

n° 008567-01

décembre 2012

## Mission d'appui au parc national du Mercantour

**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 008567-01**

**Mission d'appui au parc national du Mercantour**

établi par

**Emmanuel Rébeillé-Borgella**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Eric Verlhac**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**décembre 2012**

## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil<sup>(1)</sup>.

Rapport CGEDD n° 008567-01

Date du rapport : décembre 2012

Titre : Mission d'appui au parc national du Mercantour

Commanditaire:  
Madame la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Date de la commande : septembre 2012

Auteurs du rapport (CGEDD) : Emmanuel Rébeillé-Borgella, Eric Verlhac

Coordonnateur : Emmanuel Rébeillé-Borgella,

Superviseuse : Anne -Marie Levraut

Relectrice : Aude Dufourmantelle

Membres du comité des pairs : Laurent Fayein, Anne -Marie Levraut, Etienne Lefèbvre, Philippe Quévremont, Georges Ribière, José Ruiz, Mauricette Steinfeldler,

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 55

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

[http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02\\_guide\\_methodologique\\_cgedd\\_2012\\_05\\_04\\_cle2e6cae.pdf](http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf)

# Sommaire

|  |                           |
|--|---------------------------|
| <b>Résumé .....</b>  | <b><a href="#">4</a></b>  |
| <b>Liste des recommandations .....</b>   | <b><a href="#">6</a></b>  |
| <b>Introduction .....</b>  | <b><a href="#">9</a></b>  |
| <b>1. Les événements survenus pendant l'été 2012 pèsent fortement sur les intentions de certaines communes d'adhérer à la charte, en confortant leur perception défavorable des relations avec l'établissement public du parc national du Mercantour. ....</b> | <b><a href="#">12</a></b> |
| 1.1. Rappel des événements.....  | <a href="#">12</a>        |
| 1.2. Le retentissement des événements de l'été 2012 a pris une ampleur inhabituelle....  | <a href="#">13</a>        |
| 1.3. L'accroissement de la tension est survenu alors que l'établissement public du parc national semblait avoir atteint le stade d'une meilleure acceptation qu'à sa création et malgré les difficultés liées au retour du loup depuis 1992.....               | <a href="#">14</a>        |
| 1.4. La tension actuelle renforce aujourd'hui les interrogations de certaines communes sur les incidences de la charte dans leur relation future avec l'établissement public du parc national.....   | <a href="#">16</a>        |
| <b>2. Bien que créé depuis plus de 30 ans, le parc national du Mercantour suscite encore localement une acceptation ambiguë et fragile.....</b>  | <b><a href="#">18</a></b> |
| 2.1. Dans son principe, le parc n'est aujourd'hui pas fondamentalement contesté. Il est généralement apprécié pour l'image qu'il donne des territoires qu'il inclut.....   | <a href="#">18</a>        |
| 2.2. La réglementation relative au cœur de parc reste toutefois encore mal acceptée d'une partie de la population locale. ....   | <a href="#">19</a>        |
| 2.3. Parmi les populations et les élus des territoires concernés, la mission n'a pas constaté d'adhésion manifeste aux objectifs et aux résultats du parc national du Mercantour en matière de protection de la nature .....                                   | <a href="#">21</a>        |
| 2.3.1. <i>Les éléments positifs d'appréciation</i> .....   | <a href="#">21</a>        |
| 2.3.2. <i>L'importance des enjeux de long terme</i> .....  | <a href="#">22</a>        |
| 2.4. Une concurrence subsiste entre collectivités locales et État pour la propriété et la préservation des territoires du parc.....  | <a href="#">23</a>        |
| 2.5. La situation est cependant variable selon les endroits et les catégories d'acteurs....  | <a href="#">24</a>        |
| 2.5.1. <i>Les vallées</i> .....  | <a href="#">24</a>        |
| 2.5.2. <i>Les chasseurs</i> .....  | <a href="#">24</a>        |
| 2.5.3. <i>Les pêcheurs</i> .....   | <a href="#">24</a>        |
| 2.5.4. <i>Les éleveurs et les bergers</i> .....  | <a href="#">25</a>        |
| <b>3. Malgré un travail approfondi mené par l'équipe dirigeante du parc dans l'élaboration de la charte, celle-ci reste diversement appréciée, parfois mal comprise ou mal perçue. ....</b>  | <b><a href="#">26</a></b> |
| 3.1. La direction et le conseil d'administration ont conduit un travail important de concertation sur le projet de charte qui apparaît au final comme un document riche et de qualité.....   | <a href="#">26</a>        |
| 3.2. Des questions de méthodologie se posent néanmoins.....  | <a href="#">27</a>        |
| 3.2.1. <i>La conception même de la charte, document global, ne permet pas de rendre suffisamment concret pour les communes l'intérêt de leur adhésion</i> .....  | <a href="#">27</a>        |

3.2.2. Les difficultés constatées dans la concertation appellent à en diversifier les modalités à l'avenir..... 29

3.3. Des incompréhensions sérieuses persistent dans certaines communes quant aux problématiques posées par l'aire d'adhésion..... 29

3.4. La question rémanente du loup perturbe fortement les débats sur la charte..... 30

#### **4. La mise en œuvre de la police de l'environnement apparaît comme un facteur clé d'une meilleure acceptation locale de l'établissement public du parc et de son action relative à la charte..... 35**

4.1. Les relations entre les agents du parc et les populations s'agissant de l'application de la police de l'environnement ne reposent pas sur des données objectives..... 35

4.1.1. Des récriminations vivement exprimées..... 35

4.1.2. La police de l'environnement est encore mal acceptée..... 36

4.1.3. Ceci suppose un redoublement d'efforts sur le sens et la réalité de la police de l'environnement. .... 36

4.2. L'équilibre entre missions de police et missions de développement doit être mieux assimilé par l'ensemble des agents de l'établissement public..... 37

4.3. Les orientations du parquet et de la direction de l'établissement public en matière de politique pénale demandent à être pilotées plus vigoureusement..... 38

4.3.1. Une cohérence à renforcer dans les orientations et les pratiques. .... 38

4.3.2. Un suivi plus précis des activités de police apparaît également souhaitable.. 39

4.3.3. Il gagnerait à être accompagné d'un effort de formation et de gestion..... 39

#### **5. Pour que l'établissement public du parc du Mercantour puisse efficacement accompagner la mise en œuvre de la charte, des ajustements dans son organisation et en matière de management apparaissent opportuns. .... 41**

5.1. La pluralité des acteurs et des intérêts dans le Mercantour, s'ajoutant aux données générales relatives à la gestion des ressources humaines, restreignent actuellement les marges de manœuvre en matière de management..... 41

5.2. Cependant, plusieurs des personnalités rencontrées par la mission attendent un management plus affirmé de l'établissement public dans certains domaines..... 42

5.3. Parallèlement, il serait opportun que la direction de l'établissement public du parc national du Mercantour procède à des modifications sur des points d'organisation, de façon à faciliter la mise en œuvre de la charte et améliorer les relations de l'établissement public avec les autres acteurs. .... 43

5.3.1. Le rôle des chefs de secteur vis-à-vis des gardes..... 44

5.3.2. L'articulation entre les chefs de secteur et les chargés de développement local et l'évolution des missions des chefs de secteur vers davantage de polyvalence.... 44

5.3.3. La question de la taille critique des secteurs..... 45

5.3.4. Le rôle de la direction et ses relations avec les secteurs..... 46

5.3.5. La mise en place d'instances locales organisant un suivi collectif des politiques et de l'activité des secteurs, impliquant les conseils municipaux..... 47

5.4. Les instances prévues par la loi de 2006 pour la gouvernance du parc ne semblent pas en revanche appeler de modifications majeures..... 48

5.4.1. Le conseil d'administration..... 48

5.4.2. Le conseil scientifique..... 48

5.4.3. Le conseil économique, social et culturel..... 49

5.5. La direction de l'établissement public du parc national du Mercantour aura besoin du soutien des préfets. .... 49

|  |                           |
|--|---------------------------|
| <b>6. Sans amoindrir les prérogatives locales, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie pourrait utilement donner des orientations permettant de faciliter les débats.....</b> | <b><a href="#">51</a></b> |
| 6.1. Dans le contexte de la mise en œuvre de la loi de 2006, il paraît important de laisser aux acteurs locaux de réelles possibilités de négociation.....   | <a href="#">51</a>        |
| 6.2. Dans cet esprit, des clarifications pourraient utilement être faites par le MEDDE sur les conditions de mise en œuvre des chartes.....  | <a href="#">51</a>        |
| 6.3. Des ajustements de méthode ont été suggérés à la mission, pour faciliter l'appropriation des principes et des actions contenus dans la charte.....  | <a href="#">52</a>        |
| <b>Conclusion .....</b>  | <b><a href="#">54</a></b> |
| <b>Annexes.....</b>  | <b><a href="#">56</a></b> |
| <b>1. Lettre de mission de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Septembre 2012. ....</b>   | <b><a href="#">57</a></b> |
| <b>2. Liste des personnes rencontrées.....</b>   | <b><a href="#">59</a></b> |
| <b>3. Infractions constatées dans le parc national du Mercantour entre 2008 et 2012.....</b>   | <b><a href="#">62</a></b> |
| <b>4. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>   | <b><a href="#">63</a></b> |

## Résumé

Créé en 1979, le parc national du Mercantour semblait avoir atteint sa maturité. L'élaboration de sa charte, en application de la loi du 14 avril 2006, avait été engagée fin 2008 et s'est achevée dans sa phase locale fin 2011 (le texte est actuellement soumis à l'avis du Conseil d'État, en même temps que les chartes des Écrins et des Pyrénées, ces trois parcs étant les plus avancés au niveau national). Le parc du Mercantour a ainsi conclu de façon positive (la charte ayant fait l'objet au printemps 2012 d'une validation par les instances nationales compétentes) un long travail de concertation interne, largement apprécié localement. Le projet de charte avait été validé à la quasi unanimité du conseil d'administration du parc national. Ce pouvait être interprété comme un signal fort sur l'état des relations entre les différents acteurs du parc.

Pourtant, l'année 2012 a vu se produire différents incidents mettant en cause des agents du parc, des élus et des éleveurs, incidents largement médiatisés, qui ont laissé à penser que la situation serait plus précaire et les perspectives d'adhésion à la charte des 28 communes du parc incertaines. Ces incidents ont donné lieu de la part du président du conseil d'administration de l'établissement public du parc à une saisine, en août 2012, de la ministre. Il soulignait les incidences du dossier du loup sur le projet de charte et les perturbations que l'exercice des missions de police entraîne sur un dialogue qui « ne passe plus » entre les agents du parc « et le territoire ». C'est dans ce contexte que la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a confié au conseil général de l'environnement et du développement durable une mission d'appui au directeur du parc national du Mercantour.

Il convenait d'analyser le positionnement des acteurs du territoire et l'importance des difficultés rencontrées en matière de préservation de la nature, mais aussi de faire des propositions pour « permettre aux acteurs locaux de renouer le dialogue de façon sereine, sans remettre en cause le périmètre, voire l'existence même du parc. »

La mission a pu mesurer qu'en effet les événements de l'été 2012 pèsent sur le climat général au sein du parc du Mercantour et sur les intentions de certaines communes d'adhérer à la charte. Ce n'est pas une situation généralisée. La mission ne formule pas de pronostic à propos du nombre de communes qui au final (printemps 2013) décideront d'adhérer. Il lui est apparu que la situation est encore évolutive. Le travail de communication mené par le président du conseil d'administration et le directeur de l'établissement public permet de contrebalancer les effets négatifs des tensions récentes. Il se poursuivra début 2013. La mission préconise que soient réaffirmés aux élus les effets concrets des conventions entre les communes et l'établissement public sur les possibilités de conduire, en aire d'adhésion, des projets de développement.

Cependant, les réticences observées sont révélatrices de points d'achoppement moins conjoncturels.

D'une part, elles interviennent sur fond d'une perception qui, dans certaines vallées et communes du parc et pour certains acteurs, demeure critique à l'égard des activités du parc national du Mercantour, en particulier en ce qui concerne la protection du patrimoine naturel. Plus généralement, le parc fait l'objet d'une acceptation qui localement peut demeurer ambiguë et fragile.

D'autre part, la charte est un document dont la raison d'être et les finalités sont parfois encore mal comprises ou perçues. La situation n'a pas, du point de vue de la mission,

atteint un point critique. Mais elle appelle des mesures rapides, de la part de la direction de l'établissement public, pour lever les craintes des élus quant à la tournure que pourrait prendre la mise en œuvre de la charte, qu'ils soupçonnent de pouvoir restreindre les marges de manœuvre des collectivités locales en aire d'adhésion (rapprochant son statut de celui du cœur, dans la perception qu'ils ont actuellement et qui est infondée en droit et dans les dispositions figurant dans le projet de charte).

En outre, les appréciations actuelles sur la charte, sur le fonctionnement de l'établissement public et sur son apport aux territoires sont en partie conditionnées par les modalités de la mise en œuvre de la police de l'environnement par les agents du parc. Il y a certes une disproportion entre le retentissement local, persistant, des maladroites telles que celles commises cet été et la réalité de l'exercice de cette police spéciale, dont l'acceptation reste en tout état de cause difficile parce qu'elle est encore mal comprise et moins bien ancrée dans les esprits que des polices plus anciennes. De même que l'appréciation des apports du parc en matière de protection de l'environnement et des espèces, celle de la police de l'environnement, dans le parc du Mercantour, est fondée sur des éléments qui ne sont pas tous rationnels.

Si l'objectif recherché est à la fois de favoriser la mise en œuvre prochaine de la charte et, plus durablement, une meilleure acceptation locale de l'établissement public du parc du Mercantour, des évolutions sont indispensables dans l'organisation et les méthodes en matière de police de l'environnement. Un suivi plus précis des activités de police apparaît souhaitable. L'équilibre entre missions de police et missions de développement doit être mieux assimilé par l'ensemble des agents. Ces réorientations relèvent au principal d'une action de la direction de l'établissement public visant à modifier les pratiques professionnelles des agents de terrain (ou de certains d'entre eux). Elles sont en partie du ressort de l'administration centrale du ministère, s'agissant de certains aspects de la formation et des modalités de gestion des personnels des corps de l'environnement.

Le rapprochement des différentes catégories d'acteurs au sein du parc du Mercantour suppose aussi que soient rapidement effectués des ajustements dans l'organisation et le management de l'établissement public. La mission, qui a noté le travail en cours, estime qu'il importe aujourd'hui de le concrétiser au premier trimestre 2013, et de donner par ce biais un signal qui devrait être bien perçu localement. Elle fait à cet égard des propositions à l'équipe dirigeante de l'établissement public, dans la perspective d'appui pour lequel elle a été sollicitée.

Au delà des tensions survenues cette année, qui ont une origine principalement locale, les incertitudes quant à l'avenir et les difficultés auxquelles est actuellement confronté le parc du Mercantour ont d'autres causes qui semblent ne pas lui être spécifiques. Sans amoindrir les prérogatives locales, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie pourrait utilement affirmer certaines orientations, de façon à faciliter les débats. Des ajustements de méthode ont été suggérés à la mission par certains élus pour favoriser l'appropriation des principes et des actions contenus dans la charte.

## Liste des recommandations

- 1. Diffuser, présenter et commenter avant la période de délibération des communes sur l'adhésion à la charte (1er trimestre 2013), un bilan, par secteur ou par commune, des actions menées depuis la création du parc, valorisant le travail effectué conjointement par l'établissement public du parc national et les collectivités locales. ....15**
- 2. Prévoir, dès le début 2013, une action spécifique d'explication et de sensibilisation à l'intention de certaines communes, en complément du dispositif général d'information déjà proposé aux maires par le président et la direction du parc pour l'ensemble des communes.....17**
- 3. Dans le climat fragilisé consécutif aux incidents de 2012, et pendant toute la période précédant l'adhésion définitive des communes à la charte, la direction de l'établissement public et les agents doivent agir de conserve pour que les interventions auprès des habitants soient effectuées avec le discernement qu'implique la réalisation de l'ensemble des objectifs de l'établissement public du parc du Mercantour.....21**
- 4. Organiser en 2013 une concertation entre l'État, les collectivités locales agissant dans le Mercantour et les associations concernées, pour renforcer l'appropriation commune des enjeux et des objectifs à long terme des politiques publiques conduite dans le parc national. ....23**
- 5. Mettre à l'étude au niveau de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie un document méthodologique récapitulatif et expliquant les réglementations relevant de la compétence du parc (établissement public) et leurs incidences sur les pouvoirs réglementaires du maire en zone cœur.....24**
- 6. Dans les discussions à venir avec certains conseils municipaux, prévoir au cas par cas qu'un intervenant extérieur, choisi pour ses compétences en matière de communication publique, conduise les débats de manière neutre et équitable pour que les représentants des communes et ceux de l'établissement public du parc national soient assurés de pouvoir exposer leurs points de vue le plus efficacement possible.....29**
- 7. Préparer les réunions prochaines avec les conseils municipaux en se centrant sur les interrogations et les craintes déjà formulées par les communes et non pas sur une argumentation générale sur l'utilité et les objectifs de la charte. ....30**
- 8. Engager une concertation spécifique avec les chambres d'agriculture sur la situation économique et sociale des éleveurs d'ovins.....32**
- 9. Inclure la représentation du département des Alpes-Maritimes dans le groupe national loup.....33**

- 10. Définir au niveau national avant mars 2013 des mesures relatives au loup montrant aux acteurs du parc national du Mercantour que la gravité de la situation actuelle a été prise en compte par l'État, en permettant notamment une meilleure efficacité des tirs de régulation (en donnant une marge de manœuvre accrue aux préfets).....33**
- 11. Envisager à titre transitoire pour le seul parc national du Mercantour, pour l'année 2013, les tirs d'effarouchement en zone cœur.....33**
- 12. Un système déclaratif présentant trop d'inconvénients dans le contexte actuel, conserver le dispositif en vigueur de constat des attaques de loups. Intégrer le cadrage des missions envisagé par la direction de l'établissement public du parc national à la demande de l'administration centrale, en lui donnant une base réglementaire depuis les constats jusqu'aux barèmes d'indemnisation.....34**
- 13. Intensifier l'information sur les statistiques de la police de l'environnement vis à vis des élus dans le Mercantour. Veiller à les mettre en perspective par rapport à l'ensemble des missions des gardes moniteurs du parc, dans un travail spécifique de communication.....37**
- 14. Accélérer l'évolution de la définition des missions des gardes pour les mettre en mesure de contribuer activement à la réalisation des objectifs assignés au parc par la loi du 14 avril 2006.....38**
- 15. Accélérer l'achèvement avec les parquets des instructions de politique pénale en vue d'une diffusion avant la fin du premier trimestre 2013.....38**
- 16. Compléter les instructions de politique pénale relative au parc du Mercantour en cours de préparation par un mode d'emploi, à définir par la direction du parc, facilitant leur mise en œuvre opérationnelle. Prolonger ces directives par des réunions d'information par secteur.....39**
- 17. Organiser, dès 2013 au niveau de l'établissement public du parc du Mercantour, des formations sur le sens, les finalités et la méthodologie de la police de l'environnement dans le contexte de l'application de la loi du 14 avril 2006 et de la charte du parc.....40**
- 18. Adapter au niveau national les modules de formation des agents des corps de l'environnement aux problématiques de mise en œuvre de la police de l'environnement dans le contexte de la loi du 14 avril 2006 : formation initiale et formation continue.....40**
- 19. Réétudier la question des profils de recrutement des agents des corps de l'environnement. Mieux distinguer les affectations selon les organisations : ONCFS et parcs nationaux, et selon les spécificités ou les besoins des parcs.....40**

- 20. Conforter la place et le rôle des chefs de secteur. Accentuer la dimension managériale dans la définition de leur emploi et à l'avenir dans le choix des titulaires. ....44**
- 21. Définir de façon précise l'articulation des attributions entre les chargés de développement et les chefs de secteur pour le suivi des projets et des opérations engagés au titre de la charte du parc.....45**
- 22. Assouplir les règles d'affectation des chefs de secteur et des gardes de façon à ce qu'ils puissent intervenir dans deux secteurs connexes..46**
- 23. Définir la répartition des attributions respectives du directeur de l'établissement public et de son adjoint dans un double objectif : d'une part affermir le lien avec les chefs de secteur ainsi que la capacité à suivre les activités de police ; d'autre part mettre en œuvre la charte et les conventions avec les communes.....46**
- 24. Proposer aux communes, dans le cadre de la réorganisation de l'établissement public, la mise en place d'une instance de suivi des activités, par secteur.....47**
- 25. Accélérer la mise en place de la nouvelle organisation pour la fin du premier trimestre 2013. La finaliser et la présenter comme un élément important d'adaptation de l'établissement public pour tenir compte des événements de 2012 et surtout de la mise en œuvre de la charte.....47**
- 26. Modifier le décret du 29 avril 2009 relatif à l'organisation du parc du Mercantour par une disposition permettant de garantir la représentation au conseil d'administration par au moins un maire de chaque vallée.....48**

## Introduction

Par lettre de mission en date du 5 septembre 2012, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a confié au conseil général de l'environnement et du développement durable une mission d'appui au directeur du parc national du Mercantour, compte tenu de « la multiplication des conflits sur le territoire » (du parc), de nature à « compromettre la phase d'adhésion » (à la charte) « et donc l'application de la réforme » (du parc, en application de la loi du 14 avril 2006).

