



HAL
open science

Des organisations locales acteurs de transversalités intersectorielles: les PNR comme archétypes "d'acteur intégrateur mixte".

J.B. Marsat

► **To cite this version:**

J.B. Marsat. Des organisations locales acteurs de transversalités intersectorielles: les PNR comme archétypes "d'acteur intégrateur mixte".. XLVI^e colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF), Jul 2009, Clermont-Ferrand, France. 14 p. hal-00634973

HAL Id: hal-00634973

<https://hal.science/hal-00634973>

Submitted on 24 Oct 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie :
quels équilibres pour les espaces régionaux ?

**DES ORGANISATIONS LOCALES
ACTEURS DE TRANSVERSALITES INTERSECTORIELLES :
LES PNR COMME ARCHETYPES "D'ACTEUR INTEGRATEUR MIXTE (AIM)".**

MARSAT Jean-Bernard
METAFORT - Cemagref
Clermont-Ferrand
jean-bernard.marsat@cemagref.fr

Résumé :

A l'échelle d'un territoire, poursuivre des objectifs de protection de l'environnement et de développement économique et social soulève des questions de synergies et d'antagonismes, dans un système multi-acteurs. La communication définit et analyse un type d'acteur dont la mission est d'inciter au développement durable, et de le "démontrer" par des activités mixtes. Le Parc Naturel Régional (PNR) est pris comme illustration de ce type d'acteur appelé "acteur intégrateur mixte" (AIM). Ses caractéristiques sont conceptualisées et analysées sur la base de plusieurs études de cas, tant dans une vision centrée sur l'acteur, avec les outils du management stratégique des organisations, que dans une vision territoriale. Sur ce plan un modèle de relation en réseau, dans lequel l'AIM est un pont structurel, est proposé. Certains mettent en question ce type d'acteur, des éléments sont apportés pour l'évaluer. Enfin une réflexion est amorcée sur la place de l'AIM, acteur à la fois institutionnel et local, autonome et stratège, comme outil de politique publique.

Mots clés : *développement durable; gouvernance; acteur intégrateur; réseaux; gestion des organisations; stratégie; management territorial; environnement; tourisme*

DES ORGANISATIONS LOCALES ACTEURS DE TRANSVERSALITES INTERSECTORIELLES : LES PNR COMME ARCHETYPES "D'ACTEUR INTEGRATEUR MIXTE"

Introduction

Le modèle du développement durable propose d'articuler plusieurs objectifs dont certains semblent antinomiques. Il met en jeu ainsi diverses figures de résolution des antagonismes, allant du compromis à la recherche d'innovation pour modifier ou résoudre le problème initial. Une voie est de privilégier le développement dans des domaines favorables, comme celui d'une valorisation des ressources naturelles qui respecterait celles-ci tout en attirant l'attention sur leur intérêt à plusieurs fins.

De plus cette question est à considérer à l'échelle de systèmes multi-acteurs. Quel doit être le rôle de chacun ? Les Parcs naturels régionaux relèvent d'un type d'acteur original que cette communication analysera tant dans son rôle institutionnalisé sur les territoires, que dans sa problématique propre de management d'une organisation. C'est la présence, attachées à une même organisation, et sur pied d'égalité, des deux missions de « protection de l'environnement » et de « développement économique et social » qui fait des PNR un outil particulier de diffusion ou tout au moins d'expérimentation de la philosophie du développement durable.

La communication repose sur des recherches menées sur plusieurs années auprès de PNR, principalement celui du Livradois Forez : il a été le terrain pour la partie empirique d'un programme européen consacré à l'intégration territoriale du tourisme¹, prolongée par une recherche-intervention lors de la définition de sa stratégie touristique et d'une observation participante lors du renouvellement de sa Charte de Parc (en cours) . Le PNR des Volcans d'Auvergne a également fait l'objet d'observation participante pour son projet touristique (adhésion à la Charte européenne du tourisme durable, 2008) et la révision de sa Charte de Parc (en cours). La mise en œuvre de la Charte européenne a fait également l'objet d'observations dans le PNR du Pilat et dans le Parc National des Cévennes. Enfin nous participons au groupe de travail de la Fédération des PNR, chargé d'une réflexion stratégique sur l'activité des PNR dans le domaine du tourisme.

Nous proposons d'appeler « acteur mixte » un acteur doté de *missions* dans plusieurs domaines. C'est le cas d'un PNR, mais aussi de toute organisation poursuivant plusieurs finalités avec recherche de cohérence et de synergie maximales entre ces activités. Nous introduirons de plus la notion d'acteur intégrateur, aboutissant à proposer le modèle de l'"acteur intégrateur mixte" dont le PNR est un archétype.

Nous examinerons comment intégrer deux activités qui peuvent être à la fois synergiques et antagonistes², dans une approche de management stratégique des organisations. Nous utiliserons notamment la grille de lecture de (Marchesnay, 1993) qui permet d'examiner les questions de finalités, d'organisation, de métier, de choix d'activité, et d'autres questions relationnelles tels que la légitimité, le positionnement, et les interactions avec l'environnement de l'organisation.

Sur ce plan de l'analyse des PNR dans leur environnement, l'acteur intégrateur mixte est au croisement de plusieurs sous-systèmes sectoriels, plus ou moins structurés en réseaux distincts, entre lesquels il constitue un pont structurel (Burt, 1992): il est l'interlocuteur et peut mettre en relation des réseaux sectoriels de la gestion de l'environnement, de l'agriculture, du tourisme... Ces analyses fines sont utiles par exemple dans des problématiques de relation entre secteur de l'environnement et secteur productif, mais aussi entre secteurs productifs différents participant à un "panier de biens" (Pecqueur, 2001).

¹ Programme SPRITE (2001-2004)

² Ou "ago-antagonistes" (Bernard-Weil, 1988)

Le positionnement institutionnel du PNR, qui explicite par mission ce profil d'acteur intégrateur mixte, lui confère une légitimité essentielle (par rapport aux organisations associatives par exemple), légitimité confortée par des mécanismes participatifs notamment la Charte de Parc. Mais la mixité entre missions ago-antagonistes peut soulever des questions, dont celle de la pertinence et de la clarté des arbitrages ou compromis éventuels, et nous abordons les dispositifs qui permettent d'y répondre.

