

# Gouvernance participative les Parcs peuvent-ils

Les Parcs naturels régionaux ont toujours privilégié la participation des acteurs de leurs territoires à l'élaboration et à la réalisation de leur projet. Aujourd'hui, la "gouvernance", dont on parle tant, incite les élus locaux à passer de l'administration à l'animation démocratique de leur territoire. Les Parcs sont-ils tous prêts, et de la même manière, à être des lieux privilégiés de ces nouvelles pratiques ?

Nous avons posé ces questions à Grazia Borrini-Feyerabend, vice-présidente de la Commission « Politiques environnementales, économiques et sociales » de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), à Michel Moyrand, président du Parc naturel régional Périgord-Limousin et président de la commission « Vie des territoires » de la Fédération des Parcs, et à Yves Vérilhac, directeur du Parc naturel régional des Monts d'Ardèche

**Parcs :** *Grazia Borrini-Feyerabend, d'où vient, d'abord, cette notion de gouvernance, après plusieurs siècles de démocratie, au moins en Europe occidentale ? Et pourquoi un mot nouveau, comme si la notion elle-même était nouvelle ?*



**Grazia Borrini-Feyerabend :** C'est un mot nouveau, mais la pratique est ancienne. La « gouvernance » a à faire avec l'exercice du pouvoir et les relations entre les acteurs sociaux. Qui prend les décisions ? Qui y participe ? Qui rend compte à qui ? Elle dépend des législations et de règlements formels, mais aussi des traditions, des cultures et du fonctionnement social informel. L'intérêt à propos de la gouvernance, notamment de nos ressources naturelles, a émergé dès la Conférence de Rio, en 1992, à côté de la notion de développement durable. On a compris que le développement durable implique l'engagement d'acteurs multiples et que le « qui ? » et le « comment ? » dans l'exercice du pouvoir sont les éléments clés de la durabilité. Puis un certain nombre d'autres événements au début des années 2000 (\*) ont mis en avant la notion de « bonne gouvernance », encore fort ambiguë.

Deux lignes d'interprétation coexistent : une que je trouve assez dangereuse et une autre qui me convient beaucoup mieux. La gouvernance « dangereuse » est celle qui permettrait à l'Etat d'en faire le moins possible. Il s'agit d'une interprétation ultra-libérale qu'on retrouve chez certaines institutions économiques internationales ou dans la Ligue du Nord en Italie, ou aussi dans les mouvements populistes en l'Europe de l'Est dans les années 1920 qui visèrent un retour extrême au localisme rural contre les villes et le pluralisme culturel. La « bonne gouvernance » qui me convient cherche, au contraire, à établir les grands principes du partage de l'autorité et de la responsabilité dans la gestion du territoire. Elle a à faire avec les droits humains, l'équité, la légitimité sociale, la participation dans la prise des décisions, la recherche du consensus, la transparence et la responsabilisation des acteurs, la prise en compte de la complexité, le développement d'une vision partagée du futur, l'évaluation de la performance et le devoir de restitution. Cette interprétation nous pousse vers une réflexion vigoureuse et des chemins participatifs, taillés sur le contexte et visant l'apprentissage par l'action.

**La bonne gouvernance cherche à établir les grands principes du partage de l'autorité et de la responsabilité dans la gestion du territoire**

*Grazia Borrini-Feyerabend*

**Parcs :** *Michel Moyrand, puisque vous êtes élu et président d'un Parc, pensez-vous que les Parcs ont commencé à intégrer ces pratiques de gouvernance, et jusqu'à quel point ?*



**Michel Moyrand :** Je crois qu'en réalité, dans les Parcs, nous faisons depuis longtemps de la gouvernance, comme Monsieur Jourdain faisait de la prose. Notre rôle est bien évidemment d'associer à la vie du territoire l'ensemble des acteurs qui y agissent quotidiennement, et qu'on n'a jamais fini d'améliorer nos façons de faire, évidemment. Mais je pense aussi que pratiquer cette gouvernance est compliqué, que cela demande un effort important de coopération de la part de l'ensemble des acteurs concernés.