La ministre demandait en particulier :

- D'analyser le positionnement des acteurs du territoire.
- De mesurer l'importance des difficultés actuelles en matière de préservation de la nature.
- De faire des propositions pour permettre aux acteurs locaux de renouer le dialogue de façon sereine, sans remettre en cause le périmètre, voire l'existence même du parc.

Il ne s'agissait donc pas de procéder à une inspection de l'organisation et du fonctionnement de l'établissement public (un audit sur ce sujet a été conduit en 2012 par le CGEDD). Il n'appartenait pas non plus à la mission de se substituer, même discrètement, à la direction du parc dans son entreprise de communication et de promotion pour assurer l'adhésion à la charte des collectivités locales. Elle a constaté du reste les effets positifs de ce travail, activement mené et qui continuera au début de 2013.

La mission devait d'abord, dans un contexte effectivement tendu depuis les incidents de l'été 2012, permettre l'expression des différents acteurs sur deux questions étroitement liées : d'une part le projet de charte, en particulier la façon dont il a été préparé et présenté mais aussi son contenu et ses effets envisageables pour les communes ; d'autre part, les données structurantes des relations entre l'établissement public et les autres acteurs, principalement les communes du parc, dans la mesure où ces données conditionnent l'évolution du parc, notamment l'application future des dispositions de la charte.

Pour ce faire, il importait d'établir un climat de confiance, en premier lieu avec la direction du parc qui s'est initialement interrogée sur les raisons et la nécessité d'une telle investigation. Se présentant et agissant auprès d'elle dans un esprit d'appui, conformément à la lettre du 5 septembre 2012, la mission espère y être parvenue. Il en va de même avec les agents du parc et les élus des deux départements concernés. Ces derniers ont à cet égard déclaré avoir apprécié le principe de la mission (le président du conseil d'administration du parc et le président de la chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes savent gré à la ministre d'avoir ainsi répondu positivement aux démarches que chacun avait effectué auprès d'elle).

Manifestement, la situation actuelle de l'établissement public du parc, avec des déceptions à son égard dans plusieurs communes, les inquiétudes de certaines professions, notamment les éleveurs ovins, ont suscité une attente : que les instances nationales et pas seulement la direction de l'établissement public s'intéressent de plus

près à leur situation. D'ores et déjà, il convient d'indiquer qu'un discours ministériel fort sur la question des parcs nationaux, voire une marque d'intérêt particulier pour le Mercantour, seraient, dans le contexte de la signature de la charte, très appréciés dans les deux départements.

La mission estime être en mesure, malgré la brièveté des délais impartis, de cerner la nature et l'intensité des positions actuelles des acteurs locaux vis-à-vis du parc et en particulier du projet de charte.

Les événements survenus pendant l'été 2012 pèsent sur les intentions de certaines communes d'adhérer à la charte, en confortant une perception défavorable, dans certaines vallées et communes, des activités de l'établissement public du parc du Mercantour (partie 1). Ceci doit d'autant moins être sous-évalué que le parc suscite encore localement une acceptation ambiguë et fragile (partie 2). Malgré un travail approfondi mené par l'équipe dirigeante du parc pour l'élaborer de façon concertée, la charte reste diversement appréciée, parfois mal comprise ou mal perçue (partie 3). Si la mission reste prudente à propos du taux d'adhésion final des communes à celle-ci, elle estime cependant que la situation est encore évolutive.

Il lui apparaît surtout que les incidents de l'été 2012, à relativiser parce qu'amplifiés médiatiquement, sont révélateurs d'un écueil plus dangereux pour la qualité des relations permanentes entre l'établissement public et les autres acteurs. Il s'agit de la mise en œuvre de la police de l'environnement, qui apparaît comme un facteur clé d'une meilleure acceptation locale du parc et de la charte (partie 4). Ce n'est pas le seul. L'évolution des relations entre les acteurs du parc et le bon accompagnement par l'établissement public des conventions passées avec les communes qui auront adhéré à la charte passe aussi par des ajustements dans son organisation et en matière de management (partie 5).

La mission est enfin en mesure de donner un avis sur des questions qui se posent dans le parc national du Mercantour mais renvoient surtout à la mise en œuvre de la loi du 14 avril 2006 (parties 3 et 6). Elles ont trait à la gouvernance des parcs et à l'évolution de leurs activités s'agissant de l'équilibre entre protection (dans le cœur principalement) et développement (en aire d'adhésion surtout). Pour l'État et pour ses collectivités partenaires dans le parc ce sont des enjeux majeurs.

La mission s'est déroulée du 14 septembre au 3 décembre 2012. Elle s'est fondée sur les documents fournis par la direction de l'établissement public et sur de nombreux entretiens, la plupart s'étant tenus dans les deux départements concernés, Alpes-de-Haute-Provence et Alpes-Maritimes, avec les deux préfets, des maires, parfois assistés par des membres de leur conseil municipal, le président du conseil d'administration de l'établissement public, l'équipe de direction et des agents de celui-ci. Elle n'a pu recueillir l'avis de toutes les communes du parc national du Mercantour. Elle considère cependant, notamment après en avoir discuté avec le président du conseil d'administration de l'établissement public (M Fernand Blanchi, maire de Valdeblore, une des 28 communes du parc, également conseiller général des Alpes-Maritimes et vice-président de la Métropole Nice Côte d'Azur) que ces entretiens ont permis de prendre en compte la diversité des situations géographiques et administratives, ainsi que les différences significatives dans la position des communes au regard du projet de charte.

## Le parc national du Mercantour

Le parc national du Mercantour est situé à l'extrémité sud-est du territoire français, à proximité de la frontière italienne à laquelle il est adossé dans sa plus grande longueur. Il est inclus dans la région Provence Alpes Côte d'Azur dont « *la caractéristique majeure est de concentrer sur son territoire de très grandes richesses patrimoniales, liées à sa situation de contact entre les régions bio-géographiques méditerranéennes et alpines, et de très fortes pressions sur l'espace, découlant de la croissance démographique, de la métropolisation, du développement des réseaux de communication et des activités économiques, industrielles et touristiques* »<sup>1</sup>, et frontalier avec deux régions italiennes, la Ligurie et le Piémont.

Au sein de l'arc alpin, le parc national du Mercantour est le plus méridional des espaces protégés alpins. Il est membre du réseau alpin des espaces protégés constitué dans le cadre de la Convention alpine.

Au niveau transfrontalier le parc national du Mercantour dispose d'une frontière commune avec deux parcs naturels de la région italienne du Piémont, le « Parco Naturale Alta Valle Pesio e Tanaro » et surtout le « Parco Naturale Alpi Marittime » avec lequel il entretient des relations de coopération suivies, encadrées par une charte de jumelage signée en 1987 et renouvelée en 1998. La coopération se renforce avec des programmes communs de réintroduction (gypaète barbu) et le Programme Intégré Transfrontalier (PIT) en matière de connaissance scientifique (dont inventaire biologique généralisé), tourisme durable (dont charte européenne de tourisme durable), mobilité douce et accessibilité, culture, éducation à l'environnement, et surtout la création en cours d'un GECT.

Le territoire du parc s'étend sur 28 communes dont 22 dans les Alpes-Maritimes et six dans les Alpes de Haute Provence. Son cœur (anciennement « zone centrale ») s'étend sur 68 500 ha et son aire optimale d'adhésion (anciennement « zone périphérique ») sur 146 300 ha. A l'exception d'une commune des Alpes de Haute Provence qui ne comporte pas de territoire classé en cœur de parc, les 27 autres comptent une partie en cœur et une partie en aire optimale d'adhésion. La population résidente dans la zone d'adhésion est de 18 000 habitants. L'ensemble de la zone cœur est classée Natura 2000 au titre des directives « Oiseaux » et « Habitats » et une partie, la vallée des Merveilles, est classée au titre de la loi de 1930 sur les sites pour son patrimoine culturel remarquable et au titre des monuments historiques.

Le parc national du Mercantour est un établissement public à caractère administratif sous tutelle du MEDDE. Il est implanté sur sept secteurs dont cinq dans les Alpes-Maritimes et deux secteurs ainsi qu'une déléguée du directeur dans les Alpes-de-Haute-Provence. Ses moyens sont de 85 agents permanents avec un budget annuel de 7,7 M€ dans le cadre du troisième contrat d'objectifs conclu avec l'État pour la période 2012-2014.

Créé en 1979, sixième en date des parcs nationaux français et dernier né de métropole avant celui des Calanques, le parc national du Mercantour a vu son décret de création révisé et son conseil d'administration recomposé en 2009, en application de la loi du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux.

---

<sup>1</sup> PO PACA 2007-2013 p 36

# **1. Les événements survenus pendant l'été 2012 pèsent fortement sur les intentions de certaines communes d'adhérer à la charte, en confortant leur perception défavorable des relations avec l'établissement public du parc national du Mercantour.**

## **1.1. Rappel des événements**

Trois événements impliquant des agents de l'établissement public du parc national, de nature et d'importance différentes, survenus cet été dont deux pour des affaires de police en cœur de parc, ont suscité un écho particulier, tant dans la population que dans les médias, entraînant des prises de position publiques et des réactions des principaux partenaires du parc.

Le 4 juillet 2012, dans la commune de Saint-Dalmas le Selvage, située dans la vallée de la Tinée, deux agents du parc ont verbalisé les organisateurs d'une messe en plein air sur le plateau de Sestrière au motif que celle-ci se déroulait sans autorisation.

Le lendemain, s'est tenue une rencontre entre le maire de la commune, dans son bureau, et les deux agents concernés, à la demande de ceux-ci et malgré l'avis contraire de la direction du parc, destinée à éclaircir les circonstances de l'incident, s'est conclue par un dépôt de plainte des agents de l'établissement public du parc national à la Gendarmerie le 23 juillet, pour menaces de mort proférées à leur endroit par le maire de la commune.

Le 8 août, à l'occasion d'un constat d'attaque de loups contre un troupeau sur la commune de Châteauneuf d'Entraunes (hors périmètre du parc), dans la vallée du Haut Var, un éleveur a frappé, avec un manche d'outil, un ouvrier saisonnier du parc, en réaction à ses propos semble-t-il, ainsi qu'un agent permanent qui s'interposait. Cette agression a, à la fois, suscité une forte émotion parmi le personnel de l'établissement public du parc national et souligné l'état d'exaspération des bergers face à l'accroissement important des attaques de loups en 2011 et 2012. Tout en se désolidarisant de l'agression elle-même, que rien ne saurait justifier à leurs yeux, beaucoup de partenaires de l'établissement public du parc national ont exprimé leur compréhension face à la détresse que traduit pour eux le recours à de telles extrémités et ont souligné le risque que cette tension ne trouve à l'avenir l'occasion de se manifester à nouveau dans des incidents similaires.

Le 12 août, à proximité de Saint-Dalmas le Selvage, un couple de promeneurs a été sanctionné pour avoir dérangé des vautours qu'ils avaient approchés de trop près. Malgré les déclarations très mesurées des personnes concernées, la presse locale s'est fait l'écho de l'incident qui, venant à la suite des autres, a contribué à renforcer le sentiment d'une réaction manquant de discernement. Le président de l'établissement public du parc national a évoqué publiquement une maladresse et plaidé pour un traitement indulgent de l'affaire par la direction du parc.

Au vu de ces événements, le président du conseil d'administration du parc a saisi le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie par courrier du 16 août 2012 pour souligner notamment que ces événements « sont venus jeter un trouble sur les intentions prêtées à l'établissement, au point de compromettre la confiance qui avait été gagnée auprès des élus et des socioprofessionnels au prix de longs efforts. ».

## **1.2. Le retentissement des événements de l'été 2012 a pris une ampleur inhabituelle.**

Ce sont deux dépêches de l'AFP, relatant la verbalisation de la messe, en date des 26 et 30 juillet 2012 qui ont donné un retentissement médiatique important à l'affaire. La première dépêche évoque « les zélés gardes du parc national » et la seconde une scène poignante où « un vieil homme, la voix tremblante, lance à un garde du parc : j'ai peur de vous ». « Une scène qui en dit long sur les relations conflictuelles entre habitants et agents qui cohabitent pourtant depuis 1979 » ajoute la rédactrice.

La presse locale a ensuite relayé activement cette première médiatisation, puis très largement la presse nationale a étendu la couverture de la situation à la question du loup (ainsi, TFI a programmé une émission sur le loup avec l'éleveur Bernard Bruno, objet de nombreux reportages dans la presse écrite). Cette émergence médiatique a conduit les différents responsables locaux à prendre publiquement position. Leurs déclarations ont toutes eu d'abord pour conséquence d'exposer l'établissement public du parc national du Mercantour à de fortes critiques.

Le maire de Nice a souligné dans un communiqué de presse l'impact négatif des incidents sur l'adhésion de la population à l'action du parc, la solidarité des maires avec leur collègue :

« En tant que vice-président du parc du Mercantour et président du syndicat mixte des stations du Mercantour, j'ai toujours défendu la place de l'homme au sein de ce territoire protégé ainsi que la nécessité de trouver un juste équilibre entre le maintien des activités et la protection de l'environnement. C'est grâce à l'adhésion des populations locales que l'établissement public du parc national pourra atteindre ses objectifs et remplir ses missions. Les restrictions imposées pour ces célébrations religieuses et traditionnelles vont à l'encontre des principes que je défends pour la vie dans nos villages. Avec l'interdiction de cette tradition, ce sont la Métropole et ses 46 maires qui sont visés. La plainte déposée contre un maire unanimement estimé est un affront à tous les élus métropolitains qui se battent chaque jour pour conduire l'intérêt général. »

La maison des maires des Alpes-Maritimes a fait part de « l'exaspération des maires » et le président du conseil général a jugé « inacceptable la remise en cause permanente des activités humaines les plus paisibles » dans le parc.

Le maire de Saint-Dalmas le Sauvage, concerné par les deux incidents sur sa commune a rappelé que, élus et population, « nous n'avons rien contre le parc et la protection de la nature » mais « cet incident met en lumière les problèmes relationnels entre les populations locales et certains gardes qui appliquent une réglementation avec mépris ».

Les interlocuteurs rencontrés par la mission ont tous souligné la gravité ressentie de ces événements et leur importance dans les relations entre la direction de l'établissement public et ses partenaires ainsi que pour l'image du parc national.

Le procès-verbal établi à l'encontre de l'organisateur de la messe a ravivé le questionnement latent d'une partie de la population locale sur la place qui lui est reconnue par les personnels de l'établissement public du parc national sur le territoire où elle réside. L'incident a nourri l'incompréhension réciproque existante. Il est apparu d'autant plus sensible qu'il porte sur une pratique traditionnelle de ces vallées, la messe de plein air.

Outre l'amende elle-même, c'est l'absence de questionnement ou de prise en compte du caractère habituel de cet événement sur ce même lieu par les agents de l'établissement public du parc national qui a conforté le sentiment que ceux-ci ne portaient pas une considération satisfaisante à la culture et à la tradition de ce territoire. Le point est d'autant plus délicat qu'il s'agit d'une manifestation religieuse.

C'est ce que traduit le maire de Nice en indiquant, selon la presse, le 28 juillet lors du pèlerinage de Notre-dame du Très-Haut, au col de la Bonnette : « Pour prier mon Dieu dans ces montagnes, il est hors de question de demander l'autorisation à qui que ce soit. »

La mission a pu constater que trois mois après les faits, ceux-ci demeuraient très présents dans les esprits dans tous les secteurs du Mercantour, y compris ceux où aucun incident n'a été relevé.

### **1.3. L'accroissement de la tension est survenu alors que l'établissement public du parc national semblait avoir atteint le stade d'une meilleure acceptation qu'à sa création et malgré les difficultés liées au retour du loup depuis 1992.**

La plupart des personnes interrogées par la mission ont fait état d'une amélioration des relations de l'établissement public du parc national et de ses agents avec les acteurs locaux depuis quelques années.

La création de l'établissement public en 1979 s'était déroulée dans un contexte marqué par de très fortes tensions (un véhicule incendié, des coups de feu d'intimidation, des pneus crevés...) conduisant à des dépôts de plainte des agents ainsi qu'à un lourd contentieux judiciaire sur le fond.

Les chasseurs s'opposaient à la limitation de leur territoire de chasse. Les propriétaires fonciers ou forestiers s'inquiétaient des restrictions de leurs droits à bâtir ou à exploiter leurs forêts. Les élus voyaient avec méfiance l'irruption d'un droit dérogatoire sur leur territoire, l'intervention de fonctionnaires de l'État et un pouvoir de décision partagé avec des administrations centrales et des experts scientifiques. En outre, l'intégration des zones optionnelles en cœur de parc par le Conseil d'État avait renforcé le ressentiment des communes concernées qui voyaient ainsi se fermer la possibilité d'implanter des stations de sports d'hiver.

Ce ressentiment est toujours présent et a été exposé à la mission, à Jausiers et Saint-Dalmas-le-Selvage notamment. Mais au fil du temps une coopération entre l'établissement public du parc national et les représentants de la chasse et du monde agricole s'est progressivement installée. Elle s'est ensuite élargie à l'ensemble des partenaires du parc, particulièrement les communes.

Cet apaisement des relations entre l'établissement public du parc national et ses partenaires a été le fruit d'un engagement des personnels et de la direction à des niveaux très variés : l'établissement a développé une politique partenariale avec les principaux acteurs des territoires, notamment sur la base de conventions d'objectifs et de moyens, dans des domaines d'activité aussi larges que le tourisme, la restauration et l'entretien du patrimoine, le développement rural, la pédagogie en milieu scolaire, la coopération transfrontalière.

L'assistance financière et technique aux communes pour l'étude et le montage de projets a connu une progression continue. L'ensemble de cet effort préfigure ce que

pourra être la coopération dans le cadre de la mise en œuvre de la charte et une grande partie du travail de concertation pour la préparation de la charte a porté sur ces enjeux.

Malgré l'ampleur du travail réalisé et la diversité des champs couverts par l'intervention de l'établissement public du parc national au côté des acteurs du territoire, la mission a constaté, au contact des conseils municipaux et des représentants associatifs, que cet effort est insuffisamment porté au crédit de l'établissement public. Les incidents de l'été 2012 semblent parfois peser plus lourd dans l'appréciation portée localement sur l'établissement public du parc national que les résultats d'années d'engagement dans des projets communs avec les acteurs locaux. Un élément d'explication de cette différence d'appréciation tient à l'exposition médiatique très différente selon qu'il s'agit des incidents de l'été ou de l'action en profondeur de l'établissement public du parc national.

Il semble donc nécessaire de faire à nouveau un effort de valorisation de l'action de l'établissement public du parc national, au plus près du territoire et de ses attentes, précisément au moment où les conseils municipaux sont appelés à faire un bilan de leur coopération avec lui et de s'engager dans une étape nouvelle à ses côtés. C'est ce que la délégation dans les Alpes-de-Haute Provence de l'établissement public du parc national a engagé et que la direction a décidé de généraliser et de renforcer.

