que si les actions des différents propriétaires fonciers et autres acteurs territoriaux peuvent être coordonnées entre elles. Dans ce contexte, la question de la participation de ces acteurs au processus de décision revêt une importance fondamentale. Outre la promotion de la durabilité, les PNR français ont la prétention de jouer le rôle de plateforme de délibération en stimulant les acteurs privés et publics à discuter entre eux. Cette étude du cas français est d'autant plus d'actualité que, dans le contexte suisse, les discussions vont bon train quant à l'opportunité de mettre en place de tels parcs sur notre territoire également¹.

Au vu du souci exprimé par les PNR de parvenir à gérer au mieux les ressources naturelles de régions à « haute valeur paysagère », la question se pose *du lien entre les caractéristiques de la structure de prise de décision d'un parc et de ses effets sur la durabilité du paysage*². Cette problématique va m'amener à m'interroger sur la façon dont un parc précis intègre les avis

¹ La Suisse est en passe de se joindre à eux par sa nouvelle législation dans le domaine (modification en cours de la LPN) (OFEFP 2002a, 2002c, 2002b).

² Je préfère recourir ici à la notion de « paysage » plutôt qu de parler d'« environnement » ou de « nature », car dans la littérature le paysage est considéré comme une ressource (p. ex. Nahrath 2003). Il s'agit de l'une des six ressources naturelles « classiques » : sol, eau, forêt, air, faune, paysage. Cependant, comme le paysage naît de la rencontre des activités humaines avec le milieu naturel dans lequel elles prennent place (OFEFP *et al.* 1998; Rodewald 1999), il n'est pas à strictement parler une ressource *naturelle*, mais recoupe aussi des aspects *culturels* et *esthétiques* (Rodewald *et al.* 2003).

divergents et sur le cadre dans lequel ces négociations peuvent se dérouler. Elle peut être divisée en plusieurs questions secondaires :

- Y a-t-il une véritable *participation* de la société civile dans le système de prise de décision d'un PNR (« nouvelle gouvernance ») ? Comment se répartissent les compétences législatives et exécutives ?
- Les acteurs qui participent à la prise de décision sont-ils effectivement les utilisateurs, resp. les exploitants des différents biens et services (B&S) de la ressource paysage ? Quelles sont la *représentativité* et la *légitimité* de ces acteurs ?
- La réponse aux deux questions précédentes doit pouvoir permettre de répondre à celle de savoir si le PNR permet en fin de compte de s'approcher d'une gestion par ressource plutôt que de subir la séparation nette qui prédomine entre les politiques d'exploitation et de protection ? La participation permet-elle une meilleure gestion de la ressource paysage ?

Intérêt de la question

Pourquoi cette problématique est-elle intéressante ? Le problème du manque de cohérence entre exploitation et protection des ressources naturelles, décrit ci-dessus, est largement connu. Ce problème est l'héritage d'un système juridique qui a traduit indirectement au fil du temps les préoccupations changeantes de la société. Il est ainsi clair que le souci d'exploitation de la nature a précédé historiquement, en tout cas pour ce qui est des sociétés européennes, le besoin de la protéger. Ce manque de cohérence est donc profondément ancré dans l'organisation même des différentes législations (Ost 1995). Un effort considérable et une volonté politique sans faille seraient nécessaires pour y remédier. Dans ce contexte, le cas des PNR est intéressant car il pourrait représenter une solution relativement facile à mettre en place pour corriger (localement) ces problèmes d'incohérence. Ce travail se propose ainsi de mettre en évidence à la fois les succès des PNR dans ce domaine, mais aussi et surtout les politiques qui posent problèmes. Il s'agira donc de s'intéresser également aux limites de l'approche participative.

Deuxièmement, en rapport avec un débat plus théorique sur la propriété du paysage, se pose la question de savoir si le PNR ne faciliterait pas l'appropriation du paysage par les acteurs régionaux qui, tout en le protégeant pour les générations futures, trouveraient aussi le moyen de le « vendre » vis-à-vis de l'extérieur (développement du tourisme). Dans ce cadre-là, l'assemblée directrice du PNR jouerait le rôle d'un acteur régulateur de la ressource, sorte de forum de discussion qui déciderait des actions à entreprendre pour garantir sa pérennité. L'organe de gestion du PNR jouerait ainsi un rôle semblable aux organisations villageoises que décrit Ostrom (1990) qui géraient de façon durable les ressources en propriété commune que sont les canaux d'irrigation, les stocks de poissons, les réserves d'eau potable ou les pâturages. Les PNR s'approchent-ils de cette vision communautariste ? Ou au contraire, en restent-ils, pour des raisons qu'il s'agira de mettre en évidence, encore éloignés ? Ces questions seront abordées en tentant d'appliquer au paysage les concepts utilisés par Ostrom pour d'autres ressources.

Menu de ce qui va suivre

Le développement de ce travail se divise en deux parties. La première expose le fonctionnement des PNR (chapitre 2), cherche à mieux cerner la notion de gouvernance (chapitre 3) pour finalement parvenir à une stratégie de recherche cohérente (chapitre 4). La

deuxième partie introduit le lecteur aux différentes études de cas (chapitre 5) avant de mettre en évidence les résultats de cette étude (chapitre 6).

Lien avec la problématique urbaine

Pour terminer cette partie introductive, j'aimerais éclaircir le lien entre la question de recherche choisie et la problématique de la ville, thème central du DEA dans le cadre duquel je me propose de réaliser ce travail. Bien que le thème retenu ne traite pas directement des questions urbaines, le lien avec la ville se fera tout de même par l'intermédiaire du PNR choisi comme étude de cas. En effet, le PNR de Chartreuse, qui fournira la base empirique à cette étude, forme une sorte d'« îlot rural » abritant une population de 38 000 personnes au milieu d'une couronne urbaine formée des trois agglomérations que sont Grenoble, Chambéry et Voirin. Ces trois villes jouent le rôle de « portes » du parc, qui lui-même joue le rôle de lieu de détente pour les citadins, mais également de réserve de terrains vierges que les agglomérations aimeraient bien contrôler pour s'agrandir. D'autre part, comme le rappelle le Conseil fédéral suisse, « la prise en considération des problèmes des zones urbaines et des régions rurales doit être réalisée de manière coordonnée » (Conseil fédéral 2001). Cela signifie que le développement durable implique une perspective holiste qui tient compte aussi bien de la ville que de la campagne. Autrement, une quelconque durabilité devient illusoire car tronquée. Finalement, cette étude permettra de poursuivre un thème abordé dans un travail de semestre réalisé dans le cadre du cours de DEA (Blanc *et al.* 2003) qui cherchait à faire le pont entre gouvernance urbaine et gouvernance rurale (voir également à ce sujet Knoepfel & Rodewald 2003).

2 Les politiques du paysage et les parcs naturels régionaux

Dans ce chapitre, il sera tout d'abord question de définir ce que nous entendons par paysage. Dans un deuxième temps, nous verrons quelles ont été les politiques de protection mises en place en France en insistant surtout sur celles des PNR.

2.1 La ressource paysage

La prise de conscience par la société de l'importance du paysage – parallèlement à l'augmentation des atteintes dues à l'activité humaine – est passée historiquement par différentes phases que le modèle de Merton (1976) permet de décrire en fonction des deux dimensions que sont, d'une part, la réalité scientifique de la menace et, d'autre part, sa reconnaissance effective par la société. De *problème non existant*, la menace sur le paysage est passée à celle de *problème latent* (reconnu scientifiquement, mais non socialement). L'abondante littérature sur le sujet produite par exemple par les offices fédéraux concernés témoigne de cette prise de conscience du monde scientifique. Parallèlement, les organisations de protection de la nature et du patrimoine tentent d'amener cette thématique sous les feux de la rampe médiatique en tentant de sensibiliser le public. La transformation de problème latent en problème réel, socialement défini, n'est cependant pas achevée. On peut ainsi affirmer que sa *construction sociale* en tant que telle n'est pas arrivée à son terme³. Les difficultés auxquelles l'on se heurte dès que l'on évoque le paysage découlent précisément de cet état de fait. En effet, ni les politiques publiques, ni le système régulateur ne définissent les responsables de la ressource, ses utilisateurs ou ses (éventuels) propriétaires. La définition même de la ressource, en particulier quant à son étendue⁴, est l'objet de controverses.

Une définition de la notion de paysage qui permette aux différents interlocuteurs qui débattent autour de ce sujet d'être sûrs que la réalité qu'ils désignent par les mots qu'ils utilisent est la même pour chacun serait nécessaire (Bisang *et al.* 2001). Il est cependant impossible de définir le paysage de manière aussi précise que la faune, l'eau, la forêt ou le sol qui peuvent être circonscrits en des termes relativement objectifs relevant de leurs déterminations physiques, chimiques ou biologiques. D'autre part, contrairement aux ressources mentionnées que notre simple sens commun appréhende relativement uniformément à travers les différentes cultures et les différentes époques, il n'existe pas de tels consensus pour le paysage. En effet, on l'a dit, plus que toute autre ressource, le paysage relève d'un processus de construction sociale. Avant d'être une réalité naturelle, le paysage apparaît comme une réalité historique, sociale et culturelle. Pour cette raison, aux tentatives de définitions objectives et matérielles du paysage devra être ajoutée une réflexion sur le paysage en tant qu'objet des activités, du vécu et de l'expérimentation de l'homme. Comme le paysage naît de la rencontre des activités humaines avec le milieu naturel dans lequel elles

³ La mise sur pied du programme de recherche 48 par le Fonds national suisse de recherche scientifique, intitulé « Paysages et habitats de l'arc alpin », démontre précisément le souci actuel des autorités de soutenir la construction sociale du paysage en tant que ressource à préserver.

⁴ Comment distinguer le paysage des ressources qui le composent ? Quel poids donner aux dimensions sociales, esthétiques, culturelles du paysage par rapport à ses dimensions physiques (biologie, géologie, aménagement du territoire...) ?

prennent place, il n'est pas, à strictement parler, une ressource *naturelle*, mais recoupe aussi des aspects *culturels* et *esthétiques* (Rodewald 1999; Ambroise & Hubert 2002).

La *Conception paysage suisse* (OFEFP *et al.* 1998) tente de faire le lien entre les deux aspects esquissés ci-dessus – à savoir le paysage en tant que réalité matérielle et en tant que produit idéal, culturel et historique. Elle définit la notion de paysage comme « englobant l'ensemble de l'espace, à l'intérieur et à l'extérieur des agglomérations », le paysage résultant « de la conjonction évolutive des facteurs naturels tels que le sous-sol, le sol, l'eau, l'air, la lumière, le climat, la faune et la flore, ainsi que des facteurs sociaux, culturels et économiques. » Cette définition, qui résulte de la concertation des services fédéraux concernés, accorde une importance particulière à la *relation* que l'être humain entretient avec le paysage. Cette approche se veut globale, car elle tient compte de tous les aspects, tant de la perception, de l'appréciation et de l'identification du paysage que des intérêts liés à son utilisation.

La complexité qui va de pair avec la notion de paysage, de même que la difficulté à la cerner⁵, ont bien entendu des conséquences sur les tentatives des États à réglementer les accès à la ressource. De nombreux pays européens ont toutefois mis sur pied une politique de création de parcs naturels, répartis sur leur territoire national, de façon à mieux gérer la ressource (Knoepfel & Rodewald 2003). La France, dont les parcs naturels régionaux (PNR) représentent la forme la plus aboutie du concept, propose ainsi un outil d'aménagement du territoire, basé sur l'engagement volontaire des communes à respecter la charte du parc (Fédération de Parcs naturels régionaux de France 2001a, 2001b). Les chapitres suivants décrivent de façon plus détaillée l'historique, l'organisation et les compétences des PNR français.

2.2 La recherche de l'échelon optimal d'exécution des politiques

Le point de départ de l'intercommunalité – et cela est particulièrement vrai pour le paysage –, c'est le constat général de la taille insuffisante des communes pour gérer des tâches qui se feraient de façon plus efficace à une autre échelle. Ici intervient le *principe de subsidiarité* qui guide le choix de l'échelon d'intervention le plus efficace et le plus proche des citoyens lors de toute régulation collective. La France a ceci de particulier que ses communes sont particulièrement petites (15 km² en moyenne par commune) et peu peuplées (1640 habitants par commune) (Direction générale des collectivités locales 2004)⁶. Pour pallier à cette limite, un type de gestion de l'espace s'est progressivement mise en place, largement encouragée par la législation française, faisant appel au *projet de territoire*. Cette

⁵ J'en veux pour exemple le fait que les débats dans lesquels intervient la notion de paysage reviennent systématiquement sur une discussion de fond autour de la définition même de ce terme ; cela de façon à ce que les interlocuteurs puissent définir une base commune de discussion. Les définitions proposées dans ce texte ne sont donc en définitive que des définitions de travail, car l'un des enjeux majeurs de cette étude est bien entendu aussi de parvenir à mieux cerner la notion de paysage et partant de contribuer à sa définition.

⁶ Pour comparaison, le tableau donne la taille moyenne et la population moyenne de quelques autres pays européens :

	Taille moyenne	Population moyenne
Allemagne	22	5103
Danemark	158	19414
Espagne	62	4875
Grèce	22	1773
Portugal	303	32787
Suède	1573	30769

nouvelle approche de la gestion de l'espace, dont le but n'est pas de créer un nouvel échelon territorial puisque qu'il ne s'opère pas de transfert de compétence, vise à créer des synergies intercommunales en intégrant plus largement les acteurs présents sur le territoire considéré. Cette approche se heurte toutefois au cadre communal préétabli, qu'on peut caractériser par quatre éléments principaux : une pratique du pouvoir local qui confère au maire un rôle incontournable dans la gestion des affaires locales ; une forte tradition centralisatrice ; une opposition radicale entre le temps long du développement des territoires et le temps court du mandat électoral ; le poids des découpages administratifs qui ont stabilisé de manière durable des entités territoriales même si parfois certaines sont devenues incohérentes au vu de l'évolution des pratiques de l'espace (Lajarge & Leborgne 2000).

Nous verrons que l'existence d'un véritable projet territorial, qui n'est finalement qu'une expression d'un projet de « vouloir vivre ensemble sur un territoire », est seule à même de garantir que les entités ainsi créées apparaissent comme légitimes. Le projet, qu'il soit institutionnel, politique ou à dimension participative, repose ainsi sur deux aspects fondamentaux : une utopie partagée et une action pragmatique. L'un sans l'autre n'est pas viable dans une perspective de long terme.

2.3 Du décret de 1967 instituant les PNR à la loi paysage

Première période

1964	Le Ministère de l'agriculture et la DATAR ont pour mission d'imaginer une formule de parcs différente de celle des parcs nationaux. Les objectifs sont les suivants : - équiper les grandes métropoles d'équilibre en aire de détente; - animer les secteurs ruraux en difficulté; - trouver, dans les voies naturelles de développement, la possibilité d'une mise en valeur des richesses naturelles et culturelles, la préservation de la flore, de la faune, des paysages.
1967	Selon le Décret n° 67-158 du 1^{er} mars 1967 instituant les parcs naturels régionaux , peut être classé en Parc naturel régional « le territoire de tout ou partie d'une ou plusieurs communes lorsqu'il présente un intérêt particulier par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente, le repos des hommes et le tourisme, qu'il importe de protéger et d'organiser ».

Deuxième période

	Les PNR quittent la DATAR pour le Ministère de l'environnement et création de la Fédération des parcs naturels de France.
1975	Le Décret n° 75-983 du 24 octobre 1975 relatif aux parcs naturels régionaux définit le rôle et le mode de création des PNR: « Les PNR ont la vocation de définir et de promouvoir la mise en œuvre des actions concertées d'aménagement et développement économique dans les territoires qui les concernent et d'en assurer la cohérence... »
1976	La Loi sur la protection de la nature de 1976 prévoit que « la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général ».

1979	Le Premier Ministre, Raymond Barre, adresse une circulaire à tous les ministres et secrétaires d'États précisant que l'État doit respecter les chartes des parcs et ne pas désinvestir sur leurs territoires. Elle reconnaît par ailleurs le rôle de développement économique des PNR.
1982	Les lois de décentralisation sont promulguées : l'exécutif est transféré des préfets aux présidents des assemblées régionales et les compétences économiques des collectivités locales s'élargissent.
1984	Dans les premiers contrats de plan État/Régions , tous les PNR figurent avec l'objectif général de « la mise en œuvre de la charte ».
1988	Si les régions gardent l'initiative de la création d'un parc, le Décret mettant en conformité la politique des PNR avec la décentralisation confirme que c'est le ministère de l'environnement qui, au vu d'une obligation de résultat, classe le territoire pour une durée de dix ans.
1992	La Fédération des parcs naturels de France devient la Fédération des parcs naturels régionaux de France.

Troisième période

	« Premières » bases légales des PNR.
1993	La Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages (Loi Paysage) précise que la mission assignée au parcs « concoure à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public... et constitue un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel... ». Cette nouvelle loi donne surtout une <i>réelle portée juridique aux chartes des parcs avec lesquelles les documents d'urbanisme doivent désormais être compatibles.</i>
1994	Le Décret n° 94-765 du 1^{er} septembre 1994 pris pour l'application de l'article L244-1 du code rural et relatif aux parcs naturels régionaux précise les trois critères qui doivent prévaloir au classement d'un parc (qualité patrimoniale et cohérence du territoire, qualité du projet et capacité à le conduire), la règle du jeu de l'élaboration des chartes qui deviennent opposables aux documents d'urbanisme et prévoit la signature d'une convention avec l'État pour veiller à la cohérence des politiques publiques avec la charte du parc.
1995	La Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement précise notamment que les nouveaux PNR doivent être obligatoirement gérés par des Syndicats mixtes et introduit, entre autres, d'user d'un droit de préemption sur les biens après accord des départements, de se voir reverser la taxe de séjour des communes destinée à favoriser la protection et la gestion d'espaces naturels à des fins touristiques. La Circulaire n° 95-36 du 5 mai 1995 pour l'application du décret n° 94-765 du 1^{er} septembre 1994 relatif aux parcs naturels régionaux donne des précisions sur les modalités d'élaboration des chartes des parcs et leur mise en œuvre.
1999	La Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite LOADT) prévoit : - la mobilisation des territoires et la réduction de leurs inégalités par la compensation des handicaps des zones rurales et des périphéries urbaines, et par l'orientation des aides économiques et des programmes d'équipement en faveur de l'emploi. La contribution et les spécificités du monde rural y sont reconnues et affirmées, la qualité de leur environnement et de leur organisation constituant un facteur de dévelop-

	<p>pement durable à mettre en valeur ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - le développement des métropoles urbaines à vocation internationale, qui constituent le lieu principal d'insertion de la France dans la compétition économique européenne ; - les fondements du développement durable par l'économie des ressources, l'amélioration de la qualité de l'environnement et des milieux naturels ; - la consolidation de la décentralisation, au travers d'un partenariat accru entre l'État, qui fixe les règles et veille à l'équité et à l'unité, et les acteurs locaux, porteurs de projets et de diversité.
2000	<p>La Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains rénove la politique urbaine en alliant pour la première fois les questions d'urbanisme, d'habitat et de déplacements, enjeux étroitement liés, à l'intérieur du périmètre de solidarité que doit être l'agglomération.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Par son volet « logement et urbanisme » elle garantit un meilleur respect du droit au logement et de la mixité sociale, elle engage le renouvellement urbain des quartiers qui en ont besoin, au service d'un développement durable et solidaire des territoires ; - par son volet « déplacement » elle renforce la politique des déplacements au service du développement durable, en même temps qu'elle décentralise vers les régions les transports ferrés régionaux de voyageurs.

2.4 Définition du PNR

Source : Ce chapitre se base avant tout sur les documents réalisés par la Fédération de parcs naturels régionaux de France (2001a; 2001b), ainsi que sur le papier non publié de Gerber *et al.* (2002).

Un PNR a pour vocation de protéger et valoriser le patrimoine naturel, culturel et humain de son territoire en mettant en œuvre une politique innovante d'aménagement et de développement économique, social et culturel respectueuse de l'environnement. Ses missions sont les suivantes :

- *La protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel.* Il s'attache à gérer de façon harmonieuse ses espaces ruraux, à maintenir la diversité biologique de ses milieux, à préserver et valoriser ses ressources naturelles, ses paysages, ses sites remarquables et fragiles (parce que menacés soit par la dévitalisation, soit par une trop forte pression urbaine ou une surfréquentation touristique) et, finalement, à mettre en valeur et dynamiser son patrimoine culturel.
- *L'aménagement du territoire.* Partie intégrante des politiques nationales et régionales d'aménagement du territoire, il contribue à définir et orienter les projets d'aménagement menés sur son territoire dans le respect de l'environnement.
- *Le développement économique et social.* Il anime et coordonne les actions économiques et sociales pour assurer une qualité de vie sur son territoire; il soutient les entreprises respectueuses de l'environnement qui valorisent ses ressources naturelles et humaines.
- *L'accueil, l'éducation et l'information.* Il favorise le contact avec la nature, sensibilise ses habitants aux problèmes de l'environnement, incite ses visiteurs à la découverte de son territoire à travers des activités éducatives, culturelles et touristiques.

- *L'expérimentation.* Il contribue à des programmes de recherche et a pour mission d'initier des procédures nouvelles et des méthodes d'action qui peuvent être reprises sur tout autre territoire.

Le savoir-faire d'un PNR réside dans sa capacité à stimuler et mettre en relation des partenaires, à coordonner des actions, monter des projets et à rechercher des compromis acceptables, à lancer des actions innovantes sur son territoire. Ce savoir-faire a aussi pour vocation d'être transféré à d'autres territoires. Pour ce faire, le PNR dispose d'une équipe pluridisciplinaire dont le rôle est de *faire aboutir les initiatives des élus*. Cette équipe (25 à 30 personnes en moyenne) concentre des compétences en matière d'environnement et de gestion de l'espace, d'aménagement, de développement économique et touristique, d'animation culturelle et de valorisation du patrimoine.

À fin 2001, les PNR français sont au nombre de quarante. Ils couvrent vingt régions métropolitaines et plus de onze pour cent du territoire français, essentiellement en zone rurale. Un PNR regroupe en moyenne 150 000 hectares, 80 000 habitants et 85 communes. Mais ces chiffres cachent une grande diversité.

2.5 Création et fonctionnement d'un parc

2.5.1 Comment se crée un parc naturel régional

L'initiative de la création d'un PNR est de la compétence du Conseil régional. Le projet de PNR est élaboré dans la concertation la plus large possible de tous les acteurs du territoire concerné. L'accord qui se dégage entre les collectivités territoriales (Conseils régional, Conseils généraux, communes du territoire) et les différents partenaires, est formalisé dans un contrat : la charte (Figure 1). La charte est soumise à l'enquête publique (depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, Art. 45).

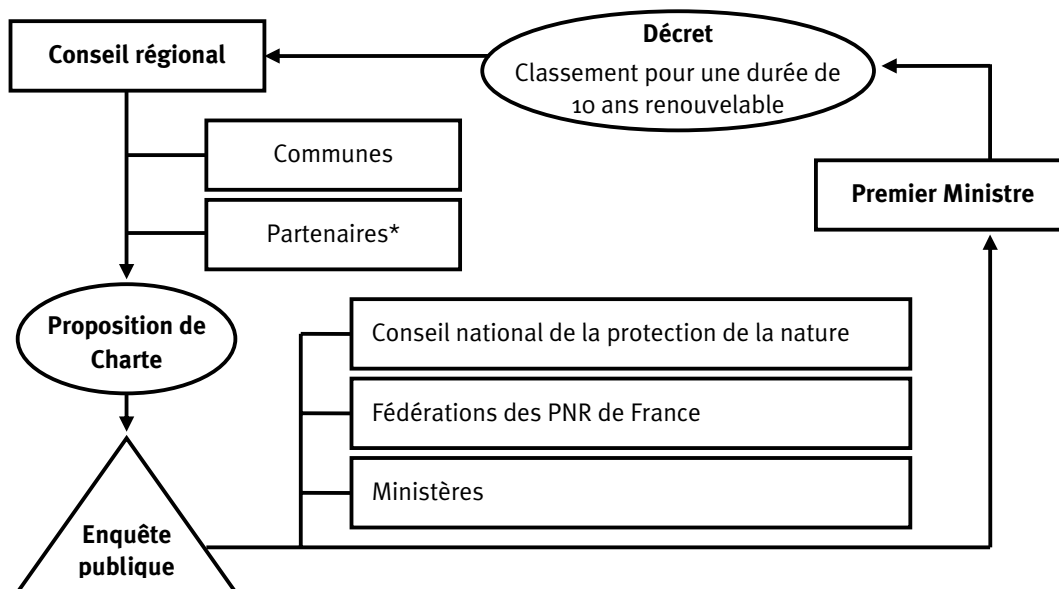


Figure 1 – Schéma de la création d'un PNR. La représentation « en boucle » dénote le fait que la charte est renouvelée tous les dix ans après une procédure d'évaluation. Les partenaires (*) peuvent être les structures intercommunales, les organismes socioprofessionnels, les villes « portes », etc.

Après adhésion volontaire de tous les partenaires à la charte, la Région l'approuve et sollicite le classement du territoire en « Parc naturel régional » auprès du Ministère chargé de l'environnement. Après avis du Conseil national de la protection de la nature, de la Fédération des parcs naturels régionaux de France et des autres ministères concernés, le PNR est classé par décret du Premier Ministre pour une durée de dix ans renouvelable.

2.5.2 Fonctionnement d'un parc naturel régional

Les actions d'un PNR sont arrêtées et mises en œuvre par son organisme de gestion, en référence à la charte. Cet organisme de gestion, autonome et souverain, est en règle générale un syndicat mixte regroupant au minimum la (les) Région(s) et les communes de son territoire. Le (les) Département(s) en est (sont) généralement membre(s).

Pour mettre au point et réaliser ses programmes, l'organisme de gestion recrute un directeur et une équipe permanente. Dans le souci d'une large concertation, il fonctionne avec les partenaires locaux par la création de commissions de travail et d'organes consultatifs. Il se dote d'un conseil scientifique et associe des représentants des associations, des partenaires socioéconomiques, des organismes publics, etc. à la mise en œuvre des programmes d'actions du parc.

Un PNR dispose d'un budget de fonctionnement et d'un budget d'équipement autonome. Il est de l'ordre de 8 à 11 millions de francs français (chiffres 2000). Il est alimenté à 40 % par les Régions, 30 % par les autres collectivités membres (Départements, communes) et 10 % par le Ministère chargé de l'environnement, les 20 % restant provenant éventuellement d'autres Ministères, de crédits européens ou de recettes propres.

2.6 Organisations, institutions, charte

2.6.1 Le syndicat mixte (SM)

Le syndicat mixte est un établissement public selon le régime juridique contenu dans le Décret n° 55-606 relatif aux « syndicats de communes ». À ce titre, il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, il acte en justice, il administre librement et peut disposer de son propre personnel. Le syndicat mixte « fermé » ne peut rassembler que des communes, associations de communes ou des districts (art. L166-5 du Décret n° 55-606). Le syndicat mixte « ouvert », quant à lui, peut accueillir d'autres acteurs : collectivités territoriales (le département par exemple), groupements de collectivités territoriales, compagnies consulaires ou autres établissements publics. Il doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités.

Le syndicat mixte est né de la nécessité d'insérer la coopération intercommunale au sein d'un ensemble plus vaste que celui qu'offrait le syndicat de communes. En effet, à la différence de ce dernier, le syndicat mixte recouvre un large éventail de collectivités et d'établissements publics. Les statuts du syndicat mixte sont librement établis par les organismes fondateurs. Il est créé en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune des personnes morales membres. Il peut avoir une vocation unique ou multiple.

Le statut de droit public du syndicat mixte est particulièrement approprié à la gestion des PNR. Il assure le contrôle administratif et financier de l'État et garantit ainsi le respect des orientations définies au niveau national et évite le gaspillage des deniers publics. Finalement, il assure la mission de service public des agents auprès des collectivités du parc et

offre de nombreuses garanties à son personnel : sécurité de l'emploi, accès à la formation permanente, etc.

2.6.2 La charte

2.6.2.1 Définition

La charte d'un PNR et sa convention d'application sont le contrat qui concrétise le projet de protection et de développement de son territoire pour une période de dix ans. Elle fixe les objectifs à atteindre, les orientations de protection, de mise en valeur et de développement du parc, ainsi que les mesures qui lui permettent de les mettre en œuvre. Elle permet d'assurer la cohérence et la coordination des actions menées sur le territoire du parc par les diverses collectivités publiques. Elle engage les collectivités du territoire (les communes et les structures intercommunales adhérentes), le(s) Département(s) et la (les) Région(s) concernées qui l'ont adoptée, ainsi que l'État qui l'approuve par décret. La convention d'application signée entre le préfet de Région et le parc engage l'État à contribuer à la mise en œuvre de la charte.

Les collectivités locales (Département(s), Région(s), communes) et les partenaires (structures intercommunales, organismes socioprofessionnels, « villes portes », etc.) sont tenus de respecter les orientations de la charte et d'en appliquer les mesures dans l'exercice de leurs compétences respectives. En particulier, *les documents d'urbanisme des collectivités locales doivent être compatibles avec la charte*. Dans le cas contraire, ils doivent être révisés.

2.6.2.2 Élaboration et contenu de la charte

C'est à l'initiative du Conseil régional qu'est engagée la procédure d'élaboration de la charte du PNR. Par délibération, la Région détermine le périmètre d'étude du territoire du parc et confie l'élaboration de sa charte à un organisme local (groupement de collectivités ou association qui préfigure en général l'organisme de gestion du futur PNR) qui la prépare en concertation avec tous les partenaires concernés. Après avoir approuvé la charte, préalablement adoptée par les communes et les Départements concernés, le Conseil régional la transmet au préfet de Région qui fait la demande officielle au ministre chargé de l'environnement de classer le territoire en PNR (Figure 2).

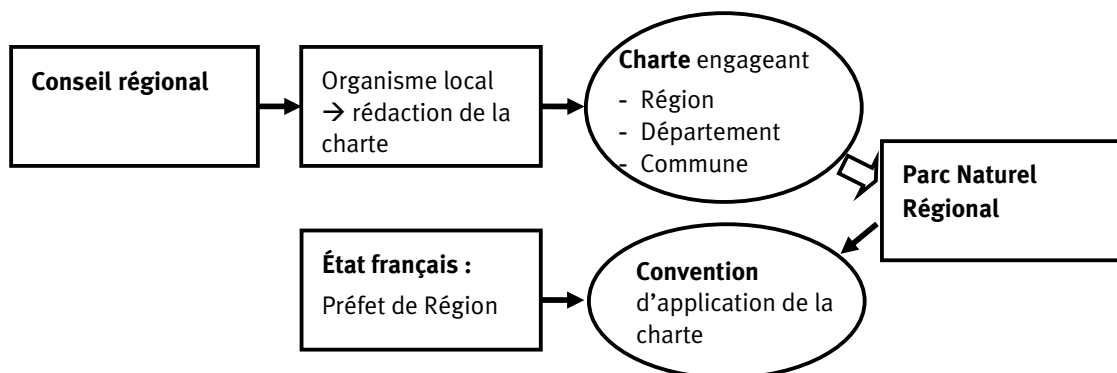


Figure 2 – Schéma de l'élaboration de la charte et de la signature de la convention

La charte comprend les éléments suivants :

- le projet de protection et de développement du territoire pour les dix ans à venir et les règles du jeu que se donnent les partenaires pour la mise en œuvre de ce projet;
- un plan qui explicite les orientations de la charte selon les vocations des différentes zones du parc;
- les statuts de l'organisme de gestion du parc;
- un programme d'actions précis et chiffré (sur trois ans minimum);
- la convention d'application de la charte par l'État signée entre le parc et le préfet de Région. (Bien qu'il s'agisse d'un parc *régional*, c'est l'État central, par l'intermédiaire du préfet, qui donne sa bénédiction en fin de compte à la nouvelle structure.)