# Le : mieux faire ?

**Parcs :** *Très concrètement, comment cela se passe-t-il sur le terrain ?*



**Michel Moyrand :** Prenons un exemple : notre Parc a impulsé un projet de résorption des dépôts sauvages de déchets. Il sensibilise les élus locaux, les conseillers généraux, les élus du Parc et des habitants volontaires. Nous faisons un état des lieux, nous adoptons une méthode de travail, nous programmons l'action, nous la menons ensemble, nous en faisons le bilan, et nous évaluons le travail réalisé. Il en a été de même pour un Programme Natura 2000 qui a débouché sur l'adoption d'un programme d'actions très intéressant. Nous avons ainsi récemment pris une autre initiative, dans le domaine de l'eau, cette fois, dont la réalisation s'est d'ailleurs révélée plus compliquée.

**Parcs :** *Allez-vous jusqu'à permettre au citoyen de base de participer à la politique de gestion globale du territoire du Parc, et comment ?*

**Michel Moyrand :** La participation citoyenne aux politiques locales s'exerce évidemment à des degrés divers. Certains citoyens participent spontanément, par philosophie personnelle. Il en est d'autres qu'il faut aller chercher, et d'autres encore qu'on ne parvient pas à convaincre. Il faut donc des relais d'opinion et il faut surtout que les élus, d'abord, apprennent ce qu'est la gouvernance. Il faut qu'ils apprennent aussi à rendre compte de leur action ; et cela mérite encore un travail de fond.

**Parcs :** *Yves Vérilhac, quelle expérience avez-vous de la gouvernance participative dans le Parc des Monts d'Ardèche ?*



**Yves Vérilhac :** D'abord il faut être modeste, car associer la population à l'action du territoire est quelque chose de complexe et d'évolutif. Dans "gouvernance", il y a "gouverner". Or gouverner, c'est exercer une autorité politique et, en démocratie, ce sont les élus qui sont désignés par le suffrage universel pour exercer cette autorité. Je pense personnellement qu'il faut arrêter de mélanger les lieux et temps d'échanges de ceux de la décision.

Dans le Parc des Monts d'Ardèche, nous nous sommes rendus compte qu'il n'y avait pas un seul public, mais plusieurs publics différents ; les habitants qui viennent dans nos réunions y viennent avec des motivations et des attentes différentes. Et si on ne met pas en place des outils adaptés aux différents cas, les réunions sont infructueuses, les gens ne sont pas satisfaits, ce qui aboutit à démotiver ceux qui voulaient s'investir dans la vie du territoire. Nous avons donc mis en place une offre multiple. En premier lieu, une réunion mensuelle délocalisée dans chacune de nos 132 communes, où sont présents le président, le directeur et un

technicien du Parc, permet de répondre au grand public. C'est systématique et cela ne s'arrêtera jamais ; En deuxième lieu, des journées s'adressant aux techniciens, et au cours desquelles nous faisons venir des gens extérieurs au territoire, répondent à des exigences professionnelles. Un troisième niveau concerne les débats citoyens ; en ce moment, par exemple, le débat se porte sur l'implantation des éoliennes. Enfin, le quatrième niveau consiste en des groupes de travail opérationnels, dans lesquels se retrouvent plutôt les partenaires du Parc, et non pas le grand public.

**Parcs :** *Quelles sont les limites que vous ressentez, l'un et l'autre, à cette gouvernance participative ?*



**Michel Moyrand :** Sur le fond, il n'y a pas de limites, sur la forme, oui. Yves Vérilhac vient de les souligner. Pour que la démocratie soit vraiment participative, il faut que les règles soient bien comprises, qu'elles soient intégrées par chacun et que les rythmes, j'insiste beaucoup là-dessus, soient respectés. La démocratie participative, ce n'est pas le débat permanent. Il y a un temps pour l'élaboration du projet, un temps pour mobiliser et réaliser, un temps pour évaluer. La démocratie participative ne se décrète pas, elle se construit pas à pas.

**Parcs :** *N'avez-vous pas, tout de même, l'impression que les citoyens aujourd'hui acceptent de plus en plus mal d'être administrés. Les élus ne sont-ils pas conduits à devenir davantage des animateurs du territoire ?*

**Michel Moyrand :** Animateurs, oui, mais pédagogues de la démocratie, surtout. Yves Vérilhac l'a bien expliqué : la décision finale appartient aux élus, ils assument leurs responsabilités et c'est là-dessus qu'ils sont jugés au bout du compte.