*1. Diffuser, présenter et commenter avant la période de délibération des communes sur l'adhésion à la charte (1er trimestre 2013), un bilan, par secteur ou par commune, des actions menées depuis la création du parc, valorisant le travail effectué conjointement par l'établissement public du parc national et les collectivités locales.*

Le retour du loup dans le Mercantour à partir de 1992 a favorisé la reprise d'une certaine tension entre l'établissement public du parc national et la population, tension qui atteint aujourd'hui un degré préoccupant.

D'une part, les conditions dans lesquelles le loup est réapparu dans le massif suscitent de longue date des interprétations divergentes qui contribuent à passionner le débat. L'idée selon laquelle l'établissement public a organisé la réintroduction du loup sur le territoire est encore ancrée dans l'esprit d'une partie de la population et de certains élus. Dans toutes les communes visitées, la mission a recueilli des déclarations allant dans ce sens. Le ministère en charge de l'écologie a pourtant affirmé l'absence de réalité de cette allégation, qui est infirmée par les résultats des analyses génétiques comme l'ont souligné à la mission la direction de l'établissement public du parc national et le président de la fédération nationale des chasseurs, qui rappellent l'attaque avérée d'un loup, vraisemblablement en provenance d'Italie, à Fontan en 1987.

D'autre part, la progression importante des attaques de loups contre les troupeaux en 2011 et 2012 a réactivé non seulement l'exaspération forte des éleveurs et des bergers face à la dégradation de leurs conditions de travail, mais aussi relancé les interrogations sur le coût des mesures d'accompagnement. Le nombre d'attaques qui se situait autour de 200 ces dernières années, s'est élevé à 372 en 2011, et ce chiffre était déjà atteint à la fin du mois d'août 2012, pour un total de 428 au début novembre.

Malgré ce contexte, l'établissement public du parc national et la chambre d'agriculture sont parvenus jusqu'à ce jour à maintenir une étroite coopération au bénéfice de

l'agropastoralisme, même si les circonstances de l'agression des agents par un berger en août ont contribué à tendre les relations.

#### **1.4. La tension actuelle renforce aujourd'hui les interrogations de certaines communes sur les incidences de la charte dans leur relation future avec l'établissement public du parc national.**

Les événements de 2012 ont donc ranimé des rancœurs datant de la création du parc ou d'après 1992. Elles se sont conjuguées aux insatisfactions que l'élaboration de la charte depuis 2009 avait déjà fait renaître. Pour beaucoup d'interlocuteurs de la mission, la phase de concertation et d'enquête publique sur la charte puis la période intermédiaire préalable à l'adoption proprement dite par les conseils municipaux a fait resurgir trois types de critiques sur le parc national (plus que sur la charte elle-même) :

- Un sentiment de dépossession et de négation de la culture et des traditions (ce que le maire de Saint-Dalmas-le-Selvage a résumé publiquement ainsi en août selon la presse : « les paysages façonnés par nos ancêtres ont été spoliés »).
- Une dénonciation de contraintes jugées excessives et appliquées sans discernement.
- L'impression d'une remise en cause des activités et de la présence humaine dans le cœur de parc (ce que le président du conseil général a ciblé en jugeant « inacceptable la remise en cause permanente des activités humaines » ; ou, ce qu'exprime d'une autre manière la chambre d'agriculture en s'interrogeant sur la pérennité de l'activité agropastorale).

Le registre du symbolique et de l'émotion connote fortement ces réactions de défiance envers le parc.

En octobre 2011, à l'issue de la consultation institutionnelle des 28 communes du parc, 14 communes avaient émis un avis favorable, 7 communes n'avaient pas répondu, 6 ne s'étaient pas prononcées (tout en demandant parfois des modifications), et 1 commune avait émis un avis défavorable, sans d'ailleurs le motiver. Pour équilibré qu'il puisse paraître, ce résultat traduisait néanmoins la nécessité d'un effort supplémentaire significatif pour espérer atteindre un niveau d'adhésion plus satisfaisant.

Lors de ses visites dans les communes, la mission a constaté que la conjonction entre les événements de l'été 2012, les débats autour de la charte et la recrudescence d'attaques de loups pèsent incontestablement sur le processus d'adhésion à la charte. A cela s'ajoute le cas particulier des communes de la vallée de la Roya et de la Bevera, qui s'estiment mal représentées au conseil d'administration du Parc.

C'est le sentiment qu'ont exprimé également les maires des communes du parc lors d'une réunion organisée spécifiquement le 14 novembre 2012 par l'établissement public du parc national. Ils se sont fait explicitement l'écho des difficultés à convaincre face à des opposants qui s'appuient sur un ressenti négatif de l'établissement public du parc national et sur la crainte que la réglementation du cœur puisse être étendue à l'aire d'adhésion.

Le président et la direction sont conscients de la nécessité de poursuivre le dialogue avec les communes et ont proposé à chaque maire d'organiser une rencontre avec le conseil municipal au premier trimestre 2013.

Dans une dizaine de communes, la mission considère comme indispensable de faire un effort spécifique d'explication des conditions de mise en œuvre de la charte, en partant des craintes et parfois des erreurs d'interprétation qui pèsent sur le processus d'adhésion. Il convient d'une part, de répondre de manière précise à la crainte que l'aire d'adhésion supporte à terme les mêmes règles que la zone cœur et d'autre part, de préciser les conséquences d'un rejet de la charte sans paraître exercer une pression excessive, restreignant la liberté de choix locale.

Vis-à-vis de certains conseils municipaux, la direction de l'établissement public du parc national gagnerait à bénéficier du soutien spécifique du corps préfectoral. En effet, plusieurs témoignages recueillis par la mission ont montré qu'il est parfois difficile aux représentants de l'établissement public du parc national d'être en capacité à la fois de mener les débats, de répondre aux mises en cause excédant la discussion sur la charte et d'exposer pleinement les enjeux de celle-ci pour la commune. La présence du représentant de l'État avec lequel les communes ont l'habitude de travailler pourrait faciliter le dialogue.

*2. Prévoir, dès le début 2013, une action spécifique d'explication et de sensibilisation à l'intention de certaines communes, en complément du dispositif général d'information déjà proposé aux maires par le président et la direction du parc pour l'ensemble des communes.*

Au total, un décalage réel apparaît entre la nature des incidents, les proportions qu'ils ont prises et l'impact sur la perception de l'établissement public du parc national et l'adhésion à la charte : un équilibre fragile prévaut aujourd'hui, fondé en partie sur une dimension symbolique forte, mais aussi sur une acceptation très large du parc par les élus et la population, qui laisse ouvertes toutes les chances de convaincre du bénéfice que chaque commune peut retirer de son adhésion.

## **2. Bien que créé depuis plus de 30 ans, le parc national du Mercantour suscite encore localement une acceptation ambiguë et fragile.**

Le parc national du Mercantour a été créé en 1979, non sans difficulté à certains endroits. La législation protectrice relative à la zone centrale avait alors été souvent stigmatisée, les limites de la zone contestées. Des incidents avec la première direction s'étaient produits. Certains élus, dont le premier président du conseil d'administration, le sénateur et président du conseil général des Alpes-Maritimes Charles Ginésy, avaient dû peser pour faire acter localement la création du parc. De nombreux interlocuteurs ont tenu à rappeler ces circonstances à la mission.

Le poids de l'histoire ne suffit pas à déterminer partout ou complètement les positions actuelles des collectivités locales par rapport au parc, dans sa configuration issue de la loi de 2006, ou par rapport à la charte. Mais ces retours fréquents sur un passé plus que trentenaire témoignent d'une sensibilité encore très vive, prompte à s'exprimer quand se produisent des incidents comme ceux de l'été 2012. Cette forte réactivité peut aussi conduire à relativiser des appréciations qui seraient trop négatives sur le parc ou pessimistes sur son devenir.

### **2.1. Dans son principe, le parc n'est aujourd'hui pas fondamentalement contesté. Il est généralement apprécié pour l'image qu'il donne des territoires qu'il inclut.**

Plusieurs conseils municipaux rencontrés par la mission sont revenus, parfois longuement, sur l'historique de la création du parc. Ces regards rétrospectifs révèlent la persistance de divergences de sensibilité quant à la meilleure façon d'agir pour protéger la nature dans le parc ou pour faire accepter par la population locale les missions et les règles nationales portées par le parc. Tel a été clairement le cas à Saint-Etienne-de-Tinée, Saint-Dalmas-le-Selvage et Tende, dans les Alpes-Maritimes, à Jausiers dans les Alpes-de-Haute-Provence.

Cependant, aucun des élus avec lesquels la mission s'est entretenue n'a remis en cause le principe même d'un parc national sur le territoire de la commune concernée, pour ce qui est de la zone cœur. Sur ce point, il semble que la situation ait évolué positivement par rapport au début des années 1980. La seule exception notée par la mission concerne la commune de Saint-Etienne-de-Tinée. Certains des propos recueillis par la mission ont paru dénier tout bienfait du parc pour la commune et même pour l'ensemble du Mercantour.

A contrario, d'autres élus sont résolument favorables à la poursuite des activités du parc (ce qui est d'autant plus significatif qu'ils restent parfois dubitatifs ou critiques à l'égard des modalités d'intervention de certains gardes moniteurs dans la zone cœur du parc). On peut citer à cet égard les maires d'Allos, de Belvédère, de Breil-sur-Roya, de Guillaumes. Au titre d'une vision positive du parc, peut être aussi mentionnée l'intention de la commune de Barcelonnette, la plus importante de la vallée de l'Ubaye, d'entrer dans le parc (son territoire est situé en totalité hors du cœur).

De manière plus générale, le parc national du Mercantour a été considéré par la quasi totalité des interlocuteurs de la mission comme un atout incontestable pour l'image, en France et à l'étranger, des deux départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Alpes-Maritimes et pour les communes du parc. L'impact touristique a été cité comme

une retombée appréciable, en particulier dans les Alpes-Maritimes (avec la réserve que la question du loup ces derniers temps aurait impacté la fréquentation des touristes) .

Il est raisonnable de considérer qu'une large majorité des maires et des autres élus (conseillers généraux, parlementaires) estime, nonobstant les événements de l'été et ceux survenus antérieurement, qu'il y aura toujours à l'avenir plus d'avantages que d'inconvénients à être partie prenante du parc du Mercantour. Ils ont pris définitivement acte de l'existence même du cœur qu'il ne leur apparaît plus possible de contester (seule subsiste une discussion, marginale, pour sa délimitation à certains endroits dans la commune de Breil-sur-Roya).

## **2.2. La réglementation relative au cœur de parc reste toutefois encore mal acceptée d'une partie de la population locale.**

La question de l'acceptation par les populations des obligations relatives au cœur doit être différenciée de celle de l'acceptation du principe de cette zone par les élus.

La mission ne s'est pas entretenue directement avec les habitants des communes dans lesquelles elle s'est rendue Elle a sur ce point recueilli les avis des élus, des agents du parc et des représentants d'associations locales de chasseurs et de pêcheurs, dont l'expression publique, très affirmée, semble peser sur l'opinion dans certaines communes. Les avis convergent pour indiquer que, dans beaucoup de communes, les habitants ont encore des difficultés à comprendre et à admettre que les restrictions ou interdictions réglementaires en cœur leur soient applicables.

Que ces restrictions valent pour les usagers de passage dans le parc est accepté. Mais il est revendiqué qu'un traitement particulier serait justifié à l'égard des habitants, au nom des usages antérieurs à la création du parc, de l'histoire des communes, ou simplement du fait qu'eux-mêmes vivent au quotidien et toute l'année sur le territoire du parc, à proximité immédiate du cœur. Résidant sur leur propre territoire, ils vivent comme une dépossession de celui-ci de devoir être traités (en pratique par les gardes moniteurs du parc) sans distinction des autres. Les insatisfactions, souvent fortes, se focalisent sur l'interdiction de cueillette (génépi et autres plantes d'usage domestique) et les cheminements dans le cœur. Elles portent aussi sur les restrictions pratiques faites aux communes de pouvoir aménager comme elles l'entendent certains petits équipements (refuges) ou des routes et chemins de montagne.

La mission ne peut, sur la seule base des entretiens menés, assurer qu'il s'agit de la position de la totalité des habitants. Mais c'est l'opinion la plus fortement exprimée et celle qui détermine encore la position de certains conseils municipaux.

La demande persiste donc d'une adaptation de ces règles pour les habitants dans le cœur, laquelle serait selon les avis exprimés de nature à faire bien davantage accepter le parc en tant qu'institution et les activités des gardes en pratique. Ceux qui conviennent qu'une telle adaptation n'est pas envisageable ou possible font valoir que tout au moins ce serait dans les modalités d'application de la réglementation par les agents du parc, localement, qu'un assouplissement devrait être trouvé.

Cette question est trop épidermique pour être appréhendée d'une façon uniquement rationnelle. Le décalage entre les faits et les réactions est patent. Objectivement, le nombre de procès-verbaux dressés par les agents du parc à l'encontre des habitants pour non respect de la réglementation relative au cœur est faible. En Haute-Tinée à

titre l'exemple, secteur où les insatisfactions ont été fortement exposées à la mission, ont été dressés ou effectués en 2012 :

- 7 procès verbaux dont un seul concernant un habitant (affaire de la messe à Sestrière en juillet).
- 17 timbres-amende dont un seul concernant un habitant (divagation de chien dans le cœur du parc).
- 19 rappels à la réglementations formalisés (prise d'identité et remise d'un papier) dont aucun sur des habitants locaux.
- 43 rappels à la réglementation verbaux dont moins de 5 pour des habitants locaux.

De même, la direction du parc rappelle qu'elle n'a refusé d'instruire aucun dossier portant sur l'aménagement d'un équipement. Elle rappelle aussi les agréments dérogatoires accordés aux exploitants de taxis de Tende pour transporter des clients dans la vallée des Merveilles, en cœur de parc, et sous la forme depuis 2010 d'une délégation de service public, preuve selon elle que les besoins locaux, en l'espèce économiques, sont pris en considération dans la mise en œuvre de la réglementation. Quant aux agents du parc rencontrés, ils ont tous déclaré être attentifs à la situation des habitants et ne procéder à une sanction les concernant que rarement, presque toujours après discussion et avertissements.

Telle n'est pourtant pas la perception des intéressés. Il semble que beaucoup d'entre eux aient l'impression que le parc (sans que soit distingué ce qui relève en fait de la réglementation, de la direction de l'établissement public et des agents de secteur) est plus engagé dans la protection des espaces et des espèces qu'il ne s'intéresse à leurs conditions de vie (ou de travail, pour les éleveurs).

Il existe, selon eux, une disproportion entre les réprimandes ou les sanctions et la gravité des écarts qu'eux-mêmes commettent par rapport aux règles, relativement à d'autres agissements autrement plus impactant sur la faune et la flore autorisés au cas par cas mais qu'ils imaginent tolérés (utilisation selon eux non justifiée de véhicules 4X4 par certains ou de l'hélicoptère, par exemple). Une demande, serait-elle exprimée courtoisement par un garde, d'abandonner des épinards sauvages indûment cueillis est inévitablement perçue comme une brimade, quand les moutons de passage les broutent sans autre forme et alors que cette cueillette n'apparaît pas manifestement comme une atteinte grave à une flore menacée.

Ce serait une erreur d'appréciation de leur rapport avec le parc de ne voir dans ces propos que sur-réactions ou sur-interprétations. Ils traduisent un sentiment de dépossession, d'identité déniée ou en tout cas insuffisamment reconnue. Celui-ci conditionne encore leur relation avec le parc, donc avec les agents avec lesquels ils sont en contact régulièrement. Alors que de fortes réserves dans les intentions d'adhésion à la charte ont été dernièrement constatées, une attention plus particulière semble devoir être portée par l'établissement public à cet état d'esprit qui prévaut dans certaines communes.

*3. Dans le climat fragilisé consécutif aux incidents de 2012, et pendant toute la période précédant l'adhésion définitive des communes à la charte, la direction de l'établissement public et les agents doivent agir de conserve pour que les interventions auprès des habitants soient effectuées avec le discernement qu'implique la réalisation de l'ensemble des objectifs de l'établissement public du parc du Mercantour.*

Il pourrait ainsi être utile que la direction réitère la nécessité d'explications préalables (et d'échanges avec le contrevenant) avant toute mesure. Dès les premiers mois de 2013, il pourrait en outre être recommandé, en accord avec les parquets, de ne sanctionner que les infractions manifestement graves et intentionnelles commises par des habitants. Ce suivi au plus près et systématique pendant cette période pourrait ainsi tenir lieu d'expérimentation concrète, justifiée par les circonstances, d'une évolution possible ultérieure vers un suivi plus précis par la direction des activités de police des agents (cf. infra partie 4.3).

### **2.3. Parmi les populations et les élus des territoires concernés, la mission n'a pas constaté d'adhésion manifeste aux objectifs et aux résultats du parc national du Mercantour en matière de protection de la nature**

Dans ses entretiens avec les acteurs du parc du Mercantour autres que ceux relevant de l'administration de l'État, la mission a été frappée de constater qu'à aucun moment ne s'est exprimée, de façon spontanée, une pleine appropriation de la politique menée depuis 1960 (1979 pour le Mercantour) dans les parcs nationaux. A un degré moindre, n'a pas été mentionnée la reconnaissance d'une réussite, imputable conjointement à l'État et aux collectivités locales, dans l'ambition d'excellence et d'exemplarité recherchée dans ces territoires, en matière de protection et de gestion des paysages, des espaces, des écosystèmes et des activités humaines. Les jugements sur le parc et le bilan de son activité ont porté sur les modalités d'intervention de l'établissement public et de ses personnels, sur les rapports avec la direction (ou les directions successives), sur la gestion d'opérations territorialement identifiées, mais très rarement, même quand ils sont positifs, sur la préservation d'ensemble du patrimoine naturel en tant que celle-ci est le résultat d'une action volontariste et continue.

#### **2.3.1. Les éléments positifs d'appréciation.**

Le parc du Mercantour est certes considéré comme un capital de grande valeur, appréciable parce qu'apprécié en dehors des Alpes-de-Haute-Provence et des Alpes-Maritimes. Il n'est pas perçu, en tout cas dans ce qui ressort de la plupart des échanges, comme le produit d'une politique (nationale puisque tel est le cas) visant des territoires sur lesquels convergent une pluralité d'intérêts et d'objectifs ; moins encore comme une coproduction fructueuse entre l'État central et les collectivités (les communes en l'occurrence, la mission ne s'étant pas entretenue avec les présidents des deux conseils généraux, dont les analyses peuvent être autres).

En matière de protection réussie, seuls certains chasseurs ont admis que le parc a permis de reconstituer le gibier. Ils citent à ce propos les chamois dont le nombre a sensiblement augmenté grâce à l'existence des zones cœur.<sup>2</sup> Le président de la

<sup>2</sup> Ceci est avéré : de 1980 à 2012 l'effectif des chamois est passé de 1500 à environ 9000 aujourd'hui.

Fédération nationale des chasseurs en convient également et le met au crédit du parc et du plan de chasse spécifique établi en 1989 dans les Alpes-Maritimes (hors cœur du parc).

La mission n'estime pas que cette relative distanciation traduise une insuffisance dans la politique de communication de la direction de l'établissement public. Elle édite un magazine semestriel, le journal du Mercantour, facile à lire et accessible à tous, qui relate de façon claire les activités du parc. Un numéro spécial a présenté début 2012 un bilan attractif de la loi du 14 avril 2006, en rappelant notamment les enjeux du parc pour la connaissance et la préservation de la nature et des paysages. D'autres publications ont été diffusées pour la préparation de la charte.

Tout au plus peut-on dire que, pour être plus efficace, la communication du parc, compte tenu des différents contextes de vallée et de son histoire, ne peut être la même selon les publics. S'agissant des habitants permanents du parc, la communication ne peut reposer uniquement sur des publications ou des réunions d'information. L'acceptation des missions fondamentales du parc et des politiques publiques qu'il met en œuvre dépend aussi de la qualité des rapports de travail et extra-professionnels des agents de secteur (et des autres). Elle est aussi conditionnée par les relations des chefs de secteur avec les maires et les conseils municipaux, les explications qu'ils peuvent donner régulièrement sur toute mesure ou décision impactant la vie quotidienne des habitants.

### **2.3.2. L'importance des enjeux de long terme.**

Sans tirer de conclusions définitives ni générales de ces constats dans le Mercantour, la mission estime qu'il serait utile de réaffirmer les ambitions assignées aux parcs nationaux et les objectifs des politiques publiques menées à travers eux.

