

# Les parcs naturels régionaux

Nacima Baron  
Romain Lajarge

Des territoires  
en expériences



éditions  
Quæ



Les parcs naturels régionaux.

Des territoires en expériences



# Les parcs naturels régionaux.

## Des territoires en expériences

Nacima Baron,  
Romain Lajarge

## Sur le même thème

*Histoire des parcs nationaux*

*Comment prendre soin de la nature?*

Raphaël Larrère, Bernadette Lizet, Martine Berlan-Darqué, coord.

Éditions Quæ/Muséum national d'histoire naturelle, 2009

*Le Parc national des Calanques*

*Construction territoriale, concertation et usages*

Valérie Deldrève, Philippe Deboudt, coord.

Éditions Quæ, 2012

Éditions Quæ

RD 10

78026 Versailles Cedex, France

© Éditions Quæ, 2015

e-ISBN 978-2-7592-2420-3

# Sommaire

---

Remerciements.....	9
Préface.....	11
<b>Introduction générale.....</b>	<b>13</b>
Les Parcs naturels régionaux : un succès indiscutable.....	13
Une histoire complexe.....	13
Une recherche qui mobilise plusieurs sources.....	14
Des questionnements très ouverts.....	16
<b>Partie I. L'invention des Parcs naturels régionaux</b>	
Au cœur de l'aménagement.....	21
... Une aventure administrative, humaine et idéologique.....	23
<b>1. L'idée des « Parcs régionaux ».....</b>	<b>25</b>
L'État, la nature, la science et la loi.....	25
Aux sources des Parcs naturels.....	39
Conclusion : PNR, génération sage.....	44
<b>2. Au début des années 1960 : vers d'autres Parcs?.....</b>	<b>47</b>
Faire contre-point aux Parcs nationaux.....	47
L'année 1961 : vers un autre type de Parcs sans contrainte.....	48
Des Parcs régionaux pour résoudre des problèmes disparates.....	50
S'inspirer de ce qui se fait ailleurs.....	53
Conclusion : des Parcs pour s'occuper des problèmes régionaux.....	56

<b>3. Vers la concrétisation des Parcs naturels régionaux</b> .....	61
Deux visions émergent pour deux types de Parcs.....	61
Où créer en priorité des Parcs naturels régionaux?.....	64
Conclusion : les PNR, outils d'équilibre dans l'aménagement du territoire.....	70
<b>4. L'acte de naissance</b> .....	73
Le temps fort de Lurs-en-Provence.....	73
La mise en perspective de Lurs.....	75
Le démarrage institutionnel des PNR en 1967.....	78
Conclusion : l'effervescence originelle.....	82
<b>Conclusion. Les PNR, un concept à la recherche de son application</b> .....	83
 <b>Partie II. Une réussite progressive et pragmatique</b>	
Une expérience composite.....	87
Adaptabilité continue.....	88
<b>5. Progressivité et diversité</b> .....	91
Caractériser les Parcs.....	91
Des projets encore nombreux.....	105
Conclusion : vers des grappes régionales de Parcs.....	107
<b>6. Les Parcs comme réseau</b> .....	109
La constitution d'un réseau national.....	109
Postures politiques.....	115
Soutenir l'action dans le réseau.....	118
Coopérations internationales et transfrontalières.....	121
Conclusion : les réseaux ouvrent les horizons.....	124
<b>7. Les PNR, instruments territoriaux pragmatiques</b> .....	127
Territorialisation et institutionnalisation progressives des Parcs.....	128
Les Parcs face aux autres territoires de projet.....	134
Parcs et périurbanisation.....	135

Construire une approche territoriale pragmatique.....	143
Conclusion : ancienneté, adaptabilité et habileté.....	149
<b>Conclusion. Les Parcs : de plus en plus territoriaux.....</b>	<b>153</b>
<b>Partie III. Les Parcs naturels régionaux en action</b>	
Analyser les modalités de l'action des PNR.....	157
Action et changement.....	158
<b>8. Les Parc naturels régionaux face au développement durable.....</b>	<b>161</b>
Le développement durable, un recentrage opportun peut-être trop ambitieux?.....	162
Des territoires patrimonialisés aux territoires apprenants.....	166
Conclusion : la durabilité, une chance pour les territoires Parcs.....	176
<b>9. Les Parcs, opérateurs symboliques et sociaux du « post-rural ».....</b>	<b>177</b>
La ruralité, une posture?.....	177
L'indispensable réévaluation sémiologique des PNR.....	181
Parcs et mutation territoriale continue.....	185
Conclusion : inventer vraiment une autre vie?.....	195
<b>10. Parcs, développement territorial, croissance verte et transitions productives.....</b>	<b>199</b>
Les PNR associés à un modèle agricole alternatif.....	200
Qualités et proximités : les Parcs à la manœuvre.....	206
Tourisme, ressource et transitions.....	212
Les entreprises, les Parcs et le développement économique.....	216
Conclusion : vers un développement territorial égalitaire?.....	220
<b>Conclusion. Les Parcs dans la transition territoriale.....</b>	<b>225</b>
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>227</b>
Bibliographie.....	231
Liste des sigles.....	244
Liste des contributeurs.....	246



## Remerciements

---

Nous tenons à remercier grandement tous les protagonistes de cette aventure de la création des Parcs naturels régionaux que nous avons rencontrés au cours de ces dernières années. Beaucoup d'entre eux ont parlé des Parcs comme étant une partie de leur vie, avec plus de passions et d'enthousiasme que les institutions froides en génèrent habituellement. Preuve, en préalable, de la dimension chaleureuse de ce réseau, de cette étonnante formule de protection et de développement, d'éducation et d'expérimentation, de cet outil d'aménagement du territoire si particulier.

Une partie des personnes enquêtées ont malheureusement disparu depuis. Il était donc temps de recueillir les précieux témoignages de leur extraordinaire histoire de vie au sein des hautes instances de l'État des années 1960. **Olivier Guichard** a eu la gentillesse de nous recevoir chez lui, comme **Serge Antoine**, **Henri Beaugé**, **Yves Bétolaud** et de nombreux autres parmi les protagonistes de la naissance des Parcs (Isaac Chiva, Gilles Naudet, Pierre du Pontavice, Carole Reboul, Bernard SAILLET, Jean Servat, Jacques Lecomte, Philippe Saint-Marc, Paul Houée, Jean-Pierre Feuvrier).

Un remerciement très spécial est dû à l'association Utopia et, en particulier, à **Michel Leenhardt**, grand artisan du projet un peu fou de recenser la parole des « anciens », d'accumuler des éléments historiographiques sur cette période d'avant le stockage Internet et d'ouvrir un débat sans complaisance sur ce que sont les Parcs, ce qu'ils étaient et pourraient devenir. Nous n'avons pas toujours été d'accord, mais sans ces fertiles contradictions, l'envie de créer ce livre ne serait pas venue. Parmi les soutiens inconditionnels dans nos démarches, recherches et questions diverses, grandes pourvoyeuses de documents en tout genre pour documenter notre sujet, nous citerons notamment **Catherine Jenkins**, **Annie L'Horset-Moya**, **Martine Laborde** et l'ensemble des personnels de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNRF, dite « la Fédé »).

Évidemment, nous devons beaucoup à la FPNRF pour nous avoir permis de construire patiemment ces dernières années l'ensemble des pièces à conviction à l'appui de nos arguments. Un remerciement très spécial va à **Pierre Weick**, son directeur, pour son soutien dans cette entreprise, pour nos nombreuses discussions, ses avis et éclairages. Nous sommes très honorés que le président **Jean-Louis Joseph** ait accepté de préfacier cet ouvrage. Mais nous tenons à préciser que cet ouvrage n'a pas été une commande, ni soumis à sa relecture avant publication. Nous assumons donc pleinement l'intégralité de nos propos, quand bien même ils seraient différents de ceux tenus dans les Parcs concernés ou dans l'ensemble du réseau. D'ailleurs, nous serons très reconnaissants à l'ensemble des acteurs professionnels, des élus et des partenaires des Parcs en France et au-delà, de bien vouloir nous excuser d'éventuelles inexacitudes, malgré toute l'attention que nous avons apportée à la confection de ce texte, et de nous les signaler si possible.

Nous remercions d'ailleurs tous ceux et celles que nous avons rencontrés dans le réseau des Parcs ces dernières années, en espérant qu'ils se reconnaîtront, d'une manière ou d'une autre, dans ces quelques pages.

Notre gratitude s'adresse aux huit collègues qui ont accepté de rédiger de courts textes dans des encadrés jalonnant l'ouvrage en les remerciant d'avoir ainsi éclairé notre propre approche avec leurs connaissances fines des Parcs, souvent de l'intérieur, toujours avec un engagement enthousiaste (par ordre d'apparition) : **André Micoud, François Colson, Anne Pisot, Gérard Moulinas, Gentiane Desveaux, Francis Aubert.**

La cartographie et les illustrations ont été réalisées par **Aurélié Boissière** (géographe cartographe indépendante, Paris, [www.boiteacartes.fr](http://www.boiteacartes.fr)) et **Nicolas Robinet** (laboratoire Pacte-Territoires au Cermosem, Pradel).

Cet ouvrage a bénéficié du soutien financier du laboratoire LVMT (UMR-T 9403) de Marne-la-Vallée, de l'École des Ponts, de l'université Paris-Est et de l'IFSTTAR, ainsi que du soutien financier du laboratoire Pacte-Territoires (UMR 5194), d'une délégation CNRS et du programme de recherche ANR TerrHab à Grenoble.

## Préface

---

Les Parcs naturels régionaux incarnent la diversité des milieux naturels, des paysages, des patrimoines et des terroirs de la France métropolitaine et d'outre-mer. Ils constituent en eux-mêmes un condensé de ces richesses qui font l'attrait de la France. Mais ce sont aussi des territoires fragiles sur le plan économique. Richesses de leur patrimoine et fragilité du tissu économique sont les deux critères qui justifient le classement en Parc naturel régional.

Considérés comme un outil d'aménagement « fin » du territoire, les Parcs ont été une réponse, il y a près de cinquante ans, à la désertification des zones rurales. Aujourd'hui, ce sont des territoires attractifs sur le plan démographique qui ont su anticiper les évolutions sociales, environnementales et économiques de notre société. Dans une période de difficulté, les Parcs amortissent les effets de la crise économique. Leur capacité d'adaptation, de mobilisation des initiatives locales et d'innovation caractérise leur action. « Convaincre plutôt que contraindre », telle est leur devise.

La « famille » des Parcs partage une culture commune, celle d'une relation étroite entre l'homme et la nature, entre préservation des ressources et développement économique et social. Leur slogan, « une autre vie s'invente ici », guide leurs actions au quotidien. Les Parcs expérimentent et diffusent leurs savoir-faire, notamment à l'étranger où le modèle des Parcs naturels régionaux à la française intéresse de nombreux pays.

À l'aube des cinquante ans de leur création, les Parcs gardent toute leur modernité, leur longueur d'avance. Coordonnateurs des politiques publiques et acteurs privilégiés des politiques en faveur de la biodiversité et des paysages, telles sont les avancées prévues dans la prochaine loi sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui permettront de renforcer le rôle des Parcs sur leur territoire.

Cet ouvrage, d'une grande richesse, écrit par deux géographes reconnus et complété de divers témoignages, retrace ainsi ce parcours de cinq décennies qui a

marqué l'histoire des Parcs. Ce travail universitaire qui engage ses auteurs doit permettre de garder en mémoire l'histoire de la création des Parcs, leur évolution et leur adaptation permanente aux changements institutionnels et de la société. Cette originalité que représentent les Parcs naturels régionaux, nous devons la préserver et la projeter dans le futur. Cet ouvrage y contribue et fait désormais partie de nos références. Que ses auteurs en soient remerciés. Je leur exprime, au nom de celles et ceux qui font les Parcs naturels régionaux, ma reconnaissance.

Jean-Louis Joseph  
Président de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France  
Président du Parc naturel régional du Luberon

# Introduction générale

---

## Les Parcs naturels régionaux : un succès indiscutable

Les Parcs naturels régionaux<sup>1</sup> fêteront leur demi-siècle d'existence en 2017. Pourtant, ils ont été conçus comme expérience originale et n'avaient pas été imaginés pour durer si longtemps. En cinquante ans, cinquante et un d'entre eux couvrent près de 15 % du territoire et représentent plus de 8 % de la population française. Leur succès apparent réside dans leur nombre, mais s'exprime aussi par l'engouement qu'ils continuent à susciter. La préparation de cet anniversaire donne l'occasion de revenir sur le succès de ces dispositifs étonnants, puisque voués en même temps à la protection de la nature et au développement territorial durable, à l'éducation à l'environnement, à l'expérimentation et à l'aménagement du territoire. L'objectif de cet ouvrage consiste à les observer à la fois collectivement et dans leur singularité. Il s'agit d'interroger les caractéristiques qui fondent leur diversité et de montrer leur dimension de plus en plus territoriale. Pris dans leur ensemble, par le système de fonctionnement commun qui les unit et chacun avec ses spécificités, l'ambition du présent ouvrage est d'interroger le modèle qu'ils ont construit progressivement et de le mettre en perspective.

## Une histoire complexe

Étudier la genèse et le développement des Parcs nécessite de s'inscrire dans l'histoire de la pensée politique française depuis la fin des années 1950, et de souligner

---

1. Nous proposons d'utiliser dans l'ensemble du texte le sigle de PNR et les mots « Parcs » ou « Parc » pour parler des Parcs naturels régionaux. Si d'autres parcs sont évoqués, leur dénomination complète sera utilisée (comme les Parcs nationaux).

la force des liens qui unissent, dans notre pays, deux grandes idées. D'une part, l'idée de protection de l'environnement naturel, d'autre part, une certaine vision du territoire rural et urbain français et de ce que l'on appelle « aménagement ». Plus globalement, étant donné l'ampleur des missions auxquelles s'attachent les Parcs, l'économie de cet ouvrage relève nécessairement d'une grande transversalité au sein des sciences humaines et sociales. L'histoire des Parcs intéresse des domaines variés, et croise au passage les sciences du patrimoine, les *development studies*, l'histoire de l'art et du paysage, l'histoire institutionnelle, l'analyse des politiques publiques, les mouvements de pensée du développement territorial... Ils constituent des objets fascinants pour le géographe, l'ethnologue, l'historien, le muséologue, l'écologue, l'architecte, l'économiste ou le politiste. Toutefois, la présente proposition ne niera pas son ancrage dans l'aménagement, une discipline en situation de dialogue permanent avec les autres approches citées. Les auteurs de cet ouvrage assument totalement cette ouverture, au point de compter d'ailleurs parmi ceux qui veulent situer leur approche dans un ensemble plus vaste, celui des sciences territoriales.

## Une recherche qui mobilise plusieurs sources

La volonté initiale de réaliser ce travail est partie d'un sentiment de perte progressive de mémoire concernant les objectifs initiaux des Parcs, sentiment motivé par le départ progressif à la retraite — et le décès — d'un certain nombre de témoins et d'acteurs essentiels de la genèse de ces Parcs dans les années 1960 en France. Aussi, dès le début des années 2000, un travail de collecte de la mémoire orale des « pères » des premiers Parcs a été lancé. Une vingtaine d'entretiens ont été réalisés<sup>2</sup> selon un protocole expliqué plus loin. D'autres ont bien sûr été menés avec des témoins plus contemporains, en charge des PNR actuels. Ainsi, des élus locaux, des directeurs et des chargés de mission de la Fédération ont complété le panorama et permis de passer de l'approche historique à la compréhension des dynamiques actuelles<sup>3</sup>. La liste des personnes ayant eu un lien fort avec les Parcs

---

2. Ont été rencontrés : Olivier Guichard, premier délégué à l'aménagement du territoire en 1963 ; Serge Antoine, chargé de mission auprès d'Olivier Guichard ; Henri Beaugé, bras droit de Serge Antoine et premier directeur du Parc d'Armorique ; Isaac Chiva, professeur d'ethnologie, collègue de Georges-Henri Rivière, fortement impliqué dans le tournant patrimonial des années 1980 et le développement des « maisons » thématiques ; Jérôme Monod, Jean-Pierre Feuvrier, Jean Servat, Jean Carlier, Gilles Naudet, Pierre du Pontavice, Carole Reboul, Bernard Sallet, Yves Bétolaud, Jacques Lecomte, Michel Leenhardt, Philippe Saint-Marc, Paul Houé.

3. Il n'est pas possible de citer ici toutes les personnes rencontrées ces dernières années en plus de : Anne Pisot, André Micoud, Catherine Jenkins, Gérard Moulinas, Francis Aubert, Henri Jafféux, Gilles Benest, François Colson.

est très longue : poursuivre le travail de mémoire aurait conduit à ne jamais finaliser le manuscrit de cet ouvrage. Notons que cette dynamique de recueil et de capitalisation des témoignages a été reprise par la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNRF)<sup>4</sup> dans une démarche de « Mémoire des Parcs », au moment où les auteurs passaient à une phase d'analyse et de mise en perspective. On sait cependant que l'anniversaire des cinquante ans conduira nécessairement à reprendre, enrichir et prolonger cette recherche.

En parallèle, une enquête dans les archives déposées par la FPNRF au Centre national des archives contemporaines de Fontainebleau a été réalisée dans les années 2004 à 2006<sup>5</sup>. À cette occasion, ont été analysés les documents montrant ce qui était en jeu dans la naissance des Parcs, c'est-à-dire les études, notes, points de vue, propositions, rapports de mission, comptes rendus des groupes de travail qui ont précédé le colloque de Lurs en 1966, souvent considéré comme le moment fondateur des Parcs. Ces sources correspondent à des fonds éparpillés entre différents ministères (Agriculture, Construction puis Équipement, Jeunesse et Sports, Affaires culturelles, Santé) ainsi que ceux de l'Office national des forêts, du Commissariat au Plan et, bien sûr, à partir de 1971, du ministère de l'Environnement. Cependant, un tel travail n'a fait que poser quelques jalons. La trajectoire institutionnelle originale des Parcs en France constitue en soi un vrai chantier historiographique. La tâche reste donc largement à compléter, car il reste de très importantes ressources documentaires aux Archives nationales, mais aussi dans différentes institutions (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, ou Datar, FPNRF, différents Parcs eux-mêmes), et chez des particuliers ayant eu, au cours de leur vie professionnelle ou militante, partie liée avec les Parcs.

Cet ouvrage n'est cependant pas un livre d'historiens. Il s'appuie, en guise de postulat de départ, sur cette belle formule d'André Micoud : « Les Parcs procèdent de ce qui les précède. » Ainsi, ce qui est proposé ici consiste en l'étude de ce qu'ils ont été, de ce qu'ils ont souhaité être et de ce à partir de quoi ils ont été pensés. Cet exercice est tourné vers le présent et l'avenir. Il s'est imposé aux auteurs, au tournant de ce cinquantième anniversaire, parce qu'il reste beaucoup à partager autour de l'objet « Parc naturel régional » et par ce qu'il révèle des évolutions de l'action publique territoriale.

---

4. On utilisera dorénavant le sigle FPNRF ou « la Fédération » pour parler de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France.

5. Nous mentionnerons également l'ensemble des gens, sources et programmes de recherche grâce auxquels ce travail a été possible. Nous tenons à remercier en particulier certains étudiants (en master ou en doctorat) qui ont réalisé ou réalisent leur travail sous notre direction, en particulier Laurent Boithias, Gentiane Desvaux et Pascaline Roux, sans lesquels ce travail n'aurait pas été le même.

## Des questionnements très ouverts

Les PNR ont un domaine d'action très large : protection de l'environnement, sauvegarde du patrimoine, développement économique durable, tourisme, agriculture, énergie et climat, éducation à l'environnement, etc. Cette diversité et, plus encore, les méthodes avec lesquelles ils mettent en œuvre leurs actions (l'expérimentation par exemple, et le souci d'associer des acteurs locaux) rendent complexe leur analyse actuelle. Elle leur confère une certaine originalité par rapport aux autres institutions territoriales. Les PNR apparaissent comme des Parcs habités dans la typologie des aires protégées des instances internationales. Et leur proximité avec les structures françaises chargées de protection et de gestion de la nature, comme les Parcs nationaux et les Réserves naturelles, ne constitue pas la seule grille de lecture opératoire. Même s'ils sont placés sous la houlette administrative du ministère de l'Écologie et du Développement durable, les Parcs ne relèvent pas strictement de l'histoire et de la « culture » de la protection de la nature. Parmi les motifs de leur création, d'autres considérations ont été prises en compte.

Une première question posée habituellement à l'histoire de ce mouvement consiste à savoir qui (quel acteur politique) les a « inventés » et dans quel contexte. Notamment, il faudra expliquer comment ils se sont constitués progressivement une place singulière à côté du réseau des Parcs nationaux.

La première partie montre combien la genèse des Parcs doit autant à la volonté effective de son « initiateur » (l'État) qu'à la rencontre opportune avec de multiples autres intentions (décentralisatrices et modernistes). Par la suite, la réflexion s'oriente davantage vers l'inscription des PNR dans l'espace français.

La deuxième partie propose d'expliquer quelques-unes des raisons de leur multiplication ainsi que leurs stratégies de pérennisation. Les évolutions actuelles de la fabrique territoriale sont en effet puissantes. Les Parcs sont antérieurs à la décentralisation et ils ont préfiguré une partie des mutations actuelles. Comment abordent-ils aujourd'hui les enjeux de la réforme territoriale, intercommunale, régionale et métropolitaine ? Comment prennent-ils en compte territorialement les enjeux de la transition environnementale, écologique et énergétique ? Parviendront-ils à conserver leurs prérogatives alors que d'autres structures, soit associatives, soit supracommunales, soit public-privé, se développent rapidement et les concurrencent parfois dans leurs « cœurs de métier » ? Comment s'est construite leur réussite, sur quels principes et quelles méthodes d'intervention ?

La troisième partie propose de les étudier à partir de leurs actes. Puisqu'ils revendiquent le statut de territoires emblématiques du développement durable, comment les Parcs négocient-ils leur rôle dans la préparation aux grands défis de ce siècle, à savoir le développement durable, la biodiversité et la transition éner-

gétique? Ils sont souvent conçus comme des «territoires ruraux». Qu'en est-il vraiment, alors même qu'ils n'ont cessé tout au long de leur histoire de décaler le débat de l'héritage ruraliste? Sont-ils prêts à dialoguer avec les villes, les agglomérations et les métropoles qui les entourent? À moins que ce soit eux, maintenant, qui encerclent l'urbain? À quelles conditions engageront-ils davantage de politiques sociales, économiques, culturelles et environnementales, symboles de dépassement «post-ruraliste»? Seront-ils capables de porter une croissance verte, ou en tout cas de proposer un développement territorial soutenable et écoresponsable? Comment vont-ils procéder pour se réinventer encore et toujours, comme ils l'ont fait dès leurs débuts, à la fois fiers de ce qu'ils étaient et jamais certains de ce qu'ils deviendraient?



## Partie I

---

# L'invention des Parcs naturels régionaux



## Au cœur de l'aménagement...

Même si l'idéologie fondatrice des PNR peut être recherchée dans l'histoire des sensibilités sociales et politiques du XIX<sup>e</sup> siècle et de la première partie du XX<sup>e</sup> siècle, cette tâche écrasante, et déjà réalisée, paraît moins indispensable que l'exercice de contextualisation de ces objets dans l'époque où ils semblent cristalliser de nombreuses aspirations. Ce moment de convergence est le seuil de la décennie 1960. Dans ces années d'installation de la V<sup>e</sup> République, d'envol de la croissance et de transformation de la France, les Parcs émergent dans un champ de forces et d'idées, en interaction avec les grands débats qui marquent ce moment historique, politique et social de notre pays.

Les repositionner par rapport à des événements mémorables ne doit pas conduire à surestimer leur importance et leur visibilité. D'autres faits de bien plus grande ampleur marquent alors l'aménagement du territoire : les villes nouvelles, les opérations d'aménagement touristique sur le littoral et en montagne, les grandes infrastructures routières, fluviales et ferroviaires, l'intense période de spécialisation industrielle, etc. L'idée des PNR émerge au moment où l'État français est engagé dans une sorte de conquête du territoire par l'aménagement. Les Parcs sont les contemporains de la mission Racine (1963) qui va organiser le tourisme de masse sur le littoral du Languedoc, du plan Neige (1964) avec la construction de ces grandes stations de sports d'hiver, de la fabrication des « villes nouvelles » (dans les cartons du plan Delouvrier dès 1961), de « métropoles d'équilibre », de « villes moyennes » (1964). Les Parcs sont contemporains de l'élaboration du projet de zone industrialo-portuaire à Fos et de la construction de l'aéroport de Roissy, ils sont inventés à l'époque où les ingénieurs remodelent la France, imaginant des lignes à grande vitesse, un plan autoroutier français et des dizaines de centrales nucléaires. Que viennent faire ces Parcs dans cette époque du lourd, du « grand », du cher ?

Face à ces projets d'aménagement structurants, les Parcs naissent et restent longtemps en marge de l'action publique. Leur émergence est d'abord très discrète, l'administration d'État les considérant même comme assez insignifiants la plupart du temps, étonnants au mieux. Les PNR sont aussi des objets incertains, des

curiosités institutionnelles. Ils découlent de l'effort d'acteurs publics diversifiés qui se sont connus et ont appris à travailler ensemble dans de tout petits cercles administratifs, ceux d'une administration interministérielle « de mission », la Datar, elle-même mise en place en juillet 1963.

Malgré ces débuts discrets, malgré le caractère assez léger de la procédure qui les classe, les PNR ont toute leur place dans une histoire longue de l'aménagement du territoire, parce que, de tout ce qui a été inventé à l'époque, ils figurent parmi les objets qui ont peut-être le mieux (sur)vécu. L'inventeur du concept est sans conteste l'État, mais le concept n'aurait abouti à rien sans une acceptation locale. D'ailleurs, leur concrétisation se produit dans une myriade de territoires. Le résultat du point de vue de la couverture du territoire français apparaît saisissant, et la perpétuation du modèle des Parcs, malgré le jeu continu des réformes qu'ils ont pourtant traversées, reste un mystère. Il est nécessaire d'interroger le secret de cette longévité en ces temps d'accélération et d'empressements généralisés. Le concept initial était-il tellement robuste qu'il a pu ainsi résister ? Était-il au contraire flou et plutôt incertain qu'il a pu ainsi s'adapter ? Est-ce en contournant les multiples tentatives qui les poussaient à devenir autre chose, à exister en lien avec de nouveaux dispositifs, de nouvelles alliances institutionnelles, qu'ils sont restés eux-mêmes ? Ou est-ce justement par leurs expériences pratiques et concrètes sur les territoires qu'ils ont pu éviter les risques d'un démontage institutionnel ?

Remonter aux sources de la mémoire des grands témoins et aux faits permet d'illustrer une histoire courte mais à rebonds. Les PNR nécessitent seulement quelques mois pour trouver une première formulation, quelques années pour se formaliser et, maintenant, quelques décennies pour parvenir à exister. Revenir sur ce qui a prévalu à leur invention est nécessaire pour la compréhension de ce qu'ils sont devenus. Ce lien entre passé et présent n'est assurément pas simple à tenir, mais une telle « rétro-prospective » présente une vertu principale et une difficulté. La vertu est qu'elle aide à démontrer — ou à démystifier — la portée naturaliste des Parcs. En effet, ces derniers se construisent parfois en lien avec des problématiques « conservationnistes », parfois (et souvent) en articulation (en relation ou en opposition) avec d'autres dispositifs d'aménagement. Retracer l'aventure des PNR dans leur contexte institutionnel et historique aboutit à constater qu'ils sont créés par rapport aux territoires où ils s'implantent ; ce sont donc des objets pragmatiques. Mais ils adviennent avec les territoires existants et parfois « contre » eux ; ce sont donc aussi des objets politiques. La méthode employée pour les analyser sera donc globale et interactionniste. Au titre des limites possibles de ce travail, l'impossibilité d'approfondir toutes les pistes d'analyse est évidente. Il n'était pas envisageable de montrer toutes les interactions avec les politiques environnementales, agricoles, industrielles, touristiques

ou urbaines sur cinq décennies... Une meilleure compréhension de l'histoire des Parcs sera donc possible grâce à d'autres travaux (indiqués dans la mesure du possible) pour compléter l'approche et la réinsérer dans une perspective historique plus large.

### ... Une aventure administrative, humaine et idéologique

Autre point clé, la création des PNR relève d'une aventure administrative qu'on a pris le parti de révéler dans son contexte le moins « froid » (les textes juridiques, les services administratifs) et le plus « chaud » (les hommes et les femmes dans leurs débats, les conflits et controverses). Une telle méthode permet de montrer comment la fabrique des PNR s'inscrit, pour ceux qui la portent, comme une avancée et comme une anticipation des défis du futur. Le développement des PNR a été une des dimensions de l'entreprise de modernisation de la France et une illustration de la manière de la gouverner pendant les Trente Glorieuses. En même temps, le concept de PNR fait sens en tant que projet de sauvegarde et de conservation. Il intéresse donc aussi des collectifs qui tentent de résister ou de contrecarrer ce mouvement. Avancer vers l'avenir et restaurer le passé, transformer des paysages et préserver des sites, mettre en valeur la nature et lui conférer une valeur, tout en favorisant l'accès des lieux : cet aménagement par oxymores constitue une utopie très concrète que quelques grands commis de l'État ont enfantée. Mais ils ne l'ont pas fait seuls. L'aventure administrative a été portée et suivie par un ensemble hétéroclite de personnages écoutés par les instances dirigeantes. Les PNR sont fils de leur époque mais relativement exceptionnels dans la panoplie des outils administratifs des cinquante dernières années. Ils sont portés par quelques hauts fonctionnaires proprement visionnaires et par des petits groupes de personnalités très diverses, profondément convaincues de l'urgence et de la nécessité de ce projet. Ils restent longtemps dans des sortes de limbes, aux contours politiques, administratifs et techniques mal délimités. Ils ressemblent à des objets fragiles, obligés, dès leur démarrage, à une nécessaire évolution.

Réceptacles de multiples intentions, parfois parfaitement contradictoires, les Parcs n'ont jamais pu poursuivre un seul but. Il leur a fallu suivre de multiples pistes. Les termes de l'acte de naissance ne laissaient pas présager de ce qu'ils adviendraient. Pour certains de leurs initiateurs, ils auraient pu n'être qu'une mode passagère, une étape vers d'autres perspectives. Pour d'autres, ils devaient pouvoir se répandre largement et durer ! Telle est une des difficultés, une fois sortie de l'histoire fantasmée du grand dessein d'État : quels sont les germes, les forces et les ressources inscrits dès le démarrage dans cette « formule des PNR » permettant d'expliquer leur espérance de vie ? Comment cette formule

de départ, volontairement floue, sans grande consistance juridique, politique et administrative, a-t-elle permis aux Parcs de durer si longtemps par la suite ?

La première déconstruction à laquelle s'atteler est celle de la dimension intrinsèquement naturaliste qui sert souvent à décrire leur point d'origine. Mais, pensés au sein d'instances qui s'occupaient également des Parcs nationaux, ils s'installent très rapidement dans une conception du rapport à la nature bien plus ambiguë. La deuxième démonstration à faire sera ensuite celle du cadre dans lequel ils s'inventent. Celui-ci sera déterminant pour comprendre ce qu'ils ne devaient pas être. Une idéologie par la négative se construit. La troisième étape de leur création consiste à ne pas les laisser flotter uniquement comme idée et à les inscrire très concrètement dans un dispositif administratif suffisamment original pour ne pas pouvoir être défait par les instruments puissants de l'aménagement du territoire naissant. Enfin, dans une dernière étape, nous montrerons l'effervescence qui a prévalu à leur naissance, sorte de démonstration en deux années de tout ce que ce dispositif recelait d'incongru et de promesses pour (au moins) le demi-siècle à venir.

---

## L'idée des « Parcs régionaux »

Il n'y a pas lieu de resituer ici le contexte général dans lequel est apparue historiquement l'idée de « nature » et la nécessité de sa protection dans le creuset philosophique anglais, américain et français. De multiples travaux existent, les plus récents et les plus connus ayant documenté la notion de nature à l'aune de l'anthropologie (Philippe Descola) ou de l'écologie politique (Bruno Latour, Pierre Lascombes). Mais il faut bien partir d'un point fixe. Le postulat le plus efficace est de poser la nature comme un objet construit à la fois scientifiquement, culturellement et politiquement. Cela étant, tous les travaux sur « la nature » sont caractérisés par l'affirmation d'une très grande singularité du contexte français. Pionnier en la matière, le sociologue Jean Viard a, dans *Le Tiers Espace*, exprimé la manière dont la société et la politique françaises ont créé un lieu et une cause politique à part, comme il y a eu plus tôt un tiers état. L'historien Alain Corbin a aussi montré l'émergence des idées de nature et de paysage en lien avec la sensibilité culturelle et les courants esthétiques de l'époque moderne. Ainsi, sans que l'on puisse retracer ici une généalogie complète, reconnaissons que les PNR s'ancrent dans une longue histoire des idées et de la culture françaises, alors même que la notion de protection de la nature n'en est encore qu'à ses balbutiements.

### L'État, la nature, la science et la loi

L'approche française de la nature est marquée par le décalage temporel (un « retard ») de plusieurs décennies en ce qui concerne l'apparition d'un intérêt socialement partagé pour la nature. Celui-ci n'est pas affirmé avant la toute fin du XIX<sup>e</sup> siècle. En outre, malgré la force des motifs picturaux développés par le mouvement romantique autour du « Grand Paysage » (la mer des impressionnistes, la montagne rousseauiste), la pensée française de la nature est largement marquée par la force et la prégnance de la ruralité : cela en fait une nature habitée,

faite de paysages le plus souvent humanisés et transformés. Parmi tant d'autres, l'école de Barbizon constitue une référence. Pendant que le Yellowstone, premier Parc national américain, est créé sous l'impulsion conjointe des forestiers et des naturalistes, dans le prolongement d'un courant de pensée philosophique influencé par Henry David Thoreau et Ralph Waldo Emerson mettant en avant la *wilderness* (le sauvage), l'administration des Eaux et Forêts française met en œuvre la loi sur le reboisement des montagnes (1860)<sup>6</sup>.

Dès le début du xx<sup>e</sup> siècle, les premiers outils juridiques de la protection de la nature apparaissent : la loi du 21 avril 1906 sur la protection des monuments naturels et des sites est prolongée par la loi du 2 mai 1930 sur les sites protégés. Après un siècle d'industrialisation et d'urbanisation intenses, protéger la nature contre les agressions des hommes devient un impératif. À la suite de mouvements scientifiques et philanthropiques, l'État définit un intérêt général naturaliste et construit une politique d'État, globale et surplombante.

La construction progressive des conditions permettant la mise en œuvre d'une politique d'État intervient dans la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle avec la loi de 1976 comme point d'orgue. Cette date est antérieure et postérieure à la période dans laquelle les PNR vont être pensés, envisagés, inventés. Antérieure, puisque dès l'entre-deux-guerres, des projets de Parcs nationaux sont déjà à l'étude<sup>7</sup>, de Barbizon au Pelvoux, avant que ne s'élabore la loi de 1960. Postérieure, puisque nous savons que la politique environnementale a continué ensuite à chercher ses repères, ses normes et ses dispositifs jusqu'à aujourd'hui. Cependant, le début de la décennie 1960 marque réellement un tournant, car une nouvelle politique publique de protection de la nature en France se constitue sous l'effet de cinq principaux facteurs : une pensée sociologique naturaliste, une écologie scientifique active, des mouvements de contestation environnementale de plus en plus structurés, des instances internationales confortant ces avancées et la présence de plus en plus marquée de militants de la cause écologique au sein de l'appareil d'État.

Avec les grandes mutations des sciences sociales dans les années 1960-1970 — bouleversements de l'approche de l'histoire, émergence d'une « nouvelle géographie », influence de l'anthropologie, de l'ethnologie et de la sociologie, mais aussi de l'écologie —, certains chercheurs posent que l'espace de l'homme n'est pas arraché à une nature hostile. Inversant le paradigme, ils analysent les hommes organisés en société produisant une sorte de nature « humanisée » qu'on peut lire dans l'organisation des paysages, dans les terroirs. La géographie vidalienne

6. Devenant ensuite la « Restauration des terrains en montagne ».

7. On se référera sur cette question à l'ouvrage complet de Larrère *et al.* (2009).

effectue alors une véritable mue et aborde sans complexe les sociétés humaines, qu'elle cherche à percevoir en tant que système. Les travaux issus du mouvement structuraliste des années 1960 prônent que les hommes sont situés dans une nature qu'ils transforment mais dont ils dépendent. Cette nature leur est d'autant moins extérieure qu'elle comprend leurs ouvrages techniques : tous les produits qu'ils fabriquent, tous les sous-produits qu'ils rejettent sont des « êtres de nature » dont ils ne maîtrisent pas forcément le devenir.

« La signification de ce qu'il s'agit désormais de poursuivre et de découvrir n'est pas inscrite dans un "livre de la nature" difficile à parcourir mais achevé, qu'il nous suffirait de déchiffrer. En fait, il nous faut remplacer un cadre qui nous semblait donné par un cadre que nous façonnons nous-mêmes. » (Moscovici, 1968)

Les chercheurs en sciences sociales admettent donc que la séparation entre nature et culture est une séparation produite par la culture elle-même et que ses frontières varient selon les sociétés, fondant leurs différences, leur conférant leur identité propre. Ceci conduit à ne plus considérer la nature comme un donné, mais à saisir des coévolutions écologiques et socioculturelles, puisque l'espace est à la fois produit de la nature et construit social, puisqu'il est constructeur de sociétés et constitué par elle. Et même, selon Moscovici, plus les sociétés dites « avancées » fabriquent cette deuxième nature, plus elles s'accrochent à l'idée d'une nature originelle et authentique.

L'écologie scientifique connaît aussi un moment de bifurcation au seuil des années 1960. Si cette science privilégie la connaissance des relations entre les êtres vivants (en étudiant par exemple les chaînes trophiques) et la notion de succession, elle s'ouvre aussi plus largement à la dynamique des formes naturelles et interroge le fonctionnement des organisations vivantes à toutes les échelles. L'amélioration des méthodes, de l'instrumentation, de la mesure, la pratique des enquêtes de terrain conduisent à la publication des premiers grands inventaires. Les « listes rouges » mettent en évidence le déclin d'espèces et l'urgence d'une conservation des habitats, y compris dans nos contrées tempérées. Roger Heim, directeur du Muséum national d'histoire naturelle, publie en 1952 un livre pionnier, éloquent, très documenté, intitulé *Destruction et protection de la nature*, dans lequel il dessine les contours de la crise environnementale naissante. Un peu plus tard, Jean Dorst fait de même, et ces ouvrages se diffusent dans des réseaux associatifs et dans les cercles militants en sensibilisant le grand public (Dorst, 1965 ; 1970).

Cependant, il faut souligner qu'au début des années 1960 les associations écologistes restent largement marginales (elles totalisent alors à peine 5 000 adhérents). Leurs dirigeants ou membres actifs sont cependant réceptifs à ces signaux. La question de la chasse et de sa régulation juridique, la mise en protection de sites ornithologiques constituent des sujets moteurs dans la construction d'un

mouvement associatif régionalisé. « Les zones humides françaises sont les gîtes d'étape d'une avifaune sans frontières, à mi-distance des zones de reproduction au nord et d'hivernage au sud, écrit Michel Brosselin, un naturaliste plus tard impliqué dans l'émergence des PNR. Pourquoi cette faune n'appartiendrait-elle qu'aux chasseurs? La faune sauvage n'est pas la propriété des chasseurs mais de tous ceux qui la regardent. » Gestionnaires de réserves associatives ou organisateurs de camps naturalistes, ces multiples associations, cercles et groupements sont sensibles aux mutations de l'action publique en matière de conservation de la nature et des sites. Ils ne se contentent pas d'étudier la nature mais dénoncent sa destruction et s'opposent aux autorités publiques. Ces associations (comme la Société d'étude et de protection de la nature en Bretagne ou la Sepanso, Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest) trouvent aussi dans les grands chantiers d'aménagement des années 1960 (ferroviaires, autoroutiers, tunnels, centrales nucléaires, barrages) des terrains de luttes et de revendications pour contester le bien-fondé des équipements eu égard aux dégâts occasionnés à la nature, aux conditions de vie des riverains, à la qualité de vie des habitants.

Ces sociétés naturalistes sont également fortement soudées contre le développement inconsidéré de l'activité touristique. La demande réitérée d'une déontologie de l'aménagement auprès des pouvoirs publics s'appuie sur la démonstration de la sensibilité des rivages ou des montagnes et de la richesse naturelle qu'ils recèlent. Les critiques aménagistes rappellent le risque de destruction par une fréquentation excessive. La richesse ornithologique des littoraux, des estuaires et des marais (pour les ports de plaisance) sont des sources d'inquiétude. En revanche, certains représentants du monde écologiste défendent, déjà, un tourisme alternatif et vertueux, fondé sur une régulation de l'accès aux zones les plus sensibles et sur une éducation à la nature. Brosselin, agronome et militant qui soutiendra le modèle des PNR quand ils émergeront, milite pour une restriction des prises et des périodes d'autorisation. Il propose de remplacer la chasse classique par la chasse photographique. Il est l'un des premiers à avancer que la conservation des oiseaux contribuerait non seulement à attirer des visiteurs étrangers, mais aussi à limiter les sorties à l'étranger des visiteurs français intéressés par les safaris. Il écrit dans *Le Courrier de la nature* : « Si on massacre ici la bécassine, il faudra bientôt aller faire du tourisme de nature en Angleterre et en Hollande. »

## Des militants et des savants, passeurs d'idées

Deux témoins et précurseurs de l'idée de zones protégées dans le monde associatif naturaliste français méritent d'être évoqués pour préciser la genèse d'une vision qui concilie la protection de la nature, un développement touristique

contrôlé et une certaine idée de la régulation publique. Michel-Hervé Julien, initiateur de la protection des côtes bretonnes et inventeur du terme de « tiers espace », pose un jalon important dès 1960 (encadré 1.1). Michel Brosselin, un peu plus tard, transmet le message de Julien et introduit la notion dans les cercles administratifs qui inventent alors les PNR (encadré 1.2).

### Encadré 1.1. Michel-Hervé Julien, ornithologue, inventeur du « tiers espace »

Michel-Hervé Julien est professeur de musique à Quimper en 1952. Fasciné par l'observation et l'écoute des oiseaux, il rejoint le Cercle des géographes, présidé par Marcel Gautier en 1953, et fonde avec Albert Lucas, professeur de sciences naturelles, le Cercle des naturalistes du Finistère.

Sur le modèle des excursions géomorphologiques de terrain menées par les géographes, Julien et Lucas organisent des sorties sur le thème « Étude du milieu naturel et des chants d'oiseaux », puis des stages spécialisés à Ouessant. Le succès des camps d'observation et de baguage d'oiseaux d'Ouessant est complet. Cette île est un point d'observation exceptionnel de la migration, et Julien est déjà habitué aux nuits passées au sommet du grand phare du Créac'h, où les migrateurs viennent en masse, attirés par sa lumière puissante. Julien dirige des excursions d'ornithologie vers l'Europe du Nord. Devenu spécialiste de niveau international, il coordonne de nombreuses enquêtes sur les oiseaux de mer en Bretagne. Il entre en 1954 au centre de baguage du Muséum d'histoire naturelle mais poursuit ses activités en Bretagne.

Alerté en 1956 de la construction d'une route en bord de falaise entre Douarnenez et la pointe du Raz, lieu où de vastes colonies d'oiseaux marins nichent, Julien, par l'entremise de l'association qu'il a fondée la même année, la SEPNB (Société d'étude et de protection de la nature en Bretagne), loue aux agriculteurs de la commune les terrains menacés, créant la première réserve ornithologique de Bretagne, la Réserve du cap Sizun. Pour défendre cette réserve, Julien encourage les recherches en ornithologie. Il invite au cap Sizun un ornithologue suisse de renom, Paul Géroudet. Cette caution scientifique constitue, en dernier ressort, la meilleure protection contre l'urbanisation. En 1961, Julien propose l'idée d'un PNR en Armorique aux responsables de la Zone spéciale d'action rurale de Bretagne et aux dirigeants du Celib (Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons). La Datar met le projet à l'étude. En 1964, Julien propose dans la revue de la SEPNB *Penn ar Bed* de transposer la politique néerlandaise du « tiers sauvage » (ou « tiers naturel »). Il publie en 1965 *L'Homme et la Nature*. Il décède en 1967, l'année de la naissance des PNR.

L'apport de Julien se situe d'abord sur le plan doctrinal. Il importe en France un « principe » essentiel de l'aménagement du littoral : la règle du « tiers naturel ». Inspirée par les théories d'aménagement en vigueur en Europe du Nord, celle-ci prône une organisation de l'espace partitionnée en une triade : à l'urbanisation (ou fonction résidentielle) et à l'industrialisation (ou fonction productive) ferait pendant une dernière « fonction », la fonction écologique. Cette notion est utilisée par les aménageurs hollandais, qui, dans le travail d'endiguement et de lutte contre la mer, veillent à laisser des « fenêtres biologiques » sur leur littoral.

« Nous reprenons dans nos colonnes la formule de défense du littoral inventée par les animateurs du tourisme et de la protection de la nature en Hollande et qui consiste à laisser 33 % des rivages marins en zones sauvages et libres, sans construction ni route, avec seulement des sentiers. Or, la situation a malheureusement continué de se dégrader en Bretagne – abus de « villas » qui mutilent les sites marins les plus prestigieux, accroissement des propriétés closes qui interdisent le libre accès à la mer. De nombreuses lettres des lecteurs témoignent de l'inquiétude du public pour ce « mur de l'Atlantique ». Ce réveil de l'opinion nous fait espérer que les pouvoirs publics, État, départements, communes, vont prendre enfin conscience de la nécessité d'équiper notre littoral en zones libres. Les touristes en

ont plus besoin que de casinos et même que de bases nautiques. Mais il faut trouver un moyen de financement des bandes côtières intactes. Pourquoi ne pas prévoir, comme pour les monuments historiques communaux, une triple participation de la commune, du département, de l'État? Nous lançons l'idée dans l'espoir de la voir reprise dans le V<sup>e</sup> Plan. En attendant, c'est à nous qu'il revient de faire l'inventaire de ces zones encore intactes. »

### Encadré 1.2. Michel Brosselin, un des rares naturalistes à participer au mouvement de création des PNR

Disciple de Julien qui l'avait formé aux camps d'Ouessant, excellent photographe animalier, Michel Brosselin est l'initiateur de la protection des zones humides du Centre-Ouest. Brosselin se passionne pour les limicoles, ces petits échassiers migrateurs qui peuplent les vasières atlantiques. Il sera un interlocuteur et un relais vers le monde associatif des travaux de préfiguration des PNR. Brosselin s'est formé à l'École supérieure d'agronomie de Rennes, avant de devenir conseiller agricole en Aveyron puis ingénieur agricole. Passionné d'ornithologie, il organise un centre de baguage d'oiseaux en Auvergne et fonde, sur le modèle de Julien, la Société d'étude et de protection de la nature du Massif central.

Conscient de l'intérêt biologique des estrans et vasières atlantiques, il s'oppose aux projets de poldérisation du Mont-Saint-Michel et de la baie de l'Aiguillon, tout comme il dénonce la construction des barrages sur les fleuves côtiers. Il entre en 1961 au Bureau d'études MAR<sup>1</sup> dirigé par des ornithologues camarguais, Christian Jouanin et Luc Hoffmann, pour promouvoir les recherches sur les zones humides. Érudit de droit cynégétique, il participe à la création des réserves de chasse maritimes sur les vasières littorales et dans les marais de l'Ouest. Brosselin est l'un des très rares naturalistes présents au colloque « fondateur » des PNR à Lurs.

En 1968, Brosselin fonde une association, l'Adev (Association pour la défense de l'environnement en Vendée). Il loue en 1972 le pré communal d'un village du marais poitevin, Saint-Denis-du-Payré, pour y aménager une réserve ornithologique que l'Adev pourra gérer. Entre 1975 et 1979, il participe au schéma d'aménagement du Centre-Ouest-Atlantique (Alcoa) en faisant part de ses connaissances sur la protection des vasières en Hollande, en Allemagne septentrionale et dans le Michigan. Il installe la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), qu'il dirige, dans la Corderie royale de Rochefort. Il publie sous pseudonyme *La Nature et ses merveilles*.

Brosselin meurt en 1980, alors qu'il cumule les charges de secrétaire général de la LPO, de représentant et de trésorier de la Fédération française des sociétés de protection de la nature, de président de l'Adev, et qu'il siège au Conseil national de la chasse et de la faune sauvage ainsi qu'au Comité faune-flore du ministère de l'Environnement.

1. Acronyme créé car les trois lettres correspondent aux premières lettres du mot « marais » en français, en anglais et en espagnol.

L'un comme l'autre meurent prématurément, mais leurs trajectoires impulsent l'idée de protection de la nature pour l'homme, négociée avec les pouvoirs publics et inscrite dans l'espace, dans le cadre d'équipements (réserves naturelles, sites inscrits). Les idées de Julien et de Brosselin sont en phase avec celles d'une petite partie de l'administration française, notamment de quelques individus porteurs d'une conception nouvelle dans les grands corps de l'État, notamment les Eaux et Forêts. Cette circulation d'idées et de notions entre le monde administratif et le monde associatif est réelle et permettra au modèle des PNR de cheminer de manière souterraine et d'influencer une vision régaliennne de la protection de la

nature, incluant celle-ci dans une approche de l'intérêt général d'un genre nouveau. Ce point est essentiel dans le processus de gestation des PNR.

La montée en puissance de l'écologie scientifique et de l'écologie politique favorise l'idée de PNR. Ce bain d'idées et ce cercle de personnalités aident les hauts fonctionnaires au sein de l'État et quelques hommes de terrain à constituer la matrice idéologique des PNR. Pour autant, il existera longtemps une relation assez ambiguë — voire franchement conflictuelle — entre le monde des militants de la protection de la nature, le monde des scientifiques de l'écologie et le mouvement des PNR, comme l'exprime Henri Beaugé :

« Quant aux naturalistes, ils étaient très majoritairement contre les PNR. On tirait à boulets rouges sur ce modèle, c'est pas dans les associations de protection de la nature qu'on a été soutenus, on s'est fait massacrer, avec la critique des Parcs alibis pour la protection de la nature. Je me souviens de Morvan Levesque, qui a tiré à boulets rouges dans le *Canard enchaîné* sur le thème "Qu'est-ce que c'est que ce pays qui a besoin de mettre des écriteaux, il ne faut pas d'institution pour garder la nature ni de délimitations, c'est la France entière qui est belle". Ce sont même les naturalistes qui ont tiré les premiers. »

De nombreux articles de la presse écologiste des années 1960 et surtout des années 1970, sous la plume de Jacques Terrasson ou de Bernard Charbonneau, pourraient le confirmer.

Le récit de la genèse des PNR illustre ces relations mélangées et quelquefois difficiles, non contradictoires avec le fait que les Parcs se soient aussi appuyés sur un environnement scientifique et associatif porteur et sur des notions venues de ces groupes. Cependant, l'émergence des PNR ne s'inscrit pas uniquement dans l'interaction avec des collectifs convaincus de la nécessité de protéger des espèces végétales et animales dans leurs environnements. Cette émergence s'explique aussi par des déterminants culturels, sociaux et idéologiques plus diffus, mais non moins opératoires.

## La nature, une question de société

La décennie 1960 commence avec les valeurs dominantes qui sont celles de la croissance, du progrès, de l'industrialisation et de l'urbanisation, de l'amélioration des conditions de vie et de la place de la France dans le monde. Brigitte Bardot n'est alors qu'une actrice icône d'une jeunesse dorée, et les forêts amazoniennes, qu'une évidence mal connue. L'idée de la disparition des espèces est peu répandue, la certitude d'une séparation claire entre les faits de nature et les faits de culture bien présente, et la notion de « nature fragile » encore peu partagée. L'agriculture se trouve alors en pleine période de mécanisation et de modernisation fulgurante.

Pourtant, la nature devient une question de société dans le courant des années 1960. La pensée hygiéniste, le mouvement du planisme des années 1930

ou la période pétainiste ont évidemment, avant cette période, cristallisé une série de visions relatives à la place de l'homme dans son milieu. Le philosophe et poète chrétien — et ardéchois — Gustave Thibon, lié au mouvement Économie et Humanisme avec François Perroux, reçoit le grand prix de littérature de l'Académie française en 1964 et voit son message de plus en plus diffusé. Il écrit :

«Privé d'air et d'aliment naturel, isolé au sein des foules et manié comme un pantin par les modes et les propagandes, où l'homme retrouvera-t-il un climat où son corps et son âme puissent respirer? Car le sauvetage de la nature s'identifie avec le sauvetage de l'homme : l'être dépend du cadre où il vit comme les poumons de l'atmosphère.»  
(Micoud, 2007)

Également loin de Paris où rayonnent des écoles en sciences sociales (le structuralisme, la pensée de Foucault, l'existentialisme, l'histoire des Annales, etc.). Certains auteurs comme Paul Virilio, Henri Lefebvre, Jacques Ellul, renouvellent la compréhension d'une société moderne marquée par la technique et par l'urbanité. Pour ce dernier, à la fois historien, sociologue, théologien à l'écart des mouvements de pensée marxistes dominants, l'époque est marquée par l'autonomie de la technique et l'impuissance des hommes à la réguler et à prendre le dessus. La perte de sens est aussi une idée centrale chez Denis de Rougemont, fils d'un pasteur protestant, pour qui la crise écologique est «une crise spirituelle avant tout». Ces idées ne restent pas confinées dans les lieux d'enseignement. Elles influencent des mouvements de société. Les jeunes générations refusent un certain modèle dominant, patriarcal et autoritaire, faisant de l'industrie un horizon de progrès et des colonies un terrain de conquête. La contestation politique, celle de la guerre du Vietnam ou d'Algérie, s'accompagne d'une contestation sociale (contre la société de consommation, pour l'égalité homme-femme, pour le droit des enfants, pour la liberté sexuelle) et culturelle (avec notamment les Beatles et les Rolling Stones, le twist et le yéyé, Andy Warhol, le *pop art* ou le nouveau réalisme de Marcel Duchamp, la pataphysique et l'Oulipo). L'apogée de ce mouvement est évidemment l'année 1968, en France comme en Tchécoslovaquie, en Italie, en Allemagne, aux États-Unis, par l'entremise des étudiants, des salariés, des Noirs américains, des pacifistes, des défenseurs des droits civiques... Mais bien des témoignages attestent, dès le début des années 1960, la montée en puissance de nouvelles revendications inscrites dans le champ d'une émancipation multidimensionnelle : féminisme, écologie politique, décentralisation, retour à la terre, revalorisation des cultures régionales.

La crainte de voir la nature défaite par l'homme<sup>8</sup> et la critique de la dimension factice de la modernité expliquent en partie le succès d'un discours hanté par le besoin social de nature, la vogue d'un «retour à la nature». Cette conviction des

---

8. «La forêt précède l'homme, le désert le suit», slogan de Mai 1968.

années 1960 est sans doute en lien avec la rapidité de l'exode rural, la hantise d'une perte de contact des nouvelles générations de citadins avec leurs origines paysannes. Elle se nourrit d'un discours aux accents hygiénistes qui insiste sur le caractère invivable des villes et des banlieues, qui fait de la densité, assimilée à de l'entassement, un repoussoir. La piètre qualité de l'air dans les villes, le bruit, les odeurs et la violence symbolique de l'urbain sont des expressions martelées qui dégagent, par contrepoint, une nature humanisée ou une campagne assagie parée de toutes les vertus. Toutes ces pensées de la nature, au croisement des perspectives de l'écologie scientifique, de l'écologie associative et d'une sensibilité écologique de la société, convergent vers le besoin d'une nouvelle articulation entre l'homme et la nature. Les PNR arrivent dans ce climat propice et vont surfer sur cette vague de fond de la société en mutation. Comme l'exprime Annie L'Horset-Moya<sup>9</sup>, « on sentait qu'on était portés »; portés par cet air du temps et par cette idéologie ambiante de la fin des années 1960.

## La nature, composante d'une politique d'aménagement du territoire

On peut poser le contexte politique et territorial de l'émergence des PNR en présentant de manière synthétique l'état de la politique agricole et rurale, le contexte de l'aménagement urbain et les enjeux du développement du tourisme de plein air dans les années 1960. En effet, ce sont ces trois thèmes qui mènent, chacun à sa manière, un certain nombre d'acteurs professionnels ou politiques (fonctionnaires, bureaux d'études, élus) à incorporer la nature comme une fonction spatiale de l'aménagement, et ainsi à cheminer vers l'idée de PNR.

Dans les campagnes françaises, les années 1960 marquent l'apogée d'un bouleversement sans précédent. Comme l'exprime Serge Antoine<sup>10</sup>, « on savait que la France rurale ne serait plus ce qu'elle était ». Des biographies nombreuses ont été réalisées pour raconter l'œuvre d'hommes totalement impliqués dans le redressement de structures agricoles encore archaïques au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Les modernisateurs sont des producteurs et des syndicalistes

---

9. Alors chargée de communication de la FPNRF et présente dans le monde des Parcs depuis leur création.

10. Serge Antoine, haut fonctionnaire et écologiste français, né en 1927, décédé le 25 mars 2006, a notamment joué un rôle déterminant dans les choix de regroupement des départements pour créer les régions administratives. Il a travaillé à la Datar avant de rejoindre le cabinet du ministre de l'Environnement lorsque celui-ci fut créé pour la première fois en 1971, occupé par Robert Poujade. Celui-ci aurait dit à propos de ce que l'on appelait alors le génie de l'environnement : « le génie de l'environnement ! Je le connais, il est dans mon cabinet, il s'appelle Serge Antoine » (source Wikipédia). Il a terminé sa longue carrière en s'investissant dans le Comité 21.

comme Loïc Le Gourvennec en Bretagne, des planificateurs comme Philippe Lamour, qui s'engage dans l'irrigation du Bas-Rhône et du Languedoc (Pitte, 2002), et bien sûr des hommes politiques comme Edgar Faure ou Edgard Pisani. Avec la loi de 1960, l'État accompagne la mécanisation de la production, se présente comme interlocuteur du syndicalisme agricole et s'implique dans de grands programmes (remembrement, assèchement, irrigation). En même temps, le monde politique agricole et les ministres cités reconnaissent qu'il subsiste un certain nombre de zones n'ayant pas vocation à aller vers la grande culture et tirant peu de progrès de l'intensification. Ces zones de moyenne et de haute montagne, ces terroirs spécifiques comme les forêts, les zones d'étangs, ou encore ces pays de petite paysannerie sont en même temps des lieux que le regard de chercheurs et de praticiens présente comme singuliers, intéressants justement par leur ancrage et leurs caractéristiques patrimoniales. Ainsi, les sociologues et les géographes ruralistes se penchent sur la vie d'un village breton comme Plozévet au début des années 1960. Ils veulent comprendre les mécanismes d'un changement des structures foncières, agraires, sociales, culturelles, et ils sont prêts à envisager ces mutations majeures comme le basculement d'un système à un autre. Une telle approche globale conduit à chercher des valeurs universelles, et le concept de paysage, dans sa dimension totalisante, présente une grande utilité.

L'architecte Jacques Sgard considère que «le paysage rural dans sa forme traditionnelle est l'œuvre du paysan. [...] Il est le reflet d'un mode de vie rurale et, à ce titre, on peut le considérer comme un témoin de civilisation au même titre que les cités anciennes»<sup>11</sup>. Dans ce contexte, le ministère de l'Agriculture institue des zones spéciales d'action rurale, par exemple en Lozère, en Ariège, dans les Hautes-Alpes, dans l'Aveyron, en Corse et dans les Cévennes. Il développe les premiers outils qui s'adressent au monde agricole, au secteur artisanal, aux collectivités locales de manière transversale pour faire évoluer les structures agraires, diversifier l'économie, appuyer les initiatives de protection des sites et répondre globalement aux besoins d'une économie rurale qu'on n'appelait pas encore «territorialisée».

Le second élément de contexte préalable à l'invention des PNR est la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire fondée sur trois grandes visions de l'organisation et du développement de la France. D'abord, le constat d'un retard de l'industrialisation et de la modernisation de notre pays face à l'Allemagne, et notamment un décrochage des régions Nord et Lorraine, déjà en situation de reconversion, face à la puissance de la Ruhr. Ensuite, le syndrome

---

11. Exposé «Aménagement et Nature» à l'ORTF dans le cadre de l'Université radiophonique et télévisuelle internationale de 1966. Ce propos fait écho à ce que les Parcs auront à assumer quelques années plus tard au moment de la loi Paysage (1993).

« Paris et le désert français », c'est-à-dire la vision selon laquelle la croissance de la capitale s'effectue aux dépens du reste du territoire, en aspirant toute la vitalité. Enfin, la dernière idée marquante de l'aménagement des années 1960 est l'opposition structurante entre la ville, en forte croissance, et les campagnes, soumises à l'exode rural. La pensée aménagiste telle qu'elle est explicitée par Eugène Claudius-Petit, nommé dès 1949 directeur de l'aménagement du territoire au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, et telle qu'elle est ressaisie et modernisée au seuil des années 1960 par Jérôme Monod au Commissariat au Plan conduit à l'invention de deux dispositifs particuliers.

Pour bloquer le mouvement de bascule à l'Est et faire contrepoids à la Ruhr, l'État veut une région parisienne forte et soutient l'idée d'un schéma d'aménagement permettant de contenir et de structurer spatialement la croissance de la capitale. Pierre Sudreau et Paul Delouvrier seront deux grands commis chargés de ces dossiers. Pour la province, la Datar apparaît en 1963. Cette petite structure interministérielle fonctionnera sur le modèle d'une « administration de mission ». Elle sera légère et chargée de coordonner les différentes administrations pour faire avancer des projets transversaux intéressant toutes les régions. Elle devra notamment inscrire dans la planification du IV<sup>e</sup> puis du V<sup>e</sup> Plan des projets structurants.

## Tourisme, forêt, jeunesse et sports

En matière touristique aussi, cette période enregistre des évolutions majeures. L'augmentation du temps libre<sup>12</sup> et la démocratisation des départs en vacances poussent les Français sur les routes. Le phénomène est largement soutenu par l'accroissement du taux de motorisation des ménages et de nombreux programmes de constructions routières. En conséquence, beaucoup d'acteurs publics se rendent compte de la croissance importante de la fréquentation, plus ou moins anarchique, des espaces naturels. Effectivement, les zones de bords de mer, les massifs forestiers et montagneux donnent l'impression d'un « envahissement » par des citadins en week-end ou en vacances.

Ceci conduit à deux réactions publiques. D'abord, cette affluence nécessite les premières mesures de protection foncière des sites boisés, notamment sur le littoral de Provence et de Côte d'Azur, dès 1957. Puis un décret en 1959 renforce la mesure, étendue lors de la loi de finance de 1961 à tout le territoire français. Ainsi, l'État se dote de l'outil juridique des « périmètres sensibles », au titre desquels « le permis de construire peut être refusé si les constructions, par leur

12. Après le Front populaire, la troisième semaine de congés payés est octroyée en 1956, la quatrième en 1969 et la cinquième à l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981.

situation, leurs dimensions, ou l'aspect extérieur des bâtiments et ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains, ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales». Le texte stipule qu'après avis des conseils généraux, des périmètres sensibles sont délimités par arrêté du ministère de l'Équipement. Dans ces périmètres s'exerce un contrôle du camping, des lotissements et de la publicité. En même temps est institué un droit de préemption au profit du département, sous la forme d'une redevance départementale d'espaces verts. Ainsi, dès le tournant des années 1960, un outil antispéculatif permet de bloquer la croissance des ensembles résidentiels ou de villas isolées et de sauvegarder l'ouverture des sites naturels les plus convoités.

Au-delà de la réponse juridique, les agents du corps des Eaux et Forêts cherchent à contenir et orienter la pression touristique ou de loisirs et réfléchissent à la fonction sociale des espaces verts (Bravard, 1975). Parmi les premières sources historiques mobilisables ici, celles indiquant le souci de créer des Parcs suburbains permettant de traiter les aménagements ruraux et forestiers et la protection des sites date de 1958 (Puget, 1958). Il y est dit qu'il faut protéger les forêts subsistant proches des agglomérations car elles sont déjà des lieux de promenade pour les amoureux de la nature. Et s'il est précisé qu'il ne faut pas les interdire au public, il y est aussi indiqué qu'il faut néanmoins les protéger. La formule est donc clairement récréative. « Rien n'est prévu pour l'aménagement dans un but social des forêts suburbaines déjà soumises au régime forestier. L'affectation à l'administration des Eaux et Forêts des massifs acquis à l'amiable ou expropriés n'est pas expressément prévue », déclare Roland Bechmann, l'animateur de la revue *Aménagement et nature*. L'idée de soutenir et de façonner un tourisme de plein air se développe au sein de l'État. En décembre 1961, la commission agriculture du Commissariat au Plan évoque, dans un chapitre intitulé « La forêt et la civilisation des loisirs », le fait que « l'évolution de la civilisation urbaine et de l'industrie a rompu les liens existant autrefois entre citadins et ruraux, d'où le besoin accru de stades verts, poumons des grandes agglomérations industrielles, lieux de détente et de récréation des citadins » (Perrier, 1970). De son côté, dès 1962, le ministère de la Jeunesse et des Sports renforce l'offre d'activités extrascolaires pour les jeunes et encadre le secteur associatif ou les mouvements de jeunesse qui favorisent l'accès à la nature. Le mouvement dit « jeunesse et sports » fait la promotion de l'idée de créer un peu partout en France des « bases de nature et de loisirs », et ce à partir de 1958. Les initiateurs des Parcs régionaux rencontreront ces mouvements et travailleront avec eux en vue d'intégrer autant que possible sinon les dispositifs proposés, au moins les principes. En parallèle, le courant du naturisme cherche à se faire reconnaître comme un mouvement d'hommes et de femmes aspirant à exercer librement cette pratique et cette

éthique de rapports authentiques à la nature, « mode de traitement [médical] alternatif, hygiène de vie fondée sur le régime végétarien, l'exposition aux éléments naturels [et/ou] la culture physique en plein air » (Barthe-Deloisy, 2003), et ce depuis les années 1950.

Les acteurs publics cherchent à mesurer la dynamique de la demande d'espace et à saisir les motivations de la pratique de plein air. Ils veulent comprendre ses caractéristiques propres (types d'activité, dimension sportive ou environnementale, etc.). Dans la mouvance des travaux des sociologues du loisir, comme Jost Krippendorf, qui explique la croissance du tourisme et des loisirs par une analyse des nouvelles valeurs de la société urbaine triomphante, ces enquêteurs mesurent de multiples critères : desserte potentielle des grandes agglomérations en espaces verts de proximité, « taux de fuite » de la métropole rapportés à des indices d'« entassement » urbain, rapidité de la motorisation des ménages, équipement de la population en caravanes ou en bateaux de plaisance ou, enfin, indices d'évolution des pratiques sportives. Ils évaluent la croissance de la demande de sports de plein air à + 6 % par an. Ils comptent 5 millions de campeurs, 7 millions de pêcheurs, 2 millions de permis de chasse, 1,5 million de skieurs, 350 000 naturistes... Ils convergent vers le constat d'une explosion de la demande d'espaces ouverts et ils font remonter aux instances d'État la menace d'un surencombrement des sites naturels disponibles à la périphérie des villes, surencombrement qui accentuerait « l'ancien rationnement par l'argent » et induirait un « nouveau rationnement par l'espace » (Bechmann, 1967 ; Delavigne, 1970).

L'administration centrale de l'agriculture (et de la forêt) ainsi que le ministère de la Jeunesse et des Sports engagent donc, avant la création des PNR, des démarches de prospection des sites et de conception des structures d'accueil à créer. La « base de loisirs et de nature » et « l'aire de jeux en forêt » (inspirées d'Angleterre, des Pays-Bas et du monde germanique) sont des exemples, des outils, voire des modèles qui circulent entre ces ingénieurs. Ils contribuent aussi à constituer un socle à partir duquel les fondateurs des PNR vont engager leur réflexion.

Quelques lignes écrites en 1972, mais avec une vision rétrospective, par un acteur central de la création des PNR synthétisent cette vision d'un creuset de notions et de sa reprise opportuniste (au sens positif du terme) par une équipe d'agents de l'État. Le texte rédigé par Jean Blanc<sup>13</sup> prouve cette volonté d'expliquer le

---

13. Jean Blanc est l'un des pionniers de l'aventure des PNR dès leurs débuts. Né en 1917 à Grenoble, il a exercé une activité pastorale de 1933 à 1957. Il commence comme berger salarié en Provence de 1933 à 1937, puis berger transhumant salarié (en Camargue, puis dans le Vercors de 1940 à 1942). Devenu éleveur transhumant dans les Pyrénées centrales de 1942 à 1947, il est propriétaire

besoin de PNR par un « air du temps » qui est, d'abord, un certain changement du visage de la France (figure 1.1).

« Nous sommes en 1965. La France émerge des désastres. On assiste à une colonisation frénétique du grand espace considéré comme "vide" urbain. L'idée que ce "vide" est en réalité un territoire agropastoral et forestier résultant des intentions et des travaux des générations antérieures et ne pouvant perdurer que par ces mêmes travaux n'est pas prise en compte. Cependant, sous couvert de sentiments esthétiques sur les "sites" ou mythiques sur une nature vierge ou de discours hébertistes sur l'épanouissement d'une jeunesse au plein air, des résistances au gigantisme des banlieues, à la submersion des



montagnes et du littoral par le béton, au saupoudrage du "rural" par les résidences secondaires se font entendre. Partie de cette confusion de souhaits urbains en faveur de l'accompagnement vert des métropoles, une réflexion conduite par Serge Antoine et Henri Beaugé à laquelle j'ai la joie d'être associé précise l'interrogation : "Peut-on dans certains pays homogènes et sensibles dépasser la promotion immobilière, industrielle et touristique pour conserver, prolonger, faire évoluer en réflexion et en gestion permanente avec les intéressés un cadre de vie en relation avec la qualité de la vie?" » (préface de Carlier, 1972)

**Figure 1.1.** Serge Antoine plante un arbre lors du colloque de Lurs.

de troupeau avec activité complémentaire dans l'Aude et la Basse-Provence de 1947 à 1957. Il exerce ensuite une activité dans l'organisation et la vulgarisation pastorale pour le compte de la Fédération nationale ovine. Il est assistant berger en Ariège en 1947 et dans les Basses-Alpes en 1948. Il devient chargé des services nationaux de vulgarisation de 1949 à 1957, fondateur de la revue mensuelle des bergers éleveurs (*le Pâtre* paraît en octobre 1950 : il est responsable de sa parution jusqu'en décembre 1963). Il dirige la Société de presse et d'édition ovine entre 1957 et 1963. Par la suite, il est directeur de la société de presse AZ (Agronomie et Zootechnie) de 1964 à 1966. Il s'engage dans l'ethnographie et la muséographie, il est membre associé auprès du Musée des arts et traditions populaires à Paris, auprès de la Direction des musées de France, de 1960 à 1966. C'est à cette époque qu'il travaille étroitement avec Serge Antoine, sur le colloque de Lurs puis sur le cycle d'études des directeurs de PNR.

## Aux sources des Parcs naturels

Comme nous venons de le voir, la période dans laquelle les PNR apparaissent est foisonnante de références multiples à la nature, au besoin de nature et à la nécessité de s'en occuper. Cette époque<sup>14</sup> n'est pas étrangère à l'invention de nombreuses autres bizarreries qui ont fini par devenir des incontournables de l'actualité cinquante ans plus tard : décentralisation, participation, développements alternatifs, nouvelles solidarités, cadre de vie. Par ailleurs, à l'heure où les grands noms de l'aménagement du territoire et de la protection de la nature passaient au second plan, partaient en retraite ou avançaient en âge, il paraissait utile de collecter des témoignages pour sauvegarder une mémoire des PNR et la mettre à disposition de toutes les entités intéressées. Ce travail a été réalisé en quatre étapes.

### Première étape : rencontres, témoignages, récits

Le travail a donc commencé avec l'organisation de rencontres et d'entretiens au sein d'un groupe de travail associant Annie L'Horset-Moya et Michel Leenhardt<sup>15</sup>. Martine Laborde, documentaliste à la FPNRF, a mis à notre disposition l'ensemble de la documentation présente dans la structure, sachant que la majeure partie des archives historiques, pour des raisons de place, avait été transmise au service des archives administratives contemporaines à Fontainebleau.

Le choix des grands témoins constituait évidemment une question centrale. La diversité des personnalités impliquées dans l'histoire des PNR est apparue rapidement comme déterminante. Fallait-il se restreindre aux pères des PNR, c'est-à-dire aux acteurs encore vivants de l'étape d'avant 1967? Fallait-il élargir à la « famille » des chargés de mission et premiers directeurs des Parcs? Devait-on encore étendre les échanges à toute la galaxie des PNR, en incluant des journalistes, des agriculteurs, des hauts fonctionnaires, qui avaient participé de près ou de loin à cette aventure des premiers temps? Une première liste a été constituée, autour des pères fondateurs encore vivants et des témoins essentiels, en vue

---

14. Cette décennie des années 1960 est aussi celle où les parents des auteurs du présent ouvrage se sont rencontrés, et le projet de cet ouvrage n'est pas complètement étranger à la curiosité intellectuelle sur ce que cette époque a engendré et qui dure encore. Le fait que, dans notre vie personnelle, nous ayons été en lien professionnel ou électif avec un ou plusieurs PNR, et que nous les connaissions donc déjà assez bien « de l'intérieur », a incité à interroger l'originalité de la mission des Parcs et à questionner cette synthèse subtile qu'ils tentent d'opérer entre protection et développement.

15. Président de l'association Utopia et ancien directeur du Parc naturel régional de Corse, il a beaucoup œuvré à considérer comme essentielles la préservation de cette mémoire, cette expérience et ces savoirs. Très soucieux de développer les contacts avec d'autres anciens directeurs et de reconstituer aussi le fil des événements historiques, il est pour beaucoup dans l'initiative de cet ouvrage.

d'opérer d'abord un premier retour sur écoute avec un petit nombre de grands témoins. Ceux-ci, tous en situation de retrait par rapport aux affaires courantes des PNR, avaient l'avantage de posséder une certaine distanciation personnelle et pouvaient, plus facilement que d'autres, exprimer éventuellement un recul critique. La dizaine de premiers rendez-vous a ainsi permis de reconstituer les enchaînements de faits, de décisions, les raisons de certains choix et orientations. Un entretien approfondi de plusieurs heures, entièrement retranscrit et corrigé par les interviewés, a été réalisé avec ces personnalités. L'entretien a été mené de manière semi-directive, sur la base d'une grille de quatre grands questionnements (encadré 1.3).

### Encadré 1.3. La grille d'entretien avec les acteurs fondateurs des PNR

#### Question 1. Le PNR dans le couple nature-culture

L'orientation des PNR est une synthèse de plusieurs courants politiques et idéologiques. Cette synthèse existe-t-elle toujours? Les PNR ont-ils fait évoluer l'idée de la conservation de la nature en France? Ont-ils permis, plus précocement qu'ailleurs, de passer d'une conservation de la nature sans l'homme à une approche « préservationniste » qui intègre la relation homme-milieu?

#### Question 2. PNR et expérimentation/innovation

Comment percevez-vous, depuis leur création, le rôle des PNR en matière d'innovation politique et territoriale? Comment ces derniers ont-ils usé de la capacité d'expérimentation inscrite dans la loi les instituant? Cette dimension d'expérimentation leur donne-t-elle aujourd'hui un avantage comparatif fort par rapport à d'autres structures locales (comme les pays)? La vocation des Parcs est-elle de gérer le territoire (gestion d'écomusées, de réserves naturelles) ou d'insuffler des idées neuves que d'autres mettront en œuvre?

#### Question 3. Les PNR et la dialectique dedans/dehors

Les PNR gèrent des morceaux de territoire français relativement ruraux. Comment les interviewés perçoivent-ils ce « relativement »? Comment considèrent-ils que les PNR peuvent intégrer les nouveaux enjeux de l'aménagement du territoire français et européen que sont la métropolisation accélérée, l'explosion des mobilités résidentielles et de loisirs, la révolution des transports, la standardisation culturelle?

#### Question 4. La cinquantaine de PNR français : réseau organique ou lobby de circonstance?

Entre les nécessités d'affichage de la solidarité de réseau et la diversification croissante des territoires-Parcs, qu'est-ce qui fait l'unité et la solidarité des PNR? Avec ou malgré leur énorme diversité (du rural profond aux couronnes périurbaines), comment parviennent-ils à échanger, à travailler ensemble? S'agit-il d'une liaison organique ou d'un intérêt partagé de *lobbying*?

## Deuxième étape : enquête historiographique

Les réponses des témoins historiques ayant été largement basées sur leur expérience des années 1960 et 1970, il a semblé indispensable de décaler temporellement l'étape de poursuite des entretiens et de « consolider » notre connaissance du fil des événements en éclaircissant la compréhension des interactions entre les organismes (ministères, Datar, Fédération) par un travail dans les archives. Les

auteurs ont identifié et abordé là un exercice d'une complexité qu'ils n'avaient pas anticipée. Le travail d'identification et de compilation des sources écrites relatives à l'histoire des PNR constitue un chantier historiographique impressionnant et à peine entamé. Depuis le début des années 2000, plusieurs opérations d'identification des données et de catalogage des sources ont été mises en œuvre. D'un côté, la FPNRF a signé une convention avec l'État en vue du versement aux Archives nationales de France (en particulier à la Cité interministérielle des archives de Fontainebleau) d'une partie de son fonds documentaire. En parallèle, la Datar et différents ministères (de l'Agriculture, de la Culture, et de la Jeunesse et des Sports) ont également versé une partie de leur fonds aux Archives nationales, mais en ordre dispersé. Ces versements dans leur ensemble constituent un fonds de plus de 450 cartons. Il s'agit des fameux cartons « SGG », auxquels s'ajoutent les fonds des ministères de l'Agriculture, de la Construction puis de l'Équipement, de la Jeunesse et des Sports, des Affaires culturelles, de l'ONF et du Commissariat au Plan. Un mémoire de maîtrise a été consacré à la mise en forme de ce corpus (Roux, 2005). Notons que, depuis, est entré, par don aux mêmes archives du ministère de l'Écologie, le fonds dit « Serge Antoine »<sup>16</sup>.

Tous ces documents posent différents problèmes de manipulation. Il n'existe pas encore d'inventaire suffisamment détaillé, et les différents carottages qui y ont été réalisés montrent l'hétérogénéité des contenus et la grande complexité d'une recherche spécifique : les dossiers relatifs aux PNR sont complètement noyés dans une documentation administrative portant sur d'autres opérations d'aménagement contemporaines à celles des PNR. Par ailleurs, de multiples structures, dans la capitale et dans différents points de France, recèlent des documents très précieux concernant l'histoire de l'un ou l'autre Parc. La Direction des musées de France et la Mission à l'ethnologie du ministère de la Culture, les fonds du Musée national des arts et traditions populaires, ou encore les services de documentation de nombreux organismes et associations (Vieilles maisons rurales françaises, Fédération de randonnée pédestre, Ligue urbaine et rurale, etc.) possèdent des fonds qui n'ont pas été étudiés ici. L'éclatement géographique des sources représente donc un obstacle supplémentaire à la constitution et au partage d'une véritable mémoire documentaire. Pour compléter le travail, il faudrait en outre faire le tour des archives régionales et départementales qui recèlent parfois des documents clés. On a pu exploiter les sources des archives départementales de la Gironde pour le PNR de la Leyre et celles du Finistère pour le PNR d'Armorique, mesurant donc l'intérêt d'un tour de France des archives, mais renonçant devant le temps nécessaire pour un tel programme de recherche. Car c'est bien dans chacun des PNR, mais surtout dans les plus anciens, ceux qui

---

16. Versement 20080615 : la notice achevée en novembre 2010 fait 153 pages.

se sont constitués au tout début des années 1970 (Parcs des Landes de Gascogne, d'Armorique, du Morvan, de Brière, de Saint-Amand-Raismes), que des documents très intéressants racontent les conditions d'insertion des premiers projets dans leurs contextes locaux. Enfin, il reste à citer différentes initiatives institutionnelles et personnelles qui complètent la quête des sources. D'une part, un comité d'histoire du ministère au sein du conseil général au Développement durable, éditeur de la revue *Pour mémoire*, s'est constitué entretemps et pourrait être intéressé par une relance de la démarche. D'autre part, la compilation, par d'anciens directeurs de Parcs naturels, de fonds propres constitués de nombreux rapports, courriers ou comptes rendus de groupes de travail a été mise en œuvre, mais de manière encore inégale. La naissance en 2009 de l'Association pour l'histoire de la protection de la nature et de l'environnement (AHPNE) et la réalisation de fiches monographiques et bibliographiques apportent aussi un nouvel élan et, peut-être, l'occasion d'une prise de relais. Cette association rassemble également des témoins historiques de la protection de la nature qui ont eu maille à partir avec les PNR, et organise des colloques, auxquels les auteurs ont participé en présentant leurs travaux.