Plus généralement c'est l'équilibre entre missions de protection des patrimoines et missions de développement qui est mis en question par certains acteurs et certaines expertises, au vu des questions déjà évoquées et aussi au vu de l'évolution du système d'acteurs territoriaux, notamment l'émergence des Pays. La présente communication verse un éclairage au débat. Enfin les PNR sont un élément du dispositif d'action publique, on se demandera comment ce dispositif utilise ou pourrait utiliser davantage les caractéristiques mises en évidence.

La finalité d'un PNR est « de protéger et d'organiser » le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes, « lorsqu'il présente un intérêt particulier ».

Les missions des PNR sont plurielles : telles que définies par l'article 2 de la Loi du 8 Janvier 1993 dite « Loi Paysage », elles sont au nombre de quatre (L 333-1) : « Les parcs naturels régionaux concourent 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. ».

Les objectifs correspondants sont précisés par le décret d'application (R 244-1) : a) protéger le patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ; b) contribuer à l'aménagement du territoire ; c) contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ; d) assurer l'accueil, l'éducation et la formation du public ; e) réaliser des actions expérimentales et exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et contribuer à des programmes de recherche.

Ces missions sont-elles hiérarchisées ? Ou bien faut-il les hiérarchiser car elles seraient concurrentes entre elles d'une façon ou d'une autre ? Après 30 ans d'exercice, on a pu constater que les pratiques étaient diverses entre PNR. La question est importante car elle se double du problème encore récent de coordination entre PNR et Pays. Certains acteurs locaux peuvent réserver le développement aux Pays et la protection aux Parcs.

1. L'acteur intégrateur mixte (AIM)

Nous proposons d'appeler « acteur mixte » un acteur doté de missions dans plusieurs domaines. C'est le cas d'un PNR, mais aussi de toute organisation poursuivant plusieurs finalités. Il faut distinguer une simple diversification, comme dans le cas de l'entreprise, qui est libre de se diversifier ou non, de la recherche de cohérence et de synergie maximales entre les activités : alors il ne s'agit pas de juxtaposer deux activités quelconques en les coordonnant pour répondre à des objectifs de gestion courante (intégration au sens large), en quelque sorte c'est *le produit qui doit être mixte*. Nous parlerons de « *synergie forte* ».

Pour le PNR, une des finalités elle-même est de démontrer la faisabilité du développement durable. Les activités doivent tenir compte l'une de l'autre, se conforter au maximum, malgré leurs caractères réputés antagonistes.

Par ailleurs, on définit l'*acteur "intégrateur"* comme celui qui tend à faire intégrer par d'autres acteurs des objectifs particuliers au sein de leurs objectifs habituels propres ; pour l'analyse stratégique de la gestion de l'environnement (ASGE) de Laurent Mermet (1992), ce seront les objectifs de bonne gestion de l'environnement .

L' « acteur intégrateur mixte » sera ainsi défini comme :

« Acteur ayant l'objectif de faire intégrer par d'autres acteurs, des objectifs particuliers, par le moyen d'une activité propre multiple et fortement synergique dans l'ensemble des champs concernés »

Le tableau suivant expose différents types de configurations, mono- ou multi-acteurs, depuis la situation la plus banale (1), où les acteurs et les activités sont différents, jusqu'aux deux formes de synergies : (2) entre activités d'acteurs différents ou (4) au sein d'une organisation. La configuration (5) est celle de l'acteur à la fois intégrateur (vise la synergie chez les autres) et mixte (lui-même diversifié avec synergie interne) :

	Organisations différentes	Organisation unique
Activités différentes	(1) Système multi-acteurs	(3) Organisation diversifiée coordination interne
Activités différentes et synergiques, voire ago-antagonistes	(2) Système multi-acteurs Un acteur intégrateur veille à la synergie (ex. : Diren ou Préfet)	(4) Organisation diversifiée, recherche de synergie interne, forte ou faible
	(5) Acteur <i>intégrateur</i> et <i>mixte</i> (ex. : PNR) Réalise en interne <i>et</i> fait réaliser en externe la synergie <i>forte</i>	

Tableau 1 : différents types d'intégration, mono ou multi-acteurs
(Marsat, 2008)

2. Le PNR comme acteur d'environnement intégrateur mixte

A présent nous spécifions l'analyse en prenant en compte la nature des deux missions concernées dans le cas du PNR : (aide au) développement et (contribution à la) gestion de l'environnement. Pour l'ASGE de L. Mermet, le PNR est un "acteur d'environnement".

Le problème stratégique du PNR se décline différemment selon les missions élémentaires considérées :

Concernant les missions environnementales, certaines missions élémentaires peuvent être assez aisément spécifiées et évaluées (connaissance du patrimoine, protection au sens strict), tandis que la mission générale qui est de contribuer à la préservation ou à l'amélioration des espèces et des milieux est plus *complexe*¹. Enfin dans ce « champ stratégique » l'organisation PNR est leader dans son mode d'intervention (en se rappelant que le relais des collectivités locales, des habitants, et autres acteurs, est déterminant quant aux effets concrets sur l'état de l'environnement).

Concernant l'aide au développement durable dans ses versants économique et social, on est dans une perspective *d'innovation*, car personne n'a encore opérationnalisé le développement durable, et rien n'est aisément évaluable. De plus le PNR n'est pas nécessairement leader dans ce domaine : d'autres organisations institutionnelles économiques interviennent plus ou moins sur le même mode. Le PNR peut développer des stratégies de différenciation et de focalisation, mais dans l'obligation de promouvoir la plus grande synergie avec les autres organisations. Enfin le PNR n'est pas maître d'ouvrage de réalisations physiques, ni gestionnaire dans la durée, il est acteur "*de projet*" et doit transférer tôt ou tard ce qu'il élabore.

3. Qu'est-ce qu'intégrer deux missions avec synergie forte, à l'échelle d'une organisation?

Une réponse est recherchée ici en termes de management stratégique de l'organisation.