Les discussions en cours, dans le Mercantour, portent principalement sur les évolutions, positives ou négatives, qui pourraient découler de la charte, sous l'angle des possibilités offertes par celle-ci s'agissant du développement local et de la conduite de projets nouveaux en aire d'adhésion. Compte tenu des enjeux à court terme pour l'État comme pour les communes, cet accent est parfaitement justifié. Mais il serait regrettable que soient perdus de vue, dans le discours public comme dans la pratique des activités du parc, les objectifs à plus long terme en matière de protection des espaces et des espèces, principalement dans le cœur mais aussi en aire d'adhésion.

Tout ce qu'a pu noter la mission dans le Mercantour conduit à proposer d'agir pour éviter à l'avenir, dans les esprits et dans les pratiques, une dichotomie préjudiciable entre le cœur et l'aire d'adhésion, entre un pôle vécu comme une contrainte (le cœur avec son statut d'exception, ses restrictions et une finalité qui lui serait spécifique de préservation de la nature et de la biodiversité) et des pôles attractifs et seuls valorisés parce que terrains d'actions dynamiques intégrant seuls la composante humaine du parc (l'aire d'adhésion).

Il conviendrait par conséquent de renforcer entre l'État et les collectivités parties prenantes aux parcs :

- L'appropriation globale de la loi de 2006.

- L'affichage conjoint de la complémentarité à long terme, dans un intérêt collectif qui reste à démontrer localement, des objectifs et des politiques menées dans l'ensemble du parc.

Une telle action n'aurait cependant de pleine efficacité qu'après la période actuelle, précédant l'adhésion des communes à la charte, en tout cas dans le Mercantour. La concertation est très avancée et le rappel d'objectifs autres que ceux visés par la charte pour l'aire d'adhésion (projets de développement durable), considérés actuellement comme la principale plus-value de la loi de 2006, perturberait sans doute inutilement le processus.

*4. Organiser en 2013 une concertation entre l'État, les collectivités locales agissant dans le Mercantour et les associations concernées, pour renforcer l'appropriation commune des enjeux et des objectifs à long terme des politiques publiques conduites dans le parc national.*

#### **2.4. Une concurrence subsiste entre collectivités locales et État pour la propriété et la préservation des territoires du parc.**

Le sentiment de dépossession des territoires a été nettement exprimé dans certaines communes. Tel a été le cas à Saint-Etienne-de-Tinée, Saint-Dalmas-le-Selvage, Jausiers. Il est très probable que cette impression est partagée dans d'autres communes. Elle n'est pas propre aux seuls habitants et professions (chasseurs, pêcheurs, éleveurs). Des maires indiquent qu'ils continuent de regretter que le parc ait restreint leurs pouvoirs en matière de police (circulation, stationnement, animaux errants) ou d'autorisation d'urbanisme. Sur ce dernier point, la loi du 14 avril 2006 n'a rien prévu de tel, mais c'est ainsi que la situation est parfois comprise.

Dans le même ordre d'appréciations critiques à l'égard du parc, en ce qu'il se subsisterait indûment aux élus locaux, revient le questionnement (ancien) sur les détenteurs de la légitimité pour entretenir et faire vivre les territoires du cœur (voire les autres). Les agriculteurs, les habitants et au total les élus sont considérés comme tout autant sinon mieux qualifiés pour le faire que les scientifiques (du conseil scientifique), la direction du parc (lointaine et présente de façon intermittente) et les agents du parc (portés à ne voir que le seul aspect de la protection de la nature et pas celui des activités humaines). Ces acteurs apparaissent comme trop éloignés de l'histoire, des particularités et des besoins des petites communes de montagne et des problématiques qui leur sont propres pour prétendre intervenir efficacement en leur lieu et place, y compris pour la défense de l'environnement.

La pertinence de ces analyses peut être discutée. Mais elles méritent considération parce que d'une part elles influent encore dans certains endroits sur la relation entre l'établissement public et les communes, et parce que d'autre part elles sont révélatrices d'une interrogation de principe, dans le Mercantour sur l'appartenance des territoires situés dans le parc (en tout cas dans son cœur) : sont-ils ceux des 28 communes, des deux départements dans lesquels s'inscrit le Mercantour, de l'État, de la collectivité nationale, d'autres encore parce qu'ils sont un bien fragile et profitable à tous ?

Sans doute est-il encore difficile de faire accepter localement que ces territoires relèvent plus que tout autre d'une pluralité d'intérêts, d'une possession partagée ou

d'une propriété indivise. Tout au moins paraît-il opportun de donner (ou de rappeler adéquatement) aux maires tous les éléments explicatifs de la situation juridique et de leurs prérogatives compte tenu de la loi sur les parcs (et d'autres textes), afin de minorer les motifs de contestation à l'égard de l'établissement public du parc.

*5. Mettre à l'étude au niveau de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie un document méthodologique récapitulatif et expliquant les réglementations relevant de la compétence du parc (établissement public) et leurs incidences sur les pouvoirs réglementaires du maire en zone cœur.*

## **2.5. La situation est cependant variable selon les endroits et les catégories d'acteurs**

Le parc national du Mercantour s'étend sur 215 000 ha et 28 communes. Il est divisé en sept secteurs recouvrant six grandes vallées. Les rapports avec le parc et l'établissement public sont nécessairement différenciés.

### **2.5.1. Les vallées**

La mission a noté, sans établir une corrélation entière et définitive, que l'acceptation du rôle et des activités de l'établissement public du parc semble moindre dans les hauts de vallée de l'Ubaye, de la Tinée, de la Roya. Différentes explications peuvent être avancées :

- Des facteurs géographiques (isolement relatif, démographie) et historiques.
- Des données de politique locale : pour les vallées de la Roya et de la Bévère le fait que les communes du secteur ne sont pour le moment pas représentées au conseil d'administration du parc (cf. partie 5.4).
- La sensibilité des élus et des conseils municipaux.

### **2.5.2. Les chasseurs**

Les représentants des chasseurs, dans les communes de ces vallées, ont un discours très critique sur le parc. Il peut être interprété comme l'expression à la fois d'un conflit quant à l'usage du territoire notamment pour ce qui est d'agir contre le loup (les interdictions de chasse restent difficilement admises) et d'une contestation des qualifications ou de l'expertise des agents du parc en matière cynégétique et pour la connaissance de la faune sauvage. Leur rejet du parc pèse actuellement sur certains conseils municipaux et sur la position que ceux-ci adopteront sur la charte.

### **2.5.3. Les pêcheurs**

Les pêcheurs relient leur perception réservée de l'apport du parc à la question de l'alevinage dans le cœur, mal réglée selon eux. Elle ne semble cependant pas établie sur des données consistantes. L'alevinage n'a pas fait l'objet de limitations de la part

de la direction de établissement public. La fédération de pêche des Alpes-de-Haute-Provence a renoncé à aleviner certains lacs, après concertation avec la direction. S'agissant de la trentaine de lacs situés sur les hauteurs de la commune de Tende (naturels et de retenue) l'alevinage n'a pas été interdit et n'est en projet que l'expérimentation à des fins d'étude scientifique d'un non alevinage dans trois des lacs naturels de la zone.

#### **2.5.4. Les éleveurs et les bergers**

Les éleveurs et les bergers, surtout dans les Alpes-Maritimes, ont actuellement une vision très critique du parc, à l'évidence conditionnée presque en totalité par la question du loup. La tension s'est gravement accrue en 2012. Elle provient de l'augmentation régulière ces dernières années des attaques de loups sur les troupeaux et des pertes qui en résultent, importantes pour certains éleveurs mais aussi au sentiment profond que, nonobstant, les pouvoirs publics sont dans l'incapacité à régler efficacement leurs difficultés.

Le motif qu'il s'agit d'une politique nationale, qui n'est ni définie ni portée uniquement par l'établissement public du parc, n'exempte pas celui-ci, de leur point de vue. Cette réaction est compréhensible. Éleveurs et bergers travaillent dans le parc (le plus souvent dans des pâturages situés dans le cœur) où l'application des règles dépend de la direction du parc. En outre, les relations avec les autorités qui incarnent la politique du loup localement s'établissent au principal avec les services du parc (plus qu'avec ceux de la DDTM ou de l'ONCFS).

Le parc du Mercantour est ainsi, pour les éleveurs et les bergers, seul chargé des maux de la politique du loup (ou de ses défaillances). C'est à lui que s'adresse le virulent reproche que l'État refuse d'admettre que les aspects humains (et économiques) de la question du loup sont au moins aussi importants que ceux qui touchent à la protection d'une espèce menacée, mais qui l'est à présent selon eux bien moins qu'en 1992, date de sa réapparition dans le parc.

La mission estime que si le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie entend que soit confortée l'image du parc du Mercantour et les relations entre sa direction et les autres acteurs, pour optimiser la signature et l'application de la charte, et s'il veut montrer que l'impact des incidents de l'été 2012 a été compris, il est devenu urgent de donner un signal fort pour la gestion du loup.

### **3. Malgré un travail approfondi mené par l'équipe dirigeante du parc dans l'élaboration de la charte, celle-ci reste diversement appréciée, parfois mal comprise ou mal perçue.**

#### **3.1. La direction et le conseil d'administration ont conduit un travail important de concertation sur le projet de charte qui apparaît au final comme un document riche et de qualité.**

Le conseil d'administration s'est engagé dès la fin 2006 dans la traduction concrète des ambitions de la loi du 14 avril 2006, notamment pour faire émerger les axes stratégiques du projet de territoire couvert par la procédure d'adhésion.

Un an plus tard, sur la base d'une première concertation associant notamment les maires et les services de l'État, il fixait les orientations de développement local et de protection du territoire du parc sur les problématiques essentielles : gestion de l'espace, protection et valorisation des patrimoines naturel et culturel et paysager, développement durable.

Dès cette date, il était clairement établi que les orientations ainsi définies avaient pour vocation à engager tous les partenaires, notamment les collectivités locales, au terme ultime du processus d'adhésion à la charte. De même, la question de l'articulation des activités humaines avec les objectifs de protection en cœur de parc était posée dans la perspective qu'elles concourent aux objectifs de protection conçus comme ne devant pas seulement se limiter à proscrire certaines pratiques mais aussi à soutenir et accompagner les bonnes pratiques, qu'il s'agisse des activités d'exploitation de la forêt, pastorales ou touristiques.

De cette concertation émergeait également pour l'aire d'adhésion des orientations claires en faveur d'un territoire d'excellence environnementale permettant à ses habitants d'y vivre en y exerçant une activité économique viable.

Les principales questions qui font aujourd'hui débat étaient donc posées avant même l'engagement du processus de discussion et d'élaboration de la charte, et cela à l'initiative des contributeurs du premier document d'orientation validé par les représentants des collectivités locales au conseil d'administration du parc, puis par l'ensemble de ce conseil en décembre 2007.

Le processus d'élaboration de la charte piloté par le conseil d'administration est entré dans une phase active de concertation à partir du printemps 2009 avec plusieurs réunions dans les vallées, puis avec les services de l'État et avec les maires en 2009-2010.

Au printemps 2010, plusieurs communes et des services de l'État ainsi que certaines associations comme la fédération départementale des pêcheurs des Alpes-Maritimes avaient apporté des contributions modificatives au document préparatoire en discussion.

Après le premier avis intermédiaire du CNPN et du CIPN en septembre 2010, un nouvel échange avec chaque commune était organisé durant le dernier trimestre de l'année pour aboutir en mars 2011 à une nouvelle version du projet de charte, transmise pour deuxième avis intermédiaire du CNPN et du CIPN en avril 2011.

Un groupe de travail associant des élus, les services de l'État, l'ONF et la Fédération de pêche finalisait le projet de charte présenté aux maires le 24 juin et le 5 juillet 2011.

A l'issue de cette phase d'élaboration, le conseil d'administration de l'établissement public du parc a validé le projet de charte le 19 juillet 2011, à l'unanimité de ses membres moins deux abstentions (le représentant du CNPN et le représentant du personnel) et une voix contre (le représentant d'une association de protection de l'environnement).

La consultation institutionnelle locale a été réalisée du 25 août au 25 octobre 2011 auprès des 28 communes et 122 organismes. L'enquête publique s'est tenue du 28 novembre au 28 décembre 2011 dans les 28 communes concernées où les cinq commissaires enquêteurs ont tenu des permanences. Le travail de préparation de la charte a abouti à un document dont la qualité est reconnue par les différentes instances appelées à donner un avis.

Ce processus de concertation est à l'évidence très complet. Il a permis de n'esquiver aucune des interrogations qui semblent aujourd'hui justifier la réserve de certains conseils municipaux et dont la mission a parfois eu l'impression qu'elles lui étaient présentées comme n'ayant fait l'objet d'aucune réelle prise en compte. Il n'a pas forcément levé les oppositions de fond, comme par exemple celles sur les installations hydro-électriques ou l'alevinage des lacs. Mais la mission a relevé peu d'oppositions argumentées, et plutôt d'une part des interprétations libres de risques assez généraux qui auraient pu également faire partie des débats de préparation de la charte auxquels les élus ont été associés pendant de longs mois, et d'autre part de réelles incompréhensions sur le statut de l'aire d'adhésion par rapport au cœur de parc.

### **3.2. Des questions de méthodologie se posent néanmoins.**

Au terme du long processus de concertation, et alors que demeurent de réelles incertitudes sur la décision que prendront certaines communes, il est nécessaire de s'interroger sur les modalités et les difficultés de mise en œuvre de la principale innovation de la loi de 2006, l'adhésion des communes à la charte.

Dans l'esprit des législateurs, l'adhésion doit manifester la réalité de la solidarité écologique entre le cœur de parc et les communes qui l'entourent, sur la base d'objectifs communs de protection des espaces et de développement durable.

#### **3.2.1. La conception même de la charte, document global, ne permet pas de rendre suffisamment concret pour les communes l'intérêt de leur adhésion.**

Pour l'essentiel, cette articulation est comprise, surtout lorsqu'elle s'appuie sur une pratique de coopération déjà existante et de long terme entre l'établissement public du parc national et la collectivité. Elle est d'autant mieux comprise par les maires qui conçoivent leurs relations avec l'établissement public du parc national dans une dynamique de projet, non exclusive d'autres partenariats et pour lesquels les éventuels points de vue différents sur certains dossiers ne constituent pas une source de blocage de l'ensemble de la relation avec lui.

Pour que l'appropriation par les élus de la politique de protection soit effective, et réponde ainsi aux objectifs de la loi, il est indispensable qu'elle prenne souche dans des projets communs, concrets, inscrits dans la durée et correspondant aux enjeux

perçus pour leur commune par les élus. Il est d'autant plus facile pour une commune d'approuver un engagement supplémentaire aux côtés de l'établissement public du parc national qu'elle a une expérience positive et ancienne de projets montés avec le concours financier ou technique de l'établissement public du parc.

Des maires rencontrés par la mission ont témoigné de l'impact sur leur conseil municipal de ces exemples de travail avec l'établissement public, effectué souvent par d'autres élus du conseil municipal qu'eux-mêmes. Ils permettent d'équilibrer le jugement porté sur l'établissement public du parc national et de ne pas le fonder uniquement sur des incidents plus ou moins précis et anciens, dont l'interprétation est aléatoire.

La confiance dans les relations avec l'établissement public du parc national tient donc beaucoup au caractère concret des actions conduites en commun. Or, la démarche d'adhésion relève d'une logique un peu différente, puisqu'il est demandé aux conseils municipaux de se prononcer initialement sur un document de 180 pages, très complet et technique, définissant un projet de territoire et des orientations de développement durable qui dépassent le périmètre de la commune et qui englobent le cœur et l'aire d'adhésion.

La longueur et la complexité du document ne facilitent pas son appropriation, notamment dans les plus petites communes dépourvues de services (à peine 20% des communes atteignent 1000 habitants). Si les maires eux-mêmes prennent activement connaissance du document, son exploitation est difficile et il ne leur est pas toujours possible de répondre avec certitude aux objections de leurs propres équipes municipales et de la population.

Dans ce contexte communal de moyens techniques et financiers parfois très limités, les structures intercommunales peuvent à l'avenir jouer un rôle central en mettant à disposition des élus une expertise qui manque aujourd'hui. C'est particulièrement le cas dans les Alpes-Maritimes ou au moins deux grandes structures de coopération couvrent ou seront appelées à couvrir une part importante du territoire du parc.

Pour emporter la conviction des conseils municipaux au terme d'une procédure généralement jugée trop longue, il faut pouvoir désarmer les craintes qui naissent d'une lecture forcément partielle du document.

Franchir cette étape n'est pas simple, alors que le deuxième temps de la démarche d'adhésion, une fois que celle-ci est acquise, est beaucoup plus adapté à l'échelle et au fonctionnement quotidien des collectivités concernées. En effet, la déclinaison des objectifs de la charte à travers des conventions spécifiques à chaque projet de chaque commune permettrait une appropriation rapide par les élus et les populations. Certains élus, réservés sur la charte, ont indiqué à la mission qu'ils auraient été plus en confiance dans une procédure où l'adhésion à la charte aurait résulté d'un premier engagement contractuel de la commune.

C'est pourquoi, la qualité des conventions à venir avec les communes qui auront adhéré sera importante, car regardée avec attention par les communes qui, le cas échéant, n'auront pas adhéré dans un premier temps. Ce sera pour les élus un des éléments décisifs de l'évaluation de la mise en œuvre de la charte.

### **3.2.2. Les difficultés constatées dans la concertation appellent à en diversifier les modalités à l'avenir.**

Enfin, dans l'appréciation des difficultés rencontrées aujourd'hui, il convient de s'interroger sur les modalités d'organisation de la concertation.

La direction et le conseil d'administration se sont engagés résolument dans cette concertation et leur action a été reconnue par tous les interlocuteurs de la mission. Mais localement les débats ont parfois été difficiles et la direction n'a pas toujours pu exposer et expliquer aussi sereinement que possible le contenu et la portée de la charte lorsqu'elle a dû d'abord répondre aux différentes mises en cause sur son action, sur les rapports de la population ou des associations avec les agents de l'établissement public du parc national ou sur tout autre sujet non directement lié au contenu et aux effets de la charte.

Sans s'engager dans la démarche formelle du débat public, il aurait sans doute été utile dans les secteurs où les débats sont fortement impactés par une relation complexe entre l'établissement public du parc national et les populations que le recours à un intervenant extérieur, professionnel de la communication publique, pour animer les débats soit envisagé.

Le cas échéant, ce dispositif pourrait être mis en œuvre pour certaines réunions à venir avec les conseils municipaux les plus en attente d'explications. En déchargeant les représentants de l'établissement public du parc national de la conduite des débats, cela leur permettrait de se recentrer sur leur mission de clarification des enjeux et des modalités de mise en œuvre de la charte.

Une telle façon de procéder aiderait la direction de l'établissement public du parc national à faire apparaître plus nettement sa double fonction : appui d'une part (explications et informations sur la charte et sur tout autre donnée relative aux relations avec les communes) ; promotion de la charte d'autre part (engagement en faveur de sa signature). Cela permettrait également aux élus des communes concernées d'être assurés que leurs interrogations sont bien prises en compte et que des réponses précises y sont apportées.

*6. Dans les discussions à venir avec certains conseils municipaux, prévoir au cas par cas qu'un intervenant extérieur, choisi pour ses compétences en matière de communication publique, conduise les débats de manière neutre et équitable pour que les représentants des communes et ceux de l'établissement public du parc national soient assurés de pouvoir exposer leurs points de vue le plus efficacement possible.*

### **3.3. Des incompréhensions sérieuses persistent dans certaines communes quant aux problématiques posées par l'aire d'adhésion.**

Dans les communes où s'expriment les plus fortes réserves à l'égard de l'adhésion à la charte, c'est la question du statut de l'aire d'adhésion qui constitue le point de blocage principal. Les 17 objectifs de la charte en cœur de parc n'ont pas été évoqués devant la mission parmi les éléments de blocage, sous réserve de précisions sur la question des réserves intégrales.

Non seulement l'utilité de l'aire d'adhésion est mal perçue, mais la crainte d'un glissement progressif vers une logique de cœur se manifeste. La possibilité de voir l'aire d'adhésion soumise à des règles nouvelles touchant la vie quotidienne constitue le motif de rejet le plus identifié.