Les communes continuent à être les seuls décideurs autorisés à donner naissance aux parcs, aux pays ou à toute autre forme de coopération intercommunale : une disposition légale, présente dans la définition des compétences des collectivités locales, interdit toute forme de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Dans tous les cas, les communes gardent la possibilité de refuser d'adhérer, laissant dans la carte de ces territoires de projet des enclaves blanches. Lajarge et Leborgne (2000) constatent toutefois que, parmi les cas qu'ils ont étudiés, à peine 5 % des communes finissent par refuser d'adhérer à ces territoires de projet. Ces auteurs expliquent ce chiffre étonnamment bas en décryptant trois stratégies mises en œuvre par les autorités communales :

1. Lorsque le territoire concerné est tenu par un leader d'envergure et que sa stratégie d'agrandissement de son territoire de représentation politique est avérée, alors les élus communaux anticipent sur les inévitables retombées financières que le leader va provoquer grâce à son réseau et à sa notoriété. Le nouveau fief ainsi produit se constitue par assemblage d'intérêts parfois fort distincts mais qui peuvent être progressivement unifiés par l'action redistributive qu'assure le leader.
2. La deuxième attitude, de loin la plus fréquente, consiste à considérer, de prime abord, que l'intérêt à participer à la constitution d'un projet de territoire, est de toute façon faible ; mais un engagement sceptique est toujours préférable à un refus critique. Effectivement, sans y croire vraiment, les élus s'engagent dans la dynamique territoriale des pays ou des parcs au cas où une occasion de se développer se présenterait.
3. Enfin, il existe une troisième stratégie territoriale, présente sur les marges des territoires considérés. Certaines communes savent pouvoir être intégrées dans plusieurs projets de territoire éventuellement concurrents (PNR et pays par exemple). Elles parient alors sur leur capacité à mettre en place leurs propres projets en jouant sur la concurrence entre les structures porteuses des dynamiques supracommunales.

2.7 Le PNR par rapport aux autres structures d'intercommunalité

La spécificité d'un PNR par rapport à un autre espace protégé réside non seulement dans la complémentarité entre ses objectifs de protection et développement d'un territoire habité, mais aussi dans l'engagement volontaire de l'ensemble des partenaires (communes, Région(s) et État) à appliquer le contrat qu'est la charte du parc.

Le *parc national*, créé sur un territoire généralement inhabité (sauf cas exceptionnel) et réglementé par une loi, a pour vocation principale la protection et la conservation d'un es-

pace naturel fragile. C'est un espace « sanctuaire », géré par un établissement public d'État. Autour du parc national proprement dit est instituée une zone périphérique qui ne dispose pas d'une réglementation spécifique mais qui peut bénéficier de projets d'aménagement venant appuyer la zone centrale du parc. La *réserve naturelle* réglemente les usages de l'espace et définit les mesures de protection de richesses naturelles très particulières, le plus souvent sur un espace restreint.

Le parc national et la réserve naturelle sont des outils de *protection réglementaire*, alors que la charte d'un PNR induit une protection à *valeur contractuelle*. Depuis la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 25 juin 1999, les parcs naturels régionaux ne sont plus les seules structures porteuses d'un projet territorial s'appuyant sur une charte et pouvant signer un contrat en application des contrats de plan entre l'État et les Régions. Les *agglomérations*, mais surtout les *pays* viennent en effet compléter le dispositif dans une optique de développement durable. Le pays se définit en effet comme un projet de développement durable qui traduit localement les engagements internationaux du sommet de Rio (agenda 21).

Par rapport aux structures mentionnées, la spécificité d'un PNR réside dans les caractéristiques suivantes :

- C'est la préservation du patrimoine (naturel, culturel et humain) qui est à la base de son projet de développement. Seul peut en effet bénéficier du classement en « PNR » un territoire fort d'intérêt patrimonial (naturel, paysager, culturel...) remarquable, reconnu au niveau national, que les partenaires, signataires de sa charte, s'engagent à préserver à travers un mode de développement avant tout respectueux de l'environnement.
- La création d'un PNR reste à l'initiative de la (des) Région(s), alors que celle d'un pays ou d'une agglomération est du ressort des collectivités d'un territoire.
- Un PNR est classé par décret du Premier Ministre et bénéficie d'une marque nationale, alors qu'un pays ou une agglomération sont reconnus par arrêté du préfet.
- Pour pouvoir être reclassé, un PNR doit obligatoirement réviser sa charte dans un délai maximum de dix ans, ce qui n'est pas une obligation pour la charte de pays ou pour un projet d'agglomération.

Par rapport à des communes dont la première motivation à participer à un PNR aurait été le développement économique, il apparaît de plus en plus évident que ce type de coordination intercommunale souffre de la concurrence des *pays*. En effet, depuis la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, les PNR ne sont plus les seules structures porteuses d'un projet territorial s'appuyant sur une charte. Tout comme les PNR, les pays ne constituent pas un échelon administratif supplémentaire. Contrairement à ce que l'on peut qualifier d'intercommunalité institutionnelle, objet des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le pays s'inscrit davantage dans le cadre d'une intercommunalité plus souple et plus pragmatique, dite de projet. Ces projets sont à mettre en œuvre conformément à une « Charte de pays », élaborée par les élus, en concertation avec les acteurs socioéconomiques des territoires concernés. Cette forme d'intercommunalité permet en outre de contractualiser non seulement avec la Région et le Département, mais également, directement avec l'État (Ce contact direct avec l'État a motivé plus d'une commune à se lancer dans l'aventure). Contrairement au PNR, les pays n'ont pas pour but de préserver et mettre en valeur un patrimoine particulier.

La comparaison des différents instruments de l'intercommunalité jouant un rôle dans la préservation du paysage permet déjà de constater deux tendances opposées : les parc nationaux et les réserves naturelles imposent la protection par le haut (processus *top down*), alors que les PNR (et dans une moindre mesure les pays) le font par le bas (processus *bottom up*). Nous reviendrons sur la question de savoir si l'octroi d'une marge de manœuvre importante aux acteurs locaux est bénéfique à long terme pour le paysage ; relevons pour l'instant ici, pour revenir sur la question de la subsidiarité avec laquelle a commencé ce chapitre, qu'une liberté trop grande donnée aux structures locales n'est pas automatiquement bénéfique et peut entraîner un développement inégal entre les collectivités locales conduisant à des différences de traitement parmi les citoyens⁷.

⁷ Voir par exemple à ce sujet Larrue et Knoepfel (1998) ou Terribilini (2001).

3 La nouvelle gouvernance et la gestion des ressources naturelles

Ce chapitre expose les instruments théoriques utilisés. Dans un premier temps, nous essaierons de mieux cerner la notion de gouvernance ; ensuite, nous expliquerons brièvement le cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources naturelles.

3.1 La notion de gouvernance

3.1.1 Définition de la gouvernance

Comme le rappellent Holec et Brunet-Jolivald (1999), le terme de « gouvernance » est apparu il y a plus d'un demi-siècle chez les économistes américains. Ronald Coase publie en 1937 un article, « *The Nature of the firm* », dans lequel il explique que la firme émerge car ses modes de coordination interne permettent de réduire les coûts de transaction que génère le marché ; la firme s'avère plus efficace que le marché pour organiser certains échanges. Cette théorie, redécouverte dans les années 1970 par les économistes institutionnalistes, débouche sur des travaux qui définissent la gouvernance comme *les dispositifs mis en oeuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats, partenariat, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants*. Le terme « corporate governance », qu'on peut traduire par gouvernance d'entreprises, va ensuite être utilisé dans les milieux d'affaires américains tout au long des années 1980.

A la fin des années 1980, la notion est importée dans les sciences politiques anglaises ; les termes de « urban governance » sont utilisés en référence aux réformes mises en place à partir de 1979 par le gouvernement de Margaret Thatcher visant à limiter le pouvoir des autorités locales, jugées inefficaces et trop coûteuses. Les chercheurs qui se sont penchés sur ces transformations du pouvoir local ont ainsi souhaité se démarquer de la notion de « local government » associée au précédent régime décentralisé condamné par le pouvoir central. Par la suite, la notion de « urban governance » a été reprise par d'autres pays européens et s'est généralisée dans l'étude des pouvoirs locaux.

À la même époque, le terme de « good governance » est employé par les institutions financières internationales pour définir les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel. Les organismes de prêt internationaux préconisent par le biais de cette notion des réformes institutionnelles nécessaires à la réussite de leurs programmes économiques. Cette notion de bonne gouvernance est reprise au début de la décennie suivante par d'autres acteurs internationaux. J'en veux pour preuve l'exemple du cinquième congrès mondial des parcs qui a publié le rapport intitulé « Governance principles for protected areas in the 21st century » (Graham *et al.* 2003).

En dépit des différentes utilisations de la notion de gouvernance, il est possible de déterminer quels sont les éléments communs auxquels se réfèrent les différentes approches lorsqu'elles utilisent ce terme. La majorité des sources s'accordent en effet sur le fait que la gouvernance concerne les processus de prise de décision en tenant compte des différents acteurs qui y prennent part. « *Governance is the interactions among structures, processes and*

traditions that determine how power and responsibilities are exercised, how decisions are taken, and how citizens or other stakeholders have their say » (Graham *et al.* 2003). Une autre définition plus détaillée a été proposée en 1995 par la Commission sur la gouvernance mondiale : « Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest » (cité dans Smouts 1998).

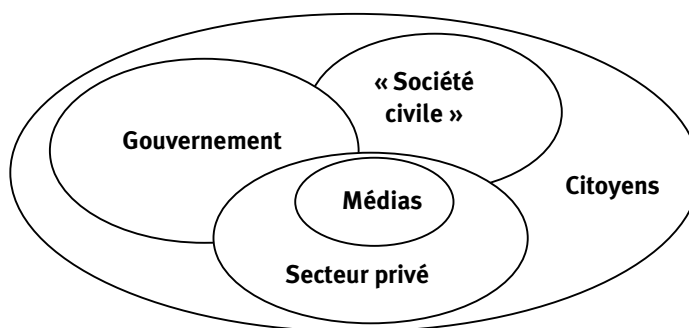


Figure 3 – La gouvernance ne fait pas seulement référence aux prises de décision et à la conduite à prendre, mais aussi à la part de chacun des quatre secteurs dans la prise de décision. Ces quatre secteurs regroupent des citoyens. Leurs frontières sont perméables car certaines institutions ne se situent pas clairement dans l'un ou dans l'autre de ces ensembles. La taille des ensembles varie en fonction des situations (celle représentée pourrait être celle d'un pays occidental). Source : Graham (2003).

La « gouvernance » fait référence au débat entre les quatre secteurs de la société que sont le gouvernement, les acteurs économiques, la société civile⁸ et les médias (Figure 3). En ce sens, la démocratie participative telle que la pratiquaient les citées grecques antiques, qui prenaient les décisions de façon collective en laissant les arguments s'affronter dans l'agora, est comparable à ce que nous appelons gouvernance (Elster 1998). De même, dans le système législatif helvétique, les phases de consultation qui accompagnent la rédaction de nouvelles lois ne sont rien d'autre que l'intégration des groupes de pressions et des organisations non gouvernementales aux processus de décision. La gouvernance n'est donc pas quelque chose de fondamentalement nouveau.

Quel est donc l'intérêt de cette notion et comment expliquer son succès actuel ? On insiste sur cette notion pour rendre compte des *transformations des formes de l'action publique* (Leresche 2001b). Le sens de la notion de gouvernance subit donc ici un glissement par rapport à ce qui précède, raison pour laquelle nous utiliserons par la suite le terme de

⁸ Les définitions de la « société civile » sont nombreuses. Jutta Hergenhan (1999), ancienne vice-présidente du Mouvement européen international, la définit ainsi : « La société civile, comprise comme la sphère d'interaction sociale qui se situe hors de l'État et de l'Économie, est caractérisée par ses formes autonomes de discours, de création et de structuration, et d'action politique. Elle se distingue à la fois de la société politique des organisations et institutions politiques, et de la société économique des organisations de production et de distribution. La société civile exerce une influence sur les sociétés politique et économique. Elle ne suit pas leurs règles, car son but n'est pas l'acquisition du pouvoir ou la maximisation du profit. Elle s'oppose à tout système patriarcal, établi dans le cadre d'un État autoritaire, ou dans le cadre d'une démocratie libérale qui, liée à un État bureaucratique et fondée sur des élites s'autoreproduisant, décourage par son système exclusivement représentatif une participation politique citoyenne large et permanente en dehors des partis politiques. De plus, le concept de société civile comprend l'idée d'une révolution démocratique continue caractérisée par une réflexion permanente portant sur elle-même, et liée à un processus public de communication libre. »

« nouvelle gouvernance » pour bien marquer cette différence. Dans cette acceptation, la notion de « nouvelle gouvernance » intervient avant tout pour mettre en évidence l'importance des acteurs non étatiques dans les processus de décision. « En utilisant ce terme, on insiste sur les phénomènes de transfert, d'imitation, de bricolage de l'action publique, d'impuissances publiques, de privatisation de l'action publique et de l'importance des mécanismes de coordination et de contrôle » (Le Galès 1995). Il s'agit ainsi de mettre en évidence un changement dans la façon dont se prennent les décisions, en particulier lié à un recul de l'Etat par rapport aux secteurs de l'économie privée et de la « société civile ». La nouvelle gouvernance se définit alors comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement *dans des environnements fragmentés et incertains* » (Bagnasco & Le Galès 1997) ou encore comme « les *nouvelles formes interactives de gouvernement* dans lesquelles les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique » (Marcou *et al.* 1997; cité dans Holec & Brunet-Jolivald 1999).

3.1.2 Caractéristiques de la « nouvelle gouvernance »

Les quatre éléments suivants de la nouvelle gouvernance peuvent être mis en avant pour caractériser la nouvelle gouvernance (Holec & Brunet-Jolivald 1999) :

- La nouvelle gouvernance repose sur *une dénonciation du modèle de politique traditionnel qui confie aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques*. Elle se distingue donc de l'idée classique du gouvernement. Le gouvernement se caractérise par la capacité de prendre des décisions et de pouvoir les appliquer en vertu d'un pouvoir coercitif légitime dont les institutions de gouvernement ont le monopole. Avec la notion de nouvelle gouvernance, le rôle surplombant de contrôle et de commandement, centré sur une construction institutionnelle est remis en cause au profit d'une approche plurale et interactive du pouvoir (Gaudin 1998). Cette conception repose sur *l'hypothèse selon laquelle les sociétés connaissent actuellement une crise de la gouvernabilité, des problèmes d'échec à gouverner ou encore une « ingouvernabilité » des systèmes*. La nouvelle gouvernance apparaît alors comme la meilleure réponse possible aux contradictions engendrées par le développement politique et social, comme un moyen de répondre à la crise par de nouvelles formes de régulation.
- elle met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques. La crise de la gouvernabilité invite en effet les collectivités territoriales, les organismes internationaux ou les différentes régions du monde à se tourner vers des interlocuteurs, tels que les organisations à but non lucratif, les entreprises privées et les citoyens, qui sont en mesure de trouver des solutions aux problèmes collectifs que rencontrent la société. *Ce faisant, la nouvelle gouvernance attire l'attention sur le déplacement des responsabilités qui s'opère entre l'État, la société civile et les forces du marché lorsque de nouveaux acteurs sont associés au processus de décision et sur le déplacement des frontières entre le secteur privé et le secteur public* (Le Galès 1995). Les autorités publiques qui s'en remettent davantage aux secteurs privé et associatif voient leur rôle modifié ; d'interventionnistes, elles doivent passer à un rôle de facilitateur, de stratège, d'animateur, de régulateur.
- *la notion de nouvelle gouvernance met également l'accent sur l'interdépendance des pouvoirs associés à l'action collective. Les interactions au sein des réseaux de politiques publiques (policy networks) ont en général lieu sur le mode coopératif* (Papadopoulos 2002). Dans la nouvelle gouvernance, les acteurs de toute nature et les institutions publiques

s'associent, mettent en commun leurs ressources, leur expertise, leurs capacités et leurs projets, et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités (Merrien 1998). Cette interaction est rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seuls aux problèmes. La nouvelle gouvernance implique donc la participation, la négociation et la coordination. Une large place doit être faite à l'espace public, celui dans lequel les différentes composantes de la société affirment leur existence, entrent en communication les unes avec les autres, débattent en exerçant leur pouvoir d'expression et de critique. Ces négociations doivent permettre de dépasser les intérêts divers et conflictuels et éventuellement de parvenir à un consensus. La rationalité procédurale joue un rôle aussi important que la rationalité substantielle dans la mesure où l'accent est mis autant sur le processus de dialogue que sur le résultat de ce processus (Smouts 1998).

- La nouvelle gouvernance amène souvent une déformalisation des structures décisionnelles, les réseaux de politiques publiques étant constitués sur une base ad hoc, opérant dans des cadres jouissant de peu de visibilité dans l'espace public, et demeurant largement découplés des institutions officielles de la démocratie représentative (Papadopoulos 2002).

Sans vouloir sauter les étapes de cet exposé, soulignons déjà le lien qui unit la problématique de la protection de la ressource paysage et les éléments mis en évidence ci-dessus – soit la dénonciation des limites des politiques du paysage, la nécessité de tenir compte de davantage d'acteurs, la nécessité de coopération des acteurs non étatiques lorsqu'il est question de paysage, le manque de visibilité des accord passés entre les représentants de l'État et les privés. De nombreux constats de mauvaise gestion du paysage semblent faire référence à l'ingouvernabilité des acteurs utilisateurs de la ressource.

La nouvelle gouvernance en tant qu'idéal type

La définition de la nouvelle gouvernance utilisée dans ce travail se base sur celles exposées ci-dessus. De façon à insister sur le rôle euristique de cette notion, elle sera mise en relation avec celle de gouvernement, les deux représentant des idéaux types au sens de Max Weber placés à chaque extrémité d'un continuum de possibilités différentes. Alors que dans un système de gouvernement, les décisions sont prises uniquement de façon interne sans la consultation d'acteurs extérieurs au gouvernement, une situation de nouvelle gouvernance implique un partage égale de la prise de décision politique entre les trois secteurs de la société que sont le gouvernement, le secteur privé et la société civile (Figure 4). L'élément principal qui caractérise un système de nouvelle gouvernance vient du fait que les relations entre secteurs sont *informelles*. Dès qu'il y a formalisation des relations de consultation par exemple, le système se rapproche d'un gouvernement. Cela nous amène à distinguer très clairement entre nouvelle gouvernance et *participation*. Une participation institutionnalisée du secteur privé fait référence à un système de gouvernement, alors que si la participation est informelle et change au gré des circonstances, il s'agit d'un système de nouvelle gouvernance.

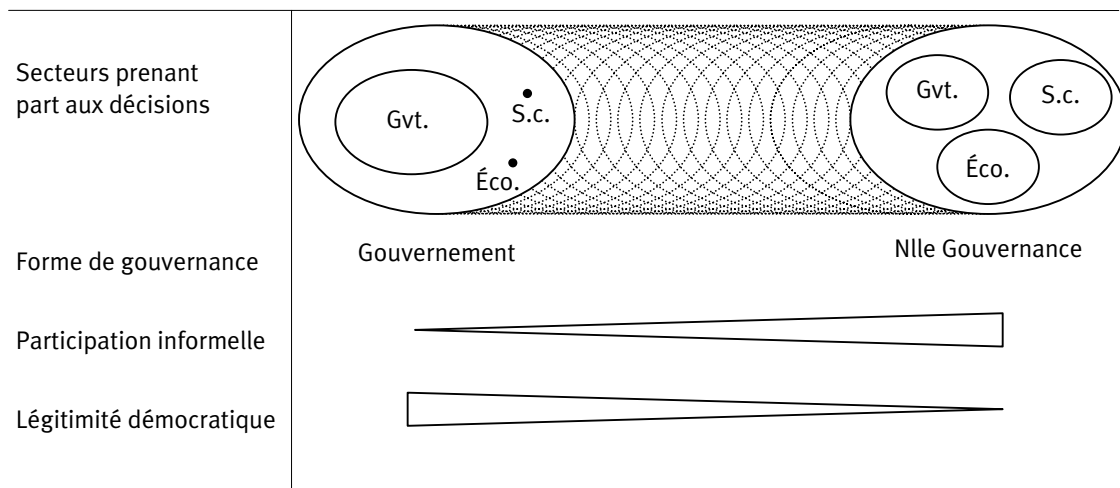


Figure 4 – Représentation schématique du modèle de gouvernance avec les deux idéaux types que sont le gouvernement et la « nouvelle gouvernance ». La surface des ovales est proportionnelle au pouvoir de prise de décision. À gauche, le gouvernement prend ses décisions en totale autonomie (situation qui caractériserait certaines dictatures par exemple), alors qu'à droite, les trois secteurs sont de même taille. Abréviations : Gvt, gouvernement ; S.c., société civile ; Éco, secteur économique.

3.1.3 Approches normative et analytique de la « gouvernance »

Sur la base de la littérature générale, on s'aperçoit que la notion de « gouvernance » n'a pas connu les mêmes trajectoires et débats selon les continents (Leresche 2001a). En effet, ceux-ci relèvent de disciplines et de racines théoriques variées allant de l'économie institutionnelle aux relations internationales en passant par l'économie ou la sociologie des organisations, l'économie du développement, la science politique ou encore l'administration publique (Holec & Brunet-Jolivald 1999). Le terme est ainsi associé à tout type de politique publique ou privée et décliné *en fonction des différentes échelles territoriales d'intervention*. Sont ainsi définies et étudiées les notions de « gouvernance » de l'emploi, de « gouvernance » des politiques monétaires, de « gouvernance » des entreprises, de « gouvernance » locale, de « gouvernance » mondiale, de « gouvernance » globale, de « gouvernance » des régions européennes, de « gouvernance » urbaine, pour ne citer que quelques exemples. Ces diverses interprétations renvoient en fait à des convictions idéologiques différentes, voire opposées. En effet, la « nouvelle gouvernance » peut être vue comme un instrument de renforcement de la libéralisation des économies ou au contraire comme un outil permettant de maintenir ou de rétablir une cohésion territoriale. Le premier point de vue prévaut principalement dans les réflexions portant sur les relations internationales ; le second point de vue est plus fréquemment adopté dans les travaux sur la « nouvelle gouvernance » urbaine (Holec & Brunet-Jolivald 1999).

Outre le clivage idéologique, une deuxième distinction, partiellement liée, doit être faite entre approches normatives et analytiques de la « nouvelle gouvernance », qui se présente alors à la fois comme un outil d'analyse et comme une norme ou un instrument d'action publique⁹ (Leresche 2001a). Dans une approche descriptive et heuristique, la notion de « nouvelle gouvernance » permet de mettre en lumière des phénomènes tels que la relati-

⁹ Dans ce travail, il va sans dire que ce sera l'approche de la gouvernance territoriale au niveau local qui nous occupera le plus. Quant à la distinction entre approches normative et analytique, les deux joueront un rôle ; alors que les textes politico-administratifs feront référence à la première, les études de cas détaillées s'intéresseront à la seconde.

sation des frontières institutionnelles ou l'existence de mécanismes de coopération et de négociation dont l'ampleur ne peut être saisi par la notion de gouvernement. La « nouvelle gouvernance » fournit donc un cadre conceptuel qui permet de penser et de comprendre l'évolution des processus de gouvernement. Elle offre une nouvelle grille de lecture et d'analyse, un système de référence qui remet en question une grande partie des présupposés sur lesquels se fonde l'administration publique traditionnelle (Holec & Brunet-Jolivald 1999).

En opposition à cette ambition analytique, la « nouvelle gouvernance » peut aussi avoir pour rôle de déterminer de façon normative l'orientation de changements jugés nécessaires. Dans ce contexte, la notion possède un fort contenu politique voire idéologique, qui n'est pas toujours explicité par les auteurs des différents travaux sur le sujet. Holec et Brunet-Jolivald (1999) distinguent deux grandes approches de la « gouvernance » : une approche gestionnaire et une approche plus politique.

Dans la première approche, la « gouvernance » n'est alors envisagée que sous l'angle des modes de coordination permettant d'améliorer l'efficacité de l'action publique. C'est par exemple le cas des travaux menés par les économistes américains du « public choice » qui s'intéressent principalement au rapport coût/efficacité de l'action collective et recherchent, au niveau de l'État, de nouveaux principes d'action permettant d'améliorer son fonctionnement. Dans une deuxième approche, la notion de « gouvernance » est utilisée pour aller au-delà des problèmes de coordination et d'efficacité en intégrant une dimension politique et sociale. La réflexion porte non plus seulement sur les modes les plus efficaces et efficients du management de la société mais aussi sur l'exercice du pouvoir et de la domination. On passe ainsi de la question de la « gouvernance » de l'économie, développée par les économistes institutionnels ou la sociologie des organisations, à la « gouvernance » des territoires qui intéresse la sociologie et la science politique.

3.2 Le régime institutionnel des ressources naturelles (RIRN)

L'approche par la notion de « nouvelle gouvernance » cherche à mettre en évidence les liens entre les acteurs qui gravitent autour de la ressource paysage. Le cadre d'analyse des *régimes institutionnels de ressources naturelles* (RIRN) me permettra de décrire le contexte dans lequel évoluent ces acteurs en rapport avec milieu naturel et le paysage, ainsi que de préciser leur relation par rapport à cette ressource.

Le développement du cadre d'analyse des RIRN résulte du double constat (1) des limites de l'analyse en terme de politiques environnementales sectorielles orientées vers la limitation des émissions et (2) des insuffisances de l'approche de l'économie institutionnelle des ressources naturelles en terme de régimes de propriété régulant un usage local unique et homogène de la ressource. Le cadre d'analyse présenté ici part cependant de la conviction que les deux approches disciplinaires de l'analyse des politiques publiques et de l'économie institutionnelle peuvent être complémentaires et qu'il existe un réel potentiel dans leur combinaison au sein d'un nouveau cadre conceptuel. Je renvoie le lecteur à Nahrath (2003) pour une présentation détaillée de la notion de régime institutionnel. Les paragraphes suivants se contenteront de préciser le champ de recherche dégagé par l'analyse du RIRN et de situer ce travail dans ce cadre-là.

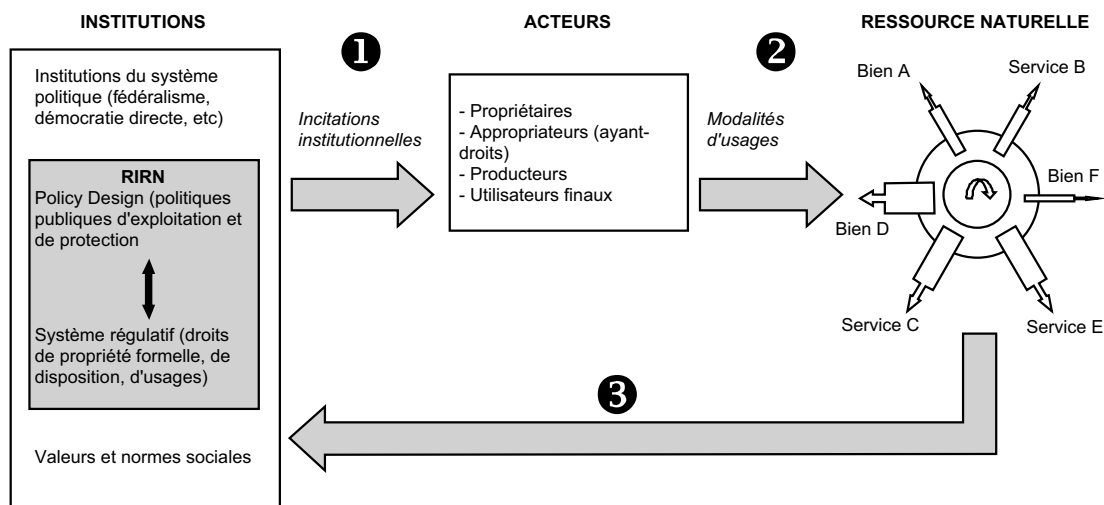


Figure 5 – Champ de l’analyse d’un régime institutionnel de ressources naturelles (Source: Kissling-Näf 2000).

L’approche par les RIRN définit un *champ de recherche* qui se propose de focaliser l’attention sur l’analyse des relations causales reliant les trois composants majeurs d’un périmètre de régime de ressource, c’est-à-dire le cadre institutionnel (i.e. le dispositif du régime institutionnel proprement dit), les acteurs et la ressource naturelle et ses B&S (Figure 5) :

1. La première relation (causale) investiguée concerne les incitations produites par le cadre institutionnel sur les comportements des acteurs. La question à laquelle il s’agit de répondre est de savoir si les changements au sein du cadre institutionnel ont des effets sur les comportements effectifs des utilisateurs de la ressource, et si oui, de quel ordre.
2. La deuxième relation analysée porte sur les effets des (changements de) comportements des acteurs sur les modalités d’usages de la ressource et, au-delà, sur l’état physique de cette dernière. La question à laquelle il s’agit de répondre dans ce cas est de savoir si les changements de comportements des utilisateurs de la ressource ont eu des effets sur l’état de celle-ci, et si oui, de quel ordre.
3. La troisième relation causale permet de « boucler la boucle ». Elle porte sur l’effet de l’état physique de la ressource sur le cadre institutionnel et plus particulièrement le régime. La question à laquelle il s’agit de répondre est de savoir si des modifications de l’état physique de la ressource, respectivement de sa capacité à fournir tel ou tel B&S, ont contribué à la transformation de l’un ou l’autre aspect de l’organisation interne du régime, et si oui, dans quelle proportion.

Le RIRN proprement dit fait référence à l’ensemble des règles en vigueur, formelles ou informelles, relevant du droit privé (code civil, code des obligations, etc.) comme public (législation), et régissant le comportement des acteurs détenteurs, à un titre ou à un autre, d’un droit de propriété sur, d’accès à, ou d’usage de la ressource, respectivement d’un nombre déterminé (par le régime) de B&S dérivés de celle-ci (Nahrath 2003). Un régime règle ainsi aussi bien les rapports existant entre personnes (physiques et morales) à propos d’une ressource, qu’entre ces mêmes personnes et la ressource proprement dite.