¹ l'incertitude est grande d'une part sur les mécanismes internes au système naturel et d'autre part sur les effets respectifs de l'action du Parc, de celles des autres acteurs et politiques, et enfin des tendances « lourdes » du contexte

Nous utilisons la grille de Michel Marchesnay qui distingue quatre « piliers » pour l'analyse stratégique d'une organisation : celui de ses buts, celui de son organisation interne, celui de ses activités et celui de l'environnement (pour éviter la confusion avec l'environnement naturel nous parlerons ici de pilier « contexte ») ; dans une vision systémique il s'agit aussi d'analyser les relations entre ces piliers (Marchesnay, 1993) :

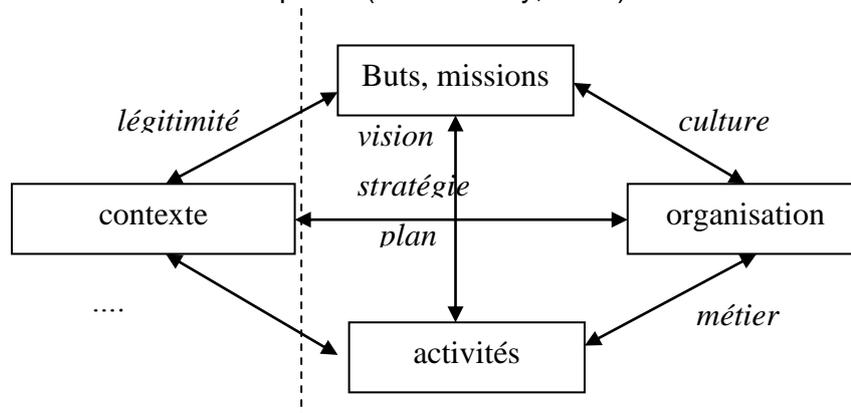


Figure 1 : modèle stratégique de l'organisation (d'après Marchesnay, 1993)

3.1 Réaliser la synergie est une mission en soi (pilier « buts, missions, finalités »)

Le problème du PNR comme démonstrateur du développement durable est donc de réaliser *une synergie renforcée* entre ses activités, qui n'est pas seulement un objectif interne, au seul bénéfice de l'organisation, mais plutôt *un objectif portant sur le « produit » lui-même, au bénéfice de tous, à valeur démonstrative et innovante*. Dans le cas contraire, on aurait pu confier les missions élémentaires à des organisations différentes.

Enfin la question prend tout sa dimension de démonstration et d'innovation, et elle est d'autant plus délicate, que les deux domaines d'activité concernés sont en partie antagonistes ; le credo du développement durable est que l'on peut trouver et développer les synergies entre développement et protection, ce qui évoque la problématique de l'ago-antagonisme (Bernard-Weil, 1988; Martinet, 1990)

3.2 Une légitimité particulière (relation entre « finalités » et « contexte »)

La légitimité institutionnelle *initiale* d'un Parc provient de deux sources : 1- le classement officiel (par décret), 2- la nature de la procédure préparatoire et le type d'engagement pris par les acteurs locaux : pour un PNR la libre adhésion des communes est un gage de légitimité.

Par ailleurs si la légitimité réelle est accrue par un rôle dans le domaine du développement, elle accroît les marges de manœuvre dans le domaine de l'environnement. Le succès *politique* de la formule des PNR s'explique par le couplage des deux missions.

Les références étudiées montrent plusieurs cas de Parcs qui ont failli voir leurs élus se désengager faute d'actions de développement (PNR Armorique, PNR des Boucles de la Seine...). Concernant le PNR Livradois-Forez, sa création fut motivée par l'objectif de développement. Il est probable que d'autres PNR ne voient pas le jour par crainte des contraintes environnementales, mais inversement ce cas du Livradois-Forez, comme d'autres, montre comment une action environnementale aura été introduite sur ce territoire grâce à la mixité de ses missions.

Les Pays également ont comme mission de réaliser un « développement durable » de leur territoire. Cela renforce le caractère de « concurrence/coopération » dans la relation entre Parcs et Pays, et les situations à cet égard sont contrastées sur l'ensemble des cas¹.

¹ A l'extrême la présence d'un PNR sur une partie de son territoire peut donner à un Pays une raison pour ne pas s'investir sur le développement durable. En 2001, le cabinet IDD estimait : « Dans les 6 cas d'étude, il n'est pas

Un autre élément de positionnement est celui de la finalité « innovation-expérimentation ». Face aux Pays qui ont vocation à couvrir le territoire français, les PNR doivent répondre à cette mission d'innovation. Celle-ci peut porter sur des objets « simplement compliqués » (par exemple : mieux valoriser le terroir) ou "plutôt complexes" (résoudre les oppositions développement - protection).

3.3 Intégration, transversalité, synergies (piliers : « organisation », « activités », relations avec le pilier « contexte »)

Les activités sont sélectionnées et conçues pour intégrer les finalités du développement durable, qui impose une transversalité découlant de la poursuite simultanée des trois objectifs (économique, social et environnemental). Le Parc du Livradois-Forez recherche une plus grande spécificité-parc pour son action de développement (touristique): cela conduit à renforcer le contenu patrimonial des actions¹.

Dans le contexte territorial la transversalité est particulièrement recherchée, sur plusieurs piliers : 1- pilier des *activités*, ainsi l'audit mené en Lorraine et Alsace a mis en évidence la transversalité des *opérations* montées par les PNR, 2- pilier *organisation*, à cause d'un mouvement identique chez les collectivités locales : le Parc veut améliorer sa capacité de dialogue avec les Communautés de communes (CC).

En interne le PNR fonctionne de façon «organique » (Mintzberg, 1989) avec une équipe technique forte, pluridisciplinaire. Notre étude du cas Livradois-forez a mis en évidence les synergies entre compétences et l'interpénétration des objectifs de pédagogie, de protection, de mise en valeur et de valorisation marchande tant dans les métiers de chacun, les modes de travail, que dans les opérations menées. Le PN des Cévennes, en se rapprochant du profil d'AIM, doit faire évoluer les compétences et les missions, il recherche une nouvelle culture d'établissement et de nouvelles règles de fonctionnement².

3.4 Les relations entre les activités et le « contexte »

Les relations entre activités et contexte sont un thème qui comprend, pour une entreprise, toutes les questions de marché, mais aussi des interactions avec d'autres parties prenantes que les clients et fournisseurs.

Concernant les PNR, à titre d'illustration, les relations avec les « publics » de l'action de développement, par exemple les prestataires de tourisme, connaissent la tension entre l'option de recentrage et d'autres options : la première conduit à assurer en priorité le travail sur un tourisme « spécifique aux valeurs-Parc», vu comme une sorte de « cœur de métier », alors qu'une alternative stratégique est de s'adresser à une plus grande proportion de prestataires par des actions « basiques » (par exemple participer à l'accueil de tous porteurs de projet). Le PNR LF juxtapose les deux orientations et programme les deux types d'action en parallèle.