**Parcs :** *Vu de Suisse (\*\*), Grazia Borrini-Feyerabend, comment réagissez-vous à ces témoignages de France ?*



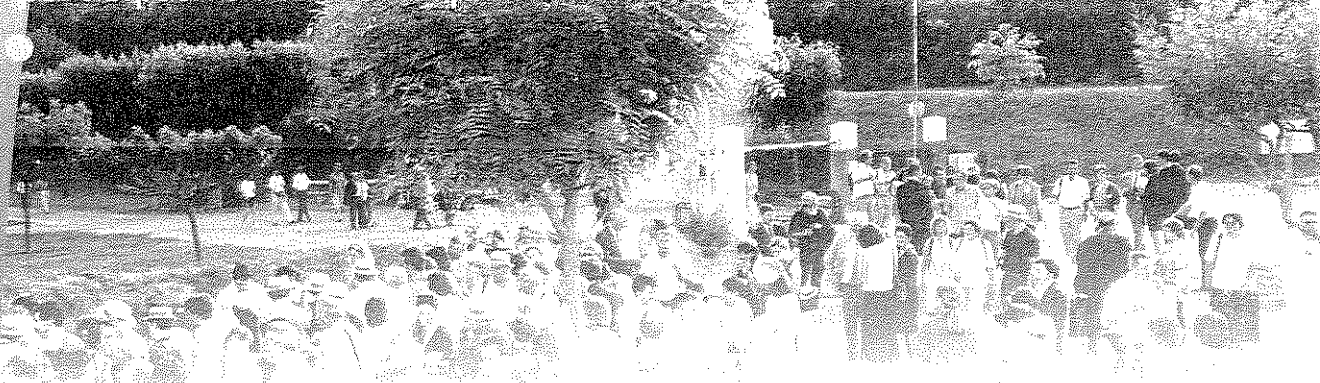
**Grazia Borrini-Feyerabend :** Je crois que les Parcs naturels régionaux sont un des meilleurs laboratoires au monde en ce qui concerne la gouvernance dans la gestion des ressources naturelles. Mais je pense que les mots doivent être utilisés de manière précise. On parle de « gouvernance » quand on devrait dire « bonne » gouvernance. Les Parcs naturels régionaux sont un laboratoire non pas vers la gouvernance, mais vers la « bonne » gouvernance ; c'est-à-dire une situation idéale. En Europe, aujourd'hui, beaucoup pensent que la « bonne » gouvernance devrait donner aux gens plus de possibilités de participer, de manière active, à la prise de décisions et au partage des responsabilités. Pourquoi la démocratie devrait se limiter à choisir un nom sur une liste chaque quatre ou cinq ans ?

**La démocratie participative, ce n'est pas le débat permanent...**

**Elle ne se décrète pas, elle se construit pas à pas.** Michel Moyrand

(\*) Notamment après la de 2 volumes du PNUD qui concerne les aires protégées après le Congrès Mondial Durban en 2003 et la Conférence sur la Diversité Biologique à Kuala Lumpur, en 2004.

(\*\*) Le siège de l'UICN Suisse, on réside Grazia Borrini-Feyerabend.



**Parcs :** Alors, comment faire pour améliorer notre gouvernance locale ? Y a-t-il des recettes infaillibles ?



**Grazia Borrini-Feyerabend :** Des recettes, catégoriquement non ! Des expériences, des idées, des méthodes, des leçons apprises, oui, il y en a beaucoup. J'ai publié un livre sur le sujet, *Sharing Power - Le Partage du Pouvoir* - (\*\*\*) . Partager le pouvoir, ce n'est pas seulement

une question de prise de décisions, c'est un processus qui touche le cœur de la vie sociale. Il s'agit de communiquer, comprendre, chercher le consensus, construire une culture commune, s'engager ensemble... Réfléchir sur la gouvernance nous amène à redécouvrir l'action collective dans un monde qui, en général, nous pousse vers l'individualisme.

**Yves Verilhac :** Je partage totalement cette analyse. Je ne crois pas, en effet, que les élus puissent tout décider seuls. Il y a des conseils municipaux, et des oppositions, et tant mieux. Mais si partager le pouvoir, c'est partager les responsabilités,



alors je ne suis pas d'accord ! Je pense que l'intention est bonne, mais que dans le train de la démocratie participative, des mauvaises intentions s'embarquent, en particulier, une méfiance vis-à-vis des politiques locaux ou des techniciens qui peut être contre-productive si on ne s'en mêle pas. Surtout dans des structures comme les Parcs ou les Pays qui n'ont pas d'élection au suffrage direct, ni de fiscalité propre. C'est très embêtant, car même en faisant au mieux, on ne parvient pas à définir un échantillon représentatif de la population. On risque donc de se soumettre à des lobbys locaux et d'exclure de la décision publique les acteurs économiques réels du territoire.