Cette crainte ne peut pas être levée sans donner à nouveau des réponses précises aux interrogations relatives à la maîtrise de l'urbanisme par les communes, aux mesures d'accompagnement de la gestion cynégétique de la faune sauvage, à la régulation de la circulation sur certaines voies, à la gestion collective des ressources forestières, au cadre du développement de l'hydroélectricité, au soutien à l'agropastoralisme et au rôle futur des agents de l'établissement public du parc national en matière de police de l'environnement.

Par ailleurs, les éléments de la charte sur la protection et la valorisation du patrimoine culturel et sur le développement durable des activités touristiques qui constituent un point fort d'intérêt des communes méritent d'être à nouveau présentés aux publics les plus concernés. Lors de réunions en mairie, la mission a pu constater que certains responsables locaux d'action touristique semblaient ne pas connaître certains aspects du contenu de la charte tels que la démarche « qualité Mercantour » ou les opportunités offertes par le positionnement écotourisme du territoire.

*7. Préparer les réunions prochaines avec les conseils municipaux en se centrant sur les interrogations et les craintes déjà formulées par les communes et non pas sur une argumentation générale sur l'utilité et les objectifs de la charte.*

Ces incompréhensions s'inscrivent dans une réelle difficulté des communes à se projeter dans le long terme des 15 ans et à procéder à une analyse complète des avantages et inconvénients de l'adhésion pour la commune. Quatre éléments de cadrage pourraient être fournis lors des réunions à venir avec les conseils municipaux :

- Un rappel détaillé des différences entre le cœur et l'aire d'adhésion.
- La différence de situation à venir entre les communes ayant adhéré à la charte et les autres, pour l'aire d'adhésion, ceci sans donner l'impression d'une relation de tout ou rien entre ces dernières et le parc.
- Les modalités de mise en œuvre étape par étape des objectifs et des mesures de la charte en aire d'adhésion ainsi que les conditions pratiques de leur évaluation.
- Les avantages et les inconvénients (financiers, institutionnels...) pour les communes à adhérer.

### **3.4. La question rémanente du loup perturbe fortement les débats sur la charte.**

Depuis 20 ans, la question de la présence du loup dans le massif suscite des débats passionnés où se confrontent des convictions tranchées. Malgré cela, les efforts

conjointes de partenaires responsables tels, dans les Alpes-Maritimes, la fédération départementale des chasseurs ou la chambre départementale de l'agriculture, engagés aux côtés des services de l'État et de ceux de l'établissement public du parc national ou de l'ONCFS ont permis jusqu'à maintenant de concilier au mieux, mais non sans vives tensions, l'objectif de protection du loup et celui de maintien des activités agropastorales dans le territoire du parc.

La présence du loup constitue un élément de contexte essentiel qui pèse sur les débats autour de la charte, moins par ses effets directs sur la mise en œuvre de celle-ci que par l'état de tension qu'il instaure au détriment de l'établissement public du parc national.

Outre l'accusation rappelée plus haut d'avoir réintroduit le loup en 1992, l'établissement public du parc national cristallise tous les ressentiments qui peuvent s'exprimer dans une partie de la population contre la politique de protection du loup : pourtant celle-ci relève d'une convention internationale et d'une directive européenne mises en œuvre sur l'ensemble du territoire par divers services de l'État et non pas exclusivement par l'établissement public du parc national. Le plan d'action national sur le loup ne relève nullement de sa compétence et le concours qu'il apporte à sa mise en œuvre apparaît cohérent avec son cœur de métier.

Cette situation paradoxale agit défavorablement sur l'opinion qu'expriment les populations les plus exaspérées par les dégâts des loups à propos d'un processus qui vise à associer encore plus étroitement l'avenir de leur commune aux objectifs de développement durable de l'établissement public du parc national.

Pour autant, cette tension ne résume pas la réalité des relations entre l'établissement public du parc national et la profession agricole qui se sont construites en profondeur au fil du temps, sans impasse sur le constat de divergences, mais sur la base d'objectifs largement partagés. Les oppositions à la politique du loup n'ont pas interdit le dialogue, l'accompagnement ou le soutien aux éleveurs et aux bergers.

L'établissement public du parc national a conduit avec les professionnels une coopération constructive et acquis la reconnaissance de sa compétence dans les missions d'accompagnement technique des agriculteurs : depuis 2009, par exemple, une trentaine d'unités pastorales bénéficient de contrats d'agriculture durable ou de mesures agro-environnementales territorialisées en cœur de parc sur une superficie qui représente environ 40% du domaine pastoral du cœur. Par leur nature même, les MAET sont l'illustration d'un engagement volontaire des professionnels dans des démarches qui visent à adapter leurs pratiques aux enjeux environnementaux.

Au plus fort de la crise de cet été, la chambre d'agriculture a rappelé le volontarisme avec lequel l'établissement public du parc national s'est engagé dans un partenariat actif avec la profession.

Sur un plan institutionnel, cette relation s'est traduite récemment par exemple par une préparation en étroite concertation du volet agriculture du projet de charte, par la participation des deux chambres d'agriculture à la commission agriculture durable et au conseil d'administration du parc.

Dans ce contexte compliqué de tension et de coopération, trois éléments sont à prendre en considération :

- La cause majeure du regain de tension est la forte augmentation du nombre d'attaques de loups. L'agression des agents de l'établissement public du parc national en 2012 par un berger en est une conséquence mais pas un élément déclencheur.

Aucun autre fait de cette nature n'a été constaté mais il est apparu à plusieurs interlocuteurs de la mission comme le signal d'alarme qu'une nouvelle étape était franchie dans l'état d'exaspération et souvent de découragement des bergers. Pourtant les bergers et les agents de l'établissement public du parc national se connaissent sur le terrain et, à de rares exceptions près, n'entretiennent pas de relations agressives.

Les services de l'État eux-mêmes ont rapporté à la mission que les messages laissés sur le répondeur téléphonique destiné à recueillir les demandes de constats traduisaient souvent une détresse grave des bergers. Cette réalité a été confirmée par d'autres interlocuteurs de la mission, élus ou représentants de la profession, et tout laisse à penser qu'elle est fondée. Ils témoignent que la difficulté nouvelle à laquelle sont confrontés les bergers est le harcèlement des loups sur les troupeaux pendant plusieurs jours, en journée comme de nuit, qui les obligent à une vigilance de tous les instants, sans égards pour leur temps de repos ou de sommeil.

- On peut parler d'une souffrance au travail, qui dans d'autres contextes professionnels justifierait la mise en œuvre de mesures de soutien personnalisées.

Les sous-préfets d'arrondissement, à Nice comme à Barcelonnette, qui ont assisté eux-mêmes à des constats, ont confirmé le caractère répugnant et choquant des effets de l'attaque. De nombreux agents effectuant les constats ont déclaré comprendre la situation de détresse des éleveurs dans ces moments là et souligné le caractère pénible des scènes de constats. Les mesures d'indemnisation, comme l'amélioration des mesures de protection, pour indispensables qu'elles soient, ne peuvent constituer l'unique réponse à cette détresse.

- Cette situation ne peut à l'évidence pas être assumée par le seul établissement public du parc national et doit être aussi prise en charge par l'État au titre de la politique nationale du loup. La préparation en cours du prochain plan d'action national sur le loup pourrait utilement intégrer le contexte particulier de l'importante activité d'élevage dans cette partie du territoire. A cet égard, il est indispensable de s'interroger sur les effets, symboliques et pratiques, que pourraient avoir des mesures adaptées, permettant un desserrement de la pression que les loups font peser sur les troupeaux.

*8. Engager une concertation spécifique avec les chambres d'agriculture sur la situation économique et sociale des éleveurs d'ovins.*

9. Inclure la représentation du département des Alpes-Maritimes dans le groupe national loup.

10. Définir au niveau national avant mars 2013 des mesures relatives au loup montrant aux acteurs du parc national du Mercantour que la gravité de la situation actuelle a été prise en compte par l'État, en permettant notamment une meilleure efficacité des tirs de régulation (en donnant une marge de manœuvre accrue aux préfets).

11. Envisager à titre transitoire pour le seul parc national du Mercantour, pour l'année 2013, les tirs d'effarouchement en zone cœur.

Par ailleurs, le regain de tension provoqué par l'augmentation des attaques de loups pose à l'établissement public du parc national de manière plus aiguë le problème de la participation de ses agents aux constats de dégâts faits par les loups, en vue de l'indemnisation. Cette mission est aujourd'hui partagée entre l'établissement public du parc national et l'ONCFS, selon une répartition territoriale convenue entre les deux établissements. Elle pèse de plus en plus sur leur activité du fait de la progression constante du nombre d'attaques.

**Nombre de constats d'attaques de loups effectués par les agents de l'ONCFS et du PNM (les données figurant entre parenthèses ne concernent que le territoire du parc)**

|                         | 2008     | 2009     | 2010      | 2011      | 2012 (au 7 novembre) |
|-------------------------|----------|----------|-----------|-----------|----------------------|
| Alpes-Maritimes         | 213 (nd) | 336 (nd) | 379 (255) | 482 (345) | 592 (399)            |
| Alpes de Haute Provence | 111 (nd) | 104 (nd) | 226 (41)  | 222 (27)  | 209 (29)             |

L'établissement public du parc national considère aujourd'hui que cette mission, qui ne figure dans aucun texte réglementaire ni dans le contrat d'objectifs signé avec l'État, pèse de manière excessive sur son fonctionnement et ses moyens. Il considère aussi qu'elle n'entre pas exactement dans son objet. D'évidence, ce point de vue est partagé assez largement par les agents chargés des constats. Tout en effectuant cette tâche de manière satisfaisante, ils relèvent à juste titre que son imprévisibilité est contraire à la nécessaire planification d'une partie de leurs activités, notamment pédagogiques. Les conditions des constats elles-mêmes pèsent sur les emplois du temps : il faut en général plusieurs heures de marche pour aller à pied à un lieu de constat et en revenir. Enfin, le climat de tension qui entoure la plupart des constats ne contribue pas à

améliorer le dialogue avec les éleveurs et multiplie les risques d'incidents. On ne peut à cet égard que souligner la maîtrise des agents dans ces circonstances, en constatant qu'à l'exception de l'incident de l'été 2012, les constats ont été conduits à bonne fin.

La direction de l'établissement public du parc national a fait connaître son souhait de voir modifier le système des constats dans le sens d'un dispositif déclaratif sinon forfaitaire, appuyée en ce sens par l'autorité préfectorale et l'ONCFS. Cette position était aussi jusqu'à une date récente celle de la chambre d'agriculture. Elle est revenue depuis peu sur sa propre proposition et a confirmé à la mission qu'elle préférerait dorénavant que les constats continuent d'être faits dans les conditions existantes.

Dans le contexte actuel, la mission considère pour sa part qu'il est préférable de conserver le dispositif en vigueur et de ne pas passer à un système purement déclaratif, cela pour plusieurs raisons :

- Même si les constats sont loin de constituer les seuls moments de contact entre les bergers et les agents du parc, le retrait de l'établissement public du parc national de cette mission ne manquerait pas d'être interprété comme une forme de désintérêt envers la profession à un moment où elle traverse des difficultés plus aiguës, précisément liées à la recrudescence des attaques. Dans une situation déjà compliquée, l'image de l'établissement public du parc national et de ses agents pourrait en souffrir.
- La mise en place d'un système déclaratif suppose un dispositif de contrôle aléatoire a posteriori qui, sans être impossible à concevoir, soulève certaines interrogations. On peut craindre que les visites de contrôle destinées à s'assurer de la réalité des déclarations, même limitées en nombre, soient vécues, du fait de leur nature même, comme beaucoup plus intrusives que les constats dont l'objet est de permettre l'indemnisation. Les risques d'incidents ne peuvent être écartés, d'autant plus que ces visites de contrôle devront être effectuées, dans un contexte émotif encore fort, rapidement après l'attaque faute de quoi toute trace aurait disparu, comme c'est déjà le cas lorsque la réalisation des constats prend 24 à 48 heures.

C'est pourquoi la mission estime que le cadrage des activités de constats effectué par la direction de l'établissement public du parc national à la demande de l'administration centrale apporte une réponse adaptée à la situation actuelle : clarification des périmètres d'intervention entre l'établissement public du parc national et l'ONCFS (avec recentrage des agents de l'établissement public du parc national sur le territoire du parc, homogénéisation des méthodes sur l'ensemble des secteurs, généralisation du recours aux vacataires avec possibilité d'appui des agents permanents, maintien de la coordination des constats). Il reste aussi, pour l'État et ses services, à donner un cadre plus clair à cette mission : règles de procédures, organisation du travail, dispositions en matière d'hygiène et sécurité...

*12. Un système déclaratif présentant trop d'inconvénients dans le contexte actuel,*

*conserver le dispositif en vigueur de constat des attaques de loups. Intégrer le cadrage des missions envisagé par la direction de l'établissement public du parc national à la demande de l'administration centrale, en lui donnant une base réglementaire depuis les constats jusqu'aux barèmes d'indemnisation.*

#### **4. La mise en œuvre de la police de l'environnement apparaît comme un facteur clé d'une meilleure acceptation locale de l'établissement public du parc et de son action relative à la charte.**

##### **4.1. Les relations entre les agents du parc et les populations s'agissant de l'application de la police de l'environnement ne reposent pas sur des données objectives.**

###### **4.1.1. Des récriminations vivement exprimées.**

Dans la quasi-totalité des entretiens menés par la mission, la problématique de la police de l'environnement a été présentée comme le principal facteur explicatif des tensions passées ou présentes entre l'établissement public et les autres acteurs du parc, maires et habitants des communes. Partout et pas seulement en Haute-Tinée, le comportement des agents qui ont dressé un procès-verbal à l'encontre de l'organisateur de la messe sur le plateau de Sestrière (commune de Saint-Dalmas-le-Selvage) en juillet 2012 a été, plusieurs mois après, cité, commenté, stigmatisé. Il est apparu comme l'illustration de :

- L'instabilité des pratiques selon le moment et les individus (pourquoi avoir sanctionné cette année alors que la manifestation était tolérée auparavant ?).
- La réticence à concilier dans l'exercice de leur mission de police la protection de la nature et l'attention aux hommes (comment ne pas voir qu'il s'agissait d'une tradition et d'une pratique culturelle justifiant un minimum de compréhension ?).
- L'inaptitude à admettre des logiques autres, y compris quand elles sont expliquées ou défendues par un élu.
- L'excessive autonomie de certains agents du parc et leur refus d'une interférence hiérarchique dans les activités de police (pourquoi ne pas avoir suivi la recommandation de la direction de l'établissement public de ne pas aller voir immédiatement le maire, dans un souci d'apaisement ?).

Les discussions avec la mission à propos de cet incident ont souvent donné lieu au rappel d'autres situations conflictuelles relatives à la police de l'environnement. Force est de constater qu'il s'agissait souvent d'événements peu nombreux et anciens, certains de ceux cités s'étant produits il y a plus de dix années. La disproportion déplorée par nombre des interlocuteurs de la mission pour ce qui est de la nature des infractions commises par les habitants et l'intensité des réactions des gardes se constate, en sens inverse, dans l'écart entre ce qui localement a été ressenti et qui est rappelé (pas seulement par les contrevenants) et la réalité des sanctions.

Les statistiques (cf. annexe 3) montrent que les sanctions au titre de la police de l'environnement sont numériquement faibles. Les rappels à la réglementation

prononcés sont beaucoup plus nombreux que les procès-verbaux sanctionnés et que les timbres-amende émis.

#### **4.1.2. La police de l'environnement est encore mal acceptée.**

Beaucoup de responsables, élus ou administratifs, conviennent de cette disproportion. Elle ne s'explique pas seulement par le sentiment; déjà mentionné, que des tolérances seraient justifiées par l'histoire, l'usage et la vie dans le parc ou à proximité de son cœur. Les modalités mêmes des interventions au cas par cas par des agents du parc conditionnent fortement les réactions d'acceptation ou de rejet. Les relations avec le parc et la légitimité de la police étant encore instables, plus de trente ans après la création du parc, la formulation de toute observation, même non suivie de sanction, peut être mal interprétée ou perçue comme déplacée. Pour les agents du parc la tâche n'est pas facile et ils peuvent avoir l'impression, également fondée, que ne sont retenus contre eux que les maladresses et pas le fait que le plus souvent ils s'efforcent de prévenir, d'expliquer et de justifier leurs agissements.

Ces reproches croisés paraissent renvoyer à une raison plus profonde. La police de l'environnement est une police spéciale, relativement récente dans le corpus juridique. L'évidence d'un manquement à certaines de ses dispositions est moindre que pour la police générale. On comprend plus aisément l'infraction et le risque d'un franchissement de ligne continue sur la route que d'une cueillette quelques pas à l'intérieur de la limite du cœur de parc. Le bien fondé et le statut de la police de l'environnement demeurent mal compris et acceptés, même par ceux auxquels elle s'applique le plus quotidiennement du fait qu'ils vivent dans des espaces protégés, et peut-être parce que précisément elle les affecte plus.

C'est pourquoi, la comparaison souvent faite dans le Mercantour entre les gendarmes et les gardes du parc s'agissant de la façon d'appliquer les pouvoirs de police, n'est pas totalement appropriée. Les premiers sont mieux appréciés que les seconds au motif qu'ils appliqueraient avec plus de clarté et de discernement les rappels à la loi et les sanctions. Mais ce ne sont ni les mêmes polices ni les mêmes situations. La gendarmerie, présente depuis plusieurs siècles dans le paysage, bénéficie d'un acquis et de pratiques autres que l'établissement public et ses agents, tout juste trentenaires.

#### **4.1.3. Ceci suppose un redoublement d'efforts sur le sens et la réalité de la police de l'environnement.**

Le tact et la pédagogie dans l'exercice délicat des missions de police sont d'autant plus nécessaires que la police de l'environnement est moins installée dans les esprits. Plusieurs maires ont qualifié de grande maladresse de présentation et de communication le fait que des agents du parc participant à une réunion d'information sur des actions autres que celles de police soient venus en tenue, arborant l'écusson « police de l'environnement ». Le rappel que ce port est obligatoire ne convainc pas. Ce qui peut être accepté d'un gendarme, toujours en uniforme, ne l'est pas encore nécessairement d'un garde. En outre, la proportion entre police et autres activités est différente. Pour les gardes moniteurs la police représente moins de 20 % du total. Ils doivent jouer sur des registres assez différents, et il peut être pour eux encore malaisé de faire comprendre et accepter la symbolique et l'exercice effectif de la police dont ils ont la charge.

La subjectivité des jugements sur la police de l'environnement et ce qu'ils peuvent avoir parfois d'injuste du point de vue des personnels des corps de l'environnement ne

pourra s'atténuer probablement qu'avec le temps. Ceci ne doit pas pas empêcher de communiquer régulièrement sur les données réelles des activités de police dans le parc du Mercantour. Dans un souci d'efficacité, compte tenu du poids des facteurs irrationnels et du contexte des incidents survenus en 2012, c'est d'abord à l'égard des maires (détenteurs eux aussi de pouvoirs de police et par ailleurs agents de l'État) qu'il convient de transmettre (ou de rappeler), commentaires à l'appui, les chiffres relatifs aux infractions constatées par les agents du parc dans chacun des secteurs et des sanctions effectuées.

*13. Intensifier l'information sur les statistiques de la police de l'environnement vis à vis des élus dans le Mercantour. Veiller à les mettre en perspective par rapport à l'ensemble des missions des gardes moniteurs du parc, dans un travail spécifique de communication.*

#### **4.2. L'équilibre entre missions de police et missions de développement doit être mieux assimilé par l'ensemble des agents de l'établissement public.**

Quelle que soit l'exactitude des critiques adressées aux gardes en matière de police, certains d'entre eux ont paru ne pas suffisamment mesurer les incidences d'un comportement ou d'une mesure sur la perception du reste de leurs activités et surtout sur la perception de l'ensemble de l'établissement public. L'impact des événements de l'été 2012, pourtant peu nombreux et localisés, devrait amener à réfléchir. 1% d'un type d'activités elles-mêmes inférieures à 20 % de la totalité de celles des gardes moniteurs du parc est plus ou moins nettement imputé, en leur défaveur, à l'ensemble des services et surtout à la direction de l'établissement. Il est donc indispensable que tous les agents aient une compréhension « systémique » du fonctionnement de l'organisation, au sens où quelques éléments peuvent avoir des effets sur la totalité.