3.5 La question des arbitrages, internes et externes

La mixité entraîne des nécessités d'arbitrages de plusieurs types :

1- arbitrages internes en matière de fonctionnement et d'organisation, comme pour toute organisation diversifiée, mais surtout 2- *arbitrages pour que les activités menées dans un domaine ne contrarient pas les finalités poursuivies dans l'autre domaine* (relation finalités-activités): or la difficulté de la mission de démonstration d'un développement durable vient de

apparu que (la protection-gestion-valorisation des ressources environnementales et patrimoniales de leurs territoires) apparaisse comme une priorité pour les Pays, que ce soit en termes de priorité stratégique, en termes de zonages ou en termes d'actions à mener, ce qui peut être source de divergences de vues entre Pays et PNR » (IDD, 2002).

¹ c'est une relation entre une activité et deux finalités.

² il envisage l'évolution des antennes de terrain, il a créé au siège quelques postes de chargés de mission avec une compétence dans les secteurs d'activité économique (agriculture, tourisme), va-t-il les renforcer ?, etc...

l'antagonisme des objectifs. *L'acteur mixte a en propre une capacité d'arbitrage interne*, en plus des arbitrages externes qui s'opèrent selon les jeux des autres parties prenantes. (relation triangulaire entre « finalités », « activités » et « contexte »)

Dans le cas du PNR Livradois-Forez, des situations d'arbitrages internes entre protection et développement ne nous sont pas apparues, alors que l'équipe du Medd évaluant l'efficacité *environnementale* du Parc, a supposé que celui-ci ne pouvait se montrer aussi offensif que souhaitable sur la protection de l'environnement, à cause de son positionnement sur le développement... Selon l'équipe du Parc, celui-ci en externe est amené de façon normale et courante à des compromis du fait de la dissymétrie des rôles et des pouvoirs ; le compromis est le corollaire de son profil d'organisation de mission et de projet.

4. Vision externe globale du PNR-acteur mixte

L'analyse précédente, détaillée par « pilier » de la grille de Michel Marchesnay, ne rend pas compte de l'image globale que les Parties prenantes externes se font de l'acteur : cette représentation s'alimente à la fois d'avis sur la légitimité (missions), sur les produits des activités, sur la performance (activités et organisation), et même d'une vision directe sur les équipes du Parc, leur engagement, leur compétence.

Plusieurs sources indiquent que les PNR ont globalement une bonne image (IDD, 2002; Bobe, 2004; Medd, 2006). En particulier le tourisme est souvent invoqué et plus précisément dans le détail de conventions avec des Pays sécant :

« L'exigence de qualité que confère la "marque Parc" justifie par ailleurs pleinement de s'appuyer sur l'image Parc naturel régional (ex. signalétique touristique sur le territoire commun). Dans un esprit de clarification vis à vis du public, c'est l'entité "Parc" qui prévaudra ». (IDD, 2002)

S. Bobe met en avant ce qu'il appelle le « transfert cognitif » assuré par les PNR entre la qualité de leurs espaces emblématiques et les activités présentes. Et l'image du Parc y est liée :

« Pour mener ce transfert cognitif, l'utilité des actions économiques menées par le Parc est primordiale, même si elles ne présentent pas des impacts majeurs à l'échelle du Parc. Par contre, elles sont essentielles car elles construisent une image entrepreneuriale du Parc qui est très positive auprès des entrepreneurs et qui constitue l'amorce d'un lien entre l'acteur entreprise et le Parc naturel régional ». (Bobe, 2004, p.570)

Nous voyons dans cette conclusion de thèse une convergence avec notre hypothèse initiale selon laquelle l'activité d'un AE mixte, dans le domaine économique, facilite l'acceptation par les acteurs économiques, des actions environnementales de cet AE mixte¹.

Un entretien récent avec un acteur central d'une station touristique produit un discours spontané qui illustre notre hypothèse :

" le parc je dirai qu'aujourd'hui c'est plutôt pour nous un allié, ... qui peut nous aider, et qui peut nous aider aussi à ne pas faire de bêtises... il y a aussi au parc des gens qui sont vraiment des défenseurs ardents des espaces, sauf qu'ils n'ont pas dans leur objectifs que de faire de la réglementation, (ils) veulent participer à l'aménagement, au développement territorial, ils veulent aider à la structuration d'un certain nombre de produits. ..."

5. Le profil d'acteur mixte mis en question à travers les PNR

On l'a vu en introduction, et dans les études de cas : une pression s'exerce en faveur d'un certain « recentrage » des PNR sur la protection du patrimoine, en première priorité, et sur la valorisation de ce même patrimoine, en deuxième priorité. Un scénario possible est donc, à

¹ Par ailleurs, nous estimons qu'il est utile de distinguer ce qui dans l'image du PNR relève de l'organisation et plus précisément de son caractère d'acteur mixte, de ce qui relève du caractère exceptionnel du territoire, même si S. Bobe estime que la population s'identifie au PNR et à ses espaces « fondamentaux » sans distinction.

l'extrême et pour simplifier, que le Parc se recentre vers la protection de l'environnement et laisse le développement à des structures de type Pays. L'utilisation des Pays dans l'argument est assez générale, on la trouve dans le rapport déjà cité, dans l'étude de consultants sur les relations entre parcs et pays (Mestres, 2001; IDD, 2002), et selon nos entretiens, le recentrage est une idée assez courante au sein des services des Régions. *Mais ce n'est pas la seule solution d'articulation entre PNR et Pays, une répartition plus détaillée des missions est possible* (Mestres, 2001).

L'étude des PNR de Lorraine-Alsace, par Edater (2005), a également abordé la question des relations avec les Pays : les partenariats se mettent en place et des obstacles sont signalés (tiraillement des personnels d'EPCI entre un rôle de porte-parole des élus, et un rôle de technicien, tentation de partager les rôles de façon trop tranchée...).¹ Pour IDD « *Le scénario d'évolution des PNR vers les missions des Parcs nationaux ne peut être évacué et doit être en tous les cas débattu* ».