Il ne faut pas confondre consultation, confrontation, écoute, et abandon de responsabilité. Ce sont les élus qui prennent la décision. Pendant que l'on se gargarise de démocratie participative, le taux d'abstention aux élections augmente sans cesse et c'est inquiétant. Nos cahiers d'enquêtes publiques sont vides, et c'est inquiétant aussi. Le contraire de la démocratie participative, ce n'est pas la démocratie passive ! Je crois qu'il faut faire très attention. Bien sûr, il faut travailler avec la population, mais nous sommes en pleine restructuration de nos collectivités et de nos administrations, avec une perte de pouvoir de l'Etat. Il faut faire attention à qui va le remplacer. La démocratie élective me paraît la moins mauvaise des solutions.



**Michel Moyrand :** Je viens d'entendre des choses qui me gênent un peu. Si nous étions dans un système auto-gestionnaire, ça se saurait, et je ne le souhaite pas d'ailleurs. Il ne faut pas tromper les gens avec les mots. Je considère qu'aujourd'hui, dans notre pays, les structures de participation sont nombreuses, que les personnes

qui participent, parfois à titre gracieux, sont extrêmement nombreuses, que ce soit dans les conseils municipaux, dans l'intercommunalité, dans la vie associative. La mobilisation citoyenne est importante. Certes, il ne faut pas la décourager, mais on ne peut pas associer tout le monde à tout.

**Parcs :** Grazia Borrini-Feyerabend, comment réagissez-vous aux propos que vous entendez ?



**Grazia Borrini-Feyerabend :** Je crois que la participation ne signifie pas discuter jusqu'à ce que tout le monde tombe d'épuisement ! Il faut avoir des temps, des règles et bien sûr des limites, mais chaque fois qu'on réfléchit et qu'on agit ensemble sur un sujet qui nous tient à cœur, on fait quelque chose d'essentiel pour la démocratie et l'équité. Plus la démocratie que nous vivons est participative, plus elle se renforce.



**Yves Verilhac :** Je ne milite pas contre la démocratie participative, c'est mon quotidien. Mais nous assistons à des dérives aujourd'hui qui consistent à soupçonner les élus de tous les maux. Quand il y a un problème ce sont eux qui se retrouvent au tribunal, et quand ils reviennent devant les électeurs, ils disparaissent s'ils n'ont pas donné satisfaction.



**Grazia Borrini-Feyerabend :** Il est aussi arrivé dans l'histoire que des Etats s'approprient le pouvoir sur les ressources naturelles communes en détruisant des institutions et des pratiques locales de gestion du territoire et d'utilisation durable de ces ressources. Cela a déraciné et déresponsabilisé beaucoup de communautés locales, sans parler des bouleversements énormes pour les peuples autochtones concernés, créé des clivages entre les gens et l'environnement qui nous font peur aujourd'hui. Par rapport à nos préoccupations, engager plusieurs acteurs est essentiel pour assurer la conscience des valeurs qu'on conserve, et la durabilité de la conservation. Et engager les communautés est indispensable pour maintenir en vie les connaissances locales qui lient nature et culture.



**Yves Verilhac :** Personnellement, je crois aux vertus du pouvoir et du contre-pouvoir, pas à la fusion qui mène à la confusion des pouvoirs. Vouloir trouver un consensus politique sur tout me semble susceptible de tirer nos politiques publiques vers le bas.



**Michel Moyrand :** Pour moi, la démocratie participative c'est aussi admettre qu'un citoyen peut être demain un élu qui aura des responsabilités différentes, et qui sera amené à un certain moment à prendre une décision. Bonne ou pas bonne, il sera jugé et réel ou pas. La démocratie participative, finalement, c'est susciter des vocations d'élu !

**Dans gouvernance, il y a gouverner... C'est exercer une autorité politique qui, en démocratie, est dévolue aux élus.** Yves Verilhac

Borrini-Feyerabend, G., M.  
Verilhac, Y., Kothand  
Manting-Rover,  
Kishin  
of Natami  
Without the World  
ESP/Parcs  
Verilhac, Yves/  
Sharing Power.