Plus concrètement, le concept de régime institutionnel de ressource est composé de deux éléments principaux que sont le système régulateif (SR) et les politiques publiques (PP). Le

système régulateur est composé des règles relatives à la définition de l'institution même de la propriété, ainsi que des droits (et des devoirs) incombant aux titulaires de ces droits. Il s'agit dans la majorité des cas du droit de propriété, qui se matérialise concrètement par un droit d'usage sur la ressource. Il faut toutefois noter que les droits d'usages ne découlent pas toujours directement de la détention d'un titre de propriété formelle et peuvent résulter de dispositions prévues par les politiques publiques qui les attribuent à des ayants droit non propriétaires. Cette situation est fréquente dans le cas des ressources ne connaissant pas de droits de propriété formelle, comme l'air ou le paysage. Dans de tels cas, les droits d'usages définis et conférés par des politiques publiques, comme par exemple le droit de jouir d'un paysage à travers le droit d'accès à un site particulier, constituent les seuls éléments du système régulateur.

Les *politiques publiques*, quant à elles, regroupent au sein d'une catégorie analytique unique, l'ensemble des politiques publiques d'exploitation et de protection, ayant, de manière coordonnée ou non, une incidence claire sur une ressource naturelle. L'objectif de ce concept est de rendre compte et d'évaluer le degré de coordination ou de cohérence (respectivement de contradiction ou d'incohérence) existant entre ces différentes politiques, une telle évaluation permettant de comprendre et d'expliquer les éventuelles défaillances de leurs mises en oeuvre.

Les biens et services du paysage

L'analyse des biens et services (B&S) qu'offre le paysage – tout comme les autres ressources environnementales – se révèle très utile lors de l'évaluation de l'intensité de l'utilisation de ce même paysage. Elle permet en effet, de par la prise en compte de l'ensemble des acteurs qui « utilisent » le paysage, d'éviter d'orienter d'emblée l'analyse sur la dichotomie que pourrait constituer l'opposition entre protection et exploitation. Dans ce contexte, la protection est considérée comme une exploitation à part entière : certains acteurs imposant à d'autres la non utilisation ou l'utilisation de composantes immatérielles du paysage (aspects esthétiques). Une tentative de synthèse des différents B&S du paysage est présentée dans l'Annexe 2 (Rodewald *et al.* 2003).

Les B&S sont par principe égaux entre eux. Les acteurs qui les utilisent sont des personnes privées, l'État, des communautés, chacun ou personne (Bromley 1991). Si l'utilisation d'un B&S empiète sur l'utilisation d'un autre B&S, la qualité paysagère globale risque d'en souffrir. Le raisonnement mené ici est centré sur les utilisations humaines du paysage. Cette vision anthropocentrique s'en réfère ainsi toujours aux individus potentiels qui tirent avantage de l'un ou l'autre B&S.

L'analyse du régime institutionnel d'une ressource conduit à s'interroger sur les droits d'usage des différents B&S fournis par la ressource. Cela a été évoqué plus haut, en matière de propriété, le paysage est très semblable à l'air : il est impossible de « mettre la main », de « saisir » le paysage. Alors même qu'on arrive à mettre l'air en bouteille et en quelque sorte le contrôler, le paysage reste une idée, un concept, une représentation. Le paysage n'est pas une « chose »¹⁰. Il est par conséquent classé par les juristes dans la catégorie des « biens publics » (Leimbacher & Perler 2000). Malgré tout, nous avons vu que la législation instituant les PNR de même que leur charte requièrent expressément que le paysage soit préservé. De

¹⁰ Pour être considéré comme une chose au sens du Code civil suisse, un objet doit répondre à quatre critères: il doit être *impersonnel*, *délimité* (pensons aux limites d'un bien-fonds), *corporel* (matériel, saisissable) et *maîtrisable par le droit* (Leimbacher 2001).

là vient toute la difficulté : comment protéger un bien insaisissable qui n'appartient juridiquement à personne ? Il est cependant simplificateur de penser qu'effectivement, le paysage n'appartient à personne¹¹. En effet, l'ensemble des ressources naturelles et construites (sol, biomasse, eau, air, lumière, patrimoine construit...) dont la combinaison génère le paysage sont elles-mêmes l'objet d'une multitude d'usages hétérogènes et souvent concurrents. Qui dit usages différents, dit aussi tentatives d'appropriation¹². Et qui dit appropriation, dit rivalité, car certains groupes d'utilisateurs peuvent être tentés de s'assurer l'accès privilégié au paysage ou à l'une des ses composantes. Finalement, là où il y a appropriation, il peut également y avoir des institutions garantissant l'attribution et la délimitation de *droits d'usages*.

3.3 Lien entre gouvernance et RIRN

Les considérations présentées plus haut sur les B&S du paysage permettent une définition de la notion de paysage telle qu'elle est utilisée dans cette étude. La ressource paysage correspond à la *qualité paysagère* qui découle de l'addition des B&S tirés des ressources de base que sont l'eau, le sol, la forêt, etc. Le paysage est donc une ressource secondaire qui correspond à ce « plus » qui fait que le tout n'est pas égal à la somme des parties (Rodewald *et al.* 2003). L'approche par les B&S doit permettre de cerner ce « plus » qui reflète la qualité paysagère écologique, socioéconomique, socioculturelle et esthétique, mais elle nécessite également d'être complétée par une *analyse des liens qui unissent entre eux les acteurs utilisateurs des B&S*. En effet, le paysage est modelé par l'(inter)action des différents usagers des B&S fournis ; les acteurs utilisent le paysage et ce faisant contribuent à son évolution. Comme le paysage se construit sur un territoire composé en règle générale de nombreuses parcelles privées – voire de plusieurs communes –, le problème se pose de savoir comment coordonner les actions de chacun, de façon à ce qu'elles ne nuisent pas à l'ensemble que représente le paysage. En outre, selon notre conception, le paysage compte également un grand nombre d'acteurs appropriateurs qui ne sont pas nécessairement propriétaires fonciers. Ces acteurs doivent aussi pouvoir être intégrés d'une façon ou d'une autre dans les discussions autour de la gestion de la ressource. Aux représentants politiques locaux donc de trouver des *formes de gouvernance* qui puissent prendre en compte les intérêts de la population qui vit dans un paysage ou qui a des intérêts à défendre en rapport avec ce paysage.

¹¹ Voir aussi à ce sujet le projet de recherche PNR 48 : "Maintenance of the traditional cultivated Alpine landscape by means of institutional resource regimes involving diverse forms of collective action" (NRP 48), Applicants: Raimund Rodewald, Peter Knoepfel

¹² Cette appropriation peut être légitime (prévues par une politique publique ou par un droit de propriété) ou découler d'une appropriation de fait.

4 Stratégie de recherche

4.1 Variables et hypothèses

Postulat tiré des RIRN : Les B&S fournis par la ressource paysage sont utilisés par différents utilisateurs (de façon réglementée par la législation ou non, suivant le B&S). Or, en l'absence d'une structure où les intérêts de chacun peuvent être exposés et coordonnés, apparaissent des rivalités entre les usagers des différents B&S du paysage. La dégradation de la ressource est la conséquence directe de ces rivalités. Inversement, la cohérence entre exploitation et protection est gage de durabilité.

Les hypothèses suivantes guideront ma réflexion au cours de ce travail :

Hypothèses principales :

H1₀ : Les PNR découlent d'une logique bottom up qui implique le recours à la concertation des différents acteurs (privés et publics) et une pesée des différents intérêts en présence (« nouvelle gouvernance »). Cet état de fait empêche la prise de décisions contraignantes et ne permet pas de garantir la durabilité de l'exploitation de la ressource paysage. Les mesures de protection se concentrent dans des zones dont l'exploitation est inintéressante.

H1₁ : Dans les PNR, la « nouvelle gouvernance », par les processus de négociation qu'elle implique, permet d'obtenir l'adhésion des différents acteurs à la cause du développement durable du paysage. Elle permet d'obtenir leur coopération pour la mise en place de mesures de protection contraignantes.

Pour préciser les hypothèses principales, je propose d'explorer les deux hypothèses complémentaires suivantes qui se basent sur le fait que de nombreux PNR abritent également une réserve naturelle sur leur territoire. Comme nous le préciserons, les réserves naturelles françaises dépendent directement de l'État.

Hypothèses complémentaires :

H2₀ : Par opposition aux PNR, les réserves naturelles françaises découlent d'une logique *top down*. Les décisions sont donc prises de manière autoritaire par le représentant de l'État. Les réserves naturelles permettent donc de protéger des zones sensibles, même si elles sont au centre d'intérêts divergents.

H2₁ : Dans les réserves naturelles, le gestionnaire, par ses décisions prises de façon non participatives, ne bénéficie pas du soutien des acteurs locaux. Cet état de fait rend toute protection du paysage illusoire, car les acteurs utilisateurs ne jouent pas le jeu de la protection. La préservation effective de la ressource ne se fait par conséquent que dans les zones où l'exploitation est inintéressante.

4.2 Méthode

Pour tester¹³ les hypothèses, il a fallu mettre en relation trois éléments qui s'articulent autour d'une situation concrète de conflit : les acteurs en conflit, la qualité paysagère à préserver et les institutions offrant un cadre de dialogue.

- La première étape a consisté à repérer sur le territoire de l'étude de cas des situations de conflit au sujet de la ressource paysage (délimitation des sous-cas). Elles se résument en général à un affrontement entre exploitation et protection de la ressource paysage.
- Dans un deuxième temps, il s'est agi de lister les acteurs impliqués dans chacun des sous-cas, ainsi que la position qu'ils défendent. Bien souvent, les acteurs exploitant ne cherchent pas à utiliser directement la ressource paysage, mais y portent atteinte *indirectement* par leur activité à incidence spatiale (carrière, nouvelles constructions, lignes à haute tension...). L'appropriation du paysage se fait donc par une mise en danger, puis par la destruction de la ressource. De l'autre côté, les acteurs protecteurs, eux, font *directement* référence à la ressource en danger pour tenter de la placer au centre des débats. C'est la durabilité paysagère qui est problématisée. En outre, dans le contexte particulier du PNR étudié, il a été nécessaire de garder à l'esprit cette nouvelle forme de « publicisation » des campagnes dont parle Perrier-Cornet (2002) qui fait que le paysage rural a tendance à devenir un bien public pour lequel la société dans son ensemble possède un droit de regard. Cette dimension émergente, qui découle du rôle multifonctionnel qui est attribué aux campagnes, joue un rôle important dans le cadre d'un PNR entouré d'agglomération dont les habitants ont besoin de lieux de détente.
- Parallèlement à la description des acteurs, les impacts de leur activité sur le paysage a aussi fait l'objet d'une discussion. Il ne s'est pas agi ici de mesurer la qualité paysagère de façon précise à l'aide d'indicateur de qualité – une étude qui aurait dépassé la portée de ce travail –, mais de mettre en évidence les menaces qui risquent de porter atteinte au paysage.
- Finalement, la question principale a été de savoir comment les institutions responsables, le PNR en particulier, permettent de coordonner les utilisations des acteurs, de leur offrir la possibilité de s'exprimer, de faire valoir leurs droits sur la ressource et de

¹³ Pour être précis, cette étude propose plutôt une discussion argumentée des hypothèses proposées. Il ne s'est pas agi d'un test au véritable sens du mot qui aurait impliqué un nombre d'études de cas plus important. La valeur heuristique de ce travail repose avant tout sur un choix judicieux des situations étudiées.

régler les conflits qui peuvent survenir. D'autre part, la participation des acteurs appropriateurs aux prises de décision concernant le paysage a été discutée.

4.3 Choix des études de cas

Pour maximiser les chances de trouver une réponse aux questions de recherche, l'étude de cas et ses différents sous-cas doivent être le centre d'enjeux paysagers importants. Ce sont dans les situations de conflit que les acteurs se révèlent et que les règles prévues par la législation montrent leurs éventuelles limites.

L'étude de cas retenue dans ce travail porte sur le Parc naturel régional de Chartreuse, situé à cheval sur les départements français de l'Isère et de la Savoie. La création du parc remonte à 1995. Cette date est suffisamment ancienne pour disposer d'un certain recul sur le fonctionnement du parc, mais également suffisamment récente pour que ses habitants puissent se souvenir de la situation prévalant avant sa création. Comme j'aurai loisir de le discuter plus tard, le parc se heurte aux attentes contradictoires des uns, qui désirent la protection du massif de Chartreuse par rapport aux multiples pressions du développement, et des autres, qui, au contraire, voient dans le parc un outil de développement économique. L'équipe du parc est souvent écartelée entre ces intérêts contradictoires qui sont d'autant plus vifs que la région de Chambéry–Grenoble est un pôle de croissance particulièrement prospère. Autre caractéristique du parc, le fait que le processus de révision de la charte devra être enclenché sous peu en vue d'obtenir son renouvellement en 2005. Le Conseil régional a en effet décidé en février 2003 de prescrire la révision de la charte (délibération n° 03.08.137). La période actuelle est donc propice aux bilans et aux interrogations par rapport à certains dysfonctionnements du parc.

Dans le cadre du PNR de Chartreuse, les six sous-cas suivants ont été retenus.

La création du PNR de Chartreuse en tant que processus de prise de conscience du paysage

Ce premier sous-cas est atypique, car il ne s'articule pas autour d'une situation de conflit paysager. L'écriture de la charte a toutefois été un moment déterminant pour le paysage de Chartreuse, car les dispositions prévues détermineront après coup l'intensité de l'utilisation des B&S du paysage tolérée (que ce soit pour sa protection ou pour son exploitation). Il a été décidé que la préservation de la ressource paysage serait un enjeu central de la charte. Les discussions qui ont entouré la rédaction de la charte et la création du parc ont permis une prise de conscience plus large de l'existence de la ressource paysage en tant que telle¹⁴.

La réserve naturelle des Hauts de Chartreuse

La réserve naturelle a été créée deux ans après le parc. Sa création et l'organisation de sa structure de gestion ont été la cause de conflits de pouvoir parmi les plus virulents qu'ait connus le PNR de Chartreuse. Par ailleurs, son impact paysager est clair, puisque toutes nouvelles constructions sont en principe interdites dans son périmètre.

La carrière de Combe noire sur la commune de Saint-Christophe-la-Grotte

Le projet de carrière à la Combe noire a été la cause d'une vive opposition de la population des communes concernées. Le parc, de son côté, n'a été consulté que très tardivement (lors de l'enquête publique) ; la procédure s'est déroulée entre le carrier et les services de l'État responsables de la concession. Cette étude de cas soulève le problème du pouvoir véritable

¹⁴ Il s'agit d'un excellent exemple de processus de construction social du paysage évoqué plus haut.

que détient un PNR pour se défendre contre une atteinte majeure au paysage et de ses rapports avec les associations militantes.

La microcentrale électrique des gorges du Guiers mort

Le projet de microcentrale électrique dans les Gorges du Guiers mort repose *a priori* sur une configuration similaire au sous-cas précédent. Cependant, dans ce contexte-ci, ce sont des communes du parc qui portent le projet, malgré son fort impact paysager. D'autre part, les acteurs associatifs ont été consultés par le parc avant la mise à l'enquête publique officielle.

Le label de qualité « Viande de Chartreuse »

Les PNR ont la possibilité d'octroyer leur marque à un produit particulier si son producteur s'engage à respecter un cahier des charges précis. Le cahier des charges « Viande de Chartreuse » a été validé en 2002. Il contient des dispositions visant à extensifier la production agricole, ce qui a un impact positif sur le paysage. Ce sous-cas permet de mettre en évidence le rapport entre le PNR de Chartreuse et les agriculteurs qui sont un des groupes socioprofessionnels à avoir particulièrement bien réussi à tirer leur épingle du jeu lors de la création du parc.

La station de ski du Col du Coq

Le dernier sous-cas étudié évoque la situation d'une station de ski abandonnée dans laquelle la préservation du paysage a passé par la maîtrise foncière des terrains en question. Toutefois, les soucis de protection ont rencontré la résistance des communes voisines qui se refusent de renoncer à la pratique du ski alpin qui est jugée vitale pour l'économie régionale. Le parc a dû composer avec ces avis divergents.

5 Le parc naturel régional de Chartreuse

Dans ce chapitre, il sera question, dans une première partie, de décrire le territoire du PNR de Chartreuse. Ensuite, les six études de cas seront passées en revue selon les points mentionnés dans la méthode d'analyse.

5.1 Présentation du parc

5.1.1 Description du territoire

Données géographiques

Le parc naturel régional de Chartreuse a vu le jour le 6 mai 1995. Son territoire recouvre le Massif de Chartreuse, à cheval sur le Département de l'Isère, pour environ deux tiers de l'étendue de parc, le dernier tiers se trouvant en Savoie. Sa superficie est de 690 km² sur lesquels habite une population de plus de 38 000 personnes. De plus, il est entouré d'une couronne urbaine composée de trois grandes agglomérations, appelée villes portes : Grenoble, Chambéry et Voiron. Au vu de son importance économique et de son poids démographique, cette couronne qui recense environ 84 000 habitants, fait du PNR une sorte d' « îlot rural » (Guides Gallimard 1998).

Le relief. Le massif de la Chartreuse recouvre un espace de moyenne montagne (altitude maximale : Chamechaude 2082 m) appartenant aux chaînes sub-Alpines (ou pré-Alpes). Ces chaînes sont constituées de roches sédimentaires (calcaires et marnes) plissées selon une orientation allant grosso modo du nord au sud. Le massif de la Chartreuse est séparé au sud de celui du Vercors par la cluse de Grenoble et au nord, de celui des Bauges par la cluse de Chambéry. Bien que son altitude soit modeste, le relief de la Chartreuse est très escarpé, entaillé de profondes vallées transversales (Guiers mort et Guiers vif), et d'une large combe longitudinale (Bassins du Sappey, de St. Pierre de Chartreuse et des Entremonts). Les reliefs sont constitués d'escarpements de roches calcaires quasi verticaux tournés en général vers l'ouest. La bordure est du massif, la plus élevée, est constituée d'une étroite gouttière synclinale nord-sud perchée entre 1500 et 2000 m d'altitude constituant ce que l'on appelle les hauts plateaux de Chartreuse (réserve naturelle) (Talour & Talour 1994).

Le karst. Les sommets et les plateaux ont pour ossature des roches calcaires. Ces dernières sont percées de cavernes, grottes et gouffres profonds (puits Kriska : -730 m) et de réseaux complexes (55 km de galeries sous la Dent de Crolles, 60 km sous le plateau de l'Alpe). Le relief de surface de ces zones est caractérisé par la présence de lapiaz parfois impénétrables et de nombreuses dolines (Talour & Talour 1994).

Le climat. Constituant la première barrière à l'ouest de la chaîne Alpine, la Chartreuse intercepte les vents humides provenant de l'océan Atlantique. Les précipitations pluvieuses et neigeuses y sont très abondantes et bien réparties sur toute l'année ce qui explique l'exubérance de la végétation et le développement spectaculaire des phénomènes karstiques.

La végétation. La forêt (principalement la hêtraie sapinière) occupe la majorité du territoire (Annexe 4). Elle cède la place à des prairies d'alpage parsemées de pins à crochets sur les

crêtes, et à des prairies cultivées dans les combes. La flore comporte de nombreuses espèces rares et protégées, comme le Vulnéraire des Chartreux (*Hypericum nummulariaum*) qui, bien que protégé en Isère, est abondamment ramassé au mois d'août pour la fabrication de la liqueur de Chartreuse (Boissier 1995).

La faune. La grande faune y est riche : on y rencontre des ongulés comme le chamois, le cerf, le chevreuil, le mouflon, ainsi que des grands carnivores comme le renard, le chat sauvage et exceptionnellement le lynx. L'aigle royal, le milan, la buse variable, le faucon pèlerin survolent le massif. Les chouettes chevêchettes et de Tengmalm, le hibou grand-duc (sur les marges du massif) hantent les nuits. De plus, les hauts plateaux de Chartreuses abritent une des seules populations de tétra lyres dans les Alpes françaises qui augmente en nombre.

Quelques éléments historiques. L'histoire du massif est dominée par celle de l'ordre des Chartreux dont la maison mère, fondée en 1084 par Saint Bruno, se situe au coeur d'un vallon sauvage sous le sommet du Grand Som. Les Chartreux ont par leur rayonnement mondial rendu le nom de ces montagnes célèbre. Ils sont à l'origine du développement de l'agriculture, de la métallurgie et plus récemment des liqueurs de Chartreuse¹⁵. Le massif a longtemps été coupé en deux par la frontière d'État qui séparait la province du Dauphiné du Duché de Savoie, dont on retrouve encore aujourd'hui de nombreuses bornes sur les crêtes et en forêt (Guides Gallimard 1998).

L'architecture. L'architecture a été fortement influencée par l'ordre des Chartreux et est tout à fait particulière. Les maisons d'habitation en pierre comportent des toits à quatre pans très raides. Les granges sont en bois et présentent des volumes imposants ; leurs toits sont à pans coupés aux extrémités. Pour les couvertures, l'ardoise éternit a remplacé récemment le chaume et l'essendolle (tuiles de bois). Le couvent de la Grande chartreuse est le monument majeur du massif, imposant par l'élévation de ses bâtiments et par ses toitures pointues. Il s'étend sur cinq hectares et la superficie des toitures est de 40 000 m².

Données socioéconomiques

Activité économique. L'économie traditionnelle de l'intérieur du massif repose sur l'exploitation de la forêt et sur l'élevage. Le tourisme y est déjà ancien et bénéficie de la qualité d'un cadre naturel et patrimonial riche et à ce jour préservé. À la périphérie se sont développés des bassins industriels très actifs comme ceux de Grenoble et Chambéry, ou plus traditionnels comme St Laurent-du-Pont et Les Échelles.

La population. Le PNR compte plus de 38 000 habitants et regroupe 55 communes, dont les trois villes portes qui sont à l'extérieur des frontières du parc. Seules 37 communes ont leur territoire intégralement compris dans le périmètre. La majorité de la population est concentrée dans le bassin de Chambéry et de Grenoble. La frange densément habitée des communes de la vallée de l'Isère n'est pas prise en considération dans les estimations de population, car seule la partie non habitée de leur territoire est classée en zone « parc ». Les vallées centrales du massif présentent les densités de population les plus faibles.

¹⁵ « La Chartreuse » est le nom de la marque sous laquelle est vendue la liqueur. Pour se différencier de la marque enregistrée par les moines, le parc a été enregistré au nom de « PNR de Chartreuse » et non « PNR de la Chartreuse » comme l'aurait voulu l'usage.

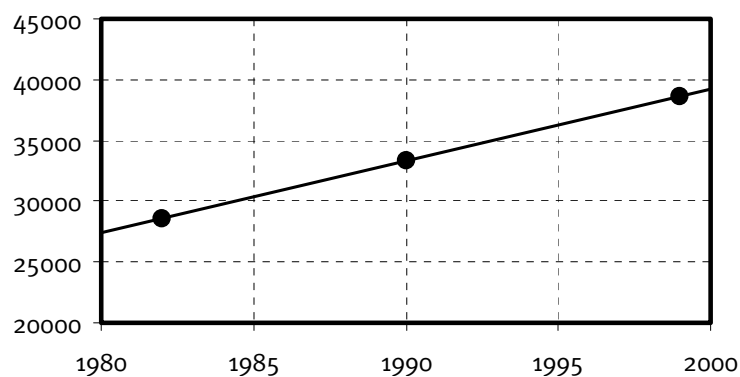
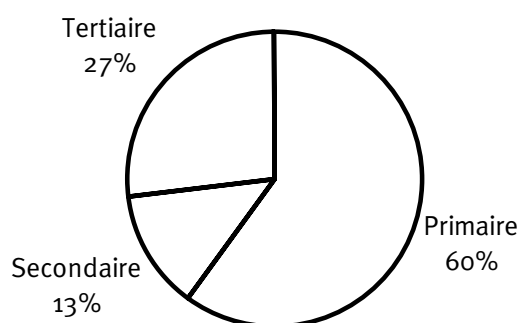


Figure 6 – Évolution démographique du territoire du PNR de Chartreuse (Source : Oppizzi 2003)

La progression démographique est régulière depuis plus de vingt ans et ceci notamment grâce aux nombreux pendulaires qui ont choisi de vivre à l'extérieur des grandes agglomérations périphériques de Voiron, Chambéry et Grenoble (Figure 6). La « vie à la campagne » sur le territoire du parc devient une alternative attractive à de nombreux citadins qui acceptent le revers de la médaille que sont des trajets plus longs. Si ces pratiques présentent certains avantages pour les communes du parc (revenus supplémentaires, maintien démographique, maintien du paysage par une présence continue de la population dans l'espace rural), il entraîne une forte réduction de la proportion de personnes actives dans les communes de montagne, une augmentation du prix des terrains et un étalement urbain difficile à maîtriser.

Emploi par secteur d'activité économique. Selon le recensement des communes de l'INSEE de 1998 (INSEE 2002, cité par Oppizzi 2003), la distribution des exploitations par secteur d'activité économique sur l'ensemble du territoire de la Chartreuse se répartit de la façon suivante :



Malgré la relative maîtrise en matière d'agriculture, le nombre d'exploitations de Chartreuse est en diminution, comme dans tous les massifs alpins où la situation conjoncturelle est défavorable à l'agriculture de montagne, qui ne peut suivre les conditions du libre marché imposé par les grands producteurs agricole (Bätzing 1996). Selon le recensement agricole 2000 de l'INSEE (cité par Oppizzi 2003), pas moins de 350 entreprises agricoles ont disparu entre 1988 et 2000. Leur nombre était en 2000 légèrement inférieur à 800.

5.1.2 Les acteurs importants

Il va de soi que la liste qui suit n'est pas exhaustive. Sont mentionnés les acteurs qui jouent un rôle important dans plusieurs des sous-cas retenus, les autres étant présentés en temps voulu dans la description des conflits.

Les communes

Plus petite subdivision administrative mais aussi la plus ancienne, puisqu'elle a succédé aux villes et paroisses du Moyen Âge, elle a été instituée en 1789. La commune est gérée par un conseil municipal élu au suffrage universel direct tous les six ans. Une fois élus, les conseillers municipaux élisent le maire parmi eux. Il est l'exécutif de la commune qu'il représente et dont il gère le budget. Il est l'employeur du personnel communal et exerce les compétences de proximité : écoles, urbanisme, action sociale, voirie, transport scolaire, ramassage des ordures ménagères, assainissement... Il est également agent de l'État pour les fonctions d'état civil, d'ordre public, d'organisation des élections et de délivrance de titres réglementaires.

Comme mentionné, les communes du parc sont au nombre de 55 (une carte des communes du parc est présentée dans l'Annexe 4). Parmi elles, toutes n'ont pas les mêmes objectifs. Les trois villes portes recherchent avant tout une zone de détente pour leur population, mais également de nouveaux terrains pour faire face aux besoins constants en terrains à construire. Les communes de la *zone urbaine*, situées le long de la vallée de l'Isère et dont le territoire le plus peuplé n'est pas compris dans le périmètre du parc, ont été les plus réticentes à entrer dans le parc car elles n'en profitent qu'indirectement. Elles ont d'ailleurs négocié des cotisations de participation plus faibles. La *zone de la vallée* située au nord du Grésivaudan a été confrontée depuis les années 1980 au projet de création d'une réserve naturelle sur le plateau des Hauts de Chartreuse. La pression urbaine y est également importante, mais contenue par la forte valeur agricole des lieux (viticulture de renom). Outre ces zones situées en bordure du parc, l'espace qui reste se divise en deux grandes zones : la *Moyenne Chartreuse* à l'est et la *Haute Chartreuse* à l'ouest. Cette dernière est formée de communes rurales qui cherchent avant tout à compléter les revenus tirés de leur agriculture relativement extensive par le développement du tourisme. La Moyenne Chartreuse, quant à elle, est le moteur et le siège de l'organisation du développement économique du parc : agriculture, sylviculture, mais aussi artisanat et industrie.

Les communautés de communes

Les efforts de l'État français pour remédier au problème fondamental que représente la petite taille des communes sont déjà anciens. L'objet de ce travail n'est pas de faire la liste des structures de coopération intercommunales françaises. Nous retiendrons cependant que le thème de la coopération intercommunale mobilise les différents niveaux de pouvoirs publics en 1982, lors de l'adoption de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative à la décentralisation, et en 1992 à nouveau, lorsque les effets et les limites de la décentralisation deviennent perceptibles tant par l'État que par les communes. À ce moment, le souci de l'État de déconcentrer ses services, la volonté des régions de trouver un cadre territorial pertinent pour exercer leurs nouvelles compétences en matière d'aménagement du territoire, la perspective d'accélération de l'intégration européenne, vont rencontrer le désir des communes d'assumer plus efficacement leurs nouvelles compétences. La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) rend compte de cette nouvelle situation. Cette loi démontre, d'un part, de la volonté de l'État à inciter l'*adhésion volontaire* des communes aux établissements publics de coopération intercommunale

(EPCI) et, d'autre part, son souci de favoriser une *coopération de projet*, en facilitant les évolutions au sein d'une même forme d'EPCI (par augmentation des compétences ou accroissement de l'intégration fiscale). D'une façon générale, l'initiative est laissée aux communes, tant pour la définition du périmètre, que pour le choix des compétences ou encore, dans une certaine mesure, le choix du dispositif financier (Suire & Laruelle 1997).

Le succès suggéré par les chiffres de la Direction générale des collectivités locales qui totalise 2461 EPCI le 1^{er} janvier 2004, regroupant 51 millions d'habitants, soit 82 % de la population française (Devedjian 2004), mérite d'être nuancé. Premièrement, *les EPCI n'exercent souvent que des compétences restreintes et peu ambitieuses*. Relativement naturelle pour les syndicats intercommunaux (40 % des SIVOM¹⁶ ont pour vocation essentielle la voirie et 32 % les ordures ménagères), cette tendance est plus surprenante pour les groupements dits « de projet ». Ainsi, les compétences les plus généralement exercées par les districts sont les ordures ménagères (41 % des districts) et l'assainissement (39 %), alors que seuls 19 % d'entre eux s'occupent de développement économique (Suire & Laruelle 1997). Deuxièmement, la coexistence de nombreuses formes d'EPCI sur des périmètres variables entraîne un *enchevêtrement complexe de compétences et de périmètres*, qui nuit à la rationalisation des compétences que toute coopération intercommunale se fixe aujourd'hui pour objet, et qui nécessite des dispositifs complexes de coordination entre les différents EPCI concernés (Lajarge & Leborgne 2000).