La Fédération des PNR résiste à cette idée ; selon l'ancien Président du PNR LF, « *c'est l'expérimentation du Développement Durable elle-même qui est menacée* ». Ainsi les PNR soutiennent leur solution de l'acteur mixte, même si l'éventail de leurs pratiques est large. La spécialisation (même relative) des PNR sur la mission patrimoniale serait une banalisation du jeu, avec un retour à un jeu de pouvoirs, conflits et négociations assez classique, avec un Parc, acteur d'environnement qui pourrait être plus pugnace, mais peut-être affaibli.

6. Une typologie des activités d'aide au développement

Des acteurs de certains PNR en conviennent, seuls, ils ont peu de prise sur certains pans de l'activité économique dans leurs territoires². Les raisons en sont diverses : présence d'activités ayant peu de liens avec le territoire, dépendant éventuellement de grands groupes extérieurs, besoins de compétences spécialisées relevant d'autres organisations, certes partenaires mais revendiquant leur exclusivité...

On peut alors dessiner plusieurs variantes dans l'exercice de la mission d'aide au développement dévolue aux PNR :

Variante 1 (re-)centrage : *restreint le champ de l'aide au développement, aux activités qui valorisent la préservation* : agriculture de terroir, forêt, tourisme, ...

Les missions au sein même du domaine tourisme peuvent se trouver partagées entre Parc et Pays de façon détaillée : au Parc le suivi des gîtes Panda, au Pays les autres hébergements, etc... (cas des PNR Avesnois, ou Loire-Anjou-Touraine).

Mais plusieurs autres variantes, plus larges, sont possibles :

Variante 2, juxtaposer deux champs d'intervention

(c'est le cas, par exemple, du PNR des Vosges du Nord):

un champ correspondant à la première vision, constitué par des filières sélectionnées pour leur lien avec les patrimoines³ : ici tous les enjeux peuvent être pris en compte

un champ thématique qui vise toute filière économique mais, sans l'appréhender dans la totalité des enjeux de son développement, « seulement » pour l'inciter à intégrer la préoccupation environnementale (qualification environnementale, éco-marketing...)

¹ « *La perception du Pays qu'ont les techniciens et certains acteurs locaux d'un PNR est parfois simplificatrice : « au pays le développement économique, au Parc l'environnement ». La bonne articulation des deux démarches de territoires de projet passera donc nécessairement par le développement d'actions conjointes, de réunions d'échanges ...moments de rencontres que la mise en place de conventions peut favoriser.* »

² On peut citer par exemple la charte du PNR des Vosges du Nord :

« Orientation 4 : Le développement durable des activités économiques

... *Au-delà des actions de développement local, les collectivités locales et le SYCOPARC ne disposent ni des savoir-faire spécifiques ni des réseaux nécessaires à la conduite d'une telle politique. Il est indispensable qu'une nouvelle dynamique soit engagée au travers d'un soutien fort des organismes de développement...* »

³ « *La valorisation globale des " filières patrimoniales " de l'économie du Parc, à travers la re-construction d'un lien entre l'économie (activité), le patrimoine (mémoire) et la création* »

Variante 3, participer de façon générale au développement sur la base de compétences territoriales, et sur un mode en réseau

Selon nous, une troisième vision consiste à passer de la notion de « collection » de ressources « patrimoniales », aptes à légitimer l'intervention du PNR, à la *notion de territoire* : le PNR est alors l'animateur de son territoire et à ce titre mobilise toutes les ressources territorialisées, y compris les effets de proximité, qui passent ainsi du statut d'externalités à celui de ressources puis d'actifs. Le PNR peut améliorer les coordinations (notamment stimuler les créations d'EPCI et de réseaux), et les synergies de toutes natures sur une base territoriale.

C'est la vision du *développement local*, dans laquelle les institutions territoriales comme les institutions économiques ont un rôle à jouer *conjointement*. Les principes clés pour l'intervention en développement territorial sont : la référence aux enjeux du territoire, une approche transversale, des relations de proximité et inscrites dans la durée, une logique partenariale et de mise en réseau des acteurs (FPNRF, 2005).

Ce rôle territorial de développement ouvert aux PNR peut également être joué par un Pays, voire une Communauté de communes importante¹. Mais le Parc conserve les spécificités de ses missions liées au patrimoine, de sa délimitation plus vaste et cohérente avec ce patrimoine, etc...

Variante 4 Stratégie supplémentaire : de plus nous avons étudié la possibilité et les moyens pour qu'un acteur d'environnement, tel qu'un PNR, trouve des alliés dans son action en faveur de l'environnement. Il ne s'agit plus de faire internaliser par des acteurs économiques des objectifs de durabilité "intra-muros" c'est-à-dire dans les limites de leurs activités propres, mais d'obtenir leur appui pour toute action collective ou publique sur l'état de l'environnement dans le territoire (Marsat, 2008). Nous qualifions ces appuis de "pro-actifs".

Le schéma suivant illustre ces variantes, pour montrer leurs inclusions respectives possibles,

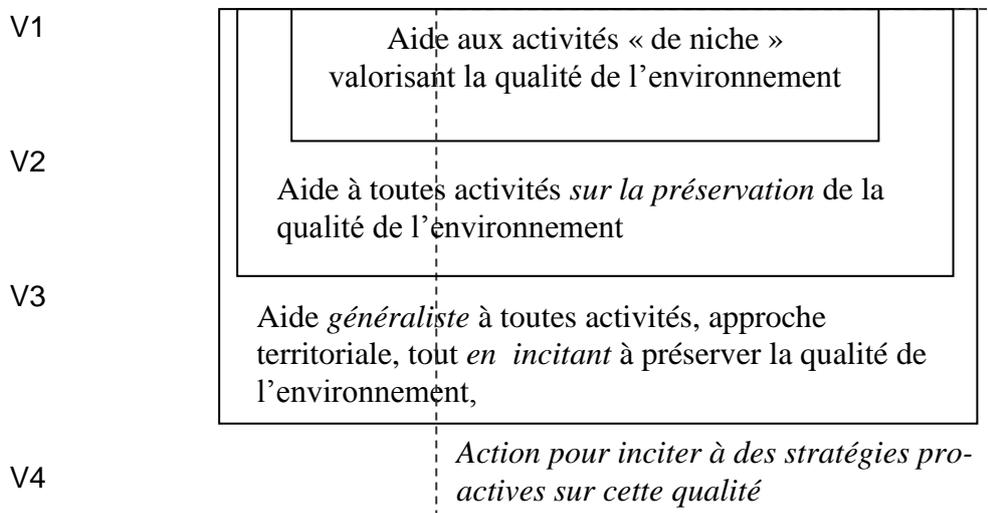


Figure 2 : typologie des activités d'aide au développement pour un PNR (Marsat, 2008)

¹ A noter que les PNR sont en réseau et en retirent un surcroît de ressources et compétences.