Tel ne semble pas être le cas. Certains des gardes avec lesquels la mission s'est entretenue ont affirmé, sans excès mais très nettement, la place première des activités de police. La protection de l'environnement, insuffisamment acceptée dans le parc appelle selon eux une nécessaire rigueur dans la mise en œuvre de la police. Des nuances peuvent s'exprimer dans les propos. Une chose est de revendiquer la prévalence de ces missions (pour des raisons de principe ou tenant à la conception de leur métier et de leurs savoirs-faire ou pour asseoir la place et l'intervention de l'agent à l'égard des usagers et habitants du parc) ; une autre est d'exprimer simplement des réticences à s'engager à l'avenir dans la participation à des projets de développement (au titre de la charte), dans le cadre d'une définition différente du métier.

On ne peut assurer sur la base des seuls entretiens effectués dans le parc du Mercantour qu'il s'agit d'une prise de position générale. Il paraît ne pas dépendre principalement de l'ancienneté dans le corps ou dans le parc. Mais il semble correspondre à une tendance majoritaire chez les agents. Sans porter de jugement sur le bien fondé de cette conception de leur métier par ces agents, la mission ne peut que constater qu'elle emporte au moins deux conséquences :

- La prévalence donnée aux missions de police suppose d'être encore plus attentif aux modalités concrètes de leur application pour les différents usagers du parc. Ne pas tenir compte à l'avenir du contexte social et politique propre au parc du Mercantour ni de l'ampleur des désapprobations survenues pendant l'été 2012,

donc ne pas agir avec un discernement renforcé, reviendrait à se désintéresser de l'efficacité de l'application de règles dont on affirme la nécessité de principe.

- Ceci risque d'interférer de façon non positive, dans le Mercantour, avec la mise en œuvre de la loi du 14 avril 2006, dans son volet charte. Celle-ci va nécessiter pour l'aide à la conception ou à la réalisation de projets (cohérents avec les objectifs de développement durable, par construction) un engagement accru de l'établissement public. On voit mal comment, avec des emplois en diminution, la direction va pouvoir concilier une répartition plus équilibrée entre les secteurs, entre les agents et pour ceux-ci entre les missions de police et celles concernant le développement (cf. sur ce point partie 5).

*14. Accélérer l'évolution de la définition des missions des gardes pour les mettre en mesure de contribuer activement à la réalisation des objectifs assignés au parc par la loi du 14 avril 2006.*

Ceci suppose d'agir à un double niveau : dès 2013 au niveau de l'établissement public, soutenu à cet égard par l'administration centrale ; et à celui des directions compétentes du ministère par un travail avec les organisations syndicales.

### **4.3. Les orientations du parquet et de la direction de l'établissement public en matière de politique pénale demandent à être pilotées plus vigoureusement.**

#### **4.3.1. Une cohérence à renforcer dans les orientations et les pratiques.**

Nombre d'observations ont été faites lors des entretiens de la mission sur l'absence de cohérence dans la mise en œuvre des dispositions relatives à la police de l'environnement. Des maires ont regretté que les pratiques varient trop souvent selon les individus, les moments ou les secteurs. Certains agents ont fait savoir qu'ils apprécieraient de leur côté d'être aidés dans leur travail par des orientations précises et actualisées leur permettant d'intervenir plus facilement. Le besoin paraît avéré d'un renforcement de la cohésion de l'établissement public et de ses personnels en ce domaine.

La direction prépare actuellement une circulaire de politique pénale avec les parquets des départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Alpes-Maritimes. L'actuelle date de 2001 et n'a pas été actualisée depuis. L'objectif retenu d'une publication à l'été 2013 paraît trop tardif. Il est en désaccord avec les attentes exprimées et les risques que comporterait, pour les rapports de l'établissement public avec les collectivités locales du parc et pour le devenir de la charte, la survenance d'incidents qui seraient provoqués par de nouvelles maladroites ou un appui insuffisant à la conduite des activités de police.

*15. Accélérer l'achèvement avec les parquets des instructions de politique pénale en vue d'une diffusion avant la fin du premier trimestre 2013.*

#### **4.3.2. Un suivi plus précis des activités de police apparaît également souhaitable.**

Cela étant, il ne suffira pas de remettre ce document aux gardes et au chefs de secteur. Il faudra que la direction de l'établissement public l'accompagne par :

- Des précisions, écrites et orales, sur la façon de mettre en application concrètement les dispositions énoncées.
- Des indications opérationnelles aux gardes sur les comportements à observer sur le terrain, les informations à faire remonter à la direction, les précautions à prendre avant tout acte aux effets potentiels importants (ce qui suppose qu'ils soient sensibilisés à cet aspect de leur pratique).
- Une insistance sur la nécessité, de principe et justifiée par les circonstances de 2012 (incidents de l'été) et de 2013 (entrée en vigueur de la charte), d'une cohésion accrue entre les différents secteurs et entre les gardes eux-mêmes dans les pratiques professionnelles.
- Au total, l'affirmation du caractère indispensable d'un suivi régulier et plus précis par la direction de l'établissement public des activités des gardes en la matière.

*16. Compléter les instructions de politique pénale relative au parc du Mercantour en cours de préparation par un mode d'emploi, à définir par la direction du parc, facilitant leur mise en œuvre opérationnelle. Prolonger ces directives par des réunions d'information par secteur.*

#### **4.3.3. Il gagnerait à être accompagné d'un effort de formation et de gestion.**

Ceci ne saurait suffire. Il est difficile d'envisager que cette évolution dans les pratiques des gardes, lesquelles sont liées à leur culture professionnelle, puisse se réaliser rapidement et naturellement. Si tel était le cas du reste, cela signifierait que les difficultés constatées en 2012 et auparavant auraient pu être réglées facilement (conduisant alors à se poser différentes questions sur les raisons qui n'auraient pas permis de le faire). Cette hypothèse paraissant devoir être écartée, il conviendrait d'accompagner ces inflexions par des sensibilisations et des formations adaptées.

La mission estime que ces formations (ou des sessions d'étude) pourraient porter notamment sur les points suivants :

- Les finalités et les modalités d'exercice de la police de l'environnement. Il s'agit de rendre celles-ci appropriées d'une part aux objectifs de la loi de 2006 et d'autre part aux territoires ou aux services dans lesquels les personnels (agents techniques et techniciens de l'environnement) sont susceptibles d'être affectés. L'exercice de la police peut en effet prendre des tournures différentes à l'ONCFS

et dans les parcs, et pour ces derniers les contextes culturels et politiques doivent être considérés dans un souci d'efficacité.

- La gestion des tensions ou des conflits. Il faut à nouveau souligner qu'il arrive que les agents du parc soient placés dans des situations difficiles, lors desquelles peuvent être durement contestées leur personne ou la légitimité de leur intervention : bergers en colère ou en grande détresse après des attaques de loup (d'autant plus que celles-ci ont été répétées pendant plusieurs jours et nuits), réticences d'usagers, chasseur impulsif, etc. Étant souvent seuls sur le territoire qu'ils surveillent, en posture de face à face par nature délicate, ils n'ont alors pas de soutien pour aider à bien réagir (le fait d'être plusieurs ne garantit pas cependant d'être plus habile, comme le montrent les incidents de l'été 2012 - messe du plateau de Sestrière ou constat loup avec violences sur les agents). D'où l'intérêt d'une préparation technique et psychologique (prolongée au besoin par des retours d'expérience) pour réduire les motifs de conflits dans leurs relations avec les autres acteurs du parc et pour optimiser leurs interventions.

Compte tenu des modalités actuelles, fortement centralisées, de recrutement, de formation et de gestion des deux corps concernés, une amélioration significative sur ces sujets suppose d'agir au niveau national, sans exclure pour le court terme celui du parc du Mercantour.

En outre, s'agissant de la gestion des personnels relevant de ces corps, il apparaît à la mission que des orientations nouvelles, à prendre par l'administration centrale, faciliteraient le travail de la direction de l'établissement public du parc du Mercantour : profils des personnels recrutés et affectés dans le parc (l'élargissement de leurs activités, par exemple pour des actions relatives au développement de projet en aire d'adhésion, ne requière pas les mêmes exigences que celles demandées aux agents de l'ONCFS), indications sur le contenu des formations continues à organiser rapidement.

*17. Organiser, dès 2013 au niveau de l'établissement public du parc du Mercantour, des formations sur le sens, les finalités et la méthodologie de la police de l'environnement dans le contexte de l'application de la loi du 14 avril 2006 et de la charte du parc.*

*18. Adapter au niveau national les modules de formation des agents des corps de l'environnement aux problématiques de mise en œuvre de la police de l'environnement dans le contexte de la loi du 14 avril 2006 : formation initiale et formation continue.*

*19. Réétudier la question des profils de recrutement des agents des corps de l'environnement. Mieux distinguer les affectations selon les organisations : ONCFS et parcs nationaux, et selon les spécificités ou les besoins des parcs.*

## **5. Pour que l'établissement public du parc du Mercantour puisse efficacement accompagner la mise en œuvre de la charte, des ajustements dans son organisation et en matière de management apparaissent opportuns.**

La mission n'a pas procédé à un audit organisationnel de l'établissement public. Ce n'était pas son objet, et les délais impartis ne l'auraient pas permis en tout état de cause. Elle s'est cependant interrogée sur l'adéquation de l'organisation et du fonctionnement actuels aux réquisits des activités à conduire (de façon progressive) en application des dispositions de la charte du parc du Mercantour et aux objectifs assignés à cet effet à la direction par sa tutelle. Des constats et des propositions peuvent à cet égard être avancés.

### **5.1. La pluralité des acteurs et des intérêts dans le Mercantour, s'ajoutant aux données générales relatives à la gestion des ressources humaines, restreignent actuellement les marges de manœuvre en matière de management.**

En ce qui concerne les rapports avec les acteurs autres que ceux de l'administration, la mission a déjà fait état des perceptions contrastées sur les finalités et le bilan du parc ainsi que des divergences subsistant entre les différentes catégories d'acteurs quant à certaines activités (pastoralisme, chasse, police de l'environnement). Le poids de certaines personnalités, le caractère affirmé et tenace des montagnards, les pesanteurs historiques et les divisions qui en résultent encore maintenant, la géographie du parc, sont autant de facteurs supplémentaires à prendre en compte pour le management de l'établissement public. Ils obligent la direction dans ses rapports avec les acteurs, la conduite des projets, la gestion des situations ou simplement des réunions (conseil d'administration, préparation et prochainement suivi de la charte). Elle est ainsi conduite à redoubler d'efforts pour prouver qu'à son niveau elle sait agir avec le discernement et la capacité de compréhension des usages ou des particularismes dont l'insuffisance est reprochée à certains gardes.

Les conditions n'apparaissent pas non plus toujours facilitatrices, s'agissant des rapports avec les agents des corps de l'environnement exerçant dans le parc du Mercantour. Différents éléments peuvent être mentionnés, sans être exhaustif :

- L'éloignement géographique, dans les vallées et les secteurs, et peut-être aussi parfois dans les mentalités. Il en résulte une certaine distanciation vis à vis de la direction de l'établissement public. Celle-ci n'a pas de facto le même type de relation avec ces personnels qu'avec ceux qui travaillent au siège ou qui lui sont directement rattachés (les chargés de développement local).
- La conception que les gardes ont de leur métier et de son exercice. Acteurs de terrain, ils apparaissent pour la plupart engagés dans une défense active du patrimoine naturel (et sont formés à cela). Ils recherchent les activités de pleine nature dans les sites et les hauteurs, parfois de façon préférentiellement solitaire. Ceci ne dispose pas nécessairement à connaître et admettre facilement les contraintes administratives et de gestion, ni à s'insérer dans des logiques d'ensemble, avec les compromis qu'elles supposent. Ce sont pourtant des fonctions ou des types de comportement que ces mêmes agents (ou une partie

importante d'entre eux) vont devoir acquérir, développer et appliquer pour mettre en œuvre la charte et, plus généralement, contribuer à l'évolution du fonctionnement de l'établissement public, en application de la loi du 14 avril 2006.

- Leur propension à considérer qu'ils doivent entretenir une relation directe (sinon exclusive) avec le parquet, pour la police de l'environnement, la direction de l'établissement public n'étant pas justifiée à intervenir en la matière. Le lien n'est semble-t-il pas fait entre cette façon d'assurer ces fonctions, à fort enjeu on l'a vu, et le management global de l'établissement public par la direction. Ceci revient à dire que les fonctions de police sont par principe déconnectées du reste des missions et qu'elles ne doivent ou ne peuvent s'intégrer à une logique d'ensemble (quant aux méthodes et aux objectifs à atteindre). La mission estime que cette attitude est erronée et très préjudiciable pour la direction comme pour l'ensemble de l'établissement.
- Une tendance à prendre des distances par rapport aux instructions ou aux recommandations énoncées par la direction de l'établissement public. Certaines réactions observées lors des incidents de l'été 2012 relèvent de ce phénomène.

A l'opposé de ces facteurs non facilitateurs, la mission tient à faire valoir que tous les agents qu'elle a rencontrés, gardes compris, ont montré un très fort attachement à leur métier et un engagement certain en faveur du parc (de sa raison d'être, de ses finalités, de ses activités passées et futures). C'est un socle sur lequel peut s'appuyer la direction pour les évolutions en cours.

Les gardes moniteurs, pour ce qui les concerne, sont à l'évidence sensibles à certaines critiques de fond et aux réactions de leurs différents interlocuteurs à la suite des événements de l'été 2012. Beaucoup regrettent de ne pouvoir être plus ou mieux acceptés dans les communes où ils travaillent. Même s'il s'agit d'une illustration de la problématique des relations entre eux et les populations et leurs élus, il est pourtant essentiel que des changements interviennent à leur niveau sur les points indiqués plus haut ; surtout s'ils entendent que s'améliorent les conditions et les modalités d'exercice de leurs activités professionnelles et aussi leur situation personnelle.

## **5.2. Cependant, plusieurs des personnalités rencontrées par la mission attendent un management plus affirmé de l'établissement public dans certains domaines**

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont indiqué regretter précisément que certains agents du parc aient une conception de leur travail et une manière de l'exercer qui, de leur point de vue, reste bien trop individualiste. Les membres du corps préfectoral des deux départements, le président du conseil d'administration du parc, plusieurs maires et conseillers municipaux sont allés très nettement dans ce sens, en ne se référant pas uniquement aux incidents de cette année mais qui s'inscrit dans la durée. Ils souhaitent des changements effectifs, aussi rapidement que possible.

Force est de constater que cette situation aboutit, directement ou indirectement, à ce que la direction de l'établissement soit mise en cause dans l'encadrement des personnels. L'absence de changements notables sur ce point ne pourrait qu'aggraver cette perception. S'agissant de cette dimension managériale des activités de la direction, ce serait d'autant plus regrettable qu'est porté à son crédit tout le travail

effectué au sein du parc du Mercantour pour la préparation de la charte (qualité de la concertation, communication) et, d'une façon plus générale, la posture ouverte d'écoute et de dialogue qui est la sienne.

Il importe par conséquent que la perception externe et la réalité interne de certains aspects du management de l'établissement public soient rectifiées. Cela implique d'abord de donner certains signes positifs ou simplement d'empêcher des messages négatifs dans les semaines et mois à venir. Tout doit être fait pour que l'année 2013 ne voit pas la reproduction d'incidents tels que ceux de l'été 2012. D'où la nécessité pour la direction d'orientations et d'un suivi plus précis relativement aux actes de police de l'environnement et, de manière plus générale, aux attitudes professionnelles. Des recommandations ont déjà été faites à ce sujet.

**5.3. Parallèlement, il serait opportun que la direction de l'établissement public du parc national du Mercantour procède à des modifications sur des points d'organisation, de façon à faciliter la mise en œuvre de la charte et améliorer les relations de l'établissement public avec les autres acteurs.**

Le suivi et la valorisation des actions inscrites dans la charte et surtout dans les conventions passées avec les communes qui auront adhéré est un enjeu majeur :

- Pour la crédibilité de la politique ministérielle vis-à-vis des parcs nationaux, traduite par et dans les chartes;
- Pour celle de l'établissement public du parc du Mercantour, compte tenu du fort engagement de la direction sur cette question.

La direction de l'établissement public a engagé une réflexion à ce sujet, depuis plusieurs mois. La mission n'entend pas se prononcer ici sur le fond des mesures jusqu'à présent étudiées, dont certaines (gestion financière, processus de qualité et certification, etc.) renvoient à d'autres objectifs que ceux relatifs à la mise en œuvre de la charte et aux relations avec les parties prenantes aux activités du parc.

Il importe cependant que ces travaux soient désormais traduits par des mesures, rapidement et en tout cas d'ici la mi 2013. Il y a là un enjeu de management à propos duquel elle est attendue. Ce serait du reste un premier et fort signal parmi ceux mentionnés comme nécessaires, au point 5.2. Dans la mesure où la direction n'a pas encore finalisé son plan de réorganisation, la mission appelle son attention sur ce qu'elle considère comme des points importants au regard des objectifs précédemment signalés. Ils concernent :

- Le rôle des chefs de secteur vis-à-vis des gardes.
- L'articulation entre chefs de secteur et chargés de développement.
- L'évolution des missions des chefs de secteur vers davantage de polyvalence.
- La taille critique des secteurs (nombre d'agents) et par voie de conséquence la possibilité d'une diminution de leur nombre.

- Les relations de la direction avec les secteurs.
- Du fait de la baisse des ETP, le choix d'une option entre un renforcement du nombre d'agents sur le terrain ou d'un accroissement des fonctions de mission au siège.
- La mise en place d'instances locales organisant un suivi collectif des politiques et de l'activité des secteurs, impliquant les conseils municipaux.

### **5.3.1. Le rôle des chefs de secteur vis-à-vis des gardes.**

Certaines informations ou observations faites par la mission sur les relations avec la direction de l'établissement public laissent à penser que la conception que les gardes ont de leur métier, l'autonomie manifestée dans l'exercice de la police de l'environnement, n'impliquant que le seul lien avec le parquet, et la distance par rapport aux orientations de la hiérarchie impactent aussi leur relation professionnelle avec le chef de secteur. Tout au moins si celui-ci est conduit à jouer un rôle dans l'animation du secteur et relayer activement les orientations émanant de la direction de l'établissement public.

Tel n'a pas toujours été le cas. Des témoignages indiquent que plusieurs chefs de secteur ont eu par le passé une façon d'agir peu solidaire de la direction. Pourtant, ils sont bel et bien chefs d'une équipe et doivent la piloter, sans que cela n'implique un abandon des missions pour lesquelles ils ont été formés en ce qui concerne la protection de l'environnement. Il s'agit, à titre d'exemple, de veiller aux équilibres entre les différents types d'activités effectuées par les gardes, de faire appliquer les orientations et priorités de la direction, d'associer les gardes à leurs contacts avec les maires.

A l'avenir, leur fiche de poste et leur profil gagneraient à renforcer cette dimension managériale. Cette mesure relève de la direction de l'établissement public, elle doit ensuite être suivie d'effet dans la gestion des techniciens de l'environnement au niveau des services centraux.

*20. Conforter la place et le rôle des chefs de secteur. Accentuer la dimension managériale dans la définition de leur emploi et à l'avenir dans le choix des titulaires.*

### **5.3.2. L'articulation entre les chefs de secteur et les chargés de développement local et l'évolution des missions des chefs de secteur vers davantage de polyvalence.**

La direction de l'établissement public a confié à trois chargés de développement local la mission transversale (i.e dans plus d'un secteur par chargé de mission) d'organiser et de suivre auprès des collectivités locales des partenariats sur projets. Ils relèvent directement du service du développement durable et des partenariats, au siège. Actifs, ils sont appréciés par les élus. Leur activité d'animation sans intervention dans des

activités de police facilite sans doute cette perception positive, au delà de leurs qualités personnelles.

Le suivi des conventions passées avec les communes au titre de la charte, si toutes les communes adhèrent (ou la plupart d'entre elles) entraînera des besoins accrus à ce titre, dans la durée. Il n'est pas certain que 3 ETP soient suffisants. Les chefs de secteur pourraient ainsi, partiellement, contribuer à ces missions en croissance.