Cette deuxième remarque s'applique parfaitement au PNR de Chartreuse tant le parc est chevauché par des EPCI ou des communautés d'agglomérations (carte présentée dans l'Annexe 5) :

- *La communauté de communes* : Créée par la loi ATR du 6 février 1992 et renforcée par la loi 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement), la communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant plusieurs communes, associées autour d'un projet commun de *développement économique et d'aménagement de l'espace*. C'est la formule la plus simple et la plus souple de la coopération intercommunale à fiscalité propre, pratiquée surtout en milieu rural. Au-delà de ces deux compétences obligatoires, elle peut prendre une forme plus intégrée, en exerçant à la place des communes des compétences de voirie communautaire, de logement social et de déchets. Dans le contexte de Chartreuse, quatre EPCI sont comprises dans les frontières du parc ; cinq sont situés à cheval sur ses frontières, en particulier pour ce qui est des communes de la vallée du Grésivaudan¹⁷.
- *La communauté d'agglomération* : Créée par la loi Chevènement du 12 juillet 1999, la communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une commune centre de plus de 15 000 habitants ou du chef-lieu du département (afin de garantir une certaine densité urbaine). Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de bâtir un projet commun de développement urbain. Elle exerce pour cela des compétences obligatoires en matière de développement économique,

¹⁶ SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple

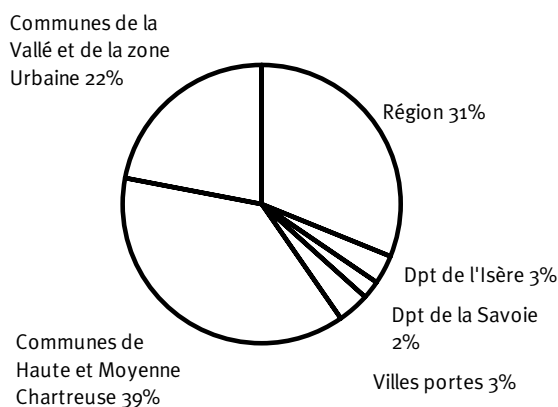
¹⁷ Les pays, apparus plus tardivement que les PNR, ont tiré la leçon des difficultés qu'entraînent les chevauchements de structures d'intercommunalité : le périmètre d'un pays doit obligatoirement respecter la limite des EPCI à fiscalité propre (Une superposition avec un PNR est toutefois tolérée).

d'aménagement de l'espace, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville. Les communautés d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole, du Pays voironnais et de Chambéry Métropole sont toutes les trois situées à cheval sur la frontière du parc. La compétition territoriale autour de la Chartreuse est très forte. Grenoble n'a pas assez d'espace pour s'étendre. Voiron essaie de résister à Grenoble, son agglomération rassemblant des communes qui refusent d'être absorbées par Grenoble.

Le Syndicat mixte du PNR de Chartreuse

Comme le prévoit la législation française, le syndicat mixte (SM) est l'organisme de gestion officiel des parcs naturels régionaux¹⁸. Il est composé de 87 membres délibérants et de différents membres consultatifs. D'après les statuts, les membres délibérants sont regroupés en six collèges :

- 1^{er} collège : 28 délégués désignés par la région Rhône-Alpes. En novembre 2003, il est composé de membres provenant des départements suivants : 17 représentants de l'Isère, 6 de Savoie, 2 de Haute-Savoie, 1 de Drôme et 1 de l'Ain ;
- 2^e et 3^e collèges : 3, resp. 2 délégués désigné par le Département de l'Isère, resp. de la Savoie ;
- 4^e collège : 2 délégués désignés par les 3 villes portes ;
- 5^e et 6^e collèges : 33 délégués, resp. 19, à raison de 1 délégué par commune de Haute et de Moyenne Chartreuse, resp. de la Vallée et de la zone urbaine.



Les 87 représentants ainsi que les membres consultatifs (présidents du Comité scientifique et du Conseil de massif) forment le Comité Syndical. Sa tâche est d'élire le président et les membres du Bureau du parc. Il se réunit deux fois par an. Il exerce toutes les fonctions prévues par les textes réglementaires sur le fonctionnement des syndicats mixtes. Il définit les pouvoirs qu'il délègue au Bureau, celui-ci assurant la gestion courante du SM.

Depuis quelques années, d'après les acteurs interrogés, on assiste à une politisation du Syndicat mixte. Bien que la présidente actuelle soit une élue socialiste, la majorité des membres du syndicat est à droite. Le fait que ce soit (par définition) des communes rurales qui y soient représentées contribue à expliquer cet état de fait. Parmi les représentants de la Ré-

¹⁸ Voir aussi la page 12 ci-dessus pour une présentation de l'institution du syndicat mixte.

gion, toutes les tendances politiques sont représentées (du Front national au Parti Communiste) ; les partis de centre droit fournissent toutefois le plus de membres.

Structures fédératives représentant les milieux associatifs et socioprofessionnels auprès du PNR de Chartreuse

Six associations ont collaboré à l'établissement du PNR en adhérant à l'Association pour la Création du parc – j'y reviendrai plus bas – et en participant activement aux différentes commissions de réflexion. Parmi elles, *l'Association des amis du parc naturel régional de Chartreuse*, le *Groupement des offices de tourisme et syndicats d'initiative de Chartreuse* et *Avenir de l'agriculture en Chartreuse* reviendront plusieurs fois dans le contexte des sous-cas retenus. Après la création du parc en 1995, ces associations sont devenues « les interlocuteurs directs du parc et les relais pour la mise en œuvre des objectifs et du programme d'activité sur les thèmes qui les concernent » (Annexe III de la charte). Pour ce faire, elles ont obtenu chacune deux sièges au sein du Conseil de massif. Les *Amis du PNR de Chartreuse* par exemple sont représentés au niveau du Conseil de massif (deux membres), du Comité Stratégique Paritaire (un membre) et disposent d'un délégué dans chaque commission.

FRAPNA

La Fédération régionale des associations de protection de la nature de Rhône-Alpes (FRAPNA) est une association indépendante de tout mouvement politique agréée par le Ministère de l'environnement depuis 1978 et reconnue d'utilité publique depuis 1984. Elle est constituée de huit sections départementales, dont les FRAPNA d'Isère et de Savoie, qui agissent sur le terrain au contact des collectivités locales.

« La FRAPNA a pour objet la défense, la sauvegarde, la protection, la valorisation de l'environnement, des sites, des paysages, des écosystèmes, des milieux naturels, de la faune et de la flore qu'ils abritent, ainsi que la préservation, la restauration et la gestion des écosystèmes auxquels ils participent ; la lutte contre toute nuisance (...) » (Extrait des statuts).

5.2 Étude des sous-cas

5.2.1 La création du PNR de Chartreuse en tant que processus de prise de conscience du paysage

5.2.1.1 Présentation du sous-cas

Contexte et historique

L'idée de créer un parc n'est pas née de la réflexion des élus, des responsables ou des acteurs du territoire. Elle a été lancée au cours d'une réunion électorale par un participant anonyme. L'idée a ensuite été reprise par la gauche et portée à la Région. En janvier 1990, Charles Million, alors Président du conseil régional Rhône-Alpes, qui voulait éviter d'avoir recours aux voix du Front national pour faire accepter son budget, accepte en échange de la collaboration du Parti socialiste, de lancer une étude de faisabilité pour le parc de Chartreuse. *L'association pour la création du parc* voit alors le jour. Elle est organisée en plusieurs collèges : un collège de communes, un collège d'acteurs socioprofessionnels du territoire, un collège de gens de talent et de notoriété dans différents domaines (art, sport...) et vivant

sur le territoire, et un collège de membres de droit (ministères...). Pendant cinq ans, l'association travaille à l'émergence du parc et à la préparation de la charte.

La rédaction de la charte s'est faite en deux étapes. Dans une phase de diagnostic, des groupes sectoriels ont été constitués pour, d'une part, identifier les atouts et les handicaps du territoire et, d'autre part, rencontrer les acteurs du territoire pour connaître leurs besoins et leurs attentes. Ensuite, lors de la construction de la charte proprement dite, les groupes sectoriels ont été dissous et remplacés par quatre groupes de travail : un groupe « développement », dirigé par des spécialistes du développement local, un groupe « environnement », un groupe « institutionnel », chargé d'élaborer les futures structures institutionnelles du parc, et un groupe « financier ». Pour privilégier le fonctionnement *bottom up*, le recours à un conseil extérieur a été écarté. La charte est réellement le fruit d'un travail de « formation-action », où les membres se formaient au fur et à mesure des questions à résoudre rencontrées.

Pierre Baffert (entretien 16.3.2004), président de l'association, affirme que dès le départ il y a eu la volonté d'associer le plus grand nombre d'acteurs du territoire. Il s'agissait d'un « calcul stratégique mais aussi de bon sens, car un parc paraît inévitablement un peu loin ». Un de ses critères de réussite est donc son appropriation par les gens. Les maires ont vite adhéré à l'idée de parc mais n'ont pas été très présents aux réunions, à part ceux qui ont pris part à l'association. Le fait qu'un parc produise une situation gagnant-gagnant a facilité les choses. La seule véritable difficulté sur laquelle je reviendrai a été la création de la réserve, dont le projet était bien antérieur au parc. Les quelques communes qui n'ont pas voulu participer sont restées à l'écart et n'ont pas freiné la procédure¹⁹. Des rencontres fréquentes entre la région Rhône-Alpes et l'Association pour la création du parc ont été organisées. Les deux partenaires sont tombés d'accord sur la charte en 1994. Le projet a été défendu devant le CNPN²⁰. Ce qui a donné lieu à l'ultime décret de Balladur, instituant le parc en 1995.

Le 6 mai 1995, le PNR de la Chartreuse est créé. Son principal partenaire est la Région Rhône-Alpes qui participe financièrement à raison de 60 % des budgets de fonctionnement. Avec la création du parc, on passe du statut d'association à celui de syndicat mixte de gestion auquel ne peuvent adhérer que des collectivités territoriales ; en l'occurrence la Région, les 2 départements, les 55 communes du parc et les villes portes.

Avant la loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi Barnier), un PNR n'était pas nécessairement géré par un syndicat mixte. Une association selon la loi de 1901, comme l'association pour la création du parc, aurait pu gérer le parc. Cependant, ce type d'organisation faisait peur à l'État en donnant une légitimité à des acteurs non élus démocratiquement comme l'Office national des forêts, les chambres du commerce, des acteurs privés... (Forestier, entretien 29.1.2004). Le groupe de

¹⁹ La commune d'Apremont, située au voisinage de Chambéry, n'a par exemple jamais voulu se joindre au parc, car elle dispose déjà d'une AOC pour son vin et n'avait donc pas besoin du label parc.

²⁰ Conseil National de Protection de la Nature (CNPN). Niveau national, créé en 1978. C'est une institution rattachée au ministère français chargé de l'environnement, chargée d'étudier et de donner un avis sur les projets et textes législatifs ou réglementaires concernant la préservation des espèces sauvages et des espaces naturels, notamment la création de réserves. La réglementation précise les cas où le CNPN doit être consulté, par exemple lorsque des arrêtés interministériels peuvent avoir des conséquences sur la faune et la flore sauvage. Le CNPN n'a pas de pouvoir de décision, et son rôle est purement consultatif. Les sujets abordés peuvent être polémiques, et les réunions sont parfois houleuses : il arrive que les associations de protection de la nature quittent la salle pour marquer leur mécontentement.

de travail « institutionnel » avait donc réfléchi à un autre type de structure capable d'intégrer les acteurs associatifs et socioprofessionnels qui s'étaient engagés pendant cinq ans dans l'association pour la création du parc (Figure 7).

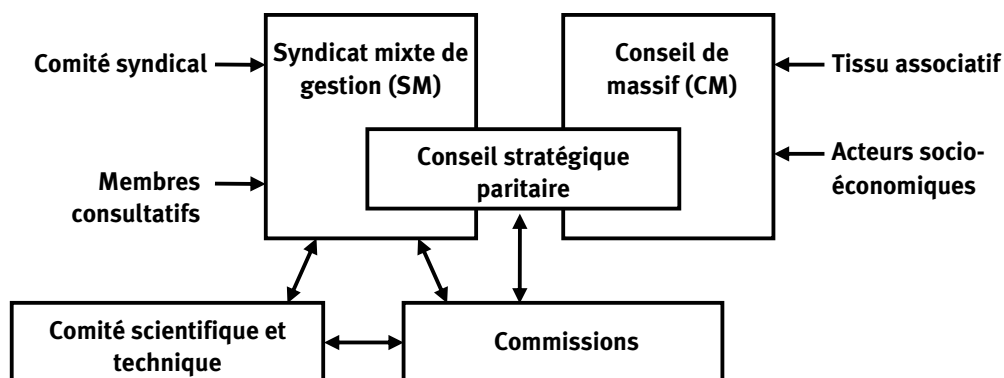


Figure 7 – Organigramme *théorique* de l'organisation du PNR de Chartreuse.

Un *Conseil de massif* (CM) est créé. Il peut être assimilé à un conseil économique et social²¹ au niveau local. Cette association selon la loi 1901 qui rassemble les acteurs socioprofessionnels et le tissu associatif de Chartreuse travaille en partenariat avec le Syndicat mixte pour la mise en œuvre des objectifs du parc. Le président et le vice-président du CM sont représentés de manière consultative au sein du SM (art. 10 du Règlement intérieur). Il est formé d'un collège des associations²² et d'un Collège des membres associés²³, regroupant des membres aux intérêts disparates. Bien que son organisation soit décrite très en détail dans le Règlement intérieur du parc, aucun article ne définit ses tâches.

En parallèle au SM et au CM – et c'est de l'avis des acteurs de l'époque ce qui fait l'originalité de cette démarche –, un *Comité stratégique paritaire* (CSP) est constitué. Il est composé de 13 élus du Syndicat mixte et de 13 membres du Conseil de massif. Son président est le président du Syndicat mixte. Sa raison d'être est d'associer les acteurs du territoire à la préparation des décisions qui sont prises *in fine* par les élus. Sa mission est très ambitieuse : il est « l'organe de proposition de la politique du PNR de Chartreuse. Il est l'un des gardiens de la charte du parc » (art. 13 du Règlement intérieur). Son rôle est de participer à l'élaboration du programme pluriannuel d'activité du PNR et de définir les grandes lignes de travail des commissions.

Les *Commissions du parc* sont au nombre de quatre (Environnement et Paysage, Agriculture et Forêt, Tourisme, Sensibilisation et Promotion). Le CSP peut en outre créer des commissions spécifiques. La présidence des commissions est assurée par un membre du

²¹ Le Comité économique et social régional (CESR) est une assemblée consultative placée auprès du Conseil régional et de son président. Véritable chambre de réflexion au service de la Région, il émet des avis et des rapports sur tout domaine de compétence du Conseil régional.

²² Le Collège des associations regroupe l'Association des Amis du PNR de Chartreuse, l'Association pour la Gestion de la Faune et de la Chasse sur le Massif de Chartreuse, Avenir de l'Agriculture en Chartreuse, le Groupement des Hôteliers, Restaurateurs et Hôteliers de Plein-air du Massif de Chartreuse, le Groupement des Offices de Tourisme et Syndicats d'Initiative de Chartreuse, et le Groupement des Sylviculteurs de Chartreuse.

²³ Le Collège des membres associés regroupe la Chambre de commerce et d'industrie, la Chambre d'agriculture, la Chambre de Métiers, le Centre régional de la propriété forestière, l'Office national des forêts, le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement et le Conservatoire départemental du patrimoine naturel.

CSP. Elles sont composées de membres du CM, de membres du Syndicat mixte, ainsi que de tous partenaires extérieurs dont le concours est estimé utile. Signalons encore le *Comité scientifique et technique*, composé de spécialistes des sciences naturelles et humaines (universitaires et techniciens), que le Syndicat mixte a la possibilité de consulter.

L'organisation théorique des organes de gestion telle qu'elle a été présentée a toutefois rapidement montré ses limites. Nous y reviendrons dans la partie présentant les jeux d'acteurs.

Les enjeux paysagers

La charte constitue le document de référence du parc. Conformément à l'article L333-1 du Code de l'environnement, elle « détermine pour le territoire du parc les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en oeuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation, accompagné d'un *document déterminant les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc.* » C'est ainsi que les articles 5 à 8 de la charte sont consacrés à la « maîtrise de l'évolution des paysages et de l'espace ». La charte conçoit le paysage comme « la clé d'entrée de tout agissement sur l'espace. Traité globalement, l'espace sera compris et géré comme un système (le territoire) où s'expriment des éléments *interactifs* (les pratiques agricoles, l'exploitation de la forêt, la construction...) ».

Comme les PNR sont devenus des instruments d'aménagement du territoire à part entière, les institutions du parc représentent une plateforme importante pour les acteurs désireux de défendre les intérêts du paysage. Ces intérêts entrent souvent en conflit avec la mission de développement qui caractérise également les PNR. Dans ce contexte, la participation aux débats des organisations de défense du paysage permet, d'une part, d'entrer en contact directement avec les autorités politiques responsables représentées au sein du PNR et d'autre part de faire connaître son opinion en amont, avant que les décisions définitives ne soient prises.

Liste des principaux acteurs en présence

Acteurs	Caractérisation	Principaux B&S utilisés ou revendiqués ²⁴	Moyens d'influence
Conseil régional Rhône-Alpes	Autorité de la Région	Aucun en particulier, bien que la loi requiert de mettre en valeur le paysage dans son intégralité.	Initiative du lancement de la procédure de création ; participation financière ; participation au SM
Préfet de Région	Le préfet est le représentant de l'État	Idem	Convention d'application de la charte

²⁴ Les codes utilisés renvoient à l'Annexe 2. Pour faciliter la lecture du tableau, des mots clés ont été utilisés. Il va de soit que le tableau cherche à simplifier la complexité des avis, des motivations et des préoccupations des acteurs présents sur le terrain.

Maires des communes de Haute et Moyenne Chartreuse	Autorité communale	Tourisme (3a), marketing régional (3e), espace de construction (2c)	Liberté de signer la charte du PNR ; l'exécution des décisions de SM repose sur les communes ; participation financière
Maires des communes de la vallée et de la zone Urbaine	Autorité communale	Marketing régional (3e)	Idem
Maires des villes portes	Autorité communale	Détente (3a), bien-être (2g), espace de construction (2c)	Liberté de signer la charte du PNR ; participation financière
Association des Amis du parc naturel régional de Chartreuse	Association militante reconnue par la charte	Biodiversité (1c), espace d'histoire naturelle (spéléologie) (1g), patrimoine bâti (2e), perception esthétique (3d)...	Consultation dans le cadre du Conseil de massif et des Commissions
Avenir de l'agriculture en Chartreuse	Association militante reconnue par la charte	Espace agricole (2a), biodiversité (1c), histoire culturelle (2e)	Idem
Syndicat mixte	Autorité de gestion du parc	Avant tout : marketing régional (3e)	Ses décisions engagent les communes signataires de la charte
Conseil de Massif	Comité consultatif du parc	Change au gré des majorités, mais surtout : perception esthétique (3d), espace agricole (2a), patrimoine bâti (2e), biodiversité (1c)...	Sa consultation par le Syndicat mixte est prévue par la charte
Comité stratégique paritaire	Comité de proposition du parc	Change selon les membres	Organe de proposition de la politique du PNR

5.2.1.2 Jeu d'acteurs

« Fortement mobilisé durant la phase de création du parc qui a généré des espoirs et des attentes, les acteurs socioprofessionnels et associatifs éprouvent davantage de difficultés à se situer dans la phase de réalisation qui engendre des impatiences et des frustrations. Au moment d'élaborer un nouveau programme pluriannuel, le parc cherche donc à optimiser ses modes d'organisation et ses relations partenariales de façon à proposer un cadre d'intervention lisible dans lequel chacun des élus, des acteurs locaux ou des partenaires extérieurs puisse se situer » (cité par ACEIF 1999). C'est ainsi que le parc résume la situation de ses propres institutions, dans le cahier des charges d'un mandat visant à trouver des solutions à ses dysfonctionnements, quatre ans après sa création.

La démotivation des élus est le signe visible des dysfonctionnements du parc. Parce que les enjeux traités par le parc sont considérés comme mineurs et parce qu'ils ne voient pas bien à quoi sert le parc, ils se reposent sur le noyau dur des volontaires et de l'équipe du parc.

Cette démobilisation se reflète dans les feuilles de présence qui démontrent de la baisse continue du nombre de participants aux séances (ACEIF 1999).

L'audit dont la tâche est de proposer une amélioration des structures internes du parc insiste sur une série de facteurs extérieurs à l'organisation structurelle proprement dite qui compliquent la tâche du PNR (ACEIF 1999). Ces constatations ont été confirmées par les entretiens menés dans le cadre de ce travail-ci.

- L'ampleur des ambitions de la charte a causé le lancement de programmes tous azimuts, menés de front et sans hiérarchisation. La stratégie du PNR est d'autant plus difficile à faire comprendre vis-à-vis de l'extérieur que, de surcroît, il s'est volontairement cantonné dans un rôle en amont de l'action des acteurs déjà présents sur le territoire. Ces choix condamnent le parc à un rôle flou.
- Le parc est quasi totalement ceinturé par des agglomérations urbaines de première importance. Les leaders politiques étant mobilisés par des enjeux extérieurs « plus importants », ils laissent aux autres le soin de s'occuper du parc, mais interviennent tout de même si des problèmes surviennent, mais dans leurs lieux et réseaux de pouvoir. Le noyau dur d'élus qui s'est constitué pour faire vivre le parc ne suffit pas pour fédérer les forces politiques autour d'un projet territorial commun et souffre de cet éclatement politique.
- Peu d'EPCI sont compris dans les frontières du parc. Les communes sont donc tiraillées entre le parc et les EPCI comme moyen de gérer leurs problèmes. De son côté, le parc n'a pas mis en place de liens structurels avec les EPCI, si bien qu'il s'appuie sur des communes qui, souvent, ont transféré leurs compétences aux EPCI (Forestier, entretien 29.1.2004).
- La double politique territoriale de la région qui encourage aussi bien les parcs et pays que les contrats globaux de développement (CGD)²⁵, qui sont financièrement plus attractifs, amène véritablement à éclater le PNR, soit en le réduisant à un rôle environnementaliste qu'il a toujours récusé, soit en le doublant, la plupart des champs de réflexions abordés par le PNR l'étant aussi par les CGD (même le concept de développement durable est repris par les CGD).

Aux quatre difficultés fondamentales énumérées ci-dessus, il faut en rajouter une cinquième qui a trait au mauvais fonctionnement des institutions du parc, du Conseil de massif et du Comité stratégique paritaire en particulier.

Le premier président du parc, Pierre Baffert, voit dans l'échec du Conseil de Massif – il s'est de moins en moins réuni jusqu'à ne plus être convoqué du tout à partir de 2002 –, une vicissitude de l'histoire du parc. Il s'agirait d'un événement malheureux explicable par les circonstances défavorables du moment. Trois ans après la fondation du parc, le directeur et le président s'en sont allés en même temps, ce qui a créé des turbulences. De plus, le nouveau président, Robert Fiat, est tombé malade peu de temps après le début de son mandat. P. Baffert concède toutefois que les présidents du CM n'ont pas joué leur rôle de façon optimale dans le sens où ils n'étaient pas des gens « imprégnés par l'histoire du lieu » ; d'autre

²⁵ Créés en 2000 les CDRA (Contrats de Développement de Rhône-Alpes) succèdent aux CGD (Contrats Globaux de Développement) définis dès 1993. Ces contrats accompagnent les politiques locales qui concilient des aspects d'ordre économique, social et environnemental dans une perspective de développement durable. Lorsque les territoires souhaitent l'homologation « Pays », les CDRA concernés se transforment en CDPRA. Ces contrats de développement territoriaux ont vocation à couvrir tout le territoire de Rhône-Alpes. À terme seront comptabilisés près de 40 territoires.

part, tout comme pour le Conseil économique et social régional, il aurait fallu créer du prestige à participer au CM. Il aurait fallu un président et une organisation qui puissent stimuler les participants. Selon P. Baffert, il n'est pas vrai d'affirmer qu'on n'ait pas voulu déléguer de véritables pouvoirs au CM (entretien 16.3.04).

C'est là pourtant le problème principal que souligne l'audit en se posant la question de savoir s'il était pertinent de positionner les acteurs socioprofessionnels en situation d'avis permanent et de suivi de toutes les actions du parc (ACEIF 1999). Toujours selon l'audit, les élus se posent tous cette question. La participation des acteurs associatifs et socioprofessionnels doit-elle se traduire par une cogestion des programmes publics ? *N'est-ce pas usurper la fonction politique ?* Les acteurs associatifs et socioprofessionnels avaient quant à eux bien saisi les enjeux. Il y a traditionnellement deux catégories de ruraux organisés : les chasseurs et les agriculteurs. Par une sorte de stratégie d'entrisme, ils envoient des délégués dans toutes les commissions de nouveaux projets environnementaux pour ne pas laisser le terrain libre aux écologistes (Forestier, entretien 29.1.04). Dans le cas du CM, les agriculteurs ont effectivement contrôlé le terrain en se faisant représenter dans de nombreuses commissions. Les chasseurs ont aussi montré de l'intérêt, mais ont eu moins de succès et n'ont jamais véritablement été reconnus. Selon Marc Forestier, deuxième directeur du parc, au sein du CM, les membres les plus motivés ont été les protecteurs de l'environnement (entretien 29.1.04). Malgré leur enthousiasme du début²⁶, beaucoup d'acteurs associatifs ou socioprofessionnels ont rapidement déchanté. Comme l'exprime Bruno Talour, alors secrétaire de l'Association des amis de Chartreuse, la charte convenait aux associations, qui avaient suffisamment pu s'exprimer lors de sa rédaction et qui avaient obtenu la mise en place du CM. Cependant, après la création officielle du PNR, les associations ont dû se rendre à l'évidence qu'un parc, c'est avant tout un syndicat mixte, et que c'est lui qui prend les décisions (Talour, entretien 21.2.04). Le CM n'a jamais été la priorité du bureau du parc (Baffert, entretien 16.3.2004).

Aux luttes de pouvoir sont venus se greffer d'autres problèmes. Le CM et le CSP ont toujours été mobilisés au coup par coup, sans qu'une véritable culture de débat n'ait pu s'instaurer, produisant un avis collectif sur les actions stratégiques conduites et sur la tenue des objectifs de la charte (ACEIF 1999). Les membres du CM croulaient sous la paperasse sans que des priorités ne soient posées. De plus, le CM ne disposait que de moyens financiers de fonctionnement très réduits (outre une secrétaire à mi-temps).

La tâche principale du CM aurait dû être de proposer ; il aurait dû fonctionner comme le Conseil économique et social en disposant d'un droit d'autosaisine. Or les vrais débats ont toujours eu lieu sous la menace extérieure (Forestier, entretien 29.1.04). Le CM n'a d'ailleurs même pas joué son rôle de médiation et de dialogue dans le cas de conflit le plus important qu'ait connu le parc : la création de la réserve naturelle. B. Talour regrette également que les projets touristiques, qui pouvaient réellement avoir un impact sur l'environnement et qu'il aurait été par conséquent important de discuter au CM, passaient directement par le Syndicat mixte (p. ex. le passage du tour de France). D'une façon générale, les membres du CM qui avaient réussi à investir les commissions l'ont rapidement court-circuité pour dialoguer directement avec le bureau ou le Syndicat mixte. Cela d'autant plus que le circuit décisionnel prévu était particulièrement lent (ACEIF 1999).

²⁶ Le foisonnement de page Internet des acteurs associatifs datant de cette époque et non actualisées depuis est là pour en témoigner.

En 2002, la présidente du CM, M.-T. Prunier, a réuni le conseil pour la dernière fois. Aucune véritable culture du dialogue ne s'était instaurée au sein du CM, si bien que les propos étaient souvent acerbes. Les acteurs associatifs verrouillaient le CM sans que les socioprofessionnels ne puissent réellement s'exprimer. Selon la présidente, pour que le CM puisse jouer véritablement un rôle, il faudrait le transformer en Comité d'expansion économique, dont la vocation serait de développer l'économie locale sur des territoires identifiés en jouant un rôle d'accueil et d'assistance aux créateurs et repreneurs d'entreprise (M.-T. Prunier, 24.3.04). Ce rôle est bien loin de celui de *Conseil scientifique* que désireraient certains acteurs associatifs, mais qui est irréaliste au vu du budget minimal de l'institution.

Le Conseil stratégique paritaire (CSP) a connu une destinée plus courte encore que le CM : il a été dissous par le second directeur, peu de temps après son entrée en service. Son fonctionnement très formel alourdissait les procédures. Il s'est tout de même réuni plusieurs fois, mais il s'agissait plus d'information que de codécision. De plus, le président du Syndicat mixte contrôlait les débats. Il n'a donc jamais vraiment fonctionné comme il aurait dû selon les statuts. Comme il était chargé de faire des amendements aux projets du parc, il signifiait une perte de pouvoir pour le Syndicat mixte. Comme pour le CM, les élus n'ont pas toujours vu ce partage de compétences d'un très bon œil (Forestier, entretien 29.1.04). P. Baffert disait que c'est dans le CSP qu'on constate la convergence entre CM et Syndicat mixte, mais par nature les intérêts des deux chambres étaient souvent divergents. La crainte des élus était de devenir la chambre d'enregistrement des associations, si bien que le CSP n'a jamais reçu le soutien nécessaire de la part des autorités du parc pour qu'il puisse réellement fonctionner.

Les différentes commissions ont, quant à elles, plus ou moins bien fonctionné. De façon générale, il semble que les commissions avec un enjeu économique important aient mieux marché. La commission agricole traitait directement avec le bureau et le Syndicat mixte sans passer par le CSP. La commission « environnement » n'a jamais fonctionné. Avec le recul, les acteurs associatifs voient là une des causes du rôle ambigu à leurs yeux du parc.

Aujourd'hui, alors que le CM et le CSP ont tous deux disparus, l'intérêt des associations est fortement retombé et leur mobilisation a fortement diminué. Cela est aussi dû au fait que des associations militantes sont largement basées sur le volontariat et que cet engagement s'essouffle avec le temps. Elles espéraient pouvoir obtenir des crédits par leur participation au parc. Mais cela ne s'est que partiellement réalisé dans le cadre de certains mandats, mais en aucun cas sous la forme de jetons de présence par exemple. Le bureau du parc réfléchit en ce moment à de nouvelles façons d'intégrer les acteurs associatifs ou socioprofessionnels, car, d'une part, la participation est un concept central des PNR et, d'autre part, la révision de la charte s'approche à grands pas (2005). Les associations devraient à nouveau être intégrées pour obtenir le renouvellement du label.

Pour l'instant, en absence de plateformes de discussions officielles, les associations et les socioprofessionnels font passer leurs requêtes par l'intermédiaire des maires qui leur sont acquis au sein du Syndicat mixte. Il s'agit donc d'un retour à un système représentatif.

5.2.1.3 Discussion sur la gouvernance

En reprenant le schéma d'analyse de la gouvernance proposé dans la Figure 4, on observe une double dynamique dans l'histoire du parc. De 1990 à 1995, on assiste à une forme de nouvelle gouvernance où les mouvements associatifs sont largement encouragés. Les nou-

velles associations fleurissent dans le massif de Chartreuse comme en témoignent les nombreux sites Internet qui apparaissent à cette époque. Les acteurs du massif sont encouragés à se structurer en associations et à participer à l'Association pour la création du parc. La volonté générale est de formaliser la participation des acteurs au sein du futur parc si bien que l'on se déplace en direction d'un « gouvernement » tel qu'il est défini dans notre modèle. La participation formalisée est perçue comme une récompense pour le travail fourni par les associations. Le couronnement de ce processus est atteint avec la rédaction de la charte en 1995 qui associe chacun de façon formelle au processus de prise de décision.