La FPNRF a engagé un travail de mémoire relayant la démarche des deux auteurs et réuni des anciens des PNR à l'occasion du quarante-cinquième anniversaire, produisant une note tout à fait complémentaire aux travaux entrepris. Enfin, une recherche bibliographique utilisant les bases de données des grandes revues de sciences humaines et sociales (surtout francophones) a permis de compiler un grand nombre des articles de recherche ayant été écrits à propos soit de l'objet PNR, soit d'un Parc spécifiquement, et a été intégrée à la bibliographie en fin d'ouvrage. Ces lectures ont évidemment informé la recherche en cours et ont conduit le travail à dépasser largement l'ambition strictement mémorielle pour développer une dimension analytique, critique et proprement scientifique.

### Troisième étape : consolidation des sources

L'aller-retour entre la parole des grands témoins, les groupes d'anciens travaillant sur la mémoire des PNR et le travail d'archives a permis de réaliser les premiers documents de travail mis en circulation auprès de quelques collègues chercheurs (dont Lionel Charles, Bernard Kalaora et André Micoud) et responsables de Parcs. Les retours ayant été extrêmement positifs, le projet d'une démarche de réflexion interrogeant non seulement la genèse, mais toute l'aventure des PNR jusqu'à aujourd'hui a été confirmé. La troisième étape de travail a consisté à élargir la gamme des contacts. L'enjeu a été de tester les hypothèses de réflexion sur le devenir des PNR et de travailler le dialogue entre le passé, le présent et l'avenir avec la « grande famille » des PNR sur deux plans.

Tout d'abord, des contacts ont été pris avec des personnalités retraitées, ou encore en fonction, et des entretiens semi-directifs ont été réalisés « sur mesure », c'est-à-dire avec une grille adaptée aux spécificités de l'interlocuteur<sup>17</sup>. Grâce aux compétences spécifiques de ces intervenants (culture, éducation à l'environnement, développement économique, gouvernance des Parcs, etc.), des précisions ont pu alors être apportées quant à l'implication de certaines structures, et une approche plus approfondie du devenir des PNR dans les années 1980 et 1990 a pu être possible. Par rapport aux premiers entretiens tournés vers la genèse des Parcs et inscrits dans la constitution d'une mémoire, la deuxième salve d'échanges a été d'ordre nettement plus stratégique; elle a souvent révélé comment le legs des premières années avait été reformulé, adapté aux contingences socio-économiques et aux remises en cause d'ordre politique.

### Quatrième étape : validations

Le test d'un certain nombre d'hypothèses de travail s'est opéré par la présentation de résultats partiels du travail dans des séminaires ou colloques à caractère scientifique ou à l'occasion d'événements professionnels. Des communications ont été réalisées : lors du grand colloque dédié à l'histoire de la protection de l'environnement à la Sorbonne; à Lyon, autour des effets de la réforme territoriale; à Avignon, à Paris, à Grenoble, à Seattle... En outre, les auteurs ont été invités à présenter tout ou partie de l'ouvrage dans des universités d'été des PNR ou devant le Corp, Comité d'orientation, de recherche et de prospective de la FPNRF. À chaque fois, le public, au sein duquel se trouvaient d'autres compagnons de route des Parcs, a permis de compléter des points restés obscurs et d'intégrer des approches complémentaires aux nôtres. La qualité et la quantité du matériel issu de rencontres et d'entretiens ont conduit à prendre des décisions importantes quant à la mise en forme du document. Dans la mesure où certaines paroles entendues ont été centrales dans la progression de notre enquête, le choix a été fait de leur donner toute la visibilité qu'elles méritent et de les inscrire en « hors texte », sous la forme d'encadrés ou de citations. Nantis de ces données nombreuses et de cette diversité d'angles d'approche, il était possible

---

17. Des entretiens suivis ont été réalisés avec André Olivaux (ancien directeur du PNR de Brière), Gilles Benest (acteur engagé de l'éducation à l'environnement et promoteur du réseau École et Nature), Jean-Luc Sadorge, Gérard Moulinas, Marc Gastambide et Pierre Weick (directeurs successifs de la FPNRF), Catherine Jenkins, ancienne directrice adjointe de la Fédération, François Colson (président du Comité de recherche et d'orientation des PNR), Henri Jaffeux, fondateur et président de l'Association pour l'histoire de la protection de l'environnement, Lionel Charles, Bernard Kalaora, Francis Aubert et André Micoud, chercheurs, Yves Gorgeu et Anne Pisot, consultants en développement territorial... et d'autres personnalités rencontrées à l'occasion d'événements divers.

de réaliser plus qu'un ouvrage à dimension mémorielle et autre chose qu'un ouvrage à caractère historique. La décision a été prise d'équilibrer cette dimension rétrospective, qui occupe toute la première partie et une bonne moitié de la deuxième, par un travail de réflexion sur le devenir des Parcs du point de vue des politiques publiques actuelles. En effet, la posture des acteurs rencontrés et une bonne partie des matériaux compilés se situaient non pas dans une pure dimension d'analyse du passé, mais dans une articulation entre hier et aujourd'hui, dessinant quelques questions pour demain et après-demain.

## **Conclusion : PNR, génération sage**

Finalement, l'idée ou plutôt la constellation d'idées à partir desquelles les fondateurs des PNR ont travaillé pour engager le processus administratif s'inscrit dans une genèse idéologique longue et complexe. La cristallisation de l'objet Parc est en filigrane dans la diversité de visions, de tendances, de volontés de cette décennie 1960. Lorsqu'ils sont inventés, les PNR sont à la convergence de mouvements scientifiques, politiques, sociaux et culturels d'ensemble qui façonnent l'opinion et les médias de cette époque.

La montée en puissance sociale et scientifique du thème du rapport entre l'homme et la nature est un élément de contexte sur lequel les pères fondateurs interrogés quatre décennies plus tard ont beaucoup insisté. Bien évidemment, il est difficile de savoir exactement comment cette percolation s'est réalisée, et quels types de liens directs ou indirects ont été établis entre ces faits sociaux, ces actes, des écrits de militants écologistes, de journalistes, et le processus politique et administratif. Il est donc difficile d'apporter une preuve indiscutable de cet effet de contexte, mais il nous a semblé néanmoins indispensable de le brosser rapidement. En effet, de manière absolument unanime, il a été répété que les PNR précédaient sans le savoir les mouvements de société de leur époque.

Cette thématique du PNR reflète de l'idéologie de l'époque et en même temps précurseur de certaines tendances ultérieures est un élément qu'il faut quand même considérer avec précaution, car il est repris à l'époque actuelle par des structures qui, rétrospectivement, sont enchantées d'avoir «l'innovation dans leurs gènes». Cependant, le caractère anticipatif n'est pas tout à fait comparable à ce qu'on appelle une politique innovante. Précisons donc. Les années 1960 sont marquées par un profond renouvellement et, avec la création du concept de PNR, les fondateurs sont bien conscients du besoin d'inventer de nouveaux registres, de nouvelles méthodes et de nouveaux dispositifs d'action publique. Les fondateurs des PNR sont taraudés par l'idée d'une urgence à agir, du fait de la rapidité des éléments de contexte socio-économique présentés synthétique-

ment dans ces quelques pages. En ce sens, en essayant de prendre de l'avance, les PNR veulent s'inscrire dans leur époque et ils ressemblent complètement à leur époque.

Pourtant, dès le départ, les PNR ne sont pas marqués par une quelconque injonction à l'innovation, très actuelle. Leur rapport au futur est aussi fondé sur une angoisse de la perte, et sur une nostalgie d'un équilibre rompu qui fait tendre le regard vers la conservation du passé. Les mouvements de pensée qu'on a rapidement esquissés dans le monde associatif et dans le champ social sont donc clairement en tension entre modernité et tradition, entre souci de préservation et ambition de développement alternatif. Le modèle de PNR va donc se chercher entre toutes ces polarités, le passé et le futur, l'homme et la nature, le patrimoine et la biodiversité, la campagne et la ville, la France et l'international. Toutes ces grandes catégories vont être invoquées, convoquées dans les débats entre les pères fondateurs des PNR, et vont être articulées (ou peut-être « plaquées ») sur une question de gouvernance très pratique : comment accompagner au mieux la politique de rééquilibrage de la France et de modernisation de l'État, avec le souci d'intervenir sur ces grandes villes et métropoles structurant l'espace national, en mettant à disposition des équipements récréatifs dans des espaces naturels, authentiques, à fort caractère identitaire et paysager, à proximité des grandes métropoles et en évitant soigneusement de reproduire les difficultés constatées à la même époque avec la création des Parcs nationaux ?



---

## Au début des années 1960 : vers d'autres Parcs ?

Les sources historiographiques et les entretiens confirment l'invention des PNR par un groupe de hauts fonctionnaires. Au-delà des éléments de contexte général, deux « points durs » justifient le besoin, de la part de ces agents administratifs, de fabriquer un dispositif juridique nouveau. Le premier est lié aux conflits envenimant la gestion des Parcs nationaux créés en 1960. Le second fut, à notre surprise, la difficulté de l'État à sortir les bassins miniers français du marasme de l'après-charbon et globalement à gérer les nombreux cas problématiques des régions défavorisées.

### Faire contre-point aux Parcs nationaux

Sur la « toile de fond » du début des années 1960, les Parcs nationaux jouent un rôle de précurseurs. Ils sont considérés comme relevant de l'histoire longue des grandes nations avec leur patrimoine naturel exceptionnel. Les premières tentatives pour créer des parcs naturels en France au tout début du xx<sup>e</sup> siècle ont buté sur des oppositions plurielles (élus locaux, professionnels du tourisme, forestiers). Ces conflits s'expliquent par de multiples causes. L'État porte des projets parfois contradictoires, avec des dossiers d'équipement lourd qui remettent en question les Parcs nationaux déjà créés. Dans d'autres cas, les populations locales s'estiment insuffisamment associées et pointent le comportement autoritaire de l'administration. Il n'est pas anodin de souligner que bon nombre de promoteurs de ces Parcs nationaux ont effectué une partie de leur carrière dans les colonies, où les logiques de gouvernance et de prise en compte de l'acceptation locale étaient quelque peu différentes de la métropole. Comme l'explique Adel Selmi, « les promoteurs de Parcs et de réserves intégrales s'investissent alors dans l'empire colonial français où ils ne sont pas confrontés aux [...] entraves qui ont limité leur action en métropole » (Selmi, 2009, p. 51). Par ailleurs, le monde des

fondateurs des Parcs nationaux est, lui aussi, le creuset de multiples héritages de pensée. Les Parcs nationaux sont, à l'occasion des conflits cités, écartelés entre les demandes naturalistes, émanant entre autres de l'État, mais aussi du Muséum national d'histoire naturelle, et les visions de l'administration des Eaux et Forêts. Celle-ci est emmenée par Yves Bétolaud<sup>18</sup>, qui va jouer un rôle déterminant pour les Parcs. Les Parcs nationaux sont aussi « travaillés » par une multiplicité d'autres réseaux et d'autres acteurs comme le Touring Club de France, le Club alpin français, des associations de randonneurs. La mise en œuvre de la loi sur les Parcs nationaux en Vanoise ou dans le Mercantour conduit l'administration centrale à affronter de multiples mobilisations et contestations qui justifieront de privilégier l'intervention sur les zones centrales, non habitées, au détriment des projets « culturels » portés localement pour et par les habitants des zones périphériques (Mauz, 2003 ; 2009). Il est certain, pour ces personnes, qu'il faut inventer d'autres types de Parcs, comme l'explique Jean Servat<sup>19</sup> : « C'est cette bagarre des Parcs nationaux qui nous a fait prendre conscience qu'il y avait des acteurs locaux avec lesquels il fallait de plus en plus jouer, dont il fallait tenir compte. »

## L'année 1961 : vers un autre type de Parcs sans contrainte

L'idée de créer des Parcs d'un autre genre se discute donc, au sein des instances dirigeantes de l'État français, au moment où naissent les mouvements autour des premiers projets de Parcs nationaux et alors que la nécessité d'une politique de protection de la nature chemine lentement. La nécessité de Parcs différents, capables de répondre aux problèmes de gestion des espaces naturels en milieu habité, à portée raisonnable d'espaces métropolitains, s'impose. De multiples contraintes cependant s'annoncent : la réticence (ou l'indifférence) du monde agricole, le poids social et politique de chasseurs, le militantisme actif des mouvements de conservation de la ruralité et des mouvements naturalistes et scientifiques. Aussi, il convient de créer un dispositif réellement souple et qui, au départ, ne provoquera pas de levée de boucliers. À ce sujet, Jean Servat explique :

---

18. Yves Bétolaud est ingénieur des Eaux et Forêts et chargé de la Division de la protection de la nature et des Parcs nationaux au ministère de l'Agriculture.

19. Jean Servat est conseiller technique au cabinet d'Edgard Pisani entre 1963 et 1966, date à laquelle il rejoint le ministère de l'Équipement. Il fait partie d'une petite équipe de quatre fonctionnaires (avec Henri Beaugé, Datar, Yves Bétolaud, Thibaudet du ministère de l'Agriculture), qui font un important voyage en Allemagne, d'où ils ramènent une première réflexion sur les parcs régionaux à créer, en contrepoint du modèle déjà existant des Parcs nationaux en France.

« On était en plein démarrage de la politique des Parcs nationaux. Les premières créations de Parcs nationaux ont eu lieu en 1963 avec la Vanoise et on s'était aperçus tout de suite que cette loi avait ses limites, on ne pouvait pas faire des Parcs nationaux partout. Aussi, les PNR sont un peu le sous-produit du Parc national. C'est logique, le ministère de l'Agriculture était quand même responsable des Parcs nationaux, responsable de la gestion des forêts domaniales de l'État et responsable un peu de l'aménagement du territoire rural. Il va de soi que c'était un peu dans sa politique, ceci dit, il n'avait pas les moyens de tout faire. Donc, l'approche du ministère était de dire on doit trouver une formule autre que les Parcs nationaux pour essayer d'aménager les espaces naturels qu'on ne veut quand même pas protéger intégralement, mais où l'on veut faire en sorte de limiter certaines activités humaines. »

Gilles Naudet<sup>20</sup> renchérit sur cette vision opportuniste : « De la part de l'État, il n'y avait aucun idéalisme, il s'agissait de se sortir de difficultés pour pas trop cher, et on s'est bien débrouillé pour que ce soit le moins contraignant possible. » Mais quand Serge Antoine relaie ce discours, il met la tactique au second plan et présente les choses de manière plus « ontologique » : « Il y a une différence d'essence entre Parcs nationaux et Parcs régionaux. Cette conception, on l'a prise mais on l'a ouverte sur une autre chose, l'expression culturelle paysagère, l'approche ethnique, ethnographique, des pays eux-mêmes. »

À cette période, les hauts fonctionnaires sont encore très méfiants vis-à-vis de toute proposition nécessitant des interdictions réglementaires et de l'acquisition foncière. Dès les premières formulations, les PNR reçoivent comme conditions fondatrices de devoir être des outils légers, peu chers et peu contraignants. Dès leur démarrage, ils s'éloignent de cette posture protectionniste classique et entretiennent une certaine ambiguïté quant à l'objet de leur protection. Le lien homme-nature est bien au cœur de leur projet, comme les autres types de Parcs et d'espaces protégés, mais il reste d'une grande ambiguïté. Est-ce la protection des êtres vivants ou des espèces menacées, celle des paysages ou des écosystèmes, celle des habitants ou des habitats qui est recherchée ? (Le dernier terme n'existe d'ailleurs pas encore.) Ou bien les PNR sont-ils les instruments garantissant des conditions de vie acceptables pour tous ? Sont-ils des espaces consacrés à un certain type d'interaction entre l'homme et la nature, ou à un certain type d'intervention de l'homme sur la nature ? Dès l'origine, les fondateurs hésitent, louvoient, passent d'une position à une autre, défendent à la fois l'une puis l'autre de ces alternatives. Il ne s'agit pas de souligner ici une indécision stratégique, ni seulement de faire apparaître un flou statutaire, mais de comprendre

---

20. Gilles Naudet est ingénieur des Eaux et Forêts, affecté dans la Drôme ; il sera très tôt associé à l'aventure PNR.

que les PNR ont d'abord et avant tout été pensés pour régler des problèmes disparates. Et cela tombe bien : les problèmes concrets de l'État, en ce début des années 1960, sont devenus multifformes !

## Des Parcs régionaux pour résoudre des problèmes disparates

C'est bien au sein de la Datar que se formule l'idée de la création de PNR. Ils doivent répondre à un faisceau de questions d'ordres divers, notamment la reconversion de régions industrielles marquées par l'industrie lourde, comme le Nord-Pas-de-Calais, reconversion nécessitant de requalifier le paysage pour attirer de nouvelles activités et donnant l'occasion d'offrir des espaces verts de détente dans les zones les plus densément peuplées. La réflexion sur la situation du monde rural et de l'espace rural n'apparaît pas directement présente dans ces réflexions initiales. Au contraire, les PNR naissent en tant qu'outils pensés pour répondre aux défis de la modernisation et de l'urbanisation accélérées du pays. Du point de vue de la Datar, les PNR sont envisagés comme des équipements de type « infrastructures naturelles en réseau », disponibles et à disposition, à terme, partout en France. Le discours prononcé par Olivier Guichard, délégué à l'Aménagement du territoire lors de l'ouverture du débat parlementaire de 1963, cite pour la première fois dans l'hémicycle le terme de PNR en le qualifiant « d'infrastructure naturelle » (encadré 2.1).

### Encadré 2.1. La première apparition officielle du vocable de « Parcs régionaux » en 1963

Au cours de la séance des 26 et 27 novembre 1963 au Parlement, au sein du débat sur l'aménagement du territoire ouvert par une déclaration de Pompidou, Olivier Guichard explique qu'autour des métropoles d'équilibre se développent des loisirs de nature qui « suscitent de nouveaux modes de vie ». La périphérie des métropoles d'équilibre doit pouvoir assouvir le besoin de l'homme « en activités économiques, sociales, culturelles ou récréatives ».

« De plus en plus nombreux, les hommes se déplacent vers la nature, une ou plusieurs fois par an. Il appartient à l'État de rendre plus aisée cette quête des loisirs aménageant l'infrastructure touristique du pays. [...] Il faut prévoir, en ce domaine, un développement accéléré des besoins qui, peu à peu, dans les nombreuses réserves touristiques de notre territoire, conduira à multiplier les opérations de mise en valeur. [...] Mais l'action de l'État doit aller au-delà. En même temps qu'il transforme, il doit songer à sauvegarder. Il faut aussi préserver la nature par de vastes Parcs nationaux – deux existeront à la fin de cette année – mais en la mettant sous certaines conditions à la disposition des hommes. Il faut aussi créer – et la délégation s'y emploiera – des Parcs régionaux qui, à moins de deux ou trois heures des métropoles d'équilibre, en seront l'indispensable complément. »

## Des poumons verts pour l'équilibre des métropoles

Cette « infrastructure » de Parc régional (dont on ne mentionne pas encore l'adjectif « naturel ») s'insère dans la pensée aménagiste des années 1960. Les

Parcs régionaux doivent contrebalancer le déséquilibre Paris-Province, renouveler l'aménagement urbain, et éviter l'avènement de « réserves touristiques ». Ce discours est donc bienvenu pour les députés de province qui, comme Isidore Renouard, député d'Ille-et-Vilaine, attendent de la Datar des réponses pragmatiques et rapides :

« Toutes les mesures que vous voudrez bien prendre [...] auront un double intérêt : elles enrichiront un peu des milliers de communes rurales françaises qui n'ont souvent comme richesse que la beauté de leurs paysages ; elles permettront surtout à des millions de Français de connaître, dans un minimum de confort, loin des villes enfiévrées, la joie de saines vacances dans le calme de la nature. »

Mais la question de savoir où mettre ces premiers Parcs régionaux reste pendante. Dès la création de la Datar en 1963, un *Atlas de l'aménagement du territoire* recense les équipements de la France (équipements de tous types et de toutes fonctions, de l'agriculture à l'industrie en passant par les loisirs). Apparaissent les grandes agglomérations, où le développement urbain devient une inquiétude parce que leurs équipements sont sous-dimensionnés (en particulier le Nord-Pas-de Calais), et les régions, enclavées par leur manque d'équipement (la région de la Bretagne étant alors souvent citée). Il n'est pas étonnant de trouver là, justement, les deux premiers projets sur lesquels l'idée de création de Parcs régionaux va être testée : PNR de Saint-Amand et PNR d'Armorique (encadré 2.2).

### Encadré 2.2. « Qui veut s'occuper de ça ? »

Henri Beaugé est colonel de l'Armée française et avait été affecté aux affaires indigènes pour l'administration du centre pétrolier d'Hassi Messaoud, puis à la wilaya du Sahara comme administrateur du centre pétrolier. Après la décolonisation, il intègre la Datar, nouvellement créée, en charge des « échanges compensés » (des terrains de haute valeur qu'occupait l'Armée dans les centres-villes contre des espaces plus vastes dans les campagnes françaises et mieux adaptés aux exigences de la Défense). Mais ce dossier avance lentement. Il raconte la manière avec laquelle il devient chargé de mission pour les PNR :

« En décembre 1963, Olivier Guichard, réunissant ses collaborateurs, comme tous les lundis matin, déclara : "Chaque fois qu'un industriel veut développer son entreprise dans la région parisienne, je lui suggère de la transférer à Roubaix, Tourcoing, Maubeuge ou Lille où les difficultés économiques des charbonnages créent le problème que vous savez. Mais, immanquablement, mon interlocuteur pointe Marseille ou la Côte d'Azur sur une carte en m'affirmant qu'il recruterait plus aisément des collaborateurs en s'établissant dans le Midi. Alors que peut-on faire pour que le Nord devienne plus attirant ? Les gens du Nord sont bien chez eux, mais quand on n'y est pas né, on hésite à aller s'y installer. Il faudrait un poumon de verdure pour l'agglomération lilloise." Ce fut alors la question classique : "Qui veut s'occuper de ça ?" Il y eut un long silence. J'entends encore Robert Panier qui avait en charge les affaires agricoles : "Cela ne concerne pas l'agriculture mais plutôt la Jeunesse et les Sports." Le chargé de mission visé dit : "C'est une affaire d'équipement culturel", et le chargé de mission des affaires culturelles de rétorquer : "Il faudrait plutôt revoir le réseau routier et améliorer les transports." Olivier Guichard commençait à s'énerver. Robert Panier reprit alors la parole pour dire : "Il faut confier cela à Beaugé qui ne paraît pas débordé avec ses terrains militaires !" [...] J'ai évidemment accepté. Rien ne me prédestinait cependant à cette mission ! »

Source : Beaugé (2007), à partir de l'entretien réalisé le 4 juin 2003 par l'association Utopia, Michel Leenhardt, Nacima Baron et Romain Lajarge.

## La mise en œuvre ordonnée d'une idée floue

À la suite de la bonne réception par l'Assemblée nationale de cette proposition nouvelle, l'idée suit son chemin sous l'impulsion du délégué Olivier Guichard et d'un cercle d'une douzaine de hauts fonctionnaires venant d'à peu près tous les ministères et rattachés directement au cabinet du Premier ministre de 1963 à 1967. Henri Beaugé l'exprime de manière très simple lors de sa mission dans le Nord-Pas-de-Calais pour préfigurer le Parc de Saint-Amand-Raismes :

« Je me suis installé à Lille, j'ai interrogé tous ceux qui pouvaient me donner une idée, les comités d'entreprises, les écoles privées et non privées, les syndicats d'initiative, bien entendu la préfecture, bien entendu Jojo Donez, je suis allé voir ses projets : il avait là-bas des projets d'installer dans la forêt de Saint-Amand des cabanons pour célibataires essayés. Et puis surtout j'ai trouvé là quelqu'un de capital, mon ancien caporal d'Angleterre, le caporal Morendant. À l'époque, il était patron des houillères dans le Nord, je suis allé le voir et il m'a montré le territoire sur lequel il régnait qui était extraordinaire, tous ces terrils, ces tranchées, ces mines creusées en sous-sol, qui s'effondrent, et comme l'Escaut affleure on a des mares, un réseau assez étonnant infesté de moustiques, mais duquel émergeaient des terrils, ça n'a plus aucune activité, je vous vendrais bien mes houillères. Je pensais alors à un Parc de promenade, des canaux pour faire du canotage. En consultant les écoles, les syndicats d'initiative, on constatait combien les problèmes de la nature étaient totalement étrangers aux soucis des uns et des autres, les menaces d'un environnement détérioré n'existaient pas, et pourtant on les ressentait et on sentait qu'il était temps de faire quelque chose. Ce Parc pourrait être aussi un lieu d'enseignement pour les écoles. Les enseignants n'ont rien pour attirer l'attention des enfants sur les problèmes de la nature, me disait l'Académie. J'en ai fait en rentrant une suggestion d'aménagement d'un Parc d'un millier d'hectares à la porte de Lille, avec des équipements pédagogiques, des sentiers de promenade, de la batellerie, une muséographie, des auberges, et puis je fais la connaissance du président de la chambre de commerce de Valenciennes. Son père avait une fortune et avait acheté des tableaux de primitifs flamands et avait fait le musée de Valenciennes. Il me dit je viens de faire une étude, il n'y a pas 5 % des gens de Valenciennes qui viennent le voir. Peut-être que la leçon que je viens d'avoir en allant visiter la Haute Veluwe vous intéresserait-elle, lui dis-je. Puis ce fut la visite de la Haute Veluwe en 1964, je suis allé faire un tour car je me demandais : comment se fait-il que de l'autre côté de la frontière la campagne soit belle et, chez nous, publicités, poteaux électriques... J'avais découvert Pokrik, village reconstitué du Limbourg belge, et fait la connaissance de monsieur Weils, conservateur. C'est là qu'on reconstituait des villages en démontant des maisons, comme Ollagnier dans les Landes. [...]

« Je suis rentré à Paris et ai rendu compte à Guichard : "On pourrait faire une étude, voyez ça avec Antoine", me dit-il. Serge Antoine était chargé des études à la Datar, à partir de ce jour nous ne nous sommes plus séparés. Oui, on va passer au bureau d'études Optima je crois. Je suis allé trouver Guichard, maintenant quel est le prochain ? "Mais je ne vous ai pas chargé d'en faire plusieurs !"

« À ce moment-là, j'ai reçu un coup de téléphone que je n'ai jamais oublié, d'une dame qui représentait les Vieilles Maisons françaises dans le Nord. "J'apprends qu'un projet absolument impensable vient de s'installer dans le Nord, une espèce de Luna Park et

le comble c'est vous l'État, la Datar, qui vous en occupez. Qu'est-ce que c'est que ce projet?", "Madame, comment a-t-on pu déformer à ce point? Il ne s'agit pas d'un Parc d'attraction mais d'un Parc naturel".»

Le témoignage de Henri Beaugé montre bien ce qui caractérise les PNR depuis leur première formulation jusqu'à aujourd'hui : à la fois une large ouverture pour trouver de nouvelles solutions et une immédiate série de malentendus sur le mot « Parc ». Autour de Serge Antoine, un groupe se constitue avec Yves Bétolaud et Michel Parent durant l'hiver 1963-1964. Les hauts fonctionnaires élaborent ensemble une idée peu coûteuse et formulée de manière à pouvoir coller à des préoccupations très diverses (voire parfois contradictoires) d'un bout à l'autre de la France. Il y a là une genèse progressive, quelque peu hasardeuse, mais qui prend racine dans les soubassements de ce qui va devenir la politique d'aménagement du territoire. Au démarrage, l'ambition de s'occuper des espaces encore « vides » mais sous l'emprise des grandes villes est évidente, et la confrontation avec un exemple étranger va brusquement donner une dimension concrète aux discours politiques.

## S'inspirer de ce qui se fait ailleurs

### Aller voir à l'étranger !

En 1963, le ministre de l'Agriculture Edgard Pisani se rend en Allemagne et en Italie pour voir un certain nombre d'équipements perçus comme exemplaires, notamment des autoroutes. En marge de son programme, le ministre rencontre M. Topfer, président du Naturpark des Landes de Lunebourg, le Lüneburger Heide. Le site a appartenu à l'armée, mais n'a pas été occupé ni transformé, et l'enjeu est de l'ouvrir aux randonneurs et aux sportifs. Ce cas intéresse aussi le ministre de l'Agriculture car le Parc est géré par le principe du mécénat industriel, ce dont la France n'a pas l'habitude. À son retour, le ministre demande à son cabinet d'organiser une mission d'étude. Elle sera effectuée du 1<sup>er</sup> au 4 juillet 1964, sous la houlette d'Yves Bétolaud. À son retour, visiblement convaincu, celui-ci produit un argumentaire en trois points<sup>21</sup> indiquant les raisons valables de faire des Parcs régionaux (on ne lit nulle part la mention « naturel ») en France : – tout d'abord, les Parcs régionaux devraient se référer à l'expérience des Parcs nationaux pour la qualité de la gestion des milieux naturels et des aménagements d'accueil en périphérie de ces Parcs. Passant aux propositions d'adaptation du modèle en France, Yves Bétolaud explique qu'il doit être possible de créer des

---

21. Voir la « Note sur les Parcs régionaux », ministère de l'Agriculture, note EF/F1 n° 1486 du 17/09/64, Bétolaud (Y.), 9 p. – côte CAC : 20030503 art. 98.

Parcs régionaux dans des régions « où l'agriculture est en déclin mais dont la situation, les paysages, le climat, les monuments ou l'habitat présentent un intérêt exceptionnel pour le tourisme (Cévennes, Haute-Provence, Corse intérieure, Haute-Ariège, Bretagne intérieure, Haut-Jura, Vosges du Nord, etc.) ; tel est également le cas de zones, peut-être moins pittoresques et de plus faible étendue, mais situées à proximité de grandes concentrations urbaines où les besoins de détente en plein air sont considérables (Nord, Pas-de-Calais, région parisienne, Lorraine, etc.). » ;

– ensuite, les Parcs régionaux devraient s'appuyer sur l'expérience allemande des Naturparks tels qu'ils ont été mis en place à partir de 1956 et du Naturschutzpark Lüneburger Heide, car celui-ci est « un lieu de détente et de promenade, de vaste étendue, éloignée du bruit, à faible densité de population et jouissant d'une beauté naturelle ». Cette formule est souple, car « aucune restriction n'entrave le développement de l'agriculture, de l'économie forestière, de la chasse, de la pêche et des industries préexistantes. [De telles zones] doivent être aménagées afin de permettre à de nombreux touristes de les visiter, de s'y détendre et de s'y instruire, tout en respectant une certaine discipline ». Sur le plan réglementaire, les Naturparks sont en effet appuyés sur deux types de mesures. Ils sont des territoires au paysage classé par l'administration du *Land* afin « d'éviter les constructions ou travaux abusifs et de discipliner le tourisme » (mais la chasse n'y est pas interdite). En matière d'aménagement touristique, ils sont gérés par un organisme public ou privé (associatif éventuellement) sous la présidence d'un préfet ou d'un fonctionnaire de l'administration forestière (mais sans personnel permanent, puisque le Parc s'appuie sur les agents autorisés). Enfin, les programmes d'actions sont essentiellement des équipements rustiques, « parkings, chemins pour piétons, terrains de camping et de pique-nique, aires de jeux, cabanes, bancs, corbeilles à papier, signalisations diverses, etc. »<sup>22</sup>. Les financements sont non seulement publics (fédéraux), mais surtout privés (fondations et entreprises industrielles). On voit bien ici la préoccupation très pratique et la visée assez simple attribuée à cette formule<sup>23</sup> : un encadrement institutionnel, des mesures de protection et un équipement minimaliste sur de vastes espaces proches des villes ;

22. Configuration type des vingt-cinq premiers Naturparks allemands en 1964 : 50 000 hectares en moyenne, environ 100 km de sentiers, 120 places de parkings créés, 7 ou 8 refuges pour randonneurs, 1,2 million de Deutschemarks investis par Parc. Le cas (exemplaire) du Naturpark Pfälzer Wald : entièrement classé du point de vue paysager (art. 5, loi du 26 juin 1935), 370 km de sentiers, 62 parkings, 20 cabanes, 600 corbeilles à papier, 530 bancs !

23. Quoique la note rappelle les difficultés probables de l'application en France d'une telle expérience par « manque de discipline de la population française », « sa complète ignorance des choses de la nature » et surtout « l'absence d'une grande association nationale [...] présidée par un mécène ».

– enfin, Yves Bétolaud retire de l'exemple allemand que les Parcs régionaux doivent rester sous l'égide de l'État. L'État doit continuer à établir l'inventaire des « territoires français à protéger et à aménager en première urgence », sous la houlette du comité interministériel des Parcs nationaux. La note montre un sentiment d'urgence à la conduite de certaines opérations. Les Parcs régionaux sont appelés à se servir autant que faire se peut de toutes les mesures existantes de protection, et en particulier du classement en « périmètre sensible » (pris par décret interministériel) tendant à « préserver le caractère » de la région considérée. L'organisme gérant le Parc et le « plan d'aménagement » pourrait être un établissement public départemental ou communal (sans que soit précisé ce que cela veut dire), une société d'économie mixte ou une association déclarée d'utilité publique. Les ressources financières sont envisagées comme pouvant être mixtes (public-privé), à condition que la participation de l'État soit plafonnée à 50 %. Avec une grande précaution, la note se termine par un rappel « qu'aucune création de servitude » n'est prévue. Au total, l'impact de la visite d'Edgard Pisani en Allemagne est très fort et imprime une forte impulsion à la dynamique de réflexion.

## Première formulation de ce que pourraient être des Parcs régionaux

La note d'Yves Bétolaud, modeste contribution technique à une question latente exprimée au sein du ministère de l'Agriculture, se termine par une proposition de décret permettant de traduire les principes énoncés en un dispositif simple et concret (encadré 2.3).

### Encadré 2.3. Avant-projet de décret relatif à la création « des Parcs régionaux » en 1964

#### Article 1<sup>er</sup>

Le territoire de tout ou partie d'un plusieurs périmètres dits « de périmètres sensibles » définis en application du décret n° 59-768 du 26 juin 1959 modifié tendant à préserver le caractère du littoral Provence-Côte d'Azur, ou ultérieurement défini dans d'autres régions en application de décrets tendant aux mêmes fins, peut être classé en « Parc régional », par arrêtés interministériels après consultation des conseils généraux intéressés et avis du comité interministériel des Parcs nationaux, lorsque des mesures coordonnées visant à la mise en valeur touristique des richesses naturelles de ce territoire présentent un intérêt spécial pour des motifs sociaux et culturels.

#### Article 2

L'arrêté de classement confie l'aménagement du Parc régional à un organisme pouvant constituer un établissement public départemental ou communal, une société d'économie mixte ou une association déclarée d'utilité publique.

L'arrêté détermine les conditions dans lesquelles le plan d'aménagement touristique du Parc sera approuvé avant de pouvoir être exécuté. Il fixe notamment les modalités suivant lesquelles sera procédé à l'équipement touristique des forêts soumises au régime forestier incluses dans le Parc.

**Article 3**

Les ressources de l'organisme chargé d'un Parc régional peuvent compter des participations de l'État et des collectivités publiques, des subventions publiques ou privées et, s'il y a lieu, des redevances. La participation financière de l'État ne pourra dépasser la moitié du coût des investissements réalisés dans le Parc régional et de leur entretien.

Les témoins interrogés sur ce moment de l'histoire expliquent ce projet de décret comme une démarche « pragmatique » de l'opération, tel Jean Servat :

« [Ce texte] était une procédure avec une possibilité de récupérer des moyens financiers. On cherchait désespérément à trouver quelque chose, et on a trouvé la taxe sur les espaces naturels sensibles qui pouvait être perçue sur les périmètres sensibles. On restait assez strictement dans la législation qui venait de sortir, on l'élargissait un peu, on l'assouplissait en reprenant l'histoire du périmètre sensible qui effectivement ne s'appliquait que sur le littoral avec les moyens financiers des départements... Ce faisant, on devait "tordre" l'idée de Parc en allant de la base de loisirs *stricto sensu* vers un espace plus vaste, aux fonctionnalités plus larges. »

Cependant, le souvenir des témoins marque aussi une inflexion forte du dossier, et un dessaisissement plus ou moins volontaire de la part du ministère de l'Agriculture au profit de la Datar. En matière de relations politiques, c'est le moment où le dossier a fini d'être clairement porté par le ministre Pisani (Edgar Faure ayant peu relayé le portage politique après le départ de Pisani) et où il a été totalement géré par la Datar, au moment où elle a lancé les rapports Beru (Bureau d'études et de réalisations urbaines) sur les métropoles et sur les activités récréatives.

« À l'agriculture notre seul souci était de trouver une formule plus souple que le Parc national avec une protection limitée, quelques paysages... Le décret, que nous appelons décret Bétolaud, porté par le ministère de l'Agriculture, n'est pas un coup isolé de Bétolaud qui était conseiller technique. Mais le projet n'est pas allé plus loin que le cabinet du ministre. On n'avait pas les moyens de se lancer, c'était un projet interne, qui était pour nous une manière de dire voilà notre approche de ce problème. Mais dans le même temps, la Datar travaillait dans une autre direction. Le projet du décret de l'agriculture s'est arrêté dès l'instant où la Datar a pris en main cette dimension de l'aménagement du territoire, qui relevait donc plus de la Datar. La Datar avait le Fiat [Fonds interministériel d'aménagement du territoire]; à l'agriculture, on avait les hommes mais pas les moyens financiers. » (Jean Servat)

## **Conclusion : des Parcs pour s'occuper des problèmes régionaux**

On trouve, dans le courant de l'année 1963, un condensé des ferments et des déterminants disparates qui vont progressivement constituer l'idée de PNR. La volonté politique est déjà exprimée au plus haut degré de l'État, tandis que l'idée

technique évolue entre plusieurs solutions techniques et plusieurs formulations administratives sous la houlette d'Yves Bétolaud. Le diagnostic des besoins, fort diversifiés, du territoire et de la société française fait pendant avec la réflexion sur une transposition plus ou moins délicate avec des dispositifs expérimentés dans d'autres régions d'Europe. Les protagonistes parlent de l'Allemagne mais aussi souvent du Parc de la Haute Veluwe, en Belgique. Enfin, on mesure dans les discussions avec les témoins historiques combien la formule des PNR se construit pragmatiquement dans un va-et-vient entre problématiques locales (dont les soucis posés par les conflits dans les Parcs nationaux) et dispositifs globaux (dont les périmètres sensibles) afin d'envisager une certaine généralisation. On retiendra que les Parcs sont d'abord régionaux, c'est-à-dire chargés d'être une partie de la solution aux problèmes de développement de certaines régions. Au premier rang d'entre elles, les régions en pleine reconversion industrielle et les grandes périphéries délaissées des régions urbaines. La dimension naturaliste de ce dispositif d'aménagement du territoire intervient dans un deuxième temps du raisonnement : pour que l'aménagement soit de qualité, pour attirer le public, pour répondre aux besoins de verdure des habitants.

L'invention des Parcs régionaux avec la première formulation de leur future configuration réglementaire apparaît comme un bel exemple d'aménagement qui se pense dès l'origine dans la diversité territoriale (encadré 2.4).

#### **Encadré 2.4. Les Parcs naturels régionaux sont bien mal nommés... et pourtant**

Les Parcs naturels régionaux sont bien mal nommés, et c'est sans nul doute à cause de l'époque où ils ont vu le jour que l'on doit cette appellation malheureuse. En effet, ce ne sont pas des parcs au sens qu'a ce terme dans les pratiques d'élevage où il s'agit de parquer temporairement des animaux. Ce ne sont pas non plus des parcs au sens plus ancien, médiéval précisément, quand ce mot désignait la surface enclose de hauts murs entourant le château de seigneur pour s'y promener en bonne compagnie et pour y conserver le gibier. Ce ne sont pas non plus des parcs au sens moderne de parc d'attraction. Comme on le sait, ce mot de « parc » a été emprunté au nom anglais qui a été donné aux premières réserves cynégétiques dans les pays d'Afrique colonisés puis, ensuite, aux réserves naturelles américaines. Certes, le nom de « parc » est maintenant entré dans l'usage courant, mais cela n'empêche pas que les sens connexes soient toujours là et fassent durer ces ambiguïtés regrettables. Ambiguïtés qui expliquent peut-être que les habitants de longue date des territoires promus Parcs naturels régionaux soient encore souvent réticents à faire état de ce statut, qui feraient d'eux comme « des Indiens », disent-ils.

#### **Appellation malheureuse mais inspiration patrimoniale heureuse**

Les Parcs naturels régionaux ne sont pas davantage des parcs naturels, contrairement à ce que cette désignation indique. L'article premier du décret de 1967 qui les a créés ne stipulait-il pas que les communes désirant en faire partie devaient pouvoir faire état d'un « patrimoine naturel et culturel remarquable » (première apparition dans le droit français d'une locution réunissant ces deux sortes de patrimoine)? Affranchis avant l'heure en quelque sorte de la dichotomie héritée entre nature et culture, on peut se demander pourquoi seul le terme de naturel a été retenu. Là encore on le sait, les Parcs nationaux existaient déjà,

tous dans des espaces inhabités, et donc « naturellement » naturels, par rapport auxquels lesdits parcs devaient se différencier. Ils se dirent régionaux, mais restèrent naturels en dépit du fait qu'ils étaient habités et qu'une de leurs missions était précisément d'aider au développement des populations de ces territoires reculés.

Pourquoi « régionaux » enfin ? Là encore, c'est dans l'histoire de leur création que se trouve la réponse. L'heure est à la régionalisation, et les défenseurs du petit patrimoine rural, des traditions et des savoir-faire locaux, y virent l'occasion de faire reconnaître l'objet de leurs soins, à savoir ces campagnes que le développement de l'agriculture industrielle commençait à mettre en péril. La plupart des premiers Parcs naturels régionaux durent en effet leur création à l'action d'associations locales de défense et de promotion d'espaces restés marqués par une agriculture traditionnelle, souvent en moyenne montagne, aux portes des villes. Ce qui n'a pas empêché que, jusqu'à une période récente, les conseils scientifiques des PNR soient composés très majoritairement de représentants des seules sciences de la Terre et de la vie. Mieux organisés sans doute que leurs collègues des sciences humaines, et heureux de trouver là des terrains d'étude à proximité pour leurs étudiants, ces professionnels accentuèrent de fait l'importance accordée à la protection de la nature au détriment des autres missions dévolues aux PNR par leur décret constitutif.

#### **Charte et droit concédé par le souverain...**

Enfin, le terme de « charte » lui-même, qui caractérise si fort les PNR, n'est pas sans ambivalence à son tour. Même si le mot désigne aujourd'hui un accord passé entre des partenaires égaux, ce n'est pas pour autant que, là encore, son ancienne signification de « droit concédé par le souverain » ne continue pas d'agir souterrainement. Ce qui explique peut-être pourquoi les juristes patentés de l'époque n'y retrouvèrent pas leurs petits – qui ne pouvaient être que « publics » ou bien « privés » – et pourquoi, comme on l'a vu, ils parlèrent de « droit gazeux ». À bien examiner la procédure permettant d'aboutir à la création d'un PNR, on notera cependant que, pour régional qu'il soit (et financé par la ou les régions), un PNR est labellisé comme tel par le ministère de l'Environnement (ou de l'Écologie maintenant), du gouvernement national donc, sur avis du puissant Conseil, également national, de la protection de la nature !

#### **... Et pourtant**

Et pourtant, en dépit de cette piètre appellation, les PNR sont un indéniable succès, à preuve, ils sont maintenant au nombre d'une cinquantaine et les candidats sont toujours très nombreux. Ce qui peut s'expliquer par une autre façon de faire leur histoire.

Les Parcs naturels régionaux ont été inventés très peu de temps après la mise en place des conditions de l'agriculture industrielle, notamment par ce qu'on a appelé les lois Pisani de 1962 et 1964. C'est qu'il était vite apparu que cette agriculture moderne – on ne disait pas encore « productiviste » – ne pourrait pas convenir à tous les espaces ruraux. Dans les territoires de moyenne montagne notamment, jamais les petites exploitations dispersées sur les pentes ne pourraient adopter la mécanisation, de même qu'il serait très difficile d'y mettre en œuvre les remembrements indispensables. C'est donc bien faute que ces espaces puissent s'adapter aux nouvelles exigences agricoles qu'il a fallu leur trouver d'autres destinations.

Heureusement, pourrait-on dire, il se trouvait que, comme on l'a dit, des associations nouvelles étaient apparues qui ne manquaient pas d'idées pour ces espaces délaissés. Se proposant de protéger et de mettre en valeur, dans ces contrées à l'écart du progrès, qui les patrimoines naturels (les petites fleurs et les petits oiseaux), qui les patrimoines culturels (les vieilles pierres et les vieux papiers), elles n'ont pas manqué d'être moquées et critiquées de vouloir s'opposer au progrès. Il n'empêche qu'elles ont su se faire entendre pour que soient envisagées des formules alternatives. Celles-ci s'adossaient à l'écologie ou à l'ethnologie, mais faisaient fond aussi sur les ressources d'un tourisme rural alors émergent ou sur le « besoin de nature des citoyens » dont ces militants espéraient qu'elles

permettraient à ces espaces de ne pas dépérir complètement. La Datar, on le sait, les a entendus, et le décret de 1967 issu du colloque de Lurs, confirmé par les textes réglementaires suivants, stipule dans son article 1 que « les patrimoines naturels et culturels remarquables » sont à protéger ensemble. Encore une fois, même si lesdits parcs ne s'appellent que « naturels », n'oublions pas cette double référence originelle.

### Ironie de l'histoire

L'ironie de l'histoire — que ce court texte souhaite mettre en lumière — est que ce dispositif institutionnel métissé, qui a donc été inventé par défaut, soit devenu aujourd'hui celui qui a permis de mettre en place ce fameux développement durable que tout le monde appelle de ses vœux ! D'où son indéniable succès quand les dérives de l'agriculture industrielle apparaissent de plus en plus inacceptables. Ces espaces, qui avaient été sinon rejetés, du moins oubliés dans le grand processus de modernisation de l'agriculture, reviennent ainsi sur le devant de la scène comme des modèles, qui pourraient être exemplaires, d'une autre façon de gérer les rapports à l'espace, au vivant, au temps, aux modes de vie. « La pierre qui avait été rejetée... » (Psaume 116-22)

Certes, il a fallu cinquante ans. Certes, tous les PNR (qui n'ont pas tous le même âge) ne sont pas identiques, pas plus que ne le sont les territoires dont ils s'occupent d'accompagner le développement... durable. Il n'empêche que, globalement, il est possible d'aller plus loin dans l'analyse de cet apparent paradoxe d'une réussite inattendue.

Les sciences sociales enseignent qu'il est bien rare que les innovations naissent du cœur même des institutions. C'est bien plutôt toujours depuis leurs bords (depuis les marges du texte juridique littéralement parlant) que peuvent émerger les changements nécessaires. Ainsi de ce réemploi étrange du terme de « charte » qui, s'il est effectivement employé à bon escient quand on considère le terme de la procédure de labellisation (toujours concédée par le souverain), permet en même temps de faire droit à tout ce qui caractérise le début très original de cette même procédure dans laquelle l'ensemble des parties prenantes d'un territoire doivent s'accorder sur un projet partagé. Le mot de « charte » y gagne alors son sens moderne, que des auteurs ont fort bien nommé comme étant la « force des textes faibles » : une charte n'engage que ceux qui la signent, certes, sauf qu'elle fait intervenir, raison de sa force, ce très fort motif de la confiance réciproque (Dourlens et Vidal-Naquet, 2000).

Même si, en effet, un cadre est donné qui préside aux négociations multiples devant aboutir à la rédaction de la charte, on ne soulignera jamais assez ce que cette procédure qui fait droit à toutes les paroles recèle d'avantages quant à l'acceptabilité sociale du projet qui en résultera. Il faut donc noter ici le caractère extrêmement novateur pour l'époque de l'institutionnalisation de cette procédure que l'on ne qualifiait pas encore de *bottom up*, mais qui en avait déjà toutes les qualités. Parce que ce fut ce qui présida historiquement à leur création — quand on a su entendre la voix des associations qui plaidaient pour qu'on s'occupe de ces territoires ruraux délaissés —, elle reste aujourd'hui encore un rare exemple où il est donné aux simples citoyens, à côté de leurs élus et de leurs représentants socioprofessionnels, de pouvoir s'exprimer sur ce qu'ils souhaitent quant à l'avenir de leur lieu de vie. À côté de cette sorte de rétro-innovation faisant apparaître les bienfaits d'un développement durable (*versus* « un développement qui va dans le mur »), il est une autre évolution au moins aussi importante : celle, de nature institutionnelle, qui, sans remettre en cause la démocratie représentative, atteste dans les faits qu'elle peut être fortement améliorée quand on reconnaît aux citoyens ordinaires la parole, la proposition et la participation au projet. Certes, une charte est reconnue pour douze ans (bientôt quinze), ce qui peut sembler long au regard des échéances électorales habituelles. Sauf que, comme une partie des habitants aura passé plus d'une année ou deux à en débattre dans de multiples instances et commissions, comme ils auront appris à cette occasion à connaître les enjeux, les intérêts et les contradictions inhérentes à la décision politique, et qu'on aura, au bout du compte, obtenu leur accord sur les termes de la charte, le projet pourra être considéré

comme assez solide pour durer pendant ce temps-là. Jusqu'à la prochaine révision. À moins que le Conseil national de protection de la nature<sup>1</sup> (CNPN) au nom de la conception médiévale de la charte, fasse valoir à nouveau les droits du souverain.

André Micoud

---

1. Le CNPN est l'instance de consultation du ministère de l'Environnement puis de l'Écologie sur tout ce qui concerne la protection de la nature en France : c'est une « commission administrative à caractère consultatif, missionnée pour donner au ministre chargé de la protection de la nature, qui en assume la présidence, son avis sur les moyens propres à préserver et à restaurer la diversité de la faune et de la flore sauvage et des habitats naturels » (site du ministère). Il émet des avis pour le ministre depuis 1946. Il est composé de quarante membres, vingt membres de droit représentant institutions et associations nationales et vingt membres nommés pour quatre ans, choisis parmi diverses personnalités qualifiées (scientifiques, représentants d'associations régionales de protection de la nature, de structures professionnelles). Il peut s'autosaisir. Il joue un rôle parfois très conservateur.

---

## Vers la concrétisation des Parcs naturels régionaux

Les années 1964 et 1965 voient l'accélération de ce projet et l'amplification de cette idée au-delà du petit groupe de ses instigateurs. Tout d'abord à partir de propositions concrètes, puis pour répondre aux besoins pratiques qui s'expriment un peu partout en France, les Parcs régionaux vont d'emblée se stabiliser sous l'appellation de « PNR ». Ils commencent à s'ancrer dans des territoires perçus comme adaptés au principe, à susciter l'intérêt des pouvoirs locaux et, parfois, à les convaincre.

### Deux visions émergent pour deux types de Parcs

La première formulation concrète de ce que pourraient être ces Parcs régionaux fait suite à une série d'interrogations, de rencontres et de concordances d'événements au cours de l'année 1964. En premier lieu, le besoin de créer des équipements de loisirs et de divertissements pour les citoyens s'accroît. Olivier Guichard en reparle en mars 1964 lors d'une conférence à l'Institut d'études politiques, dans laquelle est évoquée l'existence d'un tourisme de week-end en plein développement et pour lequel il est urgent de répondre par l'offre d'« espaces de verdure et de liberté pour les citoyens ». Olivier Guichard ajoute que ces « besoins en espaces verts seront bientôt réalisés par la création de Parcs régionaux : Parcs dont je tiens beaucoup à ce que la pression des intérêts n'en fasse pas des "Luna Park" géants, alors qu'il faut des poumons et des réserves pour plus tard »<sup>24</sup>. En juillet 1964, lors d'une autre conférence, il indique que la population demande des espaces équipés pour la détente et les loisirs, en lien

---

24. Côte CAC : art. 1987/0446-12, où l'on voit que le délégué, alerté par ses conseillers, a pris conscience de cette confusion sur le mot « parc ».

notamment avec des transports rapides et modernes... et, que, pour cela, il serait logique que les usagers payent à juste prix ces équipements aux collectivités. L'interview de Gilles Naudet le précise :

« Les PNR sont une manière d'accorder l'idée d'environnement avec l'idée des métropoles d'équilibre. À l'époque, toutes ces réflexions tournaient autour de l'idée d'un verdissement social. C'est paradoxalement parce qu'ils sont sociaux et dévolus aux citoyens qu'ils cherchent une implantation naturelle. »

Cette conception du PNR en lien étroit avec les besoins des citoyens conduit justement à éviter le monde urbain. Henri Beaugé l'explique : « Quand j'ai fait le dessin d'un ou deux Parcs au début j'ai toujours évité les villes. Parce qu'on aurait combattu notre appellation de Parc naturel, on aurait dit vous n'êtes pas naturel, on aurait eu du mal à s'affirmer. » Où donc créer les PNR? Le Commissariat au Plan lance une étude importante pour faire progresser le dossier.

Pour répondre à cette problématique, est créé, à la fin de l'année 1964, un groupe de travail composé des représentants de douze ministères (dont Agriculture, Jeunesse et Sports, Affaires culturelles et Construction). Ce groupe a pour mission d'élaborer un programme de Parcs naturels, d'en définir la localisation et l'ordre d'urgence, de susciter, d'examiner et de coordonner la collaboration des ministères et organismes éventuellement concernés, d'étudier la coordination des aides de l'État et de se tenir informé de l'exécution du programme établi. En principe, le groupe se réunit au moins deux fois par an et obligatoirement lors de l'élaboration du budget. Dans une note annexe, il est précisé que le groupe a quatre missions : la préparation de l'inventaire des premiers Parcs régionaux à créer, la préparation du statut de ces Parcs, l'établissement d'un ordre de priorité des réalisations, la mise en œuvre de certaines réalisations témoins telles que le Parc régional de Saint-Amand, celui des Vosges (Moselle et Bas-Rhin) ou celui de la Bretagne intérieure dont les études sont en cours. Pour soutenir le travail du groupe, le Commissariat général au Plan lance le 21 octobre 1965 une « recherche sociologique relative aux tendances des citoyens dans l'utilisation de leurs temps libres de fin de semaine ». La Cinam (Compagnie d'études industrielles et d'aménagement du territoire) effectue le travail et publie des rapports<sup>25</sup> qui précisent les principaux enjeux récréatifs et naturels des grandes métropoles françaises.

25. Rapport sur « L'organisation des loisirs de fin de semaine dans les métropoles régionales » ; rapport sur « L'inventaire des zones naturelles de détente près des métropoles régionales », avec une série par métropole : Strasbourg, Toulouse, Rouen, Nantes, Nancy-Metz, Marseille, Lyon, Bordeaux ; rapport final intitulé « Parcs naturels régionaux – Inventaire des zones naturelles de détente près des métropoles régionales – Rapport de synthèse ».

À cette date et jusqu'au début de l'année 1965, une forte ambiguïté plane encore, car l'objectif des Parcs régionaux y est décrit comme double<sup>26</sup>. D'un côté, il faut entendre les PNR comme étant voués à la protection de secteurs ruraux pittoresques et devant compter l'implantation d'équipements légers touristiques et sportifs. De l'autre, les membres du groupe sont motivés par la création de Parcs métropolitains destinés à la protection ou à la création d'un site pittoresque situé à moins de cent kilomètres d'une métropole régionale, comportant un équipement sportif et touristique plus complet. Puis, l'actualité politique interfère dans ce démarrage : certaines régions françaises connaissent des mouvements sociaux qui interpellent l'État. Et notamment la « question bretonne », que Henri Beaugé résume par ces termes :

« Alexis Gourvennec, issu de la JAC, n'arrivait pas à vendre ses artichauts de Roscoff. Il réclamait une organisation du marché. Il a fait une manifestation à Morlaix. Il est allé à la sous-préfecture, dans la rue Guernisac à Morlaix. Quelques jours après, en réunion à la Datar, Guichard nous demande : "Qu'est-ce qu'on peut faire pour qu'il nous foute la paix?" C'était en 1965. »

Malgré cette tension interne, le groupe de travail s'entend sur tout ce que le PNR ne peut pas et ne doit pas être. Dans la haute administration, à partir de février 1965, les représentants des ministères s'accordent pour définir un PNR comme « un vaste secteur rural (de 5 000 hectares à quelques dizaines de milliers d'hectares) à qui le cadre naturel ou la faune et la flore, l'habitant, les monuments architecturaux, ou aussi la proximité de grandes agglomérations confèrent sur le plan de la détente, et du tourisme social, un intérêt exceptionnel » (encadré 3.1).

### Encadré 3.1. Critères proposés en février 1965 par le groupe de travail interministériel pour devenir PNR

« Le PNR est un secteur rural constitué par une ou plusieurs communes dont les municipalités s'engagent à soumettre tout ou partie de leur territoire à une réglementation particulière propre à favoriser la conservation naturelle des lieux, l'accueil et la détente des promeneurs.

« Un PNR est un espace rural dans lequel peuvent être aménagés certains équipements touristiques, culturels, sportifs, plus ou moins importants et variés, selon la fréquence d'utilisation du Parc (quotidien, hebdomadaire, de vacances), et dont les éléments sont essentiellement subordonnés à la conservation du site, au silence et à la détente des promeneurs.

« Il n'est pas nécessaire de compromettre le charme d'une campagne paisible et silencieuse pour implanter un karting, ni motocross, ni des attractions foraines, ni des hors-bords. La publicité et la circulation motorisée doivent être réduites au minimum indispensable. En cela, un Parc régional naturel n'a évidemment rien de commun avec un Luna Park. Tout ce qui touche à la foire sous toutes ses formes est contraire au principe même de cette création.

26. Côte CAC n° 1995 0529 art. 1 comportant les comptes rendus de ce groupe de travail.

« Un PNR n'est pas davantage un de ces parcs de jeux et d'attractions comme il en existe quelques exemples en France (Bagatelle dans le Nord, Montalivet en Gironde) et quelques exemples sensationnels aux États-Unis (comme Disneyland), où le souci de rentabilité a trop souvent raison des deux éléments qui constituent des caractéristiques essentielles des Parcs régionaux : le respect du cadre naturel et la possibilité d'évasion, d'isolement des promeneurs. L'opération Jean Richard, dans la mer de sable d'Ermenonville, n'a rien de commun avec un PNR.

« En outre, un PNR n'est pas ou n'est pas uniquement une "base sportive de plein air" selon la conception définie par le secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports. Un PNR est parfaitement concevable sans base de plein air, mais dans certains cas la base de plein air constituera l'un des éléments importants du Parc. Par ailleurs, comme la base sportive, une réserve biologique peut éventuellement constituer l'un des éléments du Parc régional, dans la mesure où cette réserve est compatible avec la présence des promeneurs, et servir à des fins culturelles. Le Parc régional ne poursuit qu'occasionnellement un but scientifique.

« Un PNR n'est pas un vaste musée ethnographique où l'habitat, figé une fois pour toutes, dans son style des <sup>xvi</sup><sup>e</sup> ou <sup>xvii</sup><sup>e</sup> siècles, est occupé par de bons indigènes "d'époque", portant coiffe et *bragou braz* et qu'on observe avec curiosité par-dessus la clôture du jardin. Si un village musée peut, dans un Parc, constituer un pôle d'intérêt culturel, ce Parc ne saurait être un musée dans sa totalité. L'agriculture et l'artisanat y sont encouragés par l'activité d'appoint du tourisme, l'habitat évolue dans le cadre d'une réglementation particulière.

« Un PNR, enfin, n'est pas un Parc national. Pour créer un Parc national, il faut que soient réunies un certain nombre de conditions. Il faut une région de vaste étendue d'une haute valeur scientifique et touristique, il faut un milieu naturel le plus intact possible, dépourvu d'habitat humain permanent, il faut la possibilité d'interdire la chasse et de réglementer strictement les activités humaines en s'opposant notamment aux modifications du milieu naturel.

« Cette rigueur adaptée à l'objectif des Parcs nationaux confère à ceux-ci un caractère très particulier. Les Parcs nationaux sont des musées de la nature où la nature est protégée pour elle-même dans un but scientifique. L'homme est toléré comme observateur de passage, non comme résident. Les Parcs nationaux sont en nombre très limité (cinq à six unités) dans des régions quasi désertiques d'accès difficile et éloigné des villes, leur création et fonctionnement sont à la charge exclusive du budget de l'État. »

Source : suite à la réunion de janvier 1965, note de février 1965. Carton d'archive numéroté 1995 0529 liasse 1. Provenance : Direction de la nature et des paysages, ministère de l'Environnement.

## Où créer en priorité des Parcs naturels régionaux ?

Le 16 mars 1965, le groupe de travail interministériel fait l'inventaire de tous les sites de Parcs possibles en France et met sur la table quatre projets de Parcs nationaux, sept projets de Parcs régionaux, quatre projets de réserves naturelles, mais aussi quatre zones intéressantes nécessitant une étude spéciale (Porquerolles, Corbières, les Monédières et la vallée de Vars). Le 2 avril 1965, les hauts fonctionnaires rajoutent deux projets, l'un sur les îles du Rhin, l'autre dans la forêt de Fénétrange (près de Sarrebourg, Moselle), et ils constituent une mission itinérante sur les métropoles régionales pour poursuivre cet inventaire. Cependant, deux dossiers pressent plus que les autres : la Camargue et Saint-Amand-les-Eaux, dans le Nord.

Le premier interpelle l'autorité de l'État en Camargue, car la digue à la mer et la route nationale qui la surplombe menacent submersion. Le préfet brandit le projet de Parc national, seul à même de régler les dissensions entre les chasseurs, les propriétaires et la Société nationale de protection de la nature (SNPN). Le groupe de travail interministériel sur les Parcs régionaux de la Datar diligente une mission et élabore un concept de « Parc naturel dont la conception serait plus large que celle des Parcs nationaux ». Les documents administratifs lus à ce sujet conseillent de prendre exemple sur le Parc des Abruzzes, qui est un organisme de conservation n'excluant pas la vie de villages et les activités économiques (encadré 3.2).

### Encadré 3.2. Pourquoi un PNR en Camargue ?

La Camargue possède de nombreuses caractéristiques écologiques, sociologiques, économiques ou culturelles qui en font un espace perçu comme spécifique et hautement conflictuel. La richesse avifaunistique et plus largement écologique est déjà connue et reconnue au seuil des années 1960, avec l'existence d'une réserve naturelle et d'une structure de gestion de celle-ci présente sur place (Tour du Valat, société d'acclimatation, groupe MAR). Pourtant, il est aussi vrai que la Camargue constitue un milieu complètement artificialisé, dont le régime hydrique est fonction du rapport de force entre les acteurs qui pompent l'eau du Rhône (riziculteurs) et d'autres professionnels, éleveurs de chevaux, qui portent d'autres intérêts. Enfin, la présence d'une exploitation de sel fait de la Camargue un lieu de production industrielle. La Camargue fait donc l'objet d'une appropriation « latifundiaire » par des capitaux extérieurs, et il n'existe pas de paysannerie locale. Les conflits objectifs entre grands propriétaires expliquent les réticences – sinon l'impossibilité – de parvenir à un accord local pour assurer la gestion de cet espace. Aussi, l'État se trouve en situation de relais. L'émergence du projet de PNR est le résultat d'une décision parisienne. Outre le besoin de financer des équipements structurants comme le réseau routier, l'État peut, par le biais du projet de PNR, constituer un espace de discussion et de négociation autour des enjeux de gestion de la Camargue et créer une coupure verte, propice à l'accueil des citadins de la métropole marseillaise entre les industries de l'étang de Berre (raffineries de Fos-sur-Mer) et le littoral languedocien, où une mission d'aménagement de la Datar préfigure une série de stations balnéaires (Mathevet, 2004).

De l'autre côté de l'Hexagone, le groupe de travail est interpellé par le préfet, embarrassé par les initiatives du maire de la station thermale de Saint-Amand-les-Eaux, dans le Nord, qui a déposé un projet de Luna Park en forêt. Ce projet est rejeté par l'administration des Eaux et Forêts en 1964, mais le site intéresse le groupe du fait des besoins de loisirs repérés dans la région. Des études complémentaires diligentées par le groupe de travail recommandent de proposer au maire un Parc reposant sur quatre idées clés : traitement du paysage, détente libre, récréation sportive, initiation culturelle.

## Les Parcs se positionnent d'abord en fonction des villes

Au cœur de ce bouillonnement d'idées, la pensée relative au changement urbain et à la métropolisation prend une place déterminante. Le Beru est missionné pour

analyser le cas des principales métropoles françaises au regard de leurs besoins potentiels de Parcs. Le Beru publie, au cours de l'année 1965, sous l'égide du ministère de l'Agriculture et de la Datar, une contribution cruciale dans laquelle sont envisagés onze projets de Parcs situés dans l'orbite d'une ville française, plus ou moins grande. Il s'agit des Parcs de Charente-Maritime, des Volcans (centré sur le Dôme), du Vercors, des Monts d'Arrée, de Haute-Provence, de Haute-Marne, du Haut-Doubs, du Cotentin, du Cantal, des Ardennes et d'un Parc ardéchois. Aucune carte ne se risque alors à décrire leurs périmètres. Aucun programme ne prescrit de conditions administratives pour faire advenir concrètement ces Parcs. Cependant, chaque rapport annonce des planches cartographiques pour le prochain numéro, preuve du souhait de voir aboutir rapidement ces projets. Ces Parcs se localisent en fonction de grands ensembles urbanisés. Olivier Guichard (1965) publie un ouvrage dans lequel il présente la cohérence générale de sa vision de l'aménagement du territoire et évoque les Parcs régionaux :

« La protection de la nature est depuis quelques années devenue un problème de service public ; elle répond au souci de défendre les sites les plus rares et de mettre des zones au service des habitants des métropoles d'équilibre. [...] Les Parcs doivent se constituer auprès des grands foyers de concentration humaine pour rendre la vie urbaine supportable. »

Cette préoccupation métropolitaine des Parcs est au centre de la mission itinérante d'étude des Parcs régionaux et de l'organisation début 1966 d'un « tour de France »<sup>27</sup>. Comme l'explique Gilles Naudet :

« Le bureau d'études, la Datar et les préfets avaient mis en place une mission conduisant à visiter une quinzaine de sites en France, de quelques centaines d'hectares à la taille d'un demi-département (le Haut-Jura, l'Auvergne...). La mission avec Henri Beaugé, Colette Uzaz, Michel Parent et moi devait servir à voir où on pourrait faire des PNR. »

La mission itinérante rencontre les personnels préfectoraux, quelques services déconcentrés, mais aussi des élus et des acteurs économiques. Il s'agit, d'une part, de tester l'idée de PNR auprès de ces acteurs de terrain et, d'autre part, de prendre connaissance des projets d'aménagements publics ou privés (notamment des opérateurs touristiques) afin de vérifier les convergences de vue. L'ambition était de répondre concrètement au besoin de nature exprimé dans les villes par

27. Mission itinérante sur les Parcs régionaux en 1966 : 4 janvier, Lyon ; 17-22 janvier, Toulouse, Montpellier, Albi (Caroux-Espinouse) ; 25-29 janvier, Cahors-Périgueux (Quercy, Périgord) ; 31 janvier-5 février, Marseille, Digne, Avignon (Haute-Provence) ; 21-26 février, Parc régional du Haut-Jura, Bourg-en-Bresse, Besançon, Lons-le-Saunier ; 28 février-5 mars, Parc régional des Ardennes, Châlons-sur-Marne, Mézières ; 7-12 mars, île d'Ouessant, Brest ; 14-19 mars, vallée de la Seudre, La Rochelle ; 21-26 mars, Cotentin, Saint-Lô.

les urbains et de le faire avec un haut degré d'exigence sur l'authenticité de cette nature. Il est difficile de connaître le résultat concret de ce tour de France des villes, mais le cas particulier de la périphérie toulousaine retient l'attention.

## L'avortement du projet de Bouconne, en Haute-Garonne

En octobre 1964, le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt écrit au préfet de la Haute-Garonne à propos d'un projet en forêt de Bouconne. Un propriétaire privé envisage de créer une base de plein air de 200 hectares à Montaigut-sur-Save. Le directeur insiste sur l'accord des administrations. Les ingénieurs en chef de tous les corps (Eaux et Forêts, Ponts et Chaussées, Mines) ont été consultés, comme les directeurs de services préfectoraux (services agricoles, santé, jeunesse et sport), et même le recteur de l'académie et les architectes des collectivités (du groupement d'urbanisme de Toulouse et du ministre de la Construction). Fin 1964, la Datar donne un avis favorable car le projet s'inscrit à la fois dans l'esprit des bases de plein air et dans celui des Parcs régionaux. Le préfet informe les services déconcentrés et lance l'instruction. À l'été 1965, la mission itinérante d'étude des Parcs régionaux visite Bouconne et constate que la forêt est à moins d'une heure de voiture de Toulouse. Elle retient donc le site comme futur PNR, soulignant néanmoins qu'il faut l'accord du promoteur privé et des autorités locales.

Au printemps 1966, le maire de Toulouse exprime ses réticences, ce qui n'empêche pas la Datar de débloquer les crédits d'étude pour le futur Parc régional. Ces crédits étant attribués aux bureaux d'études Sogreah et Beru, l'ONF proteste, se considérant instructeur naturel des projets de Parcs forestiers. La Datar temporise, négocie et rappelle la participation active de l'ONF aux autres projets de Parcs naturels forestiers, comme Saint-Amand-Raismes, Chinon ou la forêt d'Orient. En juin 1967, un groupe de travail se réunit à la préfecture de région et constate le caractère très antagoniste des visions du futur Parc régional de Bouconne. L'ONF souhaite avant tout aménager, reboiser et gérer les peuplements forestiers. Le Muséum demande un inventaire biologique préalable et projette une zone scientifique et pédagogique de 40 hectares. Le promoteur annonce son intention d'ouvrir une réserve d'animaux sauvages. Le ministère de la Jeunesse et des Sports envisage un grand nombre d'installations sportives et, logiquement, demande la création de 3500 places de parking. Le maire de Toulouse, enfin, refuse tout net de financer et souligne les difficultés multiples de ce site (problèmes fonciers, enclavement routier). Malgré ce florilège de visions très contradictoires entre elles, un syndicat intercommunal pour l'aménagement de la forêt de Bouconne est créé en novembre 1968. La Datar tient au projet et nomme un directeur du futur Parc, qui participera au voyage autour du monde.

Mais le préfet de région écrit au Datar pour rappeler le refus de la collectivité locale. Le Parc régional ne verra finalement jamais le jour.

Le cas de Bouconne a été évoqué par Jean Servat de la manière suivante :

« Pour le projet de Bouconne, c'est très intéressant de voir pourquoi il n'a pas abouti. L'État voulait caser des choses, le maire de Toulouse voulait absolument faire quelque chose pour lui, le propriétaire privé avait bien envie de bénéfices, et chacun venait aux réunions avec son idée de ce que pouvait devenir le PNR. »

Un tel exemple montre comment les idées « datariennes » de PNR, elles-mêmes assez floues au départ, ont quelquefois été mal comprises sur le terrain, ou se sont trouvées en contradiction avec d'autres attentes et d'autres conceptions. Du point de vue des sources écrites qui documentent ce cas, il apparaît surtout que le concept de PNR a été perçu par les acteurs locaux comme trop en avance sur les besoins de l'époque. Cet exemple montre qu'il était bien difficile de créer des espaces formatés pour les besoins futurs, dans des territoires et avec des acteurs gérant le présent. Les agents des services déconcentrés annonçaient des ratios de besoin d'espace, d'équipement sportif, de parkings pour les citadins en mal de nature qui ont effrayé des acteurs locaux.

## Il faut créer des Parcs là où cela est juste et utile

Serge Antoine est l'un des témoins qui a le plus expliqué, dans ses propos, ce décalage de vision. C'est, au fond, la rationalité anticipatrice guidant les porteurs de projets de PNR qui a été le plus difficile à mettre en œuvre dans le cadre d'une politique territorialisée. Globalement, certains territoires n'étaient pas forcément prêts à se voir comme des « réserves d'avenir », expression d'Olivier Guichard passée dans la circulaire de novembre 1966. Serge Antoine est le plus disert sur cette approche et sur l'hiatus qu'elle a causé :

« De Gaulle n'avait pas mis la France dans l'Otan, mais elle participait au comité pour le défi de la société moderne à l'initiative des Américains. Dans ce comité je représentais la France pour anticiper les phénomènes de société. J'ai été le premier à aller dans cette enceinte... on n'importe pas des produits directement, on les adapte. Mon gros travail d'anticipation est d'avoir été avec Jérôme Monod aux États-Unis tous les six mois, avec les gens qui travaillaient sur l'avenir... À ce propos, je voudrais citer l'Exposition internationale de Montréal en 1967, exposition dans laquelle le commissaire Robert Bordaz en charge du pavillon de la France avait présenté une carte de la "France en 2020" montrant l'Hexagone avec des taches sombres pour les métropoles d'équilibre, les zones industrielles et portuaires et zones d'agriculture intensive et, pour tout le reste du territoire national, une trame de couleur verte avec la légende "Parc naturel"... »<sup>28</sup>

28. Dans cette citation, Serge Antoine fait allusion au groupe de prospective 1985, dans lequel il s'investit avec Pierre Guillaumat, Jean Fourastié, Bertrand de Jouvenel et Jérôme Monod, et qui

Serge Antoine explique que l'idée des PNR était aussi d'occuper le territoire. Il articule cette école de pensée avec la vision dichotomique entre l'espace de la modernité urbaine et un « reste » territorial qui, pour des raisons diverses, devait être sauvé, mais en même temps intégré et comme arrimé au reste des évolutions socio-spatiales du territoire en répondant aux besoins du premier espace. Sa conception est expliquée dans un article qu'il fait paraître en 1968, sous le titre « Y aura-t-il une nature en l'an 2000 ? », et qu'il signe au titre de chargé des études à la Datar (encadré 3.3).

### Encadré 3.3. « Y aura-t-il une nature en l'an 2000 ? »

« La nature est en situation de pénurie car la demande croît tandis que l'espace demeure et même se rétrécit. Ainsi, il y a 50 millions de Français en 1968, 22 millions prennent des vacances, il y a 1,2 million de skieurs et 1,2 million de résidences secondaires, plus le flot des Européens du Nord. Il y a aussi la croissance urbaine, la multiplication des emprises pour les transports de toute nature, le développement de nouvelles industries sur le littoral qui conduiront à resserrer nos espaces naturels. Le Français commence à percevoir que l'espace lui manque, mais combien la société est-elle prête à accorder, dans le budget de ses communes, de ses départements, pour une véritable gestion de la nature? Racheter, est-ce bien la voie à suivre? Des formules plus subtiles sont à trouver, avec les collectivités et les particuliers, mais ce n'est possible que là où la pression n'est pas trop forte.

« Pénurie perçue, prix non entrevu... si on estime que les deux tiers du paysage français seront maintenus grâce à un système de production agricole viable, reste un tiers du territoire dont personne ne sait ce qu'il deviendra [...]. Les pressions extérieures du milieu urbain, les friches intérieures – bien plus inquiétantes qu'il n'y paraît – menacent donc un paysage dont la véritable essence est d'être à la fois bien de production et bien de consommation. [...] En vérité le problème de la nature en l'an 2000 concerne non seulement ses conditions d'accueil et d'accès, mais ses structures. C'est-à-dire qu'il faut la prendre au sérieux; se préparer, dès maintenant, à envisager son coût de production et de maintien, à raisonner en économistes et en comptables; ne pas se contenter surtout de microréussites, car la préservation, sur un territoire quelque peu vaste, ne peut être efficace sans un aménagement d'ensemble.

« C'est dire qu'il faut se préparer dès maintenant à envisager une stratégie de la nature. »

Serge Antoine, extrait du *Monde* daté du 24 et 25 mars 1968.

Alors même que les PNR n'existent pas encore, que leur statut n'est pas encore envisagé concrètement, que leur acceptabilité n'est pas vérifiée par les acteurs locaux, les avocats de leur cause plaident déjà. Les Parcs sont des instruments pour penser autrement la modernité, pour agir différemment sur les espaces riches mais fragiles, pour prendre au sérieux la nouvelle question de la nature. Mais ces protagonistes ne sont pas que des idéalistes visionnaires; ce sont aussi de hauts fonctionnaires compétents. Ils savent qu'un objet existe administrativement seulement lorsqu'il apparaît dans les grands exercices de planification. C'est

---

travail avec des méthodes transférées des *forecast studies* empruntées aux États-Unis (Dard *et al.*, 2014; Barré *et al.*, 2015).

la raison pour laquelle ils proposent au Commissariat au Plan « d'encourager la création, aux alentours des grandes métropoles, de Parcs régionaux de loisirs et de détente où les citoyens pourront renouer avec la nature ». Cette contribution concrète à la démarche politique de création des Parcs s'avérera cruciale. Dans le cadre de l'élaboration du V<sup>e</sup> Plan de développement économique et social (devant couvrir la période 1966-1970), l'idée de Parcs est évoquée dans le chapitre « Habitation et équipements collectifs », dans le sous-chapitre « équipement des villes » dans lequel on trouve des indications sur « 1° Les transports; 2° Les réseaux (eau et assainissement); 3° Les espaces verts; 4° Les zones d'aménagement » (encadré 3.4).

#### Encadré 3.4. Utilisation du terme de « Parc régional » dans le V<sup>e</sup> Plan, 1965

##### « 3° Les espaces verts.

« Avec le développement des loisirs et l'accroissement des nuisances dues à la concentration urbaine, le problème des espaces verts tend à prendre de plus en plus d'importance. [...] »

« En ce qui concerne les espaces verts suburbains et périurbains, la préoccupation immédiate doit être de sauvegarder, par une politique de réservation ou d'acquisition foncières, les sites adéquats, d'éviter notamment que les forêts et les plus beaux sites ne soient peu à peu dévorés par l'urbanisation. »

« Mais il faut aussi porter l'effort sur l'aménagement de ces espaces en vue de l'accueil des activités de loisirs. »

« Dans cet esprit, il convient d'encourager la création, aux alentours des grandes métropoles, de Parcs régionaux de loisirs et de détente où les citoyens pourront renouer avec la nature. »

« Les surfaces d'espaces verts forestiers à acquérir et aménager aux abords des grandes villes pendant le V<sup>e</sup> Plan ont été estimées à 25 000 hectares. »

Suivent trois types de mesures pour faciliter cette action « espaces verts » :

- réforme des plans d'urbanisme;
- extension des prérogatives données à la procédure dite « des périmètres sensibles » (décret du 26 juin 1959 pour la protection du littoral Provence-Côte d'Azur);
- extension des subventions pour l'acquisition foncière de terrains destinés à la création d'espaces verts publics.

Source : Commissariat au Plan, 1965.