7. Pour l'aide au développement économique, les PNR ont un double public : entreprises et collectivités locales

Comme toute organisation territoriale de projet, les PNR ont divers publics : population, mouvements associatifs, entreprises, autres organisations, collectivités locales. En ce qui concerne l'aide au développement économique ils s'adressent particulièrement à deux publics très différents : *les entreprises* et *les collectivités locales*, ce qui implique des contenus, des formes d'intervention et des compétences différents.

Par exemple les Parcs régionaux et nationaux peuvent appliquer la Charte européenne du tourisme durable dans les espaces protégés, mise au point par Europarc. Cette Charte comporte un volet I, qui définit une stratégie de développement touristique durable pour le territoire, et un volet II, spécifique pour les entreprises de tourisme.

En direction des entreprises, l'application de ce volet II entraîne la participation plus ou moins directe d'agents du PNR dans un processus de contact avec chaque entreprise volontaire : diagnostic, élaboration et accompagnement de projets stratégiques d'entreprise. Le PNR du Livradois-Forez avait une longue expérience de mise en réseau. Nous avons étudié cette forme spécifique de réseau constitué par une organisation (le PNR) qui se porte "architecte" et "pivot externe" d'un réseau d'entreprises (Marsat, 2007). De son côté le PNR des Volcans d'Auvergne pratique depuis plusieurs années une politique de marquage de produits ou de services locaux (dispositif des "marques parcs") au contact direct des entreprises concernées.

En ce qui concerne les collectivités locales, le volet I de la Charte n'engage pas nécessairement celles-ci ; nous avons proposé qu'un troisième volet s'adresse spécifiquement à elles. C'est en substance ce qu'a prévu le PNR du Livradois Forez en incorporant dans sa stratégie touristique une action d'accompagnement à l'élaboration de stratégies de tourisme durable pour ses quatre "pôles touristiques" principaux, ce qui peut aboutir à des "contrats de station durable" (PNR-LF, Mahoc et al., 2005). De même le PNR des Volcans d'Auvergne prévoit de pratiquer des assistances à maîtrise d'ouvrage.

En quelque sorte les PNR sont sur deux fronts de positionnement : l'un avec les organisations territoriales (CC, Pays), l'autre avec les organisations économiques (entreprises et organisations économiques, consulaires et autres). Concernant le travail avec les organisations institutionnelles, tant territoriales qu'économiques, il peut y avoir un mélange de coopération et de compétition : sur le versant coopération, le PNR peut être maître d'ouvrage d'un projet par délégation d'une organisation territoriale, il peut animer un réseau de techniciens entre organisations économiques¹, il peut monter une coopération sur le management environnemental (embauche d'un technicien conjointement avec une CCI). Sur le versant compétition, le PNR sera particulièrement reconnu dans le domaine du développement spécialement centré sur le patrimoine (terroir, écotourisme...), il s'agit bien pour lui d'une activité « de niche ».

8. Eléments pour un cadre d'évaluation

Cette question est le prolongement des considérations précédentes. La difficulté de réaliser le développement durable entraîne théoriquement *l'utilité* du rôle de démonstration assigné aux PNR, et l'utilité de leur profil d'acteur mixte, sous réserve de vérifier l'atteinte de ces objectifs. *C'est alors un enjeu de gestion important que de savoir évaluer un « acteur mixte »*. Examinons les particularités de la mixité *dans le cadre d'une évaluation par les moyens*.

Ici nous ne prétendons pas nous référer à tout le cadre conceptuel général de l'évaluation. Nous conserverons la grille d'analyse d'une organisation selon quatre piliers (finalités, organisation, activités, externe), déjà utilisée ci-dessus, pour signaler les particularités liées à la mixité, qu'une évaluation devrait prendre en compte.

¹ C'est l'exemple du réseau "Cap'actif" qui rassemble tous les techniciens concernés par l'accueil d'actifs en Livradois-Forez, réseau impulsé par le PNR

8.1 L'étude de la mixité dans les activités

Elle conduit à *examiner toutes les activités du PNR*. La Fédération des PNR exprime cette mixité de façon synthétique, à travers ses 6 « principes d'action » : « 1- approche transversale, 2- logique patrimoniale, 3- pratique partenariale et participative, 4- engagement solidaire, 5- démarche d'ouverture, 6- prospective, expérimentation et évaluation » (FPNRF, 2007).

Une approche analytique est celle de l'étude Edater sur les Parcs des régions Lorraine et Alsace (EDATER, 2005) : il y est relevé le taux de transversalité à l'échelle des opérations menées par un PNR, c'est à dire le taux d'opérations « multi-thématiques » (ce taux est élevé pour les PNR étudiés).

Mais une action dont la nature est mono-sectorielle ou mono-thématique peut également avoir des effets positifs sur l'autre domaine, de façon tout à fait intentionnelle (*action à double bénéfique*). Dans le cas de l'action touristique du Parc par exemple, cela doit conduire à examiner complètement cette activité : on examinera les efforts pour la réduction des impacts de l'activité T, mais d'autres effets plus indirects de l'action touristique seront peut-être aussi importants pour l'évolution du patrimoine naturel ; l'affirmation et le traitement de l'enjeu touristique pour le territoire ont une influence sur les décisions des collectivités locales (par exemple la métaphore "obtenir le pavillon bleu" a été utilisée pour donner un objectif au SAGE¹ de la vallée de la Dore), et également sur les comportements de la population². C'est une résonance favorisée par l'« ancrage » du tourisme (modèle du tourisme territorialement intégré), c'est l'effet « cognitif » affirmé par S. Bobe.