À partir de cette date, le mouvement se fait dans le sens inverse. Le Syndicat mixte nouvellement créé se distancie du système ainsi mis sur pied. Les comités regroupant les acteurs associatifs et socioprofessionnels sont laissés à eux-mêmes sans soutien financier, ils sont consultés au dernier moment sans leur donner les éléments nécessaires à la compréhension réelle des dossiers, le CSP est contrôlé par le président du Syndicat mixte (disposition statutaire). Ce manque d'intérêt du parc pour ses comités aboutit à la dissolution du CSP en 1998 pour cause de dysfonctionnements et à l'abandon du CM en 2002 faute de nouvelles réunions agendées²⁷. Les difficultés qu'ont rencontrées les membres du CM à dialoguer entre eux n'ont pas non plus joué en faveur du maintien de ce comité. En effet, aucune culture de dialogue ne s'est jamais instaurée entre les participants dont les préoccupations étaient très hétérogènes. Il est intéressant de noter qu'en vue de la révision prochaine de la charte, le Conseil régional prévoit d'intégrer à nouveau les acteurs associatifs et socioprofessionnels à la procédure de rédaction du nouveau document. Sur notre modèle d'analyse, un nouveau déplacement vers la gauche se prépare.

Les observations suivantes peuvent être faites en rapport avec la gouvernance du PNR :

- La situation de gouvernement est préférée à celle de nouvelle gouvernance par les acteurs associatifs et socioéconomiques. L'institutionnalisation des relations implique en effet une sécurité accrue pour les associations de pouvoir défendre leurs positions. Les associations bénévoles pour lesquelles leurs membres investissent une grande partie de leur temps libre voient aussi leurs efforts reconnus officiellement lorsqu'elles sont invitées à participer officiellement aux prises de décision. De plus, l'espérance d'une rémunération pour le travail fourni n'est sans doute pas totalement étrangère à cet engagement.
- L'organisation en gouvernement a toutefois un revers de médaille pour les organisations associatives. Elles doivent en effet respecter les règles du jeu prévues par le gouvernement. Les difficultés rencontrées ont aussi à voir avec le fait que de nombreux acteurs militants avaient beaucoup de difficulté à accepter les règles du vote à la majorité, et à entrer en dialogue avec d'autres acteurs considérés auparavant comme des adversaires. L'institutionnalisation des relations entre acteurs constitue un carcan rigide qui limite la marge de manœuvre de certains. L'expérience de CM montre de façon générale un manque de compréhension des dirigeants, ainsi que des acteurs associatifs, de la façon de composer avec des positions antagonistes (Policy learning).
- Plus les acteurs associatifs ont senti le parc leur échapper, plus ils se sont raidis. Les conflits autour de la gestion de la réserve naturelle ont encore aggravé les dissensions, si bien que le Conseil de massif a rapidement été paralysé, ce qui a accéléré sa disparition.

²⁷ Le fait que les acteurs défenseurs de l'environnement détenaient la majorité des voix fait que la disparition du Conseil de massif n'était pas forcément mal vu de la part des acteurs qui voyaient dans le parc un instrument de développement économique.

- Du point de vue des autorités, c'est-à-dire du Syndicat mixte, l'expérience de la participation institutionnalisée a aussi révélé des difficultés. La consultation des acteurs associatifs et socioprofessionnels signifient en effet pour les maires un partage du pouvoir. Le fait de connaître précisément l'avis de ces acteurs oblige indirectement le Syndicat mixte à se justifier chaque fois qu'il prend une décision contraire alors qu'il pouvait feindre l'ignorance auparavant.
- L'alourdissement des procédures de prises de décision causé par la participation institutionnalisée des acteurs associatifs est sans doute vérifiable. La question se pose toutefois si ce n'est pas là le prix à payer d'une participation plus étendue et si l'on ne reproche pas aujourd'hui au système ce qui est inévitable du moment qu'on accepte une consultation plus large.
- La question de la légitimité des acteurs faisant partie du processus décisionnel s'est rapidement posée. La légitimité des acteurs associatifs en tant que profonds connaisseurs des dossiers est-elle à la hauteur de la légitimité démocratique des élus ? La question avait déjà été tranchée lors de la rédaction de la charte en donnant le dernier mot au Syndicat mixte. Cependant la légitimité des membres du CM, qui forment 50 % du CSP, a rapidement été jugée insuffisante au vu de l'importance des tâches octroyées au CSP.

Le Conseil de massif, devenu trop encombrant, a-t-il été muselé par le Syndicat mixte qui n'aurait accepté sa création que pour contenter les acteurs associatifs qui avaient aidé à la réalisation du parc ? Cette hypothèse est contestée par les acteurs interrogés. Toutefois, même si la théorie du complot contre les acteurs associatifs est sans doute exagérée, la jeune histoire du parc a montré le désintéressement certain du Syndicat mixte et de l'équipe permanente pour le CSP et le CM.

Quels ont été les effets de ces changements de gouvernance sur le paysage ? Les sous-cas suivants aideront à les mettre en évidence, mais il est déjà possible de noter en consultant le tableau des acteurs présenté ci-dessus à la page 37 que les défenseurs des qualités esthétiques et biologiques du paysage ont largement été mis à l'écart. La base légale et la raison d'être du parc, de même que son équipe permanente, permettent toutefois de garantir que les thèmes de protection de la nature ne soient pas totalement éliminés des actions du parc.

La situation actuelle du parc est celle d'une situation de nouvelle gouvernance. De nombreuses associations tournent au ralenti. Toutefois elles sont prêtes à se mobiliser dans des cas particuliers comme les sous-cas suivants vont le montrer. La possibilité d'influence des acteurs associatifs et socioprofessionnels sur le parc passe aujourd'hui obligatoirement par les maires. Les associations recourent toutes à quelques maires qui défendent leurs points de vue et qui font passer leurs propositions au Syndicat mixte. Il n'y a plus de participation directe de ces acteurs.

5.2.2 La Réserve naturelle des Hauts de Chartreuse

5.2.2.1 Différence entrer réserve naturelle et PNR

Qu'est-ce qu'une réserve naturelle ?

Selon l'article L332-1 du Code de l'environnement, « des parties du territoire d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général,

du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader. » Les réserves naturelles sont des espaces naturels protégés d'importance *nationale*. Elles protègent chacune des milieux très spécifiques et forment un réseau représentatif de la richesse du territoire. Les objectifs de conservation des réserves naturelles sont énumérés par la loi. Ce sont en particulier :

- la préservation d'espèces animales ou végétales et d'habitats en voie de disparition sur tout ou partie du territoire national ;
- la préservation de biotopes et de formations géologiques, géomorphologiques ou spéléologiques remarquables ;
- la préservation ou la constitution d'étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage.

Le choix d'un organisme gestionnaire

Dans chaque réserve naturelle, un *Comité consultatif*, présidé par le préfet, est mis en place afin de définir la politique de gestion de la réserve. Il donne son avis sur le fonctionnement de la réserve et sur sa gestion. La gestion d'une réserve naturelle peut être confiée par convention à un organisme gestionnaire désigné par le préfet. Il peut s'agir d'établissements publics, existants ou créés à cet effet, de collectivités locales, d'associations, de propriétaires ou de fondations. Dans les PNR, la gestion est souvent confiée au parc.

La mission prioritaire de l'organisme gestionnaire est d'assurer la conservation du patrimoine naturel de la réserve et, si besoin en est, la restauration de ce patrimoine. Pour ce faire, il doit élaborer et mettre en œuvre un *plan de gestion écologique*. Il est établi le plus souvent pour une durée de cinq ans et comporte notamment une évaluation du patrimoine naturel, une définition des objectifs de gestion, une programmation des opérations à mener et une estimation des moyens nécessaires. La compatibilité entre les objectifs de conservation et les activités agricoles doit aussi être appréciée. Le plan de gestion est réévalué régulièrement. Les plans suivants sont simplement approuvés par le préfet après avis du Comité consultatif.

Le préfet conserve néanmoins le contrôle de la gestion écologique, administrative et financière de la réserve. « Les décisions concernant la gestion de la réserve sont prises par le préfet après avis du comité consultatif, sur la base des documents élaborés par le gestionnaire, à l'exception de celles relevant légalement ou réglementairement du ministre chargé de la Protection de la nature ou d'une autre autorité » (Circulaire n° 97-55 du 7.7.1997). Il peut adopter les mesures réglementaires préconisées par le plan de gestion.

La gestion à l'intérieur de la réserve naturelle après classement

Une fois le classement en réserve naturelle prononcé, les territoires classés ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou dans leur aspect, sauf autorisation ministérielle donnée après avis du Conseil national de la protection de la nature (CNPN). D'une façon générale, l'acte de classement peut soumettre à un *régime particulier* voire interdire à l'intérieur de la réserve « toute action susceptible de nuire au développement de la faune et de la flore, et plus généralement, d'altérer le caractère de ladite réserve, notamment la chasse et la pêche, les activités agricoles, forestières et pastorales, [...] l'exécution de travaux publics ou privés [...] » (art. L332-3 du Code de l'environnement).

La réglementation mise en place doit néanmoins tenir compte de l'intérêt du maintien des activités traditionnelles existantes. Il n'existe ni d'interdiction de principe des activités agricoles ni de réglementation stricte systématique. Le maintien des activités agricoles n'est pas incompatible avec l'objectif de protection de l'environnement d'une réserve naturelle. En outre, lorsque le classement comporte des prescriptions de nature à modifier l'état ou l'utilisation antérieure des lieux, les propriétaires et les titulaires de droits réels peuvent obtenir une *indemnité* (art. L332-5 du Code de l'environnement). La reconnaissance de ce droit à une indemnité est subordonnée à la preuve d'un préjudice direct, certain et matériel. La demande d'indemnisation doit être faite dans un délai de six mois à compter de la date de la notification.

La France compte aujourd'hui environ 150 réserves naturelles, dont plusieurs dans les territoires d'outre-mer.

Différence entre le PNR de Chartreuse et la Réserve des Hauts de Chartreuse

La réserve est plus spécifiquement orientée sur la protection et la gestion des milieux, sur une surface réduite alors que le parc constitue un outil de développement au service d'un territoire plus vaste et de ses habitants.

	Parc naturel régional de Chartreuse	Réserve naturelle des Hauts de Chartreuse
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> - Protéger le patrimoine - Contribuer au développement économique et social - Promouvoir l'accueil du public - Réaliser des actions expérimentales 	Assurer la conservation de la faune, la flore, les milieux naturels, les sols et les gisements minéraux et fossiles
Autorité responsable	Région	État
Procédure de classement	Attribution de la marque Parc naturel régional	Déclaration d'utilité publique
Durée de classement	10 ans renouvelables	Sans limitation
Gestion	Syndicat mixte avec une charte	Gestionnaire nommé par le préfet avec un Plan de gestion révisable tous les 5 ans
Réglementation spécifique	Aucune (sauf publicité et circulation motorisée hors routes)	Définie dans le décret de classement

Source : Foret & Delamette (2002)

5.2.2.2 Présentation du sous-cas

Carte d'identité de la réserve

136^{ème} réserve naturelle de France, 35^{ème} réserve naturelle de montagne

Décret de création :	1 ^{er} Octobre 1997
Territoire :	11 communes concernées : - 7 en Isère : Chapareillan, St Bernard du Touvet, St Hilaire du Touvet, Ste Marie du Mont, St Pancrasse, St Pierre de Chartreuse, St Pierre

	d'Entremont - 4 en Savoie : Apremont, Les Marches, Entremont le Vieux, St Pierre d'Entremont.
Superficie :	4450 ha dont 3950 en Isère et 500 en Savoie
Propriété foncière	La réserve est composée de 606 parcelles de terrains dont : - 44 % sont des terrains domaniaux, - 18 % des terrains communaux et - 38 % des terrains privés. Par ailleurs, 85 % des alpages sont privés ou communaux.
Altitudes extrêmes :	de 900 m (entre le Col du Granier et Chapareillan) à 2062 m (Dent de Crolles).
Étages de végétation :	montagnard et subalpin
Occupation du sol :	alpages et landes (52 %), forêts (45 %) et rochers (3 %).
Patrimoine remarquable :	- plus de 820 espèces végétales (3 associations végétales prioritaires en Europe) - plus de 150 espèces de vertébrés - plus de 250 km de réseaux karstiques explorés - une grotte à ossements exceptionnelle par sa richesse en ours des cavernes - un site archéologique unique dans les Alpes pour le Mésolithique de montagne (-6000 ans à -3000 avant J.C.)
Activités sur le site :	Pastoralisme (environ 2000 ovins et 800 bovins), exploitation forestière, chasse, randonnée pédestre, spéléologie, escalade, parapente, randonnée à skis et en raquettes.

Source : Foret & Delamette (2002)

Éléments historiques

1978 – 1982 :	Naissance du projet. Suite à l'action de la FRAPNA Isère, la Direction régionale de l'aménagement et de l'environnement retient le site en 1979. Le Conseil Général de l'Isère agrée le site en 1982.
1988 – 1990 :	Montage du dossier préliminaire, réalisation d'un rapport scientifique sur l'intérêt patrimonial de la réserve par le Bureau d'étude CARENE (aujourd'hui disparu).
Juin 1990 :	Validation par le Conseil National de la Protection de la Nature.
Novembre 1990 :	Désignation du préfet responsable par le ministre (Préfet de l'Isère),
Juillet 1991 :	Visite des rapporteurs.
Février 1991 :	Désignation du service instructeur : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), Isère.
6 au 27 janvier 1992 :	Enquête publique.
1^{er} octobre 1997 :	Création de la réserve par décision du Conseil d'État par décret interministériel (Décret interministériel n° 97-905). « Le Préfet de l'Isère est le préfet coordinateur. Il lui revient de désigner un gestionnaire et de mettre en place un Comité consultatif » (Art 2.3). <i>Bien que le dossier ait été prêt, la date de création a été repoussée de façon à ce qu'elle se fasse après le PNR.</i>

3 juin 1998 :	Création du Comité consultatif par arrêté du préfet (Arrêté préfectoral n° 98-3431).
18 décembre 1998 :	Création de la « Réserve biologique domaniale intégrale de l'Aulp-du-Seuil » par arrêté interministériel. Ce territoire de 165 ha est inclus dans la réserve naturelle des Hauts de Chartreuse mais est géré par l'Office nationale des forêts (ONF).
23 mars 2000 :	Signature d'un « Protocole d'accord pour la gestion de la réserve des Hauts de Chartreuse » entre le PNR, l'Office national de la forêt, l'Association pour la valorisation des espaces naturels isérois remarquables (AVENIR) et l'Association des « Hauts de Chartreuse », où les quatre prétendants à la gestion s'associent dans le cadre d'un <i>Groupe technique</i> . Le PNR assume le rôle de gestionnaire officiel de la réserve en collaboration avec le Groupe technique.
17 avril 2001 :	Signature de la Convention de gestion passée entre le préfet et le PNR. Ce dernier est désigné en tant que gestionnaire de la réserve. Cette décision vient sceller <i>trois ans et demi d'intenses débats entre les quatre prétendants</i> .
2001 et 2002 :	Recrutement du conservateur (2001) et du garde (2002).
Fin 2004 :	Le plan de gestion, dont AVENIR est mandaté pour rédiger la version préliminaire, est prévu pour cette date.

Structure de gestion

Le personnel permanent de la réserve est constitué d'un conservateur et d'un garde-technicien. Le *conservateur* est chargé de la gestion quotidienne des affaires de la réserve, des relations avec les collectivités locales et les administrations, de l'animation des instances de concertation de la réserve (groupes de travail, groupe technique, comité consultatif), de la gestion administrative, financière et comptable de la réserve, avec les services du parc. Le *garde-technicien* a pour tâche de faire respecter les mesures nécessaires à la protection du milieu et exécuter les directives de la collectivité dans le cadre de ses pouvoirs de police territoriale.

Le *Comité consultatif* regroupe 43 membres répartis en trois collèges :

- 1^{er} collège : Les maires des onze communes de la réserve, le Conseil Régional et les Conseils Généraux concernés, des représentants des usagers tels que la Fédération des Alpes de l'Isère, la Fédération Départementale des Chasseurs de l'Isère et des propriétaires privés.
- 2^{ème} collège : Des représentants des administrations et d'établissements publics (Préfecture, Direction Régionale de l'Environnement, le Centre Régional de la Propriété Forestière, la Direction Départementale de la jeunesse et des Sports, etc.)
- 3^{ème} collège : Des représentants d'associations (FRAPNA, CORA, Comités départementaux de spéléologie, Associations des Hauts de Chartreuse, etc.) ainsi que des scientifiques.

Le comité consultatif se réunit deux fois par an et donne son avis sur le fonctionnement, le budget de la réserve, sur sa gestion, notamment en matière de chasse et sur les conditions d'application des mesures prévues dans le décret du 1^{er} octobre 1997. Il se prononce sur le plan de gestion de la réserve, peut faire procéder à des études scientifiques et recueillir tout

avis en vue d'assurer la conservation, la protection ou l'amélioration du milieu naturel de la réserve.

Le *Groupe technique* est une spécificité de la réserve des Hauts de Chartreuse. Il est composé :

- du Parc naturel régional de Chartreuse,
- de l'Office Nationale des Forêt (ONF)²⁸,
- de l'Association des Hauts de Chartreuse
- d'AVENIR.

Son rôle est technique. Il étudie et donne un premier avis sur les dossiers sur lesquels il est saisi et prépare le travail pour en faire référence devant le Comité consultatif qui, à son tour, donne son avis. C'est le préfet coordonnateur qui décide en dernier lieu.

Le budget de fonctionnement de la réserve naturelle est assuré par l'État. Les investissements en matériel, études et les actions de gestion sont assurés par l'État, épaulé par les collectivités locales (Région, Conseils généraux) et l'Europe pour Natura 2000. Le budget de la réserve est un *budget annexe à celui du PNR de Chartreuse*, il est discuté et élaboré au préalable au sein du Comité consultatif de la réserve puis voté par le Syndicat Mixte du PNR après avis du Bureau syndical. *Le responsable administratif est le Syndicat mixte du PNR de Chartreuse.*

Les enjeux paysagers

Comme mentionné, les réserves naturelles n'ont pas pour vocation de protéger le paysage en tant que tel. Toutefois, il va sans dire qu'en protégeant le milieu naturel, elles permettent indirectement de préserver le paysage. Les éléments qui forment le patrimoine remarquable de la réserve sont les suivants :

- plus de 820 espèces végétales (3 associations végétales prioritaires en Europe)
- plus de 150 espèces de vertébrés
- plus de 250 km de réseaux karstiques explorés
- une grotte à ossements exceptionnelle par sa richesse en ours des cavernes
- un site archéologique unique dans les Alpes pour le Mésolithique de montagne (–6000 ans à –3000 avant J.C.)

²⁸ Office National des Forêts. Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), l'ONF est placé sous la tutelle de l'État (Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation de la Pêche et des Affaires rurales et Ministère de l'Écologie et du Développement durable). Il a succédé en 1966 à l'Administration des Eaux et Forêts créée en 1291 par Philippe Le Bel. L'ONF gère directement pour le compte de l'Etat et des collectivités locales plus de 12 millions d'hectares de forêts et d'espaces naturels. Source : <http://www.onf.fr/pres/historique.htm>

Liste des principaux acteurs en présence

Acteurs	Caractérisation	Principaux B&S utilisés ou revendiqués	Moyens d'influence
Préfet de l'Isère	Représentant de l'État	Protection des B&S en rapport avec la nature telle qu'elle est prévue dans la loi : biodiversité (1c), biotopes en réseau (1b), dynamique des populations (1f)...	Contrôle de la gestion écologique, administrative et financière de la réserve
Conservateur de la réserve	Délégation de compétences de la part du Préfet	Intégralité des B&S du paysage (pour en promouvoir certains et en interdire d'autres)	Gestion quotidienne des affaires de la réserve, relations avec les collectivités
Office Nationale des Forêt	Établissement public placé sous la tutelle de l'État	Espace de (non) utilisation forestière (2b), biodiversité (1c), régulateur des processus dynamiques (1e)	Consulté dans le cadre du groupe technique et du comité consultatif ; gestion des deux tiers de la forêt de la réserve
Association des Hauts de Chartreuse	Association militante reconnue par la charte	Biodiversité (1c), espace des sciences naturelles (1g), espace agricole (2a), contrôle strict des constructions (2c), esthétique (3d)	Consultée dans le cadre du groupe technique et du comité consultatif
AVENIR	Association reconnue d'utilité publique	idem	Consultée dans le cadre du groupe technique et du comité consultatif ; mandaté pour la rédaction du plan de gestion
Groupe technique	Résulte d'un Protocole d'accord signé avec le PNR	idem	Groupe d'appui du conservateur ; prépare les dossiers avant le Comité consultatif
Comité consultatif	Association dont la création et la consultation est requise par la loi	Idem + Utilisation agricole (2a), construction (2c), libre accessibilité (3b)	Consulté par le préfet avant les prises de décision
Alpagistes	Association	Utilisation agricole (2a), construction (2c), libre accessibilité (3b)	Seuls acteurs professionnels présents dans le périmètre de la réserve
Maires des 11 communes de la réserve	Autorité communale	Surtout : marketing régional (3e), libre accessibilité (3b), détente et loisirs (3a)	Consultés dans le cadre du Comité consultatif
Offices du tourisme	Association de développement	idem	Consultés dans le cadre du Comité consultatif

Syndicat mixte	Autorité de gestion du parc	idem	Pouvoir de décision dans les limites des prérogatives accordées aux maires
Propriétaires privés	Particuliers disposant de droits de propriétés formels	Avant tout : Libre accessibilité (3b)	Consultés dans le cadre du Comité consultatif

5.2.2.3 Jeu d'acteurs

Le projet de réserve naturelle sur les Hauts de Chartreuse remonte au début des années 1980. Il a donc été lancé par la FRAPNA²⁹ Isère bien avant que l'on commence à parler du PNR de Chartreuse. Pourtant le destin des deux est intimement lié et doit être abordé en parallèle.

Dès ses débuts, le parc s'est senti légitime pour obtenir la gestion de la réserve. En effet, en France, la gestion est déléguée par le préfet à un organisme local (FRAPNA, association, PNR, ONF...), mais lorsque la réserve est située dans le périmètre d'un PNR, il est courant de lui confier sa gestion. Cependant, le parc s'est heurté à une levée de boucliers de la part des associations de protection de l'environnement, produisant le conflit le plus virulent qu'ait connu le parc dans son histoire. L'*Association de gestion de la réserve des Hauts de Chartreuse* (renommée plus tard « Association des Hauts de Chartreuse ») a rapidement porté sa candidature comme gestionnaire auprès du préfet, bientôt suivi par l'ONF, qui possède plus du tiers de la surface sous protection, et AVENIR.

Aujourd'hui, avec le recul, les personnes interrogées ont du mal à donner des raisons objectives à cette montée aux barricades des associations contre le PNR. Cependant, les sensibilités sont encore à fleur de peau. Du côté du PNR, on reproche aux associations d'avoir été manipulées par des écologistes extrémistes, et d'avoir instrumentalisé les services de l'État, la DDAF³⁰ en particulier, ainsi que les habitants des communes concernés. De l'autre côté, on rapporte ces paroles, prononcées par les responsables du parc comme quoi les associations seraient l'ennemi du PNR pour tenter de monter les élus du Syndicat mixte contre les acteurs associatifs. Les entretiens permettent toutefois de dégager trois lignes d'arguments qui expliquent ces conflits passés qui laissent aujourd'hui encore une certaine amertume aux acteurs engagés à l'époque :

- Peu avant la première désignation de l'organisme de gestion, les élus du parc avaient dû délibérer sur des travaux d'aménagement de l'alpage des Hauts de Chartreuse et avaient donné un avis favorable à la création d'un gîte d'alpage sur la commune de Chapareil-lan (avec deux avis négatifs et une abstention), au grand dam des associations de protection de la nature qui bataillaient depuis vingt ans pour obtenir la protection du site. Dans la même veine, l'idée de relier le plateau à la vallée par une route carrossable revient régulièrement. Le ton est donc fortement monté entre les associations et le parc. Ce différent a été arbitré tant bien que mal par le préfet. De son côté, la DDAF soutenait plutôt les associations, car elle se méfiait des élus locaux, alors que la DIREN³¹ soutenait plutôt le parc. Le directeur du PNR de l'époque avait tout de suite reconnu l'erreur que

²⁹ Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature

³⁰ Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

³¹ Direction Régionale de l'Environnement

représentait l'idée de créer un gîte dans la réserve, mais demandait à ses partenaires de laisser le temps aux élus « pour s'approprier le parc ». Beaucoup d'élus communaux désiraient développer le tourisme sur le territoire de la réserve (ski, randonnée, raquette, escalade, parapente...) plutôt que de se voir « confisquer » ce territoire par l'État. Le PNR, dirigé par le Syndicat mixte, apparaissait donc comme suspect à beaucoup d'acteurs associatifs, d'autant plus qu'une de ses missions légales consiste à développer la région, ce qui est incompatible avec le statut d'une réserve naturelle.

- Les acteurs associatifs qui s'étaient engagés pour la création de la réserve depuis vingt ans avaient fait ce travail de façon bénévole. L'association des Hauts de Chartreuse est une organisation militante basée sur le volontariat. Une participation à la gestion aurait permis à l'association de profiter de la manne de l'État pour couvrir ses frais de fonctionnement, voire pour s'agrandir en embauchant officiellement du personnel. AVENIR, en tant que délégation départementale du Conservatoire Rhône-Alpes des Espaces Naturels³², dont le conseil d'administration regroupe des élus et des associations, était dans un premier temps plutôt en faveur du parc, puis a également posé sa candidature. Pour elle aussi, le rôle de gestionnaire aurait permis des rentrées financières appréciables ainsi qu'une reconnaissance officielle du travail fourni pour préparer le dossier de la réserve. Pour essayer de mettre tout le monde d'accord, le préfet a finalement demandé à l'ONF de poser sa candidature lui aussi. Mais cela a produit un effet inverse : ni les communes, ni les propriétaires fonciers ne voulaient que l'ONF ne renforce encore sa position dans la réserve. Les forestiers privés craignaient que l'ONF ne s'immisce dans leurs affaires et les associations ont eu peur d'une concurrence déloyale de l'ONF. En effet, en tant qu'établissement public à caractère industriel et commercial, l'ONF est encouragé à rechercher ses propres sources de financement. La gestion de la réserve lui aurait aussi fourni des rentrées supplémentaires.
- La troisième raison est la plus fondamentale. Comme les précédentes, elle oppose des acteurs associatifs, qui se sont appropriés le paysage des Hauts de Chartreuse au cours des vingt années qu'a duré le dossier et qui aimeraient voir leur statut reconnu officiellement, aux communes qui sont *de facto* responsables du territoire en question. Dans cette lutte pour le contrôle du territoire de la réserve s'est opéré un grand marchandage avec l'institution du PNR. Cela fait dire à certains que le parc serait « l'enfant illégitime de la réserve ». En effet, la réserve a été ressentie par beaucoup de communes et par les milieux du tourisme comme un frein à leur développement potentiel et comme une ingérence dans leurs affaires des milieux de protection de l'environnement par le biais de l'État responsable de la réserve. Pour de nombreux élus touchés par la réserve, le PNR a été perçu comme une compensation par rapport à la mise sous protection, permettant une dynamisation régionale. De plus, le PNR devait logiquement reprendre la gestion de la réserve ce qui permettait aux élus sceptiques de retomber sur leurs pieds *en retrouvant indirectement le contrôle de leur territoire par le biais du Syndicat mixte*. Ce raisonnement a été suivi jusqu'au bout et explique que la création de la réserve ait été repoussée à une date ultérieure à la création du parc, alors que le dossier était prêt depuis longtemps. Nombreuses sont les associations de protection de la nature qui déplorent ainsi cette reprise en main de la réserve par les communes.

³² Le CREN (Conservatoire Rhône-Alpes des Espaces Naturels) est également une association selon la loi de 1901. Son objet est de maîtriser les terrains par l'achat ou la signature de conventions. En France, les 28 Conservatoires d'espaces naturels protègent près de 40000 hectares de nature, autour de 1500 sites, faisant du réseau « Conservatoires » la première ONG française de préservation des espaces naturels. Ces associations à but non lucratif sont largement soutenues par de nombreux partenaires publics et privés (Union Européenne, État, les Conseils régionaux, les Conseils généraux...)

Cet épisode très conflictuel a pourtant abouti à une solution de compromis. Dans les négociations précédant la création de la réserve, l'État (c'est-à-dire le préfet et la DIREN) ont en effet poussé les acteurs à la concertation. Un an et demi ont été nécessaires aux différents acteurs pour trouver un terrain d'entente au cours de réunions successives souvent houleuses. Le préfet désirait une candidature commune et a appelé à une forme de cogestion. Cependant, la nécessité légale de confier la gestion du budget à un seul acteur responsable rendait impossible une division totale des rôles. Le parc a finalement signé un « Protocole d'accord pour la gestion de la réserve des Hauts de Chartreuse » (23.3.2000) avec les autres partenaires créant le *Groupe technique* (Figure 8).

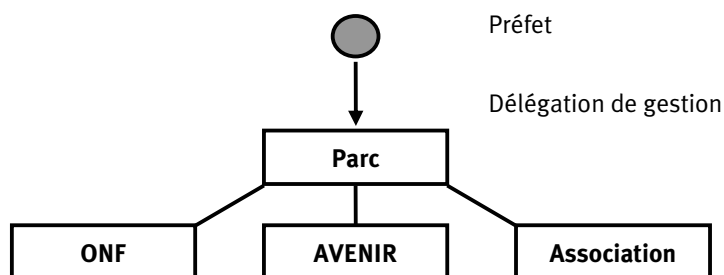


Figure 8 – Schéma de gestion de la réserve tel qu'il est prévu par le Protocole d'accord pour la gestion de la réserve des Hauts de Chartreuse.

Dans la convention de délégation de gestion du 17 avril 2001, il est stipulé que le Groupe technique doit être constitué des quatre parties. Le parc a été mandaté par le préfet pour le recrutement d'un conservateur et d'un garde (non membres de l'association des Hauts de Chartreuse, d'ONF ou d'AVENIR). Le Groupe technique est consulté régulièrement par le parc et bénéficie de mandats accordés par le parc pour se financer. La division des tâches a été faite ainsi : AVENIR se charge du plan de gestion, l'Association des Hauts de Chartreuse propose des actions à but pédagogique, l'ONF s'occupe des questions forestières (Figure 9).