## Conclusion : les PNR, outils d'équilibre dans l'aménagement du territoire

L'année 1965 est visiblement celle de la convergence d'un certain nombre de structures de réflexions dans les ministères (on a souligné le rôle prépondérant mais pas exclusif de celui de l'Agriculture) et les entités supraministérielles, comme la Datar et le Commissariat au Plan. Cette année, absolument essentielle dans la genèse des PNR, permet aussi de les asseoir spatialement et de dessiner la première esquisse d'un réseau. À ce stade, la géographie des Parcs prévus est alors très différente de celle qui adviendra ensuite. Les tensions locales, de toute sorte,

induisent une situation d'urgence pour l'acteur public qui positionne les PNR de manière très claire : ils seront des contrepoints aux opérations, à l'époque classiques, du développement touristique (alors particulièrement dynamique avec un État opérateur d'aménagements littoraux et montagnards) ; ils seront des exemples concrets montrant d'autres manières d'aménager la France, en parallèle des grands projets structurants (routiers, ferroviaires, industriels). Les Parcs révèlent ainsi, à leur manière, un État innovant tentant d'équilibrer un État stratégique actif par ailleurs... en utilisant le même type d'arguments (l'intérêt général) et en prônant l'évidence de l'approche concrète : des Parcs pour résoudre des problèmes pratiques.



---

## L'acte de naissance

De l'été 1966 à mars 1967, l'histoire des PNR s'accélère en suivant deux directions. D'un côté, la floraison de réflexions se poursuit, très ouvertes, toujours futuristes, en partie contradictoires les unes avec les autres; de l'autre, la publication de textes réglementaires rabat quelque peu le bouillonnement intellectuel. La tenue d'un colloque et d'un comité interministériel à l'aménagement du territoire, puis la parution d'un premier décret constituent alors la reconnaissance de paternité et l'acte de naissance.

### **Le temps fort de Lurs-en-Provence**

En même temps qu'ils travaillent concrètement à partir de situations régionales fort diverses, les hauts fonctionnaires ont l'idée de susciter un colloque sur le thème des PNR. Ce colloque se tient du 25 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 1966 à Lurs-en-Provence, dans le Luberon. Il ouvre la discussion à différents courants politiques, scientifiques et idéologiques. L'architecte de ce colloque est Jean Blanc, personnalité hors du commun et dont tous les participants gardent un souvenir ému. La diversité professionnelle et intellectuelle des participants explique grandement sa richesse : responsables politiques, muséologues, zoologues, ornithologues, aménageurs, architectes, journalistes, vrais « paysans » et agronomes, etc., s'y croisent et échangent sur une question très vaste et un matériau très hétérogène. Toutes les personnalités présentes s'expriment et s'interrogent sur leur conception des relations ville-campagne, sur l'avenir des régions rurales, sur la protection de la nature, sur les zones humides, sur le tourisme de masse et son antithèse, sur le tourisme vert, etc. Voici les exposés pendant le colloque :

- « Introductions », par O. Guichard, H. Beaugé, M. Vox;
- « Les données "naturelles" de l'espace et les paysages », par J. Labasse, P. Monbeig, J. Pelletier;

- « Les usagers du Parc », par H. Lefebvre, J. Fallevoz, G. Madiot, J.-P. Trystram, P. Lamour, P. Chanoit, C. Veil, P. Viannay, P. Traynard, Auzas-Ballossier ;
- « L'espace rural », par I. Chiva, P. Flandin, Y. Betolaud, M. Toepfer ;
- « La conservation », par M. Quoniam, G.-H. Rivière, M. Parent, M. Sorlin, G. Tendron, A. Lacoste, M. Brosselin, A. Soubeiran, J.-B. de Vilmorin, E. Kesteloot, Samivel ;
- « Création et équipement », par M. Claudius-Petit, G. Thurnauer, M. Marot, J. Couelle, P. Virilio, C. Parent, J. Prouvé ;
- « Les structures de création, d'animation et de gestion », par J.-F. Théry, H. Beaugé, M. Stern ;
- « Clôture des journées d'études », par O. Guichard, G.-H. Rivière, A. Berger, E. Faure.

Une étude de type lexicographique analysant et interprétant l'occurrence des termes employés, mais détaillant aussi les différents types de registres discursifs (des propos très analytiques voisinent avec des manifestes et des interventions politiques), aurait l'utilité de fournir des lexiques qui interpréteraient en profondeur et remettraient en perspective les principaux systèmes conceptuels à travers lesquels se présentent les notions de ruralité, d'urbanité, de « naturalité » et, en deçà, manifesteraient les idéologies de l'espace français qui sous-tendent ce colloque. Au-delà du contenu, il faut noter que les souvenirs de Lurs sont très vivaces dans la mémoire des participants. L'opération stratégique du colloque visait à passer d'une cacophonie sur les différentes conceptions possibles de ce que pouvait être un Parc à une polyphonie bien orchestrée, sous l'obédience de sommités du monde scientifique. De ce point de vue, l'opération fut une réussite : « Jean Blanc a mis un an à faire son colloque de Lurs, mais il a trouvé le bon mélange, le dosage du colloque » (Jean Servat) ; « comme une mayonnaise, à un moment donné ça prend » (Jean-Pierre Feuvrier) ; « on ne comprendrait pas tout à fait les Parcs sans Lurs et on ne comprendrait pas Lurs sans les individualités qui ont été choisies. Le colloque a vraiment été fabriqué à la main et en dialogue au début. Blanc s'est payé Lévi-Strauss, moi j'ai employé Braudel » (Serge Antoine). Enfin, les deux hommes d'État qui y participent, chacun à sa manière, lâchent des petites phrases qui doivent faire mouche. « Dans une époque où l'on parle tellement de la productivité, je voudrais rendre hommage à la



Figure 4.1. Le colloque de Lurs, vue de l'amphithéâtre.

productivité de l'enthousiasme» (Edgar Faure); «Le PNR doit être un service public» (Olivier Guichard) (figure 4.1).

Cinquante ans après Lurs, à la lumière des récits des participants vivants, l'analyse des actes du colloque dégage un intérêt et un relief particuliers. Y figurent des idées datées et des antiennes, tout droit sorties du livre de Jean-François Gravier (*Paris et le désert français*) sur le fait urbain et l'urbanisation en cours de l'espace français comme cause du devenir (forcément déclinant) des sociétés rurales. Mais foisonnent aussi des idées étonnamment neuves sur le rôle de la culture dans la relance de certains territoires, ou encore les prémisses d'une vision proprement écotouristique. Dans cette polyphonie, chacun promeut à sa manière les PNR, comme espaces soit préservés, soit protégés par la propriété publique et par la loi, soit ouverts à la fréquentation des citadins en quête de dépaysement et de loisirs. Compte tenu de la diversité des approches, des conceptions et des convictions, un fait apparaît au moins clair à tous les participants : la diversité des Parcs les uns par rapport aux autres. Jean-François Théry peut conclure sans risque : «Une chose est certaine : il n'y aura pas une seule sorte de Parcs régionaux, mais de nombreuses formules. Du poumon de la ville à la vaste harmonie régionale, bien des gradations, bien des combinaisons sont envisageables.» Le reste de cet ouvrage attestera de la pertinence de cette affirmation.

## La mise en perspective de Lurs

Les promoteurs des PNR espéraient avoir un écho positif de cet événement. Ils étaient en lien avec des journalistes engagés pour l'écologie (tels Ambroise Rendu, Louis Blériot, Michel Péricard, Jean Carlier, De Virieu) et comptaient donc sur le soutien de la presse, espérant des retours dans les chroniques du type de «La France en péril» de Louis Blériot, dans quelques grands magazines sur la qualité de vie... En fait, ils se sont surtout confrontés à des incompréhensions et à une certaine fronde. *France Soir* titre, dans son édition du 25 novembre 1966, «Loisirs : 18 Parcs géants créés en France par l'État», où les Parcs sont présentés comme une nouvelle politique publique tournée vers le tourisme. De son côté, *Le Monde* consacre quatre colonnes pour analyser en profondeur la relation triangulaire entre homme, paysage et environnement (encadré 4.1). Le journaliste précise la vision humaine de la nature défendue à l'époque par des anthropologues structuralistes, par des sociologues, par des géographes. En ressort l'image braudélienne d'une France rurale vue comme harmonie parfaite entre une civilisation matérielle et un cadre physique. La synthèse d'une nature (cultivée, humanisée), d'une culture (saisie par ses traits architecturaux) et d'un paysage rural forme un tout identitaire, frappé du sceau de l'authenticité. Mais cette approche humaniste et sociocentrée ne justifie pas forcément une politique

de protection garantie par l'État, sous la forme d'un PNR. Le journaliste aborde aussi dans son article les représentations et les perceptions des architectes, urbanistes, économistes et sociologues qu'il a entendus (Jacques Sgard, Henri Lefebvre, Paul Virilio). Le journaliste souligne que l'enjeu des PNR est de fournir ces réserves d'espaces de loisirs aux citoyens sans déstructurer mentalement, spatialement, économiquement la société rurale (perçue alors comme relictuelle, mais d'autant plus précieuse). Mais il reste mesuré sur la capacité de réalisation de ce projet car, comme l'exprime le titre de l'article, « Les vrais protecteurs des sites, ce sont les paysans ».

À ce premier papier peu agressif répond un billet au vitriol du *Canard enchaîné* (encadré 4.1). Il s'insurge contre la prise en main par l'État d'une politique de la nature et contre le principe d'une protection par zonage. L'article critique violemment le caractère artificiel d'une protection architecturale et patrimoniale comme contrepartie d'un aménagement urbain médiocre. Il dénonce dans l'idée de PNR la réalité d'un projet d'aménagement touristique sous habillage naturaliste, et souligne les implications sociales des PNR sous l'angle de la ségrégation sociale. L'impact de ce billet chez les témoins interviewés est grand. Dans le monde des militants associatifs et naturalistes, il renvoie à une conception vivace retrouvée chez Gilles Naudet, par exemple :

« Les PNR représentent une politique d'habillage de l'aménagement de l'espace rural, pour divers coins de France un peu paumés. Les trois quarts du territoire étant abandonnés d'une manière ou d'une autre, il n'y a pas de vraie politique pour les espaces sous-peuplés. On a donné des lénitifs à un monde rural sous-peuplé, à un "tiers monde français". Dans ce cadre, le PNR s'est voulu un désert organisé. »

La violence de ces propos et leur pérennité constituent la raison pour laquelle nous proposons aussi un document important car il permet de comprendre le retrait encore plus fort des écologistes au lendemain de Lurs. Michel Brosselin, l'un des rares naturalistes à avoir accepté de participer à ce colloque, exprime dans les pages de la revue *Penn ar Bed* sa vision du colloque. À part l'intérêt d'une démarche d'initiation et de sensibilisation à la nature, il ne sauve pas grand-chose de la dynamique intellectuelle, se plaint de la supériorité numérique des sociologues et des architectes. Il redoute que le devenir du processus échappe aux naturalistes militants écartés du « casting » des futurs directeurs de PNR, sachant que ceux-ci seront administrés en relation directe avec les élus (encadré 4.2).

#### Encadré 4.1. Lurs ou la perspective d'une société moderne, méta-urbaine

##### « Les vrais protecteurs des sites, ce sont les paysans »

« Privé d'espace, le citoyen fuit. Mais il évite de moins en moins la cause de sa fuite. Autour des villes, la nature est le plus souvent lotie, commercialisée, meurtrie — elle est sa propre négation. Loin des villes, elle est quelquefois un désert. Or, sans espace naturel, l'homme

est amputé. Il vit en état de frustration permanente. La résidence secondaire est un moyen de s'approprier une fraction du paysage, mais c'est un moyen limité : si les Français devaient se répartir individuellement le territoire national, ils disposeraient chacun d'un hectare – 100 mètres sur 100 – pour tous leurs besoins d'espace (habitation, travail, services). Très vite l'idée s'est donc imposée que l'espace de loisirs devait être restitué à l'homme suivant une formule collective. Le projet d'espaces naturels régionaux était né.

« Des médecins, des architectes, des sociologues, des ethnologues, des géographes, des responsables de l'aménagement du territoire viennent de se réunir du 25 au 30 septembre à Lurs dans les Basses-Alpes pour tenter, à travers la notion de Parc régional, de définir en quelque sorte une civilisation où la protection de la nature se confondrait avec la protection de l'homme. »

Extrait de l'article de Charles Vanhecke, *Le Monde*, 5 octobre 1966, page 15.

#### « En voulez-vous, d'la nature ? »

« Ah ! Je les attendais, je les sentais venir, ces "Parcs naturels" qu'on vient d'instituer en France et où l'on pourra bientôt passer ses vacances "sans bruits, sans fumées", dans un décor "jalousement préservé" où il sera défendu de construire des routes, pas même des maisons et des villas mais "quelques charmantes auberges dans le style du pays" ! Ah, s'écrient les inconditionnels flagorneurs, le voilà enfin ce "retour à la nature" dont notre "société mécanisée" avait un tel besoin ! Il faut avoir perdu tout sens de civilisation, il faut être confus comme ce régime du mot-pour-un-autre pour appeler nature ces réserves à Sioux !

« Qu'est-ce que la nature ? Ce n'est pas un arbre ici et une rivière là : c'est l'homme. [...] Or l'absurdité de notre temps est de divorcer l'homme de la nature et de lui offrir en compensation le naturel, non pas la chose, mais son essence abstraite. On l'oblige toute l'année à vivre dans des conditions inhumaines, cités-dortoirs, HLM sur terrains vagues, embouteillages, et puis, un mois par an, on le "dépayse", on le projette dans le pittoresque : on lui fait prendre, faute de nature, une aspirine de naturel. »

Extrait de l'article de Morvan Lebesque, *Le Canard enchaîné*.

### Encadré 4.2. Compte rendu de Lurs vu par Michel Brosselin

Il y a deux ans, un comité interministériel se créait auprès de la Datar pour recenser les zones dont l'économie traditionnelle était menacée d'abandon, en même temps que de spéculation touristique et de colonisation anarchique des sites. Le comité s'intéressa d'une part aux zones vertes situées près des villes et qui pouvaient leur servir de « poumons », et aux zones plus éloignées, désertées par leur population permanente, qu'il s'agissait de réanimer. Ce double objectif n'a pas contribué à clarifier les idées des participants qui, bien souvent, cherchèrent à faire du Parc une synthèse trop concise, une panacée ou un « fourre-tout ».

À Lurs, la diversité des origines des « stagiaires » a moins été un obstacle que la diversité de leur formation et de leur savoir. Bien peu avaient une connaissance biologique de la nature, privant les débats d'une certaine profondeur, et, par manque d'un langage commun, de véritables dialogues. Mais l'excellent esprit qui a régné a permis de fructueux contacts entre les corps et des administrations qui s'ignorent trop souvent.

Le premier jour, O. Guichard avait précisé que le premier objectif ne pouvait être que l'équipement des « grandes métropoles en aires naturelles de détente ». Le second étant la nécessité de réanimer des régions présentant « un intérêt exceptionnel pour la détente et la culture », qui ne pouvaient se satisfaire de la législation trop rigide des Parcs nationaux et pour lesquelles « il fallut donc rechercher des formules plus souples, plus adaptées à la présence humaine permanente, où la flore et la faune seraient protégées, le site naturel entretenu, moins à des fins scientifiques qu'en fonction du cadre qu'ils constituent pour l'homme ». Enfin il conclut par un troisième objectif : « Les Parcs naturels seront culturels ou ils ne seront pas. » Cet objectif culturel n'est pas le moindre car, par le biais d'une bonne

vulgarisation, il doit faciliter la connaissance et l'éducation du public. On ne peut concevoir la coexistence pacifique de la nature et des touristes que si ceux-ci apprennent le bon usage de celle-là, en la connaissant mieux.

[...] Au milieu de ce déploiement de forces, la protection de la nature n'allait-elle pas devenir un sous-produit du Parc? Harmonie ville campagne et protection de la nature ne peuvent se traiter que globalement sur l'ensemble du territoire et non dans des espaces restreints... Les considérations de protection étaient bien éloignées des préoccupations de certains sociologues partisans comme Henri Lefebvre d'un équipement à outrance de la nature, car c'est un des derniers lieux où le citoyen peut « investir » son affectivité en aménageant !

L'architecture souleva des discussions : « On a beaucoup parlé d'architecture, beaucoup plus qu'il n'était nécessaire, et on a peu parlé du problème des agriculteurs. Tout le monde a été d'accord pour maintenir une agriculture qui ne doit pas être folklorique et dont la présence sera indispensable au maintien de l'infrastructure... Il ne s'est pas dégageé une politique claire en faveur des agriculteurs inclus dans le périmètre des futurs Parcs. »

En définitive, les Parcs sont apparus comme un « service public » (O. Guichard) mais la rentabilité de leurs équipements a été soulignée par Edgar Faure. On les a définis comme un simple périmètre nanti d'un label contrôlé par un organisme public. Les directeurs de Parcs, avait-on dit à Lurs, pourraient être l'émanation des associations existantes, mais aucun des quatorze premiers ne l'a été. Les crédits étant affectés par le canal des administrations existantes. Verra-t-on se poursuivre la surenchère entre chapelles dont sauront profiter les collectivités locales pour détourner les investissements, peut-être au détriment de la nature? Dans ce cas, comment éviter les complexes de frustration qui se développeront inévitablement et pourront aller jusqu'au rejet, par les gens du pays, d'une création imposée et incomprise?

Source : propos rapportés dans le bulletin de la SEPNB.

Lurs a donc été conçu comme un marqueur fort de l'identité composite des Parcs. À ce titre, il a été une réussite en assumant ainsi le démarrage des controverses quant à l'objectif poursuivi. Il a donné l'occasion aux écologistes d'exprimer leur méfiance envers un outil aussi peu réglementé et prohibitif. Il a été le moment pour l'État d'exprimer son intention de réformer, d'intervenir de manière ambitieuse mais en négociant avec d'autres acteurs, et notamment les élus locaux. À partir de Lurs, le « dossier PNR » est sorti du strict périmètre d'influence des grands corps de l'État ; il est aussi devenu l'affaire d'intellectuels, de personnalités régionales, d'artistes, de professionnels divers et variés. En assumant son objectif de métissage des intérêts, des conceptions et des positions développementalistes et protectrices, naturalistes et culturalistes, l'idée apparemment saugrenue s'est transformée en un concept soudainement crédible.

## Le démarrage institutionnel des PNR en 1967

Après un Conseil interministériel d'aménagement du territoire (Ciat) et avec un décret sans grand enjeu, l'officialisation des PNR advient le 1<sup>er</sup> mars 1967. La publication du décret fait suite à une première rédaction en date du 2 février 1967 rejetée par le conseil d'État au motif, notamment, que les statuts des directeurs ne sont pas assez précisés. Le Ciat aboutit, après six années de réflexion, à sa formulation officielle (encadré 4.3).

### Encadré 4.3. Déclaration des motifs du décret du 1<sup>er</sup> mars 1967

« La politique nationale d'aménagement du territoire implique, pour être harmonieuse et complète, le double but de préserver la flore et la faune originales de nos régions naturelles et de permettre aux citoyens de retrouver périodiquement un vrai contact avec l'espace rural et naturel. [...] Le gouvernement a décidé de créer des PNR conçus spécialement pour permettre le contact des citoyens avec la nature, la vie rurale et certaines richesses architecturales.

« Il convient de bien distinguer le PNR des simples espaces verts urbains et suburbains : le Parc régional est un espace de plusieurs milliers d'hectares (5000 au moins) et les projets portant sur une superficie trop restreinte ne pourront être pris en considération.

« Le Parc régional doit assurer la conjonction de plusieurs objectifs : protection des sites, détente des citoyens dans le calme et le silence, mais aussi promotion culturelle qui doit être un élément fondamental de ces Parcs.

« Le Parc naturel régional doit reposer sur le maintien des activités traditionnelles existantes et servir par là même la promotion de l'économie rurale. »

Ce décret souligne qu'un PNR doit donc être, à l'origine et dans son fonctionnement, l'œuvre de l'initiative locale. L'État se restreint à un rôle d'impulsion et de garant. Il est prévu à cet effet que la création du Parc donne lieu à l'établissement d'une charte qui liera les collectivités locales et l'État, et qui garantira que l'objectif poursuivi s'inscrit dans les préoccupations de la politique régalienne. Cependant, la notion d'une charte intervient non dans le décret, mais à travers la réunion d'un groupe de travail postérieur à ce décret, le 23 mai 1967. En outre, les PNR ne requièrent pas de servitude d'urbanisme et d'aménagement, ni de réglementation spéciale, mais s'appuient sur la réglementation en vigueur. Par la suite, une circulaire signée de huit ministres est adressée aux préfets. Le ministère de la Jeunesse et des Sports rédige, pour sa propre administration déconcentrée, une circulaire spécifique. L'histoire de ce décret présente la particularité d'avoir été signé de la main du général De Gaulle, alors même que la signature du Premier ministre aurait pu suffire (encadré 4.4).

### Encadré 4.4. Pourquoi le général De Gaulle a signé le décret des PNR

« Le décret je me souviens de la scène assez humoristique. Il faudrait un texte qui définisse la notion de Parc, mais en coller le moins possible car nous ne savons pas bien où nous en sommes, disais-je à Guichard. Juste avant Lurs, De Gaulle va à Colombey, dans la voiture il y a Maheut, le fils du patron de l'Unesco. "Qu'est-ce qu'on fait pour protéger les monuments historiques?", demande le Général à Maheut. "Je vais dans quelques semaines à un congrès à Lurs pour étudier la formule de PNR et on élabore un décret qui va l'instituer", répond ce dernier. "C'est extrêmement intéressant, je veux le signer moi-même", reprend De Gaulle. Et ainsi ce décret n'a pas été signé par Pompidou mais par De Gaulle. Je revois la réunion des Parcs nationaux à la Datar. Permettez que je dise un mot sur les PNR aux camarades des Parcs nationaux et que je leur soumette le projet de décret sur les PNR. Les fonctionnaires des Parcs nationaux s'emportent : "C'est pas comme ça qu'on fait un décret !" Personne ne répond, on a rédigé le décret en mettant le moins de choses possible. Ça classait le terme de PNR, c'est tout. Le fait que De Gaulle dise "je le signerai moi-même, ça m'intéresse", ça nous a aidés. À l'époque, les régions ne pouvaient pas subventionner les équipements. Les régions n'avaient pas de mesures. Seuls les Parcs ont été des organismes subventionnés par les régions grâce à De Gaulle. C'était la première structure que les régions ont subventionnée, avant même que les régions n'existent institutionnellement. »

Entretien avec Henri Beaugé réalisé par les auteurs.

Une dernière étape de travail est cependant mise en œuvre par l'État et au nom de l'État : celle du recrutement et de la formation des directeurs de PNR. Cette étape est perçue comme capitale pour les témoins interrogés, parce qu'elle a pour objectif de consolider et de transmettre la matrice idéologique lentement mûrie par les groupes de travail et cristallisée au sein du colloque de Lurs. Serge Antoine fait partie des hauts fonctionnaires inquiets d'un affadissement du projet et d'un détournement par des administrations cloisonnées et concurrentes. Il se charge donc personnellement du recrutement de chaque directeur de futur PNR, en travaillant la diversité des parcours, des compétences et des personnalités. Il obtient aussi de Jean Blanc, avec lequel il a travaillé à l'organisation de Lurs, une opération de formation initiale de plusieurs mois. Avec le soutien d'entreprises privées pour la logistique matérielle (dont l'entreprise Renault qui prêtera des voitures), cette formation itinérante a soudé l'équipe et marqué les esprits. Il confie :

« Il ne faut pas que ça devienne fonctionnaire, tout commence normalement et tout finit par être fonctionnarisé et cadastré dans notre pays. Pour les directeurs de Parcs qui vont venir, on va faire un jury. Il y avait Beaugé, moi, et on fait un vague appel d'offres. On a dû avoir 80 copies, on a interviewé 80 personnes pendant une heure, de manière complètement non universitaire et non fonctionnaire. Sera directeur de Parc celui qu'on a décidé de retenir. On a mis les victimes dans la main de Jean Blanc et on a fait une caravane de voitures. On ne voulait pas faire de concession, on ne voulait pas être anchlussés par le ministère de l'Agriculture. La volonté de départ était "on ne veut pas de concours, d'examen, de vacance de poste, de grade" ; on a pris un syndic d'immeuble, un premier prix de conservatoire de piano, un géologue... »

Le cycle d'étude a rassemblé quatorze personnes dans une sorte de caravane de sept voitures parties visiter les espaces protégés de l'Europe et du monde (figure 4.2 ; encadré 4.5). Les huit fonctionnaires, les six ingénieurs venus du secteur privé et les autres personnalités concernées ont parcouru l'Europe du Sud et la Toscane pour y apprendre l'art de conserver un paysage très « humanisé ». Ils sont aussi allés en Belgique, en Hollande, au Danemark, pour comprendre comment conserver la nature dans des régions à forte densité humaine. Ils ont étudié l'architecture rurale et sa conservation en Angleterre, visité les musées de plein air de Suède et de Finlande. Enfin, le groupe s'est séparé en deux, une partie ayant visité les Parcs américains, une autre les Parcs japonais. Le voyage et la vie en commun ont aussi permis de souder des liens d'amitié et de fonder une première « culture commune » qui a été à la base de la future FPNRF.

Le cycle d'étude a eu une certaine visibilité dans la presse, et il a eu aussi des effets remarquables dans la construction d'une identité des personnels des PNR. Comme l'exprime Bernard Saillet : « On avait l'impression d'appartenir à une espèce de bandes de copains, tout nous paraissait possible au-delà des clivages ministériels. » Michel Leenhardt, futur directeur de Corse, en souligne aussi l'importance :



Figure 4.2. Le départ pour le voyage des directeurs de Parcs.

« On est sur un cycle d'étude, avec une panoplie de gens différents, aussi variés que la réalité des Parcs. Il n'y avait pas d'idée de réseau à l'époque, mais on a passé un an ensemble, ça nous a permis de nous connaître. Quand on a été largués dans les régions, on a commencé à s'informer les uns les autres de nos problèmes et après on a créé la Fédération en 1971. »

Annie L'Horset-Moya évoque la constitution d'une « famille Parc », à la fois « protoréseau » professionnel et club d'amis, dont la composition transcendait la stricte appartenance aux fonctions d'encadrement des premiers PNR :

« Il y a eu les quatorze premiers ; on s'est serrés les coudes, grâce au cycle d'étude et aux suites de Lurs. Il y a eu une communauté de personnes venant d'horizons très divers qui se sont investies, ce qui est devenu un véritable réseau d'amitié. Ces gens-là sont venus nous enseigner à Lurs, ensuite on est venus à Paris encore un mois, ils sont venus nous voir et nous apporter la bonne parole, et ensuite on les a toujours retrouvés dans les réunions nationales qu'on faisait. Il n'y avait pas seulement des fonctionnaires dans leur sphère d'origine, mais des gens passionnés dans la politique des PNR comme Cajet, D'Orange, Chalonet, dès qu'ils occupaient une fonction au ministère de l'Équipement on les voyait systématiquement, c'était une famille Parc. »

Plus tard, évoque Jean-Pierre Feuvrier, « j'ai invité la commission des PNR à passer 48 heures dans le Vercors. Ils étaient tous venus parce qu'ils étaient contents de se faire plaisir. Il y avait Denieu, directeur de l'architecture aux Affaires culturelles. C'était magnifique, quand on randonne 48 heures, on a le temps de se dire des choses ; ça ne se fait plus ».

#### Encadré 4.5. Les dix-sept participants au cycle d'étude des PNR

Henri **Beaugé**, Datar, encadre cette mission avec Jean **Blanc** et Bernard **Saillet**.

Jean **Blanc**, berger de profession, est aussi le responsable de tout le cycle d'étude dans lequel le voyage d'étude s'inscrit. Son parcours et ses compétences sont souvent considérés comme déterminants par les autres acteurs de cette genèse.

Jean-Pierre **Feuvrier**, Igref, est chargé de mission pour la création du Parc du Vercors.

Claude **Hudault**, ingénieur en chef du Gref, est chargé de mission pour la création du Parc de Camargue.

Michel **Leenhardt**, polytechnicien, ONF, est chargé de mission pour la création du Parc de Corse.

Jean-Pierre **Loup**, personne privée, venant de l'école des Glénans, est chargé de mission pour la création du Parc de Pilat.

Jean-Pierre **Marty**, personne privée, géologue puis directeur des Éditions Créer, est chargé de mission pour la création du Parc des volcans d'Auvergne.

Yves **Morineaux**, militaire de carrière et fonctionnaire à la préfecture de l'Aube, chargé de suivre les dossiers dont personne ne voulait (selon ses dires !), est chargé de mission pour la création du Parc de la forêt d'Orient.

Robert **Minair**, ingénieur travaux forestiers, est chargé de mission pour la création du Parc de Saint-Amand-Raismes.

**Morel**, urbaniste, n'est pas devenu directeur de PNR.

Gilles **Naudet**, Igref.

Jean-Claude **Ollagnier**, cameraman de télévision, est chargé de mission pour la création du Parc des Landes de Gascogne.

Bernard **Saillet**, Datar.

**Taylor**, personne privée.

René **Veron**, personne privée, est chargé de mission pour la création du Parc de la forêt de Bouconne, aire de loisirs des AREAM à Toulouse (qui ne sera pas créé).

Jacques **Vigouroux**, musicien professionnel, est chargé de mission pour la création du Parc de Lorraine.

Pierre **Walter**, personne privée, est chargé de mission pour la création du Parc du Morvan.

## Conclusion : l'effervescence originelle

Beaucoup de témoins interrogés soulignent à quel point ces six mois de formation, de l'automne 1966 au printemps 1967, ont fait basculer les PNR. Le colloque de Lurs a été l'occasion de vivre et de partager un moment de bouillonnement intellectuel d'une rare intensité, lié à la très grande diversité des positionnements et des cultures professionnelles des participants. Bien avant que ne se généralisent les démarches interdisciplinaires, ou que n'apparaisse l'intérêt d'un rapprochement des acteurs publics et privés dans le cadre de projets de planification intégrée, le croisement de personnalités provenant d'horizons professionnels très divers a permis de créer une situation d'effervescence tout à fait particulière. Quelques mois plus tard, la publication du décret de création des PNR a conduit, de manière beaucoup plus directe, à des applications locales.

## Conclusion

---

# Les PNR, un concept à la recherche de son application

Au total, la protohistoire ou la genèse de la construction institutionnelle de l'objet « PNR » s'inscrit dans une durée relativement longue (1958-1967). On a noté les inflexions, les bifurcations d'un projet resté longtemps vague, mais on a aussi souligné les conditions historiques très spécifiques de ce moment. L'objet institutionnel « PNR » s'est forgé, du point de vue de ses fondements culturels, sociaux, politiques, dans un contexte très différent de celui d'aujourd'hui. Un tel travail sur un tel objet ne fait que révéler l'évolution des mentalités pendant ce demi-siècle. Sur la question de la nature comme sur le rapport au local, aux élus, au rôle de l'État, la mutation est flagrante. Sur cette toile de fond, la mise en place des PNR va s'avérer essentiellement empirique. Peu à peu, l'idée, le modèle d'institution et des intérêts très divergents émergent, se coalisent et produisent un cadre réglementaire qui va s'avérer finalement assez robuste.

On prend souvent comme point de départ de l'invention des PNR le colloque de Lurs, tenu à l'automne 1966 à l'instigation de la Datar. Il est vrai que ce colloque marque un moment de grande effervescence intellectuelle et de cristallisation de thématiques (approche esthétique et protectionniste de la nature, cohabitation de sociologues, de naturalistes, d'écologues, d'architectes, de psychiatres, d'artistes, etc.) dans un climat de frénésie intellectuelle qui anticipe d'une certaine manière le mois de Mai 1968. La forme de ce colloque autant que son contenu ont donc participé à l'émergence de cette figure singulière d'aménagement du territoire, en pleine période des grands travaux et opérations d'État. La singularité est donc à la fois à rechercher dans la formule originale des Parcs et dans la genèse particulière de leur modèle. Serge Antoine en est très conscient : « Une chose qui ferait la différence entre les structures d'aujourd'hui et la structuration des PNR, c'est l'atypisme de cette aventure. Cette histoire est particulière dans l'administration française, aujourd'hui les gens sont pressés. » La rencontre particulière de personnalités et d'individualités aux profils

extrêmement variés a créé un système de relations au sein de l'État qui s'avérera d'une solidité redoutable, alors que ce réseau était, à sa naissance, faiblement institutionnalisé. Toute cette première partie rend hommage à ce réseau d'hommes qui œuvraient, certes, dans le cadre d'une mission administrative, mais, surtout, avec un engagement personnel et une conviction incontestable pour traduire en actes ce besoin de nature qu'ils ressentaient comme une exigence sociale et culturelle nouvelle. Quelques mois seulement avant ce qui deviendra le « mouvement de 68 » et l'expression désordonnée d'une aspiration naturaliste nouvelle, ces hommes apparaissent comme des visionnaires et des responsables publics particulièrement intuitifs.

En revanche, plusieurs années d'entretiens et de recherches bibliographiques ne permettent pas d'isoler l'essence, le concept initial de PNR. Il n'y a pas à rechercher une linéarité et un fil directeur dans cette genèse des PNR, ni même un concept dominant et directeur : ni la notion d'écomusée, ni celle d'aires de loisirs, ni celle du développement local et pas plus celle de développement durable qui arrivera plus tard, ni le terme de « pays » qui ressurgira en 1994, ni le tournant « patrimonial » ou l'attrait pour la dimension « paysagère » n'ont constitué de centralités idéologiques décisives. L'idée de PNR s'est nourrie de tous ces aspects, les a digérés, incorporés. Tous ces concepts étaient « à disposition », mais ils ne parvinrent ni à englober le concept de PNR, ni à résumer la volonté d'intervenir sur la nature régionale.

Le résultat final de cette recherche sur la genèse des PNR est donc le suivant : un des secrets de l'institution Parc, en tant qu'objectif collectif issu du métissage de plusieurs cultures, est d'être à la fois insaisissable idéologiquement, bien que pérenne pendant plusieurs décennies, et en même temps très fortement inscrit dans des visions territoriales et dans des cadres idéologiques. Cette incongruité (la pérennité d'une notion composite et instable) se trouve inscrite dès le démarrage des PNR dans la formule administrative, dans l'esprit de ses pionniers, dans le flou du décret de création, dans les bizarreries du circuit décisionnel préalable à leur avènement. Les Parcs ont su s'inventer dans un cadre réglementaire plein d'interstices, s'y maintenir et, paradoxalement, en tirer leur force.

## Partie II

---

# **Une réussite progressive et pragmatique**



## Une expérience composite

Les Parcs sont nés dans les doutes et les hésitations du milieu des années 1960, tout en étant pétris de certaines des certitudes de cette époque. En se pensant précurseurs en matière de rapport à la nature « pour et par l'urbain », les PNR sont une invention « datée ». Inscrits dans une modernité industrielle et posés (voire imposés au départ) par un État volontariste, ils ont porté beaucoup d'espoirs et soulevé de nombreuses curiosités dès leur démarrage. Affaire de hauts fonctionnaires, mais pas seulement, l'histoire des Parcs va très tôt être saisie par de nombreux autres opérateurs territoriaux et économiques.

Que reste-t-il aujourd'hui de cette modernité ? Qu'est devenue cette velléité des précurseurs de trouver une formule originale de protection de la nature par le soutien au développement ? Quelles sont, parmi les grandes questions des Parcs à leur démarrage, celles qui ont été en partie résolues et celles qui perdurent aujourd'hui ? Sans réaliser une évaluation de leurs résultats, le passage en revue rapide de presque cinq décennies d'existence permet de vérifier ce que les PNR ont effectivement inventé et mis en œuvre, notamment en matière de modalité de fabrication de l'action publique sur le territoire.

En effet, les idées portées par les PNR à leur démarrage, d'abord fort généreuses et effectivement assez nouvelles, ont été progressivement transformées et sont même devenues parfois assez banales. Les mutations sociales, économiques, géographiques, culturelles, politiques de ces cinquante dernières années ont été immenses, et les PNR ont traversé de multiples crises et remises en cause. Le scénario de leur disparition éventuelle a été plusieurs fois évoqué, y compris récemment, dans le cadre de la réforme territoriale portant sur la fusion régionale, la simplification des syndicats mixtes ouverts et la métropolisation. Pourtant, nous développerons plusieurs critères pouvant expliquer qu'ils ont finalement duré jusqu'à aujourd'hui. Étant tenus de promouvoir ensemble les arguments naturalistes et les arguments développementalistes, on comprend qu'ils soient forcément le résultat d'un croisement entre plusieurs cultures (Lefevre *et al.*, 1979). Ils ne cessent de tramer ensemble des intentions protectrices et développementalistes, des ambitions éducatives et des projets expérimentaux. Ils s'adaptent et

se réinventent sans cesse dans l'histoire récente. Ils se coulent dans les conditions locales et se moulent sur des critères dominants, à l'échelon national et à l'échelon régional ou local, pour exprimer ce métissage, ces intentions et ambitions.

## Adaptabilité continue

Les critères pour les différencier sont en premier lieu historiques, ils permettent de distinguer des cycles de production de PNR en syntonie avec des phasages de la politique française d'aménagement et d'environnement. Nous avançons aussi des critères spatiaux, en soulignant la force progressivement acquise par l'introduction d'effets de solidarité entre des réseaux de Parcs. Le réseau des Parcs sera décrit comme pièce maîtresse pour comprendre leur évolution progressive et le rôle déterminant de certains acteurs dans l'histoire des Parcs. En effet, la FPNRF a été maintes fois déterminante, et la logique de réseaux a produit de nombreux effets qui expliquent, en partie, leur longévité. Enfin, nous soulignons l'influence de critères d'ordre réglementaire : la transformation de l'outil que représentent les chartes illustre leur capacité à reconstruire en permanence les termes de leur légitimité.

À travers ces multiples thématiques, nous soutenons donc que l'histoire des PNR ne se réduit pas en deux temps, avant et après 1967. Le passage du concept imaginé par un petit groupe d'acteurs regroupés autour de la Datar vers son application concrète un peu partout en France s'est fait progressivement. Le modèle initial perdure mais en subissant de nombreuses mutations, car si les premiers Parcs ressemblent fortement à ce qui avait été dessiné pour eux avant Lurs, les suivants s'éloignent de l'esquisse d'origine. Les PNR font évoluer sans cesse le concept de départ, ils montrent une extraordinaire adaptabilité, ce qui nous fonde à placer cette deuxième partie sous l'hypothèse selon laquelle la véritable doctrine des PNR serait la pragmatique territoriale (Lajarge et Baron-Yelles, 2011).

En effet, les équipes dirigeantes des PNR déclarent souvent vouloir s'inscrire dans le concret, être suffisamment réalistes et efficaces pour pouvoir assumer leurs vocations. En cela, les Parcs se veulent d'abord utiles. Pour cela, ils sont tout à fait prêts à modifier eux-mêmes, époque après époque, leurs raisons d'agir et leurs moyens pour exister. Ce pragmatisme est en partie dicté par le principe de réalité du terrain. En outre, les épreuves sociales, culturelles, économiques, environnementales, bref, territoriales, des Parcs ont réclamé beaucoup de réalisme : la déprise agricole, les crises économiques et le chômage, la vulnérabilité naturelle et les atteintes paysagères, la variabilité touristique incontrôlable, les extensions urbaines anarchiques, les problèmes d'eau, d'énergie, de gestion des déchets, la mobilité, etc. À chaque territoire ses problèmes spécifiques, à chacun

un Parc qui se réinvente. Nous serons donc sensibles à la manière dont ces territoires saisissent le concept de PNR, tentent de l'adapter, de le transformer du point de vue de leur image, de leur statut et de leurs modes de fonctionnement. L'énigme consiste à savoir comment cette pragmatique s'accorde avec une continuité politique et préserve un certain niveau d'invariance. Les PNR durent et maintiennent intact leur métissage : à la fois initiatives locales et validés par le ministère de l'Environnement, à la fois en charge de la protection et mobilisés pour le développement, à la fois instruments d'ingénierie territoriale et marqueurs d'identification habitante. L'analyse de leur périodisation puis de la constitution de leur réseau permettra de mieux comprendre ce qu'ils sont devenus comme instruments de pouvoir de plus en plus territorialisés.



---

## Progressivité et diversité

En 1970, la France compte sept PNR; entre 1972 et 1979, elle en ajoute treize de plus puis n'en crée plus jusqu'en 1985; entre 1985 et 1991, sept nouveaux Parcs naissent, puis plus aucun pendant quatre ans; entre 1995 et 2001, une vague de treize aboutit au total de quarante; entre 2002 et 2015, onze nouveaux Parcs apparaissent pour atteindre le total de cinquante et un au moment de la finalisation de cet ouvrage. Ces variations dans le rythme de création des Parcs n'enlèvent rien à la dynamique d'ensemble : avec près d'un Parc créé par an en moyenne, constatons, pour commencer, la persistance du phénomène. L'intérêt pour postuler au statut de PNR, un peu partout en France et sur des territoires de plus en plus variés, n'a jamais été démenti. Une chronologie est nécessaire pour révéler les phases d'accélération et de pause relative, sans recourir à une lecture transversale de l'histoire des politiques publiques qui montre aussi les justifications politiques de leurs créations. Il s'agit ici d'exposer puis de discuter une première proposition de typologie.

### Caractériser les Parcs

Une vaste série de critères peuvent permettre de dessiner des sous-ensembles dans les cinquante et un PNR français. Dans un premier temps, on peut porter l'attention sur la taille des Parcs (en superficie et en nombre de communes), leur densité (en nombre d'habitants) et leur caractère interdépartemental ou inter-régional. Avec cette première grille à caractère géo-démographique, on constate que les Parcs n'ont pas toujours concerné le même type d'espaces, ciblant tantôt de vastes espaces de faible densité, tantôt de petits périmètres à proximité immédiate de grandes villes. Cependant, il est évident que ce critère n'est pas isolé. Il est également possible de prendre en compte le positionnement plus ou moins naturaliste ou plus ou moins développementaliste de chaque PNR en s'appuyant sur le texte de leur première charte. Il y a en effet des mouvements de balancier de ce point de vue : à certaines époques, les PNR sont plutôt créés en fonction

de problématiques liées à la conservation, se rapprochant parfois des critères utilisés pour caractériser les Parcs nationaux. À d'autres moments, on peine à trouver une rationalité strictement naturaliste pour justifier certains périmètres : on comprend qu'ils sont plutôt portés par des arguments « développementalistes » et qu'ils construisent leur argumentaire, leur périmètre et leur feuille de route autour des thématiques économiques, en se rapprochant du modèle des pays. Mais ces stratégies ne sont jamais poussées à l'extrême : tout est affaire de nuances et de gradations. L'histoire des Parcs traduit donc aussi celle des dispositifs réglementaires les concernant, puisqu'ils sont sans cesse repensés, refondus, complétés (tableaux 5.1 et 5.2).

**Tableau 5.1.** Les Parcs dans leur histoire.

Année	Création de PNR	Événement propre à l'histoire des PNR	Événement en lien direct
1967		Décret de création des PNR	Loi foncière POS SDAU <sup>1</sup>
1968			Commissariat à la rénovation rurale
1969	Armorique	Conférence permanente des Parcs	Référendum sur la régionalisation repoussé
1970	Camargue Brière Forêt d'Orient Landes de Gascogne Morvan Vercors		Club de Rome Rapport Halte à la croissance
1971		Fédération nationale des PNR	Création du ministère de l'Environnement
1972	Corse		
1973	Haut-Languedoc		Ciane <sup>2</sup> Maintien de la participation financière de l'État, relais régional sous trois ans Fédération des Parcs européens
1974	Brotonne (10 <sup>e</sup> , renommé ensuite Boucles de la Seine normande) Lorraine Pilat	Cap de la création de dix PNR	
1975	Normandie-Maine	Décret sur le rôle des collectivités régionales dans la création et le financement des PNR	Naissance des régions
1976	Vosges du Nord Martinique Montagne de Reims		Loi sur la protection de la nature Ouverture d'une ligne budgétaire PNR au secrétariat d'État à l'Environnement

Année	Création de PNR	Événement propre à l'histoire des PNR	Événement en lien direct
1977	Luberon Queyras Volcans d'Auvergne	Le directeur de PNR est saisi des études d'impact sur le territoire du PNR	Création des CAUE <sup>3</sup> et délégation de leurs missions aux PNR Naissance des pays
1979	Marais poitevin (supprimé en 1997)		Loi sur la publicité
1982		Les PNR fêtent leur 15 <sup>e</sup> anniversaire : premières Journées nationales du réseau	Lois de décentralisation de Gaston Defferre Loi Enquête publique
1983			Loi Études d'impact
1984		Signature Convention ministère de l'Agriculture-FPNRF : reconnaissance du rôle des PNR dans le développement rural	Premières mesures agri-environnementales CEE Premiers CPER <sup>4</sup> : tous les PNR y figurent
1985	Haute Vallée de Chevreuse (20 <sup>e</sup> )	Premier PNR en Ile-de-France et 20 <sup>e</sup> en France	
1986	Livradois-Forez Haut-Jura ENR Nord-Pas-de-Calais (séparé et renommé ultérieurement)		
1987		Décret qui classe le territoire de PNR pour une durée de 10 ans renouvelable	Année européenne de l'environnement Premier Forum national du patrimoine à la Villette
1989	Ballons des Vosges Brenne	Convention FPNRF-mairie Conseils-Caisse des dépôts	
1990			Mesures agri-environnementales « Article 19 » attribué aux PNR du Marais poitevin et du Vercors
1991	Marais du Cotentin et du Bessin	Lancement de l'offre touristique « Voyages au naturel »	Loi 4 × 4
1992		La loi Paysage, qui précise la mission des PNR et oblige à la compatibilité des chartes de PNR et documents d'urbanisme	Sommet de la Terre à Rio Convention sur la diversité biologique et Agenda 21
1993		Lancement gîtes Panda	Loi Paysage
1994		Le décret-loi Paysage précise les critères de classement de PNR (qualité patrimoniale, cohérence du territoire, qualité du projet, capacité à la conduire)	
1995	Chartreuse Grands Causses Vexin français Massif des Bauges	Loi Barnier, PNR gérés par des syndicats mixtes ouverts Étude Caisse des dépôts, les PNR affirment une activité de 30 000 emplois	LOADT <sup>5</sup>

Année	Création de PNR	Événement propre à l'histoire des PNR	Événement en lien direct
1996	Loire-Anjou-Touraine (30 <sup>e</sup> )	Cap des 30 PNR créés	
1997	Verdon Marais poitevin, 1 <sup>er</sup> Parc déclassé	Cap des 10 % du territoire français couvert Festivités autour des 30 ans des Parcs	
1998	Perche Périgord-Limousin Avesnois Scarpe-Escaut (prend la suite de l'ENR Nord-Pas-de-Calais)		
1999	Gâtinais français Causses du Quercy		La LOADDT reconnaît l'action des PNR et donne une impulsion au mouvement des pays (les PNR peuvent signer un volet territorial du contrat de plan État-région) Loi SRU <sup>6</sup> : PNR associés à la révision des documents d'urbanisme
2000	Cap et marais d'Opale (prend la suite de l'ENR Nord-Pas-de-Calais pour les secteurs Audomarois et Boulonnais)		Charte des PNR soumise à enquête publique
2001	Guyane Monts d'Ardèche (40 <sup>e</sup> )	Cap des 40 PNR créés	
2002			Loi Démocratie de proximité : les PNR fixent librement la représentation des membres
2003	Narbonnaise en Méditerranée		Loi Urbanisme et Habitat (fixe les relations Parcs/pays)
2004	Oise-Pays de France Pyrénées catalanes Millevalches en Limousin	Les régions adhèrent à la FPNRF	Loi sur le développement des territoires ruraux
2006			Loi sur les Parcs nationaux et les Parcs naturels marins (la validité de la charte passe de 10 à 12 ans)
2007	Alpilles	Cap des 3 millions d'habitants	
2008			
2009	Pyrénées ariégeoises		
2010			Loi RCT <sup>7</sup>
2011	Ardennes		
2012	Préalpes d'Azur		

Année	Création de PNR	Événement propre à l'histoire des PNR	Événement en lien direct
2013			Loi Maptam (Métropoles et Peter) <sup>8</sup>
2014	Golfe du Morbihan (50 <sup>e</sup> ) Le Marais poitevin retrouve son statut de PNR	Cap des 50 PNR créés	Loi Nouvelles Régions
2015	Baronnies provençales		Loi NOTRe <sup>9</sup> , loi Biodiversité

1. POS : plan d'occupation des sols ; SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. 2. Ciane : Comité interministériel d'actions pour la nature et l'environnement. 3. CAUE : Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement. 4. CPER : contrats de plan État-région. 5. LOADT : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. 6. SRU : loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains. 7. RCT : loi sur la réforme des collectivités territoriales. 8. Maptam : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; Peter : Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux. 9. NOTRe : loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

**Tableau 5.2.** Caractéristiques de chaque période.

	Nb de Parcs	Nb trans-départ	Nb trans-région	Nb moyen de communes/ Parc	Superficie moyenne/ Parc	Nb moyen d'habitants/ Parc	Superficie moyenne/ commune	Nb habitants moyen/ commune
1 <sup>re</sup> période, 1967-1970	7	3	0	43	148 786	36 214	3 483	848
2 <sup>e</sup> période, 1972-1979	13	10	4	92	176 808	68 438	1 915	741
3 <sup>e</sup> période, 1985-1991	7	5	2	113	170 143	99 500	1 500	877
4 <sup>e</sup> période, 1995-2000	11	9	3	98	167 531	77 364	1 717	793
5 <sup>e</sup> période, 2001-2015	12 <sup>1</sup> 11 <sup>2</sup>	3	2	73 <sup>1</sup> 79 <sup>2</sup>	197 583 <sup>1</sup> 158 536 <sup>2</sup>	50 453 <sup>1</sup> 53 115 <sup>2</sup>	2 719 <sup>1</sup> 2 014 <sup>2</sup>	694 <sup>1</sup> 675 <sup>2</sup>
Total	51	31	11	85	171 690	67 973	2 024	801

1. Avec le Parc de Guyane. 2. Sans le Parc de Guyane.

## 1967-1970, les Parcs « datariens »

Les premiers PNR sont créés dans une optique d'aménagement du territoire par la Datar et dans la continuité directe avec la phase de préparation et d'étude des années 1965 à 1967. La première période est donc celle qui court de 1969, avec l'inauguration du Parc d'Armorique, jusqu'à octobre 1970, avec la création des Parcs de Camargue, de Brière, de la forêt d'Orient, des Landes de Gascogne, du Morvan et du Vercors. Tous ces Parcs sont plutôt de petite taille (moins de 150 000 hectares en moyenne), avec peu d'habitants (36 000 en moyenne) et peu de communes (43 en moyenne), quoique d'assez grande

superficie (3 500 hectares en moyenne). Ces premiers Parcs sont associés à de grandes entités naturelles clairement déterminées et possèdent, préalablement à leur classement, une réputation de secteurs à enjeux naturalistes forts. Dans ces Parcs pilotes, les directeurs et les équipes techniques engagent des programmes d'action très clairement orientés vers la protection des milieux, l'accueil et l'éducation. Ils sont « datariens » car ils suivent l'esprit de Lurs et de ce que certains défenseurs de Parcs nationaux avaient souhaité six ans plus tôt sans y parvenir, à savoir des Parcs plus incitatifs que répressifs. Cependant, l'apparente ressemblance au moment de leur création (aucun n'est transrégional par exemple) n'obère pas leurs évolutions futures et leurs différences à venir dans la manière d'assumer leur dimension naturaliste. Les Parcs des Landes de Gascogne (encadré 5.1) et de Brière constituent de bons exemples de la vocation humaniste et patrimoniale de cette première génération.

### Encadré 5.1. Le Parc naturel de la vallée de la Leyre

Le Parc de la vallée de la Leyre (appelé plus tard PNR des Landes de Gascogne) suit comme principe initial d'être un Parc de rivière, fondé sur la Leyre, fleuve côtier qui traverse la forêt landaise. Il offre un parcours linéaire qui est l'une des seules voies naturelles de pénétration de ce massif. Aux portes de Bordeaux, ce projet consiste à consolider un aménagement léger et ponctuel des berges de la rivière pour la pratique des sports d'eau vive, de la randonnée et de la découverte paysagère et culturelle. « De toute façon, l'existence du Parc n'est pas liée à l'acquisition foncière du territoire considéré, mais à la possibilité de faire passer une certaine idée de l'aménagement sur un territoire dont la propriété foncière nous échappe le plus souvent », déclare Henri Ollagnier, premier directeur du Parc.

Le Parc construit rapidement sa réputation à partir d'un autre point d'accroche, un « airial » témoin de l'architecture rurale traditionnelle implanté à Marquèze (Moniot, 1973) sur le modèle des *field centers*, ou écomusées scandinaves, dont Georges-Henri Rivière a popularisé le modèle en France. Une ancienne ligne de chemin de fer de la compagnie locale est mise à profit et un service de train à vapeur permet la desserte du site forestier (figure 5.1). La vocation pédagogique de cet équipement est évidente, le site étant placé à quelques dizaines de kilomètres d'une côte sableuse en cours d'aménagement touristique (la côte landaise) qui attire des millions de vacanciers, dont des Scandinaves, familiers des musées de plein air. Le PNR des Landes de Gascogne se caractérise par une vocation humaniste et patrimoniale. Henri Ollagnier exprime la portée de ce projet quelques mois auparavant, lors des journées des PNR de Marly-le-Roi de 1968 : « Concernant le touriste, il faut faire la preuve que le touriste dirigé et intéressé peut lentement être introduit dans cette forêt à condition de lui tracer des cheminements précis et des haltes privilégiées et de façon à ce qu'il se sente un peu responsable de la forêt. Le touriste n'est plus un étranger redoutable : c'est nous-mêmes. Il s'agit d'une éducation nationale dans les pratiques et l'assimilation de nos connaissances. Nous n'avons plus la maîtrise de nos techniques : elles nous échappent trop souvent, par la rapidité de leur évolution, qui nous donne le vertige. C'est peut-être l'ultime tentative de reprise en main, de prise de conscience. Ces espaces ont une vocation unique à la réflexion et au retour sur nous-mêmes. Ils sont encore là, qui attendent notre retour, mais pour combien de temps encore? »



Figure 5.1. Le train vers l'airial de Marquèze, 1953.

La création d'un PNR en Brière, zone verte tampon entre les agglomérations de Nantes et de Saint-Nazaire, est perçue comme indispensable pour l'Oream (Organisme régional d'étude et d'aménagement de la métropole) des Pays de la Loire, débutant ses travaux au seuil des années 1960. Cette structure envisage l'estuaire de la Loire comme un couloir de développement industriel et urbain promis à une forte croissance démographique. Elle considère indispensable d'inscrire, dans les travaux de planification des secteurs de transition, des « coupures vertes ». Or, à quelques kilomètres à peine de la raffinerie de Donges, le marais de Brière constitue une sorte d'enclave paysagère et humaine qu'il convient de protéger. Olivier Guichard, maire de La Baule, est très impliqué dans le dossier dès le départ, la Brière étant pour lui l'un des points d'appui dans la constitution de l'idée de PNR. En mars 1966 est lancée la première étude de reconnaissance diligentée par des représentants du ministère des Affaires culturelles, puis la Brière est inscrite à l'inventaire supplémentaire des sites. Dès février 1968, les maires de cette zone sont mobilisés et des études de préfiguration du Parc sont lancées. Malgré l'enthousiasme très mitigé de la population locale, qui craint qu'on ne la laisse pas moderniser ses chaumières, les autorités d'État prennent les devants. En octobre 1968, un chargé de mission est recruté pour coordonner les études sous l'autorité du préfet de région. Les inventaires du milieu naturel, du « milieu humain » et du patrimoine culturel sont clos en janvier suivant. Les propositions d'aménagement du territoire sont achevées à l'été 1969, et une année après la charte constitutive est adoptée par les communes. Cet exemple montre bien la rapidité de la démarche et sa dimension intrinsèquement très politique.

### **Jusqu'en 1979, des Parcs « régionalistes »**

Les PNR de la deuxième génération (1972-1979) peuvent être définis comme tournés à la fois vers la protection d'espaces naturels remarquables et vers l'aménagement régional en lien direct avec le mouvement de structuration des régions. Ils apparaissent en effet au moment même où, après le temps de pause dans la décentralisation dû à l'échec du référendum porté par le général De Gaulle, les administrations régionales se lancent dans une nouvelle étape de consolidation. À cette aune, les pouvoirs régionaux engagent de nombreux travaux sur la polarisation régionale, liée à l'armature urbaine et à la hiérarchie des villes, mais aussi à la place des espaces agricoles et naturels dans ces nouveaux territoires.

Les treize PNR créés pendant cette période sont : Corse (1972), Haut-Languedoc (1973), Brotonne-Boucles de la Seine normande, Lorraine et Pilat (1974), Normandie-Maine (1975), Vosges du Nord, Martinique et Montagne de Reims (1976), Luberon, Queyras et Volcans d'Auvergne (1977), puis Marais poitevin (1979). Ces PNR sont inspirés par la double mission (de protection et

de développement) que leur confère la Datar et que leur fixent progressivement les établissements publics régionaux (eux-mêmes créés en 1972), partenaires de leur création. Ces Parcs réfléchissent à la mise en place de programmes de valorisation à vocation économique à partir de leur patrimoine naturel. Leurs chartes sont explicitement tournées vers cette double fonction. L'effet sur les profils des Parcs est triple. Tout d'abord, leur superficie moyenne est beaucoup plus grande, et d'ailleurs la plus grande des cinq périodes (176 800 hectares en moyenne), avec un nombre de communes (92 en moyenne) qui double par rapport à la précédente période, tout comme le nombre d'habitants (68 000 en moyenne). Ensuite, ils englobent de vastes entités géographiques pas toujours clairement identifiables (à cette époque, le Luberon n'existe pas sur les cartes; les Volcans d'Auvergne, Normandie-Maine, Haut-Languedoc, Lorraine, etc., sont des assemblages de plusieurs petites entités naturelles homogènes mais différentes). Enfin, dix d'entre eux sont transdépartementaux et quatre sont transrégionaux. Les liens construits entre les régions et les Parcs illustrent bien cette période, notamment pour une région fortement métropolisée comme le Nord-Pas-de-Calais (figure 5.2, voir planche III).

Dès la naissance du projet de Saint-Amand-Raismes, les autorités régionales sont les interlocutrices de la Datar puis du ministère de l'Environnement. Très rapidement, les élus régionaux ont une véritable vision de l'intérêt qu'ils peuvent tirer de ce modèle du point de vue de la planification régionale. Ils sont eux-mêmes imprégnés de la question de l'accès des citoyens aux rares espaces verts et savent qu'un « verdissement » régional peut améliorer l'image et l'attractivité de la région. Ils sont également conscients que, au-delà de Lille et du bassin minier, des territoires « interurbains » et ruraux nécessitent un accompagnement particulier. Ils vont donc jusqu'à créer une structure spécifique qui sera l'instrument de régionalisation de leurs Parcs.

Cette structure, d'abord associative, se nomme « Espace naturel régional » (ENR) et est créée en 1978 sous les auspices de la Diren<sup>29</sup> et du conseil régional<sup>30</sup>. Elle est étroitement associée à la gestion du Parc de Saint-Amand-Raismes et vise à démultiplier cette initiative pour créer un réseau de Parcs dans la région. Sous l'influence de Dominique Dupilet, l'ENR multiplie les initiatives, notamment orientées vers l'éducation à l'environnement où le modèle québécois de l'inter-

---

29. Direction régionale de l'environnement, alors dirigée par François Letourneux, futur directeur de la Nature et des Paysages au ministère de l'Environnement, puis directeur du Conservatoire du littoral.

30. Alors présidé par Pierre Mauroy.

prétation environnementale est transféré. L'ENR apportera ensuite un appui institutionnel aux projets de Parcs qui émergent (en 1984) dans le Boulonnais et dans l'Audomarois<sup>31</sup>.

À la fin des années 1970, les Parcs vivent néanmoins une grave remise en question. Leurs réalisations sont, sur le terrain, l'objet d'incompréhensions croissantes. Des conflits éclatent et Hubert de Pelet, ancien directeur de Parc, est chargé en décembre 1977 d'un bilan dont les conclusions infléchissent fortement le devenir de ce modèle. Cet ingénieur des Eaux et Forêts dresse un constat en s'appuyant sur les textes réglementaires, du premier décret de 1967 jusqu'au décret du 24 octobre 1975. Il constate qu'avec les vingt premiers Parcs créés « État, régions et collectivités ont essayé d'asseoir cette politique, et découvert le mouvement en marchant ». Néanmoins, il souligne les nombreux tâtonnements institutionnels et le manque de coordination des acteurs. Il déplore l'existence de chartes « vagues et parachutées ». Il confirme la réalité d'un rejet local (plus ou moins affirmé selon les lieux), qu'il impute au fait que les PNR sont vus comme étant destinés davantage au loisir des citadins qu'au bien-être des habitants. Il conclut, enfin, que l'État est très loin d'être exemplaire et que le cloisonnement administratif conduit à une perte de légitimité de l'action du Parc. Les politiques agricoles (les plans d'aménagement ruraux, les stratégies foncières, les zones spéciales d'action rurale) et les politiques touristiques (les pays d'accueil) se développent, en effet, dans cette décennie 1970. Toutes ces mesures se superposent sans se coordonner sur le terrain. L'action des services déconcentrés et d'autres entreprises perçues localement comme relevant des services publics produit des résultats considérés comme choquants<sup>32</sup>. La conclusion du rapporteur est de faire en sorte que les PNR travaillent pour et avec les habitants, et qu'ils soient associés à des structures d'échanges et de coordination qui rationalisent l'action publique. Or, l'État a bien besoin de cet effort de coordination, comme le rappellent de nombreux directeurs de l'époque (encadré 5.2).

31. La démarche très volontariste de la région va même jusqu'à solliciter, en 1986, un agrément au titre de « Parc naturel régional du Nord-Pas-de-Calais » (qui sera confirmé en 2002). Ce réseau continue de se structurer au tournant des années 1990 avec la création des Parcs de Scarpe-Escaut et avec l'accession de Michel Delebarre à la tête d'Espace naturel régional en 1990. Le réseau ne cessera de se renforcer, avec l'ouverture d'un PNR dans l'Avesnois en 1998 (la région a financé une maison du Parc deux ans avant sa labellisation officielle) et autour des caps Gris-Nez et Blanc-Nez et de la côte d'Opale. Parallèlement, tous les schémas d'aménagement régional du Nord-Pas-de-Calais, des années 1980 aux années 2010, intègrent clairement les PNR comme des instruments régionaux d'aménagement du territoire.

32. Les PTT qui changent les poteaux bois en béton, le paysan qui se voit reprocher de moderniser ses hangars.

### Encadré 5.2. Henri Beaugé explique les objectifs du PNR

Henri Beaugé tente d'expliquer les objectifs du PNR aux représentants des services déconcentrés de l'État : « J'avais été en contact avec le préfet de Rennes, ce devait être Pélissier, lui montrant le caractère interdisciplinaire du Parc : c'est la nature, donc c'est l'université ; la culture, donc les affaires culturelles ; l'urbanisme à contrer ou à développer selon le cas, c'est l'équipement. Le PNR, ça concerne tout le monde. Le préfet me dit "ça m'intéresse : je vais aller faire une réunion de la CAR<sup>1</sup> chez vous". À la réunion de la CAR à Ménéz-Meur, il y avait les DDE et DDA<sup>2</sup> des départements de Bretagne, je commence mon laïus en ne blessant personne. "Je viens d'un corps qui n'a pas la réputation de protéger la nature. Allons-y carrément, commençons par balayer devant notre porte." Je plante sur l'écran les ruisseaux du Morbihan traités au cordeau et au bulldozer ; et on rectifiait les tournants. De même manière, les routes en corniche ; vous cassez un milieu naturel quand vous faites une route au bord de la mer. Je projette un manoir breton et sa restauration par le génie rural ; des fausses pierres pour faire rustique dans le crépi. Tout ça m'a fait quelques ennemis. À tel point qu'un ingénieur des Ponts s'est levé : "Monsieur le préfet je demande qu'on arrête ce discours." Le préfet : "Mais je ne suis pas de cet avis, je demande à l'orateur de continuer." Je me suis confondu en excuses : "Je pense qu'il est bon de profiter de l'occasion. Notre affaire nous concerne tous, il est essentiel que chaque ministère, chaque direction départementale prenne sa part de Parc." »

Source : entretien réalisé par les auteurs.

1. Circonscription d'action régionale, ancêtre des régions. 2. DDE : Direction départementale de l'équipement ; DDA : Direction départementale de l'agriculture.

## 1985-1991, la période « développementaliste »

Les sept PNR de la troisième période arrivent à partir de 1985 après six ans sans création. C'est aussi une période de première décentralisation et de vaste crise économique. Ils apparaissent comme étant surtout au service du « développement local » et animés par l'ambition de participer pleinement à l'effort de lutte contre les causes de la crise qui, à l'époque, touche durement la France. À cette période, les PNR sont mieux connus. Ils vivent une première maturité en tant qu'outils de développement (Lanneaux et Chapuis, 1993). La période de crise et l'impératif qui s'impose à toutes les politiques publiques touchent également les politiques territoriales. Les projets de Parcs se mettent à intégrer de conséquents volets de développement économique au-delà des seules opérations touristiques ou agricoles. Ces sept Parcs, Haute Vallée de Chevreuse (1985), Livradois-Forez, Haut-Jura et Nord-Pas-de-Calais (1986), Ballons des Vosges et Brenne (1989), puis Marais du Cotentin et du Bessin (1991), se caractérisent par leurs ambitions économiques, intègrent des aides aux activités industrielles, commerciales, artisanales, et assurent la promotion de la marque, tout en continuant à « réconcilier protection et développement », comme l'indique, à propos des Ballons des Vosges, Bergmiller (1995).

Le décret de 1988 viendra confirmer cette tendance à « économiciser » les Parcs en inscrivant cet objectif dans le code rural. Les conséquences sur la taille moyenne des PNR sont nettes. La population moyenne des Parcs de ce groupe est la plus

élevée des cinq périodes (atteignant près de 100 000 habitants en moyenne), avec un nombre moyen de communes de 113 (ce qui est là aussi le nombre le plus important). Les Parcs qu'on peut appeler « développementalistes » sont donc de grands Parcs fortement peuplés, englobant des bassins d'emploi ou des vallées avec de nombreuses activités secondaires et tertiaires. Ces Parcs ouvrent une brèche dans la vocation attribuée de fait aux PNR jusque-là, quitte à s'affranchir assez radicalement d'une définition géographique strictement naturelle de leurs périmètres. Le tourisme est une des activités économiques les plus adaptées ou adaptables à une politique de PNR, et l'émergence à l'époque de tendances au développement du tourisme doux ou de nature est un vecteur de justification de la création de Parcs (encadré 5.3).

### Encadré 5.3. Le tournant touristique et durable des PNR au seuil des années 1990

En 1983, Jean-Luc Michaud, haut fonctionnaire du ministère du Tourisme, publie *Le Tourisme face à l'environnement*, un ouvrage sur la diversité des systèmes de relations réciproques entre le touriste et l'environnement. Il soupèse les avantages et les inconvénients de la concentration et de la dispersion touristique. Il explique que le tourisme est un agent contemporain de transformation des milieux : transformation dans la matérialité de ces espaces, impacts sur les écosystèmes par exploitation excessive, altération physique, pollution, introduction d'espèces extérieures. Cependant, il exprime aussi une idée qui deviendra non seulement partagée, mais revendiquée par les PNR : « Le fait de réhabiliter, gérer, embellir les sites naturels ne procède pas de la seule démarche écologique : c'est un acte économique à part entière », soutient la FPNRF. En effet, un tourisme raisonné, limité, encadré, permet une valorisation de l'environnement, il est une chance pour le territoire. Cette idée fait véritablement florès dans la seconde moitié des années 1980 et nourrit l'idée que les PNR permettent de développer un tourisme alternatif, fondé sur la visite de sites protégés et l'accès à un patrimoine sauvegardé. Les chartes des Parcs créés à cette période s'inspirent largement des réflexions alors en vogue sur le tourisme « vert » et parient sur l'attrait de plus en plus important du public pour les thématiques environnementales. Encouragés par l'émergence de la thématique du développement durable (Rio, 1992) et la mise en circulation de la Charte européenne du tourisme durable, les Parcs s'investissent dans la conception et l'expérimentation d'hébergements écotouristiques, c'est-à-dire de structures légères. Ils lancent des produits touristiques sous leur propre label, comme les gîtes Panda et les Hôtels au naturel (Marcotte *et al.*, 2012).

D'après Bouneau (2007).

## 1995-2000, une période de diversification

Après quatre ans sans création, les PNR de cette quatrième période sont marqués à la fois par les effets positifs de la loi Paysage de 1993 reconnaissant leurs ambitions en matière de protection des milieux et par le retour en force de la question périurbaine. Des projets de Parcs à proximité immédiate de grandes villes aboutissent ; ils poursuivent la dialectique d'être à la fois des espaces fragiles à protéger et des espaces sous influence urbaine à développer. Dans cette période

de l'après-loi Paysage, de 1995 à 2001, onze PNR se créent : Chartreuse, Grands Causses, Vexin français et Massif des Bauges (1995), Loire-Anjou-Touraine (1996), Verdon (1997), Perche, Périgord-Limousin, Avesnois (1998), Gâtinais français et Causses du Quercy (1999). Pendant cette période, l'ENR du Nord-Pas-de-Calais se transforme en PNR de Scarpe-Escaut (pour le secteur du Nord) en 1998 et en PNR des caps et marais d'Opale (nouveau nom pour les secteurs Audomarois et Boulonnais) en 2000<sup>33</sup>.

La différenciation entre ces onze nouveaux Parcs est moins nette, leurs similitudes sont moins flagrantes et ils représentent assez bien la diversité des situations des PNR en France. Ces Parcs ont une taille moyenne (98 communes; 166 000 hectares; 77 000 habitants) et sont, pour la plupart, interdépartementaux. Ils correspondent pour sept d'entre eux (sauf Grands Causses, Verdon, Avesnois et Causses du Quercy) à des Parcs inscrits en périphérie immédiate d'agglomérations (Grenoble, Chambéry, Limoges, Tours, Lille). On voit aussi apparaître avec le Vexin et le Gâtinais français le principe d'une ceinture de Parcs en Ile-de-France, complétant ainsi le Parc de la Haute Vallée de Chevreuse créé en 1985 et dont on parlait déjà en 1966 (encadré 5.4).

#### Encadré 5.4. L'adaptation des PNR à la planification en Ile-de-France

Dès le départ, les PNR dans leur ensemble ont à voir avec le « problème » que représente Paris et la politique de rééquilibrage en faveur de la province avec des métropoles et des poumons verts.

L'idée de créer des Parcs sur le pourtour de Paris fait son chemin. D'un côté, la croissance numérique des Parcs de province fait école. De l'autre côté, la planification régionale francilienne travaille activement sur la thématique des massifs forestiers périurbains (ils représentent 25 % de la superficie régionale et 81 % sont propriété de l'État), très fréquentés pour les loisirs (100 millions de promeneurs, dont 15 millions à Fontainebleau). Cette planification détermine une ceinture verte sous la forme d'un disque, disposé entre 30 et 50 kilomètres du centre de l'agglomération et susceptible de préserver des coupures d'urbanisation (Bryant, 1986). L'idée d'une infrastructure naturelle court du Sdaurif<sup>1</sup> de 1976 (elle est nommée Zone naturelle d'équilibre) au Crif<sup>2</sup> de 1983 et au Sdrif<sup>3</sup> de 1993 (où elle s'appelle Ceinture verte). L'enjeu est de sauver des continuités (forêts, rivières) car il y a un cloisonnement croissant lié aux infrastructures et à l'étalement périurbain. La région publie en 1995 un Plan vert dans lequel la Ceinture verte jouxte une trame verte de l'agglomération (plus proche de la première couronne) et une « couronne rurale » inscrite sur les marges régionales. Les vallées fluviales (ainsi que les canaux) qui convergent vers Paris et les liaisons vertes qui, au contraire, vont de Paris vers les massifs forestiers et la couronne rurale jouent le rôle de corridors de biodiversité et d'axes de transport doux des citadins (pistes cyclables). En parallèle, la région prend le contrôle des bases de plein air de loisirs et de nature, qu'elle gère avec des acteurs historiques du tourisme social et de jeunesse comme l'UCPA<sup>4</sup>, parmi lesquelles celles de Jablines, de Vaires-sur-Marne, de Bois-le-Roi, de Rambouillet (Poulot et Rouyres, 2003).

33. Soit apparemment treize PNR de plus au total pour la période, mais en fait ce ne sont bien que onze créations.

La création des Parcs du Vexin (1995), en situation de « contention urbaine » de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise, et du Gâtinais français (1999), autour de Milly-la-Forêt et de Barbizon, s'inscrit dans ce contexte porteur. Mais d'autres dossiers sont aussi ouverts : le PNR appelé Oise-Pays de France qui verra le jour en 2004 ainsi que les PNR de la Marne et de l'Ourcq, des Trois Forêts (frontalier avec la Picardie), de la Brie et des Deux Morin en Seine-et-Marne, du Bocage gâtinais près de Nemours toujours à l'étude. Certains dossiers vont s'enliser, notamment en Seine-et-Marne. D'autre part, la réflexion autour d'une famille de PNR inscrits dans un grand Bassin parisien (avec le Perche, le Parc de Loire-Anjou-Touraine, le Parc de la Montagne de Reims ou celui de la forêt d'Orient) ne sera jamais partagée, ni même promue (figure 5.3, voir planche IV).

1. Sdaurif : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France. 2. Crif : Conseil régional d'Ile-de-France. 3. Sdrif : Schéma directeur de la région d'Ile-de-France. 4. UCPA : Union nationale des centres sportifs de plein air.

Pendant cette quatrième période, la tendance à l'agrandissement de la taille des populations, amorcée par les Parcs de troisième génération, ne se confirme pas. En revanche, l'agrandissement des périmètres pour englober de vastes espaces naturels remarquables continue de caractériser certains d'entre eux. Deux conceptions différentes de Parcs commencent même à se confronter : d'un côté, les Parcs se concevant comme plus patrimoniaux et protecteurs ; de l'autre, les Parcs se concevant comme plus développeurs et prêts à l'innovation (encadré 5.5).

#### Encadré 5.5. Le périmètre de création du PNR de Chartreuse

Lorsque la première formulation de l'idée d'un Parc pour le massif de Chartreuse voit le jour, à la fin des années 1980, deux « évidences géographiques » sont brandies (Lajarge, 1997). D'une part, l'existence d'un massif au sens d'entité géomorphologique induisant substrat, végétation, relief, pluviométrie, etc., s'impose comme une évidence topographique, réalité d'une Chartreuse « interne » reconsidérée comme montagne. D'autre part, l'évidence humaine montre qu'il y a trop peu d'habitants dans ce premier périmètre pour faire Parc.

Il faut alors procéder à des agrégations d'autres zones contiguës au périmètre de base et déborder de la Chartreuse interne. En étendant le périmètre du Parc sur le bassin voironnais, sur l'avant-pays savoyard et sur la petite vallée de Couz qui conduit à Chambéry, la taille du Parc peut alors s'élargir jusqu'à contenir 34 communes, 23238 habitants et 45 500 hectares. Mais cela paraît encore trop petit. En revanche, en prenant en entier les communes des agglomérations grenobloise, voironnaise et chambérienne, le total de 63 communes, 121 904 habitants et 88 700 hectares est atteint, soit une entité trop vaste et trop urbaine.

Le choix final consiste à n'intégrer que la partie non habitée de la ville de Grenoble (c'est-à-dire le bas des versants jusqu'aux crêtes de la bordure orientale du massif). Le périmètre d'étude de 63 communes (dont 17 partiellement), de 39 994 habitants et de 75 430 hectares est finalement adopté. Ainsi, avec la méthode de calcul de la dotation versée à l'association de préfiguration au prorata du nombre d'habitants, les communes les plus urbaines et peuplées soutiennent fortement les communes rurales (dont les communes de piémonts du Moyen Grésivaudan comprises dans le périmètre, bien qu'étant considéré aussi comme la Silicon Valley à la française). Au total, 42 % de la population et 22 % de la superficie du périmètre d'étude du PNR sont sous influence urbaine. Avec une densité moyenne de 51 hab./km<sup>2</sup> pour la Chartreuse et de 700 hab./km<sup>2</sup> pour les communes périphériques, le rapport de densité de population est de 1 à 14 entre les communes intégralement comprises dans le périmètre du Parc et les communes urbaines. Le PNR occupe donc une place essentielle dans l'organisation du territoire métropolitain (Franconie, 1993).

## Depuis 2001, des Parcs plus « naturalistes »

Depuis 2001 et jusqu'à 2015, douze PNR sont créés : Guyane et Monts d'Ardèche (2001), Narbonnaise en Méditerranée (2003), Oise-Pays de France, Pyrénées catalanes et Millevaches en Limousin (2004), Alpilles (2007), Pyrénées ariégeoises (2009), Ardennes (2011), Préalpes d'Azur (2012), Golfe du Morbihan (2014) et Baronnies provençales (2015). Pendant cette même période, le Parc de Brotonne change de nom en devenant « Boucles de la Seine normande » (en 2001) et le Parc du Marais poitevin retrouve son statut de PNR en 2014. Le cas du Parc de Guyane doit être traité ici un peu à part car sa superficie (627 000 hectares) comprend une vaste zone non habitée.

Cette cinquième période marque une plus grande diversification des profils de ces douze Parcs. Certains d'entre eux sont très grands (le Parc de Guyane) et d'autres parmi les plus petits (celui des Alpilles ne dépasse pas 51 000 hectares). On mesure un certain ralentissement du nombre de créations de PNR (douze en quinze ans). Ces Parcs restent parmi les moins peuplés (à l'exception notable du Parc Oise-Pays de France) avec 50 000 habitants en moyenne, et sont en général plutôt plus petits que pendant les périodes précédentes (environ 158 000 hectares), soit assez semblables avec ceux de la toute première période. Ces PNR concernent presque exclusivement des régions de faible densité démographique, relativement éloignées de tout centre urbain, à l'exception notable du projet de la Narbonnaise. Il faut certainement y lire de nouvelles tendances dans la dynamique de créations de Parcs, et reconnaître à travers ces exemples un retour à des valeurs plus patrimoniales ou naturalistes, en tout cas à d'autres types d'ambitions, moins strictement tournées vers les villes et plus prudentes en matière de développement économique. La situation du Marais poitevin est particulière. Le Parc avait perdu son statut en janvier 1997 pour des raisons directement économiques (assèchement des marais pour une agriculture plus intensive). Il le retrouve en 2014 après un long travail sur la nouvelle charte. Les Parcs sont ainsi incités depuis les années 2000 à davantage de spécialisation environnementaliste et à ne pas faillir sur la première de leurs cinq missions. À plus de dix ans d'écart, la création des Parcs de la Narbonnaise en Méditerranée (encadré 5.6) et des Baronnies provençales (encadré 5.7) reflète ce retour à la prise en compte des enjeux environnementaux et aux conflits écologiques qui en découlent.

### Encadré 5.6. La difficile émergence du PNR de la Narbonnaise en Méditerranée

Un Parc sur le littoral languedocien, dans une zone qui accueille 200 000 touristes durant l'été et subit aussi une demande croissante de résidences permanentes ? C'est presque contraire à la vision des années 1970, selon laquelle le littoral était voué au tourisme balnéaire de masse, dans des stations construites sous l'impulsion de l'État (plan Racine), avec en contrepoint un PNR du Haut-Languedoc censé protéger la nature et la culture dans un arrière-pays.