8.2 L'étude de la mixité dans l'organisation

Concernant la relation entre l'organisation, les objectifs et les activités, il est difficile d'évaluer les moyens humains contribuant à l'un des objectifs donnés : « Il est difficile d'évaluer les moyens humains mobilisés sur la mission « patrimoine naturel » » (Medd) ; de même EDATER n'a pas pu comptabiliser les temps passés par les agents dans les tâches non individualisées en actions programmées. Or ces tâches sont justement souvent imbriquées (cas des avis sur l'environnement donnés en consultation à l'occasion de processus de développement, etc...). Certaines activités sont transversales, il est difficile de les ventiler entre missions, elles sont menées au bénéfice du patrimoine naturel autant que du développement ; on pourrait appliquer des clés de répartition. Enfin, la plupart des activités des chargés de mission « développement », par exemple agriculture ou tourisme, sont orientées par l'objectif de durabilité. Dans l'étude du PNR Livradois-Forez, nous avons recueilli les témoignages de l'équipe du Parc sur toutes les *interactions et influences transversales* entre chargés de mission des deux domaines.

Concernant la mixité au niveau des compétences individuelles, (FPNRF, 2006) dresse un portrait robot d'une équipe de PNR : 31 agents, dont le directeur et une dizaine de « chargés de mission » ; ce sont principalement ceux-ci qui sont au cœur de la question, la mixité est confirmée par la description de leur métier-type, ainsi que par la mobilité de ces agents d'une mission à l'autre (le plus souvent au sein du même PNR)³.

9. Une architecture générale, interne et externe, symétrique entre domaines de missions

En interne, la mixité du PNR permet un travail sur deux plans :

- sur le plan technique : élaboration de propositions pluridisciplinaires
- sur le plan politique : arbitrages internes

¹ Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

² le contact direct avec le touriste, ou la vue d'un ouvrage en devanture, tel que le guide Dakota des balades naturelles en LF, sont autant de leviers très diffus... il faut des enquêtes spécifiques pour en mesurer l'effet sur les comportements)

³ « le chargé de mission a une solide connaissance du territoire et de ses acteurs... il a (un haut) niveau de qualification et de polyvalence ». voir aussi l'encart « au cœur de l'évolution professionnelle : la polyvalence »

Mais de fortes relations externes sont nécessaires, pour plusieurs raisons :

- la nature d'un PNR est celle d'une organisation de projet pour un territoire, et non pour elle-même ; ses missions ont pour la plupart *une orientation relationnelle* : par l'animation, la démonstration, la pédagogie, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, ...

- sur le plan technique : les relations externes permettent la diffusion des acquis mais tout autant l'apport de compétences et d'idées venant de l'extérieur, l'expérimentation en commun.

- sur le plan politique : les relations permettent la diffusion des orientations, mais aussi elles améliorent la transparence des choix, exigence de démocratie au delà des mécanismes déjà incorporés dans la construction PNR ; le profil de l'acteur mixte peut en effet *occulter les débats inévitables entre enjeux* d'environnement et enjeux de développement.

Notre proposition est que le modèle de l'acteur mixte incorpore des dispositifs facilitant le travail en *réseau*, d'un côté avec des correspondants en matière de développement capable de porter des enjeux d'entreprise et de développement territorial, et de l'autre côté, avec un pôle d'acteurs extérieurs porteurs des enjeux d'environnement.

C'est ainsi une architecture de réseau que nous proposons pour compléter le modèle¹, visant à s'assurer qu'existent des « ailes » au delà de la structure mixte, l'une représentant l'enjeu environnemental (partenaires : Diren, associations, ...) l'autre représentant l'enjeu développement (partenaires consulaires, organisations économiques...). Chaque « aile » doit être en mesure d'accompagner, de stimuler, voire de « contrôler » l'activité du Parc. Cela nécessite autant l'existence et la qualité des acteurs que celle des relations. On rappelle que le Parc peut être l'architecte de ces réseaux (Marsat, 2007). *Si, comme souvent, ces deux ailes ont peu de liaison directe entre elles, le PNR garde une utilité et un pouvoir certains, liés à la structure des relations (notion de « trou structurel »).*

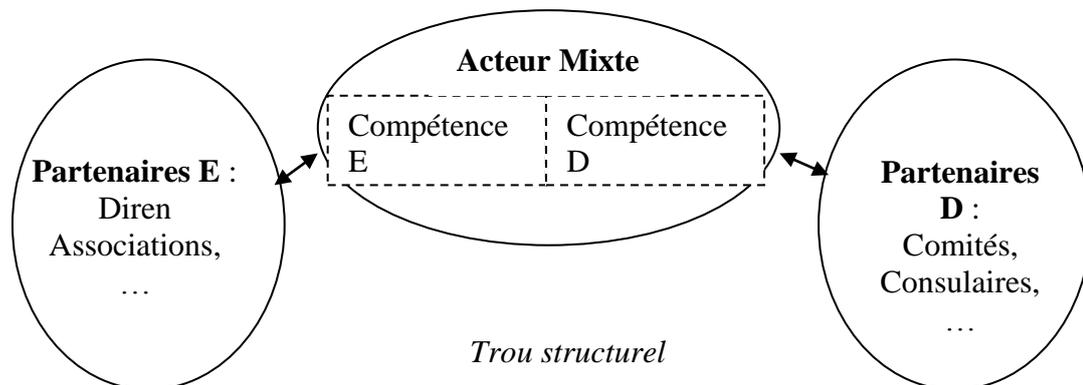


Figure 3 : architecture relationnelle autour de l'AIM (Marsat, 2008)

Ce schéma est par exemple celui que forme l'alliance nationale tripartite pour les Gîtes Panda, entre FPNRF (acteur mixte) – WWF (partenaire E) – Gîtes de France (partenaire D). Si les acteurs locaux d'environnement sont peu présents, comme dans le Livradois-Forez, ils peuvent être renforcés : « localement il y a effectivement peu d'associations environnementales, je serais partisan d'une telle stratégie, on a besoin de militants associatifs qui nous aident » (dir. du PNR, 2006)

¹ qu'on peut appeler architecture « en papillon », en référence à une configuration type de réseau, dans laquelle un nœud est central, associé à des trous structurels

Des questions de recherche peuvent être formulées alors :

- quelles sont les relations entre l'aile Environnement et l'acteur mixte ? existe-t-il une structuration privilégiée au sein de cette aile environnement au regard de cette relation avec l'AIM ? (mêmes questions pour l'aile tourisme, hors cas LF bien décrit)
- nous avons observé la présence d'un trou structurel dans le cas du Livradois-Forez, du fait des faibles relations entre AE et AT locaux ; qu'en est-il si des relations directes se nouent, l'AIM perd-il sa pertinence ? quel devient son problème stratégique ?
- Enfin il est possible de généraliser encore ce modèle en passant du tourisme à d'autres champs de développement ou d'aménagement, avec d'autres partenaires. La structure comprend alors plusieurs « ailes » .