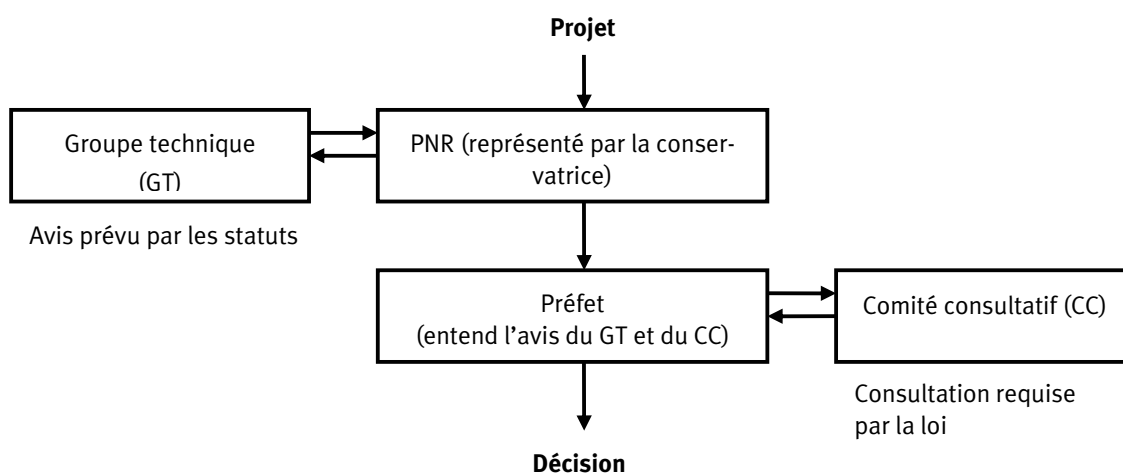


Figure 9 – Instances consultées avant la prise de décision finale prise par le préfet.

Au sein du bureau du parc, les avis sont partagés au sujet de la pertinence du rôle joué par le Groupe technique. Certains parlent de doublon avec le Comité consultatif et regrettent un alourdissement des procédures. De plus, vu les lourds antécédents de cette structure, la

situation n'est pas idéale et reste difficile à gérer. Cependant, le Groupe technique, qui se réunit deux fois par an, permet d'obtenir l'avis des associations avant les réunions du Comité consultatif et de faire décanter les positions. Il permet de renforcer la position des protecteurs de la nature par rapport aux soucis de développement des communes.

La difficulté pour le Groupe technique vient du fait qu'il ne dispose pas de budget. Le PNR reçoit de l'argent de l'État, mais il n'a pas le droit de le redistribuer. Le problème se pose de façon plus marquée pour l'Association qui n'a pas de moyens financiers. Il s'agissait à la base d'une association militante qui doit faire face aujourd'hui à la désaffection de ses membres. Elle regroupait de nombreux universitaires qui espéraient obtenir des études en rapport avec la réserve. Aujourd'hui elle doit redéfinir son rôle. Le Groupe technique est financé jusqu'à présent par des mandats donnés à ses membres par le PNR.

Le mode de fonctionnement, prévu dans le Protocole du 23 mars 2000 et décrit ci-dessus, soulève en outre des interrogations quant à sa *légalité*. En effet, la délégation des services publics doit être soumise à la concurrence. Par conséquent, les membres du Groupe technique ne seraient légalement pas autorisés à recevoir les mandats automatiques que le PNR leur donne pour financer leur participation. Cette incompatibilité juridique fait que le Groupe technique sera dissous sous peu (Suzanne Foret, entretien 16.3.04). Il ne pourrait survivre que s'il accepte de travailler par pur bénévolat, ce qui n'est guère imaginable vu les réticences du PNR à maintenir en vie cette structure.

5.2.2.4 Discussion sur la gouvernance

Les négociations autour de l'organe de gestion de la réserve ont eu lieu entre 1998 et 2000 ; cela signifie que les acteurs concernés avaient déjà pu observer le fonctionnement du PNR et des structures censées intégrer les acteurs associatifs. Probablement qu'en arrière pensée, certaines associations se sont dit que cette fois elles assureraient leurs arrières.

Comme dans le cas du parc, les acteurs associatifs cherchent dans un premier temps à institutionnaliser leurs relations le Préfet au sujet de la réserve. Sur le schéma de la Figure 4, on assiste à une tentative de déplacement vers la gauche qui aboutit en mars 2000 à la signature du Protocole d'accord. La participation institutionnalisée des acteurs associatifs et socioprofessionnels étaient déjà garantie dans le cadre du Comité consultatif, comme le prévoit la loi. Cependant, dans cette chambre, les associations de défense de l'environnement entrent en concurrence avec d'autres acteurs aux positions beaucoup plus hétérogènes (maires de communes concernées, chasseurs, alpagistes, services de l'État...). Le Groupe technique, beaucoup plus restreint, offrait de meilleures chances aux défenseurs de la nature de faire passer leurs propositions. La conservatrice reconnaissait là un avantage de cette structure qui permettait de la soutenir face aux demandes parfois trop peu respectueuses de l'environnement des maires ou des acteurs du tourisme.

Depuis l'instauration du Groupe technique, on observe un mouvement inverse s'éloignant d'une structure de gouvernement en direction d'une organisation de nouvelle gouvernance. Assez rapidement, le parc a reproché à la structure mise en place d'être lourde, de créer des doublons et d'être peu efficiente. Les acteurs associatifs contestent cette interprétation en faisant valoir le fait que les deux réunions annuelles ne ralentissent guère les processus. Le Groupe technique regrette en outre de ne pas toujours être consulté avant qu'un avis soit donné devant le Préfet. La conservatrice se défend en invoquant un souci de plus grande

efficacité. Finalement, c'est l'argument de non légalité du Groupe technique qui aura eu raison de son existence.

Le PNR reste seul maître à bord de la réserve. Par l'intermédiaire du Syndicat mixte dont dépend le poste de conservateur, les maires ont repris le contrôle de la réserve. Comme cela a été esquissé plus tôt, plusieurs observateurs affirment que le destin du PNR a dès le début été lié à la réserve. Il a été perçu comme une compensation par rapport à la perte de souveraineté que représente la réserve pour les maires, mais en plus il leur a permis de reprendre indirectement le contrôle de leur territoire. La création du parc aurait ainsi été plutôt une réaction qu'une action, ce qui, aux dires des plus pessimistes, n'inaugurerait rien de bon. Les maires sont représentés dans le Comité consultatif, consulté directement par le préfet, ainsi que dans le Syndicat mixte. Toutefois, il ne faut pas non plus exagérer la marge de manœuvre des maires, car l'État, par l'intermédiaire du préfet, reste le gestionnaire responsable du territoire mis sous protection. Pour les communes, il s'est agi plutôt de trouver le positionnement le plus favorable à la défense de leurs intérêts dans les structures mises en place.

Quelle influence ce processus de mise à l'écart des associations de protection de la nature a-t-il sur le paysage ? Il fragilise tout d'abord la position de la conservatrice qui doit résister seule contre des demandes parfois incompatibles avec une zone protégée. Les acteurs associatifs voient leurs voix noyées dans le Comité consultatif. L'organisation de la course pédestre du Grand-duc à l'intérieur du périmètre protégé, alors que les manifestations sportives y sont en principe interdites, montrent le résultat du rapport de force. Le PNR soutient lui-même la manifestation sous prétexte qu'il s'agit d'une tradition vieille d'une quinzaine d'années. De même, la grande fréquentation touristique de la réserve, aussi bien en été qu'en hiver (raquettes), pose problème. Un « Plan de circulation » est actuellement en préparation. La gestion des sentiers n'est en effet pas satisfaisante : les milieux du tourisme souhaiteraient baliser la majorité des sentiers pour garantir le meilleur accueil possible aux visiteurs. Cependant, l'offre risque de créer la demande si bien que les protecteurs de la nature aimeraient bien que seuls les sentiers principaux soient effectivement balisés. La loi interdit en principe de faire d'une réserve naturelle un enjeu publicitaire, toutefois plusieurs communes essaient de transformer la réserve en outil de développement touristique. Finalement, il faut encore mentionner le projet sans cesse ravivé, mais dont les chances d'aboutir sont faibles, de construire une route permettant de rejoindre les maisons d'alpages. Il faut plutôt voir là une provocation ou une tentative des « tester les limites » de la part des promoteurs d'un tel projet, mais ce sont là des pratiques qui contribuent à maintenir la pression sur les défenseurs de l'environnement.

5.2.3 La carrière de Combe noire sur la commune de Saint-Christophe-la-Grotte

5.2.3.1 Présentation du sous-cas

Contexte et historique

Le projet de carrière de la *Société V.M.O. Carrière de Marlens* a été rendu public le 10 octobre 2000 lorsque l'avis d'enquête publique a été transmis au maire de St-Thibaud-de-Couz pour une carrière de 21,2 ha située sur le sol de St-Christophe-la-Grotte. On a appris plus tard que l'idée remontait au début des années 1990. Des géologues avaient même déjà été mandatés pour une étude du site. Le propriétaire du terrain sur lequel est projetée la carrière est un notaire de la région qui avait acheté le terrain vingt ans auparavant et y avait

planté des épicéas. Après vingt ans de sylviculture³³, il a conclu un accord de vente avec le carrier, subordonné à l'octroi de la concession.

L'ouverture de la mise à l'enquête a créé un véritable électrochoc dans la région. Six jours plus tard, le 16 octobre, est organisée une première réunion publique qui rassemble une centaine de personnes à St-Jean-de-Couz, commune voisine de St-Christophe-la-Grotte. Le 25 octobre 2000, lors d'une deuxième réunion plus large, une « Association contre le projet de carrière à Combe noire en Chartreuse » est créée. Les statuts avaient été rédigés en avance par le maire de St-Jean-de-Couz, Pierre Meyer, et les membres du conseil d'administration sont élus le jour même (Meyer, entretien 10.3.2004).

Le 6 novembre 2000, une réunion aux Échelles, le chef-lieu du canton, réunit 400 participants. L'association compte quant à elle déjà 500 adhérents. Par la suite, des réunions ont été organisées dans différentes communes de la région dont St-Christophe-la-Grotte sur laquelle est située la carrière. Malgré les tensions internes à la commune, les habitants ont également adhéré à l'association. Les élus de cette commune, qui ont tout d'abord voulu lutter contre la carrière à leur manière, se sont joints à l'association.

La clôture de l'enquête publique a lieu le 9 janvier 2001 (la date originale du 8 décembre 2000 a été repoussée). L'association organise une manifestation pour la fin de l'enquête publique. Le Commissaire enquêteur doit ouvrir douze registres dans lesquels sont portées 258 observations par la population. 256 lettres de particuliers ont été envoyées. Une pétition rassemble 10 600 signatures. L'association obtient le soutien de 40 communes (18 en Savoie et 22 en Isère), de syndicats intercommunaux, de 29 autres associations et de nombreux élus. Le 16 mars 2001, le Commissaire enquêteur présente un avis défavorable. Suit un avis unanimement défavorable de la Commission départementale des carrières. Le 9 mai 2001 est publié un arrêté préfectoral de refus. Le 10 juillet 2001, la *Société V.M.O. Carrière de Marlens* dépose une requête contre l'arrêté du Préfet³⁴.

Depuis lors, le dossier est en constitution pour être présenté au tribunal administratif³⁵. La commune, l'association et le parc ont finalement chacun pris un avocat séparément, car les intérêts représentés ne sont pas les mêmes. Pour le parc, le dossier est d'un intérêt tout particulier car ce cas risque de faire jurisprudence. Le tribunal devra déterminer si, et à quelles conditions, la charte d'un PNR est réellement imposable à des tiers. En effet, d'après la loi, la charte est directement imposable aux communes lors de la définition d'un *Plan local d'urbanisme*, mais reste à savoir si elle l'est à des privés au cas où la commune ne dispose pas de documents d'urbanisme (ce qui était le cas de St-Christophe-la-Grotte). Le PNR, l'association, les communes de St-Christophe-de-la-Grotte et de St-Jean-de-Couz et le préfet ont tous transmis un rapport pour exprimer leur point de vue au tribunal.

³³ La plantation des sapins ayant été subventionnée, un délai de vingt ans avait été prévu dans une close du contrat de subventionnement.

³⁴ Source : Site Internet de l'Association contre le projet de carrière à Combe noire en Chartreuse.

↳combenoire.free.fr↳

³⁵ Lors du jugement du tribunal administratif prononcé sur le recours du carrier, le juge ne se prononcera pas sur le fonds, mais uniquement sur la forme. La question traitée sera : le préfet a-t-il outrepassé ses droits en interdisant la carrière ? Autrement dit, quelle est la portée juridique de la charte d'un PNR ?

Association contre le projet de carrière à Combe noire en Chartreuse	Association militante	idem	Prise de position lors de l'enquête publique ; mobilisation de la population
Syndicat mixte et équipe permanente du PNR	Autorité de gestion du parc	idem	Prise de position lors de l'enquête publique ; argumente au moyen de sa charte
Société V.M.O. Carrière de Marlens	Société commerciale	Espace de construction (2c)	Droit garanti par la loi de demander une concession d'exploitation

5.2.3.2 Jeu d'acteurs

Le projet de carrière est resté une affaire totalement interne jusqu'à la publication de l'avis d'enquête public. Toute la préparation du dossier s'est faite dans le secret si bien que les acteurs du territoire n'ont jamais pu être consultés dans la phase de préparation. Le choc causé par le projet et la réaction de la population en ont été d'autant plus vifs.

Deux stratégies se sont mises en place pour lutter contre le projet. Les deux s'accusant mutuellement de ne pas choisir la démarche correcte. Les premiers à réagir ont été les habitants de St-Jean-de-Couz, menés par leur maire qui, à titre privé, a présidé l'association contre la carrière. Malgré les conseils des administrations qui leur demandaient de rester calmes vu la complexité technique d'un dossier qui relève des compétences de spécialistes, le maire a tout misé sur une mobilisation extrême de la population pour faire pression sur le commissaire enquêteur et sur le préfet. À la question de savoir s'il ne s'agit pas simplement d'un exemple de syndrome NIMBY³⁶ où les locaux se battent pour que des projets par ailleurs nécessaires se réalisent partout sauf dans leur entourage immédiat, le maire répond que, certes son attachement à sa commune est très grand, mais qu'avant tout, il s'agit d'une stratégie de (non-) développement déjà ancienne qu'a choisie St-Jean-de-Couz. Historiquement, la vallée est restée longtemps un endroit protégé et reculé, à cause entre autres de son climat froid. C'est un fond de vallée sauvage situé à 15 km de Chambéry qu'il est nécessaire de préserver. Le maire, qui accomplit son quatrième mandat, y est parvenu jusqu'à présent grâce à un plan d'occupation du sol (POS)³⁷ très verrouillé qui exclut tout agrandissement, toute croissance du village. La sévérité extrême du POS fait qu'il n'y a pas de maisons vides sur la commune ; même les vieilles granges se sont remplies. St-Thibaud-de-Couz, situé en aval, est le contre-exemple de St-Jean-de-Couz. Dans cette commune, les terrains constructibles se sont couverts de maisons individuelles. St-Jean-de-Couz a été beaucoup sollicité par le département pour faire de l'habitat intermédiaire, mais a tenu bon : trois permis de construire pour des maisons individuelles ont été accordés en 20 ans (Meyer, entretien 10.3.2004).

La voie qu'a choisie St-Jean-de-Couz et son argumentation sont très difficiles à faire comprendre vis-à-vis de l'extérieur. Cette conception qui vise à refuser la croissance du village et à atteindre la stabilité démographique va à l'encontre des buts de développement touris-

³⁶ Acronyme pour « not in my backyard ».

³⁷ Les plans locaux d'urbanisme (PLU) remplacent les plans d'occupation du sol (POS) en y intégrant entre autres la notion de développement durable.

tiques d'un PNR, si bien que le maire s'est rapidement désintéressé du parc, d'autant plus que ses contacts avec les autres membres étaient souvent conflictuels. Cela explique que l'organisation n'y ait pas recouru pour mener son action contre la carrière et qu'elle lui reproche d'avoir réagi tardivement. Lorsqu'a été décidée la création de l'association en assemblée plénière, le directeur et vice-directeur du parc étaient également présents. Ce sont les seuls qui n'aient pas voté en faveur de la création de l'association ; non parce qu'ils y étaient opposés à titre personnel, comme cela leur a souvent été reproché, mais parce qu'ils se refusaient d'engager officiellement le parc dans cette voie.

Le parc regrette que l'association n'ait apparemment jamais compris que le PNR ne joue pas un rôle de militant. Le PNR argumente en demandant le respect de sa charte. Dans les zones à pressions multiples et intérêts non conciliables, il y a débat. La carrière en est un exemple. Les associations disaient que tout projet de carrière est incompatible avec le parc. Mais selon le directeur de l'époque, il s'agit d'une mauvaise argumentation. Il fallait dire qu'une carrière n'est pas souhaitable, parce que la charte mentionne expressément qu'à *cet endroit*, le paysage est à protéger. Le credo des instances dirigeantes du parc est que, *si le parc concourt au développement économique, il gagne en crédibilité et peut faire passer une exigence environnementale élevée*. Les conflits autour de la carrière de la Combe noire montrent que cette conception est difficile à faire comprendre à une association militante.

Alors que les associations prétendent que c'est grâce à la mobilisation extrême de la population que le préfet a rendu un avis défavorable à la carrière, le parc met en avant que la charte a été l'élément décisif. Selon le vice-directeur de l'époque, sans l'existence du parc et de sa charte, le préfet aurait sans doute accepté la carrière. Comment en effet rêver d'un meilleur site pour implanter une carrière : route nationale, pas d'habitants proches, proximité du bassin de Chambéry ?

5.2.3.3 Discussion sur la gouvernance

Le projet de carrière à la Combe noire a rencontré l'avis unanimement défavorable de la population du PNR. Ce sous-cas a toutefois ceci de particulier que la mobilisation de la population concernée, regroupée en association, s'est faite totalement indépendamment du PNR. Pour en revenir au schéma d'analyse de la Figure 4, il s'agit d'une situation de nouvelle gouvernance sans qu'aucun effort n'ait été entrepris de la part de l'Association pour intervenir par le biais du PNR. C'est même le contraire qui s'est produit, puisqu'elle a demandé au PNR de devenir l'un de ses membres. Cette demande a d'ailleurs été mal prise par le PNR qui a tout de suite rappelé qu'il n'est pas dans sa mission d'adhérer à une association militante.

Outre le fait qu'aucune participation n'a été possible avant la mise à l'enquête publique, puisque le projet avait été gardé secret, ce sous-cas permet de faire les observations suivantes :

- Une certaine tranche de la population ne s'est manifestement pas encore appropriée le PNR puisqu'elle ne se tourne pas vers lui lorsqu'un véritable problème survient. Les acteurs locaux ont préféré compter sur leurs propres forces. Cet état de fait est aussi à mettre en relation avec le rôle « flou » du parc qui a des difficultés à expliquer à quoi il sert (cette constatation rejoint celle d'ACEIF 1999).
- Aussi bien le parc que l'association semblent regretter que la coopération n'ait pas pu être meilleure, bien que tous deux revendiquent après coup la victoire qu'a constituée

l'arrêté préfectoral de refus. Se pose toutefois la question de savoir si la situation de nouvelle gouvernance, impliquant des liens informels entre acteurs, n'a pas dans ce contexte permis de lutter plus efficacement contre le projet de carrière. Le fait que deux acteurs agissant sur des plans différents revendiquent les mêmes B&S du paysage, a en quelque sorte démultiplié leurs forces. Supposons en effet que l'association s'en soit remise entièrement au parc, la mobilisation de la population aurait été bien moindre, car les procédures auraient été internes. Inversement, si le parc avait soutenu l'organisation en devenant membre ou en lui accordant un soutien financier, elle aurait eu beaucoup de difficulté à assurer la défense de la charte qui a fourni un des arguments déterminants pour le préfet. L'exemple de la Combe noire montre qu'une institutionnalisation des relations ne renforce pas nécessairement la position des acteurs associatifs dans leur lutte.

5.2.4 La microcentrale électrique des gorges du Guiers mort

Contexte et historique



Figure 11 – Les projets d'aménagements du Guiers mort concernent la réalisation d'une prise d'eau sous le Pic de l'Œillette (2) et la construction de la micro centrale sur la rive gauche du Guiers au point (1). Après la prise d'eau, la conduite passe par la rive droite avant traverser sur la rive gauche par un encoffrement au-dessous du pont St Bruno. Les cercles représentent des projets d'élargissement de la route (agrandissement des tunnels et pontets) ainsi que l'élargissement du Pont de l'Enclos. Légende : Les pâturages sont représentés en blanc, les forêts en vert et les falaises en violet. La route est en rouge et les sentiers en gris clair. Source : Association des amis du parc naturel de Chartreuse.

Les gorges du Guiers mort constituent une des entrées les plus spectaculaires du massif de la Chartreuse. La route qui les parcourt, appelée « route du Désert », est marquée par l'histoire des moines Chartreux. Différentes organisations de protection du patrimoine, dont les amis du PNR de Chartreuse, dénoncent différents projets d'aménagements dans les gorges. Les atteintes sont de deux sortes : l'implantation d'une microcentrale hydroélectrique et l'élargissement de la route du Désert avec modification des ponts et tunnels. Il sera question ici avant tout du premier de ces projets.

Le projet de microcentrale est un projet déjà ancien. Il s'agit d'implanter une prise d'eau sur le site du Pic de l'Éillette et de dériver une partie du débit du Guiers mort dans une conduite forcée enterrée pour la restituer 2,2 km en aval, au pont de l'Oursière (Figure 11). Le problème vient du fait que le passage du pic de l'Éillette, où un barrage long de 32 m et haut de 4 m devrait être construit, est l'endroit le plus intéressant du point de vue hydroélectrique (car il précède une dénivellation de 50 mètres), mais aussi du point de vue paysager. Le site est situé dans la « zone d'intérêt paysager » du parc, sensée prévenir toute atteinte au paysage. De plus, le chemin des Chartreux, le pont Peirant et le pont de la Petite Vache sont des monuments historiques classés, ce qui signifie que de nouvelles constructions sont interdites dans un rayon de 300 mètres. Enfin, le site est dans une zone Natura 2000. Les promoteurs du projet promettent toutefois une intégration paysagère parfaite.

À l'origine, il s'agissait d'un projet EDF, qui a été racheté plus tard par les communes. Quelques élus locaux y sont très attachés et se refusent absolument à y renoncer. Le projet est porté en particulier par un Conseiller général du canton de St-Laurent-du-Pont, par la commune de St-Laurent et par la Communauté de communes de Chartreuse Guiers (EPCI). Tous comptent en effet sur des rentrées financières supplémentaires sous forme de taxes foncières, taxes professionnelles ou de baux fonciers. Les porteurs du projet sont allés chercher les frères Vendamme, propriétaires d'autres microcentrales dans les Alpes, en argumentant qu'ils ont de l'expérience avec les constructions en zones protégées car leur centrale de Sixt-Fer-à-Cheval est située dans une zone classée. Ce sont donc les frères Vendamme qui ont fait la demande d'autorisation, puis de concession.

Un premier dossier a été déposé pour un projet d'une puissance de 14 400 kWh par année. Cette valeur est située juste en dessous de la limite des 14 500 kWh à partir de laquelle une concession est nécessaire. Le parc avait rendu un avis défavorable pour ce projet en 1999. De plus, la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) penchait plutôt pour une centrale de puissance supérieure de façon à ce qu'une véritable concession doive être octroyée (et que la centrale lui revienne une fois la période de concession arrivée à son terme). Le passage dans la catégorie des projets nécessitant une concession a impliqué un appel d'offre européen. Le projet des frères Vendamme a gagné l'appel d'offre, mais des recours sont encore pendants (problème de délits d'initiés) (Jacques Pulou, entretien 16.3.04).

Le PNR a été sollicité pour donner un second avis sur le dossier préparatoire à l'enquête publique. Le parc a commandé une expertise énergétique et économique à *Rhônealpennergie Environnement*. Le Conseil scientifique et le Conseil de massif du parc ont été sollicités pour émettre des avis. Les techniciens ont relevé des incertitudes sur la faisabilité technique de ce projet. L'enfouissement de la conduite d'eau en rive gauche du Guiers, dans une zone rocheuse, avec des passages en pied d'éboulis n'est pas sans danger ; des fuites sont possibles à travers les alluvions sous le barrage.

Le PNR a à son tour demandé l'avis des Amis du PNR de Chartreuse qui ont réalisé une étude approfondie qui donné lieu à un compte-rendu remis au parc. Ceux-ci, de même que le Conseil scientifique (vote unanime) et le Conseil de massif (dissensions internes balayées par le vote à la majorité) ont exprimé un avis défavorable. Parallèlement, le parc a reçu des dizaines d'emails de toute l'Europe suite entre autres à la mobilisation très large des fédérations européennes de canoë-kayak par le Comité départemental de l'Isère de canoë-kayak. Ces gorges sont réputées particulièrement belles et difficiles en hautes eaux de fonte de neige pour la pratique de ce sport. Le parc a relayé ces avis négatifs auprès du préfet dans

une prise de position du Bureau du parc, unanimement défavorable à la microcentrale, si bien que l'enquête publique n'a finalement pas eu lieu. Les frères Vendamme sont actuellement en train de revoir leur copie pour la préparation d'un nouveau dossier.

Les enjeux paysagers

Une des parties les plus sauvages, mais cependant accessible du lit du Guiers mort (du Pont St Bruno au Pic de l'Éillette) verrait son débit sensiblement diminué entraînant la disparition des cascades et des marmites tourbillonnantes observables au pont Peirant. Une analyse effectuée à partir des mesures journalières de débits sur une période de sept ans démontre que la microcentrale induirait à ramener le débit du Guiers à son plus bas niveau pendant les deux tiers de l'année (Parc Naturel Régional de Chartreuse 2001). La centrale aurait un effet sur le débit de la rivière en créant des micro-coupures et en écrêtant les débits, c'est-à-dire en supprimant les pics caractéristiques de ce genre de rivière (voir l'Annexe 4 pour la mesure du débit de la rivière jumelle, le Guiers vif).

Le risque principal vient du fait que la centrale risque de n'être qu'à peine rentable si les valeurs légales de débit minimal sont respectées. En effet, les pics de crues sont très forts et sont liés en particulier à la fonte des neiges. Pendant de longues périodes, le débit reste faible. Le risque est donc grand que l'usine turbine en dessous des débits minimaux.

Liste des principaux acteurs en présence

Acteurs	Caractérisation	Principaux B&S utilisés ou revendiqués	Moyens d'influence
Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement	Service de l'État	Pour l'instant, suit le PNR, mais laisse la possibilité de construction ouverte	Préparation du dossier en vue de l'octroi de la concession par le préfet
Porteurs du projet (canton de St-Laurent-du-Pont, commune de St-Laurent, EPCI)	Autorités communales	Construction (2c)	Compétences des maires, mais dans le respect de la charte
Syndicat mixte et équipe permanente du parc	Gestionnaire du parc	Cycle de l'eau (1d), histoire naturelle (1g), histoire culturelle (2f), loisirs (3a), support d'identité (3f)	Prise de position lors de la préparation de l'enquête publique ; il argumente au moyen de sa charte
FRAPNA	Association reconnue d'utilité publique	Idem	Lobbying ; consultation dans le cadre de la Commission nationale des sites
Association des Amis du PNR	Association militante reconnue par le parc	Idem	Consulté par le PNR

5.2.4.1 Jeu d'acteurs

On observe une dichotomie entre la partie de la rivière sur le terrain de St-Pierre-de-Chartreuse et de St-Laurent-du-Pont, car cette dernière ne se préoccupe pas de se qui se passe en amont. Le parc et les communes ne constituent pas de dynamique commune ; les communes (et l'EPCI) font une chose et le PNR une autre. Cela découle du fait qu'aucun

instrument fort ne contraint le parc et les communes signataires de la charte à la cohérence. Certains observateurs affirment que cet état de fait trahit l'absence de sentiment d'appartenance à un territoire uni.

La consultation du milieu associatif et socioprofessionnel s'est faite jusqu'à présent de façon indirecte, le parc ayant demandé l'avis de différentes associations. Il s'agit là cependant d'une volonté d'intégrer le milieu associatif plus en amont dans le dossier, dans la phase préparatoire à l'enquête publique. Mais dans tous les cas, les différents acteurs seront consultés formellement lors de la mise à l'enquête publique.

Les responsables de la FRAPNA, dont la commission « eau » suit le dossier de près, seront en outre consultés lors du passage du dossier auprès de la Commission nationale des sites qui se prononce lors de constructions dans des sites classés. Le comité départemental d'hygiène sera aussi probablement consulté en rapport avec les atteintes à l'eau. Mais le véritable problème vient du fait que la consultation a toujours lieu en fin de procédure, si bien que les possibilités d'influencer les choix de bases sont minimes. La procédure de consultation n'offre donc guère de garantie de protection pour des sites importants, bien que les promoteurs la trouvent déjà très lourde.

5.2.4.2 Discussion sur la gouvernance

La configuration de ce sous-cas est analogue au précédent : un projet est mis à (pré)enquête publique et le PNR est amené à prendre position. Une différence de taille distingue toutefois les deux situations. Dans ce cas-ci, c'est une commune membre du PNR qui porte le projet et non pas un privé. La procédure n'a par conséquent pas pu rester secrète. Dans le contexte d'une mise à l'enquête publique pour un projet auquel elles sont opposées, la stratégie des associations consiste le plus souvent à susciter une opposition locale la plus large possible en mobilisant la population. Ce genre d'action donne l'impression vis-à-vis de l'extérieur que les actions des associations ne sont guère constructives. Mais cela est dû avant tout au fait que leur avis est demandé en fin de procédure et reflète en définitive la faiblesse de leur position. Cela n'a toutefois pas été le cas dans l'exemple qui nous concerne, car le parc, qui s'en est référé ensuite au milieu associatif et socioprofessionnel, a déjà été consulté pour la pré-enquête.

La marge de manœuvre de l'équipe permanente du parc est très faible, car elle subit la pression directe de certaines communes membres qui défendent le projet de microcentrale. Pour appuyer sa position, le parc a donc fait réaliser une étude externe et a consulté les membres de son réseau. Dans ce contexte, ce sont les rapports formalisés avec le milieu associatif (« gouvernement ») qui a permis de renforcer la position du parc. Le fait que des communes membres défendent un projet à fort impact paysager met en évidence les incohérences qui peuvent exister entre l'action des communes et la charte. Les incohérences signalées plus haut entre les positions des EPCI, qui ne sont pas représentés dans le Syndicat mixte, et le parc sont également très présentes dans ce sous-cas. Le paysage risque d'être la première victime de manque de cohérence.

5.2.5 Le label de qualité « Viande de Chartreuse »

Contexte et historique

Quand le PNR s'est mis en place, l'initiative du premier projet de charte, au sein de l'Association pour la création du PNR de Chartreuse, est surtout venue des élus. Or ces

derniers n'avaient pas grande compréhension des questions agricoles, si bien que le premier avant-projet de charte de 1992 ne traitait des questions agricoles que de façon très floue (Feugier, entretien 7.4.04). Les agriculteurs, qui se sont soudain sentis laissés pour compte du processus de création de parc, ont vivement réagi. À la demande des élus qui désiraient n'avoir qu'un seul interlocuteur en matière agricole, les agriculteurs de Savoie et d'Isère, dont les traditions de production sont très différentes, se sont fédérés dans une association nommée Avenir de l'Agriculture en Chartreuse (AAC).

Les agriculteurs ont profité de la nécessité pour les responsables du projet de parc de rediscuter la version préliminaire de la charte suite à l'entrée en vigueur de la loi Paysage en 1993 pour s'organiser et soumettre un *programme agricole* (axes d'intervention prioritaires) aux élus concernés et aux chambres d'agriculture. AAC s'est en même temps portée volontaire pour la mise en œuvre du programme. Depuis lors, AAC reste une association formellement indépendante du parc, mais elle est son partenaire privilégié en matière agricole. L'organisation reçoit l'équivalent de 30 000 francs français du parc comme indemnisation pour le travail et les déplacements effectués. Le président d'AAC juge qu'il n'y a jamais eu d'opposition entre le parc et les agriculteurs, de même la collaboration avec les organisations de protection de l'environnement est bonne (Feugier, entretien 7.4.04).