L'émergence du Parc de la Narbonnaise en Méditerranée s'explique par l'existence d'une zone de relative moindre pression urbaine, autour de l'embouchure de l'Aude et des étangs de Bages et Sigean. La volonté de préserver cette « fenêtre verte et bleue », tout en menant une autre politique littorale, émane de l'État. Il est envisagé d'expérimenter des zones littorales dévolues à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), une nouvelle approche promue par l'Union européenne pour traiter de manière globale les problèmes interdépendants de qualité de l'eau, de pression halieutique, de fréquentation touristique (Andreu-Boussut et Choblet, 2006). Certaines collectivités de l'intérieur (Corbières) en situation de transition viticole (arrachage et évolution vers la qualité) et du littoral (pour la rénovation de l'immobilier de loisir) défendent ce principe. Le Parc émerge après bien des difficultés, liées à l'articulation entre la région, alors de droite, le conseil général de l'Aude, de gauche, et les stratégies propres de Narbonne, de Sigean ou de Port-la-Nouvelle (comportant des installations portuaires lourdes et en extension). Le PNR se crée néanmoins sur la base de 22 communes et s'attelle à la protection de 7000 hectares de lagunes remarquables et d'une portion de zone marine (dont il se déprendra rapidement). Le Parc travaille à l'inventaire et à la protection de la flore et de la faune en devenant gestionnaire de la Réserve de Sainte-Lucie, une immense zone de salines délaissées. Mais il soutient aussi la pêche traditionnelle et aide les viticulteurs des Corbières et du Piémont à produire un vin de qualité. Enfin, le Parc participe à l'élaboration des schémas d'aménagement des stations littorales (comme Saint-Pierre-la-Mer) et développe avec ces dernières une offre écotouristique complémentaire aux activités balnéaires.

### Encadré 5.7. Baronnie provençales, une émergence mouvementée

Le 51<sup>e</sup> Parc est créé en décembre 2014 après plus de quinze années de débats et d'instructions. Cette longue procédure de création démarre dès le milieu des années 1990, quand quelques associations et responsables locaux évoquent la possibilité de créer un PNR. Une association d'étude pour la création du Parc soutenue par le Syndicat d'aménagement des Baronnie apparaît en 2001, et organise des « Printemps du Parc » pour expliquer le projet. Les deux régions concernées (Rhône-Alpes et Paca) lancent, en 2003-2004, une « étude de faisabilité » et une enquête d'opinion qui révèle 48 % d'avis « favorables » et 27 % « plutôt favorables » (sur 241 personnes interrogées). En décembre 2004, les deux régions lancent la procédure sur 130 communes.

Cependant, un mouvement d'opposition se constitue en 2005, produit une contre-enquête indiquant 85 % d'opposants au Parc (sur plus de 800 personnes interrogées). Le syndicat mixte de préfiguration (119 communes + 7 villes-portes + 2 régions + 2 départements) est cependant créé en 2007. L'enquête publique de 2011 se traduit par un surcroît de mobilisation des opposants mais se conclut par un avis favorable.

La charte est finalisée en 2011, avec le vote des communes aboutissant à un périmètre très morcelé, amputé d'un quart de la population et d'un tiers de la surface. Politiquement, l'opposition au Parc reste forte, chez les habitants comme chez les élus. Le grand nombre d'enclaves et de discontinuités fait que le CNPN émet un avis défavorable. Mais la ministre Ségolène Royal passe outre en signant le décret de création du 51<sup>e</sup> Parc avec les 86 communes ayant voté favorablement. Un statut de « communes associées » est proposé pour les autres afin de leur permettre de délibérer à nouveau si elles le souhaitent et d'intégrer alors le PNR (Lajarge et Roux, 2004; Roux *et al.*, 2005).

## Des projets encore nombreux

En regardant rétrospectivement la carte de France des PNR, Olivier Guichard nous confie, avec un soupçon de fatalisme : « C'est comme pour des villes nouvelles, il y en a qui ont disparu, il y en a qui se sont bien structurées finalement... »

il y a un coefficient de perte. » La typologie montre qu'au fur et à mesure de la progression, un grand nombre de Parcs se sont créés là où l'État ne les avait pas envisagés au départ. Ceci vaut d'ailleurs, et peut-être surtout, pour tous ceux qui restent peut-être à créer. En effet, la typologie proposée ci-dessus ne fait pas état des projets en cours. Une trentaine de projets plus ou moins avancés et de souhaits de candidatures potentielles existent pourtant (figures 5.4 et 5.5, voir planches V et VI). Toutes les régions sont dorénavant concernées, notamment dans la France « périphérique » (littoral et massifs montagneux) plus que dans les zones déprimées démographiquement et économiquement de la Lorraine au Poitou. Ces Parcs à l'étude se distinguent selon trois catégories : d'abord, les projets ayant fait l'objet d'une délibération en conseil régional ouvrant la procédure de création et donc leur avènement dans les prochaines années ; ensuite, ceux dont l'étude de faisabilité est en cours et qui peuvent aboutir à un renoncement ; enfin, ceux dont on évoque la possibilité et l'intérêt sans qu'une décision publique ait été prise pour les soutenir. Sans présumer de ce que sera l'évolution numérique choisie par le ministère, ni des effets de la fusion régionale et de l'affirmation des métropoles, les débats sur le « bon » nombre de PNR sont loin d'être clos (tableau 5.3).

**Tableau 5.3.** Projets de PNR en cours (en 2016).

Intitulés	
Projets parmi les plus avancés	Aubrac, Brie et Deux Morin, Doubs, Massif de la Sainte-Baume, Médoc, Mont Ventoux, Picardie maritime, Rance-Côte d'Émeraude, Sources et gorges du Haut-Allier
Créations envisagées	Argonne, Comminges et Pyrénées centrales, Belledonne, Bocage gâtinais, Boucles du Rhône, Corbières-Fenouillèdes, Dombes, Gorges-du-Gardon-Uzège-Pont-du-Gard, Maures, Petite Camargue gardoise, Val-de-Loire-Nivernais-Berry, Sologne, Bastides-Gorges-de-l'Aveyron-Grésigne, Monts de la Madeleine, Île de Ré, Plateau de Langres, Beaujolais, Estérel, Haut Pays grassois, Ardenne, Garrigues, Brocéliande-Trois Forêts

Cette longue liste de projets indique à quel point la « formule PNR » semble attractive. Dans toutes les régions, de nombreux acteurs locaux créent des associations de préfiguration de Parcs et débattent de ce que pourrait être le projet, le périmètre et le nom à donner à cette entité souhaitée. De plus en plus les noms sont créés en même temps que le territoire qu'ils recouvrent ou auquel ils veulent se référer. La Méditerranée résonne en Narbonnaise, les Pyrénées sont catalanes, ariégeoises ou « centrales ? », le terme « France » revient dans l'Oise (Oise-Pays de France) après le Gâtinais et le Vexin. Ces batailles symboliques montrent l'appétence toujours active des Parcs à porter des messages et du sens au-delà de leur seul périmètre et de leur unique projet, comme en écho à l'inspiration première des années 1960, où il s'agissait bien de réinventer les modèles d'une action publique qui soit aussi de l'action collective.

Pour finir, on rappellera que les Parcs sont destinés à évoluer progressivement de par les extensions régulières de leurs périmètres. Celui de leur création est en général nettement plus petit que celui mis à l'étude; puis à l'occasion des révisions successives, l'influence du Parc et les résultats obtenus permettent aux communes voisines et périphériques de s'intéresser aux contenus de l'activité, aux principes, et finissent souvent par adhérer, comme dans le cas des Boucles de la Seine normande (figure 5.6, voir planche VII). Mais comme les Parcs ne sont pas soumis à cette règle spatialiste passéiste « d'un seul tenant et sans enclave » (Lajarge, 2015), certaines communes récalcitrantes continuent de refuser d'adhérer, charte après charte, comme dans le cas des Monts d'Ardèche (figure 5.7, voir planche VIII), justifiant la réputation de villages gaulois échappant toujours et encore aux envahisseurs que sont les Parcs.

## Conclusion : vers des grappes régionales de Parcs

Une typologie fondée sur l'approche « générationnelle » des Parcs présente l'intérêt de montrer l'adéquation de leur histoire avec celle de l'aménagement du territoire. De fait, ils ont répondu, au moment de leur création, à des exigences fort différentes. Les conditions de leur création sont notamment très liées à leurs situations locales. Elles ont souvent été conflictuelles ou ont, en tout cas, soulevé des ambiguïtés et des inquiétudes qu'un long processus de négociation a permis, la plupart du temps, de désamorcer. Cette périodisation masque cependant des mouvements plus longs. Certains Parcs sont inscrits dans des filiations très anciennes (lien entre le Vercors et les projets de Parcs nationaux d'avant-guerre); d'autres naissent après une si longue phase d'incubation qu'on peut discuter de leur appartenance à telle ou telle génération.

Cette périodisation en cinq phases indique un processus de création non linéaire. L'histoire des PNR présente des phases d'accélération et de ralentissement très forts à interroger du point de vue institutionnel. La chronologie interroge aussi la complexification croissante des conditions d'éligibilité et la longueur de la procédure de création elle-même. Loin d'être une procédure mécanique, la genèse de chacun d'eux est faite d'allers-retours nombreux entre les échelons national, régional et local. En ce sens, la date de création d'un nouveau Parc, son périmètre et le contenu de sa charte sont le résultat d'interactions complexes qui s'étalent de quelques semestres à plus de dix ans.

Pour enrichir cette première chronologie en cinq périodes, il faudrait la croiser avec des logiques plus politiques. Si on inscrit les différentes générations des PNR dans l'histoire des politiques publiques, certaines périodes ministérielles ont accéléré la sortie des décrets de création. Les périodes de création intense de PNR sont concentrées : jusqu'à six en deux ans en 1976 et 1977 au moment

de l'amplification des politiques environnementales sous la présidence Giscard, jusqu'à huit en quatre ans entre 1995 et 1998 après les lois Paysage et pendant les débats sur la LOADT puis la LOADDT. En revanche, d'autres périodes ont marqué presque un temps d'arrêt : il n'y a pas eu de création de Parcs entre 1991 et 1995.

Une deuxième restriction à opposer à une telle périodisation tient à l'usage que l'on peut faire de la typologie produite. Les critères de cette première classification prennent en compte les chartes et donc les postures de départ. C'est donc l'argumentation initiale prévalant à leur avènement et à la première vague d'adhésion des communes qui prévaut ici. Ces chartes, votées par les conseils municipaux, se construisent donc dans l'esprit Parc porté par ses initiateurs. En ce sens, les PNR adaptent leurs chartes aux attentes des habitants et de leurs représentants, même s'ils doivent aussi respecter les canons et obligations imposés par la procédure et le ministère. Dans cet aller-retour entre la vision des communes et le cadre générique attendu par le ministère<sup>34</sup>, il y a une « fabrique » intéressante. La périodisation que nous proposons renvoie à cette première étape de la fabrique et ne porte pas sur les étapes suivantes. Pour autant, cette typologie n'est pas figée. Les différences initiales entre PNR ont tendance à s'estomper par la suite, dès qu'ils entrent dans leur rythme de croisière. Ensuite, les différences entre les Parcs changent de nature si on compare les deuxièmes ou troisièmes chartes. Les postures globales, les tailles moyennes ou les densités d'habitants comptent alors moins que d'autres critères (tels que priorisations choisies, taille de l'équipe technique, ampleur des programmes financiers obtenus, relations avec les intercommunalités, structuration interne), comme nous le verrons dans les chapitres suivants. À chaque renouvellement, on constate d'ailleurs que les PNR ont tendance à s'agrandir et à élargir leur champ d'intervention. Ce phénomène trouve une partie de son explication dans l'effet réseau, c'est-à-dire dans les interactions entre Parcs et dans leurs échanges d'information et de savoir-faire (figure 5.8, voir planche IX).

---

34. Et notamment le CNPN (Conseil national de protection de la nature), instance de contrôle du ministère.

---

## Les Parcs comme réseau

Dès leurs débuts, les PNR sont pensés comme un même outil d'aménagement et de développement doté des mêmes principes. Cet « esprit réseau » ne les quittera pas. L'objectif de la Fédération qui les regroupe officiellement, dès le début des années 1970, consiste à faire reconnaître leur place sur le plan institutionnel et à les défendre. Le réseau des Parcs régionaux doit tenir les positions institutionnelles acquises. Il réclame sans cesse d'être, en tant que système intercommunal particulier, entendu, pris en compte, intégré dans les évolutions réglementaires. Enfin, les Parcs s'organisent en réseau pour faciliter leurs échanges d'expériences, de résultats, de méthodes, et parfois aussi pour partager leurs doutes et interrogations. Le « réseau des PNR » reste une entité protéiforme, composite et en permanente évolution, comme le sont les Parcs eux-mêmes. Le secret de leur longévité ne peut être complètement étranger à leur manière de faire réseau.

### La constitution d'un réseau national

#### Se serrer les coudes

Les Parcs sont nés à une époque où l'État était puissant, où les administrations centrales avaient les moyens de mettre en œuvre directement leurs dispositifs, où les propositions inventives déclenchaient en général l'obtention de moyens dédiés. On a expliqué dans la première partie comment ils se sont inventés dans une ambiance marquée par une certaine concurrence interne entre plusieurs administrations, mais aussi grâce à une coopération entre certains grands corps comme le Gref. Un petit groupe, qui s'est étoffé au cours des années et consolidé avec le voyage autour du monde, a formé le noyau originel de la Fédération. Puis l'engouement pour la création des Parcs a déplacé le besoin. Il est progressivement apparu nécessaire de se doter, par un réseau organisé, de moyens d'intervention mutualisés et d'accroître les échanges d'information entre celles

et ceux qui dirigeaient ces Parcs. Le besoin d'un réseau structuré à l'échelle nationale s'est accru dès l'apparition des projets de décentralisation pour défendre ensemble leurs spécificités.

La Fédération est d'abord formée, avant même toute existence officielle, par un groupe de directeurs. Dès le voyage d'étude (février 1967 à février 1968), les participants organisent leur travail en réseau et partagent quelques certitudes : l'obligation de pédagogie, d'explication de texte, d'argumentations permanentes. Eux-mêmes ne savent d'ailleurs pas toujours très bien quel message faire passer et comment. Pour leurs interlocuteurs de l'époque, protéger des espaces naturels fragiles nécessite de les « classer », en créant des zones d'interdiction, en se dotant d'une police pour faire respecter un règlement. Comment faire advenir des « Parcs naturels » sans « garde de nature » et comment en convaincre les élus et représentants de l'État ? Ces premiers directeurs sont sans grand pouvoir, presque sans budget, et leur mission apparaît dès l'origine comme floue. N'étant ni directeurs d'établissement public en capacité d'engager la responsabilité de l'État, ni directeurs de structures (à l'époque les PNR n'avaient pas de salariés), ils se considèrent un peu comme des missionnaires portant la bonne parole. Ils créent une « conférence permanente des Parcs » qui s'organise en commissions (notamment « ethnographie » et « culture ») et dessine les contours de ce qui va devenir la FPNRF.

## Promouvoir en commun cet « outil d'aménagement fin du territoire »

Peu à peu s'affirme un *lobby* institutionnel. La FPNRF est créée le 17 novembre 1971 entre directeurs et présidents. Son premier président est l'emblématique président du Parc de Corse, François Giacobbi<sup>35</sup>. Une demi-douzaine de PNR s'affilient à la FPNRF au seuil des années 1970, quelques mois avant la création du ministère de l'Environnement (1971). À l'occasion de l'installation de la Fédération dans ses fonctions d'intérêt général, le détenteur de ce nouveau portefeuille ministériel, Robert Poujade, qualifie les PNR « d'outils d'aménagement fin du territoire » (encadré 6.1). Il insiste fortement sur le caractère ouvert de cette Fédération (elle doit associer largement tous les « fervents de la protection de la nature et les paysagistes »), sur le rôle de formation des cadres en charge des Parcs et sur le maintien de liens avec le mouvement des Parcs européens. Le réseau d'hommes devient peu à peu groupe d'intérêt ; il

---

35. Les présidents (élus parmi les présidents de PNR) de la FPNRF ont été, de 1971 à 1989, François Giacobbi (Corse), qui fut également président de la Fédération européenne des Parcs (EuroParc à présent) à partir de 1983 ; de 1989 à 2002, Jean-Paul Fuchs (Ballons des Vosges) ; de 2002 à 2015, Jean-Louis Joseph (Luberon).

s'organise pour débattre, échanger, capitaliser l'expérience, et devient logiquement un groupe de pression<sup>36</sup>.

#### Encadré 6.1. Discours de Robert Poujade à l'assemblée constitutive de la FPNRF (17 novembre 1971)

« La naissance d'une Fédération vient à son heure. Cette Fédération est née d'une rencontre, celle de Fontainebleau le 23 octobre 1970 : rencontre des animateurs, des utilisateurs, des gardiens de l'espace, agriculteurs et sylviculteurs. Les pouvoirs publics, responsables de la politique des Parcs naturels, pourront avoir un dialogue avec un organisme unique représentant les diverses personnes animant les Parcs : présidents et directeurs d'abord, éducateurs, animateurs de loisirs, fervents de la protection de la nature ou paysagistes, enfin tous ceux qui ont créé le patrimoine foncier culturel et esthétique mis à profit par cette organisation nouvelle de l'espace.

« La qualité de chargé de mission et plus tard de directeur du Parc nécessite avant tout une vocation et une formation. Cette formation, pour être efficace, doit comprendre :

- un stage initial de sensibilisation qui devra dorénavant être suivi par tous les candidats ou postulants à cette fonction ;
- une série de séminaires de recyclage, au fur et à mesure des besoins ou des problèmes qui se poseront.

« Je souhaite que la Fédération accepte de collaborer à ce travail et d'aider à l'animation des cycles de formation. J'attache aussi une grande importance à ce que le prochain cycle de formation serve à tous, et que l'information sur tous les aspects de la vie professionnelle dans les Parcs soit complète, de l'administration la plus classique aux méthodes de communication les plus nouvelles, en passant par l'information sur l'activité de protection de la nature dans les pays voisins du nôtre. »

Fallait-il créer une seule Fédération pour les PNR et pour les Parcs nationaux, ou deux ? La discussion relative à la pertinence de regrouper les réseaux s'est posée, très tôt et souvent depuis. Mais le choix fait a été de scinder les deux groupements. *A contrario*, la Fédération des Parcs naturels et nationaux d'Europe est constituée dès 1973. L'existence de ces deux structures illustre les différences de postures et aussi le corps doctrinal sur lequel se basent les deux types de Parcs. Bien que les deux Fédérations cultivent des relations plus ou moins intenses,

36. Les directeurs de la FPNRF ont été successivement, de 1971 à juillet 1974, Claude Huet ; d'août 1974 à avril 1985, Pierre du Pontavice (un des anciens chargés de mission pour le projet de Normandie-Maine) ; de mai 1985 à juillet 1992, Jean-Marc Michel (précédemment directeur adjoint des Écrins et antérieurement Diren-Alsace, puis chef du service PNR au ministère de l'Environnement, puis directeur de la Nature et des Paysages, DGA Aménagement Logement Nature au ministère de l'Écologie) ; d'août 1992 à août 2000, Jean-Luc Sadorge (ancien directeur du PNR Boucles de la Seine normande) ; d'octobre 2000 à juin 2002, Denis Legrand (d'un réseau agricole) ; de juillet 2002 à mars 2003, Catherine Jenkins (par intérim) ; d'avril 2003 à décembre 2006, Gérard Moulinas (ancien directeur du PNR Luberon, Diren puis directeur des Cévennes) ; de janvier 2007 à juin 2007, Catherine Jenkins (par intérim) ; de juillet 2007 à octobre 2008, Jean-Louis Thomas (depuis ENR du Nord-Pas-de-Calais) ; de novembre 2008 à mars 2011, Marc Gastambide (depuis la Datar) ; depuis avril 2011, Pierre Weick (ancien directeur PNR des Ballons des Vosges puis du Vercors).

la FPNRF se considère plus spécialiste d'aménagement du territoire que sa consœur des Parcs nationaux.

En outre, à partir de 1975, la Fédération renforce ses prérogatives et devient en quelque sorte un acteur officiel de la création des PNR, puisque le nouveau décret lui confère la mission de participer directement à la procédure de création de nouveaux PNR (et de gestion de ceux créés). La FPNRF apparaît clairement comme garante de l'appellation, du nom et du logo, avant que l'ensemble ne devienne une marque déposée.

## La Fédération et le besoin de rassemblements

La FPNRF ne possède pas une feuille de route unique mais accompagne, c'est-à-dire suit et quelquefois précède, l'évolution de ses adhérents. Elle apparaît d'abord comme fédérant les intérêts des PNR vis-à-vis de l'extérieur, en assumant une responsabilité institutionnelle de plus en plus déterminante. À ce titre, elle construit et cultive le sentiment d'existence et d'appartenance à un réseau fort. La Fédération se préoccupe de la construction et du maintien d'une identité collective en rappelant les principes pérennes et stables du concept. Mais son rôle est aussi celui d'organisateur et de défenseur d'une image de marque et d'une certaine notion d'excellence du territoire. Des événements réguliers du réseau permettent d'installer ce double rôle, interne et externe.

Les « journées des Parcs », sorte de foire, de fête et de grand colloque annuel étalé sur trois jours, constituent un des temps forts de l'acculturation permanente du réseau et de ses membres. Elles ont un rôle de formation continue et permanente pour lancer et faire partager par l'ensemble des acteurs des Parcs (2000 techniciens, plusieurs centaines d'élus, de très nombreux partenaires) un vocabulaire, des éléments de discours et des représentations territorialisées. Ces journées acculturent le monde des PNR aux évolutions en cours : la vogue du développement local, la mode de la coopération décentralisée, l'engouement autour du « petit patrimoine », la question de la gestion des habitats, la fièvre de la démocratie participative...

Dès 1977, le premier anniversaire du décret donne lieu à une opération de communication politique à destination des élus nationaux. Des brochures, des photographies choisies sont distribuées dans le monde parlementaire pour rappeler le rôle des Parcs dans la politique rurale et dans la logique de développement local très en vogue à l'époque.

En 1997, les trente ans ont été l'occasion d'une démonstration de force face aux « pays » de la LOADT, considérés à l'époque comme des concurrents. Un « livre blanc » est rédigé à cette occasion ; il rappelle les « fondamentaux » des Parcs et

invite à revenir à l'essentiel, c'est-à-dire aux notions originelles. Symboliquement, l'anniversaire se déroule dans le Luberon, aux portes de Lurs.

En 2007, les quarante ans en Chartreuse ont permis d'assumer le nouveau slogan très ambitieux des Parcs, « Une autre vie s'invente ici », et d'ouvrir un nouveau champ de questionnements collectifs (encadré 6.2). La mission « Avenir des Parcs » propose de faire évoluer le concept de Parc, de le tourner davantage vers les villes : ce tournant fait écho au développement de l'intercommunalité, mais il renvoie également à tout le débat historique sur les relations des Parcs naturels et des métropoles (encadré 6.3).

#### **Encadré 6.2. Le Conseil d'orientation, de recherche et de prospective**

Pour permettre un appui à la réflexion sur la stratégie des Parcs, le Corp a été créé en 2007 sous la présidence de Philippe Lacombe, alors directeur scientifique du secteur Sciences sociales à l'Inra. Structure autonome, il permet indépendance et distance critique, le conseil ayant, selon son règlement intérieur, mission d'aider la Fédération « avec un argumentaire scientifique et éthique ».

##### **En appui au pilotage de la FPNRF**

Il est composé de vingt-six personnes qualifiées, désignées par le conseil d'administration de la Fédération, avec un équilibre entre les différentes disciplines scientifiques, notamment les sciences sociales. La présence d'un directeur et d'un président de Parc et la participation régulière du directeur de la Fédération permettent des échanges constructifs sur les attentes des élus et des dirigeants du réseau. Le Corp a d'abord produit des notes de réflexion sur la recherche et sur l'innovation dans les Parcs et proposé des sujets pouvant faire l'objet de travaux de thèse qui n'ont pu encore être finalisés sur la perception de la biodiversité et sur les services écologiques. Il a pris l'initiative de réunions avec des représentants de conseils scientifiques de Parcs, pour échanger sur leur mode de fonctionnement. Cette animation a débouché sur la rédaction en 2010 d'une note de « Préconisations sur les conseils scientifiques de Parcs », note actualisée en février 2015. Depuis plusieurs années, en conclusion du congrès des Parcs, un membre du Corp est chaque année sollicité pour faire une synthèse des ateliers et proposer quelques enseignements. Le renouvellement de cette demande est signe de l'intérêt trouvé à cette collaboration.

##### **Les territoires Parcs comme sujets et objets de recherche**

Le Corp s'inscrit dans l'idée que la recherche fait explicitement partie des missions des Parcs. Cependant, les travaux sont conduits de façons très diverses selon le statut des territoires, l'ambition des acteurs locaux et les opportunités de partenariat avec les pôles universitaires. Si la mise en place d'un conseil scientifique n'est pas obligatoire sur le plan réglementaire, plus des trois quarts des Parcs disposent aujourd'hui d'un conseil scientifique actif.

Après une première étude en 2007, le Corp a souhaité actualiser en 2013 sa connaissance du fonctionnement des conseils scientifiques. À cette occasion, il a aussi conduit une analyse des publications scientifiques dont l'objet concerne le territoire des PNR.

Les conseils scientifiques rassemblent en moyenne vingt membres et sont très divers dans leur fonctionnement. Deux grandes catégories dominent néanmoins : les conseils à dimension scientifique stricte et les conseils à vocation davantage prospective. Sur l'ensemble des membres des conseils scientifiques, les représentants des disciplines de « sciences exactes » demeurent majoritaires (52 % en 2013). On observe, néanmoins, une part croissante de chercheurs en « sciences humaines et sociales » (48 % en 2013) avec un élargissement du panel des disciplines représentées (économie, droit, communication).

Plusieurs Parcs (Ariège, Armorique, Causses du Quercy, Corse, Forêt d'Orient, Luberon, Verdon, Vercors, Vexin français, Vosges du Nord) se sont dotés d'une revue scientifique pour

valoriser les travaux sur leur territoire. Ces revues ont permis la publication de plus de cinquante articles, la plupart focalisés sur un secteur ou une zone du PNR, riche d'intérêt du point de vue du patrimoine naturel.

L'enquête sur les publications scientifiques faisant référence aux PNR révèle qu'elles sont peu connues et mal valorisées par le réseau. L'analyse des cinquante thèses et des cent-trente-huit articles scientifiques concernant les Parcs souligne leur augmentation, notamment des thèses, ces dix dernières années. Elle met aussi en évidence la part croissante des thématiques concernant le développement économique et l'organisation de la gouvernance de ces territoires.

### **Une contribution à la réflexion sur «l'avenir des Parcs»**

En 2010, le Corp s'est investi dans la réflexion sur «l'avenir des Parcs» avec quelques contributions. Un document présente une analyse statistique de leur diversité, un bilan de leurs acquis, et propose quatre scénarios contrastés de l'évolution possible de leur réseau. Il a aussi formulé plusieurs conseils pour consolider l'originalité des missions des Parcs, mieux faire connaître leurs actions auprès des instances publiques et promouvoir des réseaux inter-Parcs d'expérimentation et d'innovation.

La valorisation du patrimoine naturel est une mission essentielle des Parcs, et les débats sur la relation homme-nature sont au cœur d'une grande partie de leurs projets. Pour éclairer ces débats, le Corp a proposé de mettre en perspective ces controverses en les situant tant dans l'évolution des conceptions philosophiques de la nature que dans celle des différents modes de gestion des conflits entre acteurs et dans celle des enjeux de la valorisation économique de la biodiversité.

Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, il est aujourd'hui stratégique pour les PNR d'argumenter leur valeur spécifique et de montrer concrètement la «plus-value» de leur action et de leur contribution au développement territorial. Pour éclairer ce sujet, il serait indispensable de développer des projets de recherches pluridisciplinaires sur l'évaluation des différents modes d'organisation et de gestion des espaces naturels. Plus modestement, à la demande de la Fédération, le Corp propose de mutualiser les expériences des Parcs pour établir des groupes d'indicateurs (quantitatifs et qualitatifs) adaptés aux différents domaines de leurs actions spécifiques.

François Colson

La prévision des cinquante ans des Parcs donne lieu à une série d'événements, et la publication de cet ouvrage est une des modestes contributions à cette opération. À chaque fois, les événements festifs organisés par la FPNRF sont donc l'occasion de rappeler le commun dénominateur de la formule, la diversité des expériences des Parcs, leurs différences parfois profondes, mais sans que celles-ci puissent apparaître comme des divergences.

### **Encadré 6.3. Mission «Avenir des Parcs»**

Sous la houlette de la FPNRF, sous la présidence de Jean-Louis Joseph et la vice-présidence d'Éliane Giraud, à l'occasion des quarante-cinq ans des Parcs, ce travail de réflexion aboutit à conforter certaines des missions historiques, à redéfinir certaines conceptions et à ouvrir de nouveaux chantiers. En constatant quelques grandes évolutions du contexte dans lequel les Parcs se trouvent, il s'agissait de redonner un souffle et quelques pistes pour faire évoluer les modes d'intervention. «Faire des Parcs des plateformes territoriales de l'innovation» conforte cet objectif ayant (depuis la création) cherché des voies pour se réaliser. «Faire des Parcs des partenaires de la gestion des continuités avec les espaces urbains» vient proposer une formulation nouvelle de l'aspiration initiale des Parcs à assumer la «porosité entre les espaces dans une société de mobilité», les relations fructueuses avec les

villes, et rappeler l'urgence stratégique à ne pas tourner le dos à cette évidence urbaine. « Capitaliser les expériences et valoriser la diversité des Parcs » permet de confirmer l'absolue nécessité de faire réseau, la nécessité d'accroître les relations avec le monde de la recherche et de mieux diffuser les acquis des Parcs en dehors de leur seul périmètre d'intervention. Parmi les pistes ouvertes et qui restent toujours aujourd'hui d'actualité, celle de « recréer des rapports de solidarité » pour faire des Parcs des « acteurs d'une intégration » qui ne soit pas qu'environnementale, mais également sociale et culturelle, ou celle de faire évoluer leur fonction extraterritoriale : « Les Parcs revendiquent la possibilité d'investir, à travers leur charte, de manière optionnelle et justifiée au regard du contexte territorial, des missions plus spécifiques, à caractère évolutif ou temporaire. La charte pourrait définir une aire d'influence du Parc pour gérer les relations avec les territoires de projet voisins (à l'image de la zone de coopération des réserves de biosphère). »

## Postures politiques

### La défense politique des intérêts communs

On assiste à la montée en puissance politique d'une coalition, ou fédération d'intérêts. Très vite, le réseau des PNR s'appuie sur le principe du couple directeur-président. La grande stabilité des présidents en place (dix-huit ans pour François Giacobbi, puis treize ans pour Jean-Paul Fuchs et au moins autant pour Jean-Louis Joseph) permet à la Fédération de s'organiser et de compter dans les réseaux ministériels. La stabilité plus relative au poste de direction de la FPNRF traduit en partie la difficulté à animer un tel réseau, dont la diversité des membres n'a d'égal que la variation des avis et opinions. Cependant, cette alliance technico-politique permet aux directeurs, qui sont en permanence sur le front face aux demandes des territoires et des groupes professionnels, associations et collectivités, de s'appuyer sur l'autorité politique — et quelquefois l'autorité tout court — d'un « grand élu » pourvu de relations à Paris. Ce dernier (député ou sénateur), à la différence du maire de petit village, peut faire en sorte qu'à quatre heures du matin, au cours de la discussion d'un texte à l'Assemblée nationale, une virgule soit déplacée dans un texte de loi pour « sauver » les Parcs naturels d'un affaiblissement institutionnel qu'ils craignent souvent.

En ce sens, la FPNRF est un acteur politique. Elle s'emploie à défendre les PNR auprès des parlementaires et des différents ministères. Elle développe des soutiens auprès du monde universitaire, à travers la constitution de conseils scientifiques des Parcs, elle interagit aussi avec les membres du CNPN. Cette activité de défense des intérêts des PNR est relancée à chacune des évolutions politiques majeures qui réinterrogent la place des PNR dans le système institutionnel. La création du ministère de l'Environnement en 1971, la régionalisation à partir de 1975, la décentralisation de 1982-1984, puis l'émergence de l'intercommunalité avec les lois ATD (1992), LOADT-Pasqua (1995), LOADDT-Voynet (1999), Chevènement (1999) et SRU (2000) dans la décennie 1990, l'acte II de

la décentralisation en 2004, toutes les lois « environnementales » depuis Grenelle I et II, la loi « Parcs » (2005), les lois sur la transition écologique et énergétique jusqu'à la loi Biodiversité (2015) ainsi que toutes les réformes territoriales RCT en 2010, Maptam en 2013, Régions en 2014, jusqu'à NOTRe en 2015, sont autant de moments au cours desquels la Fédération joue un rôle actif. À chaque fois, la Fédération et l'ensemble des Parcs ont à repenser leur rôle et leur place dans le système institutionnel et territorial. À chaque fois, la Fédération se doit de présenter les PNR comme un front uni.

## Promouvoir la diversité comme modèle

Parmi les grands chantiers de négociation politique portés par la FPNRF, ceux du statut et des financements sont les plus récurrents. Le statut, toujours marginal, des PNR ne leur permet pas de compter sur la stabilité de leur formule juridique. Simples associations ou syndicats mixtes « génériques », ils ne possèdent pas de régime particulier parmi les offres institutionnelles qui se multiplient dans les années 1980 puis 1990. Leur Fédération va donc tenter à de multiples reprises de négocier un statut spécifique : dès la phase de décentralisation, lors du renforcement de l'intercommunalité (1992, puis 1999 et 2010), avec la loi sur les paysages (1993), à l'occasion de la création des « pays » en 1995, à l'occasion de leur mise en avant en 1999 ou de leur transformation en Peter (Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux) en 2014 (loi Maptam), et jusque dans la loi sur les Parcs naturels de 2006. À chaque proposition législative, à l'occasion de chaque insertion d'amendements dans les dispositifs réglementaires, la FPNRF œuvre au nom de l'ensemble des Parcs pour faire reconnaître la spécificité de leurs diversités. À chaque fois, ils brandissent l'impossibilité, pour eux, de se fondre purement et simplement dans d'autres dispositifs.

Dans cette logique de réseau, la montée en puissance politique de la FPNRF est renforcée par la multiplication numérique des PNR. En ce sens, le nombre fait la force. Pour autant, le nombre de Parcs et le rythme de progression des créations de Parcs font aussi l'objet de questionnements internes. Quel est le critère garant de la réussite des PNR en tant que collectif ? Est-ce la limitation éventuelle des lauréats ou au contraire l'accroissement des candidatures sans limite fixée *a priori* ? Est-ce l'exemplarité territoriale ? Faut-il viser la quantité de Parc naturels régionaux labellisés ou la qualité globale de la transformation territoriale obtenue ? Évitant l'idée d'une fusion dans d'autres dispositifs ou d'un soutien à la généralisation territoriale, la Fédération tente à plusieurs reprises de discuter d'un *numerus clausus*. Elle relaie, en les discutant, les positions du CNPN souhaitant le durcissement des critères d'adhésion et de renouvellement des Parcs. Une autre solution, possible mais conflictuelle, est évoquée : elle consiste à ne pas renouveler certains Parcs et à accepter l'adhésion d'autres plus exigeants,

ce qui rendrait la géographie du réseau moins figée. Ni l'une ni l'autre de ces deux positions assez radicales ne l'a emporté jusqu'à maintenant. La progression régulière du nombre de Parcs en France relève donc plutôt de la continuité historique que d'une stratégie définie globalement. Mais l'accroissement numérique des Parcs devient progressivement la marque d'un modèle robuste. Cependant, la difficulté réelle de fonctionnement en réseau continue à questionner le sens de cette action en réseau<sup>37</sup>; l'une des premières difficultés du fonctionnement collégial étant bien sa lourdeur de fonctionnement.

## Le rôle croissant des régions dans les PNR

Les stratégies de réseau déployées par chacun des PNR dans leur terrain politique local d'une part, et les stratégies de réseau portées nationalement et internationalement par la FPNRF d'autre part, ne sont pas totalement disjointes. Depuis le début des années 2000, la collectivité régionale assume de manière de plus en plus volontariste sa mission «PNR». Elle a une place centrale dans la préparation des candidatures à la création ou au renouvellement. Elle possède la capacité de les financer directement ou par voie contractuelle (notamment avec le contrat de plan État-région). Elle peut constituer un réseau de ses propres Parcs pour mettre en œuvre sa planification environnementale (par exemple un réseau de trames vertes et bleues), sa planification écologique (schémas régionaux de gestion de l'eau ou d'adaptation au changement climatique) ou enfin sa planification de l'usage des sols (schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire). La région Rhône-Alpes, avec ses six PNR et ses trois projets en cours, anime son réseau des PNR rhônalpins qui dessinent, avec ceux de Provence-Alpes-Côte d'Azur, une ceinture verte lisible (des Bauges à Grasse) entourant les agglomérations et les grands ensembles métropolitains (figure 6.1, voir planche X). Une dynamique de réseau entre les Parcs provençaux apparaît en Provence-Alpes-Côte d'Azur avec des visées politiques de rééquilibrage entre l'arrière-pays et le littoral (encadré 6.4). À terme, la fusion des régions dessinée en 2014 va amplifier ce phénomène<sup>38</sup> de constitution de vastes et potentiellement puissants réseaux régionaux de Parcs.

37. Comme le dit Annie L'Horset : « De quatorze ou quinze Parcs bien branchés entre eux, on est passés à quarante, puis cinquante structures qui sont toutes des syndicats mixtes. Il y a aussi le groupe de directeurs, avec huit commissions de travail avec des directeurs référents. Je pense qu'on ne perd pas cette fonction d'échange, car on voit que les gens ont besoin d'aller voir à la Fédération ce que fait l'autre. Mais c'est vrai que ce n'est pas facile, on est mille deux cents dans le réseau des PNR, c'est difficile de garder le contact individuel qu'on a eu pendant des années. »

38. Les dix Parcs auvergnats et rhônalpins constitueront donc une France au 1/5 de la carte des PNR.

#### Encadré 6.4. Les Parcs en Paca : vers une grappe de PNR des hauts-pays provençaux

L'implantation des PNR en région Paca s'est effectuée en deux moments distincts : dès les années 1970 (Camargue, 1970, Luberon, 1976, et Queyras, 1977) ; puis, après une longue pause, dans les années 2000 (Verdon, 1997, Alpilles, 2012, Préalpes d'Azur, 2014, Baronnies provençales, 2015), sachant que d'autres sont à l'étude, Ventoux notamment (figure 6.2, voir planche XI). L'inscription de ces Parcs dans le contrat de plan État-région 2015-2020 et l'attribution de généreux « contrats d'équilibre du territoire » montrent que la région Paca s'est pleinement emparée de l'outil pour plusieurs enjeux. Le premier enjeu est géographique : les PNR se constituent sur des terres relativement marginales, jusqu'à présent peu articulées avec le reste du territoire régional. Le deuxième enjeu est institutionnel : la fabrique des PNR est pour la région l'occasion de se placer au cœur d'une négociation avec les services de l'État, les départements, la strate intercommunale actuellement en « fusion », sous l'effet de l'obligation préfectorale de regroupement intercommunal. Le troisième enjeu est de négocier sur le terrain, avec les acteurs locaux, des critères de gestion qualitative de l'environnement et du patrimoine ; les PNR viennent en effet compléter un réseau d'espaces protégés (avec les Parcs nationaux des Écrins, du Mercantour et des Calanques, des aires marines protégées pour le maintien des connectivités fonctionnelles). Le quatrième enjeu est de former une armature de hauts-pays ou d'avant-pays pour contrebalancer l'arc littoral.

## Soutenir l'action dans le réseau

### Marque Parcs : en commun et déclinée

Dans un contexte de décentralisation qui rend les PNR, pris individuellement, de plus en plus hétérogènes, la Fédération occupe une place centrale pour conserver un discours partagé, une unité et une mémoire commune. Mais l'identité propre à chacun des Parcs, son enracinement, son unicité restent déterminants. Un moment critique de cette tension entre l'unité et la diversité interne du réseau des PNR est atteint lors de la constitution de la marque « PNR » et à l'occasion de son dépôt à l'INPI (Institut national de la propriété industrielle) à la fin des années 1990, après le premier dépôt de la marque PNR effectué en avril 1969 par la Datar. Mais avec une quarantaine de Parcs déjà créés, la discussion est vive. La réactivation officielle de la marque Parc nécessite de qualifier et de recenser l'ensemble des produits et services qui, dans les Parcs, pourraient recevoir cette marque, de construire des cahiers des charges pour chaque famille de produits ou services et d'orchestrer le contrôle des pratiques des acteurs. En faisant ce travail, la FPNRF devient porteuse d'une sorte de marque commune, dans laquelle se fond chaque Parc en s'adossant à l'identifiant commun (l'étoile blanche sur fond vert, voir planches I et II). La Fédération trouve dans cet effet de marque une occasion de rendre visible la démarche collective, elle peut assumer, au nom de tous les autres Parcs, les valeurs de ce réseau : « l'attachement au territoire » (considérant prioritaires le développement du territoire et la valorisation du patrimoine culturel local) ; la « forte dimension humaine » (savoir-faire, profes-

sionnalisme, solidarité, etc.); le « respect de l'environnement » (renforcement de la richesse des milieux naturels et maintien de la qualité des paysages spécifiques). Après bien des hésitations, deux marques « PNR », générales et semi-figuratives, sont finalement redéposées en 1996 et en 1997; l'une correspond à chacun des Parcs existants et l'autre est générique (Caron, 2008).

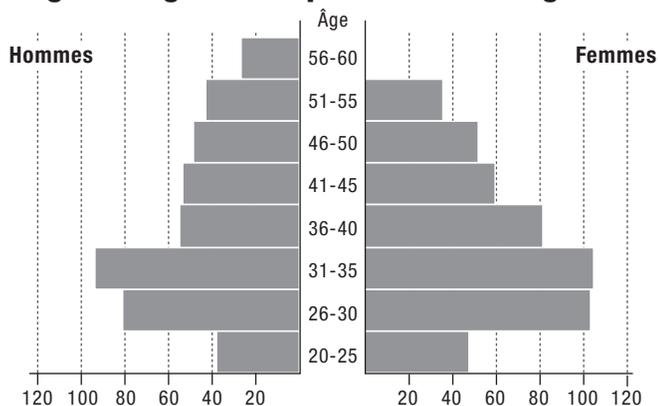
## Ingénierie territorialisée et savoir-faire techniques

Une autre dimension essentielle de la FPNRF est l'appui à l'ingénierie, c'est-à-dire l'apport d'information sur les Parcs et sur les sujets qui les touchent, la veille, la fonction de centre de ressources et la participation à la formation interne des membres du réseau. Cette fonction de la Fédération a beaucoup changé jusqu'à aujourd'hui et depuis que les équipes des Parcs, sur le terrain, se sont grandement consolidées, spécialisées, professionnalisées et souvent intégrées à la fonction publique territoriale (corps des ingénieurs et des attachés territoriaux). Une enquête métiers datant de 2006 montre combien les équipes des PNR ont évolué sur les plans statutaire et des compétences techniques. Les chargés de mission et d'études, au cœur de la réalisation de la charte, représentent plus de 30 % des agents en poste. Les équipes sont généralement très qualifiées sur des domaines qui ont tendance à se spécialiser, depuis « tourisme », « développement économique », « agriculture et forêt », « culture », jusqu'à « ressources en eau et déchets », « patrimoine historique et culturel », « systèmes d'information géographique et évaluation de la charte », « économie sociale et solidaire », « tourisme et loisirs durables », « Natura 2000, trame verte et bleue, bouquetin », « conseil en énergie partagé », « eau, patrimoine naturel et éducation », « biodiversité et urbanisme », « valorisation des productions locales, circuits courts, alimentation et santé »<sup>39</sup>.

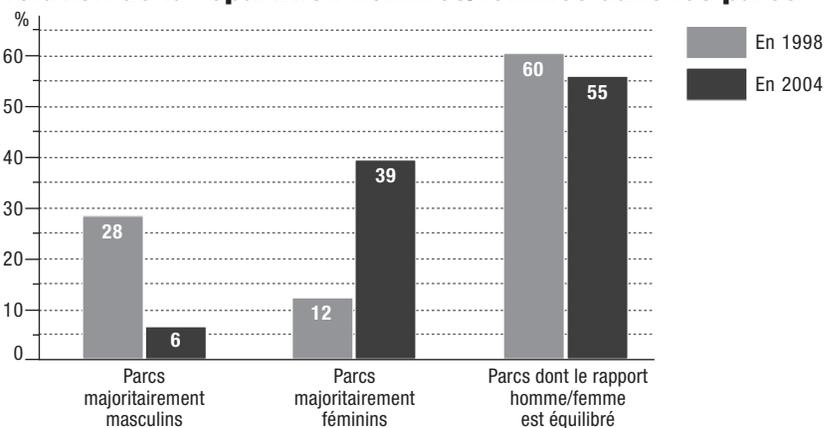
Ces équipes sont jeunes (30 % des agents sont âgés de moins de 30 ans) et de plus en plus féminisées (figure 6.3). Le *turn over* reste élevé comparativement à la fonction publique (l'ancienneté moyenne est inférieure à 8 ans). Les effectifs ont augmenté de 6 % entre 1998 et 2005. Sur les 1 300 agents en 2005, les agents titulaires de la fonction publique territoriale représentaient environ 40 % des agents en poste. Les autres bénéficient d'un CDI ou d'un CDD de droit public. Les détachements sont très minoritaires. Les équipes sont constituées très largement par des cadres, chargés de mission et chargés de projet engagés dans l'animation de l'une des commissions thématiques présidées par des élus. Les équipes techniques assurent, entre autres, un rôle de conseil auprès des collectivités. Le personnel des PNR se distingue en cela assez fortement du personnel des Parcs nationaux, plus équilibré entre personnel administratif et « gardes »

39. En prenant l'exemple des dix derniers Parcs créés.

### Genre et âge des agents des parcs naturels régionaux en 2004



### Évolution de la répartition hommes/femmes dans les parcs



### Répartition des statuts selon le syndicat mixte

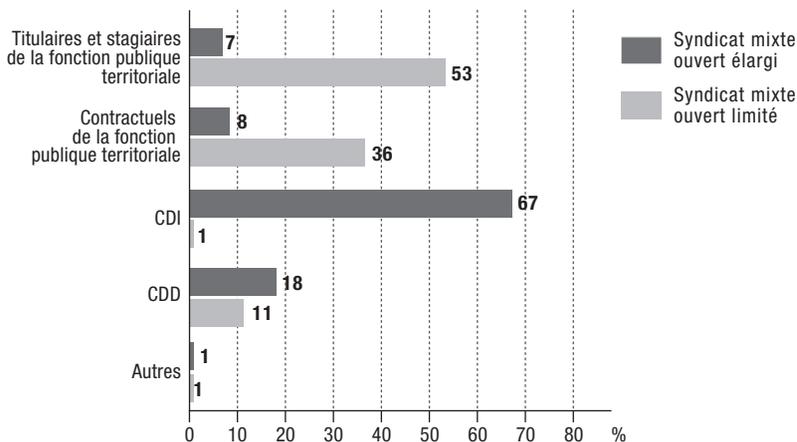


Figure 6.3. Diversité des emplois dans les Parcs naturels régionaux.

Source : Fédération des Parcs naturels régionaux, les Parcs naturels régionaux et l'emploi, novembre 2006.

(commissionnés et assermentés). Il peut y avoir des « guides-animateurs », « éco-gardes », « gardes verts » dans les PNR, mais ils ne bénéficieront pas du pouvoir de police (sauf lorsqu'ils sont associés à la gestion d'une réserve naturelle ou d'une procédure de protection garantie par l'État). Il existe aussi du personnel d'accueil et du personnel d'entretien pour les équipements et infrastructures du Parc, mais ils restent peu nombreux dans les PNR.

## Coopérations internationales et transfrontalières

### Internationalisation croissante

La Fédération joue aussi un rôle important dans le développement de liens entre les PNR français et des territoires intéressés par ce modèle d'alliance entre protection et développement dans d'autres pays (FPNRF, 2003). Elle défend plusieurs visées stratégiques. Premièrement, l'ouverture internationale permet de vérifier, de pérenniser et de maintenir un discours d'autovalorisation selon lequel le PNR est « un modèle que le monde entier nous envie », comme en témoigne le discours de François Hollande en février 2015 : « Les Parcs naturels sont aujourd'hui des modèles que l'on peut offrir à bien des pays qui cherchent comment gérer leur patrimoine, comment animer leur espace naturel et comment faire émerger des innovations. » Deuxièmement, la FPNRF s'introduit par ce biais dans des réseaux institutionnels ou para-institutionnels (Union européenne, ministère des Affaires étrangères *via* le ministère de la Coopération), auprès desquels elle peut consolider sa visibilité à l'échelon national et international. Troisièmement, il n'est pas anodin que la FPNRF et Cités unies de France, l'un des organismes qui structurent la coopération décentralisée des collectivités françaises, partagent la même adresse parisienne. L'essor de la coopération décentralisée depuis la loi de 2007 a permis de renforcer les liens avec les élus en charge de ces dossiers dans les collectivités territoriales. Quatrièmement, la coopération est un levier pour décrocher des budgets européens (Interreg ou Leader<sup>40</sup> pour certains PNR pris individuellement), mais aussi des budgets du Fonds français pour l'environnement mondial du ministère des Affaires étrangères ou des budgets de coopération de l'Union européenne (pour la Fédération). Enfin, en appuyant ponctuellement certains PNR qui n'ont pas forcément de personnel dédié ni

---

40. Ces programmes européens fonctionnent sur appel à projet ciblé et permettent aux PNR de poser leur candidature pour des périodes de six ans à des financements européens variant de 1 à 3 millions d'euros, correspondant à un maximum de la moitié du coût total du projet. Leader est le 4<sup>e</sup> axe du Fonds européen agricole pour le développement rural, chargé de soutenir les initiatives de développement local.

l'ensemble des compétences techniques, linguistiques, juridiques nécessaires, la Fédération trouve un positionnement subsidiaire par rapport aux PNR et peut, sur ce thème, travailler en transversalité et en complémentarité avec ces derniers. Aussi, sans revendiquer nécessairement une reconnaissance en tant qu'acteur de la politique de la France à l'étranger, la FPNRF facilite la formulation, le montage, la mise en œuvre et l'évaluation de projets de coopération internationale et développe des stratégies de plus en plus ambitieuses, ciblées et intégrées depuis une vingtaine d'années (figure 6.4, voir planche XII). Dès 2003, la Fédération établit un bilan de l'activité internationale des PNR alors existants : sur les quarante-quatre chartes existant à l'époque, dix-sept comportent un volet sur la coopération européenne ou internationale. Les PNR sont régulièrement sollicités par l'aide bilatérale française du ministère des Affaires étrangères et par les correspondants Environnement des ambassades, pour « raconter l'esprit des PNR » à des délégations en visite. Les demandes d'explications portent souvent sur l'équilibre entre protection et développement, sur les modalités de gestion concertée ou contractuelle des ressources ou sur la mise en œuvre d'une charte. Des opérations encore plus ambitieuses sont lancées à la fin des années 1990 entre la FPNRF et quelques équipes de Parcs. Ainsi, six missions sont réalisées en Uruguay autour de la planification écologique entre 2009 et 2013, une aire de conservation est créée en Patagonie, et un partenariat avancé s'établit avec l'État brésilien du Mato Grosso autour d'une labellisation de l'élevage des veaux du Pantanal en lien avec la protection de l'environnement naturel. Cependant, des facteurs de brouillage des actions et de perte en ligne sont identifiés : poids de l'accueil de délégations étrangères et lourdeur des voyages d'études, caractère parfois ponctuel des missions d'expertise demandées aux PNR, manque de réciprocité des relations et, quelquefois, incompréhension des élus quant aux retours concrets de la coopération pour le territoire.

## Stratégies à moyen terme

Une nouvelle étape est entamée au début des années 2010 pour renforcer la structuration de la Fédération et de chacun des Parcs volontaires au sein de dispositifs multipartenariaux de coopération. Une charte de la coopération décentralisée pour le développement durable est signée entre l'association Comité 21, les réseaux institutionnels (Association française du conseil des communes et régions d'Europe, Cités unies France) et la FPNRF. La Fédération inscrit la coopération internationale dans une approche résolument stratégique. Elle attend une meilleure articulation avec les démarches de coopération portées par les collectivités locales (région ou département, partenaire international), et cherche à être le bras armé d'institutions qui, comme le Nord-Pas-de-Calais, ont su territorialiser leur politique de coopération, en tirer des bénéfices impor-

tants (notamment de l'Union européenne) et l'inscrire dans des programmes opérationnels, très localisés et fondés sur une plus grande réciprocité en matière d'impacts. En outre, les cibles géographiques se resserrent, pour gagner en force de frappe avec le Maroc, par exemple (encadré 6.5).

#### Encadré 6.5. Le Maroc, cible d'un partenariat international structuré

Le Maroc est un partenaire « multiréseaux » (CUF, ministère des Affaires étrangères) et multi-Parcs. Ainsi, le PNR des Landes de Gascogne s'investit dans des échanges à caractère culturel avec le pays, le Parc du Luberon est engagé dans un partenariat à caractère forestier et agricole (filière caprine) et s'investit dans la création d'un Parc naturel de Bouhachem, tandis que le Parc Loire-Anjou-Touraine est associé à un projet autour des herbes aromatiques à Meknès. La coopération avec le Maroc monte en puissance depuis le début des années 2000 et se construit selon trois niveaux hiérarchiques distincts. Six PNR (Luberon, Haut-Languedoc, Loire-Anjou-Touraine, Landes de Gascogne, Camargue et Volcans d'Auvergne) sont engagés dans des projets plus ou moins avancés de partenariat avec des territoires et des institutions locales marocains : ils transfèrent des savoir-faire et partagent des expériences de planification et de gestion d'aires protégées, de gouvernance participative. Sur le plan du réseau, la Fédération a engagé un dialogue avancé avec une institution de niveau national, le Haut-Commissariat des Eaux et Forêts et de la lutte contre la désertification. Enfin, celle-ci et les Parcs nationaux ont créé une association de Parcs et aires protégés de Méditerranée en 2011 pour renforcer la visibilité notamment vis-à-vis des bailleurs de fonds nationaux, MAE (ministère des Affaires étrangères) et AFD (Agence française pour le développement), et internationaux des coopérations menées avec les pays du sud de la Méditerranée, et en particulier, compte tenu de la situation géopolitique, le Maroc. Au-delà des programmes qui permettent aux acteurs marocains de s'inspirer de l'expérience française pour créer leur propre réseau de Parcs, l'enjeu pour les PNR est double : agir sur une autre échelle, avec des financements supplémentaires (par exemple de l'Union européenne *via* Leader), et devenir un acteur politique internationalement reconnu en présentant l'expérience des PNR à de grandes conférences, comme la COP 21 ou le Sommet mondial sur le climat que le Maroc accueille en 2016.

## Coopérations transfrontalières

Plusieurs PNR possèdent des limites frontalières terrestres (Queyras, Vosges du Nord, Scarpe-Escaut, Boulonnais, Pyrénées ariégeoises) ou maritimes. Il existe des solidarités territoriales et des traditions anciennes d'échanges avec leurs voisins. Cependant, la rigidité des cloisonnements administratifs et la surveillance sourcilieuse des services de l'État ont limité les interactions à des dossiers essentiellement culturels jusque dans les années 1980 (Laslaz, 2009). Dans les années 1990, avec la bénédiction des autorités européennes, des dispositifs de gouvernance ont vu le jour : communauté de travail puis eurorégion de part et d'autre des Pyrénées, Grande Région entre la Lorraine, le Luxembourg et l'Allemagne. Des financements dédiés (Interreg-III, 2000-2006, et IV, 2007-2013) ont permis à plusieurs PNR de se positionner comme de véritables laboratoires d'intégration transfrontalière, à différentes échelles et avec des visées très différentes selon les cas. Pour Scarpe-Escaut, l'objectif à 2022 est la structuration d'un unique Parc naturel par intégration de deux entités existantes, de part et

d'autre de la frontière franco-belge (encadré 6.6). Dans le cas jurassien, il s'agit de créer un PNR articulé avec un projet de Parc suisse également en germe et avec une agglomération multipolaire transfrontalière. Les Vosges du Nord et le Parc de Lorraine sont engagés dans un vaste projet de mise en réseau d'une quinzaine de structures de protection de la nature au-delà de la réserve de biosphère qui relie la Pfälzerwald et les sommets vosgiens (PNR en France, Naturparks du massif de l'Eifel sur deux *Länder* allemands, des réserves et des Parcs du Luxembourg), et de créer des circulations de données, de visiteurs, de modèles d'aménagement, dans un territoire déjà fortement intégré du point de vue des flux de main-d'œuvre et des échanges commerciaux.

#### Encadré 6.6. Vers un Parc naturel transfrontalier du Hainaut

En 2005, à l'occasion du renouvellement de sa charte, le syndicat mixte du PNR de Scarpe-Escaut et la commission de gestion du Parc naturel de l'Escaut se sont engagés à coopérer en vue d'un Parc transfrontalier du Hainaut. Ces deux Parcs sont en situation de continuité territoriale et sont associés, entre autres sujets, aux commissions internationales en charge de l'aménagement et de la gestion hydraulique du fleuve Escaut. Une étape importante a été franchie lorsque les documents directeurs des deux Parcs ont été « harmonisés » sur le contenu (le diagnostic du territoire inclut la partie complémentaire) et sur l'horizon temporel. La charte de Scarpe-Escaut vaut pour charte transfrontalière 2010-2022, et le Parc naturel belge échelonne aussi son plan de gestion de 2013 à 2022. L'appui de la région Nord-Pas-de-Calais et des instances européennes a permis, via un financement Interreg, la faisabilité d'une structure juridique administrative unique, surmontant l'hétérogénéité géographique et institutionnelle : 55 communes, 192 000 habitants et 490 000 hectares côté français, contre 6 communes, 63 000 habitants et 48 000 hectares côté belge. Si des instances (un bureau d'élu et une assemblée plénière) rassemblent déjà régulièrement les décideurs, il reste à obtenir un programme Leader pour lancer des opérations concrètes, créer une structure de gestion commune, obtenir des financements, permettre des équipements et asseoir une légitimité pour le Parc au regard des habitants.

## Conclusion : les réseaux ouvrent les horizons

Les PNR n'ont pas fini de faire réseau. En effet, les onze projets en cours, des gorges de l'Allier à Belledonne, de la Picardie maritime à la Sainte-Baume et au plateau de l'Aubrac, montrent la dynamique en cours. D'autres se créeront certainement dans des territoires où la mobilisation des acteurs locaux et régionaux émerge à peine : massif de l'Argonne, des Hautes Corbières et de Fenouillèdes, estuaire de la Loire, Loire nivernaise ou pont du Gard... Les PNR sont parfois compris comme une sorte d'exercice bourgeois de conservation et de révélation de la France à elle-même. Par cette expansion constante, par une quasi-continuité territoriale parfois<sup>41</sup>, ils s'affirment donc de plus en plus collectivement.

41. Notamment dans la France du grand quart sud-est.

Leur Fédération a engagé un travail qui dépasse largement le *lobbying* de circonstance. Elle tente de faire face aux enjeux de cette croissance non intentionnelle, mais indiscutable, et de cette diversification inexorable. L'analyse du positionnement et des orientations de travail de la FPNRF montre que l'unité et la solidarité de ce réseau évoluent. Il s'agit bien évidemment de faire réseau, de défendre et d'illustrer, à l'intérieur et à l'extérieur des frontières, ce modèle institutionnel original. À l'international, devant les instances de l'Union internationale de conservation de la nature (UICN) et des Nations unies, le réseau est une force. À la Fédération, présidents et directeurs de Parcs incarnent ce modèle d'aménagement produit dans les années 1960 et portent cette synthèse en la réactualisant sans cesse. Les Parcs en réseau et le réseau des Parcs s'inscrivent non seulement dans une logique politique, mais tentent aussi de se mettre en syntonie avec des forces sociales extérieures plus globales. Ils y parviennent avec des succès divers. Le monde de l'entreprise, et notamment des grands groupes, offrira peut-être un nouvel horizon de partenariats aux PNR. La participation des citoyens représente aussi un autre horizon pouvant bouleverser profondément les PNR.

Les réseaux Parcs apparaissent encore aujourd'hui en tension entre deux postures : d'une part, la tentation d'apparaître comme acteur déterminant dans un dispositif national de grande ampleur (comme avec les discussions sur l'Agence nationale de la biodiversité) ; d'autre part, l'opportunité d'une régionalisation renforcée les obligeant à s'adapter à des visions stratégiques nouvelles (en se rapprochant d'institutions de protection de la nature ou d'institutions métropolitaines). Dans tous les cas, la synthèse de doctrine réalisée jusqu'à maintenant resterait suspendue aux futures négociations nationales et locales dans un devenir territorial incertain mais ouvert.



---

## Les PNR, instruments territoriaux pragmatiques

Tous les fondateurs des PNR que nous avons interrogés considèrent évidemment les Parcs comme des structures de pouvoir local. Olivier Guichard explique : « Vous me demandez si les Parcs naturels régionaux ont été des outils politiques ? Oui, politiques au sens positif. En Corse, le Parc a suivi le tracé que François Giacobbi se faisait de son domaine personnel. Je ne considère pas ça comme une opération politique, mais comme la projection d'une zone d'influence. » (voir aussi Richez et Richez-Battesti, 1970 ; Richez, 1983). Gilles Naudet reconnaît cette évidence politique du PNR en contrepoint des structures associatives de protection de la nature : « Il faut démystifier les Parcs naturels régionaux, ce sont des lieux de pouvoir comme les autres », en soulignant qu'ils visent à pérenniser indéfiniment leur existence.

Ces deux visions contrastées interrogent les structures de pouvoir des PNR. On développera l'hypothèse selon laquelle ils se sont glissés progressivement dans l'architecture territoriale française par un double processus. Le premier mécanisme est leur progressive institutionnalisation, consistant à créer des structures propres et tout un système d'encastrement réglementaire et de liens contractuels avec d'autres structures institutionnelles. Le second processus est leur progressive territorialisation consistant à inscrire les solutions aux problèmes de développement et de protection qui leur sont posés dans un cadre territorial qui leur est propre en articulation avec les autres acteurs territoriaux et en lien avec les collectivités locales, départementales et régionales.

Nous verrons dans un premier temps ce qu'est le processus de territorialisation dans les Parcs et comment il constitue aussi une institutionnalisation contradictoire. Puis nous analyserons comment se joue l'articulation et la concurrence avec d'autres territoires de projet. Ensuite, la description du problème périurbain comme emblématique de ce que les Parcs représentent dans la réforme territoriale actuelle permettra de conclure sur l'idée suivante : ils sont devenus des

instruments territoriaux pragmatiques mais politiquement fragiles, soulignant les forces et faiblesses de cette formule originale.

## Territorialisation et institutionnalisation progressives des Parcs

Les Parcs n'étaient pas nés pour être des entités repérées sur la carte des territoires administratifs, politiques et de développement comme ils le sont aujourd'hui. Ils sont devenus des territoires par l'institution de leur charte et par la constitution d'une forme de gouvernance alors assez originale. Et ils sont devenus territoriaux.

### Les Parcs et la responsabilité locale

Le fait d'inscrire les PNR sous la responsabilité des collectivités explique qu'ils soient devenus des objets politiques et territoriaux. La première manifestation de cette évidence se voit dans le périmétre. Définir précisément les limites d'un Parc n'est pas une gageure si on accepte que l'exercice relève de la responsabilité locale. Comme le dit Olivier Guichard, les « limites du Perche, je demande à voir. [...] Le Perche c'est un pays, c'est une entité, c'est vrai... on traite une partie du Perche vraisemblablement dans le PNR, je sais pas où on l'a mis, sur trois régions... » (voir aussi Gouin-Lévêque, 1999). Cette inscription des PNR dans des limites fixes est une conséquence de leur institutionnalisation. Comme le rappelle Serge Antoine :

« La véritable innovation, ça a été de confier aux collectivités le pouvoir. Ça s'est fait en plusieurs temps, d'abord les directeurs étaient nommés par Paris, puis les conseils d'administration ont choisi. C'est une œuvre de décentralisation assez rare, le mouvement n'est pas fini mais il s'est bien exprimé à travers les PNR. Quand Giscard a autorisé les communes à pouvoir emprunter en 1975, ça a été une vraie révolution. À l'époque, la prise de responsabilité par les collectivités était un fait relativement nouveau. Malgré le référendum de 1969 sur la décentralisation, les Parcs ont eu assez de force pour vivre, bien qu'étant orphelins des régions. [...] Pour créer les Parcs il a fallu aller chercher les collectivités, au début elles ne demandaient rien du tout. On savait que l'État ne pouvait pas tout faire. On peut gouverner de loin, on administre de près, on "environne" au niveau de la collectivité. Ce qui est embêtant en France, c'est qu'on fait le partage d'institutions avec des catégories. »

Presque tous les premiers chargés de mission pour la création des PNR disent que lorsqu'il a fallu agir concrètement, sur le terrain, pour améliorer l'accès des gens à la nature, faire reconnaître l'intérêt et convaincre les opposants de la dimension « inoffensive » d'une telle formule Parc, la dimension territoriale manquait. Ces directeurs réclamaient que les Parcs deviennent des territoires « en tant que

tels», avec une dimension symbolique, une institution et un pouvoir d'action technique à défaut d'avoir du pouvoir réglementaire<sup>42</sup>.

Les PNR deviendront rapidement des territoires institués, notamment bien avant la décentralisation et l'avènement des « territoires de projet ». Ils le seront parce qu'ils seront gouvernés par les élus locaux, ceux-ci devant assumer les responsabilités stratégiques (les orientations du Parc) et gestionnaires (les programmes d'action du Parc). Ces responsabilités politiques locales s'assumeront en relation directe ou indirecte avec quatre types d'acteurs qui exposent des intentions et des visées éminemment territoriales. En premier lieu, les habitants restent la cible première du projet d'un Parc; parfois coalisés, le plus souvent s'exprimant de manière épisodique et imprévisible, ils restent déterminants dans la construction de l'acceptabilité locale du Parc et donc dans la capacité d'entreprendre en son nom. Ensuite, les usagers du Parc constituent un public potentiellement déterminant pour la réussite des actions du (et pour le) territoire; les citoyens voisins qui usent des bienfaits d'un Parc à leurs portes, les consommateurs à la recherche de circuits courts, les touristes en quête d'authenticité... sont espérés, escomptés, attendus. Et parfois ils se révèlent revendicateurs. La troisième catégorie d'acteurs englobe les bénéficiaires des actions du Parc; ils représentent la dimension territoriale du projet : artisans, commerçants, exploitants agricoles, entrepreneurs. Soutenus dans leur activité professionnelle, les rénovateurs de maison, les promoteurs de patrimoine naturel dessinent les contours de ce que le PNR soutient, donc de ce qu'il est. Enfin, le monde associatif, notamment dans le militantisme environnemental, est souvent très actif dans les PNR, les « amis du Parc » jouant parfois un rôle crucial dans la négociation avec les élus de l'exercice de la responsabilité.

## Approbation de la charte... et donc du territoire

Le processus de territorialisation des PNR a ceci de particulier, et même d'unique par rapport aux autres structures intercommunales françaises, qu'il est limité en durée. Ce sont les seules structures intercommunales qui jouent leur survie à échéance régulière. Le principe d'une charte renouvelée régulièrement n'est pourtant pas présent à l'origine. Ce principe nécessite une autorité capable d'assumer une évaluation et de représenter l'intérêt collectif et public du projet que la charte traduit. Or, la présence du pouvoir politique dans les Parcs a été graduelle. L'approbation du renouvellement de la charte a évolué de manière

---

42. Rappelons que seuls trois dispositifs réglementaires donnent effectivement un tout petit peu de pouvoir réglementaire aux PNR : la possibilité de réglementer la publicité (à partir de 1979), celle d'encadrer la circulation motorisée sur voies non carrossables (à partir de 1991) et celle de rendre le plan du PNR opposable aux documents d'urbanisme (à partir de 1995).

symétrique avec cette progression de la place du politique dans la gestion et la gouvernance des Parcs. Cette progression a suivi six étapes :

- au départ préexistait un dispositif de dénonciation par des tiers de non-respect de la charte, l'État étant le garant incontesté de la lecture à faire du contenu de la charte. Ce dispositif était le seul moyen de mettre fin à un Parc ;
- jusqu'en 1975, la Datar nomme les directeurs et chargés de mission, leur recommande de discuter avec les élus locaux en préservant leur rattachement à une administration centrale. La réforme de 1975 a engagé les régions, prenant l'initiative de création des Parcs et permettant de donner plus de poids aux élus locaux ;
- à partir de 1982, les élus locaux comprennent de plus en plus l'intérêt des PNR et participent au financement de certaines de leurs actions, notamment les maisons du Parc ou des musées<sup>43</sup> ;
- ce n'est que dans le décret de 1988 que la durée de cet agrément a été fixée à dix ans. À partir de cette époque se mettent progressivement en place une procédure nationale, des habitudes de travail à l'échelle locale et un registre discursif pour rédiger ces chartes renouvelées. Petit à petit, le dispositif se professionnalise et le temps passé par les Parcs à cet exercice s'accroît (parfois jusqu'à deux années de travail de l'équipe technique, des élus et des commissions). Il est alors demandé un allongement de ce délai ;
- la réforme de 2006 encadre la procédure de renouvellement, instaure l'enquête publique et allonge la durée de validité de la charte à douze ans. Cette étape atteste de la qualité du travail d'évaluation finale produit par les Parcs et participait à encore davantage institutionnaliser et territorialiser les Parcs ;
- enfin, la durée de validité de la charte a été allongée à quinze ans lors de l'adoption de la loi sur la biodiversité en 2015.

Cette intention initiale consistant à faire approuver politiquement le projet et le territoire conjointement a été relayée à partir de 1989 par un saisissement plus stratégique de la part des instances départementales et surtout régionales. Les élus locaux sont soutenus par l'État qui, à partir de la fin des années 1990, cherche à mieux encadrer la procédure de renouvellement et de création des PNR (Barthod *et al.*, 2003). L'État accompagne cette territorialisation en reconnaissant l'intensification de l'investissement stratégique des différents niveaux de collectivités locales et régionales dans les projets et dans les renouvellements de charte. Seulement, il intervient pour donner des règles du jeu techniques permettant le maintien d'un calibrage national. Au fur et à mesure de la multiplication des Parcs, de leur saisissement par les instances locales et régionales, l'État

---

43. L'équipement a l'avantage de pouvoir être inauguré, comme le rappelle Régis Debray dans *L'Abus monumental?* (1999).

procède, avec la Fédération, à la normalisation du processus de labellisation en élaborant des ratios de taille, de nombre d'habitants, en mesurant des coefficients de ruralité, des gradients d'urbanité, des fourchettes d'artificialité, etc. Cet encadrement normatif se traduit par une spécification de plus en plus complexe de l'objet institutionnel qu'est un PNR, qui jouit d'un statut particulier, d'une structure de gouvernement spécifique et d'un document directeur, la charte, également singulier dans sa production et sa valeur politique. Le tout atteste de la pertinence de la formule classique du développement local « 1 projet + 1 territoire + 1 contrat » qui, adaptée à la culture Parc, devient « 1 charte + 1 périmètre d'adhésion + 1 programme d'action à durée déterminée ».

## Gouvernement et gouvernance des Parcs

Il faut alors une structure de gouvernance pour les PNR capable de s'adapter aux configurations territoriales si différentes d'un bout à l'autre de la France. Les statuts prévus pour les PNR dans les décrets fondateurs et les premiers documents juridiques sont flous (associations, fondations, mécénat). Progressivement, la formule des syndicats mixtes s'impose. Elle devient une obligation à partir de la loi Barnier de 1995 et est réaffirmée en 2007, notamment à cause d'un conflit en Camargue. Le syndicat mixte ouvert permet d'associer communes, départements et régions ainsi que des intercommunalités<sup>44</sup>. Ce syndicat mixte, en assemblée générale, représente des dizaines et souvent plus d'une centaine d'élus (figure 7.1). Mais le gouvernement du Parc est assumé par le bureau, constitué du président, de vice-présidents et parfois des présidents de commissions thématiques. Le président assure un tandem avec le directeur, qui pilote l'équipe technique de plus en plus étoffée. D'autres instances existent qui participent de la préparation et du suivi des décisions : commissions techniques, conseil scientifique, groupes de travail, etc. Aussi, sur la forme, rien ne distingue un PNR d'une autre collectivité publique intercommunale. Lors du comité syndical, les présentations des techniciens précèdent les traditionnelles joutes entre élus. Les éléments à prendre en compte pour rédiger ou réviser une charte de Parc ne peuvent se suffire d'une lecture historique et géographique « classique » ni d'une approche mettant en avant les « aptitudes » ou « vocations » (touristiques ou paysagères) des sites.

Les facteurs « politiques » de cette territorialité de projet ont pris de plus en plus d'importance. L'exercice de rédaction de la charte s'est avéré donc

44. Les syndicats mixtes ouverts élargis ont, pendant un temps, été envisagés car ils permettaient d'intégrer les chambres consulaires, traduisant ainsi l'appétence des PNR pour un partenariat effectif avec les représentants de ces mondes socioprofessionnels.

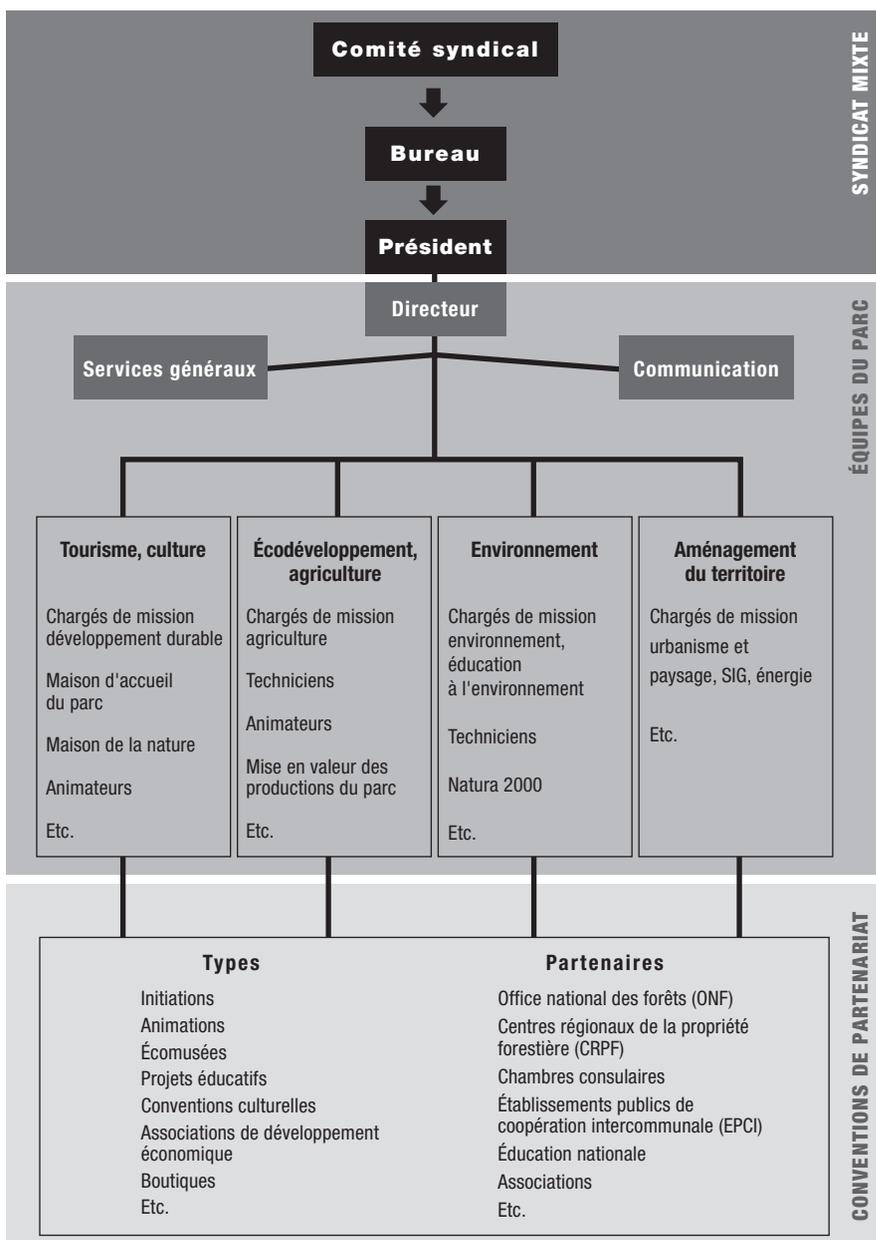


Figure 7.1. Exemple d'organigramme fonctionnel d'un syndicat mixte.

particulièrement délicat puisqu'il devait construire un système de sens distinctif. Or, distinguer consiste aussi à nommer ce qui fait l'identité et la spécificité du territoire qui est à gouverner.

## Le Parc est territoire

Ce travail pour faire territoire n'est, en fait, jamais terminé. Un Parc qui vient d'être créé ou qui renouvelle sa charte fait plus que définir un périmètre et couvrir un espace riche de patrimoines ; il s'y déploie. Les structures de décision et les scènes de négociation dans lesquelles se joue le devenir des Parcs vivent un temps très fort dans les deux années qui précèdent l'adoption ou la révision d'une charte. Dans cet espace-temps, élus et techniciens activent toutes leurs ressources relationnelles et politiques, créent des configurations de relations fort diverses, alimentent les cercles pédagogiques et universitaires, urbanistiques et agricoles, touristiques et autres (agences de l'eau). Dans ces moments-là, tout semble montrer qu'ils ne peuvent pas — ou quasiment plus — disparaître. Ils sont dans le paysage. La seule question est de remettre à jour leur positionnement stratégique, leur discours, leurs compétences, par rapport aux autres acteurs territoriaux ; de s'ajuster au réel. À la différence d'autres périmètres institutionnels intercommunaux, le Parc se comporte comme s'il était le territoire, jusqu'aux habituelles figures d'anthropomorphisme. Dès sa création et même avant, puisque des équipes de préfiguration travaillent sur le terrain quelquefois dix ans avant une création officielle, le Parc tente d'incarner des intérêts, des intentions et des forces en apparence divergentes. Là où il se trouve, le Parc s'intéresse à tout et intéresse tout le monde. Il se coule dans les modes de structuration de l'espace professionnel, de l'espace social, dans les cercles du professionnalisme agricole, les réseaux du tourisme territorialisé. L'ambition de « faire corps » est très grande. Et lorsque des réseaux plus ou moins informels de citoyens et d'habitants s'avèrent disséminer la parole et les valeurs de l'institution, parler « au nom du Parc » et s'en prévaloir, alors une partie de l'ambition territoriale des Parcs est remplie. Mais le demi-échec du modèle des « ambassadeurs » (des citoyens enrôlés comme « porte-parole » des PNR et pourvus d'un diplôme et d'une « formation » préalable par le Parc) montre les limites de cet exercice, l'impossible fusion avec un territoire, l'utopie d'une stratégie de proximité de l'organisme, la révélation que les institutions territoriales françaises restent souvent formelles et lourdes<sup>45</sup>. Les Parcs cherchent néanmoins à s'ouvrir à de nouvelles forces (petits syndicats d'agriculteurs altermondialistes, systèmes d'échanges locaux et microcrédit, etc.) pour poursuivre le travail de « tricotage » de nouveaux réseaux. La « réalité du terrain » n'est souvent pas là où on la cherche. Mais les Parcs continuent à la chercher.

45. Table ronde d'échange d'expériences sur les ambassadeurs de Parcs naturels régionaux aux Journées d'Annecy, septembre 2003.

## Les Parcs face aux autres territoires de projet

Cette territorialisation progressive des PNR peut être aussi perçue comme un durcissement institutionnel qui s'effectue en réaction à l'avènement de l'intercommunalité d'une part et de multiples formes de supracommunalité d'autre part.