Conclusion

La mise en œuvre de principes au moins partiellement antagonistes, tels que protection et développement, dispose de quelques guides (les figures du compromis ou de l'innovation, le modèle de l'équilibre à la Pareto, où l'on s'interdit de progresser d'un côté en reculant de l'autre...), et d'un nombre croissant d'outils, mais pas de modèle "totalisateur" au sens de (Hatchuel, 2001). Le champ est ouvert pour les réflexions sur l'organisation, en tant que dispositif et en tant que processus. Le modèle de l'acteur intégrateur mixte, tel qu'un PNR, a ainsi fait l'objet d'un examen détaillé, avec des approches de sciences de gestion. Si le propos défend l'intérêt de ce type d'acteur, nous avons accordé une section entière à *la nécessaire évaluation* de ce modèle.

Toute cette réflexion est liée à l'action publique, dont nous avons identifié les PNR et Pays comme des outils "d'action publique indirecte", à la fois dépendant de missions, soumis à des mécanismes de contrôle, mais disposant aussi d'autonomie et de capacité stratégique. Il s'ensuit que l'évaluation globale de ce type d'acteurs met en question également l'action publique.

Sachant que les PNR représentent déjà de l'ordre de 15 % du territoire national, l'enjeu de la politique des PNR est croissant. Avec les précautions mentionnées ci-dessus (évaluation...), les politiques régionales ou nationales peuvent renforcer le potentiel des PNR :

- renforcer leur *capacité de recherche-développement*, aux échelles adéquates (Fédération nationale, groupes interrégionaux, ...)
- renforcer à *la fois* leur efficacité économique, et leurs pouvoirs de protection. L'originalité de notre modèle est qu'*il ne repose pas sur un compromis* entre les deux dimensions (développement / protection), aussi, si la synergie est réussie, il doit être possible et souhaitable de renforcer *chacun de ses deux termes*.
- prévoir *spécifiquement*, dans leurs conceptions de politiques de niveau supérieur, *une prise de relais par des AIM*.
- analyser et modéliser *le contexte local* des AIM, par exemple inciter davantage les partenaires sectoriels économiques à des coopérations territorialisées, ou mieux réguler l'articulation entre territoires de projet.

Une poursuite de travaux nous semble nécessaire dans plusieurs directions, dont : la meilleure capacité d'évaluation, la meilleure prise en compte de la diversité des situations réelles, la réflexion sur la place de ces "outils" dans l'action publique. Sur le plan disciplinaire, ce sujet est intéressant pour appliquer à la gouvernance territoriale des approches managériales et d'ingénierie.

Bibliographie :

- Bernard-Weil, E. 1988 . *Précis de Systémique Ago-Antagoniste - Introduction aux stratégies bilatérales*. Limonest, L'interdisciplinaire.
- Bobe, S. 2004 . *Le modèle de développement économique local des Parcs naturels régionaux - l'exemple des PNR d'Armorique et des Marais du Cotentin et du Bessin*. Département de géographie. Rennes, Université Rennes 2 598 p. + annexes.
- Burt, R. S. 1992 . *Structural holes - The social structure of competition*, Harvard University Press.
- EDATER 2005 . *Evaluation interrégionale des PNR Vosges du Nord, Ballons des Vosges et Lorraine*. Montpellier, Bureau d'études. 101 p.
- FPNRF 2005 . *La mission de développement économique et social dans les Parcs naturels régionaux de France*. Paris. 5 p.
- FPNRF 2006 . *L'emploi dans les Parcs Naturels régionaux*. 7 p.
- FPNRF 2007 . *La mission de développement des Parcs Naturels régionaux*. 11 p.
- Hatchuel, A. 2001 . Quel horizon pour les sciences de gestion? Vers une théorie de l'action collective. in : *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*. A. David, A. Hatchuel, R. Laufer et FNEGE. Paris, Ed. Vuibert. p. 7-44.
- IDD 2002 . *Etude relative à l'articulation des Pays et des Parcs Naturels Régionaux*, Institut des développeurs. 87 p.
- Marchesnay, M. 1993 . *Management stratégique*. Paris, Eyrolles Université.
- Marsat, J.-B. 2007 . *Le réseau, un objet de gestion stratégique pour des dynamiques territoriales de développement durable - applications en tourisme -*. XLIII^e colloque de l'ASRDLF - Les dynamiques territoriales - Débats et enjeux entre les différentes approches disciplinaires, Grenoble - Chambéry, ASRDLF.
- Marsat, J.-B. 2008 . *Valorisation et gestion des aménités naturelles - comment construire des stratégies d'alliance entre acteurs de l'environnement et acteurs du tourisme ?* Environnement - sciences de gestion. Paris, AgroParisTech-Engref 600 p. +annexes.
- Martinet, A.-C. 1990 . Epistémologie de la stratégie. in : *Epistémologies et sciences de gestion*. A.-C. MARTINET. Paris, ECONOMICA. p.211-236.
- Medd 2006 . *Comment évaluer l'effet sur le patrimoine naturel du classement d'un territoire en Parc naturel régional ? Application sur le PNR du Livradois-Forez*. Paris, Ministère de l'écologie et du Développement durable. 179 p. + annexes.
- Mestres, A. 2001 . *Articulations entre Parcs Naturels Régionaux et Pays: état des lieux et enjeux pour l'avenir*. Paris, ENGREF- ASCA. 84 p. + annexes.
- Mintzberg, H. 1989 . *Structure et dynamique des organisations*. Paris, Les Editions d'organisation.
- Pecqueur, B. 2001 . "Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés." Revue. Economie Rurale n°261(Janvier-Février 2001). p.37-49.
- PNR-LF, Mahoc et Cemagref 2005 . *Stratégie touristique 2005-2010 pour le PNR du Livradois-Forez*. St Gervais ss Meymont, PNR LF. 40 p.