Ceci suppose également un ajustement dans le descriptif de leurs missions et dans les profils des agents affectés au parc du Mercantour, de façon à tenir mieux compte des spécificités du parc. Les améliorations sur ces questions relèvent principalement de la DRH du ministère.

A ce sujet, se pose la question de savoir s'il conviendra à l'avenir de maintenir la distinction entre les emplois de chargé de développement local et de chef de secteur. La quantité de travail et les évolutions probables dans la nature des relations entre les communes et les agents en charge des projets de développement demandent certes à être évaluées en pratique à partir de 2013. Mais il est possible qu'apparaisse pertinent le regroupement des deux fonctions, au niveau du secteur. Dans ce cas, la charge de travail ayant augmenté (en incluant par hypothèse ce qu'impliquera une relation plus fine avec les gardes, à ce niveau immédiat), il pourra être approprié de créer un emploi d'adjoint au chef de secteur. Dans une telle configuration, la répartition des attributions au sein du binôme est une question importante, qui ne peut être traitée en l'état et dans ce rapport. On peut du reste y répondre de plusieurs façons.

*21. Définir de façon précise l'articulation des attributions entre les chargés de développement et les chefs de secteur pour le suivi des projets et des opérations engagés au titre de la charte du parc.*

### **5.3.3. La question de la taille critique des secteurs.**

La mission estime qu'elle se pose pour plusieurs raisons. D'abord du fait que dans l'organisation actuelle les équipes sont d'ores et déjà pauvres en effectifs (de 5 à 3 gardes selon les secteurs) sous la responsabilité d'un chef de secteur. Nonobstant les incidences qu'une absence peut avoir sur le bon exercice des missions de terrain, nombreuses et variées, ceci ne facilite pas le management du groupe par le chef de secteur. Il n'a guère de possibilités d'adaptation à des situations imprévues. Un plus large secteur, avec un nombre plus grand (bien que toujours faible, il est vrai) d'agents de terrain, pourrait de ce point de vue permettre une plus grande souplesse de gestion.

Si par ailleurs les activités de chacun doivent évoluer, se diversifier vers davantage de partenariats et moins d'observation ou de police, la question de la taille critique des secteurs sera d'autant plus posée. Enfin, la réduction des ETP pourrait, si elle se poursuit, avoir des incidences, même si jusqu'à présent la direction de l'établissement public les a d'abord fait porter que sur les fonctions de soutien.

Il paraît difficile (quoique possible) de réduire le nombre des secteurs des Alpes-de-Haute-Provence (2). Dans les Alpes-Maritimes, cela semble plus envisageable (vallée de la Tinée), mais sans doute pas ailleurs. La solution pourrait être recherchée dans une affectation (administrative et fonctionnelle) sur 2 secteurs conjointement :

- Des gardes et des autres personnels.

- Du chef de secteur et de son adjoint quand il y en a. En ce cas, l'ETP (ou les deux ETP) pourraient être redéployés au profit des emplois d'ATE.

Ceci suppose de revoir, à un niveau supérieur à celui de la direction de établissement public du Mercantour, les règles générales de gestion des corps.

*22. Assouplir les règles d'affectation des chefs de secteur et des gardes de façon à ce qu'ils puissent intervenir dans deux secteurs connexes.*

#### **5.3.4. Le rôle de la direction et ses relations avec les secteurs**

Cette question a déjà été abordée, sous d'autres angles. Il s'agit de renforcer souplement la cohérence entre les différentes activités (études scientifiques, police, développement, communication) et dans les modalités travail, sans aboutir à des regroupements artificiels ni encore moins réduire les unes et les autres à un schéma unique. Une réaction fréquente à ce type d'orientations est de les refuser précisément en ce qu'elles passeraient outre les différences de métier, de cadre de travail, de spécificité des situations. Mais la cohérence recherchée peut être atteinte, sans difficulté majeures ni contraintes excessives, par référence à l'objectif souhaitable de valoriser l'établissement public en tant que structure et ses apports aux territoires et aux publics du parc. Le tout en restant axé sur le point de vue des observateurs extérieurs, compte tenu des fortes attentes exprimées.

Les points importants à cet égard paraissent être :

- Le renforcement des relations entre la direction de l'établissement public et les secteurs, en particulier avec les chefs de secteur, dans la continuité de la démarche engagée en 2011 par la direction.
- L'affirmation, sans ambiguïté ni excès, de la ligne hiérarchique.
- Une répartition claire et opérationnelle des attributions au sein de l'équipe de direction (directeur et adjoint) pour le suivi des activités de secteur, spécialement pour les activités de police d'une part et celles de développement liées à la charte de l'autre.

C'est donc par un projet de service (ou tout autre forme d'engagement de l'ensemble des personnels sur les finalités et les méthodes) que ces ajustements pourront être effectués. Un travail important a d'ores et déjà été effectué. Il reste à le concrétiser.

*23. Définir la répartition des attributions respectives du directeur de l'établissement public et de son adjoint dans un double objectif : d'une part affermir le lien avec les chefs de secteur ainsi que la capacité à suivre les activités de police ; d'autre part mettre en œuvre la charte et les conventions avec les communes.*

### **5.3.5. La mise en place d'instances locales organisant un suivi collectif des politiques et de l'activité des secteurs, impliquant les conseils municipaux**

Cette proposition correspond également à l'analyse que le secteur est l'échelon clé pour le pilotage et le suivi des actions conduites par l'établissement public dans le parc. C'est à ce niveau que se situe l'interface majeure avec les élus et les populations et que peuvent être adaptées les orientations générales aux particularités locales. Il est sans doute aussi le lieu de la mise en cohérence des projets et conventions et projets propres à chaque commune, dans la mesure où la carte des secteurs est articulée à la topographie des vallées.

La mission estime que l'amélioration des relations entre les partenaires du parc passe par une association plus grande des maires et des conseils municipaux de secteur aux différentes activités développées par l'établissement public : celles relevant de la charte et les autres ; celles concernant le cœur et celles relatives à l'aire d'adhésion. Les réunions de concertation relative à la charte ont été tenues au plus près des communes. Il s'agissait de la gestion d'un projet exceptionnel au regard des activités courantes. Il ne serait pas réaliste de reproduire un tel modèle en permanence (coût en ETPT pour l'établissement public, disponibilités des élus, questions à traiter). En revanche, paraît concevable la mise en place d'une instance, même informelle, qui permettrait 2 ou 3 fois l'an :

- De faire le point sur l'avancement des projets au niveau du secteur.
- D'informer les élus sur toute question opportune et de leur permettre d'exprimer leurs avis.
- D'évoquer, et si possible de régler sans remontée injustifiée à des niveaux supérieurs, les difficultés, relationnelles et autres, constatées le cas échéant dans le secteur.
- Au total, de faciliter de part et d'autre la cohérence (et la perception de celle-ci) entre activités et acteurs.

*24. Proposer aux communes, dans le cadre de la réorganisation de l'établissement public, la mise en place d'une instance de suivi des activités, par secteur.*

*25. Accélérer la mise en place de la nouvelle organisation pour la fin du premier trimestre 2013. La finaliser et la présenter comme un élément important d'adaptation de l'établissement public pour tenir compte des événements de 2012 et surtout de la mise en œuvre de la charte.*

## **5.4. Les instances prévues par la loi de 2006 pour la gouvernance du parc ne semblent pas en revanche appeler de modifications majeures.**

### **5.4.1. Le conseil d'administration**

Le conseil d'administration du parc du Mercantour comprend 45 membres plus le directeur de l'établissement public. Quelle que soit la participation effective aux réunions, nécessairement d'importance moindre, c'est une instance lourde. La pratique de plusieurs années montre que le conseil joue le rôle défini par la loi de 2006. Il paraît difficile d'en attendre plus, notamment pour développer à ce niveau les débats stratégiques ou les échanges sur les problématiques de fonctionnement du parc, pourtant indispensables afin d'associer davantage les élus aux orientations majeures intéressant le parc, conformément à l'esprit de la loi du 14 avril 2006. Le bureau, dans une configuration plus réduite, le permet davantage et se prête bien à une bonne préparation des réunions du conseil d'administration.

Certains élus ont fait remarquer que c'est dans les communes mêmes que se jouent les perceptions et les relations avec l'administration du parc. Le conseil d'administration ne peut que synthétiser des discussions déjà intervenues et guère tenir lieu d'enceinte de discussions ouvertes. La mission a constaté que le travail important d'information et d'explication sur les enjeux et les grandes orientations de la charte, qui avaient fait l'objet de plusieurs débats et d'une validation au sein du conseil d'administration n'empêchaient pas les incompréhensions ou les réticences de certains maires et de leur conseil municipal. Il est possible que la volonté, compréhensible, de parvenir au sein du conseil à un accord voire à un consensus (sur la charte ou d'autres questions touchant au pilotage des politiques) fasse hésiter certains des maires à affirmer une position plus critique.

La mission a noté un point de sensibilité relatif à la composition du conseil d'administration, mal réglée depuis sa reconstitution en 2009 en application du nouveau décret du parc national : la non représentation des vallées de la Roya et de la Bévéra. Les insatisfactions des maires concernés sont réelles. La modification du règlement intérieur décidée en 2009 et qui permet que tous les maires soient invités au conseil, n'a pas suffi à les dissiper. La question n'a pas trouvé de solution pour des raisons d'équilibres spécifiques au département des Alpes-Maritimes (Vallées du Haut Var, de la Tinée et de la Vésubie versus vallées de la Roya et de la Bévéra). Pour éviter qu'elle ne perdure, un ajustement réglementaire pourrait intervenir, assurant une représentation minimale par vallée.

*26. Modifier le décret du 29 avril 2009 relatif à l'organisation du parc du Mercantour par une disposition permettant de garantir la représentation au conseil d'administration par au moins un maire de chaque vallée.*

### **5.4.2. Le conseil scientifique**

Le conseil scientifique est une instance diversement jugée par les élus que la mission a rencontrés. Certains déplorent que les scientifiques aient une conception bien trop éloignée des réalités de la vie en montagne. D'autres ont dit apprécier que les analyses et avis du conseil soient équilibrés et que les interventions de son président en conseil d'administration soient claires et modérées sur le fond. La mission a en effet constaté que le président du conseil scientifique a une réelle attention aux

données sociales et humaines des questions abordées par le conseil ainsi qu'aux spécificités des vallées du parc national du Mercantour. Les pièces qui lui ont été communiquées ne permettent pas d'affirmer que le conseil adopterait une posture par trop rigoureuse.

### **5.4.3. Le conseil économique, social et culturel**

Le conseil économique, social et culturel ne s'est réuni que deux fois depuis 2006, de façon purement formelle et n'a pas encore de président. Il n'a donc jusqu'à présent pas joué de rôle utile dans le fonctionnement du parc du Mercantour à titre individuel. Le président du conseil d'administration entend revaloriser sa place et ses contributions, au travers notamment des 4 commissions thématiques prévues par le projet de charte, sur le modèle de la commission agriculture durable qui fonctionne déjà régulièrement. Il est difficile de savoir si une demande forte existe pour le Mercantour quant à une plus grande participation des représentants de la société civile aux travaux de établissement public. La mission n'a pu approfondir cette question.

## **5.5. La direction de l'établissement public du parc national du Mercantour aura besoin du soutien des préfets.**

Dans ses entretiens, la mission a été sensible à l'attention manifestée par les préfets des Alpes-de-Haute-Provence et des Alpes-Maritimes à l'ensemble des questions relatives au parc du Mercantour : organisation et fonctionnement du parc, processus de préparation et devenir de la charte, problématique du loup. Avec quelques nuances tenant principalement à leur ancienneté respective dans leur poste et aux différences dans les données sociales et politiques des départements, tous deux font des constats et des propositions convergents sur :

- Le point majeur que constitue le comportement des agents du parc, notamment celui des gardes et des chefs de secteur, pour la qualité des relations de travail avec les populations locales et la perception d'ensemble de l'établissement public. Des remarques nettes ont été faites à cet égard à propos du zèle déplacé de certains agents dans l'application de la police de l'environnement, qui explique qu'ils soient perçus comme des « monomaniaques de l'environnement ». La pédagogie, par la direction de l'établissement public et par les agents sur le terrain, reste indispensable pour l'ensemble des actions menées par le parc.
- Les difficultés qu'ont aujourd'hui de nombreux élus locaux à faire la synthèse des très nombreuses réglementations et procédures environnementales (code de l'environnement, Natura 2000, charte, etc.) qui s'appliquent dans les communes du parc et qui leur paraissent constituer un frein ou un obstacle à la poursuite de leurs projets d'aménagements. Cette complexité est une raison du rejet constaté de ces procédures. Elle a aussi contribué à la distanciation récente de certains élus par rapport à la charte : document trop lourd, et pas assez centré sur les besoins spécifiques de chacune des communes.
- S'agissant de la charte, la nécessité pour la direction de l'établissement public de travailler à ce stade du processus en lien étroit avec les maires pour rendre la charte aussi concrète que possible.

- Le caractère névralgique de la question du loup. Les procédures de régulation sont jugées trop lourdes et lentes. La réactivité aux situations d'attaques et d'atteintes aux troupeaux est un facteur clé, qui nécessite qu'une marge de manœuvre plus grande soit donnée au préfet.
- La nécessité que les constats d'attaques et de dégâts du loup soient maintenus et que les agents du parc continuent de les assurer. C'est pour eux l'occasion d'établir une relation d'intérêt et de sympathie pour les éleveurs et les bergers et de ne pas être tenus par ces derniers, comme par d'autres acteurs du parc, comme d'exclusifs protecteurs de l'environnement.

L'engagement des deux préfets actuels en faveur de la charte est certain. Lors du dernier conseil d'administration du parc, le 17 novembre 2012 (auquel il a assisté dans sa totalité), le préfet des Alpes-Maritimes a ainsi fortement insisté sur l'importance majeure de la charte pour la protection patrimoniale, la gouvernance et le devenir du parc.

La mission estime que ces soutiens sont en effet indispensables pour conforter la direction de l'établissement public dans son travail. De manière plus générale, compte tenu des réticences observées, un discours commun de tous les représentants de l'État, sous l'égide des préfets, reste nécessaire à propos des politiques de l'environnement et de la mise en œuvre de la loi de 2006, telle qu'elle prendra forme par la charte. A cet égard, la coopération entre l'établissement public du parc, les DDT et le représentant régional de l'ONCFS, surtout sur la question du loup (constats des attaques, interventions scientifiques, régulations éventuelles) apparaît comme cruciale pour l'action comme pour l'image du parc.

Du fait de l'importance, plusieurs fois soulignée dans ce rapport, des relations de proximité avec les communes, les sous-préfets d'arrondissement dans les Alpes-de-Haute-Provence et de Nice-Montagne dans les Alpes-Maritimes peuvent jouer un rôle déterminant dans les relations avec les élus, l'atténuation des situations de tension et l'accompagnement des interventions de la direction du parc dans la conduite de projets. Des relations plus étroites des chefs de secteur avec les sous-préfets pourraient faciliter l'appui de ces derniers et accroître la cohérence des actions.

## **6. Sans amoindrir les prérogatives locales, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie pourrait utilement donner des orientations permettant de faciliter les débats.**

### **6.1. Dans le contexte de la mise en œuvre de la loi de 2006, il paraît important de laisser aux acteurs locaux de réelles possibilités de négociation.**

Même s'il a donné lieu à une intense concertation et a subi de nombreuses modifications, le projet de charte résulte d'un processus d'élaboration qui a pu être perçu par les collectivités associées comme déséquilibré et plutôt technocratique. Cette perception est liée au volume et au contenu de la charte autant qu'au dispositif de validations ultimes de conformité juridique, particulièrement long et dépourvu de lien avec le niveau local. Les résistances auxquelles se heurte l'adoption finale du document par certaines communes ne peuvent être totalement déconnectées de cette réalité.

A titre d'exemple, les débats au conseil d'administration du 25 février 2011 entre le président du conseil d'administration, le DREAL et le représentant de l'État au sujet de l'hydro-électricité en cœur de parc témoignent d'une situation de tension importante entre partenaires, puisque l'idée même que les désaccords sur ce point puissent à eux-seuls entraîner le renoncement à l'existence de la charte a été clairement envisagée par une partie des élus locaux présents. La position défendue par le DREAL est celle qui figure dans le projet adopté le 19 juillet suivant, à la suite de l'avis du CIPN, bien qu'à l'évidence elle n'ait pas recueillie l'assentiment initial des élus et qu'entre temps le président du conseil d'administration ait démissionné. Cet épisode illustre le caractère délicat de l'élaboration en commun par l'État et les collectivités locales d'objectifs et d'orientations en matière de développement durable.

Fort de cette expérience, il semble opportun d'anticiper sur les conditions de mise en œuvre notamment des orientations pour l'aire d'adhésion, qui doivent s'inscrire dans la durée et nécessitent l'entière coopération des collectivités concernées. Il existe une forte attente locale que la pratique de la mise en œuvre de la charte soit marquée par une place importante laissée à la négociation et au rapport équilibré entre partenaires.

### **6.2. Dans cet esprit, des clarifications pourraient utilement être faites par le MEDDE sur les conditions de mise en œuvre des chartes.**

Dans l'immédiat, il serait bénéfique au processus de signature que soient précisées les conditions dans lesquelles la direction de l'établissement public du parc national peut très rapidement engager avec certaines communes et avant même l'adhésion formelle à la charte, des discussions préparatoires sur les conventions d'application relatives à des actions qui s'inscrivent en continuité avec l'existant.

Il conviendrait également de définir clairement quel discours doit tenir l'établissement public du parc national vis-à-vis des communes qui, sans s'être déjà prononcées, s'interrogent sur la perspective de rejoindre dans trois ans les communes adhérentes. La tentation de présenter le refus d'adhérer dans l'immédiat comme devant entraîner une prise de distance de l'établissement public du parc national serait à la fois un handicap pour l'avenir et peu réaliste sur le terrain.

Toutefois, il pourrait être précisé à ces communes que, de leur fait, elles s'excluent d'une dynamique et de moyens communs qui seront forcément ciblés sur les communes dont la signature aura ouvert le processus de mise en œuvre des conventions d'applications de la charte.

Ce serait l'occasion d'admettre à la fois que la charte s'inscrit dans la durée, que la loi de 2006 n'a nullement conçu le dispositif d'adhésion comme un dispositif couperet, mais qu'en même temps l'adhésion à la charte est porteur en elle-même, dès le début de sa mise en œuvre, d'une différence de traitement au bénéfice de ses signataires.

En aucun cas, le refus d'adhésion ne doit être considéré comme un échec de l'établissement public du parc national ni de l'État, puisque cette hypothèse fait partie de la liberté de choix qu'exerce souverainement la commune (même si l'on peut regretter qu'elle le fasse). Inscrire la charte dans la durée, comme l'a voulu le législateur c'est aussi admettre que son appropriation puisse se faire par paliers, sur la base de l'exemplarité et de la qualité des premières conventions d'application. La confiance et la légitimité que suppose sa réussite ne sont pas acquises par le vote d'une seule délibération, mais ont vocation à se consolider dans le long terme. Au regard des objectifs poursuivis, une focalisation excessive sur le niveau des adhésions serait une erreur.

Enfin, beaucoup d'interlocuteurs de la mission, d'horizons différents, ont exprimé l'attente d'un discours valorisant et mobilisateur du ministère sur les parcs nationaux, qui en rappelle l'intérêt, les résultats et les ambitions nouvelles. Trop souvent, la direction de l'établissement public du parc national est seule à défendre la politique nationale portée par le parc, sur un registre défensif par la force des choses, alors que les politiques publiques de développement durable ont besoin plus que d'autres d'être expliquées, illustrées et partagées. Dans le Mercantour, la parole publique est davantage celle des opposants ou des critiques que de ses défenseurs : une communication ministérielle conçue pour porter au-delà des publics spécialisés constituerait un appui précieux dans les circonstances actuelles.

### **6.3. Des ajustements de méthode ont été suggérés à la mission, pour faciliter l'appropriation des principes et des actions contenus dans la charte.**

Bien que la mission ne puisse tirer de conclusions générales de la situation dans le Mercantour et qu'il soit prématuré d'envisager à ce stade une modification de la loi du 14 avril 2006, certaines pistes de réflexion se dégagent néanmoins des échanges avec les acteurs locaux de la charte.