### Parcs et pays

À partir des années 1990 notamment, les Parcs assistent, assez impuissants, à la multiplication d'autres territoires de projets (les GAL, Groupements d'action locale, les Leader, ou les « pays » issus de la LOADT) et d'établissements intercommunaux (syndicats intercommunaux divers et établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre). Les Parcs ne sont pas les seules entités à rassembler des communes autour d'un projet de territoire et d'un contrat d'actions (Gerbaux et Paillet, 2000). Bien au contraire, ils apparaissent en concurrence avec d'autres structures qui cherchent, comme eux, à se territorialiser et à s'institutionnaliser le plus vite et le plus solidement possible. L'avènement des Peter risque de reproduire encore une fois ce réflexe. Cette concurrence expose les PNR à ne pouvoir compter que sur des dotations moins généreuses et moins assurées. Les Parcs de leur côté et la Fédération du sien s'interrogent : comment les PNR peuvent-ils conserver l'exclusivité de leurs prérogatives, alors que d'autres structures, soit associatives, soit supracommunales, les reprennent à leur compte au titre de la loi ? Comment les PNR peuvent-ils travailler avec ces nouveaux territoires sur le plan institutionnel ? Une articulation réglementaire s'impose-t-elle ? Comment créer des synergies sur les valeurs et sur des programmes d'action ? Comment répondre aux exigences de mutualisation, d'efficience, sinon d'économie de moyens ?

### Articulation ou compétition

La concurrence entre les PNR et d'autres structures n'est cependant pas récente. Les premiers contrats de pays, apparus en 1975, visaient à mettre un terme à la dévitalisation économique du monde rural en associant les villes moyennes et les campagnes et en encourageant les initiatives locales. Les campagnes de l'Ouest, notamment en Bretagne, en feront un véritable mouvement local, dont Paul Houée fut un des animateurs, inspireurs et concepteurs (il a aussi fait l'objet d'une interview par les auteurs de l'ouvrage). Vingt ans plus tard, la LOADT du 4 février 1995 relance les pays et en fait un nouveau cadre de coopération que trois lois, entre juin 1999 et décembre 2000, renforcent. La LOADDT propose de couvrir entièrement la France de tels pays (donc même là où existent des PNR) et introduit la démocratie participative avec les conseils de développement. Dès 2004, 44 PNR doivent cohabiter avec 169 agglomérations Voynet, 158 pays

reconnus par arrêté préfectoral et 163 pays en projet, ainsi que 140 périmètres «Leader + ». Toutes ces structures se superposent et se chevauchent avec plusieurs modèles d'articulation (Lajarge, 2000a). Ainsi, plus de 18 % des pays englobent un morceau de communauté d'agglomération, un tiers d'entre eux grignotent un PNR. Les trois quarts des Parcs (35 sur 44) ont au moins un pays sur leur périmètre. La quasi-totalité des territoires Leader (124 sur 140) recourent un ou plusieurs pays. Ces recouvrements produisent différents effets : d'une part, une complexité territoriale croissante permettant d'affiner de plus en plus les processus de développement territorial en les adaptant aux besoins locaux, mais aussi une multi-appartenance des élus et un besoin accru d'ingénierie pour porter toutes ces démarches ; d'autre part, une incompréhension globale du qui-fait-quoi et des blocages institutionnels sur le qui-finance-quoi.

## Parcs et périurbanisation

Dans le même demi-siècle, la périurbanisation comme phénomène de société s'accroît, et les PNR se multiplient. Cette concordance n'est pas fortuite ; elle illustre à nouveau la thèse défendue ici, à savoir que les Parcs anticipent, accompagnent et parfois trouvent de nouvelles solutions pour penser les problèmes des époques qu'ils traversent. L'émergence des pouvoirs urbains d'agglomération en 1966 et l'évolution des relations institutionnelles des Parcs et des villes depuis lors expliquent pourquoi, aujourd'hui, est recherchée une autre manière de travailler ensemble. Les Parcs participeraient de ce large mouvement pour dépasser la vieille et peut-être inefficace dichotomie urbain-rural.

## Agglomérations-Parcs : au-delà de la dichotomie urbain-rural ?

L'évolution juridique depuis la naissance des communautés urbaines (1966) jusqu'à la création des métropoles (2014) ressemble en partie à celle du statut des Parcs : de plus en plus affirmés et considérés par le législateur comme utiles. À une nuance près : les métropoles, communautés d'agglomération ou de communes sont des établissements publics intercommunaux à fiscalité propre et possèdent de vraies compétences, de réels moyens et des outils réglementaires. La loi sur l'intercommunalité (1999) distingue cinq compétences transférées obligatoirement aux agglomérations, dont celles de «l'environnement» et de la «gestion de l'espace» ; ce qui fait écho aux «missions» des Parcs. En outre, la loi SRU (2002) réclame la mise en cohérence des périmètres et des projets et précise, pour cela, les attributions des Scot (schémas de cohérence territoriale), dont le contenu ne diffère pas beaucoup de ce que l'on peut trouver dans une charte. D'ailleurs, l'obligation juridique de la prise en compte par le plus récent de ces deux outils de planification spatiale du plus ancien adopté traduit bien le besoin

de penser les articulations. La création des communautés d'agglomération et le renforcement progressif de leurs pouvoirs s'inscrivent dans l'ambition de voir leurs périmètres grandir jusqu'à englober de vastes entités décrites statistiquement par l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques) comme aires urbaines, c'est-à-dire comme aire d'influence de la ville sur ses périphéries, mêmes lointaines. Derrière le calcul simpliste postulant une dépendance au centre et une vision un peu binaire en deux classes d'espaces, le souhait de voir les grandes villes assumer un rôle moteur sur leurs campagnes constitue une modification profonde des relations entre les villes et leur pourtour rural.

Cependant, les relations institutionnelles entre Parcs et villes ne sont pas toujours simples. Un point de vue assez partagé prévaut chez les grands élus des PNR : les élus « ruraux » se sont appropriés les Parcs en tant qu'outils institutionnels et politiques en occultant leur vocation initiale les destinant aussi à des publics urbains, à l'éducation du plus grand nombre à la nature et à la protection des patrimoines culturels. Les élus ruraux font donc preuve d'une certaine prudence à aller repartager des dossiers avec les élus « urbains », qui leur envoient déjà des populations (parfois modestes) à loger, des charges multiples à porter (les anciens citadins ont l'habitude de services urbains et d'infrastructures qui peuvent manquer dans les villages). Ils ressentent les agglomérations comme de grandes mécaniques financières et politiques. Ils se sentent « petits », à raison puisqu'un budget d'investissement d'un Parc est parfois cent fois plus modeste que celui de l'agglomération avec laquelle il partage son territoire. Ils se sentent « doublés » par ceux d'entre eux qui siègent dans les deux assemblées où ils n'ont pas forcément les mêmes discours. Des fantasmes circulent : l'agglomération voudrait prendre la mainmise sur les communes rurales ; l'agglomération aurait une vision idéalisée des PNR comme zones de loisirs ou espaces d'épanchement des fonctions rejetées par la ville, voués à l'agriculture, à la nature ou au tourisme, bref, comme simples « poumons verts » irrigués par le cœur, évidemment urbain. Beaucoup d'élus d'agglomération ne connaissent tout simplement pas la charte et les modalités de fonctionnement du PNR à côté duquel ils vivent et travaillent. Dans l'autre sens, des agglomérations peuvent être ressenties par les élus ruraux qui siègent au Parc comme de lourdes mécaniques financières et politiques sur lesquelles ils n'ont aucune emprise, sinon celle de tenter de « soutirer de l'argent » de l'agglomération pour financer les projets du Parc. Les divergences de représentation se retrouvent souvent sur des thèmes comme la gestion des déchets, l'incinération ou les boues d'épandage, la gestion de l'eau, et évidemment sur tous les sujets d'équipements d'agglomération considérés comme ne respectant pas les préconisations d'aménagement raisonnable et durable de l'espace prescrit par la charte. Les élus reconnaissent que ces deux entités, le plus souvent, s'ignorent. Et cette méconnaissance réciproque trahit un retard des communautés d'élus par rapport à ce que sont les représentations contemporaines de la ville et de la campagne par les citoyens. Ceux-ci ont déjà

adapté leurs comportements résidentiels, professionnels, ludiques, consommateurs, familiaux, mêlant amplement « ville » et « campagnes », pendant que ceux-là continuent à se faire élire comme « ruraux » ou « urbains ».

## Dépasser le face-à-face

La question, souvent très polémique, de la périurbanisation joue alors un rôle déterminant dans la prise de conscience de la réalité d'une métropolisation généralisée du territoire. Et donc la nécessité de dépasser le face-à-face urbain-rural. Le desserrement résidentiel (croissance des zones pavillonnaires à plusieurs dizaines de kilomètres des grandes villes) tout comme l'allongement des trajets entre domicile et travail ont progressivement abouti à ce que les PNR soient de fait dorénavant dans des aires méta-urbaines, sous l'influence plus ou moins directe de plusieurs villes. Les communes incluses dans les Parcs représentent un quart des communes urbaines au sens de l'Insee. La double appartenance à un PNR et à une communauté d'agglomération est une réalité pour un grand nombre de communes ; et depuis longtemps (Wackermann, 1976). Les trois quarts des PNR possèdent des communes ayant cette double appartenance. La double appartenance est presque totale en Loire-Atlantique, puisque 90 % des communes de la Carene (Communauté d'agglomération de Saint-Nazaire) sont incluses dans le périmètre du PNR de Brière. Par ailleurs, une cinquantaine d'agglomérations françaises jouxtent, chevauchent ou englobent des portions variables de PNR. Si, juridiquement, aucune loi ne régit l'articulation entre agglomérations et Parcs, une intéressante fabrique politique s'est progressivement mise en marche, que la mission « Avenir des Parcs » a bien formulée. Il reste, certes, dans certains Parcs très périurbains, la tentation de fonder le Parc comme alliance de communautés de communes contre les effets jugés indésirables de la périurbanisation en provenance de grande(s) ville(s) voisine(s). Serge Antoine le reconnaissait en 2003 : « C'est vrai, on peut créer un PNR pour s'en servir pour autre chose, on peut s'en servir contre la ville aujourd'hui. » Certains Parcs, en Ile-de-France notamment, ont pu être tentés par ce rôle (Poulot, 2006). Les réactions à la loi d'affirmation des métropoles (Maptam, 2014) ont d'ailleurs fait renaître ces tentations défensives plus récemment.

Cependant, certains PNR et certaines collectivités urbaines sont à la recherche de stratégies communes et complémentaires. Cette ambition de complémentarité est ancienne, déjà présente dans les débats d'avant 1967, comme nous l'avons montré dans la première partie. Mais cette relation des Parcs avec les villes se diversifie aujourd'hui fortement, comme l'explique Gilles Naudet :

« Dès le départ, les villes proches ont été associées et intégrées dans les syndicats des Parcs. Dans le Vercors il y avait Grenoble, et la justification c'était de dire le Vercors est le jardin des Grenoblois, il y a des tas de classes transplantées. Cette pratique se poursuit

mais s'inverse, les déplacements vont aujourd'hui de la ville vers le rural, mais les projets aussi. Chambéry propose des activités culturelles en ville aux ruraux des Bauges et de Chartreuse. Chambéry gère des espaces de loisirs ski dans les Bauges. Pour moi, toutes les formes de prise de responsabilité de la ville par rapport aux Parcs c'est mieux que de jouer en opposition. Les exemples des liens entre le Parc naturel de Chartreuse et Grenoble d'une part, de la communauté d'agglomération de Saint-Omer avec le Parc du Boulonnais d'autre part, donnent une idée de l'intrication spatiale des deux entités institutionnelles et de la diversité des supports de collaboration.»

Les exemples de Chambéry et Grenoble avec les Parcs de Chartreuse (encadré 7.1), des Bauges et le projet de Parc de Belledonne illustrent le principe de territoires alpins potentiellement complémentaires; territoires de montagnes avec de grandes villes et de villes en montagne. Facteur de différenciation vis-à-vis d'autres agglomérations, elles s'affichent comme « villes-nature », dotées d'éléments paysagers de qualité, d'un cadre de vie agréable, de valeurs « montagnardes » utilisées comme slogans pour attirer des entreprises de haute technologie et des cadres actifs, sportifs, dynamiques. Pour les communes des Parcs, la forte fréquentation de leurs espaces naturels de qualité par les habitants des agglomérations justifie une solidarité pratique (et financière) dans l'entretien de ceux-ci. On citera par exemple à Chambéry le choix de la présence des « Parcs en ville » avec, en plein centre-ville, la création d'une maison des Parcs, l'organisation d'un grand marché de Noël avec les deux Parcs, la présence d'une boutique permanente des produits « marque Parc » avec l'aide de la ville.

#### **Encadré 7.1. Chartreuse : quand des centres-bourgs redensifiés accueillent des citoyens**

Le PNR de Chartreuse est articulé, depuis sa création, avec la dynamique institutionnelle des communautés de communes et des communautés d'agglomération qui entourent le massif, c'est-à-dire les pôles de Grenoble, Voiron et Chambéry (figure 7.2, voir planche XIII). Le Parc a accompagné le processus de fusion de petites communautés de communes et articule désormais son territoire avec une carte plus cohérente. Le périmètre du Parc comptait 13 intercommunalités en 2007, plus que 7 en 2015. Cependant, une seule communauté de communes, Cœur de Chartreuse, composée d'à peine 16 700 habitants, est intégralement contenue dans le périmètre du Parc.

La mise en place d'un schéma directeur a permis de travailler sur les enjeux de l'expansion urbaine du point de vue des communes du Parc : pression résidentielle, cohérence entre urbanisme et infrastructures de transport, etc. La très forte demande de logements dans les villages disposant d'aménités et bien reliés à l'agglomération pousse les communes à lutter ensemble contre la banalisation des paysages et à privilégier la qualité de l'espace naturel et les services, mais aussi à veiller aux problèmes de mixité sociale liés à l'éviction foncière des enfants du pays. Il est donc autant dans l'intérêt de l'agglomération que des villages montagnards de densifier les centres-bourgs avec des programmes de logements sociaux ou intermédiaires, et donc de surmonter une certaine hostilité chez les maires pour transformer le foncier et la sociologie de leur commune. Un établissement public local fait le relais entre la commune et la communauté d'agglomération de Grenoble pour créer un portefeuille de terrains et ainsi s'insérer, de manière maîtrisée, dans un dialogue avec les acteurs métropolitains.

Dès lors que la montagne devient aussi l'affaire des agglomérations grâce à leurs Parcs et que les urbains sont considérés comme des usagers pleins et entiers des Parcs, alors les catégories de centre et de périphéries se brouillent et les représentations de la « périurbanisation comme problème » changent.

## **La périurbanisation comme phénomène de société : les Parcs en situation de témoin**

Dans ce contexte de périurbanisation généralisée car souhaitée par un nombre croissant de personnes, les PNR sont confrontés à deux stratégies possibles.

La première est de s'opposer à cette « périurbanisation » en arguant qu'elle met en péril leur authenticité architecturale, leur tranquillité et une certaine conception de l'entre-soi. Cette position incite à bloquer l'étalement urbain, à lutter contre l'ouverture des PLU (plan locaux d'urbanisme) et la construction de lotissements ou d'aménagements urbains « conquérants » (par exemple l'implantation d'usines de traitement des eaux ou d'incinérateurs) et à déployer les arguments de défense de la « ruralité » menacée par le « grignotage de la ville ». Cette représentation ancienne de la dichotomie s'accompagne souvent de conceptions conservatrices et accompagne l'urbaphobie qui caractérise une part croissante de la population.

La seconde stratégie consiste à reconnaître la mutation de la demande sociale que la périurbanisation représente. L'appétence de plus en plus grande des familles pour protéger leurs enfants des « méfaits de la ville » tout en continuant à vivre « en urbains », l'aspiration à la tranquillité et la sécurité que la ville ne représente plus, le souhait de vivre en relation plus authentique avec la nature, dans un cadre de vie agréable, participent des raisons justifiant cette périurbanisation. Mais ces arguments existaient déjà à la fin des années 1960. Sauf qu'à l'époque, c'étaient les hordes d'urbains envahissant les campagnes le temps des week-ends qui alimentaient la crainte des planificateurs. Un demi-siècle plus tard, l'engouement pour venir habiter dans des Parcs oblige à constater que, pour un grand nombre de familles, il était finalement préférable de choisir de vivre toute l'année comme dans une résidence de vacances ou de week-end. Cette seconde stratégie consiste alors à construire une complémentarité fonctionnelle et territoriale avec la métropole, l'agglomération ou la grande ville proche.

Les phénomènes de migration résidentielle se sont inversés pendant ce demi-siècle. L'exode rural a vidé les campagnes jusqu'aux années 1950. Dans les années 1990, lorsque se formule le problème périurbain comme problème d'aménagement, les citadins qui le peuvent quittent les communes centres et s'installent dans une commune qu'ils considèrent comme « rurale », y compris une commune située à une heure de la ville centre. Parmi celles-ci, nombreuses

sont celles qui appartiennent à un PNR. Les catégories spatiales dans lesquelles les PNR ont été créés sont donc modifiées, et il leur faut continuer à évoluer avec leur époque. En vingt-cinq ans, la tache urbaine de Chambéry a doublé, quand la population de l'agglomération a augmenté d'un tiers seulement. Dans la France du sud, ou sur le littoral, la pression résidentielle s'accroît encore, sous l'effet de l'attractivité touristique et de stratégies résidentielles héliotropistes. Dans le Morbihan, en vingt ans, la tache urbaine a décuplé quand la population a doublé. La compréhension du phénomène et la tentative de maîtrise conduisent les PNR à effectuer un véritable tournant politique. Bien entendu, certains Parcs vivent encore largement en dehors de ces tensions. Mais ils sont en fait rares : Millevaches, Causses, Brenne, Forez, Queyras...

## À la recherche de solutions

Partout, la métropolisation gagne du terrain avec ses avantages et ses menaces. Les styles architecturaux des pavillons et des fermettes réaménagés se banalisent. La contraction accélérée de l'activité agricole après la déroute progressive des politiques agricoles non territorialisées vide les campagnes de leurs paysans. Les menaces de perte de biodiversité fragilisent les écosystèmes. Mais la généralisation des styles de vie et l'aspiration au confort spatial, la grande mobilité des gens et la liberté de mouvement pour toutes les activités de la vie courante, la connectivité de presque tous les espaces au même espace virtuel d'Internet, illustrent le besoin de plus en plus prégnant de concevoir autrement ce qui fait encore problème derrière le terme de « périurbanisation ». Et les Parcs participent pleinement de la mutation de ce problème, le plus souvent sans s'en rendre compte. Un des indicateurs les plus féroces pour montrer la rapidité de cette mutation est le prix du foncier. Celui-ci s'accroît un peu plus vite dans les Parcs que dans des territoires dits « ruraux » ou « périurbains » comparables. La question foncière transforme le problème de l'installation et du logement des populations rurales, puisque les prix en hausse facilitent l'installation de populations plus fortunées en provenance de la ville. Les Parcs sont exposés au risque de devenir des « territoires résidentiels de riches » et de cumuler les déséquilibres sociaux. Les communes des Parcs sont quelquefois confrontées à des phénomènes de fuite en avant, en faisant le choix d'urbaniser le maximum de terrains pour avoir les moyens d'assurer les services que demandent leurs néorésidents (crèches, services de transport en commun, culture, etc.).

Mais, dans tous les cas, il s'agit de maîtriser les dynamiques territoriales autrement que cela a pu être fait dans les dernières décennies sous l'appellation de « politiques de lutte contre l'étalement urbain », qui ont globalement échoué. Des interdépendances territoriales existent pourtant, qui dépassent très largement les compétences classiques des PNR et ne sont peut-être pas suffisamment prises en

compte par les agglomérations. Les Parcs ont déjà l'habitude de travailler avec le monde urbain, par l'intermédiaire de leurs villes-portes. Dans d'autres cas, les élus des Parcs considèrent le travail de coopération comme incontournable et obligatoire, mais à réinventer complètement. Une approche ambitieuse de la coopération entre PNR et agglomérations ne doit donc pas se réduire à un partage des dossiers de gestion technique de tel ou tel secteur ou équipement. Le véritable enjeu est de faire travailler ensemble les équipes, sans doublonnage des postes et sans doubles financements. Cela conduit à aider la commune la plus importante de l'agglomération à ne pas perdre de sa vitalité démographique et de ses ressources fiscales et à ne pas se laisser écraser par ses charges de centralité. Cela permet aux Parcs de devenir actifs devant ces vastes mutations et de prendre en main des projets innovants d'urbanisme rural. Travailler autrement et avec de nouveaux partenaires aboutira à la production conjointe à la fois de ruralité et d'urbanité, bref, de territorialités composites (encadré 7.2).

### Encadré 7.2. Pourquoi les Parcs naturels régionaux durent-ils ?

Après tant d'années, les Parcs naturels régionaux restent une appellation attractive pour les territoires ruraux. Alors même que la montée en puissance des intercommunalités et les politiques d'aménagement et de développement auraient pu remettre en question leur existence, ils constituent actuellement une référence dans le monde du développement territorial, en France comme à l'international. Dans les représentations d'un grand nombre d'acteurs locaux, un PNR est un territoire de qualité, bien géré, bien aménagé, doté de moyens pour agir. La marque Parc naturel régional semble ainsi renvoyer à une certaine communauté de vues, d'intérêts et de projets.

#### Attractivité

Comment expliquer une telle attractivité qui semble ne pas se démentir avec le temps ? Quelles spécificités des PNR permettent de comprendre cette reconnaissance dans la durée ? Quels sont les modes d'intervention ou d'action qui les rendent si particuliers ? Sont-ils finalement toujours si différents ? Les moyens financiers et humains dont les PNR disposent ont sans doute un lien avec leur attractivité. En effet, dans les territoires ruraux, les syndicats mixtes des PNR sont généralement reconnus pour être dotés de moyens financiers et d'équipes techniques pour conduire leur action. Pourtant, au-delà de ces moyens, l'attractivité des Parcs et leur pertinence relèvent aussi d'autres caractéristiques.

En premier lieu, leur démarche ascendante et l'engagement librement consenti autour d'une charte se concrétisent au moment de leur création. Ainsi, à l'origine des Parcs, des acteurs (élus, socioprofessionnels, associations) se mobilisent pour chercher des solutions à des problématiques de développement local auxquelles ils ont à faire face. L'exemple du projet de PNR de Belledonne, en Isère et Savoie, illustre cette approche volontaire portée par des acteurs locaux. La demande du territoire, portée par l'association Espace Belledonne, a conduit la région à modifier son cadre d'intervention pour retenir ce territoire comme un candidat potentiel à la création d'un Parc.

Cette approche ascendante constitue un point de départ important et fondateur pour le projet. Il exprime une reconnaissance, par des acteurs locaux, de la capacité et de la pertinence de l'outil Parc pour répondre, au moins partiellement, à leurs problématiques de développement. Ce point de départ, socle sur lequel chacun peut prendre appui, renforce le sentiment d'appartenance, la cohésion nécessaire et le regroupement autour du projet. Alors que d'autres territoires construisent un projet par obligation légale, les PNR affirment que le projet (la charte) est leur point de départ, leur raison d'être et leur légitimité.

L'écriture ou la révision de la charte apparaît souvent comme une démarche longue, jugée parfois fastidieuse. Mais elle s'avère aussi être un moment clé pour débattre, échanger, confronter les points de vue et développer cette vision partagée dont sont porteurs les PNR. Si la démarche d'écriture de la charte a été récemment alourdie (peut-être de manière excessive pour les gestionnaires de ces structures et leurs partenaires), la richesse et l'utilité de ce travail perdurent. Dans ces territoires, une culture partagée, une manière de faire et un discours commun existent et paraissent se renforcer au fil des années.

Enfin, l'évaluation et le renouvellement éventuel du classement par l'État, tous les douze ans (bientôt quinze), sont aussi un point majeur et une réelle spécificité de ces structures originales. Il y a ainsi une forme d'obligation de résultat dans les Parcs, les engagements pris dans la charte seront évalués, l'action mesurée. Ce n'est pas si fréquent dans les institutions françaises. Et si, au terme d'une charte, le projet Parc n'est plus partagé, il est possible d'en évoquer la fin. Certes, un seul PNR a été déclassé depuis la création des PNR (le Marais poitevin), mais la possibilité est là, toujours suspendue, moins comme menace que comme rappel à l'exigence collective fixée aux Parcs.

### **Ce qui fait durer les Parcs**

Ce qui fait durer les Parcs tient aussi dans l'existence d'un organisme de mission simple mais robuste pour les faire fonctionner. Le cadre de l'intervention des Parcs est défini à la fois par la loi et par leur charte. Si cette dernière engage peu au sens juridique, elle traduit un engagement choisi, souhaité, posant des obligations réciproques au service d'un projet partagé. Si on analyse les actions conduites individuellement par les PNR, celles-ci ne sont pas toujours originales ou innovantes. Ainsi, les PNR ne sont pas les seuls ni les premiers acteurs du développement territorial à travailler par exemple sur les questions d'alimentation, d'agroécologie, de transition énergétique, d'économie sociale et solidaire ou encore de coopérations. Ils ont en revanche plusieurs spécificités dans leur manière de conduire de l'action publique et de l'action collective.

Leurs équipes les spécifient indéniablement. Leur ingénierie territoriale permet d'accompagner les porteurs de projet, socioprofessionnels, et de mettre en œuvre les décisions des élus. Ces équipes techniques ont été progressivement constituées sur des compétences spécifiques, sur des savoir-faire propres aux Parcs, sur des capacités à travailler en réseau, sur des ouvertures à de nouvelles expériences, sur l'obligation de trouver d'autres sources de financements... Dans ce savoir-faire des équipes, on peut souligner la qualité souvent présente du travail conduit avec « l'équipe politique ».

Le travail en réseau des PNR a permis (avec de nombreux outils, des événements, des groupes de travail, etc.) d'échanger et de se forger une culture commune : on a même parlé de la « famille » des Parcs ! On voit d'ailleurs que d'autres réseaux se développent dans ce même esprit depuis plusieurs années (comme Unadel, Fédération des pays, Réseau rural de France), chacun percevant combien cette dimension réseau est une force dans le maquis des structures et dispositifs territoriaux.

### **Médiateurs et ensembliers**

Les Parcs ont appris à s'adapter et à s'articuler. La visibilité et la reconnaissance dont les PNR disposent les placent souvent au cœur des coopérations et des partenariats. Ils sont reconnus comme des acteurs capables de dialoguer avec les acteurs économiques, avec les associations de protection de l'environnement, avec les élus, et finalement avec la diversité des acteurs qui composent les territoires. Ils remplissent ainsi une double fonction : ils assurent une médiation territoriale au sens où ils sont capables de mettre en lien et de faciliter le dialogue entre des acteurs pas forcément ouverts *a priori* à la coopération ; ils s'assument comme des ensembliers au sens où leur charte les « oblige » à une mise en lien entre acteurs pour réaliser les missions dont ils ont la charge, pour faciliter les coopérations, ou encore pour limiter les incohérences entre actions. Seuls, ils ne pourraient pas agir beaucoup. Puisque les autres acteurs du développement ont peu d'obligations vis-à-vis des PNR, ceux-ci ont donc appris à convaincre et à coopérer pour permettre la mise en commun. Avec la montée en puissance des intercommunalités, les Parcs sont obligés de se questionner sur leur place et sur leur rôle. Les intercommunalités disposent de plus en plus de

compétences (juridiques) pour leurs propres actions et ont, de manière opérationnelle, moins besoin de l'ingénierie des Parcs. Pourtant, pour assurer la cohérence d'ensemble de l'action sur les territoires Parcs, ce rôle de médiateur et d'ensemblier devient encore plus nécessaire et oblige encore une fois les Parcs à inventer de nouveaux modes de faire.

### Expérimentateurs

La mission d'expérimentation a également joué un rôle déterminant dans la longévité des Parcs. Cette belle promesse, offerte aux Parcs par le législateur, les incite à reposer les questions du développement ou de la protection dans des termes renouvelés, à initier de nouvelles approches qui pourront être reprises ailleurs, à inventer, à métisser les solutions. Ils sont parfois aidés pour cela par leur conseil scientifique. Ce devoir d'expérimentation a été accompli régulièrement depuis leur création. D'ailleurs, de nombreuses initiatives récentes viennent des PNR ou ont été testées d'abord dans un PNR : les CPIE (Centres permanents d'initiatives pour l'environnement), la Charte du tourisme durable, le tri des déchets, le développement des énergies renouvelables, etc.

Cette mission d'expérimentation semble pourtant (de plus en plus?) difficile à mettre en œuvre dans des structures où la gestion prend souvent le pas sur l'innovation. On peut regretter que leurs moyens et leurs actions soient trop limités en matière de prise de risques. Parfois le souffle manque et l'audace est absente. Pourtant, dans cette période d'interrogations sur les modes de développement possibles, ils possèdent un avantage indéniable : celui de pouvoir être expérimentateurs pour le bien de l'action publique territoriale. Et sans doute est-ce là encore un des domaines à investir encore.

La capacité des Parcs à se maintenir, à se développer, à se déployer et finalement à durer est due à une multitude de facteurs : leur démarche ascendante et librement choisie, sûrement plus exigeante ici qu'ailleurs, l'évaluation régulière de leur projet, une marque attribuée et défendue par l'État, l'obligation qui est la leur de renouveler le discours commun, leurs équipes et la fédération qui développent l'esprit et la culture Parc, leur rôle de médiateur et d'ensemblier, leur statut de laboratoires potentiels du développement territorial et durable... Mais s'ils durent depuis si longtemps et si tout laisse penser qu'ils vont durer encore, c'est qu'ils maintiennent une promesse inachevée que leur nouveau slogan résume bien, « Une autre vie s'invente ici ».

Anne Pisot

## Construire une approche territoriale pragmatique

Dans l'imbroglie de la réforme territoriale des années 2010, les Parcs ont, une nouvelle fois, été inquiétés parce que leur statut hybride, leur fonction composite et leur étrangeté dans la panoplie des instruments de l'aménagement du territoire les rendaient difficilement lisibles. Heureusement, leur nombre empêchait leur démantèlement (*too big to fail*). La rationalisation intercommunale ne sera pas une menace pour les PNR (encadré 7.3).

### Encadré 7.3. Les PNR au sein du monde vivant des institutions en France : le syndrome de l'ornithorynque

Les PNR, bien qu'âgés de plus de 50 ans, sont-ils bien connus et reconnus pour autant? Quelles sont les attentes vis-à-vis d'eux des institutions, de leurs membres, des partenaires, du public? Malgré le temps et l'indéniable succès des PNR, un flou et des ambiguïtés persistent quant à leur place parmi (et avec) d'autres institutions comparables. Pourrait-il en être autrement? Depuis leurs débuts, leur « costume » ne leur convient pas vraiment, leur

appellation « PNR » sème le doute dans chacun de ses termes. Au fil du temps, les réactions restent peu ou prou les mêmes.

### **Parc**

Le terme renvoie trop à une image de protection réglementaire. Les « Parcs régionaux ne sont pas des Parcs nationaux », combien de fois cette affirmation a dû être expliquée, commentée, justifiée? Les PNR ont un projet territorial négocié et contractualisé, ils peuvent donc échouer et disparaître; ce qui n'a rien à voir avec les Parcs nationaux. Il y a « eux » et « nous ».

### **Naturel**

Si le territoire des Parcs est remarquable du point de vue naturel, il l'est aussi sur le plan culturel. Mais l'appellation « Parc naturel et culturel régional » n'a pas été sérieusement envisagée. Le projet des PNR est de concilier protection et développement. Mais la protection dont il est question est une implication dans une conservation dynamique basée sur le contrat. Pour beaucoup d'acteurs des Parcs régionaux, c'est le projet de développement qui motive à agir et a conduit dès le début à en faire des instruments aussi spécifiques. C'est aussi ce qui anime le plus souvent les équipes des Parcs et les partenaires.

### **Régional**

Si tout le monde est d'accord pour un ancrage dans une réalité régionale, la caractéristique nationale compte aussi. Car les Parcs régionaux relèvent d'une compétence partagée entre l'État et les régions. Les régions ont l'initiative pour la création, mais les Parcs ont tout autant à inspirer les politiques régionales (dans leur mission d'expérimentation) qu'à les appliquer.

Les textes donnent seulement aux PNR des « missions » mais pas de compétences. Les débats de l'articulation entre missions et compétences et même de l'évolution vers des compétences réglementaires sur leur cœur de métier restent animés. Comme ils le sont sur bien d'autres sujets, parce que les PNR semblent parfois être des insatisfaits chroniques. Il est une histoire pour enfants très emblématique de l'identité des Parcs. « Il était une fois l'histoire d'un poulet "jamais content" de son état et qui voulait se parer des attributs du canard, du castor et de la loutre. Sur son insistance, Dame Nature finit par les lui accorder. Ainsi naquit l'ornithorynque. » Cet animal semi-aquatique d'Australie existe. Il est tellement singulier que les naturalistes ont cru à une plaisanterie lors de ses premières descriptions. Il en a été de même des juristes lorsqu'ils ont vu le premier décret sur les PNR.

Mais progressivement, les PNR ont trouvé leur place dans le monde vivant des institutions. Celui-ci a évolué et va continuer à le faire. Aussi est-il nécessaire de comprendre la perception des autres institutions tant pour se protéger des prédateurs que pour concevoir des alliances. La comparaison avec l'ornithorynque s'arrête là, car celui-ci est venimeux et que les PNR en aucun cas ne le sont! La persuasion est leur credo; « convaincre plus que contraindre » est leur mot d'ordre. Cette dialectique bien rodée et possédée par les gens des Parcs fait qu'ils entretiennent des relations avec une multiplicité d'acteurs pour conduire leur projet consigné dans la charte constitutive. Cependant, cette culture commune et ce savoir-faire avéré ne les protègent pas contre d'autres institutions plus larges, plus puissantes et moins enclines à apprécier ce travail fin d'aménagement du territoire que les Parcs conduisent depuis bientôt plus de cinquante ans.

Il est possible de considérer par familles ces acteurs multiples pour éclairer la nature des rapports passés et à venir. Dans ce « jeu des sept familles », les Parcs vont essayer de s'intégrer ou de se faire reconnaître.

### **Les organisations internationales et européennes**

Sur le plan international de conservation de la nature, les PNR sont des figures très particulières car ils intègrent des missions de développement local et relèvent de collectivités territoriales. L'UICN les considère comme des paysages protégés et classifiés en catégorie V. Cette grande ONG mondiale peine à sortir de sa hiérarchie des valeurs qui place au sommet les espaces réglementés et se refuse encore à intégrer des représentants des collectivités dans sa gouvernance. L'Europe ne reconnaît pas les territoires, mais seulement les actions qui

concourent à la satisfaction de ses objectifs par la voie subsidiaire des États. EuroParc, qui est une structure associative regroupant les espaces protégés, a les mêmes préventions que l'UICN vis-à-vis des PNR. Si les PNR trouvent quelques alliés dans ces instances, il faut reconnaître qu'ils ne passent pas la rampe de la considération. Mal aimés ou ignorés : tel est leur sort.

### **L'État, ses ministères et ses établissements publics**

L'État est pluriel, les PNR en font l'expérience. Enfants de l'aménagement du territoire, ils ont été délaissés par lui très rapidement. Il leur a préféré ensuite les pays ou les communautés. Les PNR courent toujours après une reconnaissance paternelle d'un père aujourd'hui disparu. Le ministère de l'Environnement puis de l'Écologie fut leur père adoptif. On sait ce qu'il peut en être de l'acceptation dans les familles recomposées. Au fil du temps, il rechigne à verser une « pension alimentaire » aux PNR, qu'il leur doit pourtant au nom de la compétence partagée avec les régions sur les PNR. Heureusement, l'évolution vers des politiques contractuelles a créé, au fil du temps, des liens nouveaux avec le ministère, ses Dreal (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) et ses établissements publics sous tutelle. Chacun veut voir le concours à la satisfaction de ses objectifs propres. Le Diren/Dreal pour Natura 2000, l'Agence de l'eau pour le Sdage (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux), l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) pour la transition énergétique. En bons pragmatiques, les PNR se prêtent au jeu. Les autres ministères agissent de même avec eux, qu'il s'agisse de l'agriculture (mesures agri-environnementales), de l'éducation, de la culture. Les PNR s'épuisent dans ces relations multiples et se sont toujours heurtés à un manque de considération de leur projet d'ensemble inscrit dans leur charte constitutive. Conventions avec l'État et contrats de plan apparaissent comme autant de coquilles vides et d'occasions manquées. À l'heure où l'État s'envisage plus stratège qu'opérateur de terrain, les Parcs doivent-ils continuer à courir derrière cette légitimité? Quel sens garde l'approbation de la charte par l'État? Cette charte pourrait-elle être considérée comme opération d'intérêt national? Outre les moyens nécessaires, ne serait-ce pas la négation du fondement régional?

### **Les régions françaises**

Alors qu'elles n'étaient pas encore collectivités territoriales mais simples établissements publics régionaux, elles se sont vu imposer par l'État le financement des Parcs. Il en restera quelque chose dans la relation avec les Parcs. Cette difficulté est aujourd'hui dépassée, les régions financent en grande partie les Parcs, mais leur attente vis-à-vis d'eux diffère du type d'attente d'autres institutions. L'intérêt des régions pour les Parcs tient pour beaucoup à leur caractère emblématique et touristique. L'adage « qui paie commande » est toujours de mise. Composition des comités syndicaux, présidences des Parcs, application prioritaire des politiques sectorielles régionales sont autant de débats que vivent des Parcs habitués par le passé à une certaine indépendance que leur donnait leur structure de syndicat mixte. Il n'y a pas loin pour les régions de voir un double jeu dans la revendication du maintien d'une relation privilégiée avec l'État. La multiplication des Parcs a généré des réseaux, qui eux-mêmes ont généré des besoins de mutualisation et pourquoi pas des services communs. Et si les régions, à l'échelle qu'elles vont revêtir demain, se comportaient comme l'État hier? La compétence partagée restera-t-elle pertinente? Qu'advient-il alors de l'unicité revendiquée des PNR?

### **Les départements, agglomérations et intercommunalités**

Il est des départements qui ont voulu les Parcs, il en est d'autres qui paraissent les subir. Là aussi, l'intérêt touristique l'emporte souvent dans l'acceptation des Parcs. Mais quel tourisme? Paradoxalement, les PNR ont souvent été réticents (dans leurs équipes) au développement touristique. Une approche durable du tourisme leur a permis de se singulariser sur cette question, et des convergences s'opèrent. Les départements qui veulent assurer leur avenir sont moins un problème pour les Parcs que les communautés de communes ou d'agglomérations. De manière générale, les Parcs ne les ont pas vus naître et se développer avec un grand enthousiasme. Théoriquement basées sur des transferts de compétences, les communautés ne menacent pas directement les Parcs qui, eux, ont des missions données

par la loi. Elles continuent, malgré les quelques évolutions récentes, à souffrir d'un certain déficit démocratique. La puissance des agglomérations nouvelles et des métropoles risque d'éteindre ou d'affaiblir les PNR qui les concernent. Ne va-t-on pas vers la remise en cause de certains d'entre eux? Quel repli stratégique sur leurs « missions Parcs » en propre opérer dans ce cas?

#### **Les communes des territoires des PNR**

Elles sont la légitimité historique des PNR par le principe de libre adhésion. Elles sont à la base de la création des Parcs. Les Parcs existants sont confrontés au « nomadisme » de certaines d'entre elles, qui vont et viennent au gré des renouvellements de chartes. S'ajoutent à cela l'avis conforme des intercommunalités, la préférence de bien des élus à siéger dans l'intercommunalité plutôt qu'au Parc, la nécessité de se concentrer sur les compétences restantes aux communes. L'obsolescence programmée de la commune ne va-t-elle pas peser sur les Parcs? L'orientation vers une démocratie participative n'en devient-elle pas plus pressante?

#### **Les partenaires locaux des PNR et les habitants**

Valse-hésitation entre démocraties représentative et participative. Les PNR sont-ils prêts pour une conciliation des deux? Est-elle possible? Les PNR, dans la préparation de leur charte, ont, ces dernières années, associé largement la population. Associations ou organisations professionnelles ont souvent par le passé joué un grand rôle dans l'émergence des Parcs. Leur association à la vie des Parcs s'est heurtée à leur gouvernance exclusivement réservée aux élus. Côté population, la disponibilité des élus et des équipes a joué favorablement pour les activités traditionnelles. Une part de plus en plus grande de la population (souvent récemment implantée) se reconnaît dans l'approche durable des PNR. Tous apprécient la mise en valeur d'un territoire vécu dont ils éprouvent une certaine fierté. La présence des PNR au quotidien reste leur point fort, mais la tendance technocratique réelle ou incriminée peut être un écueil. Comment gérer et renouveler cette relation de terrain dans la durée? C'est probablement une question essentielle pour les Parcs.

#### **Le réseau des espaces naturels et les ONG**

Les PNR ont la particularité d'intégrer d'autres structures gestionnaires de réserves naturelles, de sites classés ou de grands sites... Ils ont enrichi leur pratique dans des échanges avec différents gestionnaires d'espaces naturels dans les réseaux régionaux ou nationaux. À l'heure où tous les acteurs cherchent des partenariats, les *a priori* vis-à-vis des collectivités s'estompent et l'action des PNR se voit crédibilisée. Pour autant, une ligne de partage existe dès que l'on entre dans un champ plus revendicatif.

Après ce tour d'horizon des liens et reconnaissances, on peut s'interroger : si les PNR disparaissaient, qui les regretterait vraiment? Peut-être un peu tout le monde, mais certainement les régions car ce sont des marqueurs territoriaux formidables pour elles. Elles continuent d'ailleurs à les multiplier, même si l'ambition d'ensembliser des politiques sectorielles que les Parcs assument continue à être une gêne pour certaines. En tout cas, réduire les PNR aux Parcs naturels de nos voisins proches (Allemagne, Italie, Espagne) et à leurs missions centrées sur la nature et l'accueil aboutirait à perdre cette spécificité française qui soulève de plus en plus d'intérêt de par le monde. Dérangeants parfois par leurs questionnements, par leurs exigences, par leur sens de l'expérimentation, les PNR n'ont-ils pas finalement une grande utilité, celle de préserver une certaine biodiversité institutionnelle dans le pays?

Gérard Moulinas

## Les Parcs, la rationalisation intercommunale et la réforme territoriale

Les vagues de l'intercommunalité et de la supracommunalité ont toujours inquiété les PNR. La nouvelle étape de la rationalisation de la carte intercommunale française (qui devient un maillage complet et s'homogénéise en augmentant les seuils minimaux d'habitants) pourrait continuer à les inquiéter. Mais en les dotant de nouvelles compétences obligatoires, le législateur éloigne les intercommunalités de la figure du territoire constitué par son projet. L'intercommunalité devient de plus en plus un échelon légitime pour les services publics de proximité. En constituant le « bloc local » avec les communes, elle devient un interlocuteur incontournable pour négocier la charte du Parc. Interlocuteur mais pas nécessairement concurrent. La superficie des Parcs (170 000 hectares en moyenne, soit un quart de département), leur taille (85 communes en moyenne), leur population (près de 70 000 habitants en moyenne), leur position (31 Parcs sur 51 sont interdépartementaux) plaident pour en faire des territoires du supra-local, dans cette échelle intermédiaire qu'occupaient les pays, dont la dynamique s'éteint. L'État abandonne donc, sans le dire, des territoires de projet et les force à trouver leur place dans une articulation renforcée avec les intercommunalités et avec la région. Cependant, une nouvelle contrainte s'impose à la création des futurs Parcs, puisque tout nouveau syndicat mixte créé devra être concordant avec la carte intercommunale définie préalablement. Or, tant que ce sont les communes qui délibèrent pour adhérer au Parc, la charte restera une exception dans le panorama de la nouvelle harmonisation territoriale. Inversement, tout nouvel EPCI devra tenir compte de l'existence « des syndicats mixtes, des schémas de cohérence territoriale, des PNR et des pays ayant fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconnaissance » (art. 60). Fixant ainsi la substance des périmètres, avec une prime à ceux qui étaient là en premier, la norme proposée fige, à un instant donné, une situation qui était construite sur des logiques tout autres. La condition de continuité territoriale absolue imposée aux périmètres intercommunaux aurait pu alors rallonger et complexifier les procédures de création et de renouvellement des PNR. Heureusement, les parlementaires sensibilisés à la cause des Parcs ont réussi à rectifier, dans la loi NOTRE de 2015, ce dispositif en permettant qu'une commune puisse adhérer ou sortir d'un périmètre de PNR à tout moment, même en dehors des périodes de renouvellement de la charte (figure 7.3, voir planche XIV).

La réforme territoriale pose de nouveaux enjeux pour les PNR par la redistribution des compétences qu'elle opère. La rationalisation envisagée de la clause de compétence générale consiste à fixer autrement les rôles, donc les responsabilités politiques, les moyens administratifs, les ressources et donc les capacités à prioriser l'action publique. S'il ne s'agissait « que » d'une autre répartition

entre départements et régions, l'un portant le social, l'autre l'économique, les impacts organisationnels pour les Parcs resteraient mineurs, bien que 30 % des ressources des Parcs viennent des départements et que cette source risque de se tarir fortement. Mais la loi NOTRe restreint la clause de compétence générale aux seules communes et limite fortement la possibilité de financements croisés dont les Parcs ont été d'abondants utilisateurs.

## L'attention pratique et l'exercice de l'évaluation

S'évaluer consiste à faire sans cesse la preuve de la « plus-value Parc ». L'évaluation s'impose comme une nécessité au sein des Parcs plus encore qu'avec n'importe quelle autre structure territoriale. Elle décrit ce qu'a été la mise en œuvre de la charte, les résultats obtenus, la façon dont les engagements des signataires ont été respectés. Cette évaluation demande la mise au point d'indicateurs chiffrés et reflète la technicisation du suivi de l'évolution du territoire : choix d'indicateurs d'états de référence, identification d'objectifs cibles au regard des objectifs de la charte, échanciers, etc. Sans tomber dans les nombreux pièges<sup>46</sup> de l'analyse de l'efficacité de l'action effective des PNR, ces évaluations participent du très grand sérieux avec lequel les Parcs sont gérés, administrés, pilotés, pensés, dirigés. Ces évaluations peuvent être tournées vers l'efficacité de leur positionnement institutionnel. Mais c'est surtout vis-à-vis des attentes des autres partenaires que l'évaluation démontre le caractère pragmatique des Parcs. L'évaluation porte sur leur capacité à décliner localement des politiques nationales, souvent en vertu d'engagements européens ou internationaux, sur leur pouvoir à répondre à des procédures régionales (d'aménagement du territoire, de développement local, parfois de promotion touristique), sur leur mobilisation en retour des dotations statutaires des communes, comme sur leur degré d'entraînement économique calculé par rapport aux acteurs économiques.

Environ deux tiers des budgets de fonctionnement des Parcs représentent de la masse salariale, donc l'évaluation porte surtout sur les processus mis en œuvre : ont-ils été capables à la fois de produire du développement et de garantir de la protection, d'expérimenter de nouvelles solutions et d'éduquer à l'environnement, tout en s'insérant dans les dispositifs globaux d'aménagement du territoire ? Les budgets d'investissement apparaissent assez faibles, mais l'évaluation doit démontrer que les Parcs préparent beaucoup l'investissement de leurs

---

46. Comme nous l'avons précédemment montré, les PNR se caractérisent par leur dimension pionnière à défaut d'être des innovateurs. Ils ont participé à faire bouger les lignes du raisonnement sur bon nombre de sujets et ont souvent eux-mêmes adopté des pratiques nouvelles bien avant qu'elles ne soient « à la mode » et ont, en cela, été souvent critiqués comme n'ayant pas assez « agi » dans les territoires dans lesquels ils devaient se charger de la résolution de problèmes locaux.

adhérents, communes en premier lieu. L'apport d'ingénierie aux communes est souvent difficile à mesurer, notamment dans un contexte d'austérité budgétaire où les élus municipaux voient leurs financements diminuer. Mais les résultats résident dans la pertinence des actions, dans la capacité d'un Parc à répondre aux sollicitations, dans son efficacité pour saisir des opportunités de cofinancements. L'évaluation montre aussi que la charte n'est pas toujours suivie à la lettre et que le programme d'action prévu n'est que rarement réalisé intégralement. L'évaluation des impacts est enfin l'une des tâches les plus complexes pour les Parcs, qui s'y plient cependant autant que possible. Faire muter les référentiels d'action des collectivités partenaires, en expérimentant, en innovant, en impulsant des projets, reste difficile à mesurer. Les PNR étant plus que jamais attendus dans leur rôle d'expérimentateur au profit de l'innovation et du transfert, il est même difficile d'évaluer une expérimentation innovante sans référentiel, voire, il est contradictoire de vouloir évaluer un dispositif qui peut très bien rater. Ils font donc preuve d'une très grande créativité dans leurs techniques d'évaluation en faisant apparaître les effets directs et indirects des politiques des Parcs sur leurs territoires (usage des sols, qualité paysagère, dynamisme de l'activité, etc.) et sur la vie des publics-cibles, bénéficiaires d'aujourd'hui ou de demain (générations futures) des actions du Parc : habitants du Parc, des communes extérieures au Parc, visiteurs. Mais l'épreuve de l'évaluation montre surtout l'ampleur des petites tâches pratiques qui se réalisent dans un Parc pendant le temps d'une charte. L'évaluation montre que la défense de la formule Parc passe par une attention la plus grande aux actes, aux pratiques, aux processus engagés, et se réinscrit ainsi à chaque fois dans le parti pris des origines, toujours, depuis confirmé et adapté : les Parcs participent au changement des mentalités, et c'est un processus lent.

## **Conclusion : ancienneté, adaptabilité et habileté**

Après avoir vécu et traversé toutes les grandes phases de l'aménagement du territoire, les PNR doivent retrouver une place au milieu de cadres bousculés par la réforme territoriale continue, dans un contexte de crise financière, d'austérité budgétaire et de concurrence institutionnelle inédite. Au-delà de leur place dans l'architecture territoriale française, la sensation qu'un certain ordre politique et qu'un certain équilibre des pouvoirs du monde rural français est rompu traverse assez largement les consciences. On a noté combien, du fait de leur antériorité par rapport à la décentralisation, les Parcs ont su constamment s'adapter. On a souligné maintes fois comment ils ont été très régulièrement forcés à fabriquer de la capacité de négociation, à trouver des compromis avec les pays, puis avec les agglomérations, avec les collectivités régionales, etc. Cette collaboration

instinctive les a poussés à devenir des structures hybrides sur le plan politique, parce qu'ils sont allés plus loin que le texte de leur charte. Ils sont devenus des territoires intermédiaires, composés par des communes, mais entre des intercommunalités de base et les régions, comme échelon supra-intercommunal (Bryant, 2006). L'intérêt de leurs résultats se trouve donc davantage dans la progression des mentalités, dans l'évolution des systèmes d'action concrets locaux que dans des registres spécifiques. N'ayant pas de compétences juridiques pour agir, mais seulement des missions à accomplir, leurs moyens viennent de leurs projets. Ils n'existent donc qu'au regard de ce qu'ils entreprennent, de ce qu'ils prônent et finalement de leur force de persuasion auprès de leurs partenaires.

Les PNR étaient et restent donc des outils extrêmement modernes de l'action publique. Leur habileté interinstitutionnelle, leur capacité à obtenir des résultats tangibles à partir de l'assemblage de multiples partenaires, leur aptitude à monter des projets avec de multiples cocontractants sont aujourd'hui reconnues et imitées. Leur meilleure défense est sans doute leur ancienneté. Cette antériorité fait qu'ils représentent des institutions soutenues par des réseaux politiques très divers, bien dotés en équipes techniques de bon niveau, logés dans des maisons du Parc visibles, rendant de réels services localement et le tout à un coût public relativement modeste. Leur antériorité leur confère aussi un rôle de pivot territorial, puisque, parfois, ils sont ce autour de quoi le cadre intercommunal se réorganise. Leur second atout est leur notoriété spontanée, très bonne auprès d'un grand public qui leur reconnaît des vertus et des qualités de territoires innovants, porteurs de valeurs, utiles, qui les considère comme des destinations prisées et comme lieux de résidence enviés.

Les PNR ont produit une intense activité institutionnelle et territoriale au cours de ces dernières décennies. Mais sont-ils parvenus à devenir des territoires politiques qui comptent ? La composition du bureau qui les dirige fait l'objet d'un subtil dosage, et les équilibres strictement partisans comptent sans doute moins que l'implication concrète des élus sur leur territoire. Ils correspondent à des objets politiques peu identifiables, dont on lit mal les clivages dans une logique de partis et de camps. À ce titre aussi, en se territorialisant, ils ont beaucoup apporté à la pensée de l'action politique « de mission », face aux interventions sectorielles qui dans d'autres domaines (l'agriculture, l'urbanisme, le tourisme, la protection de l'environnement, la culture) s'essouffent indéniablement. Parce qu'ils ont toujours été multidisciplinaires, on ne sait toujours pas dans quel ministère les « ranger » (Aménagement du territoire, Éducation, Culture, Agriculture, Environnement, etc.). Après une phase très technocratique, ils se sont adossés à, puis fondus dans les logiques de gouvernance traditionnelles du monde des collectivités territoriales. Ce fut leur force et l'originalité de leur modèle. La question de savoir si ce le sera encore demain reste entière. Pour

atteindre les missions confiées par l'État, ces institutions ont pénétré et influencé les systèmes d'action d'autres acteurs et agi sur la régulation et les pratiques d'ensemble du système d'action territorial. Leur capacité permanente à s'inscrire dans des logiques de coopération les a amenés à modifier leurs métiers et leurs modes d'action. Les PNR auront probablement à composer, comme d'autres acteurs territoriaux, avec deux ordres de légitimité. D'un côté, la légitimité territoriale tirée de la démocratie représentative, avec une place toujours plus grande pour les élus locaux au nom de l'État, et, de l'autre, la légitimité construite par l'action territoriale, avec une place toujours plus grande accordée aux citoyens, aux usages et donc aux usagers, pour laquelle il reste encore de nombreux cadres formels à inventer.



## Conclusion

---

# Les Parcs : de plus en plus territoriaux

Cette deuxième partie a montré que les PNR se sont politiquement et institutionnellement adaptés, utilisant des stratégies d'« adhérence » au territoire afin de surmonter les faiblesses de leur idéologie évolutive et assez hétérodoxes dans l'action publique. Ils se sont notamment adaptés au nouveau contexte d'organisation des pouvoirs qui nécessite une grande souplesse d'articulation entre des niveaux de pouvoirs verticaux, du « microlocal » jusqu'à l'échelon européen, et des redistributions horizontales de compétences en trouvant un *modus vivendi* avec des structures comparables.

Cette évolution et cette adaptation se sont manifestées de plusieurs manières pendant ce demi-siècle. Au moins cinq étapes dans les phases de leur création montrent la variété de leurs ancrages, de leurs motivations et de leurs projets. Ce qui est assez marquant dans ce long processus de diversification et d'adaptation est leur capacité à intégrer chacune de leurs nouvelles modalités. Lorsqu'ils furent concentrés vers plus de développement, ils ont globalement été ensuite plus développeurs. Lorsqu'ils furent engagés dans les déclinaisons des politiques environnementales, la spécificité de leurs conceptions, approches et méthodes s'est ensuite progressivement retrouvée dans les chartes, leur langage, leurs manières de faire, leurs priorités. Cette capacité cumulative, faisant grandir de l'intérieur le concept de Parc en évitant scission, séparation ou fragmentation, est indéniablement une de leurs grandes forces.

Pour la révéler et la mettre en œuvre, les Parcs se sont constitués en réseau et l'ont fait évoluer sans cesse. Réseaux d'acteurs, réseaux de valeurs, de principes et de méthodes de travail et de plus en plus réseaux citoyens, réseaux d'habitants et réseaux de manifestation d'intérêts, mais réseaux inscrits dans la pragmatique territoriale. Ces logiques de réseau ont donc été mobilisées dans le même mouvement qu'ont été mobilisées les logiques territoriales. Il ne s'agit pas ici d'occulter toutes les tensions nées de ce mouvement, toutes les erreurs, les doutes (nombreux) que manifestent nos témoins sur la pérennité de ce « modèle », mais avant

de décrire ce que les Parcs sont en action, il était nécessaire de montrer ce qu'ils sont « en principe ». En se réorientant autour des champs d'action qui font intervenir l'idée du projet, de l'action concertée, en adoptant les nouvelles pratiques obligées que sont la consultation citoyenne (pour l'adoption de la charte comme à d'autres occasions), les PNR adaptent une certaine pratique de la gouvernance territoriale et font évoluer la production même de l'action publique.

Nous pouvons ainsi terminer cette partie en apportant une réponse claire à l'une des questions de départ de cet ouvrage. Les Parcs ont été capables de durer parce qu'ils ont continuellement changé, ont adapté leurs méthodes et ont opéré un vaste métissage de toutes leurs influences. Mais les Parcs sont restés ce qu'ils semblaient être aux yeux de nombre de leurs partenaires. Ils ont ainsi réussi à traverser toutes les étapes des multiples réformes territoriales en manifestant une certaine fertilité avec la création d'environ un Parc par an. Ils se sont maintenus à un haut niveau d'auto-exigence et ont prouvé que leurs résultats justifiaient l'investissement public, l'attention et un soutien politique. Ils n'étaient pas territoriaux à leur naissance ; ils le sont devenus par la pragmatique de l'action.

## Partie III

---

# Les Parcs naturels régionaux en action



## Analyser les modalités de l'action des PNR

Dans le panorama de la complexité territoriale que nous venons de décrire, les PNR continuent à affirmer leur différence dans et par l'action. Un regard à la fois transversal, rétrospectif et prospectif sur ces pratiques peut-il saisir ce que les Parcs ont effectivement apporté comme changements à la fois dans les mentalités et sur le terrain? Comment la myriade de programmes mis en œuvre fait-elle sens pour eux, pour leurs partenaires politiques et pour les habitants en tant que récepteurs et opérateurs?

Produire un bilan à partir de l'action des PNR serait un exercice redoutable pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il est malaisé de dégager un jugement clair à partir d'actions aussi diverses, parfois minimes, souvent inachevées. Ensuite, il est difficile de scruter les évolutions de l'action publique et du changement social et politique qui se produisent continuellement. Puis, il faudrait un vaste champ d'expertise dans une série de politiques publiques (tourisme, économie, rural, agriculture, forêt, patrimoine, paysage, espaces naturels, énergie, habitat, urbanisme, culture, éducation, etc.) pour dégager ce qui relève effectivement de leur fait et ce qui relève plus spécifiquement d'autres acteurs. Enfin, les Parcs évoluent sans cesse à partir de leurs quatre missions d'origine (protection et gestion du patrimoine naturel culturel et paysage; aménagement du territoire; développement économique et social; accueil, éducation et information) jusqu'à l'ajout d'une nouvelle mission liée à l'expérimentation et à l'innovation<sup>47</sup>, ce qui les distingue des autres institutions territoriales «de droit commun». Cette cinquième mission réactualise et modernise l'esprit pionnier des PNR, leur redonne potentiellement une longueur d'avance et vise, évidemment, à être systématiquement déclinée à travers les quatre premiers chantiers. L'idée que les PNR prennent donc des risques, quand d'autres structures gèrent et mettent en œuvre, induit trois bouleversements importants.

---

47. Présentation officielle : «Le PNR contribue à des programmes de recherche et initie des procédures nouvelles et des méthodes d'action qui peuvent être reprises sur tout autre territoire.»

D'abord, aux anciens «cœurs de métier» des Parcs, comme l'initiation à l'environnement ou la protection des sites, s'ajoutent des actions menées dans des champs nouveaux, comme la médiation culturelle, l'accompagnement de démarches participatives en urbanisme rural, le soutien aux énergies renouvelables. Avec ces nouveaux chantiers, les PNR cessent d'être cantonnés à des fonctions perçues comme complémentaires ou relativement marginales de l'action publique. Ils sont devenus des outils de développement territorial et, à ce titre, présents dans plusieurs CPER (contrats de projet État-région). Ils se lancent dans des opérations quelquefois audacieuses, sinon perçues comme «utopistes» ou «révolutionnaires». Parce qu'ils changent parfois le quotidien des habitants (mobilités quotidiennes, microcrédit, autoconstruction, etc.), les PNR changent d'interlocuteur et de posture : ils travaillent non seulement en accompagnement des collectivités, mais aussi avec d'autres collectifs, professionnels, associatifs, militants, citoyens. S'ils parviennent à modifier les conditions de vie les plus concrètes des habitants, ici et maintenant<sup>48</sup>, ils renouent alors avec le positionnement très transversal des années 1970.

Ce faisant, les PNR tiennent les deux bouts de la chaîne de l'action publique, d'un côté à la recherche des usagers et bénéficiaires, de l'autre, de partenaires territoriaux et thématiques. Ils laissent plus ou moins volontiers faire faire par d'autres, lorsque l'expérimentation est un succès et lorsqu'elle est prête à être déclinée et généralisée. Ainsi, à une époque où la révision des politiques publiques et la réforme territoriale veulent remettre chaque institution à sa place, eux continuent à étendre considérablement leurs missions. Ils se présentent comme facilitateurs inventant et réinventant sans cesse de multiples manières de coopérer avec un grand nombre d'acteurs sur un nombre de thématiques en augmentation constante.

## Action et changement

Notre hypothèse de travail est que cet élargissement du spectre de dossiers dont se saisissent les PNR ne reflète pas simplement une diversification thématique liée à la montée en puissance numérique des Parcs. Cet élargissement n'est pas seulement la preuve d'une sorte d'acceptation finale des Parcs vis-à-vis de leurs habitants. Il n'est pas non plus une preuve réussie d'adhérence aux structures ter-

---

48. D'où le slogan doublement paradoxal et donc doublement intéressant choisi depuis la mission «Avenir des Parcs», « Une autre vie s'invente ici ». Le déictique « ici » renforce la conjugaison du verbe au présent, alors même qu'« inventer » indique clairement la visée projective ; le « ici » joue également une fonction performative puisqu'il ne dit rien de l'endroit où le locuteur se trouve et peut même laisser penser que partout où le sigle sera utilisé, les Parcs seront en action.

ritoriales *infra* (les communautés de communes et les petites communes rurales). L'extension des missions et la concentration des efforts sur l'innovation et l'expérimentation leur permettent de passer du registre du « faire pour » à celui du « faire avec » les institutions et les habitants. Cette évolution de l'action des PNR révèle leur transformation actuelle qui est plus qu'une conversion du langage, qu'une stratégie de formulation ou qu'un habillage de légitimité. Cette mutation est beaucoup plus profonde. Elle débute bien avant l'arrivée du développement durable.

Cependant, on ne peut pas dire que les Parcs ont anticipé le registre du développement durable, tant l'obsolescence même des termes est patente. Comme « développement », les termes de « durabilité » et de « transition » marquent des époques de l'action publique plutôt qu'ils n'individualisent des actions ou des modes d'action. En réalité, les Parcs abordent un changement de paradigme pour « sauver » tout ce qu'ils ont déjà fait et pour continuer à rester ce qu'ils étaient, c'est-à-dire des acteurs de la transformation territoriale. Les Parcs portent donc une contradiction intrinsèque : ils veulent être reconnus dans leurs spécificités, être des développeurs et apparaître comme une défense contre les innovations institutionnelles qui pourraient réclamer leur affaiblissement ou leur dilution dans de nouvelles structures. Le marché des initiatives que la FPNRF organise régulièrement démontre un réel foisonnement d'innovations, d'inventivités de toute sorte dans les pratiques, et des expérimentations concrètes souvent très réussies. Ce « bricolage inventif » se fait « au doigt mouillé », sans être assez inséré dans un discours plus englobant sur les nouvelles relations entre l'homme et la nature, sur ce qui rend habitables les territoires, sur les manières renouvelées de faire société. Comme le dit Pierre Weick, il manque probablement de l'inventivité conceptuelle pour se projeter dans un projet plus large, pour prendre du recul sur la société et pour diffuser les réflexions, propositions et questionnements au-delà du seul réseau des Parcs. En ayant progressivement développé des cultures professionnelles très spécialisées, les Parcs ont gagné en crédibilité, mais peut-être perdu en capacité à porter des messages à visée globale, à destination du grand public, dans une perspective de transformation sociale.

Comme nous l'avons montré dans les deux parties précédentes, les Parcs ont su s'adapter déjà plusieurs fois à des changements de paradigme. Et à chaque fois, ils s'interrogent, doutent, s'inquiètent de leur avenir. Les signes de malaise (d'abord financiers), de tiraillements entre eux et avec des instances au-dessus d'eux (État), sur la cohérence de leurs missions, sur le positionnement à l'égard des autres acteurs publics, se multiplient. Les exercices d'introspection, l'appel aux chercheurs à travers le Comité d'orientation, de recherche et de prospective (Corp), les audits de personnalités pour tenter de déceler la véritable « valeur

ajoutée» des PNR se renouvellent de plus en plus régulièrement. Une série de tensions, voire de contradictions se font jour.

Nous en relevons trois principales, qui guideront les étapes de ce raisonnement. Une première question, déjà délicate, consiste à comprendre comment les Parcs se saisissent de la notion de développement durable pour faire évoluer leur discours éthique, leur ambition éducative, mais également leur pratique, comment ils se spécialisent sur une manière de faire plutôt que sur des choses à faire. Le deuxième point sensible est l'équilibre délicat entre la fétichisation du territoire qu'on perçoit à travers toute une série d'expressions habituelles pour les Parcs : « des mesures qui font territoire », des « communautés qui portent le territoire », « des festivités culturelles qui font vivre le territoire »... Fétichisation que les Parcs perçoivent peut-être comme un devoir ou comme une justification de leur existence et de leur pérennisation, mais qui peut aller à l'encontre de leur fonction d'appui à la transformation du monde rural, au contact des habitants et en réponse à leurs problèmes quotidiens. Enfin, un troisième point d'accroche de la tension croissante à l'œuvre dans l'action des PNR est l'attitude qu'ils construisent entre leur injonction développementaliste, sinon productiviste (la croissance verte), et leur fonction territoriale. À travers le banc d'essai consacré aux mesures en faveur du tourisme et de l'agriculture, on cherche à percevoir comment ils combinent leur fonction conservacionniste avec un engagement de plus en plus affirmé pour la création de valeur économique.

---

## Les Parc naturels régionaux face au développement durable

Un PNR est « un territoire rural habité, reconnu au niveau national pour sa forte valeur patrimoniale et paysagère, qui s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la préservation de son patrimoine ». Cette définition classique peut paraître totalement anodine et banale. Pourtant, le terme de développement durable n'a été généralisé dans le langage des politiques publiques qu'au début des années 1990<sup>49</sup>. À l'époque, les PNR affirment leur caractère pionnier, sinon anticipateur. Il n'y a peut-être là rien de plus à constater qu'une mise à jour des slogans : après la bataille pour l'« accès à la nature » des années 1970, pour le « développement local » et le « patrimoine des espaces fragiles » (Laurens, 1997) dans les années 1980, pour le « développement durable » dans les années 1990, pour la « compétitivité », la « cohésion » et la « vulnérabilité » dans les années 2000, pour la « transition énergétique » et l'« égalité des territoires » dans les années 2010, les Parcs se saisissent de tous ces mots d'ordre en en profitant à chaque fois pour ajouter de nouvelles cordes à leur arc<sup>50</sup>. Derrière le *turn over* conceptuel, quelle est la constance du projet des PNR et quel est leur socle idéologique pour agir ?

Obsolescence mise à part, la définition de la durabilité a l'intérêt de révéler les Parcs comme des formes accomplies de gestion intégrée à dimension environnementale. L'insistance avec laquelle ils soulignent avoir fait du développement durable avant l'heure signifie d'abord qu'ils se perçoivent comme une institution « totale », capable d'articuler les entrées économique, environnementale et sociale (Le Goff, 2009).

---

49. Montrant que les Parcs œuvraient pour le développement durable avant que celui n'apparaisse dans les mots d'ordre de leur définition réglementaire.

50. La décennie prochaine pourrait bien être celle de la justice (spatiale et sociale, donc territoriale).

Leur usage du terme de « développement durable » pour désigner le projet politique des PNR sera donc analysé dans un premier temps. Le développement durable porte une dimension utopique, sinon révolutionnaire; savoir ce qu'en ont fait effectivement les Parcs occupera un deuxième temps. Enfin, on observera, au travers de leur activité patrimoniale et éducative, l'usage instrumental du développement durable qu'ont fait les Parcs pour se poser en institution morale, garante de visions et de valeurs.

## **Le développement durable, un recentrage opportun peut-être trop ambitieux ?**

### **Décloisonnement de l'action publique et échelle temporelle**

« Tout s'institutionnalise. Le seul moteur c'est le développement durable. C'est le seul thème qui permette à l'administration de se projeter dans une nouvelle éthique. » Cette citation de Serge Antoine<sup>51</sup> montre qu'il considère le développement durable comme un moyen d'émancipation à l'égard des cadres cloisonnés de l'action publique. La transformation de la gouvernance est également en jeu, comme le passage d'une action administrative sectorielle (dont la rationalité, la pertinence et l'efficacité apparaissent de plus en plus limitées) à une action collective et globale, fondée sur le partenariat et la recherche d'un accord. Il reprend ici une antienne, selon laquelle le développement durable permettait d'interconnecter les différentes instances administratives, fondamentalement segmentées entre structures, services, niveaux hiérarchiques, champs de connaissance, registres de compétences. Il avait exactement cette approche, trente-cinq ans plus tôt, lorsqu'il participait à la création des PNR. Sachant construire l'action publique à travers la confrontation permanente entre des objectifs contradictoires, les Parcs n'ont pas été désarçonnés lorsque le développement durable a magnifié ce principe.

Pour autant, les enjeux du développement durable obligent les PNR à entrer dans un registre d'action d'une ampleur et d'une complexité incommensurables avec celui pour lequel ils avaient été créés initialement. En simplifiant, les Parcs répondaient, dans les années 1960, à un besoin d'équipement de la campagne en infrastructures de détente. Trente ans après, ils devraient concourir à l'adaptation au changement climatique, contrecarrer la segmentation socio-spatiale des campagnes françaises ou surmonter les problèmes causés par la politique agricole productiviste ou par la fiscalité libérale de l'eau. Le développement durable

---

51. Qui a terminé sa longue carrière en s'investissant dans le Comité 21.

devrait donc les pousser à dépasser les approches fixistes (l'idée d'entretien du paysage, de maîtrise des processus environnementaux localisés) et à s'engager vers des mesures contraires aux logiques de périmètre, comme la gestion des fluides (la qualité de l'air, de l'eau, des espèces migratrices). Si les enjeux environnementaux et humains ne sont plus limités ou limitables, le développement durable devrait enjoindre les Parcs à se construire comme outils politiques transterritoriaux, métaterritoriaux ou extraterritoriaux.

Le développement durable bouscule les approches temporelles de l'action traditionnelle des PNR, il projette leur action beaucoup plus loin dans le temps (on utilise couramment des projections à 2100 pour penser le changement climatique, par exemple). Mais les Parcs se considèrent aussi beaucoup comme des objets politiques locaux, profondément enracinés dans des cadres géographiques circonscrits et immergés dans des systèmes de fonctionnement temporels contraints, même de plus en plus contraints. Inscrits dans des échelles de temps et d'espace plus vastes qu'eux, ils sont en même temps sommés d'intensifier les effets de leur action *in situ* et de démontrer presque immédiatement les effets bénéfiques de leur présence. Ainsi, le rythme des renouvellements de charte et des évaluations à mi-parcours donne une échelle temporelle moyenne d'action d'un projet à environ trois ou quatre ans. D'un côté, le Parc se trouve dans une sorte d'urgence permanente; de l'autre, un rôle de garant lui est confié face à des changements à une échelle de long terme.

## Réinterroger la gestion de la nature

À l'égard de la question de la nature, la pensée du développement durable bouscule le programme initial des PNR (Gerber *et al.*, 2007). D'abord, rappelons que leur implication originelle dans les politiques de protection de la nature n'a cessé de se renforcer. L'attitude prudente, sinon méfiante des instances naturalistes à leur encontre au début s'est progressivement muée en reconnaissance des Parcs comme acteurs de la conservation de la nature (Julien-Labruyère, 1997). La FPNRF est devenue en 1995 membre de l'UICN, consacrant *a posteriori* le modèle des PNR comme paysages vivants et territoires habités en leur conférant la catégorie V dans le classement des aires protégées. En outre, l'État et les régions leur ont confié des fonctions de gestion et d'animation de quantités de types d'espaces protégés. À eux tous, les 51 PNR français couvrent 37 % des zones boisées du pays, englobent sur leur territoire plus de la moitié des réserves naturelles nationales, 27 % des arrêtés de biotope, 22 % des sites classés, 21 % des sites du Conservatoire du littoral, la moitié des zones humides classées Ramsar et 60 % des réserves de biosphère, 19 % des espaces Natura 2000 (mais ils en sont trois fois sur quatre opérateurs et animateurs). Cette fonction essentiellement gestionnaire a profondément évolué depuis l'origine (Jauneau,

1992). Elle intègre une part de planification (reconnaissance des habitats), une série d'approches fonctionnelles (suivi de la biodiversité, de la fonctionnalité des milieux) et une dimension sociale (la nature des PNR n'est jamais très éloignée d'une approche humaine, d'une réflexion sur l'usage, sur l'éducation, sur la gestion de l'accès). Par moments, cette approche agrégative convient à la puissance publique, qui aimerait amplifier cette démarche et spécialiser encore plus les Parcs sur ce registre (Frémont, 1974).

Ainsi, en 2004, le rapport Riquois demande aux PNR d'« oser la nature », et les enjoint à :

« [...] constituer les piliers du réseau écologique national en assurant ses grandes continuités, en préservant les coupures d'urbanisation, et en rassemblant les grands éléments d'identification du paysage. [...] Les PNR doivent être les maillons forts d'un réseau écologique national et il ne doit pas y avoir de PNR là où il n'y a pas de patrimoine naturel culturel ou paysager riche et menacé. Il faut assurer une cohérence d'ensemble du réseau et des acteurs des espaces naturels tant au niveau national que régional, en organisant l'emboîtement des aires protégées mais en développant la concertation entre les gestionnaires ».

À d'autres moments, cette approche semble insuffisante, et les PNR sont tentés par un dépassement d'une protection par le règlement ou le contrat. Ils partagent alors la vision de l'environnement comme composante et outil de mise en œuvre d'un développement durable. Ils développent des méthodologies de calcul de l'empreinte carbone des territoires, ou bien ils développent des propositions innovantes sur la fiscalité écologique des milieux humides (encadré 8.1). Face aux propositions croissantes de compensation environnementale dans le cas d'équipements ou d'aménagements aux impacts environnementaux lourds (carrières, lignes à haute tension), les PNR sont traversés par des débats vifs. Quelle nature protègent-ils donc ? Protègent-ils exactement la nature ou un certain type de rapport de l'homme à la nature ? S'ils sont porteurs d'une conception de la nature « proche de l'homme, au service de l'homme » depuis les années 1960, ils ont souvent accepté l'idée d'artificialisation associée à la restauration. Faut-il entrer dans un marchandage avec d'autres acteurs industriels ou administratifs (comme la Caisse des dépôts) qui promeut, à partir d'une pensée fondée sur le développement durable, une vision fondée sur les services rendus par les écosystèmes ? La nature et les paysages restent l'un des principaux cœurs de métier des PNR, mais les principes du développement durable et les approches croisées économie-écologie déplacent les modalités de la protection de la nature (Génot, 2000 ; Génot *et al.*, 2006). Cependant, le recentrage environnemental sur la gestion des espèces et des espaces naturels remarquables, même s'il est conseillé dans certains rapports officiels, n'est pas une véritable priorité, mais surtout n'est plus imposable d'en haut.

### Encadré 8.1. Les PNR et Natura 2000

Les Parcs du Cotentin et du Bessin, de Grande Brière et de Brenne ont eu l'occasion de s'engager dans des travaux importants d'ingénierie écologique en vue de restaurer des milieux humides inscrits en zone de protection spéciale (ZPS), et souvent associés à des espèces inscrites dans la directive Oiseaux en situation de vulnérabilité. Ces terrains (landes anciennes menacées par le développement des arbres, roselières envahies par les saules et en voie d'assèchement, prairies abandonnées par les agriculteurs car peu rentables et vouées à la friche, étangs en voie de comblement) étaient aussi inscrits dans les inventaires Natura 2000. Dans certains cas, des acquisitions foncières ont été réalisées. Le PNR de Brenne s'est porté acquéreur des étangs Foucault et Pifaudière, par exemple, aux côtés d'autres acteurs impliqués dans la protection foncière comme la LPO, le Conservatoire du patrimoine naturel de la région Centre ou la Fédération des chasseurs. Plus souvent, les Parcs ont accompagné des audits écologiques et la définition d'un plan de gestion (ou Docob, document d'objectif dans le cadre de Natura 2000) définissant des stratégies de génie écologique pour rajeunir le milieu. Des opérations lourdes mais ponctuelles ont pu être réalisées : creusement de tourbières, ouverture de clairières, décapage de certaines parties de roselières, gyrobroyage de zones envahies par des grandes herbes peu diversifiées. Des mesures de long terme ont été aussi mises en place, notamment le pâturage extensif d'animaux rustiques (poneys landais et Highland, chevaux camarguais, moutons solognots).

## De nouvelles grandeurs ?

En redéfinissant les rapports et les responsabilités entre l'homme et la nature, le développement durable bouscule l'une des missions les plus anciennes dans le projet des PNR en multipliant les registres sur lesquels ils peuvent intervenir (gestion des déchets, traitement des eaux, nouvelles mobilités et transport en commun, surveillance des niveaux de bruit). Ils se trouvent confortés dans leur positionnement de « tête chercheuse » du développement local rural, dans leur rôle de laboratoire d'expérimentation de pratiques innovantes. Un renversement d'image s'opère à cette occasion. Car si les modèles de la durabilité viennent de la ville, les Parcs peuvent alors se retourner vers le monde urbain. Insensiblement, le développement durable efface le discours anti-urbain des Parcs, pour qui la ville des années 1970 était un objet repoussoir, sinon « empoisonné ». Bien au contraire, la nouvelle image urbaine (celle de l'habitat dense, du bâti économe en énergie et de qualité, des mobilités douces, des émissions d'énergie maîtrisées) est déclinée, adaptée, « ruralisée » par eux. Les PNR se construisent une compétence technique (ils se mettent en situation d'accompagnement de projets urbains intégrés en milieu rural) et une mission éducative renouvelée. Le développement durable acculture les Parcs à une idéologie urbaine, qu'ils se donnent pour mission de diffuser en convertissant leurs partenaires. La durabilité imprime donc un changement profond dans les discours et les pratiques de leur sphère patrimoniale et finit de les distinguer radicalement des Parcs nationaux.

## Parcs naturels régionaux *versus* Parcs nationaux

S'il existe une évidence en matière de gestion de la nature, de protection de la biodiversité et de soutien au principe de la durabilité, elle se niche dans la certitude qu'en interdisant les pratiques humaines non respectueuses et invasives, la nature se porte mieux. Les Parcs nationaux partout dans le monde représentent ce principe. Pourquoi la France a-t-elle alors choisi d'installer les Parcs naturels régionaux dans un tel voisinage, avec ces totems naturalistes incontournables que sont les Parcs nationaux ? Inventés à l'époque d'un mouvement de puissante croissance urbaine et comme contrepoints à celui-ci, les PNR sont aussi des héritiers de la conception très fonctionnaliste de l'aménagement, avec des politiques de *zoning*, des outils de géographie prioritaire et des équipements structurants. Ils étaient donc positionnés en fonction d'autres zonages. Ils devaient être déployés dans un certain rayon urbain, mais hors d'une zone d'expansion directe de la ville. Une autre raison de leur « solidification » s'explique par la vision que l'administration se faisait de la protection de la nature de l'époque. Les Parcs nationaux étaient construits sur le postulat d'une nature remarquable (Héritier, 2008) dont le « caractère exceptionnel » justifiait un « régime d'exception » (Larrère *et al.*, 2009, p. 219) et un périmètre très strict : zone centrale et zone périphérique. Ce régime d'exceptionnalité ne fonctionnait pas pour les PNR, même si des nodalités (un massif forestier, un site naturel ou culturel de qualité) étaient nécessaires pour caractériser l'intérêt d'une labellisation. La vision de l'usage du PNR requérait une nature plus ou moins ordinaire et le développement d'une éthique particulière au milieu d'autres mesures de protection tout à fait hétérogènes (Alphandéry *et al.*, 1989 ; Lascoumes, 1994). Aujourd'hui, en poussant évidemment cette idée à l'extrême, tout espace devient « à protéger », ce que certains précurseurs des Parcs avaient pressenti en dessinant une carte de France finalement toute colorée du vert-PNR, à l'exception de quelques taches grises des grandes villes et des métropoles d'équilibre se dessinant alors.