Après trois ans de fonctionnement du parc, AAC a mandaté une étude, avec le soutien financier du PNR, afin d'obtenir une typologie des exploitations du parc. La méthode utilisée, mise au point dans le cadre du Groupement d'intérêt scientifique des Alpes du Nord, a permis de mettre en évidence les pratiques des agriculteurs et les différents fonctionnements des exploitations agricoles. Il en est ressorti que le lait produit quitte le territoire sans valorisation particulière, mais qu'il n'y a guère d'attente dans ce domaine. La labellisation du lait n'a par conséquent pas d'intérêt. En Savoie, le territoire du parc n'abrite qu'une seule coopérative laitière qui produit du fromage sous l'appellation « Tomme de Savoie », une appellation beaucoup plus connue que celle du PNR de Chartreuse. Contrairement au lait, il y a une volonté manifeste de certains agriculteurs de valoriser la viande produite dans le massif. Suite à cette étude, un cahier des charges a été élaboré par les agriculteurs, en collaboration avec les chambres agricoles³⁸ de l'Isère et de Savoie, au cours de réunions successives avec l'idée, d'une part, de favoriser des pratiques agricoles permettant l'entretien du territoire et, d'autre part, de développer la vente directe.

Le parc a soutenu cette action et s'est déclaré prêt à octroyer sa marque aux produits « Viande de Chartreuse » qui répondraient au cahier des charges. Ce dernier doit être réalisé de façon collective pour qu'il tienne compte des particularités régionales, puis agréé par la Fédération des parcs naturels régionaux de France à Paris. Le parc est ensuite responsable de l'octroi de sa marque aux agriculteurs qui en font la demande *pour un produit particulier*, et assure le suivi et le contrôle. « PNR de Chartreuse » est une marque commerciale déposée par le Ministère de l'environnement, dont le Syndicat mixte est détenteur officiel. Le cahier des charges « Viande de Chartreuse » a été validé en 2002. Cette année, 12 agriculteurs s'y sont intéressés, puis 8 en 2003. En 2004, il n'y aura pas de nouveaux participants. Le nombre de participants (environ 2,5 % des agriculteurs du massif) peut paraître faible, mais le parc et AAC considèrent ces chiffres comme un succès : 30 tonnes de viande

³⁸ La chambre de l'agriculture est un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture. Elle est le forum de représentation des intérêts de la profession agricole, et constitue le partenaire privilégié des autorités administratives et techniques, dans les domaines intéressant le développement agricole.

ont été produites sous ce label. Cependant l'action n'est pas terminée. Il s'agira dans le futur d'améliorer la communication auprès des clients³⁹ et de s'assurer que le cahier des charges est véritablement respecté (controlling). Dans un deuxième temps, il est prévu de le réviser afin de renforcer petit à petit ses dispositions. Il s'agit d'un premier pas vers un label plus strict et plus professionnel. La barre n'a volontairement pas été placée trop haut afin de ne pas laisser de côté des agriculteurs désireux de participer, mais incapables dans un premier temps de répondre aux critères (Audras, entretien 29.3.04).

Les enjeux paysagers

Les effets sur le paysage d'un label dépendent en fin de compte du nombre d'agriculteurs qui décident d'y participer. Comme il s'agit d'une démarche volontaire, elle n'est suivie que si les agriculteurs en retirent des avantages⁴⁰. La stratégie développée par AAC et le parc consiste à coupler la promotion de la vente directe (grâce à la marque parc) avec une agriculture plus respectueuse du territoire.

L'article 2 de la « Charte de qualité viande de Chartreuse » précise que la « conduite de l'élevage est réalisée de manière extensive, avec une recherche de pratiques respectueuses de l'environnement ». Les mesures suivantes sont prévues :

- La pratique de l'élevage hors sol est interdite : les animaux doivent obligatoirement pâturer durant la période estivale (mai à octobre).
- L'éleveur respecte une conduite peu intensive des prairies, le chargement étant limité à 1,4 UGB/ha⁴¹.
- L'éleveur aura pour objectif d'atteindre l'autonomie fourragère sur son exploitation et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour y parvenir.
- Les prairies semées seront des prairies de longue durée (plus de deux ans) riches en légumineuses (mélange graminées légumineuses ou luzerne). Les épandages de matières organiques seront limités à 25 tonnes/ha et à 2 passages/an, afin de respecter la diversité de la flore des prairies naturelles.
- Les traitements phytosanitaires sur prairies seront des exceptions et les traitements seront localisés.
- L'utilisation de boues de stations d'épuration est interdite⁴² ainsi que la valorisation des pâtures ou fauches qui en auraient reçu dans les dix dernières années.

Liste des principaux acteurs en présence

Acteurs	Caractérisation	Principaux B&S utilisés ou revendiqués	Moyens d'influence
Avenir de l'agriculture en Chartreuse (AAC)	Association militante reconnue par la charte	Espace agricole (2a), biodiversité (1c), histoire culturelle (2e)	Consultation dans le cadre du Conseil de massif et des Commissions

³⁹ Les agglomérations autour du parc sont des régions riches à fort pouvoir d'achat et intéressées par les démarches de territoire. Grenoble, Chambéry et Lyon forment un bassin de population de cinq millions d'habitants.

⁴⁰ Il n'y a par exemple que trois agriculteurs Bio en Chartreuse. Cela s'explique d'une part par le petitesse du marché pour ce genre de produits, mais aussi parce que l'agriculture de Chartreuse est de toute façon déjà relativement extensive.

⁴¹ UGB : Unité de gros bétail

⁴² Cette interdiction d'utiliser les boues d'épuration a poussé plusieurs agriculteurs à renoncer à participer au projet.

Syndicat mixte	Autorité de gestion du parc	Idem	Ses décisions engagent les communes signataires de la charte
Chambre agricole de l'Isère	Établissement public placé sous la tutelle de l'État	Espace agricole (2a)	Consultées pour leurs compétences dans les questions de développement agricole ; représentées auprès d'AAC
Chambre agricole de Savoie	Établissement public placé sous la tutelle de l'État	Espace agricole (2a), biodiversité (1c)	

5.2.5.1 Jeu d'acteurs

Alors que les deux chambres conduisaient auparavant des politiques départementales différentes, sans concertation interdépartementale sur le massif de la Chartreuse, la reconnaissance d'AAC comme interlocutrice professionnelle représentative a permis le développement d'une réflexion commune des agriculteurs, quelles que soient leur implantation géographique, en Isère ou en Savoie, et les types d'agriculture pratiqués. La *convention* signée entre le parc, AAC et les chambres d'agriculture d'Isère et de Savoie, qui formalise l'action du PNR dans le domaine agricole, constitue ainsi une structure de coopération d'autant plus forte que le parc et les chambres ont embauché en commun des conseillers agricoles pour le territoire de Chartreuse.

Les agriculteurs se réunissent régulièrement pour décider des actions annuelles à mener dans le cadre du programme agricole qu'ils ont proposé. Ces actions sont discutées avec les autres partenaires. AAC prétend profiter énormément du PNR et a toujours été un acteur qui s'est engagé pour le parc. La mission du PNR qui est de développer et de mettre en valeur le patrimoine résume exactement les buts que se sont fixés les agriculteurs eux-mêmes. À l'époque, le Conseil de massif et le Comité stratégique paritaire avaient beaucoup intéressé les agriculteurs. Ces structures étaient perçues comme des plateformes de discussions qui permettaient aux acteurs socioprofessionnels et associatifs de continuer à participer aux affaires du parc après la création du Syndicat mixte. Quand les premières difficultés sont apparues (difficulté à trouver un langage commun entre les acteurs représentés, consultation trop tardive pour influencer le débat, manque de moyens), les agriculteurs ont cherché d'autres voies pour se faire entendre. Le président d'AAC comprend le reproche d'autres d'associations ou socioprofessionnels qui affirment que les agriculteurs ont court-circuité le Conseil de massif ou le Comité stratégique paritaire (Feugier, entretien 7.4.04) : toutefois cela ne s'est pas fait avec la volonté de détruire le système, mais par souci d'efficacité. En effet les agriculteurs avaient la ferme volonté d'aboutir ; par la force des choses, ils ont cherché à aller plus vite.

Depuis la disparition du Comité stratégique paritaire et du Conseil de massif, AAC parvient à se faire entendre par le Syndicat mixte grâce au fait que l'organisation comprend un « collègue de membres de droit », parmi lesquels siègent deux élus du parc (dont le vice-président), ainsi que deux représentants des chambres agricoles d'Isère et de Savoie. Les requêtes des agriculteurs transitent donc par AAC, à laquelle ils s'intéressent au gré des projets, passent par le vice-président du parc qui soumet ensuite la demande au Syndicat mixte.

5.2.5.2 Discussion sur la gouvernance

Au contraire d'autres socioprofessionnels ou associations, les agriculteurs ont su utiliser l'outil du PNR pour réaliser leurs projets. Leur force a peut-être été de mettre en place une structure, AAC, en position ni trop proche, ni trop éloignée du PNR. Ce faisant, AAC garde une certaine distance avec le parc ce qui lui permet parallèlement d'entretenir de bonnes relations avec les chambres de l'agriculture. Cette position intermédiaire a en outre permis de rapprocher le parc des chambres de l'agriculture. AAC a institutionnalisé ses relations avec ses partenaires grâce à la signature d'une convention de coopération (ce que j'ai appelé « gouvernement » dans la Figure 4). Comme l'organisation est ouverte aux agriculteurs du massif en fonction de leur besoin, elle leur fournit ainsi une porte d'entrée aux structures de décision du parc. AAC est donc une facilitatrice d'échange et une véritable plateforme de discussion. L'organisation n'a guère souffert de la disparition du Conseil de massif, car ses liens privilégiés avec l'équipe permanente du parc et avec le Syndicat mixte lui permettent de faire entendre sa voix. Elle a ainsi acquis une grande marge de manœuvre puisqu'elle rédige elle-même le programme qu'elle met ensuite en œuvre. Grâce au contrôle régulier du PNR et des chambres de l'agriculture, cette organisation fonctionne bien.

Le bon fonctionnement d'AAC a-t-il un effet positif sur la qualité paysagère ? L'octroi de la marque du parc à la viande de Chartreuse montre que la participation des agriculteurs n'est acquise que s'ils y gagnent quelque chose. L'idée de coupler des mesures d'extensification à la promotion de la vente directe est habile, mais le taux de participation relativement faible montre que les agriculteurs ne sont pas nécessairement désireux de payer le prix du respect d'un cahier des charges stricte qui augmente encore leur temps de travail. Ce cas démontre clairement les limites d'une approche basée sur le volontariat, malgré les indéniables éléments positifs qui le caractérisent, en particulier dans le domaine de la formation et de la sensibilisation.

5.2.6 La station de ski du Col du Coq

Contexte et historique

Le Col du Coq est situé entre les communes de St-Pierre-de-Chartreuse et de St-Pancrasse. Cette dernière est la seule commune du Plateau des Petites roches qui ne fasse pas partie du parc. Outre le Col du Coq, le Plateau des petites Roches abrite deux autres stations : le Col de Marcieu sur la commune de St-Bernard (5 pistes et 3 remontées mécaniques) et Saint Hilaire du Touvet sur la commune de St-Hilaire (5 téléskis et quelques canons à neige). Comme le Col du Coq représente la réserve à neige du plateau (situé plus haut et sur une pente moins exposée au soleil), les milieux du tourisme tiennent à cette station.

La station comporte trois téléskis, une auberge délabrée, une bergerie en assez bon état, des chalets (dont un a brûlé). En 1995, le bail de 30 ans ayant permis la mise en place de la station a pris fin et n'a pas été renouvelé. Ne contenant aucun engagement de remise en état du site après exploitation, les installations sont demeurées sur place et vieillissent. Un procès gagné par l'exploitant a contraint les propriétaires terriens à acheter les aménagements. Ceux-ci, ne pouvant supporter cette charge, ont mis en vente les terrains (Mountain Wilderness 2002). Le domaine skiable est situé sur la commune de St-Pierre-de-Chartreuse, alors que son accès se fait par le sud. Du côté nord, la route communale sert de piste de ski de fond pendant l'hiver. St-Pierre-de-Chartreuse, qui est la plus grande station de ski du parc, ne veut pas développer le ski alpin là-haut, mais plutôt le ski nordique. Inversement,

les communes du sud, dont les conditions d'enneigement sont plus précaires, sont en faveur de pistes de ski alpin comme sécurité.

Lorsque la décision de mise en vente a été rendue publique, le Conseil général (CG) de l'Isère a été mobilisé par le PNR pour acheter le terrain en question avant qu'il ne soit vendu à un tiers pour le protéger ainsi par la *maîtrise foncière*. Le parc lui-même ne s'est jamais engagé dans l'achat de terrain par manque de moyens. Le CG, quant à lui, dispose de moyens financiers grâce à la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TD-ENS)⁴³ pour acheter des surfaces « présentant un fort intérêt biologique et paysager, et fragiles et/ou menacées, et devant de ce fait, faire l'objet de mesures de conservation et de gestion » (définition du Schéma Directeur des Espaces Naturels Sensibles). Comme le Col du Coq est une des portes d'entrée de la réserve (il s'agit de l'un des trois sites les plus fréquentés au cours de l'année), le département l'a inscrit sur la liste des espaces sensibles au printemps 2001. Ce faisant, il a donné au CG un *droit de préemption* en cas de vente de ces terrains.

L'acquisition s'est donc faite en trois étapes : tout d'abord le site entier a été inscrit sur la liste des espaces naturels sensibles (délibération du 5.2.2001 du CG de l'Isère). En 2002, le parc réalise une « étude de positionnement, d'aménagement et de faisabilité économique du site du Col du Coq », si bien que la partie sud abritant les installations de remontées mécaniques est finalement sortie du périmètre protégé (délibération du 20.6.2003). Tandis que le CG donne son feu vert pour l'acquisition de la zone sud du Col du Coq (parcelle de 656 620 m² sans les routes) afin de « favoriser l'offre d'hébergement touristique et développer la promotion touristique » (décision du 12.9.2003), la zone d'intervention⁴⁴ est réduite une deuxième fois en fin d'année (30.10.2003) (voir la carte en Annexe 6).

Au début, le CG se proposait d'acquérir la totalité de la superficie. Dans un deuxième temps, les communes du Plateau des petites Roches et le parc ont proposé de différencier deux zones : le CG a acheté la partie sud à titre de friche touristique (pour laquelle il ne disposait pas de droits de préemption), le reste l'a été comme espace naturel. L'achat de la zone touristique est un achat relais. Il permettra au CG de choisir l'acheteur et de poser ses conditions.

Les enjeux paysagers

Le Col du Coq est la seule porte d'entrée du parc sur la vallée du Grésivaudan. Il est situé à l'extrémité sud de la réserve des Hauts de Chartreuse, en dessous de la Dent de Crolle. C'est un lieu de promenade apprécié et un point de départ des excursions vers la réserve. Dans ce contexte, les installations de skis, *a fortiori* si elles sont abandonnées, s'intègrent mal à l'image du lieu (Mountain Wilderness 2002).

⁴³ La TD-ENS est une taxe liée à l'urbanisme, affectée au budget des départements pour le financement de leur politique de protection des espaces naturels sensibles. Elle est due par les bénéficiaires de permis de construire ou d'autorisations d'installation et travaux divers. En Isère, elle se monte à 1,5% de la valeur du terrain construit.

⁴⁴ Un site labellisé « Espace naturel sensible de l'Isère » est constitué de deux zones. (1) La *zone d'intervention* comprend d'une part, des terrains acquis par la collectivité responsable du site, et d'autre part, des terrains ayant vocation, à terme, à être acquis par la collectivité responsable du site et à titre provisoire à faire l'objet de convention de partenariat avec leurs propriétaires. Cette zone d'intervention a, entre autre, pour vocation de délimiter la zone de préemption à créer au titre des espaces naturels sensibles. (2) La *zone d'observation*, non acquise par la collectivité responsable, peut faire l'objet de mesures de préservation par convention avec les propriétaires.

Source : Charte de qualité des espaces naturels sensibles de l'Isère

Liste des principaux acteurs en présence

Acteurs	Caractérisation	Principaux B&S utilisés ou revendiqués	Moyens d'influence
Conseil général de l'Isère	Autorité départementale	Selon la loi les B&S revendiqués sont : biodiversité (1c), espace d'histoire naturelle (spéléologie) (1g), perception esthétique (3d)...	Responsables des espaces sensibles grâce aux moyens financiers fournis par la TD-ENS
Équipe permanente du PNR	Équipe administrative du PNR	Idem	Préparation des dossiers pour le Syndicat mixte
Offices du tourisme du plateau des petites roches	Association de développement économique	Tourisme (3a), marketing régional (3e), espace de construction (2c), loisirs (3a)	Groupe de pression
Association des amis du Col du Coq	Association de défense des intérêts touristiques	Idem	Groupe de pression
Commune de St-Pierre-de-Chartreuse	Autorité communale	Idem, mais priorités différentes	Compétences du maire, mais dans le respect de la charte

5.2.6.1 Jeu d'acteurs

Le parc est persuadé que le Col du Coq est un site idéal pour accueillir le public venu rechercher la nature. Il penche plutôt en faveur d'encourager les sports doux (pratique de la raquette, de la luge, du ski de fond) et préférerait à terme voir le démontage des installations de remontées mécaniques existantes (ou du moins de les réduire à un strict minimum). Sa stratégie globale est celle d'une diversification de l'offre touristique. En effet, le Col du Coq n'est pas le seul à avoir des difficultés : la station du Col de Porte végète elle aussi et celle du Sappey en Chartreuse parle de tout démonter. L'idée du parc serait de développer un « forfait Chartreuse » sensé mettre en avant la complémentarité des différentes offres.

Cette conception se heurte toutefois aux stations du Plateau des petites Roches qui essaient de défendre leurs intérêts. La réduction de la taille du périmètre de l'espace naturel sensible et la création correspondante de la friche touristique est une conséquence de leurs revendications. Une Association des amis du Col du Coq a été créée avec à sa tête la présidente de l'office du tourisme du Plateau des petites Roches. Selon elle, la perte d'attractivité des domaines skiables provient de l'offre trop réduite pour le ski alpin ; le ski de fond ne suffirait pas pour attirer les gens. Pour cette raison, il faut pouvoir se replier sur le Col du Coq où la neige est garantie.

Autre problème lié : la fermeture des gîtes ruraux. Selon le PNR, ils se ferment petit à petit parce qu'ils sont de plus en plus souvent loués à l'année, devenant ainsi de véritables résidences secondaires. Selon la présidente, s'ils sont loués à l'année, c'est parce que l'intérêt de faire du tourisme dans la région a diminué suite à une offre trop vétuste. Le Plateau des

petites roches est un lieu réputé pour le vol libre. Son développement est dû aux falaises de plus de 700 mètres de dénivelée qui séparent le plateau de la vallée du Grésivaudan, mais aussi grâce au funiculaire de St-Hilaire-du-Touvet, vieux de 70 ans, qui permet de remonter facilement sur le plateau. Chaque année en septembre, les communes du plateau organisent un festival de vol libre, appuyé par le PNR. L'Association des amis du Col du Coq fait du chantage en disant que si la station est abandonnée, ils arrêteront le festival.

Le reproche est fait au parc de ne rien faire pour le tourisme, mais le PNR souligne que la maîtrise foncière n'a jamais été acquise (Lheureux, entretien 22.1.04). La première réunion de consultation entre les différents acteurs intéressés par la station du Col du Coq a eu lieu en février 2004. La séance a été très houleuse, bien que le département de l'Isère ait décidé récemment de renforcer son soutien aux stations de moyenne montagne (soutien financier et en expertise).

5.2.6.2 Discussion sur la gouvernance

Ce sous-cas a ceci d'intéressant qu'il illustre parfaitement le rôle d'un PNR. Le parc n'a pas les moyens de gérer stratégiquement son territoire par la maîtrise foncière. Il cherche donc à impliquer le Conseil général qui, lui, dispose des ressources financières. Ensuite, il obtient un mandat de ce même Conseil pour la réalisation d'une étude de positionnement. Ne disposant pas de moyens juridiques forts pour imposer ses vues, il est obligé de composer avec les acteurs locaux, les communes en particulier, si bien qu'une révision du périmètre de l'Espace naturel sensible est proposée pour ne pas entrer en conflit ouvert avec les communes du Plateau des petites Roches. Le parc arrive finalement à ses fins malgré les divers compromis qui ont dû être acceptés. L'enjeu pour l'avenir est d'obtenir par la négociation que la friche touristique soit l'objet d'un projet de développement équilibré qui tienne compte des intérêts paysagers.

Quel bilan tirer pour le développement paysager du Col du Coq ? Un PNR ne permet pas d'obtenir une protection totale ; sa force, qui peut aussi devenir une faiblesse, est de toujours devoir entrer en matière avec les personnes concernées. Si le PNR parvient à défendre sa position et à poser ses exigences, le processus peut être qualifié de positif, mais l'équilibre des forces est souvent fragile : le tableau des acteurs montre que sans le soutien du CG, le PNR aurait eu du mal, seul, à faire face aux communes qui défendent farouchement leur développement touristique.

6 Résultats

Dans les paragraphes suivants, je me propose de discuter librement les hypothèses de recherches rappelées ci-dessous :

Rappel des hypothèses de recherche

H1₀ : Les PNR découlent d'une logique *bottom up* qui implique le recours à la concertation des différents acteurs (privés et publics) et une pesée des différents intérêts en présence (« nouvelle gouvernance »). Cet état de fait empêche la prise de décisions contraignantes et ne permet pas de garantir la durabilité de l'exploitation de la ressource paysage. Les mesures de protection se concentrent dans des zones dont l'exploitation est inintéressante.

H1₁ : Dans les PNR, la « nouvelle gouvernance », par les processus de négociation qu'elle implique, permet d'obtenir l'adhésion des différents acteurs à la cause du développement durable du paysage. Elle permet d'obtenir leur coopération pour la mise en place de mesures de protection contraignantes.

H2₀ : Par opposition aux PNR, les réserves naturelles françaises découlent d'une logique *top down*. Les décisions sont donc prises de manière autoritaire par le représentant de l'État. Les réserves naturelles permettent donc de protéger des zones sensibles, même si elles sont au centre d'intérêts divergents.

H2₁ : Dans les réserves naturelles, le gestionnaire, par ses décisions prises de façon non participatives, ne bénéficie pas du soutien des acteurs locaux. Cet état de fait rend toute protection du paysage illusoire, car les acteurs utilisateurs ne jouent pas le jeu de la protection. La préservation effective de la ressource ne se fait par conséquent que dans les zones où l'exploitation est inintéressante.

Un lien complexe entre « nouvelle gouvernance » et « gouvernement »

Les données empiriques montrent que le lien proposé dans les hypothèses entre processus *bottom up* et « nouvelle gouvernance », ainsi qu'entre *top down* et « gouvernement » n'est pas aussi immédiat. L'observateur se rend compte en effet que, dans le contexte du PNR de Chartreuse, les deux modèles se sont succédé : en partant d'une situation de « nouvelle gouvernance », qui caractérise la période précédant la création du parc où les acteurs associatifs et socioprofessionnels étaient consultés de façon informelle, on passe à une situation de gouvernement où grâce, à un organigramme complexe, tous les acteurs sont intégrés d'une façon où d'une autre aux processus de décision. Cependant, face aux difficultés de mises en œuvre de ce système, le parc est retourné à un système plus informel. La comparaison avec la réserve naturelle, qui est un exemple type de réglementation imposée par l'État central, montre paradoxalement le même phénomène : les acteurs associatifs ont été intégrés aux prises de décision dans un Groupe technique qui est en passe d'être supprimé aujourd'hui.

La réserve est un instrument qui fait peur

Malgré le fait que la participation d'acteurs associatifs et socioprofessionnels soit obligatoire dans une réserve (dans le cadre du Comité consultatif), la réserve fait peur aussi bien aux maires, qu'aux acteurs du tourisme, aux alpagistes, qu'aux propriétaires fonciers et aux

chasseurs. Tous craignent des restrictions d'usage. La portée symbolique de la réserve naturelle en tant que protection imposée par l'État est effectivement beaucoup plus forte que celle d'un PNR. Le report de sa création à une date ultérieure au parc montre que les maires concernés voyaient dans le PNR une compensation pour leur concession faite dans le cadre de la réserve. Le marchandage réalisé entre réserve et PNR, de façon à ce que les communes restent maîtresses de leur territoire par le biais du Conservateur de la réserve nommé directement par le Syndicat mixte, montre également la réticence à céder une partie du territoire communale à la supervision directe de l'État.

Les hypothèses $H2_0$ et $H2_1$ affirment toutes deux que la protection se concentrent dans les zones où l'exploitation est inintéressante. Toutefois, l'analyse des B&S utilisés par les différents acteurs montre que même lorsque le territoire n'est utilisé que pour un élevage extensif, il a un intérêt pour de nombreux acteurs à défendre son *utilisation paysagère* (acteur du tourisme en particulier). Même les terrains incultes sont donc revendiqués comme le montre l'exemple de la réserve. La revendication de ces terrains fait toutefois aussi partie des jeux d'acteurs : on réclame ces terrains pour pouvoir les abandonner ensuite en échange de quelque chose d'autre.

Lorsqu'il s'agit de protéger des zones habitées, le PNR ne produit pas la même violence symbolique que lors de l'intervention directe de l'État. Cela est largement dû au fait que la marge de manoeuvre des communes reste relativement élevée dans le cadre du syndicat mixte. Cette liberté est d'autant plus grande que les « gêneurs » sont éliminés des processus de décision.

La conciliation difficile entre protection et exploitation

L'historique des institutions du parc et de la réserve montre comment les acteurs associatifs et socioprofessionnels, bien accueillis au début, ont petit à petit été mis de côté. Le parc est ainsi constamment écartelé entre ses soucis de protection et d'exploitation. Le message du personnel permanent du parc est toutefois plus nuancé dans son analyse : le but n'est pas d'opposer exploitation à protection, mais de concilier des usages différents grâce à un processus de discussion et de compromis entre acteurs aux vues opposées. Cette conception reste toutefois largement incomprise ; le fait que le parc ait abandonné les structures qui institutionnalisait le débat n'a d'ailleurs pas fait avancer les choses.

Aujourd'hui, les débats se résument souvent à des luttes entre développeurs et protecteurs, les deux camps essayant de tirer la couverture à eux. Chacun des deux camps reprochant au parc de faire le beurre de l'autre camp. Seul l'exemple d'Avenir de l'agriculture en Chartreuse semble un peu différent, car l'organisation a intégré le fait qu'à long terme, l'agriculture n'a un futur que si elle défend le territoire duquel elle tire ses revenus. Cette défense ne concernant pas seulement la qualité du sol proprement dit, mais également l'image du territoire face au public. Ce respect du territoire que souhaiterait développer le parc n'est que peu présent dans d'autres milieux.

Apprentissage nécessaire de la participation

Le Conseil de massif, le Comité stratégique paritaire, ou même le Groupe technique de la réserve ont été dissous parce qu'ils ne fonctionnaient pas. Outre toutes les raisons techniques évoquées, le problème provient aussi du nécessaire apprentissage pour tous les acteurs concernés à entrer dans le jeu du processus participatif. Plusieurs entretiens ont révélé qu'une véritable culture du dialogue, qui implique la volonté d'aboutir à une solution à laquelle tout le monde est capable d'adhérer, ne s'est jamais mise en place. Entrer dans une

expérience participative conduit le Syndicat mixte à renoncer à un certain pouvoir de décision, mais il implique aussi que les acteurs associatifs ou socioprofessionnels soient d'accord d'accepter la volonté de la majorité. Il est revenu plusieurs fois dans les entretiens avec des acteurs protecteurs de la nature que l'idéal pour eux serait de disposer d'un droit de veto. Un tel droit irait cependant à l'encontre d'une procédure de participation et de formation de l'opinion.

Se donner les moyens de réussir

Un des enseignements que l'histoire du PNR et de la réserve permet de tirer est que la participation coûte cher en temps, en énergie et en argent. Si la participation est un des buts du parc, il doit se donner les moyens pour y parvenir ; sans accompagnement de la part du parc, sans véritable budget et sans participation autre qu'une consultation en fin de procédure, les chambres rassemblant les acteurs associatifs et socioprofessionnels sont condamnées à disparaître. Dans ce contexte, la question est aussi de savoir si la participation plus large et formalisée de ces acteurs est vraiment souhaitée ? Si le parc est considéré comme un outil de développement pour s'affirmer par rapport à sa couronne urbaine, ou s'il est une réaction de certaines communes par rapport à la réserve, alors il y a fort à parier que la participation de tous les acteurs dans un véritable « projet de territoire » n'est pas la priorité du Syndicat mixte. Pour réussir le défi de la participation, le parc doit être pris au sérieux par les élus. Les incohérences soulignées dans le cadre du sous-cas des Gorges du Guiers mort ou le silence qui a entouré la préparation du projet de carrière à la Combe noire montrent que cela n'est pas toujours le cas.

Plaidoyer pour une véritable gouvernance du paysage

La « nouvelle gouvernance » n'est pas une situation souhaitée par les acteurs associatifs ou socioprofessionnels ; au contraire, leurs vœux seraient d'être reconnus officiellement pour se retrouver formellement intégrés aux processus de décision. En soi, une situation de « nouvelle gouvernance » est un plus par rapport à un gouvernement qui ne les consulterait d'aucune manière (ce qui n'est guère imaginable, car tout projet d'une certaine ampleur est finalement mis à l'enquête publique), mais elle est moins enviable qu'une situation où les liens avec les organisations seraient institutionnalisés et ces dernières automatiquement consultées.

La « nouvelle gouvernance » naît en définitive d'une *mauvaise définition des ayant droits aux B&S du paysage*. La lutte pour l'institutionnalisation des relations entre une association et le parc correspond à une tentative de faire reconnaître officiellement les droits sur les B&S du paysage qu'elle s'est appropriée. Lorsque les acteurs associatifs obtiennent une reconnaissance au sein d'un organisme officiel, les droits d'usage sont en quelque sorte formalisés et la situation de « nouvelle gouvernance » disparaît au profit d'un « gouvernement ». La grille d'analyse sous-jacente à cette observation est que les acteurs sont en lutte pour l'appropriation de la ressource. Dans ce cadre-là, le parc devrait jouer le rôle de régulateur. En organisant les débats entre acteurs appropriateurs et en décidant des règles du jeu, sa tâche serait de s'assurer que la ressource n'est pas surexploitée.

La réalité est toutefois assez différente. Plusieurs sous-cas révèlent que, dans les débats, l'équipe permanente du parc est souvent bien seule à défendre les intérêts du paysage face aux volontés de développement touristique par exemple. Avec l'abandon du Conseil de massif, le parc s'est aussi coupé du soutien des associations de protection de la nature. La situation est la même en ce qui concerne le Groupe technique de la réserve qui était censé

épauler le conservateur. Aussi bien les équipes permanentes du parc que de la réserve paraissent souvent bien seules pour résister aux pressions.