Le processus d'élaboration, de concertation et surtout de validation est jugé long et complexe. Même si chacun en comprend les raisons et en voit les avantages pour la qualité du document, beaucoup s'interrogent sur la pertinence de la méthode. La globalité des engagements soumis au vote des conseils municipaux a suscité, au-delà d'un premier cercle de partenaires très avertis, au mieux une certaine indifférence et au pire beaucoup d'incompréhension ou de craintes plus ou moins argumentées, qui ont nourri dans certaines communes la tentation d'un rejet de l'ensemble du dispositif.

Est questionnée la pertinence de demander aux communes un engagement non pas sur des actions précises, mais sur des principes préalables à la mise en œuvre de celles-ci. Cet engagement global, y compris sur des thématiques qui peuvent ne pas concerner la commune, se veut vertueux : pour certains élus rencontrés il constitue

une difficulté supplémentaire dans la démarche d'appropriation par le public des politiques publiques qu'il porte.

Ils suggèrent une autre méthode, d'inspiration contractuelle, où sur des principes et des engagements inchangés, la signature par une commune d'une convention d'application entraînerait adhésion à la charte. Ce serait donc sur la base de réalisations concrètes, d'une appropriation beaucoup plus simple, que pourrait se construire par étape les liens de solidarité écologique voulus par la loi. Pour eux, l'hyper-spécialisation juridique, scientifique et technique, du processus d'élaboration est à la fois nécessaire et inadapté. C'est pourquoi ils suggèrent de le dissocier, d'une part en confiant au conseil d'administration de l'établissement public le soin d'élaborer dans les meilleures conditions une charte de l'établissement public, document cadre garantissant la qualité des conventions d'application, et d'autre part en faisant délibérer les communes sur chaque convention d'application, valant automatiquement adhésion à la charte.

La procédure d'adhésion soulève aussi une autre question, celle du statut des communes qui tout en ayant une partie de leur territoire en cœur pourraient ne pas adhérer à la charte et donc être exclues du périmètre du parc défini par son aire optimale d'adhésion. Il sera difficile de leur retirer la qualité de commune du parc puisque leur territoire en fait partie, mais il ne serait pas satisfaisant que rien ne les distingue des communes ayant adhéré à la charte. De plus, des communes qui n'ont aucune part de leur territoire en cœur souhaitent adhérer à la charte. C'est le cas de Barcelonnette, par exemple. Ces communes deviendraient communes du parc, alors que les communes en cœur n'ayant pas adhéré en seraient exclues. Une évolution du concept de l'aire d'adhésion peut faire partie des pistes de réflexion pour l'avenir.

Au total s'exprime une forte demande de simplification et d'allègements des dispositions, pour en faciliter la compréhension et l'acceptation par les acteurs locaux.

## Conclusion

La situation dans le Mercantour comporte certes des éléments de tension.

Mais ceux-ci ne doivent pas masquer la réalité d'une concertation réussie qui s'est déroulée avec le concours de très nombreux partenaires, y compris ceux qui peuvent exprimer des critiques ou des réserves sur tel ou tel aspect de la politique suivie par l'établissement public du parc national ou par l'État, en matière de développement durable.

Ils ne doivent pas conduire non plus l'établissement public du parc national et ses agents à se mettre en retrait de leurs ambitions et de leurs missions, pas plus qu'à dénier aux difficultés rencontrées le poids dont elles pèsent sur le processus en cours. Cette dernière phase avant l'adoption définitive de la charte est décisive pour assurer la réussite et donner une réalité tangible et dans la durée à une solidarité écologique des territoires et des collectivités, nationale ou locales, qui en sont comptables. Le président et la direction sont clairement dans cet état d'esprit. Ils ont besoin du soutien de tous les représentants de l'État concernés sur le territoire ainsi que de celui des collectivités les plus importantes avec lesquels les communes du parc ont l'habitude de travailler.

La mission a constaté qu'un nombre significatif de communes semble prêtes à adhérer à la charte mais que des résistances plus ou moins fortes subsistent dans environ une dizaine de communes. Cependant, la situation reste difficile à apprécier car elle n'est pas figée, le débat se poursuit, à l'écoute aussi de ce qui se passe dans les autres parcs nationaux.

A court terme, dès 2013, les facteurs de nature à modifier positivement la situation relèvent prioritairement de l'établissement public du parc national :

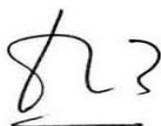
- Au niveau de la direction de l'établissement public, dans la réaffirmation des potentiels de développement offerts aux communes dans l'aire d'adhésion et dans sa capacité à en apporter au plus vite des preuves concrètes.
- Au niveau des agents, dans leur volonté et leur capacité à inscrire la mise en œuvre de la police de l'environnement dans le contexte d'ensemble des missions confiées au parc.

Mais ces facteurs de réussite au niveau de l'établissement public dépendent aussi du soutien des services centraux du ministère pour aider aux inflexions managériales vis-à-vis des agents et pour appuyer la politique à suivre par la direction, s'agissant de la charte.

La question majeure aujourd'hui est donc celle de l'acceptation en profondeur et sur la durée, non seulement du parc, mais aussi, à travers lui, des ambitions que nourrit la collectivité pour préserver ses espaces naturels et promouvoir un développement durable. Qu'il le veuille ou non, l'établissement public du parc national du Mercantour incarne de fait une politique publique qui dépasse son simple objet, celle du développement durable, dans la réussite de laquelle il ne peut prendre efficacement sa part qu'associé aux autres acteurs des territoires. C'est l'esprit de la charte.

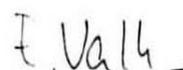
L'établissement public du parc national a su exercer dans de bonnes conditions ses responsabilités scientifiques et techniques. L'enjeu actuel est plutôt d'ordre sociétal tant il est vrai que toute politique publique qui traverse des domaines de compétence mêlés entre l'État et les collectivités locales a besoin pour réussir de l'adhésion et de l'énergie des acteurs à toutes les échelles du territoire. Cette dimension moderne, qu'illustre l'avancée de la loi de 2006, doit être comprise et portée par tous.

**Emmanuel Rébeillé-Borgella**



Inspecteur général de  
l'administration du développement durable

**Eric Verlhac**



Inspecteur général de  
l'administration du développement durable

# Annexes

# 1. Lettre de mission de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Septembre 2012.



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION ET DE LA FORÊT

Paris, le – 5 SEP. 2012

La Ministre

à

Monsieur le vice-président du Conseil  
Général de l'Écologie et du Développement  
Durable

Référence :  
Objet : Appui au directeur du Parc National du Mercantour

Le parc national du Mercantour entame une phase importante de sa réforme en application de la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux.

Son projet de charte est issu d'une concertation locale qui s'est concrétisée par des contacts directs avec les communes et autres collectivités concernées par le périmètre du parc, par une consultation dite institutionnelle de l'ensemble des acteurs du territoire, qui s'est déroulée en septembre et octobre 2011, et par une enquête publique. Cette phase de consultation institutionnelle a permis aux communes d'exprimer un pré-positionnement qui était globalement favorable (50% d'avis exprimés positifs). La charte a également fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale. La phase d'adhésion des communes doit démarrer début 2013.

Pourtant, malgré cet important travail de concertation conduit par le parc, la multiplication des conflits sur le territoire au cours des derniers mois risque de compromettre cette phase d'adhésion et donc la bonne application de la réforme.

Dernièrement, un incident lors d'un constat d'attaque de loup sur un troupeau s'ajoute à d'autres difficultés récentes qui montrent une radicalisation des positions entre les populations locales et les agents de terrain du parc qui ont donné lieu à des articles dans la presse locale et nationale et des prises de position d'élus contre le parc national. Les tensions entre les agents du parc et certains acteurs locaux rendent aujourd'hui difficile la conduite dans un contexte serein des missions de l'établissement dans le domaine de la protection de la nature.

Au vu de cette situation, je souhaite qu'une mission d'appui au directeur du parc puisse être diligentée par le Conseil Général de l'Écologie et du Développement Durable afin d'analyser le positionnement des acteurs du territoire, de mesurer l'importance des difficultés actuelles

en matière de missions de préservation de la nature et de faire des propositions pour permettre aux acteurs locaux de renouer le dialogue de façon sereine, sans remettre en question le périmètre, voire l'existence même du parc.

La mission pourra s'appuyer sur les résultats de la mission d'audit périodique de l'établissement public du parc national du Mercantour en cours de finalisation.

Vous voudrez bien nous transmettre votre rapport final au plus tard le 15 novembre 2012.



Delphine BATHO

## 2. Liste des personnes rencontrées

| <i>Nom</i> | <i>Prénom</i> | <i>Organisme</i>                         | <i>Fonction</i>  | <i>Date de rencontre</i>               |
|------------|---------------|--|--|--|
| Gauthier   | Odile         | Direction de l'eau et de la biodiversité | Directrice   | 09.09.2012                             |
| Ruiz       | José          | Direction de l'eau et de la biodiversité | Sous-directeur   | 09.09.2012                             |
| Delduc     | Paul          | Direction de l'eau et de la biodiversité | Sous-directeur   | 09.09.2012                             |
| Brandeis   | Alain         | EP du Parc national du Mercantour        | Directeur  | 25.09.2012<br>18.10.2012<br>27.11.2012 |
| Merle      | Caroline      | EP du Parc national du Mercantour        | Directrice adjointe  | 25.09.2012<br>18.10.2012<br>27.11.2012 |
| Blanchi    | Fernand       | EP du Parc national du Mercantour        | Président du conseil d'administration<br>Maire de Valdeblore (06), conseiller général, vice-président de la Métropole Nice Côte d'Azur | 18.10.2012<br>13.11.2012<br>27.11.2012 |
| Mirmand    | Christophe    |  | Préfet des Alpes-Maritimes   | 18.10.2012                             |
| Fabron     | Thérèse       | Commune de Saint-Etienne de Tinée (06)   | Maire<br>Accompagnée de 6 membres du conseil municipal et présidents de sociétés de chasse et de pêche                                 | 30.10.2012                             |
| Issautier  | Jean-Pierre   | Commune de Saint-Dalmas le Selvage (06)  | Maire<br>Accompagné de 2 membres du conseil municipal  | 30.10.2012                             |
| Pollet     | Emmanuel      | EP du Parc national du Mercantour        | Chef du secteur de la Haute-Tinée  | 31.10.2012                             |
| Turpaud    | Anthony       | EP du Parc national du Mercantour        | Garde moniteur   | 31.10.2012                             |
| Burro      | Paul          | Commune de Belvédère (06)                | Maire  | 31.10.2012                             |
| Michiels   | Christine     | EP du Parc national du Mercantour        | Déléguée pour le 04 du directeur de l'EP du Parc national du Mercantour  | 7.11.2012<br>8.11.2012                 |
| Lantelme   | Michel        | Commune d'Allos (04)                     | Maire<br>Président de la communauté de communes du Haut-Verdon Val d'Allos   | 7.11.2012                              |

| <b>Nom</b> | <b>Prénom</b> | <b>Organisme</b>                   | <b>Fonction</b>   | <b>Date de rencontre</b> |
|------------|---------------|------------------------------------|---|--------------------------|
| Papaud     | Michel        |                                    | Préfet des Alpes-de-Haute-Provence  | 7.11.2012                |
| Especier   | Sylvie        |                                    | Sous-préfet de Barcelonnette  | 7.11.2012                |
| Gilly      | Lucien        | Commune de Jausiers (04)           | Maire<br>Conseiller général du canton de Barcelonnette, accompagné de 5 membres du conseil municipal    | 7.11.2012                |
| Klein      | Lucien        | EP du Parc national du Mercantour  | Adjoint au chef du secteur de l'Ubaye   | 8.11.2012                |
| Rebattu    | Guy           | EP du Parc national du Mercantour  | Garde moniteur du secteur de l'Ubaye  | 8.11.2012                |
| Lombard    | Georges       | EP du Parc national du Mercantour  | Garde moniteur du secteur de l'Ubaye  | 8.11.2012                |
| Ghilardi   | Joseph        | Commune de Breil sur Roya (06)     | Maire   | 12.11.2012               |
| Vassalo    | Jean-Pierre   | Commune de Tende (06)              | Maire, accompagné de 7 membres du conseil municipal et des présidents de sociétés de chasse et de pêche | 12.11.2012               |
| Lhommedet  | Isabelle      | EP du Parc national du Mercantour  | Chargée de développement local pour les secteurs Vésubie et Roya (06)                                   | 12.11.2012               |
| Cevasco    | Jean-Marie    | EP du Parc national du Mercantour  | Garde moniteur du secteur Roya-Bévéra   | 12.11.2012               |
| Combeaud   | Stéphane      | EP du Parc national du Mercantour  | Garde moniteur du secteur Roya-Bévéra   | 12.11.2012               |
| Floch      | Raymond       | Préfecture 06                      | Sous-préfet de Nice Montagne  | 13.11.2012               |
| Bernardini |               |                                    | Secrétaire générale arrondissement Nice Montagne  | 13.11.2012               |
| Baudin     | Bernard       | Fédération nationale des chasseurs | Président de la FNC, président de la FDC 06, conseiller général 06, conseiller municipal de Nice        | 20.11.2012               |
| Giran      | Jean-Pierre   |                                    | Député du Var   | 21.11.2012               |
| David      | Jean-Paul     | Commune de Guillaumes (06)         | Maire   | 21.11.2012               |
| Lorenzi    | Jean-Mario    | Commune de Sospel (06)             | Maire   | 17.11.2012               |
| Balarello  | José          | Canton de Tende (06)               | Conseiller général  | 17.11.2012               |

| <b>Nom</b> | <b>Prénom</b> | <b>Organisme</b>  | <b>Fonction</b>   | <b>Date de rencontre</b> |
|------------|---------------|---|---|--------------------------|
| Brunelot   | Hervé         | Direction départementale des territoires et de la mer (06)  | Directeur   | 28.11.2012               |
| Merlot     | Pierre        | Direction départementale des territoires et de la mer (06)  | Service environnement et nature                                   | 28.11.2012               |
| Lecomte    | Philippe      | Direction départementale des territoires et de la mer (06)  | Chargé des mesures de protection                                  | 28.11.2012               |
| DEssus     | Michle        | Chambre d'agriculture des Alpes Maritimes                   | Président, accompagné d'un vice-président et d'une collaboratrice | 28.11.2012               |
| Larrère    | Raphaël       | Conseil scientifique de l'EP du Parc national du Mercantour | Président du conseil  | 3.12.2012                |

### 3. Infractions constatées dans le parc national du Mercantour entre 2008 et 2012

#### Infractions constatées dans le parc du Mercantour 2008-2011

| <b>INFRACTIONS 2008</b>       | <b>ROYA</b> | <b>VESUBIE</b> | <b>MYE-TINEE</b> | <b>HTE-TINEE</b> | <b>HT-VAR</b> | <b>HT-VERDON</b> | <b>UBAYE</b> | <b>TOTAL</b> |
|-------------------------------|-------------|----------------|------------------|------------------|---------------|------------------|--------------|--------------|
| PV                            | 4           | 27             | 0                | 2                | 4             | 1                | 2            | 40           |
| Dont PV SANCTIONNES           | 4           | 17             | 0                | 1                | 3             | 1                | 2            | 28           |
| TIMBRE AMENDE<br>(T.A)        | 4           | 5              | 0                | 24               | 8             | 9                | 3            | 53           |
| RAPPEL A LA<br>REGLEMENTATION | 9           | 81             | 9                | 108              | 133           | 62               | 120          | 522          |
|                               |             |                |                  |                  |               |                  |              |              |
| <b>INFRACTIONS 2009</b>       | <b>ROYA</b> | <b>VESUBIE</b> | <b>MYE-TINEE</b> | <b>HTE-TINEE</b> | <b>HT-VAR</b> | <b>HT-VERDON</b> | <b>UBAYE</b> | <b>TOTAL</b> |
| PV                            | 13          | 7              | 0                | 4                | 1             | 2                | 0            | 27           |
| Dont PV SANCTIONNES           | 12          | 7              | 0                | 4                | 1             | 2                | 0            | 26           |
| T.A                           | 9           | 19             | 0                | 7                | 3             | 6                | 2            | 46           |
| RAPPEL A LA<br>REGLEMENTATION | 109         | 0              | 2                | 57               | 85            | 162              | 198          | 613          |

| <b>INFRACTIONS 2010</b>       | <b>ROYA</b> | <b>VESUBIE</b> | <b>MYE-TINEE</b> | <b>HTE-TINEE</b> | <b>HT-VAR</b> | <b>HT-VERDON</b> | <b>UBAYE</b> | <b>TOTAL</b> |
|-------------------------------|-------------|----------------|------------------|------------------|---------------|------------------|--------------|--------------|
| PV                            | 10          | 2              | 0                | 9                | 2             | 0                | 14           | 37           |
| Dont PV SANCTIONNES           | 9           | 2              | 0                | 9                | 1             | 0                | 4            | 25           |
| T.A                           | 10          | 7              | 0                | 21               | 7             | 3                | 9            | 57           |
| RAPPEL A LA<br>REGLEMENTATION | 174         | 69             | 8                | 38               | 60            | 86               | 67           | 502          |

| <b>INFRACTIONS 2011</b>       | <b>ROYA</b> | <b>VESUBIE</b> | <b>MYE-TINEE</b> | <b>HTE-TINEE</b> | <b>HT-VAR</b> | <b>HT-VERDON</b> | <b>UBAYE</b> | <b>TOTAL</b> |
|-------------------------------|-------------|----------------|------------------|------------------|---------------|------------------|--------------|--------------|
| PV                            | 7           | 1              | 0                | 9                | 1             | 2                | 2            | 22           |
| Dont PV SANCTIONNES           | 6           | 1              | 0                | 8                | 0             | 0                | 2            | 17           |
| T.A                           | 15          | 19             | 0                | 21               | 10            | 3                | 1            | 69           |
| RAPPEL A LA<br>REGLEMENTATION | 272         | 74             | 4                | 56               | 80            | 90               | 204          | 780          |

|                 |  |  |  |  |  |  |  |     |
|-----------------|--|--|--|--|--|--|--|-----|
| <b>TOTAL PV</b> |  |  |  |  |  |  |  | 126 |
| <b>TOTAL TA</b> |  |  |  |  |  |  |  | 225 |

Il s'agit du total des infractions. Les données établies par l'établissement public ne différencient pas en fonction du lieu de résidence de la personne verbalisée.

Les écarts selon les secteurs s'expliquent principalement par la plus ou moins grande fréquentation (touristique). Elle est plus forte par exemple en Vésubie et dans la Roya.

## 4. Glossaire des sigles et acronymes

| <b>Acronyme</b> | <b>Signification</b>  |
|-----------------|---|
| CA              | Conseil d'administration  |
| CGEDD           | Conseil général de l'environnement et du développement durable          |
| CIPN            | Comité interministériel des parcs nationaux                             |
| CNPN            | Conseil national de protection de la nature                             |
| DDT             | Direction départementale des territoires                                |
| DDTM            | Direction départementale des territoires et de la mer                   |
| DEB             | Direction de l'eau et de la biodiversité                                |
| DOCOB           | Document d'objectifs  |
| DREAL           | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| EPCI            | Établissement public de coopération intercommunale                      |
| EPTPT           | Équivalent personnel temps plein travaillé                              |
| FDC             | Fédération départementale de chasseurs                                  |
| FNC             | Fédération nationale des chasseurs                                      |
| Mae-T           | Mesure agro-environnementale territorialisée                            |
| MEDDE           | Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie       |
| ONCFS           | Office national de la chasse et de la faune sauvage                     |
| ONF             | Office national des forêts  |
| PIT             | Programme Intégré Transfrontalier                                       |
| PNF             | Parcs Nationaux de France   |
| PNM             | Parc national du Mercantour   |
| PNR             | Parc naturel régional   |
| PPP             | Programme proies prédateurs   |

**Ministère de l'Écologie,  
du Développement durable  
et de l'Énergie**

**Conseil général de  
l'Environnement  
et du Développement durable**

7<sup>e</sup> section – secrétariat général

bureau Rapports et  
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La  
Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 73