## Des territoires patrimonialisés aux territoires apprenants

La fonction éducative est centrale dans la matrice historique des PNR. Néanmoins, elle est aussi constante dans l'histoire des Parcs qu'elle est changeante quant au discours qu'elle transmet, quant aux pratiques qu'elle promeut, quant aux partenaires qu'elle se donne, quant aux formes pédagogiques qu'elle invente. Là encore, le développement durable offre aux PNR l'occasion d'une inflexion. Ils glissent ainsi de l'action patrimoniale, pour laquelle ils ne trouvaient plus de soutien, à une nouvelle ligne d'action « durable » ou « responsable » mieux perçue par l'environnement institutionnel.

## À l'époque des « maisons » et des « musées »

Le projet initial des PNR se fonde sur l'idée qu'il faut créer des lieux et des équipements pour l'enseignement des sciences naturelles et promouvoir l'initiation aux pratiques naturalistes (l'observation des espèces dans leur milieu, par exemple). En même temps, ce projet défend le projet de connaissance et de transmission d'un patrimoine humain localisé. Les années 1960 sont les années phares du renouvellement des sciences sociales et, notamment, l'éveil de l'ethnologie postcoloniale fait du monde rural français un continent de (re)découverte intérieure. Jean Blanc, invité au musée d'Ungersheim au début des années 1990, met en parallèle le projet des écomusées et le projet des PNR : « C'est pour tenter une prise de conscience entre une société, ses intentions et pouvoirs et son territoire qu'ont été lancées deux opérations considérées à l'époque comme complémentaires et solidaires : les PNR et les écomusées. » (FPNRF, 2002)

Le choix des territoires identifiés comme susceptibles de voir se constituer des PNR était argumenté par un discours pédagogique présentant les articulations entre milieu, paysage et type d'organisation sociale. Henri Beaugé pensait au Parc d'Armorique comme à un Parc éclaté, « en plusieurs morceaux », car il était pour lui question d'exprimer l'essence de la Bretagne et celle-ci est diverse :

« Gourvennec m'avait dit ce sera le Parc du Finistère Nord. Moi je voulais bien tendre la main à la forêt de Paimpont, au Morbihan, à la Grande Brière. C'est ça qui fera le Parc breton, on lui donnera le nom d'Armorique dont les limites sont imprécises et on changera de nom quand nous aurons fait le lien avec les autres départements. J'ai imaginé l'insigne. Au conseil général, j'ai présenté l'emblème du Parc d'Armorique, l'hermine, alliance de la nature et de la culture, l'hermine héraldique de Bretagne. »

Le projet proprement ethnologique des PNR consiste donc à collecter et à transmettre un savoir sur les sociétés locales (figure 8.1). Il conduit les PNR à fonder une série de lieux pédagogiques et muséographiques, et à prendre un tournant profondément patrimonial dans les décennies 1980 et 1990 (Chevallier *et al.*, 2000).

Dès leur création au début des années 1970, deux Parcs prennent une place centrale dans le projet écomuséographique. Le PNR des Landes de Gascogne fonde l'écomusée de la Grande Lande, et ouvre rapidement deux sites témoins des modes de vie de la société rurale traditionnelle du XIX<sup>e</sup> siècle : le quartier

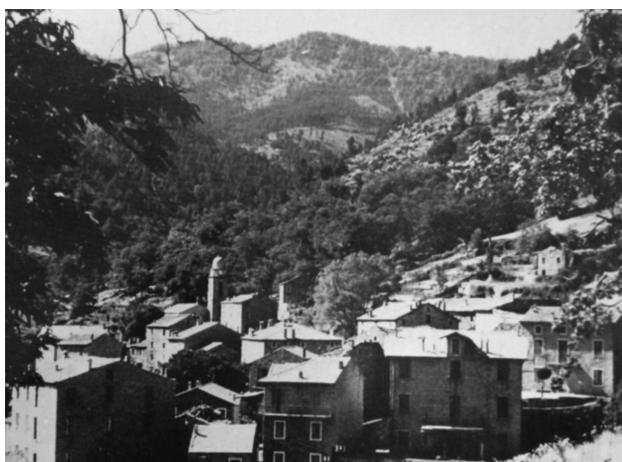


Figure 8.1. Freiner l'exode rural pour que les villages renaissent.

de Marquèze à Sabres et l'atelier de distillation de la résine de pin à Luxey (Hays, 1976). Ces deux lieux racontent les étapes de la transformation du massif forestier des landes de Gascogne et s'ouvrent sur une fonction de musée de société, bien au-delà du projet des arts et traditions populaires (coiffes, vêtements, folklore) du programme de Georges Henri Rivière. On y découvre « l'homme en tant qu'élément d'un écosystème, à travers le milieu physique auquel il s'adapte et à travers sa culture. L'objectif des sites est de montrer comment une structure sociale est interdépendante d'un système technique, et comment une totalité sociale fait sens à travers le rapport au terroir » (Leynaud, 1983).

## Écomusées, apogée et déclin d'une certaine pensée patrimoniale

« Les écomusées devront étudier des types déterminés d'environnement dans la totalité des relations d'une société dans son temps, son espace, avec pour le monde agropastoral les indispensables ouvertures végétale et animale afin d'offrir non pas un modèle à imiter ou une simple délectation nostalgique, mais un système, une mécanique à comprendre pour mieux appréhender les environnements moins décryptables des sociétés contemporaines. » (Jean Blanc)

Avec 55 000 visiteurs en 1976, 43 000 scolaires, l'écomusée de Sabres est présenté comme un immense succès et engage un deuxième mouvement de lancement de musées et d'écomusées, souvent appelés « maisons ». Le Mas du pont de Rousty présente la culture camarguaise dès 1979. Le Parc de Normandie-Maine a bientôt sa maison de la Pomme et de la Poire ; les Volcans d'Auvergne, la maison de la Pierre ; Brotonne, la maison de l'Éclusier et la maison des Métiers ; le Pilat, sa maison de la Passementerie ; le Vexin français, les maisons du Pain en 1998, puis de la Moisson, puis un véritable écomusée du Vexin ; le Parc de Lorraine, la maison du Sel ; le Vercors, une maison de l'Eau ; le Queyras, le musée du Soum ; le Parc des Vosges du Nord, la maison du Sabotier ; celui de la Montagne de Reims, la maison du Bucheron ; le Morvan, la maison des Galvachers, etc. Dans ces multiples maisons, l'ambition un peu grandiloquente des ethnologues des années 1980 cherche :

« [à comprendre] la logique interne des dispositifs qui permettent à un groupe humain de vivre dans un milieu donné, et à saisir les modes de représentation et d'organisation adaptés. L'ethnologie, et la maison dans le cas particulier des PNR, établit des liens entre des domaines apparemment autonomes mais qui participent tous du patrimoine ethnologique. Ce dernier est constitué par tous les éléments qui fondent l'identité de chacun des groupes humains et contribuent à les différencier les uns des autres. C'est un ensemble d'agents sociaux, de biens matériels et immatériels, de savoirs organisés qui sont élaborés, transmis, transformés sur un territoire donné. Faire l'inventaire de tous ces éléments impose de prendre en considération les traits les plus variés, allant

des formes d'organisation économique et sociale aux savoirs techniques ou symboliques, traits considérés dans chaque cas comme éléments d'un tout, de ce que l'on appelle une culture» (Barroso et Vaillant, 1993).

Il est bien difficile de classer ces lieux qui, pour certains, se rattachent à des *country museums* ou à des *open air museums* dans la tradition scandinave et, dans d'autres cas, renvoient au modèle de musées patrimoniaux (*heritage museums*), voire de musées de communauté, comme l'expriment les Québécois, qui exportent également leur approche de l'interprétation de l'environnement. Il est aussi malaisé de couvrir la totalité des ambitions de ces lieux muséographiques qui, à travers des objets et des éléments (maison de l'Eau, des Minéraux), à travers des produits (le sel, la pomme), à travers des milieux (maison des Marais, de la Forêt, de la Rivière), à travers des concepts et des représentations (maison du Temps, de la Ruralité), combinent des approches artistiques, techniques, naturalistes, historiques. On convient que ces objets muséographiques remplissent toute une série de fonctions pour les acteurs locaux et pour le PNR, qui est en position de concepteur, de gestionnaire, d'animateur. Ces musées et maisons occupent d'abord des fonctions en quelque sorte «immédiates», par le seul fait d'être présentes : des fonctions de surveillance *in situ* d'un site protégé, des fonctions de refuge et d'abri en cas de météo défavorable et de rétention (en évitant ou en régulant la diffusion des flux de touristes dans une zone sensible), et des fonctions d'existence (au sens où la maison gérée par le Parc prouve l'existence même du Parc). Ces maisons servent aussi de stockage de collections naturalistes ou folkloriques, donnent sens à la restauration d'un monument dégradé, offrent un support à la sociabilité rurale (réjouissances locales, lieu d'animation du village), promeuvent le tourisme et l'inscription sur une route thématique, justifient la vente de produits du terroir (et de la marque Parc), et enfin, bien évidemment, accueillent des classes transplantées et servent d'espace d'expérimentation ou de station de terrain.

Cependant, la mode des maisons et des musées ruraux connaît une phase de retrait dès la fin des années 1990. Une série de controverses éclate, portant à la fois sur la gestion de ces objets coûteux, le message qu'ils véhiculent et l'image même qu'ils confèrent aux PNR. Mis à part l'écomusée de Marquèze, réhabilité, agrandi en 2008, réintégré dans une nouvelle offre muséographique, mis à part également les réseaux de sites muséographiques suffisamment visibles et animés dans quelques Parcs, comme celui d'Armorique (encadré 8.2), un discours assez virulent conduit à la fermeture de nombreux sites (Delarge, 2000). Ces discours proviennent d'abord des services culturels de l'État et des scientifiques de l'ethnologie eux-mêmes, qui pointent la fonction d'abord politique de ces objets.

### Encadré 8.2. La politique muséographique très dynamique du PNR d'Armorique

Le Parc d'Armorique s'investit, avec Jean-Pierre Gestin, dans une approche muséographique originale et se pense comme institution patrimoniale (Gestin, 1994). Dès avant l'inauguration du Parc en 1969, un musée de plein air avait été ouvert à Ouessant dans une maison de pêcheur, sous l'appellation de maison des Techniques et Traditions ouessantines. Avec la vogue de l'ethnologie bretonne (double publication en 1975 des *Bretons de Plozévet* d'André Burguière et du *Cheval d'orgueil* de Per Jakez Helias), le Parc multiplie les maisons, comme en réponse aux fortes critiques dont il fait l'objet pour créer ou renforcer un produit touristique itinérant. Une conscience d'appartenance à un projet de territoire se développe alors. Le musée-école de Trégarvan ouvre en 1977, le Centre d'étude et de découverte d'Ouessant en 1984, la maison de la Rivière à Sizun en 1985, la maison du Cheval breton en 1986, le musée des Phares et Balises d'Ouessant en 1987, la maison des Minéraux à Saint-Hernot en 1988, la maison du Recteur à Loqueffret en 1990, etc. Sous la présidence de M. Cozan et sous la direction d'A. Schmitt, le PNR ira jusqu'à gérer quinze sites muséographiques et thématiques (Flatrès-Mury et Bonneau, 1976).

L'idéologie du développement durable reconfigure dans les années 1990-2000 le cadre de pensée patrimonial tel qu'il s'est fortement exprimé à travers les productions muséographiques des Parcs. Ces institutions, souvent étranglées par la lourdeur de gestion des équipements, rappellent alors qu'il ne faut pas confondre les moyens et les fins, ne plus faire des musées « de », mais des lieux pour produire et diffuser des connaissances, ces lieux étant secondaires par rapport à la nature et aux destinataires du message. Le travail sur la muséographie laisse alors place à une approche culturelle beaucoup plus ouverte, dont les Parcs s'emparent avec une grande diversité d'approches. Certains refondent leur programme d'action culturel en l'ancrant dans le projet de territoire, et construisent puis délèguent des opérations d'animation à partir des orientations de la charte (en lien avec la mission éducative, en appui au développement de relations intergénérationnelles, ou en accompagnement à l'accueil de nouveaux habitants, les « néoruraux »). D'autres utilisent la médiation culturelle et des langages neufs (la création contemporaine, l'accueil d'artistes en résidence) pour travailler le regard des habitants sur le paysage, sur le territoire et sur eux-mêmes, dépassant donc très largement la fonction patrimoniale et l'ambition de préservation identitaire qui avaient mu les initiateurs des Parcs (Davodeau, 2005).

### La durabilité, une refondation pédagogique ?

À ce titre, le passage de l'initiation à l'environnement, à l'éducation au développement durable réoriente la fonction pédagogique des PNR. L'essor des fonctions éducatives des PNR vient des années 1988-1990, au cours desquelles s'est structuré (en particulier sous la houlette de Gilles Benest, qui a aussi été interviewé pour cet ouvrage) le réseau École et Nature. À l'époque, l'étude des

sciences naturelles est en crise<sup>52</sup>. Ce réseau, appuyé sur un ensemble de lieux et d'agents très dispersés sur le territoire, avait donné une impulsion nouvelle aux pratiques de l'éducation à l'environnement. Au-delà de la démarche d'observation, la pédagogie active, la recherche d'une ouverture pluridisciplinaire (le croisement des arts et de la nature), l'envie de donner envie de connaître et de faire aimer la nature avaient bouleversé les discours et les pratiques pédagogiques. Le mot-clé de l'époque était « sensibilisation ». Il visait à dépasser le cadre simplement cognitif (la transmission de connaissances naturalistes) pour inviter les scolaires à considérer autrement les richesses naturelles et patrimoniales par des approches pédagogiques transversales et pluridisciplinaires. Ainsi, la prise de conscience de l'urgence de la protection de la nature pouvait s'étendre socialement. Au même moment, le concept d'interprétation de l'environnement et d'interprétation des paysages, issu des universités et des centres muséographiques québécois, renouvelait profondément le champ éducatif. L'un des résultats de ce mouvement était l'équipement de très nombreux PNR de dispositifs explicatifs d'un genre nouveau. Au-delà des classiques schémas géomorphologiques ou des dessins d'espèces botaniques ou ornithologiques, les circuits et les sentiers s'équipaient de panneaux invitant à sentir, toucher, comprendre l'environnement d'une manière nouvelle, en faisant appel à la polysensorialité, à l'émotion, à l'histoire... En même temps, sur le plan institutionnel, les PNR articulaient leurs dispositifs éducatifs avec des centres permanents d'initiation à l'environnement CPIE qui se développaient, et s'adossaient eux-mêmes de manière plus organisée aux instances publiques (ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports) (figure 8.2).

Des années 1990 aux années 2010, un nouvel élan pédagogique transforme cependant ce contexte. L'impulsion provient d'abord du monde de l'éducation. La circulaire de l'Éducation nationale du 8 juillet 2004, relative à la généralisation d'une éducation à l'environnement pour un développement durable, et avant elle la Charte pour l'éducation à l'environnement et au territoire de 2001, signée par Jack Lang, marquent la volonté de renouveler profondément les approches disciplinaires en sciences de la vie et de la Terre ainsi qu'en géographie. L'interdisciplinarité est promue pour stimuler les enseignants et développer des projets d'établissement. Les PNR s'emparent de cette opportunité, mise au service d'une fonction de transmission beaucoup plus ambitieuse.

---

52. On met en sourdine l'exercice de reconnaissance spécifique, les descriptions et les séances d'étiquetage, les herbiers et les dissections obligatoires, la taxidermie, et on privilégie la manipulation, l'expérimentation, la construction par les enfants eux-mêmes de leurs outils et de leurs pratiques d'observation.

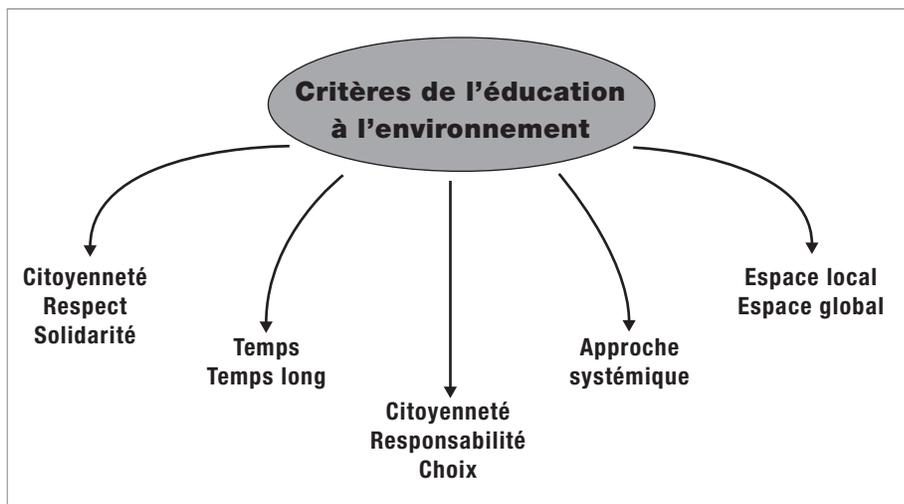


Figure 8.2. Critères de l'éducation à l'environnement.

« Une des grandes missions des PNR consiste à promouvoir et mettre en œuvre l'éducation et la formation à l'environnement et au territoire. L'éducation au développement durable vise à ce que nous soyons conscients du lien entre nos actes quotidiens et leur impact environnemental, et que nos choix soient éclairés. » (Bonhoure et Hagnerelle, 2003)

Cette nouvelle *doxa* officielle, inscrite dans les programmes de l'Éducation nationale de la maternelle au lycée, donne l'occasion aux services éducatifs des Parcs de repenser profondément leur offre de services et leur positionnement institutionnel, ainsi que l'argumentation relative à leur identité et à leur projet politique (encadré 8.3). On lit en effet un triple élargissement des fonctions pédagogiques des PNR.

Premièrement, un élargissement des contenus, dans la mesure où ils passent d'un pôle disciplinaire dévolu aux sciences de la vie et de la Terre (l'environnement, la géographie, l'histoire locale) à une très large ouverture d'approches thématiques et disciplinaires (climat, sociologie, architecture, géologie, musique, etc.). Deuxièmement, les PNR construisent des outils pédagogiques pour des publics très diversifiés : ils accueillent des « apprenants » de la crèche à l'université (à travers des classes de découverte et des séjours d'étude du milieu). Ils s'investissent dans la formation des enseignants, accompagnent des projets d'école ou d'établissement. Ils touchent enfin des adultes bien en dehors du monde scolaire, notamment des techniciens, des touristes ou des élus. Troisièmement, ils innovent dans les méthodes didactiques, et produisent des supports destinés à initier, enseigner, impliquer leurs interlocuteurs et, finalement, modifier leurs

représentations, leurs perceptions et leurs modes d'action. « Si on enseigne le territoire aux enfants, ils vont plus ou moins s'en souvenir, si le Parc propose de s'impliquer, d'agir, ils vont témoigner de cette expérience à leur entourage et sans doute acquérir pour eux-mêmes des comportements nouveaux. »

### Encadré 8.3. Les PNR, creuset d'innovations multiples dans les pratiques pédagogiques

Les PNR se considèrent courant 2000 en pointe dans la recherche de techniques, de supports, de thématiques pédagogiques en direction de publics de plus en plus diversifiés. À l'égard des publics scolaires les plus classiques, écoles primaires et de jeunes collégiens (8-14 ans), ils développent des partenariats très suivis avec l'Inspection générale et les services des rectorats pour prendre en charge certaines parties du programme officiel. Ainsi, les Géoparc riches en ressources géologiques (le Luberon par exemple) proposent des sessions pédagogiques directement articulées avec des chapitres de la classe de 5<sup>e</sup>, où la géologie est enseignée.

Les PNR interviennent aussi sur des questions transverses à plusieurs disciplines, qui peuvent donner lieu à une « politique d'établissement » et à des ateliers pédagogiques faisant intervenir par exemple des enseignants de dessin, d'histoire-géographie ou de lettres. La mise en situation des enfants dans des programmes concrets (réalisation d'un observatoire photographique, d'un récit en bande dessinée) offre aussi l'occasion de documenter de manière diversifiée les regards que les habitants du territoire portent sur eux et sur leur environnement, et constitue donc indirectement une source de connaissance supplémentaire du Parc sur le territoire.

Une sorte de « pédagogisation » de l'ensemble de l'activité des PNR se met en place avec deux opérations. La première est la déclinaison d'un grand nombre de leurs programmes en une production pédagogique. Par exemple, un Parc participant au concours des Prairies fleuries poussera des lycéens à s'impliquer dans le jury local. S'il porte une opération de conseil architectural sur un monument ou un style donné, il pourra « recycler » le contenu sous la forme d'un stage pour des classes transplantées. La seconde opération donne au Parc, comme opérateur pédagogique, pour mission de faire changer les mentalités et les pratiques et d'éduquer potentiellement tous les habitants, élus, touristes, jeunes et moins jeunes à une vision responsable, éthique, durable et respectueuse des milieux et de l'identité locale. Ainsi, tel Parc produit des dispositifs de sensibilisation aux employés des carrières sur l'intégration paysagère des chantiers, tel autre des séances « zéro phyto » en direction des services techniques de jardinage des collectivités locales. Évidemment, la tâche étant immense, les PNR se situent dans une fonction amont. Ils créent des dispositifs et des contenus pédagogiques pour chaque type de public, ils peaufinent et testent sur des publics diversifiés des discours et des supports pédagogiques à la carte : films, jeux de cartes ou mallettes pédagogiques. Cette fonction de tête de réseau ou de chef d'orchestre est revendiquée du point de vue de l'approche globale. Ils sont souvent les seuls sur le territoire à la porter. Ainsi, du point de vue des partenariats, ils peuvent justifier leur fonction institutionnelle. Les Parcs trouvent alors une nouvelle utilité politique à l'égard des villes-portes, dont ils accueillent les scolaires par

voie de convention. Le Parc de Lorraine, par exemple, se positionne comme le pôle central d'un réseau de compétences éducatives réparties sur 44 structures administratives ou associatives certifiées qui, en 2013, ont justifié l'activité de 92 salariés (équivalent d'une cinquantaine d'emplois à temps plein pour un public de 40 000 élèves issus des villes de Reims, Châlons-en-Champagne ou Épernay). Cette massification apparente de l'action pédagogique possède donc une utilité politique tout à fait évidente, elle consolide le PNR dans un rôle prestigieux ; elle lui donne une niche de compétences reconnues et un public captif tout à fait imposant ; elle l'inscrit au cœur d'un réseau de dispositifs socioculturels très dense ; elle l'aide à produire des effets concrets sur son territoire<sup>53</sup>.

Cependant, l'inflexion de la dimension éducative des Parcs vers l'éducation au développement durable occasionne une série de choix, sans doute tactiques, qui paradoxalement éloignent les PNR d'une véritable prise en compte du développement durable ou les enferment dans une seule des approches de ce concept multidimensionnel.

## Développement ou durabilité : processus ou fin en soi ?

« Toute relation hégémonique a besoin d'une dimension éducative pour se justifier » (Gramsci), et l'éducation au développement durable véhicule une charge idéologique pour les PNR. La durabilité s'impose à des publics captifs, dans des lieux étrangers au monde scolaire où le contrôle par les services de l'inspection est inexistant et avec un contenu critique globalement limité. Le discours patrimonial auquel il a succédé avait aussi toute une série de limites qui avaient été largement explicitées<sup>54</sup>. Le postulat de l'universalité de la fonction éducative des Parcs et la réalité des dispositifs pédagogiques produits, souvent fortement simplificateurs (jeux, livrets, brochures), peuvent aussi marquer une des limites de l'exercice, qui fait d'ailleurs que les Parcs recherchent activement un appui du côté de la recherche et de fonctions de connaissance plus poussées. Enfin, le fait de poser d'emblée l'exemplarité et la transférabilité des outils éducatifs fait aussi fi de la culturalité des concepts, de la différence de représentations des problématiques, d'un point à l'autre du territoire ou d'un public à l'autre, et limite forcément la portée de l'effort pédagogique et l'intérêt des fortes sommes financières qui y sont destinées. L'utilisation pédagogique de ce qu'est le développement durable dans des cercles officiels est une autre limite. Elle conduit à envisager les transformations de la durabilité ou de la soutenabilité comme

53. Or l'évaluation des effets des fonctions éducatives est l'une des plus difficiles qui soit.

54. Dont on a donné un petit aperçu à travers la critique de l'action de valorisation ethnologique et l'œuvre patrimoniale des PNR.

n'ayant jamais la possibilité de modifier en profondeur l'ordre des choses. D'une certaine façon, il s'agit de penser le changement du point de vue de la stabilité, ce qui rend difficile une critique radicale. Ceci est manifeste à travers la vision de la nature, qui renvoie, dans les supports pédagogiques, à une image d'équilibre qui s'est imposée avec la modernité<sup>55</sup>. Cela ne met pas les Parcs dans la position de fabriquer de la vraie confrontation conflictuelle, phase parfois indispensable pour reconstruire un autre consensus.

Cependant, d'autres limites apparaissent, et celle du choix des destinataires de ces fonctions éducatives n'est pas la moindre. De plus en plus, l'éducation au territoire est pensée pour les enfants du territoire, c'est-à-dire pour les enfants de la ville proche ou les petits ruraux habitant sur place. Elle n'atteint plus (du moins tendancielle) les enfants des grandes métropoles et les enfants des zones rurales appauvries et abandonnées (c'est-à-dire des zones rurales du centre et du nord-est de la France qui ne disposent pas de PNR), donc les « trop urbains » ou les « trop ruraux » qui ne peuvent partir en vacances et qui ne disposent plus des colonies de vacances ou des structures de tourisme social d'après-guerre. Enfin, la prolifération de supports pédagogiques scolaires territorialisés génère une diversification des bagages et donc une territorialisation des acquis : les enfants des Alpes connaîtront les Alpes, les petits Normands, le fonctionnement des zones humides du Cotentin Bessin (figure 8.3, voir planche XV). Cette territorialisation éducative, fortement supportée par le ministère, vient en remplacement d'une vision nationale des contenus des programmes. Est-elle facteur d'ancrage (les enfants connaîtront enfin la région dans laquelle ils vivent), d'ouverture (ils connaîtront leur région et celles qui lui ressemblent) ou est-ce une amputation face à un programme à la « Vidal de la Blache », qui couvrait la totalité de l'espace et du temps pour créer un attachement au récit national ?

Au-delà de ces questionnements destinés à susciter échanges et débats, il convient de conclure que le développement durable, du point de vue des PNR, est envisagé comme un apprentissage. En ce sens, il correspond avant tout à une nouvelle manière de travailler, à un horizon à long terme plutôt qu'à un outil pour atteindre l'objectif de la durabilité. Que ce soit en matière environnementale (dans la mise en œuvre d'un programme de suivi, de gestion et d'animation d'un site Natura 2000 pour le compte de l'État) ou que ce soit en matière éducative (dans la mise en œuvre d'un programme « Diver'lycées », pour le compte d'une collectivité régionale), le développement durable permet de déployer un processus de mise en cohérence d'énoncés. En présentant au public des idées estampillées « développement durable », il s'agit de les faire admettre et de les partager (pas

---

55. Liée à des schémas épistémologiques beaucoup plus anciens, hérités de la Grèce antique.

forcément de les contrer). Les Parcs doivent disposer d'une collection d'actions de différentes natures. Ils se posent en gardiens compétents de l'assemblage, ou processus de montage, de ces programmes. Quel que soit le sujet auquel ils touchent, ils confortent une méthode. Celle-ci garantit la cohérence de l'action à toutes les étapes, de la conception (sur la base de l'identification du besoin) à la mise en place d'un état de l'art et à l'expérimentation, puis à la capitalisation et à l'évaluation. Du calcul du bonheur territorial brut à la modélisation des flux d'énergie et de matière sur le territoire, de l'explication des effets du changement climatique à la modification des pratiques de mobilité par l'échange solidaire, les Parcs ont avec le développement durable territorial un langage à portée encore plus totalisante qu'à l'époque de la vogue du patrimoine. Ils mettent ce langage à disposition de nombreux acteurs et partenaires par toute une série de dispositifs et d'intermédiations dans une absence apparente de contradicteurs ou de contrepoids.

## **Conclusion : la durabilité, une chance pour les territoires Parcs**

Le développement durable est un processus de pensée et de fabrication collective (Micoud, 2004) qui présente trois écueils. D'abord, agir en matière de durabilité par des « petits pas », des actions mineures, non articulables entre elles, ne maintient-il pas l'existant sans développement et sans changement ? Ensuite, les Parcs, sous couvert de développement durable, confondent initiative et innovation, en présentant comme novatrices des actions relativement banales. Il faut enfin que le développement durable s'inscrive dans un projet global et dépasse la juxtaposition d'actions (le côté catalogue) pour démontrer la plus-value apportée par la transversalité des actions.

Le développement durable apparaît donc comme une chance pour les territoires Parcs pour au moins six raisons. Il leur a permis de justifier leur passé et de développer leur argument, d'avoir toujours une avance d'un coup. Il leur a permis de revenir sur leur mission de gestion de la nature avec de nouvelles méthodes. Il a permis un réinvestissement d'une idéologie urbaine ou pour les urbains. Il a accru encore la mise en valeur de leurs territoires (qu'ils connaissent bien). Il a massifié et assez systématisé leurs fonctions éducative et pédagogique. Et enfin, l'objectif de la durabilité a conforté, plutôt que la posture de spécialistes d'outils (et donc le faire pour), la posture méthodologique d'apprentissage des Parcs (dans le faire avec le territoire).

---

## Les Parcs, opérateurs symboliques et sociaux du « post-rural »

Les PNR sont souvent montrés comme des cas représentatifs d'une évolution profonde de la ruralité française, ce terme étant entendu à la fois comme une réalité territoriale et socio-économique, mais aussi comme un objet en soi, comme une notion conceptuelle ou comme une posture.

### La ruralité, une posture ?

L'objectivation du rural se lit d'ailleurs dans le langage et l'usage de plus en plus fréquent du terme en tant que nom commun : il y avait la campagne, il y aurait dorénavant le rural comme, quelques décennies auparavant, les bords de mer avaient laissé place au littoral et comme, aujourd'hui, la ville devient « l'urbain ».

### La fin de la dichotomie entre urbain et rural ?

Une multitude de documents à dimension scientifique ou institutionnelle prennent globalement les Parcs comme des « modèles » exprimant le passage d'une campagne productive, marquée par la tradition, à une société rurale saisie par les forces de la métropolisation généralisée et nouant de nouveaux liens avec les villes. Les Parcs ne sont pas seulement vus comme des spécimens exemplaires de cette métamorphose, ils sont analysés comme des acteurs centraux de cette transformation. Le terme d'« acteur » renvoie à une production très nourrie en sciences sociales depuis vingt ans<sup>56</sup>. La première acception, la plus flatteuse,

---

56. Werlen (1993), Lahire (1998), Gumuchian *et al.* (2003), Dupuy (2004), Thévenot (2006), Dodier *et al.* (2007), Melé et Larrue (2008), Caillé (2009), Chalas *et al.* (2009), Lajarge (2009), Sylvestre (2010).

signifie qu'ils agissent concrètement sur ce changement (ils sont opérateurs du changement territorial). Le terme est aussi à entendre dans le sens de structures qui réagissent pour subsister dans un jeu mouvant et qui tentent de se maintenir dans un système de forces contradictoires. Dans cette deuxième approche « multi-acteurs », les Parcs participent de l'émergence du « post-rural », défini comme ce qui succède au rural en tant qu'entité autonome ; le « post-rural » est en interdépendance (donc plus du tout l'antithèse urbaine), tout en assumant aussi la conception du « rural » comme catégorie défensive. Ils y parviennent, plus ou moins facilement, de manière plus ou moins conflictuelle, en s'ajustant à toute une série d'injonctions venues des politiques de l'Europe ou de l'État et à des changements de contexte issus des injonctions des collectivités locales et des élus ou de la volonté des habitants.

Un très long chemin a été parcouru par les PNR dans leur rapport au changement territorial et au monde rural. La variabilité historique des fonctions assignées aux Parcs, telles que citées par des présidents de la République ou des ministres depuis plus de quarante ans, l'atteste (encadré 9.1).

#### Encadré 9.1. Propos de responsables politiques sur les PNR

Robert Poujade, ministre de l'Environnement, 1971 : « Les PNR sont des outils fins d'aménagement du territoire. »

André Fosset, ministre de la Qualité de la vie, 1976 : « Les PNR participent à la politique générale d'une meilleure répartition de la population sur l'ensemble du territoire et de la revitalisation humaine et économique des zones rurales. »

Valéry Giscard d'Estaing, président de la République, 1977 : « Les PNR représentent dans notre pays un exemple d'harmonisation entre le développement économique et la préservation de l'environnement. »

Huguette Bouchardeau, secrétaire d'État chargée de l'Environnement et de la Qualité de la vie, 1982 : « Les PNR sont aujourd'hui des exemples remarquables d'auto-développement... Ils sont et doivent devenir plus encore des bancs d'essai pour des politiques qui s'imposeront un jour sur l'ensemble de notre pays. »

François Mitterrand, président de la République, 1991 : « Les PNR représentent une des meilleures façons d'intégrer la protection de la nature dans nos habitudes et dans notre vie et, en organisant et en gérant de manière encore plus exigeante, encore plus rigoureuse les Parcs existants, ils seront un exemple pour la nation. »

François Hollande, président de la République, 17 février 2015 : « Je veux saluer le dynamisme que vous représentez. Vous en faites la preuve sur tous les territoires en vous saisissant de l'enjeu écologique pour en faire un facteur de progrès, de cohésion et d'attractivité. [...] Ce dynamisme a été rendu possible par une forme de cogestion entre les régions et l'État pour prendre d'abord l'initiative d'inscrire un Parc, et ensuite le labelliser. Cette coresponsabilité permet de porter, avec vous, l'excellence environnementale. »

On peut simplifier cet ajustement relatif des PNR et du monde rural français en considérant trois époques correspondant à trois postures.

## Trois postures post-rurales

À leur création, ils se sont vus assigner un rôle compensateur face au mouvement de modernisation des campagnes françaises. Dans l'esprit des fondateurs, les campagnes étaient saisies par une révolution productive, et il fallait conserver des lieux « témoins » pour des citadins menacés de troubles s'ils ne pouvaient, régulièrement, se ressourcer auprès d'espaces inchangés ou du moins reconnaissables dans leur état initial. Cette posture a déclenché des réactions de refus aussi violentes que variées. Certains ruraux revendiquaient le droit de transformer leur espace de vie et de production autant que les citadins. Les mêmes ou d'autres se révoltaient contre l'assignation de leur territoire (vu comme une « réserve ») et l'injonction identitaire (à être ou à jouer à être des « indiens »).

Peu à peu, dans les années 1980 et 1990, à l'idée de compensation territoriale s'est progressivement substituée une posture des Parcs comme élément d'accompagnement d'une ruralité choisie, heureuse, alternative. Ils ont assumé un rôle central dans l'amélioration générale du cadre de vie et de la qualité de vie des campagnes. Ils ont participé à rendre celles-ci désirables *via* un travail d'image et un rôle d'animation, en soutenant par exemple toute une sociabilité festive. Ils ont misé sur l'image de la campagne comme espace de « bien-vivre », accompagnant donc, mais sans en être forcément les instigateurs, les transformations d'un espace essentiellement productif vers un territoire résidentiel, touristique et de services. Pour autant, ils étaient largement pilotés par des individus souhaitant maintenir la ruralité active, agricole et forestière en se méfiant beaucoup des « bobos » (Perrier-Cornet, 2002 ; Urbain, 2002). La posture des Parcs a souvent été d'être un outil pour aider les habitants, les locaux et les nouveaux venus, déçus de la ville, à construire localement un projet de vie distinct de celui qu'ils auraient pu concevoir dans un autre type de lieu.

La troisième époque voit les Parcs faire face à des attentes moins « périphériques » de la part des élus et des habitants et davantage à des postures plus « centrales ». Leurs chartes, en effet, se saisissent de problématiques touchant directement l'habitabilité du territoire et la vie quotidienne des citoyens. Ceci se produit sous l'effet d'une indétermination et d'une interdépendance des territoires qui rompt avec les catégorisations antérieures. La vie des habitants des Parcs est moins construite dans la distinction (« je choisis le monde rural par opposition à celui de la ville pour accomplir un choix de vie ») que dans l'interdépendance (« je m'implante dans cette campagne parce qu'elle permet de rendre compatibles des temps, des distances, des rôles, des formes d'activité »). Aussi, les Parcs deviennent des opérateurs de la transformation sociale. Ils fabriquent ainsi le territoire post-rural comme un territoire profondément relié aux autres territoires, notamment urbains, et profondément interdépendant.

## Trois défis pour une transition

Cette transition relativement silencieuse n'est pas aisée. Elle implique une série de frictions et de tensions et une partie des freins à ce repositionnement ne vient pas des partenaires institutionnels des Parcs, ni de leurs habitants, mais de leurs propres pratiques. Le patient travail d'objectivation et de figuration du territoire rural que les PNR ont dû réaliser tournait parfois à l'opération d'enchantement, voire de fétichisation (leur obsession étant de considérer toute opération comme devant « faire vivre le territoire »). Cela les a enfermés dans une définition du « rural » bloquant une série d'adaptations. Si un sémiologue saisisait (Milian *et al.*, 2012), sans le moindre caractère péjoratif, l'œuvre des PNR comme celle d'une agence d'images, alors trois défis seraient posés.

Le premier est la capacité de faire cohabiter des représentations destinées au public interne (le monde local) et d'autres tournées vers des destinataires externes : comment tenir un grand écart entre ce que veulent voir des touristes chinois, par exemple, et ce que veulent vivre des périurbains multi-actifs ?

Le deuxième défi est la conciliation de la fonction des images produites par les PNR entre autorité et apprentissage : comment modifier des valeurs et des pratiques du rural et en même temps nommer ce qui fait image et valeur pour les habitants dans ce nouveau territoire post-rural ?

Le troisième défi est l'articulation des grandeurs : comment revenir vers le présent, le vernaculaire (encadré 9.2) et ce qui fait sens par le sujet, quand leur institution est placée en gardienne d'un système d'images qui glorifient des paysages marqués par une certaine grandeur, une certaine fixité, une certaine immanence ?

### Encadré 9.2. Le petit patrimoine vernaculaire comme marqueur et lien culturel en Périgord-Limousin

Croix, fontaines, oratoires, sources, rochers, murets de pierres sèches et cabanes de toutes sortes ponctuent l'espace, les terres agricoles et les carrefours du Périgord-Limousin. Ils constituent un petit patrimoine vernaculaire, témoin d'une économie, d'un savoir-faire, d'un événement, d'une époque ou de la mémoire d'un village. Ils forment des marqueurs de l'identité du territoire et des traces visibles, quoique souvent objets d'indifférence et d'oubli.

Ces différents biens sont identifiés, décrits et rapportés à leurs significations dans le passé : objets liés à la médecine traditionnelle et aux croyances ancestrales, petit bâti en lien avec des métiers et une économie locale, comme les loges de feuillardiers, faites de copeaux de bois par l'ouvrier lui-même, ou les clédiers (séchoirs à châtaignes).

Le PNR s'investit dans l'accompagnement de démarches d'inventaire, la connaissance fine du potentiel patrimonial de ces objets, il participe à des actions de conservation et de mise en valeur et développe aussi des activités pédagogiques en lien avec ces objets (dictionnaire des noms locaux, etc.).

## L'indispensable réévaluation sémiologique des PNR

### Figurer le rural pour faire territoire

Les PNR correspondent à des territoires construits et décrétés. La production incessante d'images et de discours n'est donc absolument pas fortuite. Elle était, dès avant leur naissance, le préalable indispensable à leur existence. Ils emploient donc beaucoup d'énergie à « faire image », à se figurer eux-mêmes en construisant une cohérence *a posteriori*. Comme bien d'autres, ils opèrent une sélection spatiale. Ils cherchent des paysages « représentatifs » (comme le bocage) et travaillent sur un héritage historique (avec des événements confirmant telle ou telle limite de leur périmètre). Puis ils procèdent à la composition de ces éléments en vue d'exprimer le message. L'harmonie est recherchée dans la complémentarité de paysages distincts, échelonnés suivant un gradient de naturalité ou de ruralité, ou bien dans la complétude avec une série de sous-types paysagers qu'ils recèlent. Enfin, ils procèdent à la diffusion et à la réévaluation régulière de cette figuration.

Les Parcs sont quelquefois perturbés, souvent stimulés par le renouvellement incessant des procédures de labellisation environnementales ou touristiques qui agissent comme des défis. À côté de dispositifs « Grand Site national » ou « Patrimoine mondial de l'Unesco », ils trouvent une opportunité de retravailler les contenus sémiologiques. Au tournant des années 2000, ils s'investissent, par exemple, dans le concept des « paysages culturels » emprunté au vocabulaire de l'Unesco. Ce vocable constitue une belle occasion de regrouper des entités naturelles ou monumentales et de nommer la synthèse territoriale qui en découle. Dans l'historique de la protection des monuments depuis Mérimée, les biens dignes de classement et de protection (les biens dits « remarquables ») n'ont cessé de se diversifier. En même temps, leur assise spatiale n'a cessé de s'étendre. En quelques décennies, on est passé du classement (ou de l'inscription à l'inventaire) de quelques monuments anciens à la constitution de conservatoires de tous types d'objets bâtis et non bâtis. En outre, l'objet à conserver, de pièce architecturale individuelle, a été mis en lien avec un environnement plus ou moins large. On est passé de l'identification de quelques châteaux à des secteurs sauvegardés de type loi Malraux, puis à des zones patrimoniales immenses. Cette extension des territoires labellisés confirme, après coup, le bien-fondé de l'échelle PNR qui pouvait préexister et qui lui aussi couvre des villes, des campagnes, de la nature, de l'industrie, etc. Le paysage culturel désigne aussi une nouvelle réalité patrimoniale, dans laquelle une vision très monumentale a été abandonnée au profit d'une approche multidisciplinaire (Bonerandi, 2005). Le Parc, lui aussi, se raconte en multipliant les emprunts et les références écologiques, historiques et ethnologiques.

## PNR et paysage culturel

Les paysages culturels sont des « ouvrages combinés de l'homme et de la nature ». Cette définition convient parfaitement aux Parcs, qui se donnent à lire, et essaient ainsi de se (re)légitimer comme institutions, en tant qu'ensembles composés de modèles paysagers divers savamment agencés (Cadiou et Luginbühl, 1995). Un bon exemple du processus de reterritorialisation au moyen du concept de paysage culturel est donné par le PNR Loire-Anjou-Touraine. Celui-ci a été porteur de la démarche de candidature d'une section du Val de Loire de 280 kilomètres de long située entre Sully-sur-Loire (en amont d'Orléans) et Chalonnes (en aval d'Angers) auprès de l'Unesco à partir de 1997. Le dossier de candidature introduit dans le discours, pour caractériser la valeur universelle des paysages ligériens, la notion de bien patrimonial « mixte », c'est-à-dire de paysages à la fois culturels et naturels, évolutifs et vivants (encadré 9.3). Ces deux critères justifiaient l'inscription du Val de Loire (rapport Icomos).

### Encadré 9.3. Loire-Anjou-Touraine, Val de Loire et bien patrimonial mixte

D'abord, le Val de Loire est un paysage culturel exceptionnel le long d'un grand fleuve. Il porte le témoignage d'un échange de valeurs humaines et d'un développement harmonieux d'interactions entre les hommes et leur environnement sur deux mille ans d'histoire. D'autre part, le paysage du Val de Loire et plus particulièrement ses nombreux monuments culturels illustrent à un degré exceptionnel l'influence des idéaux de la Renaissance et du siècle des Lumières sur la pensée et la création de l'Europe occidentale.

On lit dans le dossier de candidature que le plus long fleuve de France comprend, dans la partie centrale de son linéaire, « une aire culturelle [qui] a vu l'émergence d'une civilisation paysagère, française en premier lieu, puis européenne, qui a élaboré certains des modèles les plus achevés des paysages de la modernité ». L'inscription se fonde sur l'authenticité et la bonne conservation de trois modèles paysagers issus de la Renaissance : l'espace jardin situé entre le fleuve et le plateau boisé, l'espace monumental, représenté en particulier par les villes, les ports et les châteaux, et l'espace du fleuve lui-même, à la fois sauvage et dompté, témoignant des interactions entre l'homme et son milieu (Bobbé, 2000).

Les modèles paysagers sur lesquels porte cette candidature sont triples<sup>1</sup> :

- la campagne-jardin renvoie à l'association entre le jardin de plaisance (diffusé à partir de la Renaissance dans les parcs des châteaux de la Loire) et les cultures soignées du lit majeur (val de Cher et val d'Authion) ;
- les villes-monuments expriment des ensembles architecturaux comprenant une morphologie des sites : donjons et forts, transformés dès la fin du Moyen Âge en demeures seigneuriales ou en palais sur des éperons rocheux dominant la Loire, et sites de berges associés aux fonctions commerciales. Le périmètre du site du patrimoine mondial comprend 876 monuments historiques protégés, dont 35 % sont classés ;
- un fleuve à la fois sauvage et humanisé : « La relation dynamique entre le fleuve et le paysage est un phénomène puissant qui marque la vallée depuis deux mille ans. » Le paysage est marqué par des siècles d'aménagements hydrauliques qui ont permis la conquête agricole et la fixation de populations sur les terres fertiles du lit majeur, ainsi que la navigabilité progressive du lit mineur. Loin de regretter la perte du caractère « naturel » de la vallée fluviale du fait de ces aménagements successifs, le dossier célèbre l'idée d'une continuelle adaptation (positive) des sociétés à l'environnement fluvial (Davodeau, 2004).

1. Surface totale des communes possédant une partie de leur territoire dans le site Unesco : 2 895 kilomètres carrés, soit 2 régions concernées (Pays de la Loire, Centre), 4 départements, 6 communautés d'agglomération, 11 pays, 160 communes et plus de 800 000 habitants.

## Les PNR engagés dans une bataille d'images

Quelques caractéristiques marquent l'entrée des PNR dans une configuration esthétique et symbolique, bien moins « naïve » que celle qu'ils ont connue à l'étape de leur création. D'abord, le détour par la notion de paysage culturel montre à quel point l'image n'est plus spontanée mais au contraire abstraite et esthétisée, choisie et recomposée, bref, complètement fabriquée. Les dossiers Grand Site ou Unesco et plus prosaïquement toutes les représentations du territoire par les Parcs mettent en lumière ce qui s'opère dans tout processus de patrimonialisation, à savoir le passage de l'objet au modèle. Ce qui est désigné pour être protégé ou visité est une représentation associée à un ou plusieurs modèles caractérisés, reconnus, référencés, qualifiés par des critères externes imposés.

Ensuite, la multiplication quantitative des institutions territoriales, toutes productrices d'images justificatrices de périmètres et d'institutions, conduit à une émulation et à une massification de la production imagière des PNR. Ils doivent lutter pour ne pas être submergés par les messages de leurs concurrents. Entraînés dans cette intensification, ils produisent des contenus sans cesse renouvelés (films, livres, expositions) et des événements (dédicaces, concours). Ils s'engagent d'ailleurs dans une fonction de centre de ressources (banques de données thématiques dans les domaines environnemental et culturel, numérisation), au service soit d'une mission de conservation « virtuelle », soit d'une « aide à la décision », soit, au fond, d'un archivage qui n'a pas d'autre objectif que lui-même. La gestion de l'image peut d'ailleurs produire l'illusion d'une maîtrise de soi (un territoire enfin totalement visible, compréhensible, stocké donc conservé) allant de pair avec le développement progressif d'outils de *monitoring* à distance (caméras, stations de mesures).

Si l'on s'intéresse aux contenus des images, les PNR évacuent toute référence à un univers urbain contemporain dans leur communication visuelle (pas d'infrastructures, de routes, d'usines). Après les oppositions très structurantes des années 1970 et 1980 (montrant le Parc du Haut-Languedoc comme antidote de la plage de Palavas ou les pins des Landes de Gascogne en contrepoint des ports de plaisance bondés de la côte aquitaine), ils choisissent de montrer une ruralité tempérée. Elle est organisée autour de gradients de naturalité qui vont du village et de la nature domestique jusqu'à la *wilderness*. Les faits et gestes du

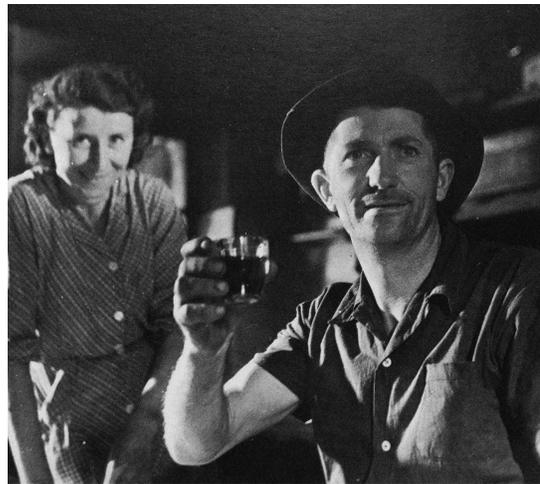


Figure 9.1. Aux villages artificiels, ils préfèrent...

monde rural, le travail des champs, l'architecture rurale sont moins présents que dans les années 1970 et 1980, sous l'effet d'un reflux de l'idéologie patrimoniale des années 1980, mais aussi d'une modification de la réalité même du peuplement rural (figure 9.1).

Au passage, une relative extinction des images ordinaires de la quotidienneté et de l'humble se constate au profit d'une ruralité lisse, colorée, sans aspérités, et profondément esthétisée. La célébration des ensembles paysagers, l'injonction à les admirer, à jouir de leur magnificence incitent à les percevoir comme des objets décollés de leur contexte. Cette insistance à couvrir les paysages à vol d'oiseau n'est pas sans lien avec la pratique institutionnelle des Parcs. Plus se diffusent les photographies aériennes, les vues immenses pour le plaisir d'une consommation visuelle, plus sont repérées et identifiées les limites virtuelles, entre Znieff (zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique) et réserves, zones de préemption et d'action, périmètres fonciers... L'ordre esthétique efface alors parfois la seconde fonction des Parcs, celle du développement.

### **Des images qui figent ou qui font bouger les territoires ?**

Toutes ces images ont une dimension transactionnelle. Elles donnent aux habitants le sens de la beauté de leur région. Elles leur rappellent la chance qu'ils ont d'y habiter. Elles renforcent l'attachement et la fierté légitime de ceux qui s'en considèrent « copropriétaires ». Elles nourrissent aussi des fonctions politiques. Les Parcs n'ont évidemment pas inventé cet amour des Français pour leurs campagnes, mais ils savent capitaliser sur cet état de fait en faisant vibrer institutionnellement cette corde. Le Parc vend sa fonction symbolique bien avant d'engager une action concrète (Rémy, 1998). Il tend un miroir, renvoie aux habitants des visuels somptueux en soulignant combien ce sont eux et leurs ancêtres qui ont produit ce trésor. Il crée aussi du désir territorial : venir en vacances, ou venir s'installer à vie, développer une attractivité touristique et résidentielle, venir investir.

Il existe une certaine tension entre la sensation d'éloignement que produit le resassement de ces représentations, certes légitimes mais surplombantes, et la fonction de révélation territoriale que se donnent les Parcs. La ruralité est d'abord (bien sûr, pas seulement) une figure esthétique en France. Les PNR participent à faire « bonne figure ». Devenus « gardiens » d'images, leur capacité d'action concrète peut parfois être limitée. L'action sur la « vraie » nature extérieure pourrait apparaître superflue. Les retombées d'images sont non négligeables (touristiques notamment), mais laissent moins d'argent et de temps pour « inventer une autre vie ». Enfin, le fait d'endosser le rôle de révélateur d'images empêche peut-être les PNR de voir réellement changer ce dernier. La prise en compte des bifurcations discrètes, des événements à bas bruits ou des actions collectives,

très signifiantes, mais déployées dans un autre univers (associatif ou alternatif par exemple) fuyant le registre de l'exemplarité, n'est pas aisée. Il existe aussi, dans la communication territoriale, la double ambition de s'adresser aux institutions comme aux habitants. La marginalisation politique dont se plaignent les PNR, ce qu'ils perçoivent indistinctement comme une sorte de condamnation à l'insignifiance, est probablement un dernier indice du fait qu'ils ont en partie découplé la machine symbolique de la réalité des transformations territoriales du monde post-rural.

## **Parcs et mutation territoriale continue**

Tous les territoires Parcs ne se ressemblent évidemment pas. Ils représentent toutes les sous-catégories de ruralités et de périurbanités. Mais, quelles que soient les dominantes (espace périurbain plus ou moins métropolisé, espace rural « clusterisé » par l'industrie diffuse, espace rural plus traditionnel, etc.), l'une des caractéristiques générales des espaces de Parc est leur rapide évolution. Leur mutation accélérée est due au renouvellement des populations, au transfert géographique des fonctions (la résidence migre dans le rural, l'agriculture pénètre en ville), à l'enchevêtrement des périmètres autant qu'aux forces extérieures (la mondialisation, la métropolisation, les valeurs foncières) qui semblent, bien plus que la politique locale, commander les changements.

## **Nouvelles logiques de peuplement rural : comprendre mieux pour agir plus ?**

Ces transformations sont rapidement décrites ici avant de présenter la manière avec laquelle les Parcs tentent de s'y adapter (Berger, 1989). Le monde rural est d'abord traversé par un renversement démographique nouveau mais disparate. Depuis deux décennies, il se repeuple numériquement. La population actuelle de certains espaces ruraux peut représenter un tiers, voire la moitié, de plus que le maximum historique de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, juste avant le déclenchement de l'exode rural. Basculément historique par rapport aux décennies précédentes, le monde rural réenregistre l'installation de citadins en grand nombre. L'accueil a changé de sens. Quand les Parcs ont été créés, avaient aussi été créés les « pays d'accueil », censés permettre aux ouvriers des villes de garder un contact avec la ruralité. Aujourd'hui, la fonction d'accueil des Parcs est double : ils doivent encore recevoir des visiteurs, mais aussi de plus en plus de candidats à l'installation (Cognard, 2006).

Une multitude d'enjeux complexes découlent de cette évolution démographique. Le démographe calcule des bilans migratoires positifs, l'anthropologue identifie

des mouvements complexes dans la manière de vivre, l'aménageur mesure les modifications fonctionnelles dans les campagnes reconfigurées par ces installations. Le paradigme de la circulation prévaut. Mais ces arrivées dans le monde rural se font sans couper les ponts avec la ville moyenne, proche, ou avec la métropole plus lointaine. Il ne s'agit pas d'un « retour à la terre » comme vécu dans les années 1960 et 1970. La fragmentation du travail permet de rendre la campagne vivable dans un système d'allers-retours avec la ville. La mobilité s'est extraordinairement accrue dans les Parcs, les pratiques de déplacements des résidents navetteurs (de plus en plus nombreux) s'ajoutant aux mobilités touristiques (de plus en plus variées).

Aussi les Parcs sont-ils, comme d'autres, mais possiblement encore davantage, des territoires de brassage humain. Même dans des territoires de montagne plutôt marginaux et appauvris, le repeuplement et le renouvellement des populations constituent la règle<sup>57</sup>. Cette réalité ne se limite pas à une gentrification, à l'arrivée d'Anglais dans des poches de territoire et à la venue de néoruraux rejetant la vie en ville. En Ariège, les nouveaux installés de la dernière décennie venaient de milieux urbains (par exemple Toulouse). Les nouveaux actifs installés plus récemment sont pour moitié des ruraux et pour l'autre moitié des urbains, les migrations étant majoritairement de faible distance, mais aussi interrégionales et même issues de la région parisienne. Ces arrivées correspondent à tous les profils : des retraités en couple ou isolés, des actifs avec des enfants lors de leur installation sur le territoire, des actifs n'ayant plus d'enfants à charge. Ils ne connaissaient pas particulièrement le territoire et n'avaient pas de liens avec lui avant leur arrivée (encadré 9.4). Parfois, comme dans la moyenne montagne marginalisée (Ariège, Limousin, pourtour du Massif central), c'est plutôt la situation économique qui explique les phénomènes observés ; d'autres fois, ce sont les trajectoires de vie des individus qui sont les facteurs explicatifs les plus manifestes.

#### Encadré 9.4. En Ariège, le PNR cherche à mieux connaître les nouveaux habitants

L'Ariège est un territoire de flux dont le solde naturel est négatif (reflet d'un vieillissement avancé, 34 % de la population a plus de 60 ans), mais dont le solde migratoire est positif. Le conseil général, à la suite de la fermeture de l'usine Pechiney dans la vallée de Vicdessos, a engagé un Contrat territorial de revitalisation économique Foix-Haute Ariège (CTRE) pour faciliter l'installation des télétravailleurs, et, conséquemment, installer en priorité des infrastructures de télécommunication (ADSL). Parallèlement, en s'appuyant sur les travaux du réseau rural français et en lançant une enquête approfondie sur un certain nombre de communes et de ménages, le PNR Pyrénées ariégeoises a cherché à mieux connaître ceux qu'on nomme « néoruraux », « nouveaux arrivants », « nouveaux actifs », leur profil et leurs

57. Dans le PNR d'Ariège, en zone spéciale d'action rurale depuis que la procédure existe, plus de 50 % des habitants actuels ne sont pas nés dans le département.

attentes. Les résultats de la recherche montrent une grande diversité. Une majorité d'arrivants sont jeunes, de profil socio-économique modeste et pas toujours issus des métropoles ou de Paris. Des circulations d'un espace rural à l'autre, ou d'un espace périurbain à un espace rural encore plus éloigné des centres métropolitains se dessinent donc et interrogent la capacité des pouvoirs publics à accompagner ce mouvement. La « plus-value » du Parc pour intégrer socialement, économiquement et culturellement ces publics dans des zones parfois peu ou mal desservies par des services publics (école, services sanitaires) reste une question ouverte (Marianne, 2006).

Ce repeuplement diversifié transforme la composition sociale, les manières de vivre et d'habiter, les aspirations de la population, les rapports à la nature et à l'identité territoriale. Comme dans les villes, ce renouvellement humain offre aux espaces ruraux un nouveau portrait social. Une réelle pauvreté marque certains espaces ruraux dans lesquels des franges de population, jeunes et moins jeunes, subsistent grâce aux aides sociales (Boulineau et Bonerandi-Richard, 2014). En même temps, des populations métropolitaines multirésidentes affluent dans d'autres espaces ruraux apparaissant comme des territoires prisés, recherchés et authentiquement valorisés. De puissants facteurs de segmentation socio-spatiale s'opèrent donc, sous l'effet de facteurs multiples : prix du foncier et offre d'emploi, qualité des paysages et disponibilité de services publics et de commerces, etc. L'urgence qui s'impose donc en premier lieu pour les Parcs est de renouveler leur connaissance des évolutions sociales de leurs territoires : mener des enquêtes sur les habitants (résidents permanents ou non) et sur les usagers, sur leurs « modes d'habiter », sur les mobilités et sur leurs attentes. En second lieu, les Parcs ont à s'interroger sur ce qui produit la cohésion sociale dans leurs territoires : mixité des populations, fonctionnement des attaches générationnelles, expression de nouveaux besoins, etc. L'enjeu est de mieux comprendre les logiques habitantes, la perception et l'adhésion aux actions du Parc. Comment les habitants peuvent-ils participer à mettre en œuvre les orientations et projets du territoire, à la fois avec l'institution PNR et à l'égard de leur environnement de vie ?

## Le post-rural entre conflits d'intérêts et de valeurs

Ces mutations socio-anthropologiques posent la question d'une adéquation des représentations et des images véhiculées par les Parcs avec la réalité de leurs transformations territoriales. La désarticulation et la réarticulation du monde post-rural avec les autres entités (villes petites et moyennes, agglomérations, métropoles, mais aussi espaces naturels, espaces de production agricole, espaces forestiers, espaces lacustres, littoraux ou de montagnes) mettent à mal le fondement des modèles culturels hérités et des représentations passées. Le post-rural participe à la déconstruction de leur homogénéité, de leur simplicité apparente, de leur lisibilité. À l'idée d'équilibre et d'intégration des objets dans un tout (le « rural » comme entité cohérente bien que diverse) succèdent des ruptures, des

discontinuités, des déséquilibres et des conflits. La diversité sociale, culturelle, économique et politique de ce qui continue souvent à être qualifié d'« espace rural » rend de plus en plus difficile une gouvernance qui serait « rurale ». Plus que jamais, les Parcs se doivent de prendre aussi un point de vue extérieur (ne se référant pas au rural) pour parvenir à représenter, figurer et agir autrement à l'intérieur (se considérant comme rural). Sans les opposer, ils doivent jouer sur les diverses représentations et les multiples modes d'attachement aux entités existantes, loin des référentiels des spécialistes (Leborgne, 2006), pour pouvoir agir sur ces entités. Petit à petit, le positionnement des Parcs se transforme. Par exemple, ils cherchent moins à se placer dans l'opposition habituelle entre, d'une part, des autochtones souhaitant transformer la nature et la mettre en valeur à leur profit et, d'autre part, des acteurs écologiques réclamant le respect des réglementations environnementales s'appuyant sur une vision scientifique ou symbolique. Désormais, plusieurs visions de l'équilibre, du respect et de l'action vertueuse sur les milieux coexistent. Les Parcs doivent alors se situer, plus qu'avant, à la croisée d'attentes contradictoires et s'investir dans la fabrication de biens communs (eau, forêt, air, calme, vue, qualité, bien-être, santé) comme construits territoriaux plutôt que comme produits de la ruralité. Pour dépasser les oppositions classiques caractéristiques du rural, il leur faut, de plus en plus, donner la parole à de nouveaux types d'acteurs et faire émerger des solutions à travers la participation et la responsabilisation des acteurs impliqués, notamment des structures naturalistes (Dupré et Micoud, 2007).

## Urbanisme rural et mutations

Les Parcs ne renient pas leur fonction de production d'images et de représentations dites « rurales », mais ils la mettent au service de l'animation de scènes de négociation ainsi que de la production collective de sens partagé qui va bien au-delà du « rural » (Micoud, 2001). L'urbanisme rural constitue un secteur test de ce nouveau positionnement des PNR (encadré 9.5). Dans leurs fonctions de conseil en architecture, partagées avec les CAUE (Conseils en architecture, urbanisme et environnement) depuis des décennies, les Parcs interviennent dans la planification urbaine des communes et des petites intercommunalités. Parfois, ils se risquent, mais rarement, dans la réalisation de documents plus globaux comme les Scot (schémas de cohérence territoriale). Ils constatent, à cette occasion, un fait marquant. La pratique du projet urbain n'est pas adaptée aux besoins des acteurs ruraux. La reproduction de modèles d'occupation de l'espace utilisés dans les espaces de forte densité est globalement inadaptée écologiquement et économiquement (ni le lotissement, ni la zone d'aménagement concerté, ou ZAC, ne conviennent à la spécificité de ces territoires de Parcs concentrés sur leurs particularités patrimoniales riches et fragiles).

### Encadré 9.5. Un atelier d'urbanisme pour faire changer les manières d'habiter : le cas du Livradois-Forez

L'atelier d'urbanisme du PNR du Livradois-Forez, institué pour aider les communes dans la constitution de documents d'urbanisme réglementaire (plans locaux d'urbanisme communaux et intercommunaux), va bien au-delà d'une diffusion des recommandations de la charte du Parc. Il fonctionne sur la base d'un effort collectif, partagé avec les services de l'État, ceux du département, les intercommunalités et les communes, pour modifier des pratiques urbanistiques et pour faire bouger aussi les fins visées par des documents.

Sur le plan des méthodes, l'enjeu est de passer d'un urbanisme de tracés et de stock (besoins de logements, mètres carrés de zones d'activités) pour faire réfléchir les élus sur les interactions entre les ensembles urbains et ruraux et sur les flux. Les sujets de rénovation de bâtiments, les opérations paysagères envisagées sur les espaces publics, les extensions de bourgs sont autant de dossiers sur lesquels le Parc agit. Il participe à une sensibilisation sur le foncier ; il pousse les élus et les habitants à envisager différemment des stratégies de densification qui s'intègrent harmonieusement ; il renouvelle les conceptions sur les manières de vivre l'espace commun (jardinage et compostage partagés, solutions collectives de chauffage, initiatives relatives à l'éco-habitat, etc.).

Cette initiative s'articule avec l'appui donné par le Parc pour relancer les techniques d'éco-construction à partir du pisé, ressource traditionnelle locale et peu onéreuse. Grâce à des fonds Leader, le Parc a conseillé à plusieurs dizaines de particuliers de se tourner vers une coopérative d'urbanisme rural qui aide des ménages à profil très social dans l'autoconstruction et l'autoréhabilitation à partir de matériaux biosourcés, permettant d'améliorer à la fois les performances énergétiques du bâti et l'intégration paysagère des constructions récentes (Bombenger, 2011).

La société rurale évolue beaucoup plus vite que l'espace considéré comme « structurellement rural ». Mais les boîtes à outils manquent cruellement pour modifier les perceptions et offrir de nouvelles procédures de création collective du paysage et de l'espace public. Le besoin de travailler sur la maîtrise d'usage plutôt que sur la maîtrise d'ouvrage dans l'occupation du sol, d'accompagner cette extension urbaine, d'inventer de nouvelles coopérations, se fait sentir partout. Les Parcs ont lancé une série de démarches méthodologiques pour travailler à partir de l'armature des espaces naturels, agricoles et forestiers, pour mettre à disposition leurs compétences paysagères, pour imaginer des périmètres pertinents à partir des budgets temps et des mobilités observées, pour sensibiliser les élus et les habitants à de nouveaux concepts ou outils (l'habitat partagé, l'écoquartier rural, le Scot « intégrateur », le plan local d'urbanisme intercommunal, ou PLUi), et finalement pour réinterroger ce qui fait communauté, lien social, proximité entre les occupants et les usagers partageant une même territorialité (encadré 9.6).

### Encadré 9.6. Paysages : les Parcs face à la question urbaine

Le thème du paysage et les expériences de gestion paysagère des Parcs ont joué un grand rôle dans la saisie de la question urbaine par les PNR. Cela a contribué à l'évolution progressive des Parcs comme outils, comme méthodes et comme territoires de projets en urbanisme et paysage. Qu'en est-il aujourd'hui ? Quels liens peut-on faire entre les pratiques d'urbanisme, la mobilisation du paysage et les évolutions des PNR au regard des trois critères nécessaires pour l'obtention du classement, qualité patrimoniale, qualité du projet, capacité de l'organisme à conduire le projet ?

### **Paysage-outil : la construction territoriale en jeu**

Pendant la phase d'élaboration du projet (et pendant le renouvellement des chartes), les habitants et les acteurs du territoire sont amenés à s'exprimer sur leur cadre de vie : expérience des lieux, usage du patrimoine naturel, patrimoine culturel, exploitation des ressources. Les temps de débat sur le paysage abordent de manière transversale ces différentes thématiques, notamment pour spatialiser et cartographier les enjeux. Depuis leur création, les Parcs mobilisent le paysage pour justifier leur cohérence et dessiner leurs contours.

Le PNR des Baronnies provençales n'a pas fait exception. Le rapprochement de la partie Hautes-Alpes avec la Drôme s'est fait progressivement. Du côté Hautes-Alpes, les habitants ont senti le besoin de se rattacher aux Baronnies parce qu'ils ne se reconnaissaient pas dans l'identité montagnarde. Par ailleurs, des associations écologistes, agents de l'État (DDE), producteurs, écrivains, ont produit peu à peu des arguments convaincants en faveur de la reconnaissance d'une identité paysagère commune, popularisée dans les années 1990. Elle a été défendue ensuite par le syndicat mixte : géologie, climat, végétation en tracent la cohérence. « Sur tout notre territoire, on trouve du thym, des lavandes... Ces plantes-là s'arrêtent quelques kilomètres après la limite du Parc », témoigne le paysagiste, un des six membres du syndicat mixte en charge de la création du Parc. Ce paysagiste a permis d'établir une vision de Parc non seulement fonctionnaliste mais aussi patrimoniale. Une carte paysagère à caractère très esthétique vient d'ailleurs s'ajouter au plan et à la charte. Le paysage comme moteur de territorialisation des Parcs a donc fait largement ses preuves (Sgard, 1995 ; Lajarge, 1998).

Le risque, une fois les Parcs créés, aurait été de reléguer le paysage au seul rang de patrimoine hérité et déjà défini. Pourtant, il suffit de jeter un œil sur les sites Internet des Parcs ou sur les organigrammes des équipes pour observer que la thématique du paysage est reliée autant aux missions de valorisation du patrimoine qu'aux missions d'aménagement.

« L'identité n'étant pas forcément passée, elle est actualisée, à travers des supports qui ne sont pas forcément associés à la tradition. » (Sgard, 1996) Ce constat continue d'interroger : les Parcs seraient-ils des outils à renouveler ou à générer sans cesse de nouvelles territorialités ? Un bref aperçu des pratiques des chargés de mission Urbanisme et Paysage donne des éléments de réponse. Tout d'abord, avec qui et comment travaillent-ils ? Les schémas intercommunaux d'aménagement de gestion de l'espace (Siage) du PNR des Monts d'Ardèche sont d'excellents exemples montrant que le Parc a mis en place une action qui dépasse largement son périmètre. Inscrits dans sa charte (2013-2025), ces Siage menés sous forme de coopération avec les intercommunalités ont pour objectif un urbanisme de projet à l'échelle supracommunale. Cette action fédère des élus de différentes communes et renforce l'idée de territoire partagé, ce qui les prépare aux démarches réglementaires de Scot et de PLUi.

Si le travail avec les élus est une part de l'action des Parcs en termes d'urbanisme et de paysage, le travail avec les habitants en est une autre. Moins centré sur les limites administratives, il permet de revenir aux usages des lieux, voire de révéler des faits sociaux, comme la pratique honteuse de marchands de sommeil telle que l'a vécu le Parc du Livradois-Forez. Ses habitants et les propriétaires fonciers ont été associés à une démarche (2013-2014) qui visait à réfléchir sur la manière d'« habiter autrement les centres-bourgs » dans le but de lutter contre leur désertification. Par ailleurs, les discussions ont provoqué l'échange de biens fonciers entre propriétaires, mais a permis aussi à la commune d'imaginer un projet d'ensemble. Ainsi, les chargés de mission Urbanisme et Paysage se penchent sur les territoires du quotidien et recherchent les territorialités habitantes de demain.

Les démarches de paysage et d'urbanisme sont donc toujours à l'interface « des trajectoires institutionnelles et des territoires vécus » (Pernet, 2011), en particulier dans le contexte des Parcs d'aujourd'hui.

### **Controverse autour des Scot intégrateurs : les Parcs tiennent à leurs méthodes et au rôle juridique de leurs chartes**

Le second critère, « qualité du projet », tient à l'élaboration d'une charte et de sa mise en œuvre. La charte est avant tout constitutive d'une méthode de travail partenariale : les

Parcs conseillent, sensibilisent, donnent des avis. Mais puisque, malgré les réformes de l'urbanisme, leurs fonctions réglementaires restent faibles, tout l'enjeu se trouve dans leurs pratiques concrètes de terrain, *via* leurs équipes et leurs méthodes. Or, l'arrivée des Scot intégrateurs – documents de référence juridique qui intègrent sous un rapport de compatibilité un ensemble de politiques publiques – assimile des éléments de charte. Le risque est de modifier sensiblement le fonctionnement même d'un Parc, fondé sur l'échange et la coopération entre les différents partenaires locaux. La devise « convaincre plutôt que contraindre » est mise à mal lorsque les Parcs sont peu à peu poussés à « décrypter » leurs chartes pour se conformer aux Scot. Se sont déjà prêtés à l'exercice les Parcs du massif des Bauges, du Morvan, du Haut-Jura grâce à la méthode développée par le CETE (Centre d'études techniques de l'équipement) de Lyon en 2005. Les paysagistes, architectes et urbanistes des Parcs veillent aux qualités spatiales qui reposent sur le maintien des équilibres entre espaces urbanisés, agricoles et naturels, tout en se préoccupant des usages et de l'esthétique des formes. Ainsi, lorsque le Parc du massif des Bauges accompagne l'étude pré-opérationnelle du cœur de bourg de Gruffy, il contribue à la préservation des espaces agricoles tout en générant de l'espace public. La dimension participative de l'étude permet le débat. Sont abordés les itinéraires empruntés par les habitants au cœur du village, la mise en valeur de vues emblématiques, les typologies de bâtis dans le respect de l'harmonie des volumes de l'architecture vernaculaire, les accès au logement pour des populations nouvelles ou existantes. Parallèlement, le Parc suit la démarche d'élaboration du PLUi (pays d'Alby). Ainsi, la mission Urbanisme et Paysage consiste à coordonner les différentes échelles spatiales de projets et à garantir leur cohérence. Leur rôle n'est pas d'établir des documents de planification ou d'urbanisme réglementaire. Ils visent plutôt à ce que les actions qu'ils mènent auprès des élus locaux aient un impact dans ces documents. La loi Alur a alors pu apparaître comme bousculant quelques principes de fonctionnement des Parcs, notamment parce que les PNR avaient une légitimité pour donner leur avis (consultatif mais influent) sur les PLU. L'instauration d'un Scot intégrateur fait craindre la perte d'une relation directe entre les Parcs et les porteurs locaux de projets d'aménagement communaux et intercommunaux.

Les Parcs qui portent des Scot (Haut-Jura, bientôt Vercors) comme les Parcs qui s'orientent vers de l'action plus réglementaire ne freinent-ils pas leurs pratiques innovantes en matière de paysage et d'urbanisme? Non, si les Parcs continuent à mobiliser la participation des habitants et à effectuer le long travail de concertation autour de nouvelles solutions, négociées plutôt qu'imposées.

### **Nouveaux interlocuteurs, nouvelle gouvernance des projets**

Le troisième critère, « capacité de l'organisme à conduire le projet », se lit dans l'adhésion des collectivités (communes, régions, départements) à la charte qui formalise le projet de développement. Il s'appuie sur des principes stratégiques et opérationnels qui ont été choisis collectivement. Les actions prévues en matière d'urbanisme et de gestion de l'occupation du sol sont souvent déterminantes dans l'adhésion des maires ruraux et de leurs conseils municipaux. La réforme territoriale est une donnée récente, puisque les nouvelles intercommunalités ne sont pas toujours représentées dans les syndicats mixtes des Parcs. La période de réorganisation est aujourd'hui un frein aux actions d'aménagement. De nouvelles exigences pour mettre en place les projets apparaissent, telle la coordination des plans de financement des intercommunalités avec les actions des Parcs. Cette période d'adaptation est aussi le moment où se profilent des changements de rôle chez les aménageurs, conduisant à une nouvelle ligne de conduite dans la gestion et les formes des paysages. Par exemple, l'intercommunalité va-t-elle renouveler la façon dont est distribuée la rente foncière? Depuis les années 1980 jusqu'à présent, cette distribution a généré beaucoup de formes pavillonnaires, dues à la répartition du foncier à un maximum de propriétaires (Delattre et Napoléone, 2011). Serait-ce la fin d'un paysage issu des tractations souvent insaisissables avec les maires? Parées de compétences telles que l'urbanisme ou la maîtrise des zones de commerce et d'activité, les intercommunalités offrent des schémas d'ensemble et révèlent de manière très lisible des opportunités pour les opérateurs immobiliers. Les paysages de demain découleront-ils de ces nouvelles relations entre la planification

territoriale et des investisseurs privés? Veillons à ce que ce soient les agriculteurs ou les sylviculteurs, premiers investisseurs de l'espace rural, qui puissent s'emparer de ces nouveaux documents. Veillons aussi sur les établissements publics fonciers dont le rôle est d'éviter la concurrence entre communes : seront-ils les premiers à établir leurs critères de rentabilité économique non plus sur des opérations ponctuelles, mais à une échelle intercommunale? Cela pourrait impliquer de nouvelles formes de partenariat public-privé qui dépasseraient les orientations d'aménagement programmé des zones à urbaniser. Ces nouveaux rapports indirects entre schéma d'aménagement et investisseurs appellent à la vigilance : il faut garantir l'esprit du document de planification non seulement dans un but fonctionnaliste, mais aussi patrimonial et culturel. Parmi les garants, les CAUE qui se régionalisent sous l'impulsion des réformes territoriales pourraient donner lieu à de nouvelles collaborations avec les Parcs. Parmi les autres garants figurent les services de l'État, bien que de moins en moins présents. En conséquence, les avis des personnes publiques associées risquent d'avoir moins d'influence lors de l'établissement des documents de planification. En revanche, le rôle du Parc pourrait s'en trouver renforcé en tant que relais des services de l'État.

Le paysage est un outil qui s'adapte à la transformation des sociétés. Les PNR le mobilisent pour répondre aux pratiques habitantes et aux changements institutionnels ou réglementaires. Ils doivent se tenir prêts à identifier les nouveaux acteurs de l'aménagement. Cet ensemble de paramètres produira certainement d'autres types de paysages, puisque influencés par de nouvelles modalités d'intervention.

Gentiane Desveaux

## De la participation à l'écocitoyenneté : renouveler les pratiques du politique

En rappelant un de leurs principes fondateurs consistant à renforcer les capacités locales pour négocier et trouver des compromis, les Parcs s'investissent depuis longtemps dans la régulation de scènes de confrontation (Allali-Puz *et al.*, 2003). Ils travaillent avec les acteurs territoriaux (élus des collectivités territoriales, acteurs économiques, associatifs, groupes d'intérêts locaux, habitants, actifs, touristes, scolaires) depuis longtemps, au moins pour recevoir leur assentiment sur la charte. Mais l'éventail de leur système participatif va plus loin que l'obligation de soumettre le projet de charte à enquête publique. En associant la société civile à sa préparation, ils dépassent amplement leur centre fonctionnel et décisionnel (qui est et restera le comité syndical et son bureau aidés de l'équipe technique). Disposer d'efficaces relais dans la société civile (représentants d'organismes socioprofessionnels, associations, en particulier de protection de l'environnement, groupes constitués, personnes ressources, érudits locaux et parfois quelques universitaires *via* leur conseil scientifique) est une des conditions du bon fonctionnement d'un Parc. Les différentes instances de concertation (commissions thématiques, associations des amis et usagers, conseil scientifique, conférence territoriale, comité d'évaluation) viennent en appui de tout cet environnement informel qui reste crucial pour les Parcs.

Ces différents cercles interviennent dans les affaires des Parcs, sont consultés, associés dans le cadre de concertations et parfois invités à participer directement à la décision (encadré 9.7). Les multiples opérations de la simple concertation à la participation intégrée représentent les différentes étapes permettant aux PNR d'impliquer activement un petit ou un grand nombre de partenaires (Bryant, 2002).

#### **Encadré 9.7. Interface entre les citoyens et les technostructures de gestion de l'eau en Narbonnaise**

Le PNR de la Narbonnaise en Méditerranée gère le territoire de lagunes et de canaux en s'associant aux entités institutionnelles en charge de l'eau. Il s'investit sur un échelon « médian » entre ces structures et leurs programmes lourds (Sdage, schémas d'aménagement et de gestion des eaux, ou Sage) et le territoire local. Il renouvelle par là une articulation toujours sensible avec les collectivités territoriales (communes, agglomération de Narbonne) et les professionnels (pêcheurs, agriculteurs irrigants) (Cadoret, 2007).

Le Parc s'est d'abord adressé directement aux ménages en organisant un séminaire Écohabiter le Parc comprenant une conférence sur la récupération d'eau de pluie ainsi qu'un atelier pratique sur les économies d'eau à la maison (un habitant du littoral audois consomme en moyenne 184 litres d'eau/an, contre 163 litres pour la moyenne départementale et 150 litres pour la moyenne nationale). Le Parc travaille aussi en partenariat avec le syndicat mixte d'irrigants et la communauté d'agglomération Grand Narbonne à l'échelle de la Basse Vallée de l'Aude pour préciser : les usages actuels et futurs de l'eau (eau potable et eau brute, en particulier sur le canal de la Robine) ; les liens avec le fonctionnement des lagunes situées à l'aval ; les potentiels d'économie et d'optimisation des usages locaux de l'eau à court, moyen et long terme, etc.