Quel instrument choisir entre PNR et réserve ?

Nos hypothèses de travail proposent de distinguer entre une approche *top down* plus autoritaire et une approche *bottom up* plus participative. Nous avons vu plus haut que cette distinction ne se justifie pas complètement dans la pratique. D'autre part, il est faux d'opposer réserve à PNR, car les missions des deux structures ne sont pas les mêmes. La mise en place d'une réserve sur un territoire habité n'est pas pensable. Toutefois, un élément mérite qu'on s'y arrête : les réserves sont gérées par le préfet qui dépend directement de l'État. Le préfet n'est pas un local ; l'appropriation du territoire se fait donc par un acteur extérieur. Inversement, le parc rassemble surtout des locaux. Le parc permet de rassembler les acteurs du territoire, de faire connaissance de l'habitant du village d'à côté. La proximité des dirigeants du parc peut être un avantage (contacts personnels, meilleure connaissance du territoire...), mais rend difficile les décisions impartiales. L'appropriation du territoire de la réserve par le préfet a été ressentie par beaucoup comme une véritable expropriation, car un droit de regard est donné à un acteur extérieur.

L'organisation en PNR, à condition que les acteurs qui se sont appropriés le paysage soient représentés d'une façon ou d'une autre, est idéale, car elle permet de créer une plateforme de discussion. Toutefois la difficulté à mettre en place une telle structure provient largement de la difficulté du Syndicat mixte à ouvrir ses canaux de décisions aux autres acteurs du territoire. Se pose donc la question de savoir si l'intervention d'un acteur extérieur au territoire, dans une sorte de rencontre entre processus *top down* et *bottom up*, ne parviendrait pas à débloquer la situation. Ce point de vue est confirmé par le fait qu'à l'occasion de la révision de la charte prévue pour 2005, période pendant laquelle le parc doit se remettre en question, il prétend justement vouloir relancer l'expérience participative. Un contrôle plus suivi par l'État permettrait peut-être d'éviter au Syndicat mixte de s'arroger un pouvoir trop grand par rapport à celui détenu par autres acteurs du territoire dont la participation est indispensable si les buts de préservation du paysage veulent être atteints.

Bibliographie

- ACEIF (1999). Audit structurel et organisationnel du Parc naturel régional de Chartreuse. Dôle, Agence Conseils Études Information Formation.
- Ambroise R. & Hubert D. (2002). *L'agriculture et la forêt dans le paysage*. Paris, Ministère de l'Agriculture.
- Bagnasco A. & Le Galès P. (1997). Les villes européennes comme société et comme acteur. In: *Villes en Europe*. Bagnasco A. & Le Galès P. (Eds). Paris, La Découverte.
- Bätzing W. (1996). *Landwirtschaft im Alpenraum : unverzichtbar, aber zukunftslos? : eine alpenweite Bilanz der aktuellen Probleme und der möglichen Lösungen*. Berlin, Blackwell Wissenschafts-Verlag.
- Bisang K., Nahrath S. & Thorens A. (2001). Screening historique des régimes institutionnels de la ressource paysage (1870-2000). *Working paper de l'idheap*. Chavannes-près-Renens, IDHEAP, UER Politiques publiques et environnement.
- Blanc C.-A., Chenal J., Gerber J.-D. & Voisard A. (2003). *Parcs naturels régionaux et agglomérations urbaines : les deux faces d'une même pièce ?* Travail de semestre réalisé dans le cadre du DEA : Développement urbain durable. Lausanne, Université de Lausanne.
- Boissier J.M. (1995). *La végétation de Chartreuse, Aperçu d'ensemble*, Association "À la Découverte du Patrimoine de Chartreuse".
- Bromley D.W. (1991). *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*. Oxford, Cambridge, Blackwell.
- Conseil fédéral (2001). Rapport du Conseil fédéral sur la politique des agglomérations. Berne.
- Corinne L. & Knoepfel P. (1998). Environmental Protection, Subsidiarity Principle and Spatial Related Policies. Rapport final à l'intention de la DG XII de l'Union Européenne (Cahier no ENV4-CT96-0238). Créteil, Observatoire de l'économie et des institutions locales IUP (OEIL).
- Devedjian P. (2004). Intercommunalité: vers une couverture complète du territoire. Paris, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Direction générale des collectivités locales: 17 pages.
- Direction générale des collectivités locales (2004). Les Collectivités locales en chiffres 2004. Paris, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales: 123 pages.
- Elster J. (1998). Introduction. In: *Deliberative Democracy*. Elster J. (Ed.). Cambridge, Cambridge University Press. pp. 1-18.
- Fédération de Parcs naturels régionaux de France (2001a). *Les parcs naturels régionaux : argumentaire*. Paris, Fédération de Parcs naturels régionaux de France.
- Fédération de Parcs naturels régionaux de France (2001b). *Parc, Pays et agglomérations, les questions que vous vous posez*. Paris, Fédération de Parcs naturels régionaux de France.
- Foret S. & Delamette M. (2002). *Réserve Naturelle des Hauts de Chartreuse. Guide de présentation*. St-Pierre-de-Chartreuse, Parc naturel régional de Chartreuse.
- Gaudin J.-P. (1998). "Modern governance, yesterday and today: some clarifications to be gained from French government policies." *International Social Science Journal* 50(155): 47-56.

- Gerber J.-D., Kummler I., Mariéthoz M. & Oppizzi D. (2002). *Les Parcs naturels régionaux dans la tourmente de l'évaluation : l'exemple des PNRs de Camargue, du Haut-jura et de Chartreuse*. Travail de semestre réalisé dans le cadre du cours Analyse et pilotage des politiques publiques. Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- Graham J., Amos B. & Plumptre T. (2003). *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. Ottawa, Ontario, Institute On Governance (IOG).
- Guides Gallimard (1998). *Isère*. Paris, Editions Nouveaux-Loisirs.
- Hergenhan J. (1999). La société civile allemande : de la protestation à la participation. In: *Vers une société civile européenne?* Boual J.-C. (Ed.). La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- Holec N. & Brunet-Jolivald G. (1999). *Gouvernance*. Centre de documentation de l'urbanisme (CDU), <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/gouvernance/gouvernance.htm>.
- Kissling-Näf I. (2000). *Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung innovative Steuerungsansätze am Beispiel der Ressourcen Luft und Boden*. Chur, Zürich, Rüegger.
- Knoepfel P. (2000). Von der Umweltpolitik zur Politik der institutionellen Ressourcenregime. In: *Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung innovative Steuerungsansätze am Beispiel der Ressourcen Luft und Boden*. Kissling-Näf I. (Ed.). Chur, Zürich, Rüegger. p. 252.
- Knoepfel P. & Rodewald R. Chance für neue Raumverantwortung, Landschaft auf dem Weg zu einem 'common good'. *Neue Zürcher Zeitung*. 15.7.2003.
- Lajarge R. & Leborgne M. (2000). *Parcs et/ou Pays : sur les ressorts des choix communaux*. Colloque de l'Association des Ruralistes Français, Territoires prescrits, territoires vécus: interterritorialité au coeur des recompositions des espaces ruraux, Toulouse.
- Le Galès P. (1995). "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine." *Revue française de science politique* 45(1): 57-95.
- Leimbacher J. (2001). Contributions économiques et juridiques l'analyse des régimes institutionnels. Polycopiés du cours de Mastère de l'IDHEAP. Chavannes-près-Renens.
- Leimbacher J. & Perler T. (2000). Juristisches Screening der Ressourcenregime in der Schweiz (1900-2000). *Working paper de l'idheap*. Chavannes-près-Renens, IDHEAP, UER Politiques publiques et environnement.
- Leresche J.-P. (2001a). Gouvernance et coordination des politiques publiques. In: *Gouvernance locale, coopération et légitimité : le cas suisse dans une perspective comparée*. Leresche J.-P. (Ed.). Paris, Pédone.
- Leresche J.-P. (2001b). Gouvernance locale : une perspective comparée. In: *Gouvernance locale, coopération et légitimité : le cas suisse dans une perspective comparée*. Leresche J.-P. (Ed.). Paris, Pédone.
- Marcou G., Rangeon F. & Thiebault J.-L. (1997). Les relations contractuelles entre collectivités publiques. In: *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*. Godard F. (Ed.), Descartes & Cie.
- Merrien F.-X. (1998). "Governance and modern welfare states." *International Social Science Journal* 50(155): 57-67.
- Merton R.K. & Nisbet R.A. (1976). *Contemporary Social Problems*. New York ; Chicago, Harcourt Brace Jovanovich.
- Mountain Wilderness (2002). En finir avec les installations obsolètes. Grenoble, Etude réalisée par l'association Mountain Wilderness pour le Ministère de l'Ecologie et du développement durable.

- Nahrath S. (2003). *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*. Lausanne, Université de lausanne.
- OFEFP (2002a). Parcs paysage: synergie entre nature et économie régionale. Communiqué de presse. Berne, OFEFP.
- OFEFP (2002b). Rapport explicatif concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Berne, OFEFP.
- OFEFP (2002c). Trois types de parcs d'importance nationale. Communiqué de presse. Berne, OFEFP.
- OFEFP, OFC, SHGN, OFAT & DDPS (1998). Conception Paysage suisse. Berne, OFEFP, OFC, SHGN, OFAT, DDPS.
- Oppizzi D. (2003). *Parcs, gouvernance et durabilité, Analyse fine de trois parcs naturels et paysagers européens*. Mémoire de maîtrise. Chavannes-près-Renens, Idheap.
- Ost F. (1995). *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*. Paris, La Découverte.
- Ostrom E. (1990). *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Papadopoulos I. (2002). Démocratie, gouvernance et "management de l'interdépendance": des rapports complexes. In: *À la recherche de la démocratie - Mélanges offerts à Guy Hermet*. Santiso J. (Ed.). Paris, Karthala. pp. 133-157.
- Parc Naturel Régional de Chartreuse. Projet de microcentrale dans les gorges du Guiers mort. Pt'hibou de chemin, Le journal du parc naturel régional de Chartreuse. Juillet 2001.
- Perrier-Cornet P. (2002). La dimension publique de l'espace rural. In: *À qui appartient l'espace rural?* Perrier-Cornet P. (Ed.), Éditions de l'Aube, datar. pp. 9-21.
- Rodewald R. (1999). *Sehnsucht Landschaft : Landschaftsgestaltung unter ästhetischem Gesichtspunkt*. Zürich, Chronos.
- Rodewald R., Knoepfel P., Gerber J.-D., Kumpli Gonzalez I. & Mauch C. (2003). Die Anwendung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung für die Ressource Landschaft. *Working paper de l'idheap*. Chavannes-près-Renens, IDHEAP, UER Politiques publiques et environnement.
- Rodewald R. & Neff C. (2001). Bundessubventionen - landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend ? Praxisanalyse und Handlungsprogramm. Bern, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz.
- Smouts M.-C. (1998). "The proper use of governance in international relations." *International Social Science Journal* 50(155): 81-89.
- Suire M. & Laruelle N. (1997). *Coopération intercommunale*. Centre de documentation de l'urbanisme, <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/intercommunale/intercom.htm>.
- Talour B. & Talour P. (1994). *Le relief calcaire de Chartreuse, Aperçu d'ensemble*, Association "À la découverte du patrimoine de Chartreuse".
- Terribilini S. (2001). *Fédéralisme, territoires et inégalités sociales*. Paris, L'Harmattan.

Annexe 1 – Personnes interrogées

Cécile Audras, responsable des labels agricoles au PNR de Chartreuse, 29.3.04

Pierre Baffert, premier président du parc, 16.3.04

Pierre Feugier, président de l'association Avenir de l'agriculture en Chartreuse, 7.4.04

Marc Forestier, ex-directeur du PNR de Chartreuse, 29.1.04

Suzanne Forêt, conservatrice de la réserve des Hauts de Chartreuse, 16.3.04

Philippe Lheureux, directeur du PNR Chartreuse, 22.1.04

Roger Marciau, AVENIR, 11.3.04

Pierre Meyer, maire de St-Jean-de-Couz, président de l'Association contre le projet de carrière à Combe noire en Chartreuse, 10.3.04

Marie-Thérèse Prunier-Vandenheede, présidente du Conseil de massif, 24.3.04

Jacques Pulou, membre de la Commission eau de la FRAPNA Isère, 16.3.04

Serge Revel, maire de Pressins, conseiller général de l'Isère (membre de la Commission du développement durable, des énergies nouvelles, de l'environnement et du tourisme), 24.3.04

Bruno Talour, président de l'Association des Hauts de Chartreuse, secrétaire de l'Association des amis du PNR de Chartreuse, 21.1.04

Annexe 2 – Biens et services du paysage

Source : Rodewald et al. (2003)

Biens et services	
1. Qualités écologiques du paysage	
1a	Fournisseur des composantes (a)biotiques de l'espace
1b	Fournisseur de surfaces naturelles en réseau (corridor)
1c	Réservoir de diversité génétique (biodiversité)
1d	Régulateur du cycle de l'eau
1e	Régulateur des processus dynamiques (phénomènes naturels)
1f	Régulateur de la dynamique des populations
1g	Espace des sciences et d'histoire naturelles
2. Qualités socioculturelles du paysage	
2a	Espace d'utilisation agricole
2b	Espace d'utilisation forestière
2c	Espace de construction
2d	Support d'infrastructure de réseau (transports, lignes électriques)
2e	Espace d'histoire culturelle et du patrimoine bâti
2f	Espace de diversité culturelle
2g	Lieu de bien-être et de satisfaction
3. Qualités esthétiques du paysage	
3a	Espace de détente et de loisir (tourisme, temps libre, expérimentation de la nature)
3b	Espace de libre accessibilité
3c	Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques
3d	Support de la perception esthétique
3e	Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)
3f	Support d'identité et de structures d'identification

Annexe 3 – Rappel des grands principes de l'administration locale en France

Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL)⁴⁵

L'organisation administrative locale

L'organisation administrative locale de la France se caractérise par une superposition des niveaux administratifs et un nombre très élevé de collectivités locales. Depuis la décentralisation, il existe trois niveaux de collectivités locales de plein exercice : la commune, le département et la région. A ces trois niveaux s'ajoutent les structures de coopération intercommunale.

La commune

Plus petite subdivision administrative mais aussi la plus ancienne, puisqu'elle a succédé aux villes et paroisses du Moyen Âge, elle a été instituée en 1789 avant de connaître un début d'autonomie avec la loi du 5 avril 1884, véritable charte communale.

La commune est gérée par un conseil municipal élu au suffrage universel direct tous les 6 ans. Une fois élus, les conseillers municipaux élisent le *maire* parmi eux. Il est l'exécutif de la commune qu'il représente et dont il gère le budget. Il est l'employeur du personnel communal et exerce les compétences de proximité : écoles, urbanisme, action sociale, voirie, transport scolaire, ramassage des ordures ménagères, assainissement... Il est également agent de l'État pour les fonctions d'état civil, d'ordre public, d'organisation des élections et de délivrance de titres réglementaires. En 2004, on compte 36 763 communes (dont 183 dans les départements et territoires d'outre-mer).

Le département

Création de la Révolution, le département devient collectivité locale autonome, avec un organe délibérant et un exécutif élus, par la loi du 10 août 1871.

Il est géré par un conseil général élu pour 6 ans au suffrage universel, qui élit à son tour un président, exécutif du département qui prépare et exécute les délibérations du conseil général, gère le budget et dirige le personnel. Le département a de larges compétences : action sociale, construction et entretien des collèges, remembrement rural, organisation des transports scolaires... On compte 100 départements (dont 4 d'outre-mer).

La région

Structure la plus récente de l'administration locale française, la région est devenue collectivité territoriale à la suite des lois de décentralisation, le 16 mars 1986, date de la première élection des conseillers régionaux élus pour 6 ans au suffrage universel.

⁴⁵ Liens : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/Orga_territoriale/Organisation%20territoriale/Orga_adm_local_or_ga_territ.html

Les conseillers régionaux élisent le président du conseil régional qui gère le budget, dirige le personnel et conduit la politique de la région axée sur l'action économique, l'aménagement du territoire et la formation professionnelle. Il y a en France 26 régions dont 4 d'outre-mer.

Le rôle du préfet

Le préfet, seul titulaire de l'autorité de l'État sur le territoire qu'il administre, représente le Premier ministre et chacun des ministres. Il est localement le chef de l'ensemble des *services déconcentrés* de l'État. Il est responsable de l'ordre public, de l'organisation des diverses élections, des secours en cas de catastrophe.

En plus de son rôle de garant du respect des lois, il a auprès des collectivités locales un rôle de conseil et de soutien. Il joue également un rôle important dans les relations contractuelles, accords et conventions qu'il établit au nom de l'État avec les collectivités locales. *Enfin, dans le domaine de l'aménagement du territoire, il a un rôle central de négociateur des contrats de plans passés entre l'État et les régions.*

Le préfet n'exerce plus ni tutelle, ni contrôle d'opportunité, ni contrôle a priori, sur les actes des collectivités locales. Le *contrôle de légalité* est désormais fondé sur trois principes :

1. les actes des collectivités locales sont immédiatement exécutoires dès qu'ils ont été publiés ou notifiés ou, pour certains d'entre eux, transmis au représentant de l'État ;
2. le contrôle s'exerce a posteriori et ne porte que sur la légalité des actes, et non pas sur l'opportunité ;
3. le contrôle fait intervenir le représentant de l'État qui défère les actes qu'il estime illégaux au juge administratif, seul en mesure d'en prononcer l'annulation s'il y a lieu.

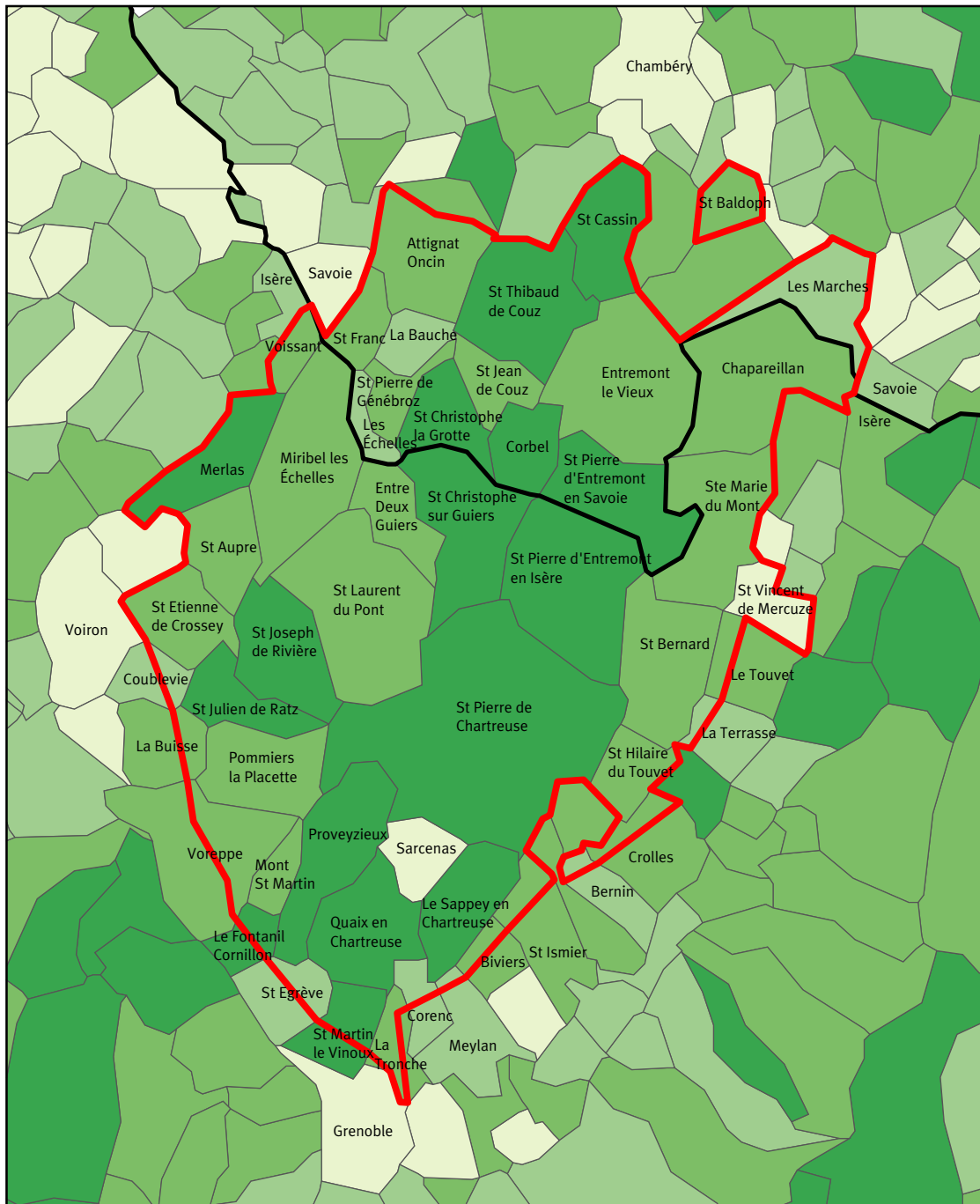
Les actes qui traitent de gestion courante n'ont pas à être transmis au préfet. Mais toute une série d'actes sont soumis par la loi à l'obligation de transmission au préfet ou au sous-préfet : délibérations, arrêtés et décisions du maire, conventions. Ceux non soumis à cette obligation – actes de gestion courante, d'administration interne – peuvent toutefois faire l'objet d'un contrôle quand le représentant de l'État en a connaissance, soit directement, soit par une personne lésée, soit par un tiers.

Les principes de l'autonomie locale

Rappelons enfin que les lois dites de décentralisation mises en chantier à partir de 1982 mettent en application les principes suivants :

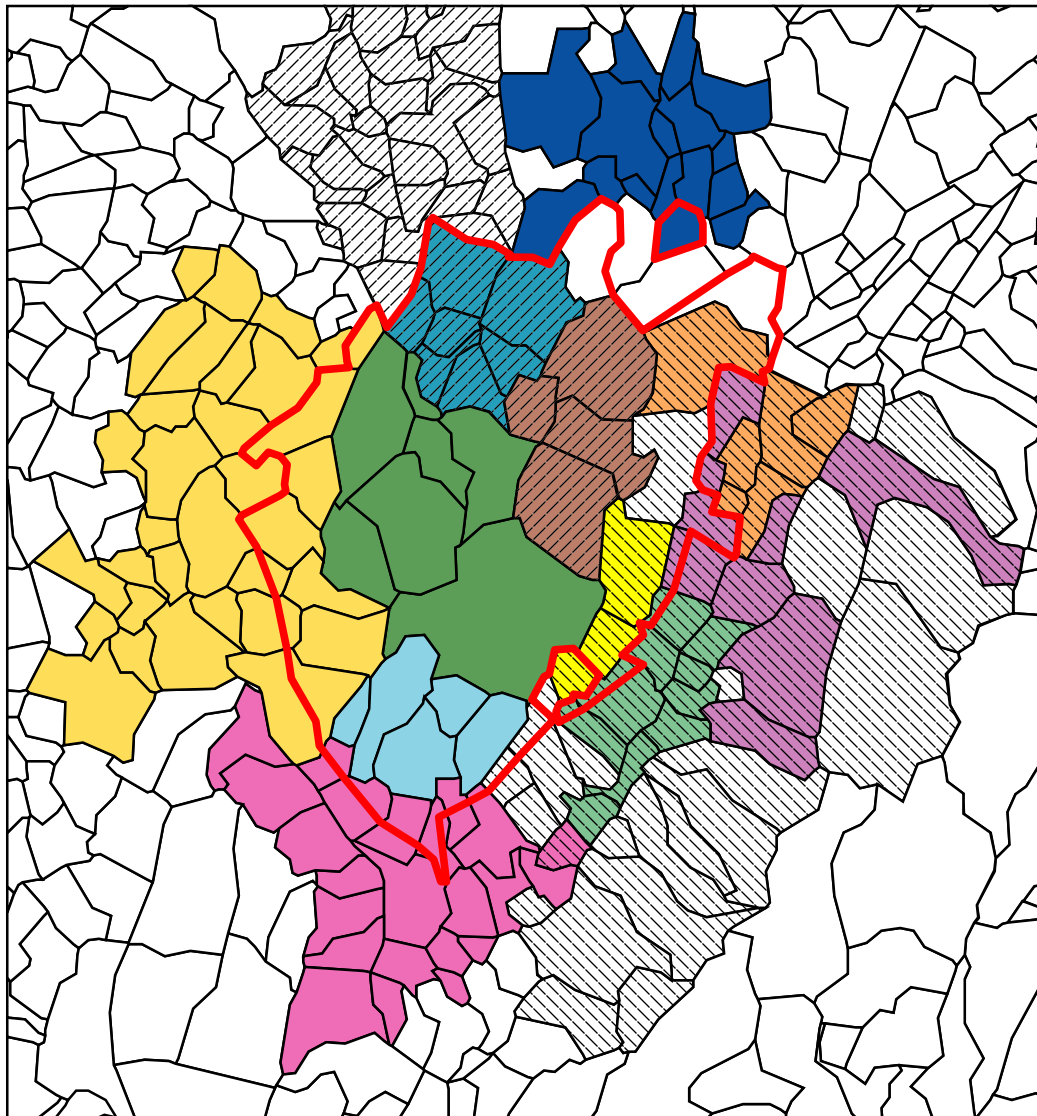
- la suppression de la tutelle de l'État remplacée par un contrôle de la légalité des actes des collectivités locales par le Préfet, et le transfert du pouvoir aux maires, aux présidents des conseils généraux et régionaux ;
- le transfert de certaines compétences d'État aux collectivités locales. Ont été en même temps transférés des moyens financiers et humains pour assurer ces compétences nouvelles ;
- les régions, jusque là établissements publics, ont été érigées en collectivités locales de plein exercice, au même titre que les départements et les communes ;
- l'autonomie juridique et financière des collectivités locales et l'absence totale de hiérarchie et de tutelle entre elles ;
- la création d'un statut regroupant l'ensemble des personnels des collectivités locales qui forme désormais la fonction publique territoriale.

Annexe 4 – Les communes du PNR de Chartreuse et leur couverture forestière



Part de la superficie boisée : Moins de 10% De 10 à 25 % De 25 à 50% Plus de 50%

Annexe 5 – Carte des EPCI et pays se superposant au PNR de Chartreuse



Projet de pays :

- ▧ Avant pays savoyard
- ▨ Grésivaudan

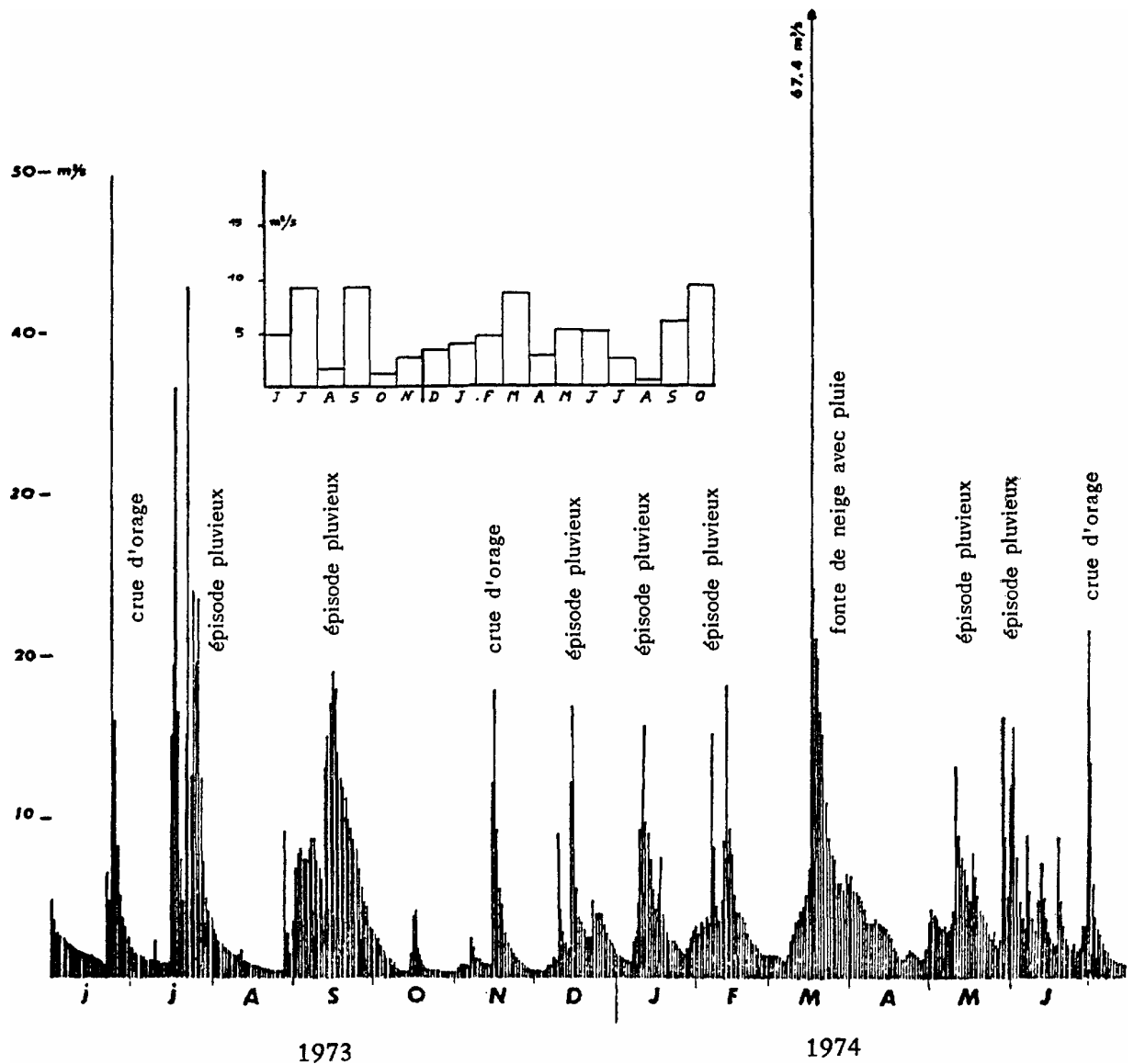
Agglomérations :

- Chambéry Métropole
- Grenoble Alpes Métropole
- Communauté d'agglomération du Pays Voironnais

Communautés de communes :

- CdC Vallée Entremonts
- CdC Chartreuse Guiers
- CdC Balcon Sud de Chartreuse
- CdC Plateau Petites Roches
- CdC Haut Grésivaudan
- CdC Moyen Grésivaudan
- CIAGE
- SIVOM Pays Écheltes

Annexe 7 – Débits du Guiers Vif entre 1973–74



Chaque trait représente le débit moyen sur une journée. On note :

- La très grande variabilité des débits (de 500 l/s en étiage à 68 000 l/s en crue) ;
- le retour très rapide après crue au débit de base ;
- l'étalement sur plus d'un mois de la crue de fonte de neige (mars – avril).

Source : Talour et Talour (1994)