L'enjeu est de fixer des objectifs réalistes, coordonnés et partagés. La démarche accompagne deux grands chantiers politiques en matière de gestion de l'eau et sert en quelque sorte d'interface entre ces niveaux « technocratiques » et le territoire local. Le premier chantier, porté par le Smmar (Syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières), concerne la détermination des volumes prélevables en eau à l'échelle du bassin versant du fleuve Aude. Le second est l'actualisation du Sage de la Basse Vallée de l'Aude qui intégrera un Plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau (PAGD) et un Règlement de l'eau (validé par la commission locale de l'eau du Sage).

En fabriquant des images médiatrices, les Parcs produisent des dispositifs et des stratégies propres à territorialiser. Ils développent des processus de mobilisation collective au service de grands enjeux et tentent de déminer les conflits environnementaux (Caron et Torre, 2006), notamment à propos des projets d'urbanisme, des dossiers relatifs à la qualité de l'eau ou de la place de l'agriculture. Ces dossiers sensibles et polémiques sont aussi des occasions pour faire intervenir de nouveaux types d'acteurs, d'autres arguments et des dispositifs originaux afin d'inventer de nouvelles manières de faire. Certains, dans les Parcs, souhaiteraient faire intervenir des acteurs non conventionnels pour renouveler et élargir la place de l'individu au sein du collectif Parc. Ils imaginent des Parcs d'initiative populaire vivant sous la forme d'un réseau d'expériences locales, en impliquant encore davantage les citoyens dans le projet de Parc devenu leur (Graziani, 2004).

## Quand les Parcs changent vraiment la vie des gens

Les habitants et les forces actives d'un territoire (associations, communautés, collectifs professionnels, entreprises, artisans) participent d'autant plus volontiers aux initiatives mises en œuvre que celles-ci concernent directement leur vie quotidienne, leurs activités ordinaires et leurs souhaits personnels. La recherche d'économies d'énergie en éclairage et en chauffage ou la recherche de solutions moins onéreuses pour les déplacements obligatoires illustrent bien cette mutation dans laquelle les Parcs sont engagés et manifestent cette étape post-rurale de leur évolution. L'horizon de la transition énergétique est un vecteur de mobilisation pour les Parcs depuis déjà une dizaine d'années, et l'appel à projet du ministère de l'Écologie et du Développement durable de l'année 2014 sur les territoires à énergie positive a encore renforcé cette stratégie (encadré 9.8). Près de quarante PNR ont été retenus. Ces projets très diversifiés (transports et écomobilité, écomatériaux, gestion de l'eau et des déchets) ciblent des publics nouveaux, en particulier en situation d'insertion, comme les néoruraux intéressés par la rénovation de leur habitat (encadré 9.9). Ces projets mobilisent des partenaires institutionnels renouvelés, notamment du tiers secteur : centrales de microcrédit, structures de prêt valorisant l'économie circulaire. Ainsi, la stratégie énergétique, la visée économique et la vertu écologique sont associées et permettent d'effectuer un travail social utile. Ces projets construisent également une cohésion humaine grâce aux Parcs comme outils territoriaux.

### Encadré 9.8. Les PNR prennent le virage des territoires à énergie positive

L'énergie est un champ d'action investi par le PNR du massif des Bauges, dans le cadre du programme Territoires à énergie positive 2050, mais aussi par le Parc du Cotentin et du Bessin, à travers le programme Enerterre, ou encore par le Parc de Millevaches, avec une action inscrite dans le cadre du contrat de plan État-région du Limousin. Ces trois institutions sont parties d'une action assez classique de partenariat avec l'Ademe régional au début des années 2000. À l'époque, l'idée était d'offrir, dans le cadre d'un Point info-énergie, des conseils d'installation de matériels innovants (chauffe-eau solaire par exemple) et des diagnostics énergétiques à domicile. Depuis, l'enjeu est de passer au stade du territoire à énergie positive et donc de faire en sorte que le territoire du Parc produise localement plus d'énergie qu'il n'en consomme. Cela nécessite pour eux de travailler à l'articulation de trois types d'acteurs. Les collectivités sont associées, ainsi le PNR des Bauges a signé des conventions respectivement avec Chambéry métropole, l'agglomération d'Annecy, et soutient le programme « Baugez-vous ! » pour modifier les habitudes de déplacement et lutter contre l'autosolisme ou promouvoir le covoiturage. Les acteurs privés sont également mobilisés : les Parcs accompagnent des porteurs de projet dans le domaine de l'artisanat (formation continue). Enfin, les Parcs ont besoin de foyers témoins et lancent le défi Familles à énergie positive, avec l'objectif de proposer un accompagnement personnalisé et des échanges entre les familles sur les pratiques vertueuses de diminution de la consommation d'énergie.

Les questions de mobilité et de télétravail permettent aussi de cibler ceux qui font des navettes longues, ces urbains qui habitent à la campagne et travaillent

en ville. Le *coworking* (espace de travail partagé) se développe en milieu rural, comme à Morez PNR Haut-Jura (Bernier, 2003), également grâce à une autre conception de la mobilité et de l'ancrage, de l'habitable et du vivable.

#### Encadré 9.9. Le PNR Oise-Pays de France cible et forme des écocitoyens

Lors de ses « campagnes écocitoyennes » renouvelées tous les ans, le PNR Oise-Pays de France propose à ses habitants de s'engager individuellement à mettre en œuvre un nouveau geste écocitoyen (Poulot et Rouyres, 2007). En 2007, il a voulu diffuser la pratique du compostage en distribuant des composteurs individuels. En 2008, l'action s'est tournée vers la prévention des déchets et l'accompagnement de pratiques d'écojardinage. En 2009, le Parc soutenait des ménages s'engageant à réduire fortement leur consommation d'énergie domestique.

L'habitant qui s'inscrit devient écocitoyen du Parc, et s'engage à mettre en pratique le ou les gestes écocitoyens proposés, à indiquer en fin d'année *via* un questionnaire envoyé par le Parc les difficultés auxquelles il est confronté et cela de manière bénévole. En contrepartie, il bénéficie de trois séances de formation qu'il doit relayer au sein de sa commune, de son quartier, sous la forme de petits ateliers, de participation ou d'organisation de manifestations avec l'aide logistique du Parc (prêt d'expositions, de matériel, etc.).

## Conclusion : inventer vraiment une autre vie ?

Le « post-rural » est une réalité d'ordre sociologique, anthropologique, culturel, économique et environnemental, il ne lui reste plus qu'à être politique aussi. Cette étape de dépassement de la dichotomie entre l'urbain et le rural, de métissage des catégories et d'influences réciproques, a commencé dans les années 1960, et les Parcs ne sont pas pour rien dans l'émergence de ces nouvelles représentations complexes d'urbanités un peu partout et de ruralité, y compris en ville. Sans vouloir dire qu'ils ont déclenché cette mutation (qui relève plus sûrement d'un phénomène plus ample, civilisationnel probablement), ils en ont été des figures emblématiques et des acteurs engagés. Le post-rural est bien en train de recouvrir et de transformer l'espace rural français, avec évidemment des différences d'intensité selon les régions et des variations de nature dans les processus. Ce qui le caractérise est d'abord les interdépendances croissantes, reléguant l'idée d'autodéveloppement, du primat de l'endogénéité et d'autonomie des territoires au passé révolu des années 1970 et 1980. Cela oblige les Parcs à se penser de plus en plus aussi dans l'extraterritorialité. Ce que nous avons montré est le besoin des Parcs de rester, malgré tout, identifiés pour des raisons tactiques à des postures « ruralistes », fortes pourvoyeuses d'attentions politiques, de financements ciblés et éventuellement de mesures compensatoires. Cette double figuration, comme avec l'exemple de la défense des « paysages » pour laquelle les Parcs sont reconnus comme légitimes, montre bien le travail de métissage qu'ils doivent opérer continuellement. Parviendront-ils à gagner la bataille d'images pour figurer une transformation post-rurale qui ne soit pas un rejet du « rural » ni une apologie cachée de « l'urbain » ? Il est encore trop tôt pour le dire, même

si le savoir-faire accumulé par les Parcs pour produire des images « de nature » qui ne soient pas uniquement rurales leur donne une certaine longueur d'avance par rapport à leurs concurrents. S'ils y parviennent, ils accompagneront concrètement la transition territoriale en se rendant utiles pour la vie des gens et pour leurs activités ordinaires. Ils parviendront alors vraiment à « inventer une autre vie ici ».

Cette dynamique post-rurale oblige les Parcs à multiplier les initiatives et à trouver des articulations nouvelles avec les sociétés locales. Avec toujours plus d'information, de consultation, de concertation et de participation, ils portent la louable intention de mieux organiser l'action collective, de trouver des terrains de dialogue, de faire avancer les débats. Cependant, ils restent et resteront longtemps tenus par l'obligation réglementaire du discours institutionnel (notamment la charte) destiné aux partenaires publics. Un des grands enjeux contemporains des Parcs sera donc de faire évoluer ces discours politiques, publics et d'ingénieries techniques en regard des représentations habitantes qu'ils parviendront à synthétiser à l'épreuve de l'action concrète. Leur pragmatisme au contact des réalités de terrain devrait leur permettre de faire évoluer les dispositifs de politique publique dans lesquels ils s'insèrent. En se trouvant aux avant-postes des besoins, des aspirations et des mutations des sociétés locales, les Parcs sont de plus en plus contraints par une obligation de résultats, alors que les textes ne leur reconnaissent qu'une obligation de moyens.

Bien entendu, ils ne sont pas les seuls à constater le renversement démographique du rural et la genèse de nouvelles campagnes pleines d'urbanités comme d'autres constatent l'émergence de nouvelles métropoles pleines de ruralités. Les collectivités du bloc local (communes et intercommunalités) le sont également mais, contrairement aux Parcs, elles peuvent soumettre régulièrement et directement aux citoyens de nouvelles représentations de ces mutations, et au moins à chaque élection certaines représentations l'emportent sur d'autres. La particularité des Parcs en tant qu'institutions territoriales réside dans la nécessité d'inventer en permanence les liens avec les habitants, usagers, citoyens, pour leur proposer de nouvelles figurations et des représentations significatives d'eux-mêmes. L'impératif de la participation et de l'écocitoyenneté est donc d'autant plus grand pour les Parcs qu'ils disposent d'une légitimité institutionnelle assez faible. Le contact privilégié des Parcs avec les sociétés locales n'est pas dû à leur excellence participative mais à leur image environnementale les prédestinant à pressentir ce que sont les aspirations des individus en matière de nouveaux modes de vie. On peut synthétiser cette « offre » de post-ruralité par l'idée d'une existence plus tranquille, plus en harmonie avec la nature, plus authentique, plus économe en énergie, plus contemplative et respectueuse, plus paisible et pacifiée, mais autant culturelle que naturelle, inscrite dans le progrès et non

dans la régression, dans le partage et la solidarité plus que dans la compétition. En jetant des ponts vers les sociétés locales, les Parcs ont besoin de réorienter continuellement leurs actions, mais aussi de retravailler leurs référents culturels et les représentations en fonction d'imaginaires, d'idéaux de plus en plus diversifiés et qui évoluent plus rapidement qu'on ne le pense parfois.



---

## Parcs, développement territorial, croissance verte et transitions productives

Traiter des PNR en action aurait pu conduire à commencer par une série de chapitres sur les différents registres opérationnels dans lesquels ils sont engagés. En premier lieu, il aurait été possible de discuter de la place de l'agriculture, de la forêt et du tourisme, qui furent les principales thématiques abordées à leur démarrage. Mais ensuite, il aurait fallu présenter ce que les Parcs font en matière de développement économique, artisanal ou industriel, de développement des pratiques vertueuses dans la construction, dans le déplacement, dans la conservation de la biodiversité, dans la production artistique, dans les économies d'énergie... Au fond, la démonstration voulue ici n'aurait pas été probante. Parce que les Parcs portent d'abord des méthodes, des manières de faire, des principes et des idéaux, le parti pris ici a été de terminer cet ouvrage par ce qu'ils font dans ces différents registres du développement territorial, montrant qu'ils sont bien devenus des écodéveloppeurs à part entière. À ce titre, les Parcs sont plus que simplement des petits morceaux de la France rurale et plus que le reflet d'une certaine image de la France, même s'ils jouent en permanence avec ces ambiguïtés originelles. À la vue des productions agricoles typiques « sauvées » par les PNR, en constatant la diffusion progressive des produits de la « marque Parc », ou bien à travers les paysages agraires et forestiers valorisés, de nombreux interlocuteurs rencontrés nous ont dit qu'à leurs yeux les PNR ont été créés pour sauvegarder une certaine identité territoriale et humaine, ce que la première partie a montré comme étant en partie inexact.

Désormais, l'observation de leurs pratiques invite à les considérer plutôt comme des opérateurs de développement territorial concentrés sur la recherche de nouvelles ressources productives, à la fois originales, respectueuses de l'environnement, écoresponsables mais efficaces économiquement. Pour ce faire, deux

dimensions cruciales de cette transition productive sont notamment présentées ici. D'une part, nous observons comment les Parcs anticipent et accompagnent la grande mutation de l'agriculture vers l'agroécologie; comment ils tentent de capitaliser à partir de cette révolution et des mutations qu'elle entraîne sur l'économie locale pour renforcer leur ancrage en tant que territoire post-rural. D'autre part, nous interrogeons la manière dont la spécialisation résidentielle des campagnes et l'arrivée de néoruraux est un moyen de repenser les fonctionnalités touristiques de l'espace rural. Ces deux entrées convergent vers une mise en perspective des enjeux proprement économiques (Bobe, 2004) et orientent vers une réflexion sur le positionnement des PNR à l'égard du monde de l'entreprise.

## Les PNR associés à un modèle agricole alternatif

Le thème de l'agriculture est un incontournable de cette démonstration souhaitant faire des Parcs des porteurs de l'idée qu'une croissance verte est possible, qu'une économie soutenable peut être territoriale et que le modèle agricole hérité de la Politique agricole commune (PAC) possède d'innombrables défauts. Mais les Parcs restent mal à l'aise avec les idées radicales et n'endossent pas aisément les habits de la critique des modèles dominants. Ils s'adaptent à eux et tentent de les faire évoluer de l'intérieur. Avec plus ou moins de réussite.

### Agriculture(s) et territoires, suite

L'agriculture a toujours joué un rôle clé dans les Parcs depuis leur naissance, par l'entremise de cadres du ministère bien avant 1967 comme, depuis, avec de nombreux acteurs du monde agricole préoccupés par la protection des milieux. Sans être nécessairement toujours d'accord avec eux, de nombreux acteurs forestiers se sont associés dans la défense de ce modèle original de Parc, au sein de l'Office national des forêts et plus globalement du corps du Gref autour de la fonction récréative des espaces verts. Le ministre Edgar Pisani a été déterminant dans la vision duale du développement agricole français dans les années 1960<sup>58</sup>, promouvant le développement rural, l'idée qu'il fallait soutenir une agriculture peut-être moins productive mais utile aux paysages, aux équilibres biologiques

---

58. Les années 1964-1965 sont un grand tournant dans l'organisation du ministère de l'Agriculture. En 1965, Pisani réforme le ministère et crée la Direction générale de l'espace rural, qui aura dans ses attributions la protection de la nature et des équilibres biologiques et plus particulièrement les Parcs nationaux et régionaux, les réserves naturelles, le tourisme rural, la chasse et la pêche... (art. 1978-0483-01). Le 15 février 1966, lors d'une réunion entre la Datar et le groupe de travail de Bordeaux, les représentants du ministère de l'Agriculture se font entendre et donnent la priorité au développement du tourisme dans les zones agricoles et rurales (art. 1995-0529-23).

et aux milieux naturels. Lorsque les PNR se sont apprêtés à éclore, ils ont été considérés comme de potentiels instruments pour les défenseurs de cette autre agriculture qu'il fallait faire voisiner avec l'agriculture productiviste et moderniste que la PAC avait commencé à mettre en œuvre en 1962. Celle-ci poursuivait l'effort de la France, engagée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale dans un grand mouvement de révolution agricole fondé sur la spécialisation des filières, la mécanisation, l'intensification, l'usage massif de produits phytosanitaires, la modernisation des structures foncières, l'irrigation, le soutien au mouvement coopératif et l'insertion dans un système agro-industriel qui devait faire de la France une grande puissance non seulement agricole, mais agroalimentaire. De grands travaux sont portés à l'époque par des structures propres (par exemple la Compagnie du Bas-Rhône Languedoc BRL), puis par les commissariats de massif de la Datar naissante. Partout dans l'espace rural français, la modernisation produisait des effets évidents. Le remembrement lissait les campagnes. L'agrandissement des exploitations suscitait la baisse d'effectif des agriculteurs. Le statut d'exploitant faisait évoluer le métier de paysan en un métier de transformation intermédiaire entre les producteurs de matière première industrialisée (les semences) et les utilisateurs industriels de ces sous-produits massifiés (livrés ensuite à d'autres intermédiaires).

Cette révolution professionnelle, culturelle et civilisationnelle s'est accompagnée d'un détachement rapide de l'agriculture et du territoire. L'espace local s'est estompé. Les spécificités des terroirs ont laissé place aux plans d'exploitation et aux stratégies de fertilisation. Le rapport à la surface cultivée s'est simplifié (remembrements, disparition du bocage, effacement des terrasses en montagne, reboisements). L'agriculture s'est intégrée dans l'espace plus large des échanges mondiaux et s'est mise à rêver d'enrichissement par l'exportation massive. Jusqu'à la crise de surproduction du début des années 1980 et l'établissement des quotas en 1984, le monde agricole poursuivait sa mue sans doute ni hésitation. Libérée de son localisme, considérée comme un héritage de la période prémoderne, elle s'est épanouie dans l'organisation de filières puissantes et efficaces. Le mot d'ordre de ces premières décennies de la PAC était le gain de productivité. Les campagnes productives ont donc perdu leurs nombreux agriculteurs-paysans<sup>59</sup> pour gagner quelques exploitants, les *business farmers*. Bien entendu, toute la France n'est pas parvenue à entrer dans ce cadre et, dès les années 1960, nombreux étaient ceux qui présentaient cette dualité possible. Une série de « petits

---

59. Les effectifs du secteur agricole en 1957 lorsque la PAC est pensée sont de 5,2 millions en France pour environ 2 millions de fermes; en 2015, seules 320 000 exploitations professionnelles sont recensées pour environ 436 000 exploitants professionnels (en notant que, en revanche, le nombre d'exploitants à titre non principal progresse régulièrement).

pays» restaient relictuels, soit du fait de leur profond état de déprise démographique, soit du fait de leurs caractéristiques agronomiques peu favorables : landes, marais, alpages montagnards... L'un des meilleurs exemples étant la zone des Monts d'Arrée dans le Finistère. Dès lors, ces petits pays devaient faire l'objet de réponses politiques distinctes. Les Parcs constituaient une solution possible pour cette deuxième voie de développement agricole. Ils apparaissaient comme une réponse locale pour reconnaître ces spécificités, préserver certains patrimoines naturels sur lesquels ces agricultures tentaient de vivre et pérenniser une autre modalité de la production agricole : maintien de la polyculture, de la petite propriété, conservation des traditions, accueil à la ferme. Mais le tout restait assez mineur, voire « folklorique » par rapport à la révolution productive qui touchait toutes les régions françaises.

## Un positionnement délicat

En conséquence, le positionnement des Parcs à l'égard du modèle agricole français dominant a toujours été délicat et le reste. Ils n'ont jamais cherché à contrebalancer ou encore moins à s'opposer à ce mouvement de modernisation rapide, et notamment à l'un de ses objectifs, l'amélioration continue du revenu des agriculteurs. La transformation des cultivateurs en chefs d'entreprise ne pouvait pas non plus être un frein à l'articulation des Parcs avec le monde agricole. D'une part, les Parcs partageaient l'aspiration vers une agriculture performante, active et rémunératrice permettant aux habitants de rester vivre sur le territoire ; d'autre part, les Parcs souhaïtaient une agriculture respectueuse des sols, de l'air, de l'eau, des paysages, des milieux fragiles et des écosystèmes. Quelquefois, les deux intentions de développement se sont croisées et articulées. D'autres fois, leurs confrontations ont été (et restent sporadiquement) conflictuelles (Rieutort, 2009). L'une des démonstrations les plus évidentes de l'impuissance d'un Parc à contrebalancer une volonté d'intensification portée par les agriculteurs et soutenue par les élus est fournie par l'affaire du Marais poitevin (encadré 10.1). Ce Parc, créé en 1979 autour d'un programme de protection et de valorisation du bocage et des marais mouillés et desséchés, avait vu la superficie de ses zones humides réduite de plus de 60 % en une douzaine d'années au profit des plantations de maïs irrigué. Sa charte n'a pas été renouvelée en 1997, le Parc est resté donc interrégional, jusqu'à retrouver son label national en 2014.

Les instances des Parcs ont longtemps été peu outillées pour répondre à un certain nombre de critiques des associations environnementales qui contestaient les dégradations environnementales de l'agriculture intensive (épandages de lisier, pollution des nappes phréatiques, etc.) sur leur territoire. Les campagnes de la Société d'étude et de protection de la nature en Bretagne contre les communes et les services du Parc finistérien, alors totalement orienté vers la production

de porc, ne permirent pas d'empêcher ou même de limiter les abus. Dès les années 1980, les problématiques de pollution agricole et d'autres types de dérives de la production intensive mettent donc un certain nombre d'institutions Parcs en difficulté (Guillon, 1998).

#### Encadré 10.1. Marais poitevin : leçon d'un échec annoncé

Entre les Deux-Sèvres, la Vendée et la Charente-Maritime, s'étendait, jusqu'au début des années 1970, une vaste cuvette regroupant 60000 hectares de prairies humides, que le label de PNR, obtenu en 1979 après sept ans de tractations entre les deux régions, s'était engagé à protéger et valoriser. Pourtant, en 1980, le ministère de l'Agriculture engageait un schéma d'aménagement des marais de l'Ouest et développait le drainage pour convertir la prairie naturelle en champs de maïs irrigué et en champs d'oléagineux, avec l'appui des élus locaux. La bataille juridique des associations de protection de la nature ne permettait pas d'empêcher la destruction d'une grande partie du site : il restait 15000 hectares de prairies humides en 1985. Quelques années plus tard, la construction d'une autoroute Paris-Bordeaux au cœur de la « Venise verte » remobilisait les associations et satisfaisait les agriculteurs (qui pourraient encore davantage rappeler et drainer). Les élus du Parc restèrent muets sur les décisions prises ailleurs (conseils généraux, régionaux, syndicats des marais) mais où ils siégeaient également. Le double langage des élus, l'absence d'écoute des techniciens du Parc dans les collectivités, les *lobbies* agricoles et les services déconcentrés de l'État poussaient le ministre Corine Lepage à suspendre le label de PNR, qui, depuis déjà plusieurs années, avait vu son directeur démissionner et voyait le renouvellement de sa charte enlisé.

Le Parc interrégional qui a continué à subsister, une fois le label national ôté, a poursuivi une action assez multiforme : études écologiques, accompagnement de pratiques responsables dans le domaine de l'eau (usages de fertilisant, pratiques de pompage) et dans le domaine écotouristique. Cette connaissance approfondie des dynamiques du milieu, la relative pacification entre les services administratifs et la conjonction des visions politiques entre les trois départements et les deux régions, ainsi que des engagements forts en matière de restauration et de gestion des milieux, ont permis au PNR du Marais poitevin de retrouver son label national en 2014.

Mais les Parcs travaillent (avec d'autres et même probablement moins fortement que d'autres) au renversement de l'image sociale globale de l'agriculture. Certains scandales (depuis le veau aux hormones en 1980 jusqu'à la vache folle en 1996) finissent de faire prendre conscience au grand public des excès de cette modernisation. L'agriculture ne représente plus une activité saine et apparaît davantage comme une menace potentielle pour la santé et l'environnement. Le paradoxe d'une profession de plus en plus décriée par le public, qui s'accompagne d'une image de marque restée bonne pour les paysans, apparaît au grand jour. Les Parcs vont ainsi jouer sur cette figure de l'agriculteur vertueux, représenté par ses produits sains, ses procédés précautionneux de culture ou d'élevage, produits éventuellement transformés sur place ou en tout cas à la traçabilité garantie. À ce titre, ils travaillent depuis longtemps déjà sur ce qui va devenir une des figures dominantes des attendus des consommateurs dans les années 2010, à savoir le raccourcissement des circuits, la recherche de la qualité gustative,

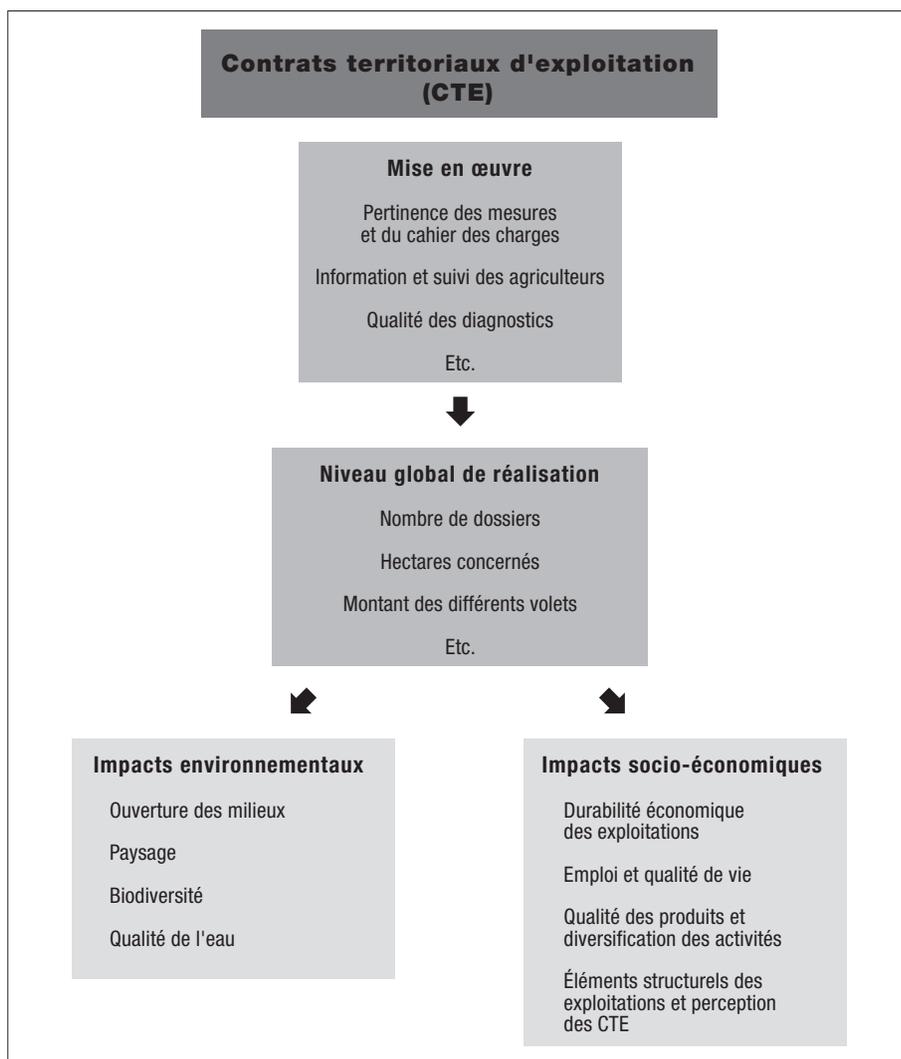


Figure 10.1. Contrats territoriaux d'exploitation.

organoleptique, l'attrance pour les labels de l'agriculture biologique et la redécouverte des fruits et légumes dans leurs variétés oubliées.

Les pouvoirs publics réagissent à de multiples reprises à partir de la décennie 1990 pour tenter d'enrayer la recherche de la productivité à tout prix. Quelques dispositifs sont proposés au système productif agricole, depuis les Mesures agri-environnementales (MAE à partir de 1992) jusqu'aux actuels dispositifs incitatifs

sur la biodiversité, en passant par les emblématiques CTE (Contrats territoriaux d'exploitation) en 1999 (figure 10.1). Mais ceux-ci achoppent à retransformer l'agriculture dans son entier, comme système professionnel régi à la fois par la gestion directe des aides de la PAC et par des États membres de moins en moins puissants pour adapter les règlements communautaires aux spécificités territoriales infranationales.

Les Parcs, parmi d'autres, vont prendre toute leur place dans la diffusion de ces outils incitatifs, et vont tenter de soutenir cette agriculture « adaptée », « durable », « responsable », pourtant formulée dès le démarrage des PNR (Laurens, 1995). Les Parcs se font les promoteurs d'un modèle agri-environnemental alternatif qu'ils n'ont donc aucunement créé. Ils interviennent ou aident à intervenir avec d'autres acteurs (chambres d'agriculture, syndicats de producteurs, groupements de développement agricole) pour maintenir des pratiques agraires parfois déclinantes, mais à leurs yeux toujours vertueuses. La grande vertu de l'action des Parcs est de populariser l'idée d'une compatibilité entre protection de la nature et développement agricole. Ne pouvant pas jouer directement un rôle dans le cadre de la PAC<sup>60</sup>, les Parcs se servent d'autres instruments de financement européens et nationaux. Notons ici que l'usage qu'ils font des cinq générations des programmes Leader (volet additionnel et territorial de la PAC) reste le meilleur démonstrateur de leur capacité à transformer de l'intérieur les modes productifs, les réseaux de valorisation, de commercialisation, et les multiples diversifications que leurs territoires ont créées avec et autour de l'agriculture. Les Parcs œuvrent donc, depuis au moins trois décennies, à la mise en œuvre des dispositifs para-agricoles. Ils contribuent indirectement à l'installation de jeunes paysans, relancent des productions, soutiennent des filières courtes locales, labellisent et promeuvent... En Brenne, les instances du Parc ont lancé dès 1989 deux types d'actions. D'une part, elles ont elles-mêmes géré et restauré certains habitats écologiques de grande valeur (Natura 2000 et Ramsar), soit en louant, soit en achetant ces terres. D'autre part, grâce à des financements extérieurs, elles ont aidé à réorienter les pratiques des agriculteurs (et des pisciculteurs) vers l'agri-environnement (encadré 10.2).

---

60. Car celle-ci est régie par le principe du soutien aux Organisations communes de marché (OCM) dans le cadre du Feoga (Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles), possédant deux piliers avant que ceux-ci ne deviennent le Feoga pour les aides directes découplées aux producteurs, pour l'intervention et les restitutions, et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), servant de soutien aux politiques structurelles.

### Encadré 10.2. Avancées et limites d'une démarche agri-environnementale en Brenne

Depuis plus de vingt ans, le PNR de la Brenne est un territoire privilégié de déploiement de mesures agri-environnementales. Certains de ces outils sont directement tournés vers la protection de la nature. En 1992, le PNR de la Brenne, en association avec la LPO, lance un programme expérimental, l'Acnat (Action communautaire pour la nature), financé par l'Union européenne et le ministère de l'Environnement, articulé avec la région Centre, le département de l'Indre, l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et le Conservatoire du patrimoine naturel de la région Centre. Ailleurs, dans les marais de l'Ouest ou dans le Parc des Landes de Gascogne, on utilise d'autres outils. L'objectif reste le même : signer pour cinq ou dix ans, avec des « gestionnaires » (et propriétaires, agriculteurs, pisciculteurs, chasseurs, forestiers), des conventions adossées à un cahier des charges. En modifiant les pratiques d'exploitation (fauche tardive en contrepartie de compensations financières incitatives), on maintient des biotopes indispensables à la préservation d'espèces menacées à l'échelle européenne, comme la guifette moustac ou le grèbe à cou noir.

En Brenne, 23 accords ont ainsi été signés sur une superficie totale de 850 hectares et sur 24 sites. Des actions préventives ou de restauration ont été lancées : des landes anciennes menacées par le développement des arbres, des roselières envahies par les saules et en voie d'assèchement, des prairies vouées à la friche, des étangs ont fait l'objet de travaux d'ingénierie écologique de restauration (coupe d'arbustes, rajeunissement de landes par la coupe de bruyères, ouverture de clairières ou décapage de certaines parties de roselières, gyrobroyage de marais envahis par des grandes herbes peu diversifiées). De nouvelles espèces rustiques, propriété du Parc et de la LPO, ont été introduites (poneys landais et Highland, chevaux camarguais, moutons solognots, etc.). Elles reflètent un nouvel objectif agropastoral. Enfin, le Parc de Brenne a acquis des étangs, de même que la LPO et le Conservatoire du patrimoine naturel de la région Centre.

Cette action n'est pas isolée. Le Parc de Brenne a travaillé, depuis sa création, autour d'une relance de l'élevage bovin extensif et de la production piscicole traditionnelle. Utilisant des fonds européens ou nationaux liés au pilier agri-environnemental de la PAC en partenariat avec les acteurs institutionnels et professionnels (chambre d'agriculture), le Parc accompagne le déploiement des Mesures agri-environnementales (MAE) qui rémunèrent les surcoûts et les manques à gagner liés à la mise en œuvre de pratiques plus respectueuses de l'environnement : Ogaf (Opération groupée d'aménagement foncier, 1992-1997), Olae (1998-1999), CTE (1999-2002) puis CAD (Contrat d'agriculture durable, 2004) et enfin Mater (Mesures agri-environnementales territorialisées, 2007-2013). Ils interviennent sur les structures rurales (du point de vue foncier), sur les pratiques agricoles, et mettent en valeur soit des terrains agricoles zonés du point de vue naturaliste (par Natura 2000 ou Ramsar), soit des zones plus vastes (Yellès, 1997 ; Benarrou et Dumeige, 2007).

## Qualités et proximités : les Parcs à la manœuvre

L'agriculture a désormais entamé un tournant bien au-delà des seuls Parcs. Elle ne fonctionne plus sur un registre dual, mais sur un éventail d'articulations entre structures foncières, terroirs et territoires, gammes de productions, organisation de filières et de circuits, recherche d'intégrations amont et aval, modèles de coût (Bonin et Lardon, 2002). La question de la qualité est l'axe central à partir duquel a été refondée la vision stratégique de l'agriculture française dans la décennie 1990. Et les Parcs se sont considérés dès ce moment comme destinataires de cette injonction. Il leur fallait inventer une manière originale de concilier trois constituants de la notion de qualité : la qualité des produits, permettant

de faire le lien avec les marchés et les consommateurs ; la qualité environnementale, permettant de remettre l'agriculture dans son contexte ; la qualité paysagère, permettant de considérer qu'il existait un autre résultat à l'activité agricole que la production de denrées à transformer.

## Mises en valeur territoriales de la qualité

Ce tournant a suscité maints débats, et continue de faire conflit. Le rôle de « jardinier du paysage » a été vertement critiqué par la profession agricole, qui considérait perdre là un des gains véritables de la période de modernisation, à savoir d'être reconnue comme une profession pleine et entière. Car si la profession a globalement mal géré les crises sanitaires sur la qualité des produits dans les années 1990, elle a encore moins pris en compte les critiques faites sur la qualité environnementale. La mise en friche (Liou, 1991) ou l'expérimentation de méthodes de production alternatives ont été et restent donc mal acceptées par l'agriculture orthodoxe et expliquent en partie la croissance numérique des installations « hors-cadre », c'est-à-dire par des actifs ne demandant pas à être reconnus comme exploitants agricoles. Les Parcs vont, là aussi, jouer une double carte en passant des accords avec la profession agricole pour des plans de mise en valeur de la qualité, tout en défendant que d'autres acteurs pouvaient tout à fait intervenir dans cette mise en valeur d'espaces agricoles. Finalement, des critiques assez virulentes s'expriment à l'égard du caractère somme toute limité ou inachevé de l'action des Parcs dans le champ agricole (Jauneau, 1990 ; Jauneau et Remy, 1999). Cependant, les Parcs sont reconnus comme porteurs, avec d'autres, de toute une série d'idées et de notions nouvelles qui se répandent aujourd'hui plus que jamais pour que la qualité soit bien au cœur des préoccupations de tous.

### Encadré 10.3. Les Prairies fleuries ou les trois qualités : production, environnement et paysage

Le concours Prairies fleuries a été lancé en 2010 par plusieurs PNR de moyenne montagne (tels les Bauges ou le Haut-Jura), des Parcs nationaux et des chambres d'agriculture. Il consiste à identifier et à valoriser des prairies naturelles gérées de manière à ce que puissent converger trois aspects : les services rendus du point de vue écologique (diversité des espèces, des habitats naturels), la qualité esthétique (diversité chromatique du fleurissement, taux de couverture, hauteur et texture de la végétation, etc.) et les considérations agricoles (qualité des fourrages et donc qualité des produits associés à la prairie : lait, viande, miel, etc.).

La démarche est allée croissant du point de vue des exploitants participants (300 agriculteurs candidats, 50 territoires organisateurs locaux associés en 2014) et du point de vue des collectivités. D'autres opérateurs privés, dans le domaine touristique, envisagent de s'associer à l'opération et de valoriser l'événement que représente la floraison de ces prairies.

La « reterritorialisation » de l'agriculture et de l'économie agroalimentaire se traduit en particulier par le développement des circuits courts, par la maîtrise des

filères de l'amont à l'aval, par le soutien à l'agriculture raisonnée et biologique et par de nombreuses opérations emblématiques de labellisation, dont les Prairies fleuries (encadré 10.3), les AOC (figure 10.2, voir planche XVI) et les marques déposées par exemple.

Les Parcs sont loin de pouvoir agir sur la transformation du système alimentaire et n'ont pas non plus de moyens forts dans la gestion stratégique du foncier agricole soumis à des pressions urbaines, à des pressions touristiques ou à la progression du couvert forestier suite à la déprise agricole. Mais deux pistes ont permis aux Parcs de participer à de nouvelles reterritorisations : d'un côté, la marque Parc et, de l'autre, l'intégration de cette question de la qualité dans des démarches plus globales.

### La marque Parc, pour marquer les esprits

L'attribution d'une « marque Parc » représente pour certains une sorte de voie royale dans le partenariat entre acteurs pour promouvoir la qualité d'un produit ou d'un service par la qualité d'un territoire, et *vice versa* (Caron, 2008). Le produit en question (fromage, salaison, légume) n'est pas tant exhumé de la tradition que proprement (ré)inventé, renommé, mais l'authenticité n'est pas ici un point déterminant. L'essentiel est que la marque Parc concrétise la réorganisation d'une foule d'opérateurs publics et privés (agriculteurs, intermédiaires, commerçants) jusqu'aux consommateurs. Elle vient sanctionner le pilotage d'un long processus de territorialisation qui dépasse amplement le seul secteur agricole. Ce processus utilise les supports les plus variés : la création d'un groupe de producteurs, la connexion avec des collectifs de consommateurs, la rédaction d'un cahier des charges commun, matérialisé par une convention de partenariat, la négociation autour d'une charte graphique et signalétique commune, ou encore la mise en relation des commerçants avec les producteurs répertoriés pour faciliter l'approvisionnement des boutiques, jusqu'à la rencontre sur les marchés et la promotion de gré à gré. Cette forme de circuit court garantit au Parc la possibilité de mettre en avant sa plus-value, ses valeurs, l'ancrage territorial de la production, la dimension humaine de l'activité (produit soigné, usages de techniques artisanales), le respect de pratiques culturelles compatibles avec l'environnement (encadré 10.4).

Le déploiement d'une profusion de produits et de services disposant de marques locales constitue en soi un succès, il démontre la capacité de mobilisation des Parcs. Parfois cette pratique est discutée : le suivi de la traçabilité des produits est-il suffisant pour reconquérir la confiance des consommateurs ? Quels sont les effets réels du marquage territorial de la production ? Les productions ne sont-elles pas enfermées dans une logique microlocale ? Les revenus supplémentaires tirés de cette pratique valent-ils le temps passé ? Enfin, cette démarche n'est-elle

## Les logos des Parcs



Parc  
naturel  
régional  
des Alpes



Parc  
naturel  
régional  
des Ardennes



Parc  
naturel  
régional  
d'Armorique



Parc  
naturel  
régional  
de l'Avesnois



Parc  
naturel  
régional  
des Ballons  
des Vosges



Parc  
naturel  
régional  
des Baronnies  
provençales



Parc  
naturel  
régional  
des Boucles  
de la Seine Normande



Parc  
naturel  
régional  
de la Brenne



Parc  
naturel  
régional  
de Brière



Parc  
naturel  
régional  
de Camargue



Parc  
naturel  
régional  
des Caps et  
Marais d'Opale



Parc  
naturel  
régional  
des Causses  
du Quercy



Parc  
naturel  
régional  
de Chartreuse



Parc  
naturel  
régional  
de Corse



Parc  
naturel  
régional  
de la Forêt d'Orient



Parc  
naturel  
régional  
du Gâtinais français



Parc  
naturel  
régional  
du Golfe  
du Morbihan



Parc  
naturel  
régional  
des Grands Causses



Parc  
naturel  
régional  
de la Guyane



Parc  
naturel  
régional  
du Haut-Jura



Parc  
naturel  
régional  
de la Haute Vallée  
de Chevreuse



Parc  
naturel  
régional  
du Haut-Lanquedoc



Parc  
naturel  
régional  
des Landes  
de Gascogne



Parc  
naturel  
régional  
Livradois-Forez



Parc  
naturel  
régional  
Loire Anjou Touraine



Parc  
naturel  
régional  
de Lorraine



Parc  
naturel  
régional  
du Luberon



Parc  
naturel  
régional  
des Marais du  
Cotentin et du Bessin



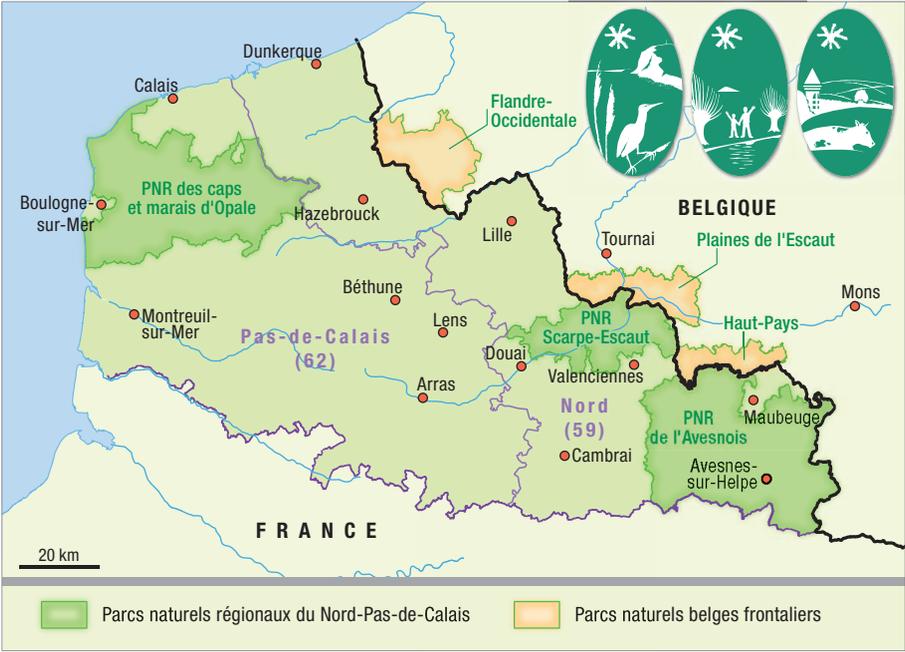
Parc  
naturel  
régional  
du Marais poitevin



Parc  
naturel  
régional  
de la Martinique

Les logos des Parcs (suite)





**Figure 5.2.** Le système régional de Parcs en Nord-Pas-de-Calais.

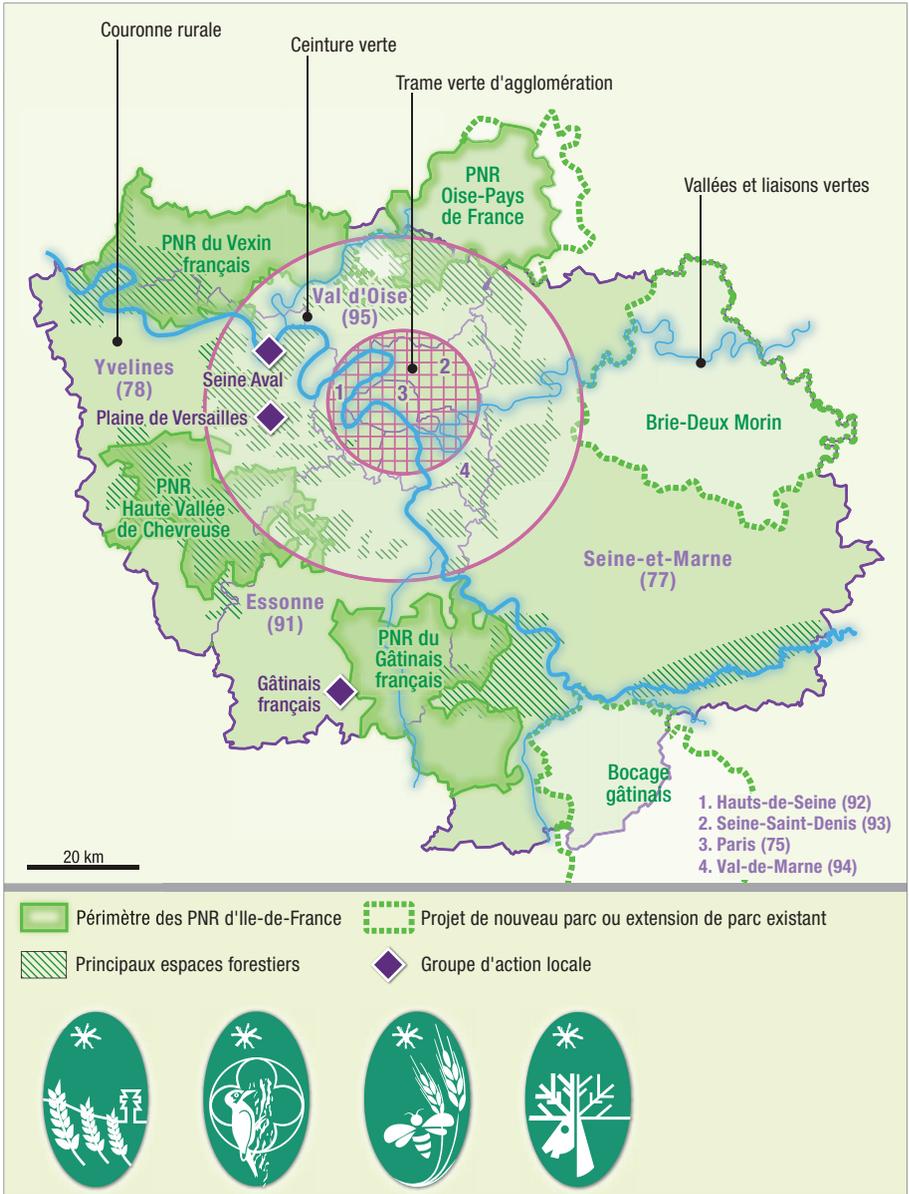


Figure 5.3. Ceintures vertes et Parcs naturels régionaux en Ile-de-France.

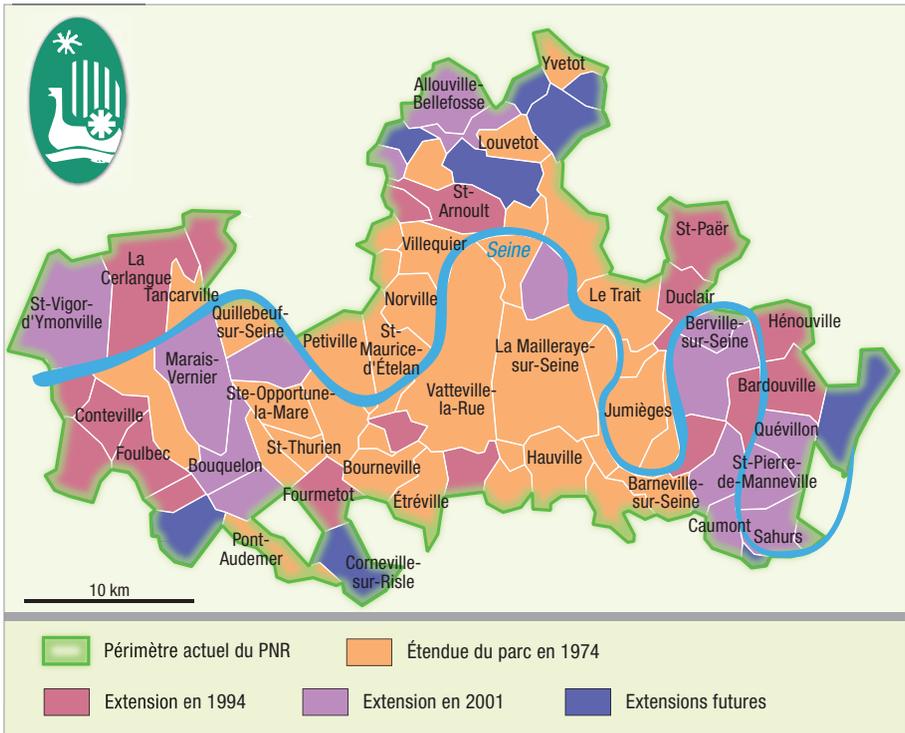


**Figure 5.4.** Le projet de Parc naturel régional de la Rance s'appuie sur une lecture des « territoires vécus ».

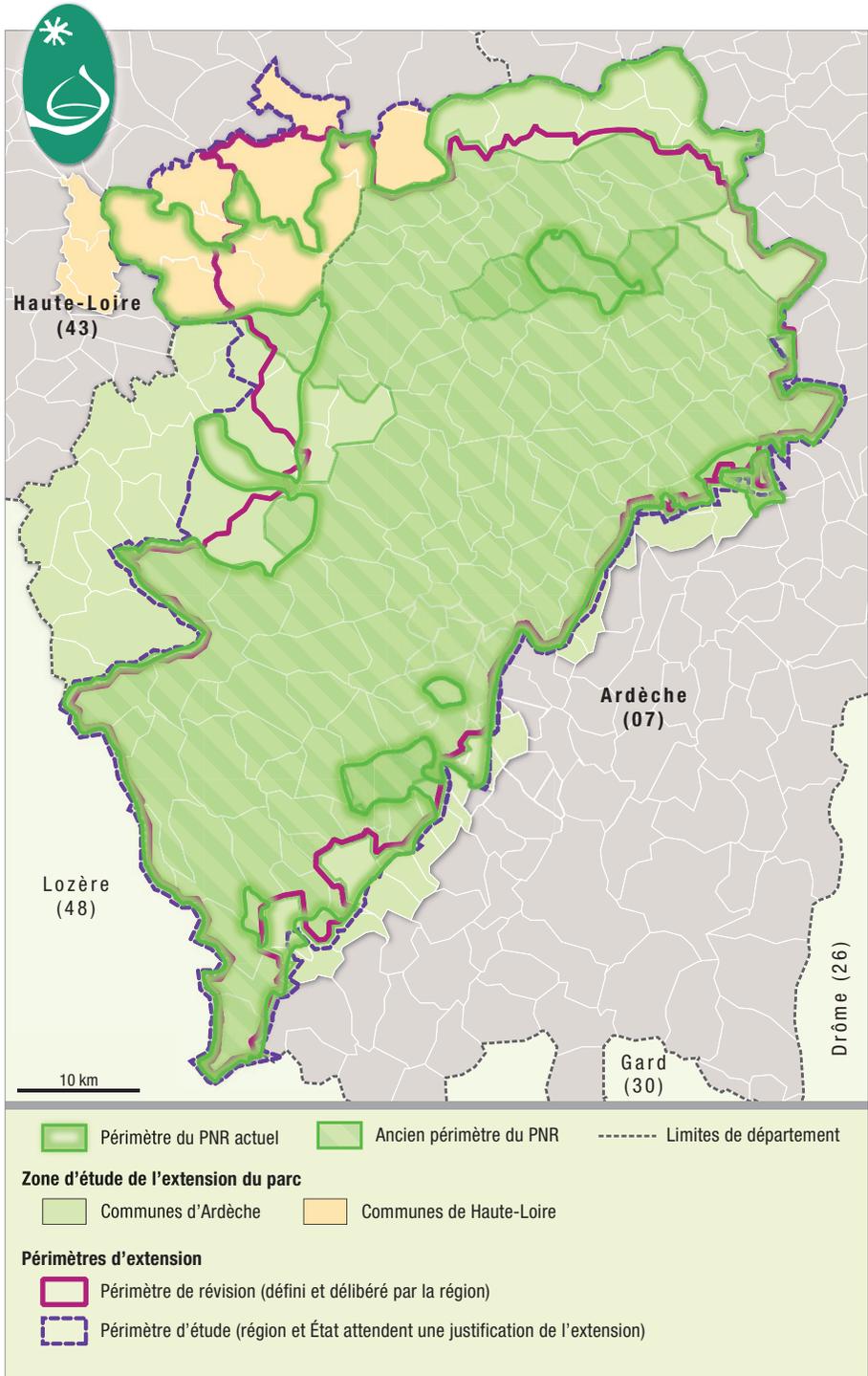
Source : Étude d'opportunité et de faisabilité d'un parc naturel régional sur le territoire Rance-Côte d'Émeraude, rapport final.



**Figure 5.5.** Le projet de Parc naturel régional de l'Aubrac s'appuie sur la particularité hydroélectrique du territoire.

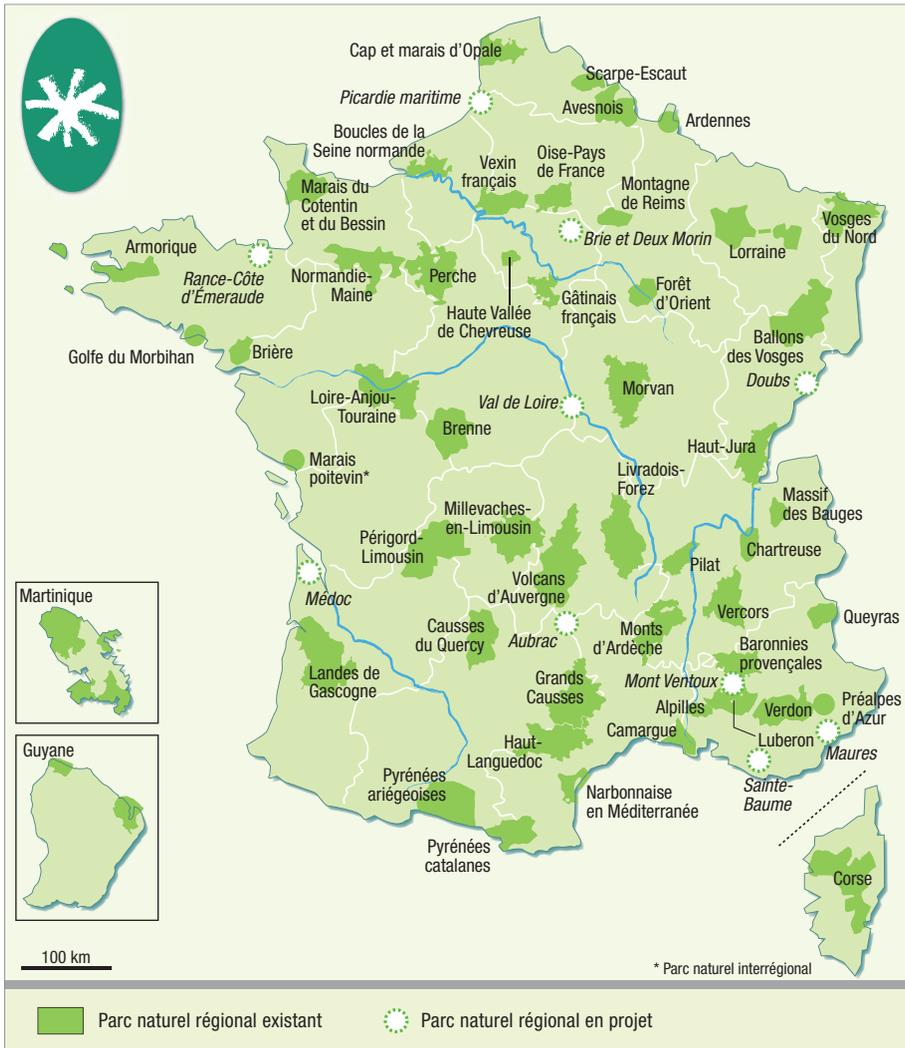


**Figure 5.6.** Périmètres successifs des Boucles de la Seine normande.



**Figure 5.7. Périmètres successifs des Monts d'Ardèche.**

Source : Parc naturel régional des Monts d'Ardèche. Architecture de la prochaine charte. Première version synthétique de l'avant-projet, juin 2010.



**Figure 5.8.** Parcs naturels régionaux existants et en projet en France, fin 2015.

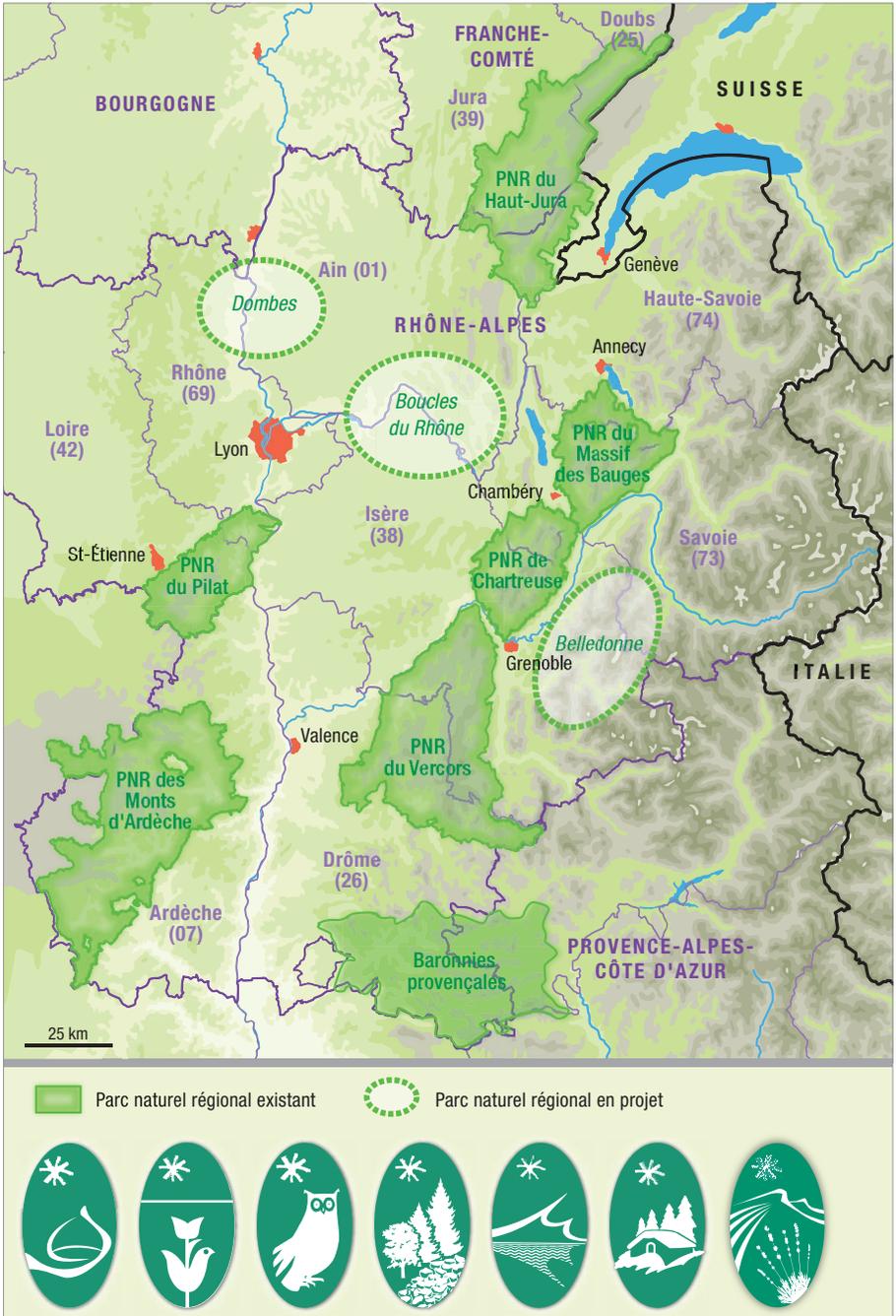
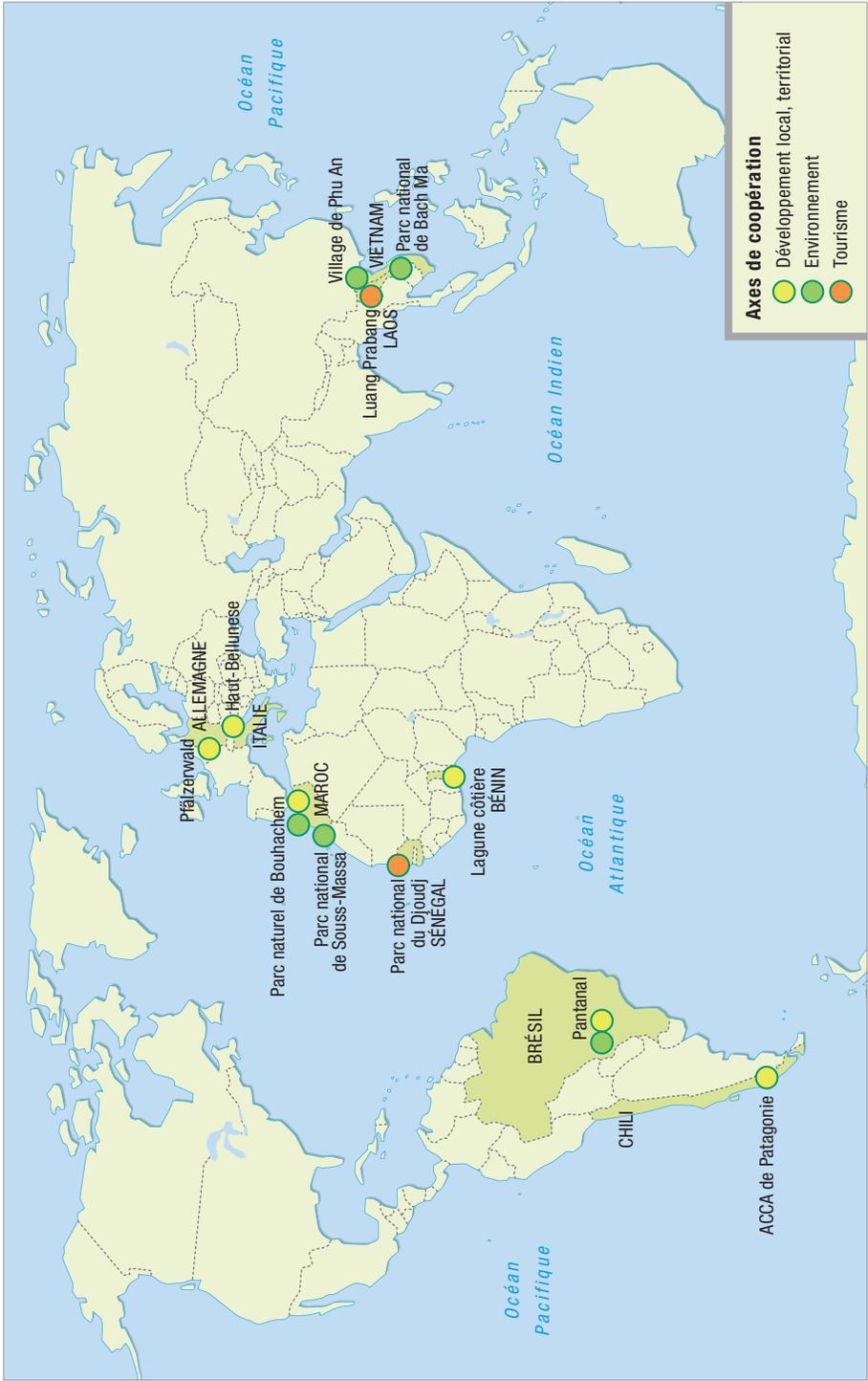


Figure 6.1. Le système régional de Parcs en Rhône-Alpes.



Figure 6.2. Le système régional de Parcs en Paca.



**Figure 6.4.** Répartition dans le monde des coopérations des Parcs.  
 ACCA : Aire de préservation de la culture et de l'environnement de la Patagonie chilienne.

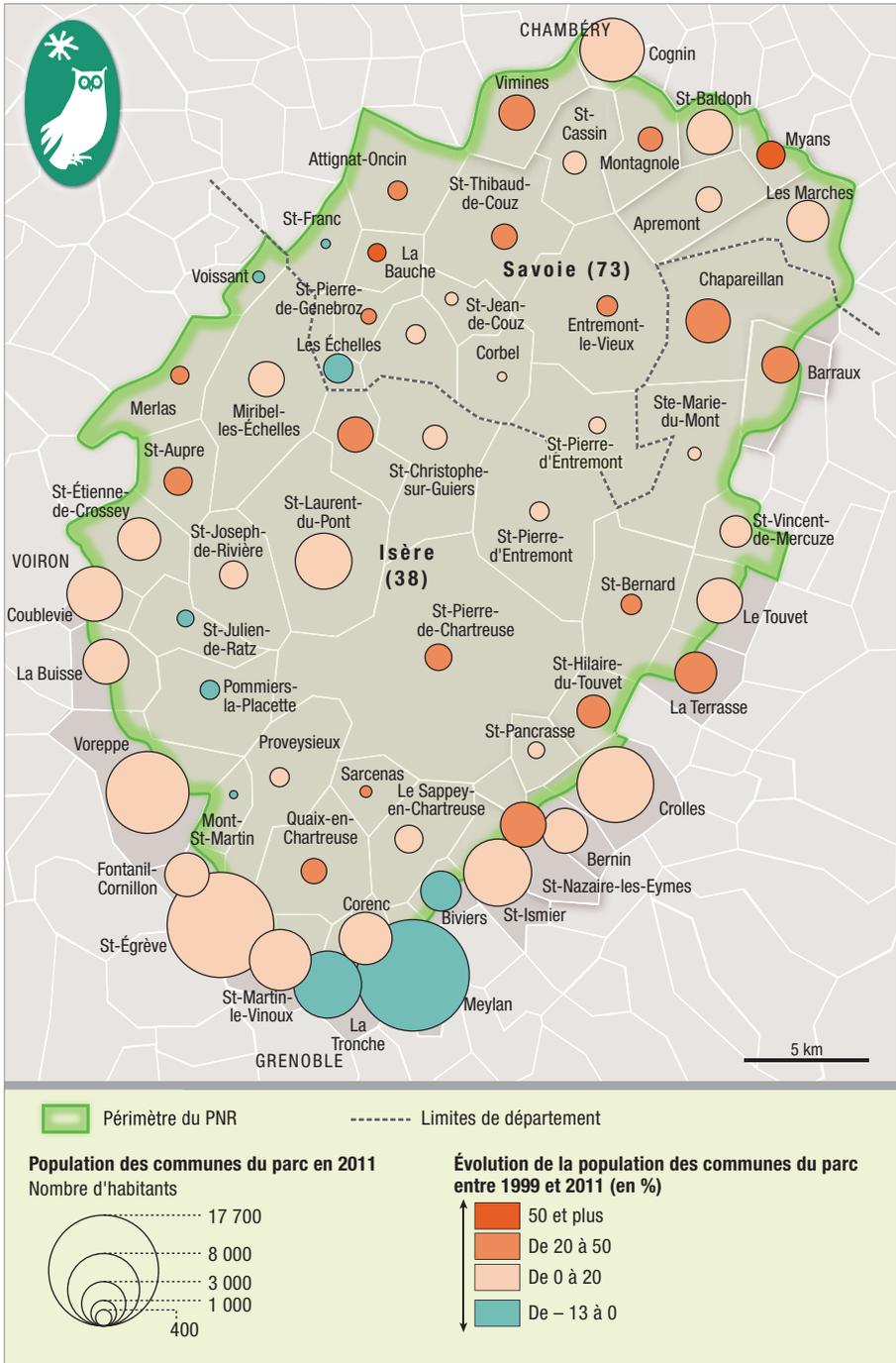
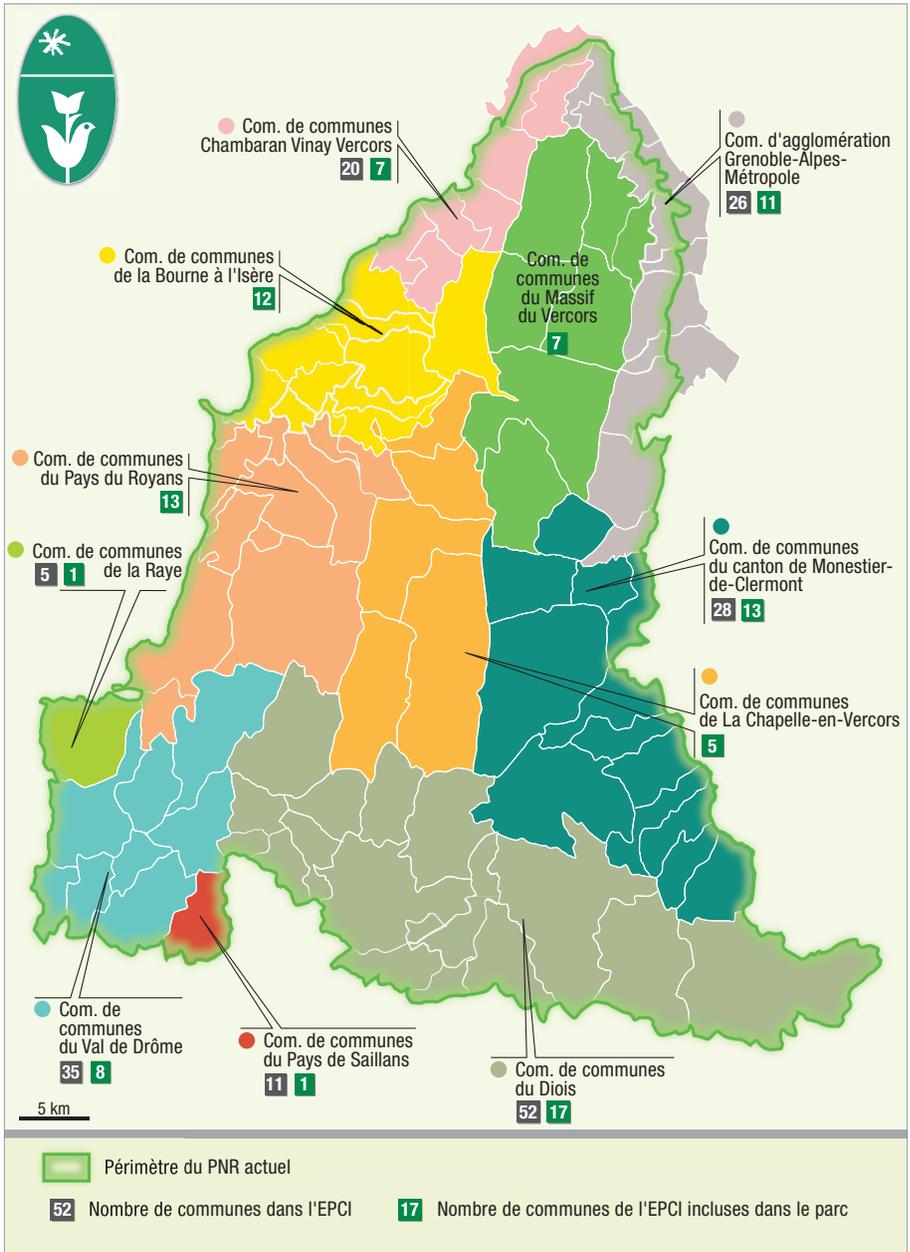


Figure 7.2. Démographie du Parc naturel régional de Chartreuse.



**Figure 7.3.** Sectorisation communale du PNR du Vercors.

Source : Charte 2008-2020 du PNR du Vercors, 2007.

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale.





pas condamnée à l'insignifiance, en regard de l'action de territorialisation des produits menée par des structures plus puissantes ?

#### Encadré 10.4. La marque déposée Produit du PNR de l'Avesnois

Le PNR de l'Avesnois bénéficie d'un important potentiel de fréquentation touristique dû à la proximité géographique de grandes agglomérations. Dans un contexte permettant d'élargir le champ des débouchés possibles de commercialisation de la production locale, le Parc s'est engagé dans des actions de promotion de ses productions patrimoniales.

En réponse à la menace pesant sur son système bocager, la marque déposée Produit du Parc naturel régional de l'Avesnois est développée pour promouvoir les produits qui en sont issus et aider ainsi au maintien du bocage. Il fallait cependant trouver en parallèle une démarche permettant de remédier au manque d'accessibilité et de visibilité des produits du terroir (Bérard et Marchenay, 2004). L'existence d'un grand nombre de points de vente de proximité a incité le Parc, soutenu par quelques commerçants, à se lancer dans une réflexion sur les circuits de commercialisation avec la marque Les boutiques de l'Avesnois, qui devient donc une marque de services.

La mise en place d'associations et les réseaux de producteurs appuyés par des collectivités territoriales engagées dans des labels territoriaux de grande ampleur (marque Pays cathare portée par le conseil départemental de l'Aude ou label Sud de France lancé par le conseil régional du Languedoc-Roussillon) paraissent autrement puissants. Par exemple, la démarche Area (Agriculture respectueuse de l'environnement Aquitaine), portée par le conseil régional, appuyée sur la volonté initiale de lier environnement et signes officiels de qualité des produits (particulièrement nombreux dans cette région), vise à valoriser les exploitations qui pratiquent une agriculture particulièrement respectueuse du milieu naturel. Le référentiel qui permet la certification des exploitations dans le cadre de ce dispositif a été élaboré en s'appuyant sur les travaux réalisés lors de la mise en place de la certification environnementale des exploitations agricoles issue du Grenelle de l'environnement. Le référentiel s'adresse à toutes les exploitations quelle que soit leur spécialisation productive : élevage, polyculture-élevage, viticulture, arboriculture, maraîchage ou grandes cultures. Il s'applique à l'ensemble de l'exploitation et comporte dix mesures à respecter relatives à la fertilisation, à la biosécurité, aux produits phytosanitaires, aux effluents végétaux, à la biodiversité. Peut-être est-ce là une preuve (supplémentaire) de la force anticipatrice de l'action des Parcs à une échelle plus large, et probablement de leur faiblesse aussi à ne pas avoir été eux-mêmes sollicités pour animer ces actions à partir de leurs territoires, mais également en dehors, bref, de leur faiblesse à assumer leur vocation extraterritoriale. Face à ces opérations lourdes<sup>61</sup>, les résultats des Parcs paraissent presque infimes, tant en nombre de producteurs marqués qu'en volume de production ou en parts

61. On a construit deux agricultures et l'enjeu est de les rassembler, en combinant compétitivité et préservation (Guillou *et al.*, 2013).

de marché dans la diffusion commerciale. Si le bilan des marques propres n'est pas mauvais sans être à la hauteur des enjeux initiaux, la question de leur devenir reste entière. Les difficultés normatives (sanitaires notamment) et organisationnelles (au sein de la profession agricole notamment) plaideraient pour passer à une autre étape de ce marquage en se préoccupant davantage des marques de services, de la labellisation des processus immatériels ou des dispositifs producteurs de biens communs. Mais une des grandes réussites implicites de ces politiques de marquage portées par les Parcs a été de montrer, chaque semaine sur les marchés des villes-portes et dans certaines boutiques des grandes métropoles voisines des PNR, la dépendance de la ville pour la qualité proposée par ses campagnes, dans tous les sens de la qualité : gustatives, visuelles, olfactives comme symboliques, caractéristiques redevenues emblématiques d'un certain art de vivre. Le positionnement des Parcs, délibérément en dehors de la filière agroalimentaire et donc non concurrent des opérateurs classiques, place les territoires Parcs comme les réels producteurs de cette qualité et les paysans comme de potentiels promoteurs de cette qualité. Ainsi, le Parc est devenu un acteur économique à part entière sans se mettre à dos la profession agricole. Preuve, s'il en fallait encore, de leur habileté à se placer au sein des systèmes d'acteurs là où leur marge de manœuvre est la plus grande pour défendre une vision originale du modèle de développement territorial qui est le leur.

## Proximités

Les Parcs sont de vastes territoires de taille souvent plus grande que les intercommunalités censées représenter l'échelon de gestion de proximité avec les communes. Pourquoi affirmer ici que la proximité les caractérise aussi ? D'une part, ils réclament l'adhésion des communes et, étant donné la taille en moyenne très petite des communes adhérentes, ils reçoivent en retour un accord de la part de conseillers municipaux et par eux une légitimité indirecte d'échelle assez fine. D'autre part, comme nous l'avons déjà vu, ils produisent un discours et des représentations qui reflètent une certaine proximité avec le terrain. Mais surtout, ils se pensent d'abord comme devant produire des résultats lisibles dans cette proximité.

En les comparant avec d'autres programmes, procédures ou territoires supra-communaux, il est évident qu'une des spécificités des Parcs consiste en cette proximité avec les acteurs directement concernés. Par exemple, Leader offre un système d'action assez comparable à ce que font les Parcs, et d'ailleurs un grand nombre de Parcs postulent pour participer à ce dispositif. Comme les Parcs, les Leader interviennent sur un périmètre précis, avec des outils de coordination des acteurs et à partir d'un projet global qui doit être très concret (voir le cas de la chataigneraie limousine, encadré 10.5). Mais, contrairement aux Parcs, ils

doivent cibler une priorité (conflits d'usage, nouvelles filières, mesures agri-environnementales, etc.), réserver le programme d'action aux déclinaisons locales de cette orientation stratégique principale et répondre à des règles de financement plus drastiques, notamment en contreparties nationales. Au-delà des ressemblances, les Leader représentent surtout une procédure *a priori* ponctuelle d'appui à des processus et n'ont pas vocation à se stabiliser une fois que leurs objectifs spécifiques ont été atteints (Chevalier, 2010). Ils n'assument donc pas une fonction d'incarnation d'un territoire, comme le font les Parcs. Raison pour laquelle l'État français a adapté le dispositif européen, à partir de la quatrième génération, pour que les Leader ne puissent plus être que des « territoires organisés », c'est-à-dire des Parcs, des pays ou des périmètres de projet déjà soutenus par les régions<sup>62</sup>, qu'ils ne remplacent donc pas mais viennent renforcer.

#### Encadré 10.5. Pour modifier les pratiques sylvicoles

*Hêtre et avoir* est un film d'auteur<sup>1</sup> financé par les Parcs du Morvan et de Millevaches pour sensibiliser les propriétaires et gestionnaires sylvicoles à la nécessité d'éviter les coupes claires et d'étaler les récoltes de pins Douglas. Il vise à diffuser les pratiques de sylviculture compatibles avec la réalité multifonctionnelle des massifs forestiers dans ces deux territoires, notamment l'exploitation raisonnée, une meilleure connaissance de la ressource résineuse mobilisable et des débouchés de celle-ci sur le territoire.

En Périgord-Limousin, la démarche de mise en dialogue des acteurs de la filière bois dans la chataigneraie s'élargit aux propriétaires et gestionnaires forestiers, mais aussi aux entreprises de la filière de découpe du bois et de construction bois, aux élus, aux professionnels du tourisme, aux associations de protection de la nature. La charte forestière de territoire est lancée en 2008 par l'État, France Bois Forêt, la région Limousin et le CRPF (Centre régional de la propriété forestière) Limousin. Elle décline la loi d'orientation forestière 2001 sur le territoire pour formuler un projet forestier à partir des fonctionnalités environnementales, économiques et sociales de la forêt sur le territoire. Les enjeux partagés par tous les acteurs concernent d'abord le maintien de la qualité des milieux forestiers : maintenir les milieux intraforestiers (zones humides, landes, pelouses, etc.) et la qualité des cours d'eau, adapter les techniques d'exploitation sur les forêts de pente et les ripisylves, rechercher un meilleur équilibre entre milieux fermés et ouverts et renforcer la qualité des habitats de leurs connexions. Ils visent aussi à renforcer les réseaux de petits propriétaires forestiers pour mieux gérer et valoriser la ressource en direction des entreprises de la filière bois sur le territoire (écohabitat et chaufferie bois).

1. Film réalisé par Samuel Ruffier Bertrand et Paul-Aurélien Combre (société de production : Mona Lisa).

La protection de l'agriculture dans l'espace urbain est une des facettes qui exprime bien cette évidence de l'argument des Parcs en matière de proximité. Par rapport au positionnement des Parcs face à leurs porteurs institutionnels (les régions) et face aux villes-portes, ils sont capables de penser cette articulation, notamment dans les zones périurbaines, entre fonction productive de proximité

62. Comme les CGD (Contrats globaux de développement), puis les CDDRA (Contrats de développement durable en Rhône-Alpes).

et activités de services rendus par la profession agricole (comme dans les Parcs franciliens) : pensions pour chevaux, gardiennage de caravanes, location de bâtiments, de logements et hébergements agrotouristiques, etc. Pour ces Parcs périurbains comme pour les Parcs de montagne, leur image, leurs compétences et leur légitimité à agir tiennent à la proximité qu'ils orchestrent entre ville et campagne au-delà des seuls champs cultivés, du végétal et des troupeaux (Joliveau, 1994). Le slogan classique du développement endogène des années 1960 « vivre et travailler au pays » est remplacé dans les Parcs par l'idée que ceux qui veulent travailler là où ils vivent peuvent cohabiter avec ceux qui, justement, choisissent de venir habiter loin des foyers d'activités et des centres urbains. Insidieusement, un certain modèle agricole, forestier et rural est donc prôné pour permettre de la proximité entre des usages et des usagers aux intentions différentes : des exploitations plus petites, plus ouvertes sur la société locale, avec de l'accueil et une dimension pédagogique, avec de la vente directe ou des circuits parallèles courts. Ce modèle se voit donc renforcé par la valorisation et la transformation de produits « authentiques » et « typés » écoresponsables. Le modèle réclame de l'action collective organisée (association de producteurs, de commerçants, d'habitants, de professionnels), bien au-delà des seuls agriculteurs (chasseurs, sylviculteurs, pêcheurs) et évidemment des structures publiques, communes et intercommunalités. L'action forestière illustre cette approche transversale, territoriale, de couture entre les acteurs et les valeurs (Génot et Bée, 2001).

## **Tourisme, ressource et transitions**

Le tourisme est l'autre activité évidente des Parcs depuis leur origine, malgré une grande variété de points de vue sur ce qu'était et devait devenir cette activité humaine de plus en plus déterminante. Occasion d'éveil des êtres humains à la différence, à la nouveauté, aux loisirs sains, à la découverte de la nature, le tourisme reste aussi une activité économique souvent parmi les plus rémunératrices de certains des territoires Parcs. La double question de savoir si ce sont les activités touristiques (l'emploi induit, la structuration territoriale, le chiffre d'affaires, etc.) qui font la ressource du Parc ou si ce sont les ressources du Parc (son patrimoine naturel et culturel, sa fragilité, les valeurs propres au Parc, son ancienneté, etc.) qui donnent du sens à l'activité touristique reste entière.

## **Les Parcs, créateurs de destinations ou de produits ?**

Cette dimension proprement économique a suscité, dans toute l'histoire des Parcs, des débats houleux (François, 2004). À l'origine, les Parcs ont été considérés comme opérateurs touristiques masqués dont les associations de protection de l'environnement ont accueilli la création avec une certaine hostilité. « La

faune a changé depuis la création du Parc et l'espèce dominante, celle qui occupe l'espace à son profit, c'est l'homme. L'homme joue à ne pas être là, ce qui fait qu'il se préoccupe encore moins des nuisances qu'il entraîne», exprime Jean-François Terrasson en 1980, dans un article qui fait écho à tant d'autres. « Le statut de PNR n'a jamais modifié une autoroute ou un remembrement mais a servi à installer des équipements d'accueil », ajoute-t-il en s'insurgeant contre l'aménagement touristique du territoire, la création de parkings, de maisons d'accueil et d'autres structures d'initiation qui renforcent les pressions et l'artificialisation de l'espace naturel.

Cependant, les Parcs suivent dès l'origine une ligne de développement assez claire en privilégiant l'offre d'espaces et d'équipements de tourisme et de loisirs favorisant le contact et l'accès pour le plus grand nombre à des sites remarquables et à des populations locales. Le développement touristique défendu dans les Parcs est donc conçu dès le départ comme antagoniste avec les grandes opérations de tourisme massif, contraire à l'idée de concentration sur des sites et opposé à la création *ex nihilo* de centres d'attractions touristiques (voir leur rejet de tout amalgame avec les Luna Park à leur début). Dans l'univers de la première modernité, les Parcs se présentent comme des espaces dans lesquels sont tolérées et même recommandées des pratiques de récréation et de ressourcement hors du marché. On retrouve là l'héritage du discours et de la tradition du Front populaire puis des mouvements de jeunesse, du tourisme social, du ministère de la Jeunesse et des Sports, du Mouvement des auberges de jeunesse et du Club alpin français d'après-guerre. Un monde dans lequel le tourisme se pratique dans des espaces loin des villes, loin des lieux de travail, hors du temps de travail et dans une conception non nécessairement marchande. Soutenu par des mouvements syndicaux très structurés, ce type de tourisme est souvent collectif (colonies, groupes de jeunes, tourisme ouvrier, etc.) et souvent considéré comme « rural », c'est-à-dire dans des espaces de faible densité, à l'opposé de la cohue du tourisme balnéaire typique de la Côte d'Azur<sup>63</sup>. La dimension sanitaire prime au départ dans le tourisme imaginé dans les Parcs : pratique des sports, du vélo, de la randonnée, du camping<sup>64</sup>. Le Parc de la vallée de la Leyre, par exemple, permet aux touristes de la côte de s'initier au monde de la forêt landaise. De même, le Haut-Languedoc est pensé par les aménageurs de la mission Racine en contrepoint de l'aménagement des plages et des stations touristiques de La Grande-Motte et du Cap d'Agde. Cette conception du tourisme dans les Parcs est parfois apparue comme très exigeante. L'exigence comportementale réclame du touriste

---

63. Celui-ci faisant référence à d'autres classes sociales, à d'autres moyens de transport, à d'autres hébergements et à d'autres types de loisirs.

64. Le camping était perçu comme un sport dans l'entre-deux-guerres.

de la curiosité pour les particularités naturelles comme anthropologiques, de la lecture et de la compréhension, bref de l'investissement dans sa pratique qui devient « récréative » (Lajarge, 2006). L'exigence professionnelle est aussi parfois décriée, puisqu'elle réclame des acteurs souhaitant tirer ressource de cette activité qu'ils investissent non seulement dans l'infrastructure de qualité pour accueillir les touristes et leur proposer des prestations de qualité, mais aussi dans la démarche d'un tourisme de proximité où l'offreur ne rencontre pas uniquement le demandeur sur le prix.

## Les Parcs, gardiens d'un nouveau modèle de tourisme durable

Sous la double influence de l'évolution organisationnelle dans les structures de protection de la nature (UICN) et de l'évolution des structures économiques touristiques (les tour-opérateurs créant des destinations écotouristiques sous la pression de leurs clients), les Parcs français et les Parcs européens (*via* l'association EuroParc) ont, au début des années 1990, structuré un nouveau modèle touristique acté par une Charte européenne du tourisme durable (Laurens et Cousseau, 2000). Cette démarche dont la FPNRF fut porteuse à l'échelle européenne a installé les Parcs comme des spécialistes touristiques de premier plan, leur a donné une reconnaissance dans les milieux touristiques encore plus grande et a débouché sur une multitude d'autres programmes déclinant ici ou là les préconisations de cette charte. Ce texte a aussi participé à conforter la fonction touristique des Parcs avec une approche beaucoup plus méthodologique (calcul de capacité de charge des milieux naturels, modalités plus professionnelles d'accueil et d'organisation des visites). En professionnalisant ce domaine d'activité, cette mission a clarifié la répartition des rôles, entre producteurs des services touristiques, gestionnaires des espaces et des équipements et structures d'accompagnement. Des guides et des brochures rédigés ou inspirés par les travaux de l'Aten (Atelier technique des espaces naturels) évoquent la question de la gestion des publics et la préservation des secteurs patrimoniaux fragiles à enjeux touristiques, et font émerger une véritable ingénierie touristique territoriale. Les Parcs ont ainsi pu positionner leur plus-value en la matière, que personne ne leur conteste. Les Parcs ont eu l'intention d'aller plus loin en matière d'accompagnement de cette mutation dans la production touristique, mais ils se sont arrêtés pour l'instant à la création d'une marque de produits d'hébergements et de services d'accueil (Hôtels au naturel, gîtes Panda).

Une autre des priorités des Parcs en matière touristique a été de structurer les acteurs à l'interface entre les opérateurs touristiques du territoire, assez peu organisés et pas toujours bien articulés entre eux (offices de tourisme et syndicats d'initiative, conseils départementaux et régionaux de tourisme, délégations régionales, multiples chargés de mission Tourisme des chambres consulaires, des

pays, Leader, des intercommunalités), et les porteurs de projets individuels (propriétaires de gîtes, restaurateurs, loueurs de vélos, prestataires de services, guides, accompagnateurs, artistes, etc. ; Forestier, 1995). Le but est, là aussi, d'accompagner la transition productive pour faire passer le tourisme du statut d'activité économique comme les autres (à la rencontre entre une offre à valoriser et une demande à capter) au statut d'activité territoriale intégrative générant de l'économie, de l'identitaire et du politique (Cremer-Schulte et Dissart, 2013).

## Transition touristique par territorialisation, diversification ou négociation

Ce n'est pas dans la confrontation entre différents styles de tourisme que le Parc exprime le mieux ce qu'il peut apporter à cette activité économique et territoriale. En tant que label territorial, il est lui-même économie touristique (Charles et Thouément, 2007) ; en tant qu'objet touristique, il est lui-même économie territorialisée. Les Parcs se perçoivent parfois comme destinations, d'autres fois comme portails de destination, dans tous les cas comme responsables de l'organisation de cette activité avec les multiples opérateurs existants. Les Parcs agissent dans le tourisme avec une conception d'eux-mêmes comme territoires de proximité, accessibles, à maille fine, même s'ils apparaissent sur les guides touristiques continentaux dans une maille large, en vert à peine plus pâle que les Parcs nationaux. Ils assument ce rôle de multiples manières.

Par la reterritorialisation de certaines activités, ils redonnent du sens à des destinations, des sites, des circuits, des événements. Ainsi, l'activité cyclo-touristique sur les berges de la vallée de la Loire permet aux Parcs concernés de manifester que le Val de Loire ne se limite pas ponctuellement à des châteaux vedettes (tels Chambord, Chenonceau, Azay-le-Rideau, Blois), mais s'étend à un paysage culturel autant que naturel attractif et que le touriste doit patiemment parcourir. Les opérateurs touristiques régionaux souffrent depuis des décennies de la pratique des touristes japonais qui vont d'un château à l'autre en quelques heures avant de rentrer le même jour dans leur hôtel parisien. Ils espèrent donc faire visiter non plus des points (les châteaux) ou des lignes (les routes des vins), mais des entités plus vastes, des coteaux et des vals, qui retiendraient pour des séjours plus longs des consommateurs instruits (lecteurs des romans de Balzac, de la correspondance de Hugo et de Stendhal, admirateurs des huiles d'Olivier Debré ou des aquarelles de Turner) et de préférence aisés.

Par la diversification des activités, les Parcs souhaitent démontrer que le tourisme est bien une ressource qui se renouvelle aussi de l'intérieur. Là où naît une activité touristique particulière, il doit être possible de connecter d'autres richesses patrimoniales et d'appeler d'autres intervenants, d'autres ressources humaines et d'autres opportunités d'activités. Pourvu que l'une des activités ne

chasse pas l'autre. De nouvelles formes de tourisme ont ainsi émergé aux appellations changeantes (écotourisme, tourisme alternatif, tourisme communautaire, *slow* tourisme ou tourisme éthique) et sont présentées comme des activités plus engagées et engageantes que les «vacances tout compris».

Par la négociation continue que les Parcs orchestrent entre tourisme «habituel» perçu comme menaçant et tourisme «recommandable» perçu comme peu rémunérateur, il s'agit d'identifier les territoires Parcs comme ouverts aux pratiques touristiques les plus diverses et en même temps comme là où l'auto-exigence est grande. Mais il ne s'agit que d'auto-persuasion pour un système d'acteurs devant être familier avec l'esprit Parc. Pas d'autorité ici non plus, pas de pouvoirs réglementaires, pas de police touristique ni de mesures de rétorsion possibles. Le tourisme écoresponsable des Parcs a la force de sa capacité persuasive. Et la faiblesse de ne pouvoir lutter contre les investisseurs touristiques capitalistiques, contre les cueilleurs de rente touristique ou contre les propriétaires disposés à tirer le maximum de revenus de leur position.

Définir le tourisme idéal des Parcs serait donc peine perdue. Il prendra autant de facettes que les territoires en ont, autant de visages que les systèmes d'acteurs construiront ensemble. Une de ses dimensions intrinsèques reste d'être de très beaux endroits pour passer des vacances, des week-ends ou se reposer pour quelques heures... jusqu'à avoir envie de venir habiter dans de tels territoires.

## Les entreprises, les Parcs et le développement économique

En plus des thématiques économiques déjà évoquées — soutien à l'agriculture durable et aux enjeux spécifiques du territoire, notamment forestiers ; promotion de produits, services et savoir-faire de qualité ; promotion d'une offre touristique respectueuse de l'environnement —, les Parcs possèdent également d'autres missions de développement économique et social. Ils peuvent soutenir la création de nouvelles activités, aider au maintien des services en milieu rural, être des relais pour les collectivités sur ces questions ainsi qu'inciter à la prise en compte de l'environnement par les entreprises et permettre l'éclosion de nouvelles activités (comprenant notamment le management environnemental des entreprises et les dispositifs d'écoresponsabilité collective dans les zones d'activités par exemple).  
Le font-ils ?

### Créer des produits

Le tourisme reste le domaine privilégié où les Parcs ont commencé à s'engager dans la création de produits en soutenant leur commercialisation, leur dévelop-

pement et la possibilité de leur renouvellement. La massification rapide du phénomène touristique plaide en leur faveur, le tourisme étant l'un des rares secteurs d'activité en croissance depuis vingt ans et encore promis dans les vingt prochaines années à une croissance de + 5 % par an. Les PNR sont coincés entre une logique de massification et le foisonnement de porteurs d'initiatives touristiques que la création d'un Parc fait accourir. Rappelons que Paca, Rhône-Alpes et Ile-de-France captent la moitié des 134 milliards d'euros de revenus touristiques de la France. En province, l'activité touristique reste très concentrée : ce secteur représente le tiers du PIB de la Corse, 15 % de celui du Languedoc-Roussillon et de Paca (une moyenne de 11 % dans les régions les plus au sud, contre 5,5 % dans les régions les plus au nord). Sachant que les ruraux partent de moins en moins en vacances et que seuls 57 % des Français ont cette chance<sup>65</sup>, on comprendra aisément l'intention des Parcs à voir émerger de nouveaux produits touristiques (comme avec ValÉcoParcs; encadré 10.6) permettant d'offrir aux plus démunis des vacances intéressantes, même si elles sont de proximité.

#### Encadré 10.6. ValÉcoParcs : Bauges, Chartreuse, Vercors et Baronnies provençales

Les PNR de moyenne montagne sont engagés depuis longtemps déjà dans l'application de la Charte européenne de tourisme durable qui, dans sa section 1, invite les Parcs à mieux prendre en compte les contraintes. Mais la section 2 porte sur l'appui à la commercialisation et incite les Parcs à inventer. C'est ce que vont faire les PNR de Rhône-Alpes avec l'opération ValÉcoParcs. Les Parcs se sont appliqués, avec des tour-opérateurs, à renouveler l'offre touristique et à créer des séjours thématiques innovants. La notion de tourisme expérientiel est déjà fortement développée dans les destinations intensives (parcs à thème, parcs de loisirs) et permet de caractériser, différencier et densifier l'offre d'une destination en articulant des offres culinaires, des visites, des découvertes. La notion convient bien aux territoires diffus des Parcs, à la dispersion des petits producteurs, qui individuellement n'ont pas la possibilité d'exister sur le marché, mais collectivement peuvent offrir une parcelle de découverte de territoire. Le Parc retrouve ici sa vocation de défricheur, d'assembleur, avec les promoteurs locaux, des circuits d'exploration et donc de territorialisation de l'innovation.

Pourvu que le Parc parvienne à se connecter aux entreprises, souvent de très petite taille dans le secteur touristique, alors il trouvera les médiateurs pour le développement territorial par l'économie qu'il appelle de ses vœux. Le cas de l'implantation d'une entreprise de *trail* (Raidlight en 2011) à Saint-Pierre-de-Chartreuse est assez caricatural de cette possibilité offerte aux Parcs de soutenir de nouvelles activités, voire de participer à la création de nouveaux produits et services; même si le modèle défendu par le Parc se révèle être en contradiction

65. Selon les données du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc).

avec la conception touristique de la commune persuadée de pouvoir continuer à vivre encore longtemps d'un tourisme de cueillette, où il n'est pas nécessaire de créer de nouveaux produits pour voir arriver de nouveaux clients.

## Activités économiques et croissance verte

Sur le registre économique plus que sur d'autres, la variation d'un Parc à l'autre est grande. Cette capacité à prendre l'initiative sur un secteur sensible parce que déjà très convoité par de nombreux autres acteurs va dépendre de quelques facteurs clés. Le premier consiste en une conviction politique que les Parcs ont à s'engager dans la partie plus *hard* du développement de leur territoire s'ils veulent aller jusqu'au bout de leur vocation missionnaire. Le deuxième facteur caractérisant les Parcs initiateurs d'opérations en direction des entreprises, y compris des grandes entreprises présentes sur leurs territoires, réside dans l'alliance avec les chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers). Le troisième facteur tient à la réussite progressive des opérations jusqu'à ce que le monde des entreprises et celui du Parc, dans la différence de leurs cultures professionnelles, finissent par se connaître, s'apprécier et compter l'un sur l'autre. Évidemment, certains Parcs se prédestinent plus que d'autres à cet investissement dans un nouveau type de relations partenariales. Le Vexin français, avec ses 3 000 entreprises et ses 22 000 emplois dans les services, le commerce, la construction en plus de l'agriculture, voudrait éviter de devenir « une vaste zone dortoir ». Il lui faut garder son tissu entrepreneurial. Et à moins d'une heure de Paris, l'opportunité d'accueillir de nouvelles entreprises attirées par un environnement de qualité existe vraiment. On comprendra aisément la différence de situation avec le Queyras.

Le champ d'intervention reste cependant assez étroit. Les Parcs aident à la réalisation d'investissements lorsque ceux-ci peuvent se transformer, par exemple, en bâtiments à très faible consommation énergétique, ou réaliser une meilleure gestion de la ressource en eau et des déchets. Ils soutiennent les pôles de compétitivité en s'efforçant de rassembler sur leur territoire le maximum d'entreprises, de laboratoires de recherche et d'établissements de formation. Ils cherchent à produire le fameux effet d'entraînement que tous les développeurs espèrent. Sauf que dans le cas des Parcs, ces effets escomptés renverront à leurs missions environnementales ou les illustreront. Certains défendent également leur rôle dans les pépinières d'entreprises pour faire éclore de nouvelles activités, accueillir les créateurs d'entreprise et les orienter vers l'une ou l'autre des qualités déjà reconnues du territoire. Ces opérations pour verdir la croissance passent également par l'adoption de chartes de qualité environnementale, notamment pour les zones d'activités économiques. Certains Parcs portent des actions d'amélioration globale des performances des entreprises en soutenant le principe que

l'économie mondiale étant de plus en plus concurrentielle, il suffit parfois d'un petit avantage comparatif, un argument environnemental supplémentaire pour justifier un choix d'implantation ou la décision de renoncer à la délocalisation.

Finalement, les Parcs montrent bien leur motivation d'abord orientée sur l'emploi avant d'être sur la performance économique dans son sens classique. La défense de l'emploi révèle bien l'ambition que les territoires Parcs soient toujours plus vivants, actifs et capables de se renouveler.

## **Le souci du tissu artisanal et commercial**

Là encore, l'intérêt des Parcs part de l'ambition d'avoir, même dans des communes de petite taille et en périphérie d'agglomérations dotées de vastes zones commerciales, des activités de proximité, artisanales, commerciales ou de services immédiats pour la qualité de vie, facteurs de lien social dans les villages. Nombre d'entre eux ont activé la procédure d'Orac (Opération de restructuration de l'artisanat et du commerce), qui permet d'attribuer des fonds apparemment modestes mais souvent déterminants pour les activités ordinaires des centres-villes et centres-bourgs en phase de dévitalisation. Certains Parcs s'aventurent à créer eux-mêmes des commerces emblématiques de la vie sociale, comme les Bistrots de pays (Préalpes d'Azur) ; ce qui à la fois montre le souci très pragmatique des Parcs et confirme la dimension non révolutionnaire de leurs idées.

Le Vexin français et la chambre des métiers et de l'artisanat ont, par exemple, soutenu une mise aux normes des locaux recevant du public (boulangeries, boucheries, restauration rapide, cordonnerie, pressings, garages, salons de coiffure et d'esthétique, etc.) en cofinçant le diagnostic des commerces le demandant, l'étude des préconisations techniques de mise en œuvre, en prenant en charge la totalité du coût de constitution d'un dossier d'investissement (pour un total de quelques centaines d'euros par commerçant mais correspondant à 80 % du coût).

Ces « petites aides » pourraient paraître insignifiantes face à l'immensité de la question des services de proximité que les campagnes françaises soulèvent à raison. Mais les Parcs tentent, eux aussi, d'envisager de nouvelles solutions pour remplacer le modèle de la vie villageoise que tout le monde s'accorde à considérer dépassé. Si les Parcs cherchent, ils ne trouvent pas toujours mais ils s'engagent.

## **Fournir de nouveaux référentiels pour l'activité entrepreneuriale**

Lorsqu'une relation de confiance s'est établie entre le Parc et ses entreprises, avec ses partenaires économiques et les autres collectivités compétentes, alors les outils classiques de l'intervention développementaliste sont traduits dans le langage des Parcs. Schémas directeurs d'aménagement et de développement,

observatoires du foncier d'activités, document d'aménagement commercial, guichet unique d'accueil des porteurs de projet permettent aux Parcs d'assumer pleinement leur travail d'informer, montrer et convaincre du bon usage du management environnemental ou des certifications qualité. Une partie de la plus-value des Parcs dans leurs relations avec les entreprises se niche dans ces détails. Les Parcs portent des opérations d'envergure sur le numérique pour le gain des entreprises. Ils créent des Éco-défis et des Trophées écologiques pour récompenser les efforts des entreprises les plus engagées et ils partagent ainsi éventuellement un peu de leur notoriété.

La qualification des personnels à l'usage du télétravail est un autre exemple de ce que les Parcs font pour que viennent s'installer dans leurs territoires des actifs d'ailleurs, attirés par la qualité de vie, ou des habitants qui renonceraient à déménager de peur de perdre cette qualité.

Dans tous les cas, on constatera, avec ces quelques exemples, que les Parcs savent faire du développement économique, même si de nombreux acteurs économiques ne le savent pas ou n'en tiennent pas compte. Mais ce qu'ils peuvent faire ne ressemble à aucune autre de leurs tâches habituelles, puisqu'il leur faut adapter leur langage aux mots du marché, ce qu'ils ont appris à faire progressivement et qu'il ne reste qu'à déployer.

## **Conclusion : vers un développement territorial égalitaire ?**

En définitive, le modèle économique, touristique ou agricole des Parcs est condamné à rester marginal, complémentaire, d'appui et d'accompagnement, bref, moins un basculement massif dans la croissance verte qu'un exercice de territorialisation de politiques publiques, et peut-être demain de logiques privées (Frej *et al.*, 2003). Les Parcs ont la capacité reconnue de mettre en mouvement des collectifs de producteurs, d'accompagner progressivement la reconversion de l'agriculture, des groupes d'artisans ou de professionnels du tourisme rural vers plus de diversification, de multifonctionnalité et de prise en compte des potentiels offerts par la durabilité. Ils savent porter ce mouvement à travers une foule de micro-actions et avec le soutien d'opérateurs professionnels et de collectivités. Ils disposent depuis longtemps de techniciens spécialisés : environ un tiers des Parcs ont des chargés de mission agriculture cofinancés par les chambres, tous ont des techniciens tourisme, voire des services touristiques constitués, une part croissante d'entre eux ont des chargés de développement économique à part entière. Leur faiblesse provient de plusieurs facteurs. Ils sont un tout petit élément d'un système d'acteurs beaucoup plus large, sur l'organisation duquel ils n'ont pas les moyens d'agir parce qu'ils n'ont ni levier financier, ni levier légal et

ne sont pas reconnus comme des acteurs spécialisés et suffisamment compétents. Ils ont fait les frais de leur volonté d'entrer dans le corporatisme et dans la cogestion de la politique agricole avec les élus, par exemple en touchant la question de l'irrigation agricole. Les Parcs ont souvent clamé une certaine antériorité, parce qu'ils concevaient depuis leur création le développement économique de manière alternative et en précurseurs. Aujourd'hui, les modèles de développement économique, agricole ou touristique dominants se sont grandement diversifiés et nuancés. Presque plus personne ne prône le productivisme forcené, ni le primat définitif de la quantité sur la qualité, ni la stratégie du surinvestissement. Le message des Parcs est bien solidarité, inventivité, lutte contre les inégalités, souci des générations futures, attention à la qualité de vie, des échanges, des relations. Au cœur de leur stratégie de territoire, les Parcs savent qu'ils ont à être d'abord des facilitateurs et des médiateurs. Ils disposent d'une force de persuasion puisqu'ils n'ont pas de pouvoirs réglementaires. Ne pouvant contraindre quiconque, il leur faut convaincre. Par l'ingénierie de projet et par la perspective d'une société plus harmonieuse, plus respectueuse, plus pacifique et plus égalitaire (encadré 10.7).

#### Encadré 10.7. L'égalité des territoires : éclairage à partir des PNR

Il n'est pas facile de traiter d'égalité en général, tant la question des différences à prendre en compte est difficile à établir, d'abord entre les personnes, puis, par analogie, entre les territoires, mais cela devient un véritable défi pour une structure qui porte la diversité en bannière de ses ambitions. Essayons toutefois de définir les dimensions sur lesquelles une telle question peut être envisagée et en quoi la politique et les pratiques des PNR permettent d'éclairer cette question générale.

##### Égalité des droits

Si, selon l'expression de Tocqueville, l'égalité est une passion française, constitutive de l'idéal républicain, c'est d'abord en termes formels d'égalité des droits, constituant un principe constitutionnel. Ces droits (et les devoirs qui leur sont attachés) touchent d'abord le registre politique (électorat et éligibilité), puis un ensemble de domaines de la vie sociale pour lesquels toute différence de traitement est interdite (pour l'application de la loi, des droits sociaux, des impôts, etc.). Ils n'excluent pas certaines adaptations et modulations<sup>1</sup>, mais ce premier plan est surtout celui de l'universalité et de l'uniformité : la loi est la même pour tous. Pour ce qui concerne les territoires, le fait de disposer des mêmes règlements et des mêmes prérogatives quelle que soit la situation du territoire ne constitue pas *a priori* un gage d'égalité de fait. Toutefois, si on distingue avec Boudon (*in* Forsé *et al.*, 2013) les « droits-de », comme le droit de vote ou le droit d'expression, et les « droits-à », comme le droit au logement et le droit aux soins, on peut approcher une piste d'égalisation de droits formels qui aient un sens sur le plan territorial. On touche là des questions transversales à toute politique territoriale, partant du principe que la localisation des gens ne doit pas produire ni accroître les différences interpersonnelles d'accès aux biens et services fondamentaux. Les PNR y participent sur les différents plans de la vie sociale, mais ce n'est sans doute pas leur apport le plus déterminant : celui-ci est plutôt à chercher du côté de la prise en compte de dimensions nouvelles du cadre de vie des populations, que l'on peut formuler en termes de droit à un environnement de qualité.

### Égalité de résultats

L'égalité des situations forme le deuxième plan sur lequel s'établit classiquement l'analyse des inégalités : les situations jugées moralement injustes ou socialement insoutenables sont corrigées. Dans ce cas, il s'agit d'inégalités de résultats, recouvrant les inégalités de revenu et les inégalités de condition (incluant pouvoir et prestige social). Dans une société libérale, ce sont les plus discutées car elles relèvent, en partie, de la responsabilité des individus selon les choix qu'ils ont opérés et les efforts qu'ils ont consentis. La question se déplace alors sur l'identification de ce qui relève de l'autonomie des personnes, de ce sur quoi elles ont la liberté d'agir, et les pistes empruntées par la philosophie politique retrouvent la pensée classique selon laquelle il ne faut pas chercher à trop réduire les inégalités au risque de nuire aux plus faibles, aux « moins bien lotis » (Rawls, 1987). Le résultat est très dépendant du sentiment de solidarité dans la société, sachant que la tendance actuelle montre la montée de « préférences pour l'inégalité » (Dubet, 2014). Dans le cas des territoires, la correction des inégalités de situations renvoie à la logique correctrice qui a longtemps prévalu dans les actions publiques et qui aboutit à des transferts de revenus significatifs entre les régions (Davezies, 2008), sinon entre les groupes sociaux.

La contribution des PNR sur ce plan est à considérer de deux manières complémentaires. D'une part, leur existence même matérialise la prise en compte, depuis 1967, de situations locales nécessitant une sollicitude publique particulière; et d'autre part, les moyens que mobilisent les PNR sur une cinquantaine de territoires matérialisent cette considération. L'identification des espaces concernés ne relève pas d'une démarche d'objectivation de fragilités particulières, laquelle se traduirait par un zonage approprié<sup>2</sup>, mais opère par la remontée de projets locaux et régionaux portés par les acteurs territoriaux. Ce qui signifie que deux zones placées dans les mêmes conditions de vulnérabilité à un moment donné ne seront pas traitées de la même manière; ce que la démarche perd en égalité de traitement, elle le gagne en discernement de territoires de projet au bénéfice desquels des moyens spécifiques sont alloués.

### Égalité des chances

Le troisième plan d'appréhension des inégalités est constitué par la prise en compte de l'égalité des chances. Il s'agit de mettre en avant la liberté pour chacun de poursuivre ses propres objectifs, en se situant en amont de l'action et en tenant compte de la diversité des aspirations. Chaque personne ou chaque groupe doit alors pouvoir disposer des ressources qui permettront la réalisation de ses projets<sup>3</sup>. Passer de l'égalité formelle à l'égalité des chances signifie la mise en capacité des territoires pour développer leur potentiel selon leurs propres objectifs. Il ne s'agit pas d'égaliser les moyens dont chacun dispose, mais de raisonner *ex ante* les moyens adaptés à la construction et à la conduite des projets des communautés locales. L'autonomie des territoires est accrue et la concurrence avivée, au risque d'instaurer en pleine autonomie des petites régions qui peinent à faire territoire et de les rendre comptables de ce qu'elles n'ont pas choisi. La place des PNR sur cette question est essentielle. Le présent ouvrage montre comment ils ont été créés en contexte à la fois de croissance et de doute sur le modèle de développement suivi, et comment ils contestent en pratique les effets territoriaux les plus lourds des processus globaux. Ils proposent des solutions par lesquelles de nouvelles façons de produire et de protéger sont envisageables conjointement, solutions aujourd'hui appréciées à l'aune des critères de durabilité. Partant de contextes aussi riches patrimonielement que fragiles économiquement, c'est par l'ouverture de perspectives nouvelles, l'expérimentation de systèmes innovants dont la mise au point comporte une prise de risque, que les PNR apportent une contribution essentielle à la recherche de voies d'avenir. On comprend bien, dès lors, que c'est plus sur le registre de la diversité que sur celui de l'égalité que se joue l'apport des PNR!

Finalement, par leur diversité et leur capacité d'action, les PNR disposent d'un atout majeur en matière d'égalité des territoires, en jouant la carte de l'égalisation des chances. C'est bien en augmentant le pouvoir d'agir localement, à l'échelle des territoires, que des perspectives nouvelles se créent et que les Parcs remplissent un rôle actif pour tracer de nouvelles pistes de développement. Ils ont, dans ce sens, une responsabilité particulière

d'expérimentation de modèles nouveaux qui combinent les arguments de préservation et de valorisation, fidèles à leur histoire, mais aussi d'exemplarité en prenant en compte les moyens de transfert dont ils bénéficient, relativement aux territoires « ordinaires », par lesquels ils disposent des capacités d'intervention indispensables à l'innovation et à la prise de risque.

Francis Aubert

---

1. Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, à condition que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit.

2. À la façon des zones de rénovation rurale, créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, regroupant des territoires ruraux qui rencontrent des difficultés particulières : faible densité démographique, handicap structurel sur le plan socio-économique (site Datar).

3. Amartya Sen associe pour cela les capacités des personnes avec les possibilités de les réaliser, résumant leur conjonction dans la notion de « capacité » (Sen, 2000).



## Conclusion

---

# Les Parcs dans la transition territoriale

Les bilans de l'action des PNR se sont toujours présentés comme positifs. Comme il est écrit dans le rapport Maurice Riquois en 2004, les Parcs donnent « globalement satisfaction ». Leur politique est jugée de manière positive par la grande majorité des interlocuteurs rencontrés et n'a pas été fondamentalement remise en cause. La meilleure preuve est toujours le nombre de projets. Ce satisfécit implicite cache une vraie démonstration : les Parcs s'adaptent avec souplesse aux caractéristiques du terrain et de l'idéologie du moment. Ils jouent avec l'esprit du temps et celui-ci ne leur est pas forcément défavorable. Aujourd'hui, dans le défi de lutte contre les inégalités et le processus de métropolisation, ils apportent un appui de proximité aux élus de territoires parfois délaissés ainsi qu'aux acteurs locaux non encore organisés. Ils apportent une partie de la solution.

On peut faire ressortir deux véritables points forts de l'analyse de l'action des Parcs. Tout d'abord, la parole, la figuration et la territorialisation sont des arguments cruciaux pour saisir ce qu'ils font et les conséquences qu'ils déclenchent ; ils démontrent en permanence leur pertinence par la conjonction entre l'action passée, le patrimoine comme action héritée et le défrichement permanent de nouvelles modalités pour agir concrètement, sur de tous petits chantiers comme sur des grands principes, sur des systèmes très informels comme sur des schémas de gouvernance très établis en vue de changer le rapport à la nature et au développement, par le respect des conditions locales et la mise en valeur territoriale.

Ensuite, leur capacité à l'accélération, leur croissance numérique continue et leur image se banalisant inexorablement pourraient laisser penser que l'excellence environnementale ne peut pas être au rendez-vous des Parcs. Mais cette conception de l'excellence reste empreinte de tout ce que l'État a déjà pensé à propos de ce dispositif PNR. Sauf que cet État exigeant et ambitieux n'est plus, remplacé par un État modeste, puis de plus en plus par un État suiviste, dépossédé de ses capacités d'intervention. L'habileté des Parcs a été de continuer à croire à leurs capacités énonciatrices et négociatrices pour atteindre des formes d'excellence qui leur conviennent, ni plus ni moins. Ainsi, ils s'inscrivent bien

dans ce vaste mouvement constatant l'existence d'acteurs locaux capables de prouver sans cesse à l'État qu'ils sont en avance sur la formulation des problèmes, qu'ils peuvent faire progresser leurs solutions, qu'ils défrichent potentiellement pour d'autres. Évidemment, ils peuvent aussi tout à fait se tromper.

En se maintenant dans cette posture, les Parcs offrent à l'État et aux autres collectivités le mirage de politiques originales, libres car transverses, totales car déterminées d'abord par les missions confiées et autodéfinies. Raison supplémentaire pour que l'État préserve une approche interministérielle des PNR et articule plus encore avec les régions leurs pilotages. Le ministère de l'Écologie devrait partager l'expertise des chartes avec d'autres ministères et accepter que les Parcs puissent parfois décliner les instruments territorialisables d'autres politiques publiques sectorielles. Ainsi, ils pourraient, à l'avenir, concentrer les préoccupations des pouvoirs publics engagés dans la transition territoriale et devenir des laboratoires encore plus engagés dans l'expérimentation.

Donc, ils vivront!

# Conclusion générale

---

Les Parcs naturels régionaux sont désirés un peu partout et cela fait un demi-siècle que cela dure. Même si leur naissance n'a pas été facile et l'avènement de chacun d'entre eux parfois difficile, ils continuent à se créer au rythme moyen d'environ un par an. Inscrits dans la filiation d'une histoire prestigieuse, ils procèdent d'un moment fondateur de la pensée environnementale et territoriale (au milieu des années 1960) et d'une configuration administrative, politique et technique favorable pour tenter l'expérience. Dès leurs débuts, l'intérêt de quelques grands hommes d'État, de fonctionnaires visionnaires, d'intellectuels, d'un berger, de quelques artistes et de certains élus curieux leur permet de susciter de l'effervescence. Le congrès de Lurs, en 1966, illustre bien la dimension hétéroclite des idées qu'ils devaient rassembler. Ils déclinent à leur manière l'idée noble et féconde d'associer dans un même élan la protection de la nature, pourvu que celle-ci ne soit pas réglementairement contraignante, et le développement de petites régions rurales « vivantes » ou de pays à proximité des grandes villes. Ils sont également attendus sur le terrain de l'évolution des mentalités. La mission d'éducation sera une gageure, ils en feront une marque de fabrique. L'exceptionnalité de la formule et de ce type d'intervention en pleine période de l'État fort oblige à leur accorder un statut d'expérimentateur. Nombreux, alors, pensaient que leur durée de vie serait courte. Ils étaient suspendus à l'alternative de soit réussir, alors ils auraient pu intégrer les dispositifs classiques des politiques environnementales naissantes, soit échouer, alors il n'était pas nécessaire de les préserver en l'état. Peu de personnes pensaient, à la fin des années 1960, qu'ils couvriraient près de 15 % de l'espace français et recenseraient avec subtilité autant de types de patrimoines. Ils se sont installés, progressivement et durablement, dans le paysage institutionnel, alors même que celui-ci mutait avec l'apparition des régions, l'arrivée de la décentralisation, la montée en puissance de l'intercommunalité et les diverses vagues de création d'autres territoires de projet. Ils ont duré, ont résisté, ont combattu parfois, ont démontré souvent. Au moment de conclure ces lignes et sans présumer de ce que sera le prochain

demi-siècle, il est possible d'évoquer quelques-unes des recettes de leur réussite et quelques-unes de leurs faiblesses.

Leur principale force tient à leur capacité d'adaptation, leur habileté et leur plasticité face aux mutations sociales, spatiales, culturelles, économiques, environnementales et institutionnelles qu'ils ont traversées. Nous avons proposé d'analyser ce trait comme la preuve que leur idéologie était en avance sur son temps et que cette avance a, en partie, toujours continué à se manifester. Mais une de leurs faiblesses est certainement de n'avoir jamais su vraiment très bien ce qu'était cette avance.

Ce mouvement continu dans lequel ils se trouvaient, sans toujours le savoir, a été permis par un double processus : un mouvement de territorialisation progressive dans la recherche de résultats, une logique d'institutionnalisation progressive dans leur manière d'agir. Par exemple, en donnant aux élus locaux la possibilité de définir et de mettre en œuvre un « projet » sur un « territoire », pourvu que celui-ci définisse celui-là comme « patrimoniallement riche mais fragile », et de générer ensuite un « contrat » sur lequel l'adhésion la plus large était attendue, ils ont contribué à inventer un modèle de développement territorial qui a beaucoup servi à d'autres. Sans nul doute, l'augmentation quantitative rapide et continue des PNR tient en partie au fait qu'ils ont su incorporer, des années 1970 aux années 2000, les différentes vagues du développement local endogène, de la participation et de la concertation, de la gestion de l'environnement et de l'écologie, du développement durable plus ou moins soutenable, de la biodiversité et de la transition énergétique, et leurs mots-valises : « territoire pertinent », « ruralité vivante », « paysage culturel », « écoresponsabilité »...

Les PNR ont été pionniers dans les années 1970 et savent aujourd'hui se défendre très méthodiquement, vu la force de leur réseau, face aux autres intercommunalités plus récentes nées de l'acte II de la décentralisation. En effet, ces intercommunalités plus récentes (les communautés de communes, d'agglomérations ou les métropoles), mais aussi les périmètres porteurs de territorialités plus faibles, qui s'appuient sur des contractualisations plus fortes bien qu'éphémères, utilisent allègrement les acquis des Parcs. Leur vocabulaire, leurs principes, leurs méthodes et parfois même leurs travers ne leur appartiennent manifestement pas, ou plus. Tant de slogans qui paraissaient audacieux sont devenus communs : le postulat du développement local piloté par les élus locaux ; le principe d'un gouvernement partagé avec les élus régionaux ; la présence d'équipes techniques de haut niveau pour préparer la décision ; l'animation en continu de l'action avec des commissions thématiques ; les méthodes d'organisation du travail dans le « faire avec » plus que dans le « faire pour »... Les stratégies destinées à faire participer les individus, habitants et citoyens se sont diffusées largement. Des individus motivés, des engagés, des militants de la cause des Parcs se retrouvent, et ce mélange des publics avec des professionnels marque les Parcs comme d'autres instruments de

développement territorial. La généralisation de la contractualisation, la rédaction d'une charte de territoire, l'évaluation régulière et exigeante sont monnaie courante pour toutes les collectivités ou presque. La communication tous azimuts et la pédagogie de l'action sont devenues des automatismes.

Par ailleurs, au registre des avancées, on constate que les Parcs ont acquis un réel savoir-faire dans le montage de projets complexes. Ils œuvrent dans un très grand nombre d'appels à projet, régionaux, ministériels, européens, de fondations, et s'autosaisissent en permanence. Mais les PNR sont tout autre chose que des instruments opportunistes pour gagner des appels d'offre publics. Ils émanent de la cristallisation dans les années 1960 d'un métissage subtil entre des cultures de l'action publique et collective aux racines anciennes. Ils se consolident en fonction de principes d'aménagement clairement édictés dans les années 1970. Ils se renforcent avec des modalités d'action publique territoriale nouvelles dans les années 1980. Ils gagnent en robustesse dans les années 1990 lorsqu'ils deviennent des institutions territorialisées. Et ils sont, d'une certaine manière, en train de se généraliser dans les années 2000 et 2010.

L'un des résultats les plus clairs de cette réflexion à la fois rétrospective et prospective est que l'objet des Parcs régionaux se situe bien au-delà de l'environnement — entendu comme secteur limité ou sous-système de l'action publique. Le monde des PNR est complexe et les Parcs sont protéiformes. Globalement, ils structurent — en l'opacifiant parfois — un certain type de rapport entre l'État et le monde rural jusqu'à participer malheureusement à réifier cette vieille figure du « rural » comme entité à préserver en soi. Mais au fond, nous considérons qu'ils dessinent depuis leurs débuts ce que pourrait devenir le « post-rural » sans jamais vouloir apparaître comme les fossoyeurs de cette posture devenue défensive. Leurs relations avec les villes, les agglomérations et demain les métropoles sont ainsi pleines de ressources pour inventer à la fois le mélange des genres (toujours plus d'urbanités dans les campagnes en assumant l'aspiration toujours plus grande pour de la nature et de la ruralité en plein cœur de l'urbain) et le dépassement des dichotomies stériles.

Les PNR constituent pour les échelons supracommunaux (département, régions, État, Europe) un support d'action territorialisée multifonctionnel, adaptable, flexible et prometteur parce qu'en réseau. En une cinquantaine d'années, les visées de ce réseau ont bien changé. Dans les années 1970, plusieurs personnalités à l'origine du mouvement des PNR imaginaient que, à travers cette institution, chaque région française pourrait constituer une sorte de musée du paysage et des sociétés rurales, afin de sauvegarder son identité. Puis, dans un monde se fragmentant toujours plus, l'enjeu n'était plus forcément d'entretenir une chaîne d'écomusées mais de gérer une banque d'« images de la France » qui soient structurantes.

Aujourd'hui, les Parcs excellent sur de nombreux domaines (constitution de banques de gènes, de catalogues d'expériences, de démarches d'innovations, de *clusters* d'entreprises, de marques de territoire, etc.). À travers eux (mais ils ne sont pas les seuls) et durant ce laps de temps, une profonde transformation des réalités techniques et technologiques, anthropologiques et culturelles, sociales et économiques s'est opérée. Pour grandir et croître, les Parcs ont développé une formidable puissance de fixation de la «geste institutionnelle», comme s'ils garantissaient un enchantement nécessaire, et même indispensable, pour que les Français se représentent et puissent appréhender ce qu'ils appellent l'environnement.

Aujourd'hui pour demain, les Parcs dessinent une myriade de possibles dans laquelle des habitants (motivés à circonscrire les nouvelles règles d'une habitabilité désirable), des touristes plus ou moins adhérents, des entreprises en partie intéressées par la transition écologique, des militants engagés dans la cause patrimoniale, des élus inventifs et des professionnels de toute sorte trouvent des occasions de s'investir collectivement. À ce titre, ils restent à part, un peu étranges et parfois hors du temps, en tout cas un peu décalés en ces moments d'hyper-individualisme, d'hyper-mobilité, de grande ubiquité, de crise qui dure et de société qui doute. Mais peut-être sont-ils encore en avance ?

## Bibliographie

---

- Allali-Puz H., Bechaux E., Jenkins C., 2003. Gouvernance et démocratie locale dans les Parcs naturels régionaux de France. *Policy Matters*, 12, 225-237.
- Allie L., 2005. La gestion de l'espace dans des Parcs naturels régionaux sous pressions touristique et urbaine, ou comment les acteurs bricolent du développement et de la préservation dans les massifs de Chartreuse et du Vercors? Université Joseph-Fourier-Grenoble 1.
- Allie L., 2008. Pactes ruraux et Parcs naturels régionaux. *Organisations et Territoires*, 17 (1).
- Allie L., Bryant C.-R., 2003. Les Parcs naturels régionaux français : un modèle de gouvernance et de planification spatiale pour le milieu périurbain? *Revue canadienne des sciences régionales*, 26, 447-464.
- Alphandéry P., Bitoun P., Dupont Y., 1989. Les champs du départ. Une France rurale sans paysans? *Économie rurale*, 194 (1), 49-51.
- Alphandéry P., Fortier A., Sourdril A., 2012. Les données entre normalisation et territoire : la construction de la trame verte et bleue. *Développement durable et territoires*, 3 (2).
- Andreu-Boussut V., Choblet C., 2006. Entre gouvernance locale et institutionnalisation des territoires. Le Parc naturel régional, un modèle pour la GIZC? *VertigO, la revue électronique en sciences de l'environnement*, 7 (3).
- Angeon V. (dir.), 2007. La marque « Parc naturel régional », un outil au service d'un développement local durable et un modèle pour les pays du Sud? *Afrique contemporaine*, 2 (222), 149-166.
- ATEN-FPNRF, 1999. *L'évaluation, un enjeu pour les territoires de projet*, FPNRF, coll. Expérimenter pour agir, 17 p.
- Aznar O., 2002. Une caractérisation des services environnementaux à dimension paysagère produits dans les espaces ruraux. *Développement durable et territoires* (dossier 1).
- Banzo M., Valette É., 2006. Les espaces non bâtis, enjeux de nouvelles pratiques et de nouveaux vécus urbains. *Sud-Ouest européen*, 22, 27-39.
- Barraqué B., Theys J. (dir.), 1998. *Les Politiques d'environnement, évaluation de la 1<sup>re</sup> génération : 1971-1995*, Éditions Recherches.
- Barré R., Lavoux T., Piveteau V. (dir.), 2015. *Un demi-siècle d'environnement entre science, politique et prospective. En l'honneur de Jacques Theys*, Quæ-Natures Sciences Sociétés, 272 p.

- Barroso É., Vaillant E., 1993. *Actes du colloque national Musées et sociétés – Mulhouse-Ungersheim*, juin 1991, Direction des Musées de France, 446 p.
- Barthe-Deloisy F., 2003. *Géographie de la nudité*, Bréal, 148 p.
- Barthod C., Joseph J.-L., Moulinas G., Lopez E., Letourneux F., Tendron G., Drege P.O., 2003. Bilan de dix ans de débats passionnés sur la gouvernance des espaces naturels protégés en France. *Revue forestière française*, 55 (6), 495-509.
- Baudrillard J., 1975. *Le Système des objets*, Paris, Denoël Gonthier, Bibliothèque médiations.
- Beaugé H., 2007. La création des PNR. *La Lettre du Cercle pour l'aménagement du territoire*, 31, 5-11, <http://www.cpat.asso.fr/aanewsite/let31.pdf>.
- Bechmann R., 1967. La conservation et l'aménagement des espaces naturels en France. *Aménagement et Nature*, 6, 6-7.
- Benarrous R., Dumeige, B., 2007. Le Parc naturel régional de la Brenne : au cœur d'une zone humide d'importance internationale. *Aestuarina – Pour une gestion durable des zones humides : l'exemple des Parcs naturels régionaux*, 10, 127-142.
- Bérard L., Marchenay P., 2004. *Les produits de terroir. Entre cultures et règlements*, Paris, CNRS.
- Bérard L., Cegarra M., Djama M., Louafi S., Marchenay P., Roussel B., Verdeaux F., 2005. Savoirs et savoir-faire naturalistes locaux : l'originalité française. *VertigO, la revue électronique en sciences de l'environnement*, 6 (1).
- Berger M., 1989. Vers de nouveaux types de rapports villes-campagnes. La production des espaces périurbains en France et dans les pays d'économie développée. *Strates – Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, (4).
- Bergmiller P., 1995. Le PNR des Ballons des Vosges. Six ans au service du massif vosgien. *Revue de géographie alpine*, (3), 149-154.
- Bernard J. D., 2004. Une évaluation économique du paysage : une application de la méthode des choix multi-attributs aux Monts d'Arrée. *Économie et statistique*, (373).
- Bernier X., 2003. Transports, Parcs nationaux et PNR dans les Alpes françaises : les interactions entre les objectifs de l'accessibilité, de la protection et de l'aménagement (Traffic, national parks and regional natural parks in the French Alps : interaction between the objectives of accessibility, protection and development). *Revue de géographie alpine*, 91 (2), 27-40.
- Beuret J.-E., Kovacszy M.-C., 2002. Aménagement et développement rural. Au carrefour d'une demande qui s'affirme et d'une offre qui s'élabore lentement : les aménités rurales. *Ingénieries*, n° spécial « Aménités rurales : une nouvelle lecture des enjeux territoriaux », 15-23.
- Bobbé S., 2000. Les nouvelles cultures du sauvage ou la quête de l'objet manquant. État de la question. *Ruralia, Sciences sociales et mondes ruraux contemporains*, (7).
- Bobé S., 2004. Le modèle de développement économique local des PNR : l'exemple des PNR d'Armorique et des marais du Cotentin et du Bessin. Thèse de doctorat en géographie.
- Bombenger P.-H., 2011. L'urbanisme en campagne : pratiques de planification des sols et d'aide à la décision dans des communes rurales françaises. Thèse de doctorat en aménagement.

- Boncoeur J., Noël J. F., Sabourin A., Tsang King Sang J., 2007. La gouvernance des aires marines protégées : le projet de Parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif? *Mondes en développement*, (2), 77-92.
- Bonerandi E., 2005. Le recours au patrimoine, modèle culturel pour le territoire? *Géocarrefour*, 80 (2), 91-100.
- Bonhoure G., Hagnerelle M., 2003. L'éducation relative à l'environnement et au développement durable. Rapport de l'Inspection générale de l'Éducation nationale, (14).
- Bonin M., 2003. Inscription territoriale des recompositions agricoles : caractérisation et modélisation dans les Monts d'Ardèche. Thèse de géographie, université d'Avignon.
- Bonin M., Lardon S., 2002. Recomposition des exploitations agricoles et diversification des pratiques de gestion de l'espace. Le local à l'épreuve de l'économie spatiale. *Agriculture, environnement, espaces ruraux*, 131-148.
- Bonin M., Lajarge R., Roux M., 2000. Contribution méthodologique pour l'évaluation des politiques publiques paysagères : application aux PNR. In : *Actes du colloque « Action paysagère et acteurs territoriaux »*, 7-8 décembre 2000, Poitiers, Geste, 219-226.
- Boudouresque C. F., Cadiou G., Le Direac'h L., 2005. Marine protected areas : a tool for coastal areas management. *Strategic management of marine ecosystems*, 29-52.
- Boulineau E., Bonerandi-Richard E. (dir.), 2014. *La Pauvreté en Europe. Une approche géographique*, Presses universitaires de Rennes, coll. Géographie sociale, 260 p.
- Bouneau C., 2007. La promotion de l'économie touristique, levier de la politique d'aménagement du territoire en France des années 1950 aux années 1980. *Entreprises et histoire*, (2), 93-108.
- Bravard J.-P., 1975. Les citadins et la forêt : l'exemple du Parc du Pilat (Loire). *Revue de géographie de Lyon*, 50 (2), 151-165.
- Brochu G., 1985. Les PNR en France. Evolution et dynamique. Thèse de doctorat de 3<sup>e</sup> cycle, géographie-aménagement, sous la direction de Bernard Kayser, université Toulouse-Le Mirail, 188 p.
- Bryant C.R., 1986. Farmland conservation and farming landscapes in urban-centred regions : the case of the Ile-de-France region. *Landscape and Urban Planning*, 13, 251-276.
- Bryant C.R., 2002. Urban and rural interactions and rural community renewal. In : *The Sustainability of Rural Systems*, Springer Netherlands, 247-269.
- Bryant C.R., 2006. Public policy and rural space : an introduction (Politique publique et espace rural : une introduction). *Canadian Journal of Regional Science*, 29 (1), 5.
- Cadoret A., 2007. Structuration et restructuration des acteurs autour d'un projet de territoire : le cas du parc naturel régional de la Narbonnaise. Communication au *Colloque de l'ASRDLF*, Grenoble-Chambéry.
- Cadiou N., Luginbühl Y., 1995. Modèles paysagers et représentations du paysage en Normandie-Maine. In : *Paysage au pluriel. Pour une approche ethnologique des paysages* (Voisenat C., éd.), Paris, Maison des sciences de l'homme, 19-34.
- Caillé A., 2009. *Théorie anti-utilitariste de l'action. Fragments d'une sociologie générale*, La Découverte, coll. Textes à l'appui/Bibliothèque du Mauss, 191 p.
- Candau J., 1999. Usage du concept d'espace public pour une lecture critique des processus de concertation (le cas des OLAE en Aquitaine). *Économie rurale*, 252 (1), 9-15.

- Carlier J., 1972. *Vanoise, victoire pour demain*, préface de J. Blanc, Calmann-Lévy.
- Caron A., 2008. La marque «PNR» : un dispositif original pour valoriser des stratégies de développement durable fondées sur les ressources agricoles et agroalimentaires des territoires insulaires ultramarins. *Études caribéennes*, <http://etudescaribeennes.revues.org/3460>; DOI : 10.4000/etudescaribeennes.3460.
- Caron A., Torre A., 2006. Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité. Les conflits d'usage et de voisinage dans les espaces naturels et ruraux. *Développement durable et territoires*, dossier 7.
- CDC-Consultants/FPNRF, 1996. *Les PNR et l'emploi*, FPNRF, 77 p.
- Chalas Y., Gilbert Cl., Vinck D. (dir.), 2009. *Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude*, Les Archives contemporaines, 215 p.
- Chappe F., Auge M. (dir), 1992. *Territoires de la mémoire : les collections de patrimoine ethnologique dans les écomusées*, L'Albaron, 135 p.
- Charles E., Thouément H., 2007. Le label territorial, facteur d'attractivité touristique : une étude appliquée à la Bretagne. *Téoros, Revue de recherche en tourisme*, 26 (2), 33-38.
- Chevalier P., 2010. L'approche Leader et le développement local en France. In : *Les Acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen Leader : France, Hongrie, Pologne*, Cefres-IRWiR PAN, 53-70.
- Chevallier D., Chiva I., Dubost F., 2000. L'invention du patrimoine rural. *Autrement*, série Mutations, (194), 11-55.
- Cognard F., 2006. Le rôle des recompositions sociodémographiques dans les nouvelles dynamiques rurales : l'exemple du Diois. *Méditerranée, Revue géographique des pays méditerranéens – Journal of Mediterranean geography*, (107), 5-12.
- Collectif, 1983. Quels musées, pour quelles fins, aujourd'hui? In : *Actes des séminaires de l'École du Louvre*, La Documentation française, 305 p.
- Collectif, 2004. Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable. Mise en œuvre des principes de l'Agenda 21 dans les coopérations transfrontalières, européennes et internationales des collectivités territoriales. Rapport de Cités unies France, Association française du Conseil des communes et régions d'Europe et Comité 21.
- Commissariat au Plan, 1965. *V<sup>e</sup> plan de développement économique et social, 1966-1970*, tome II (annexes), 589 p.
- Cremer-Schulte D., Dissart J.-C., 2013. Evaluating rural development in French Regional Nature Parks. *Journal of Environmental Planning and Management*, DOI : 10.1080/09640568.2013.859571.
- Danneville L., 2008. L'eau des karsts des Grands Causses : enjeu pour le développement durable d'un espace protégé (PNR). *Géosciences*, 7-8.
- Datar, 1966. *Les journées nationales d'études sur les PNR*, Lurs-en-Provence, septembre 1966, Datar, 210 p.
- Dard O., Engels J.-I., Fahrmeier A., Monier Fr. (eds), 2014. *Scandales et corruption à l'époque contemporaine. 3. Les coulisses du politique dans l'Europe contemporaine*, Paris, Armand Colin, 301 p.
- Davallon J., Grandmont G., Schiele B., 1992. *L'environnement entre au musée*, Presses universitaires de Lyon.

- Davezies L., 2008. *La République et ses territoires*, Seuil.
- Davodeau H., 2004. La patrimonialisation : un vecteur d'appropriation des vallées ligériennes? *Norois. Environnement, aménagement, société*, (192), 63-69.
- Davodeau H., 2005. La sensibilité paysagère à l'épreuve de la gestion territoriale. *Cahiers de géographie du Québec*, 49 (137), 177-189.
- Debray R., 1999. *L'Abus monumental?* Fayard, coll. Actes des entretiens du patrimoine, 439 p.
- Delarge A., 2000. Des écomusées, retour à la définition et évolution. *Publics et musées*, 17 (1), 139-155.
- Delattre L., Napoléone C., 2011. Écologiser les documents d'urbanisme pour protéger les terres agricoles et les espaces naturels. *Le Courrier de l'environnement de l'Inra*, 63-71.
- Delavigne R., 1970. Réflexion sur l'explosion de la demande d'espaces ouverts à dominante naturelle, pour les loisirs. Chargé de mission à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, IAURP.
- De Maupeou G., Roux A., Gallot M., Prats M., Bouvier M., Riquois A., 2005. Vers un nouvel élan pour les PNR « territoires de nature ». Rapport du ministère de l'Écologie et du Développement durable, Conseil général des Ponts et Chaussées, Conseil général du Gref, Inspection générale de l'environnement, Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, 30 juin 2005, 46 p.
- Des Roches S., Bryant C. R., 1997. Les enjeux de la démocratisation des espaces verts. Analyse des relations sociales dans le processus de création du PNR de la Haute Vallée de Chevreuse. *Bulletin de la Société languedocienne de géographie*, 31 (3-4), 59-77.
- Desponds D., 2007. Les impacts d'un Parc naturel régional (PNR) sur les évolutions socio-démographiques de son espace rural : le cas du Vexin français. *Norois*, (202), 47-60.
- Dodier R., Rouyer A., Séchet R. (dir.), 2007. *Territoires en action et dans l'action*, Presses universitaires de Rennes, coll. Géographie sociale, 230 p.
- Dorst J., 1965. *Avant que Nature meure*, Delachaux et Niestlé.
- Dorst J., 1970. *La Nature dé-naturée*, Seuil, coll. Points/Essais (version abrégée de *Avant que Nature meure*), 188 p.
- Dourlens C., Vidal-Naquet P., 2000. Action collective, engagements privés : la régulation par les chartes. In : *Ce qui nous relie* (Micoud A., Peroni M., dir.), La Tour-d'Aigues, L'Aube, 317-332.
- Drouin J.-M., 1993. *L'Écologie et son histoire. Réinventer la nature*, Manchecourt, Flammarion.
- Dubet F., 2014. *La Préférence pour l'inégalité*, Seuil.
- Dupré L., Micoud A., 2007. Savoirs publics sur la nature et politiques publiques de l'environnement : rôle et place des naturalistes amateurs et des professionnels. *Des sciences citoyennes*, 219-232.
- Dupuy J.-P., 2004. Une science de l'action est-elle possible? *Le Débat*, (128), 88-96.
- Duval M., Gauchon C., 2007. Analyse critique d'une politique d'aménagement du territoire, les opérations Grands Sites. *Annales de géographie*, (2), 147-168.
- Enay R., 1972. Étude préliminaire pour le PNR du Bugey. 1. Aperçu géologique et géographique. *Bull. Soc. Ecol.*, 3 (fasc. 3), 328-334.

- Esposito-Fava A., 2010. Territorialisations et action agricole : quelles ressources et dispositifs pour quelles gouvernances? Une analyse à partir des cas du PNR du Marais du Cotentin et du Bessin, de Métropole Savoie et de Rovaltain. Thèse de Sciences territoriales – Aménagement, université de Grenoble 1 (sous la direction de Romain Lajarge et Bernard Pecqueur).
- Faure E., 1998. Articulation entre intercommunalité et PNR. Étude réalisée avec Mairie-Conseils et la FPNRF, 97 p.
- Faure E., 1998. Articulation entre les « pays » et les Parcs existants. Étude réalisée avec Mairie-Conseils et la FPNRF, 44 p.
- Finger-Stich A.-S., Ghimire Krishna B., 1997. *Travail, culture et nature : le développement local dans le contexte des Parcs nationaux et naturels régionaux de France*, UNRISD, L'Harmattan.
- Flatrès-Mury H., Bonneau M., 1976. Le PNR d'Armorique. *Revue de géographie de Lyon*, 51 (2), 133-149.
- Forestier M., 1995. Les métiers d'art dans le PNR du Haut-Jura. In : *Arts, métiers, culture technique et développement local* (N. Barbe, éd.), *Actes du colloque d'Arc-et-Senans*, 19-20 octobre 1994, Salins-les-Bains, Musées des techniques et cultures comtoises.
- Forsé M., Galland O., Guibet-Lafaye C., Parodi M., Boudon R., 2013. *L'Égalité, une passion française?*, préface de R. Boudon, Armand Colin.
- FPNRF, 1982. Les Parcs naturels et le patrimoine ethnologique. Rapport du ministère de l'Environnement et de la Culture.
- FPNRF, 1997. *Manifeste pour l'avenir des Parcs naturels régionaux*, Livre blanc, à l'occasion des 30 ans des PNR de France, Gallimard, 31 p.
- FPNRF, 2002. Les politiques culturelles des Parcs naturels régionaux. FPNRF-DGER du ministère de l'Agriculture-DDAT-Dapa du ministère de la Culture, novembre 2002, 48 p.
- FPNRF, 2003. Premières rencontres de la Coopération internationale des PNR de France. In : *Actes des journées des 4 et 5 décembre 2003*, consultable à la Fédération des PNR (côte 639-95 FED).
- FPNRF, ENR NPC, 2001. Guide technique : suivi et évaluation des chartes des PNR. Rapport Espace naturel régional Nord-Pas-de-Calais et Fédération des Parcs naturels régionaux de France.
- François H., 2004. Le tourisme durable, une organisation du tourisme en milieu rural. *Revue d'économie régionale et urbaine*, (1), 57-80.
- Forestier M., 1995. Les métiers d'art dans le parc naturel régional du Haut-Jura. In : *Arts, métiers, culture technique et développement local* (Barbe N., éd.), *Actes du colloque d'Arc-et-Senans*, 19-20 octobre 1994, Salins-les-Bains, Musées des techniques et cultures comtoises.
- Franconie M.-O., 1993. Comment délimiter un PNR? L'exemple du futur PNR de Chartreuse. *Revue de géographie alpine*, 81 (1), 33-46.
- Frayssignes J., 2001. L'ancrage territorial d'une filière fromagère d'AOC. L'exemple du système Roquefort. *Économie rurale*, 264 (1), 89-103.
- Frej S., Doyon M., Granjon D., Bryant C., 2003. La construction sociale des localités par des acteurs locaux : conceptualisation et bases théoriques des outils de développement socio-économique. *Revue Interventions économiques – Papers in Political Economy*, (30).

- Frémont A., 1974. Les profondeurs des paysages géographiques, autour d'Écouves dans le Parc régional Normandie-Maine. *Espace géographique*, (2), 127-136.
- Génot J.-C., 2000. Conservation de la nature : gérer les espèces ou les habitats? Le cas du PNR des Vosges du Nord, réserve de la biosphère. *Le Courrier de l'environnement de l'Inra*, (39).
- Génot J.-C., Bée I., 2001. Gestion forestière dans le PNR des Vosges du Nord, réserve de biosphère. *Revue forestière française*, 53, 235-244.
- Génot J.-C., Duchamp L., Morelle S., 2006. Laisser faire la nature : exemples dans le PNR des Vosges du Nord. *Le Courrier de la nature*, 228, 22-28.
- Gerbaux F., Paillet A., 2000. Supracommunalité et intercommunalité de base : quelles articulations? L'exemple du PNR du Vercors. *Revue de géographie alpine*, (1), 35-43.
- Gerber J.D., Rodewald R., Knoepfel, P., 2007. Gestion durable du paysage. Les leçons que les nouveaux PNR doivent tirer de l'expérience des anciennes corporations. *Journal of Alpine Research-Revue de géographie alpine*, (95-3), 53-62.
- Gérodolle M., 1997. Les PNR dans l'équilibre urbain-rural, l'exemple des Bauges et de la Chartreuse aux portes de Chambéry. *Bulletin de la société languedocienne de géographie*, fasc. 3-4, 143-173.
- Gestin J.-P., 1994. Le PNR d'Armorique. In : *Actes du colloque Patrimoine naturel, patrimoine culturel*, École nationale du patrimoine français, Paris, La Documentation française, 94-101.
- Gindre D., Heurteaux P., Vianet R., 1999. Les infrastructures d'irrigation et de drainage sur le territoire du PNR de Camargue. *Courrier du Parc*, 48 (49), 44-80.
- Gouin-Lévêque P., 1999. Le Pays du Perche : pertinence et enjeux de divers espaces de références. *Norois*, 181 (1), 91-99.
- Graziani S., 2004. Développement territorial durable et participation volontaire : le cas du PNR de la Corse. *Revue d'économie régionale et urbaine*, (2), 239-257.
- Grenier Ch., 1996. Le Parc national des Galapagos : un territoire disputé. In : *La Nation et le Territoire. Le territoire, lien ou frontière?* (Bonnemaison J., Cambrey L., Quinty-Bourgeois L., dir.), Paris, L'Harmattan, coll. Géographie et Cultures, 253-266.
- Guichard O., 1965. *Aménager la France*, Paris, Laffont-Gonthier, 246 p.
- Guide Gallimard, 1996. *Les Parcs naturels régionaux*, Paris, Gallimard, 264 p.
- Guillon L. M., 1998. Élevage et environnement en Bretagne : quelle pertinence pour les mesures agri-environnementales? L'exemple du PNR d'Armorique. *Livestock Systems in Integrated Rural Development*, 104.
- Guillou M., Guyomard H., Huyghe C., Peyrau J.-L., 2013. Le projet agroécologique : vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement. Propositions pour le ministre, Maaf-Agreenium-Inra, 163 p.
- Gumuchian H., Grasset E., Lajarge R., Roux E., 2003. *Les Acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos-Economica, coll. Géographie, 186 p.
- Hays D., 1976. Le PNR des Landes de Gascogne. *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 47 (4), 381-398.
- Heim R., 1952. *Destruction et protection de la nature*, Paris, Armand Colin, 224 p.

- Héritier S., 2008. Les parcs nationaux entre conservation durable et développement local. *Géocarrefour*, 82 (4), <http://geocarrefour.revues.org/index2992.html>.
- Hoerner J.-M., 1995. Des PNR aux pays, des pays aux PNR. In : *Les Paradoxes du local*, rencontres IDEAL, Paris, L'Acteur rural, 45-64.
- Jauneau J.-C., 1990. Déprise et repli de l'agriculture dans le PNR du Vercors. *Revue de géographie alpine*, 78 (4), 34-37.
- Jauneau J.-C., 1992. L'application de l'article 19 dans le PNR du Vercors (France). Une prime de plus ou les prémisses d'une politique nouvelle? *Revue de géographie alpine*, 80 (4), 201-211.
- Jauneau J.-C., Remy J., 1999. L'application de l'article 19 dans le Parc naturel régional du Vercors (1991-1996). Un gout d'inachevé. *Revue de l'économie méridionale*, 47 (185-186), 143-157.
- Joliveau T., 1994. La gestion paysagère des espaces ruraux : questions, concepts, méthodes et outils (Landscape management of rural space : questions, concepts, methods and tools). *Revue de géographie de Lyon*, 69 (4), 325-334.
- Julien-Labruyère D., 1997. La politique des PNR. *Combat nature*, (116), 30-33.
- Labussière O., Nadaï A., 2011. Expérimentations cartographiques et devenir paysagers : la planification éolienne de la Narbonnaise (Aude). *Espaces et sociétés*, (3), 71-92.
- Lachaux C., 1980. *Les Parcs nationaux de France*, Paris, Que sais-je, 127 p.
- Lacour C., Delamarre A., 2003. *Quarante ans d'aménagement du territoire*, Datar-La Documentation française, coll. Territoires en mouvement, 153 p.
- Lahire B., 1998. *L'Homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Nathan, coll. Essais et Recherches, 271 p.
- Lajarge R., 1997. Environnement et processus de territorialisation : le cas du PNR de Chartreuse (France). *Revue de géographie alpine*, 85 (2), 131-144.
- Lajarge R., 1998. La prise en compte de la gestion de l'espace dans les Parcs naturels régionaux. *Montagnes méditerranéennes*, (7), 65-70.
- Lajarge R., 2000a. Les territoires aux risques des projets. Les montagnes entre Parcs et pays. *Revue de géographie alpine*, 88 (1), 45-59.
- Lajarge R., 2000b. Territorialités intentionnelles. Des projets à la création des Parcs naturels régionaux (Chartreuse et Monts d'Ardèche). Thèse de géographie, université Joseph-Fourier, Grenoble 1, 663 p.
- Lajarge R., 2006. Des Parcs sans jardin et des récréatifs sans touriste? In : *Tourisme en campagne. Scénarios pour le futur*, GREP, coll. Revue POUR, (191), 42-46.
- Lajarge R., 2007. Territorialisation(s) et Parcs naturels régionaux. In : *Les Politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation* (Faure A., Négrier, E., dir.), Grenoble, Symposium, 132-139.
- Lajarge R., 2009. Pas de territorialisation sans action (et vice versa). In : *Territoire, territorialité, territorialisation... controverses et perspectives* (Vanier M., dir.), Presses universitaires de Rennes, 193-204.
- Lajarge R., 2015. Le pavé (territorial) dans la mare. Critique du dogme «un seul tenant et sans enclave». In : *Les Tabous de la décentralisation* (Kada N., dir.), Éditions Berger-Levrault.

- Lajarge R., Baron-Yelles N., 2011. Développement et protection à l'œuvre dans les territoires de nature. Les PNR face à la réforme territoriale. *Bulletin de l'Association des géographes français*, (4), 375-386.
- Lajarge R., Roux E., 2001. Territoires de projet et projets d'acteurs : la complexité nécessaire. In : *Les Territoires locaux construits par les acteurs* (Gillette C., Bonerandi E., Tayab Y., dir.), ENS, 229-238.
- Lajarge R., Roux E., 2004. L'activation des ressources par le projet : les Baronnies en recherche de nouvelles légitimités. *Montagnes méditerranéennes*, (20), 165-176.
- Lanneaux M.-A., Chapuis R., 1993. Les Parcs naturels régionaux français. *Annales de géographie*, (573), 519-533.
- Larrère C., Larrère R., 1997. *Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement*, Paris, Aubier.
- Larrère R., 2005. Quelle(s) éthique(s) pour la nature? *Natures Sciences Sociétés*, 13, 194-197.
- Larrère R., Lizet B., Berlan-Darqué M. (coord.), 2009. *Histoires des Parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature?* Quæ-Muséum d'histoire naturelle, 236 p.
- Lascoumes P., 1994. *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 318 p.
- Laslaz L., 2009. La collaboration environnementale transfrontalière, constituante d'un front écologique? Limites et perspectives des mises en réseau des espaces protégés alpins. *L'Espace politique*, (9).
- Laurens L., 1995. Les Parcs naturels régionaux : du concept à la pratique d'une agriculture environnementale. *Annales de géographie*, (584), 339-359.
- Laurens L. (dir.), 1997. Les Parcs naturels régionaux, un concept de développement territorialisé et environnemental à l'épreuve du temps. *Bulletin de la Société languedocienne de géographie*, fasc. 3-4, 217 p.
- Laurens L., Cousseau B., 2000. La valorisation du tourisme dans les espaces protégés européens : quelles orientations possibles? *Annales de géographie*, 240-258.
- Leborgne M., 2006. L'espace d'un oubli : le rôle des mémoires collectives dans la construction du sentiment d'appartenance territoriale. Le cas du PNR du Verdon. Thèse de sociologie, EHESS.
- Le Goff J.-P., 2009. Au nom du développement durable. *Le Débat*, (4), 80-97.
- Lefeuvre J.-C., Raffin J.-P., de Beaufort F., 1979. Protection, conservation de la nature et développement. Écologie et développement. In : *Actes des journées scientifiques « Les connaissances scientifiques écologiques et le développement et la gestion des ressources et de l'espace »*, 31-98.
- Lepart J., Marty P., 2006. Des réserves de nature aux territoires de la biodiversité. L'exemple de la France. *Annales de géographie*, (651), 485-507.
- Leynaud E., 1983. Ethnologie et protection de la nature, pour une protection du patrimoine ethnologique dans les parcs nationaux Cévennes. Rapport au ministère de l'Environnement, EHESS, 76 p.
- Liou V., 1991. Méthode d'approche des friches dans le PNR du Pilat (A method for studying waste land in the Pilat natural regional park). *Revue de géographie de Lyon*, 66 (1), 55-60.

- Mancebo F., 1999. Museus de cerdanya : instrumentalisation d'une initiative transfrontalière de valorisation patrimoniale. *Identités en mutation*, 75.
- Manouvrier É., 2004. L'endive, un produit de terroir du Nord-Pas-de-Calais? *Ruralia. Sciences sociales et mondes ruraux contemporains*, 15.
- Manouvrier É., 2008. Une filière en recomposition et ses incidences territoriales : l'endive dans la France du Nord. *Revue d'économie régionale et urbaine*, (2), 211-224.
- Marianne C., 2006. L'accueil de nouveaux actifs, une richesse humaine pour le territoire de projet du Parc naturel régional des Pyrénées ariégeoises. Mémoire de DESS, université Toulouse-Le Mirail, 104 p.
- Marcotte P., Bourdeau L., Leroux E., 2012. *Branding* et labels en tourisme : réticences et défis. *Management et avenir*, (7), 205-222.
- Massardier G., 2009. La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « ad hoc ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France. *VertigO, la revue électronique en sciences de l'environnement*, (hors-série 6).
- Matagne P., 2002. *Comprendre l'écologie et son histoire : les origines, les fondateurs et l'évolution d'une science*, Paris, Delachaux et Niestlé.
- Mathevet R., 2004. *Camargue incertaine. Sciences, usages et natures*, Paris, Buchet Chastel, coll. Écologie, 208 p.
- Mauro S., 2005. Le PNR de Portofino en Ligurie. *Méditerranée*, (105), 47-52.
- Mauz I., 2003. Histoire et mémoires du Parc national de la Vanoise. 1921-1971 : la construction. *Revue de géographie alpine*, hors-série, coll. Ascendances, 199 p.
- Mauz I., 2009. Espaces naturels protégés : que sont devenus les projets des précurseurs? Le cas du Parc national de la Vanoise et des réserves naturelles de Haute-Savoie. In : *Histoires des Parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature?* (Larrère R., Lizet B., Berlan-Darqué M., dir.), Quæ-Muséum d'histoire naturelle, 59-76.
- Melé P., Larrère C. (dir.), 2008. *Territoires d'action. Aménagement, urbanisme, espace*, L'Harmattan, coll. Itinéraires géographiques, 272 p.
- Melin H., 2011. La culture, terreau de la nature. La création du Parc national des Calanques entre labellisation naturelle et marquage culturel. *Développement durable et territoires*, 2 (2).
- Mesnard A.H., 2009. L'approche stratégique française des instruments de la gestion intégrée des zones côtières. *VertigO, la revue électronique en sciences de l'environnement*, (hors-série 5).
- Michaud J.-L., 1983. *Le Tourisme face à l'environnement*, Paris, PUF, 235 p.
- Micoud A., 2001. La campagne comme espace public? (The countryside as a public space?). *Géocarrefour*, 76 (1), 69-73.
- Micoud A., 2004. Des patrimoines aux territoires durables. *Ethnologie française*, 34 (1), 13-22.
- Micoud A., 2007. Aux origines des parcs naturels français (1930-1960) : ruralisme, naturalisme et spiritualité. *Ruralia*, 20.
- Milian J., Eychenne C., Barthe L., 2012. Du symbole à l'action : agriculture et pastoralisme dans la politique du PNR des Pyrénées ariégeoises. *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, (34), 51-64.

- Moniot F., 1973. L'écomusée de Marquèze, Sabres, dans le cadre du Parc naturel régional des Landes de Gascogne. *Museum international*, 25 (1-2), 79-84 (édition française).
- Morineaux Y., 1977. Les Parcs naturels régionaux. *Notes et études documentaires*, (4439-4440), 50 p.
- Mormont M., 2009. Globalisations et écologisations des campagnes. *Études rurales*, 183 (1), 143-160.
- Moscovici S., 1968. *Essai sur l'histoire humaine de la nature*, Paris, Flammarion, 606 p.
- Mounet J.-P., 2007. La gestion environnementale des sports de nature : entre laisser-faire, autorité et concertation. *Développement durable et territoires*.
- Mounet J.-P., Nicollet J.-P., Rocheblave M., 2000. L'impact des activités sportives de nature sur l'environnement naturel. *Montagnes méditerranéennes*, (11), 67-76.
- Ost F., 1999. *Le Temps du droit*, Paris, Odile Jacob.
- Payre J.-P., 1979. Les PNR en France. Thèse de droit public, université des sciences sociales de Grenoble, 2 tomes, 643 p.
- Pernet A., 2009. Une médiation paysagiste comme support de recherche : l'expérience de l'atelier des paysages en vallée de l'Ance (PNR Livradois-Forez, Auvergne). In : *Actes des 1<sup>res</sup> Journées doctorales en paysage*, Angers, 3-4 décembre, Projets de paysage.
- Pernet A., 2011. Le grand paysage en projet : entre trajectoires institutionnelles et territoires vécus. L'expérience de l'atelier des paysages en vallée de l'Ance (PNR Livradois-Forez, Auvergne, France). Thèse de doctorat en géographie.
- Perrier R., 1970. La forêt et un PNR : Normandie-Maine. *Revue forestière française*, fascicule thématique de l'Office national des forêts.
- Perrier-Cornet P., 2002. *Repenser les campagnes*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 280 p.
- Perrin C., Mounet J.-P., 2004. L'insertion de l'offre de canyoning dans l'industrie touristique : une étude comparative entre le massif des Bauges et le Vercors. *Loisir et Société-Society and Leisure*, 27 (1), 143-172.
- Pitte J.-R., 2002. *Philippe Lamour, 1903-1992. Père de l'aménagement du territoire en France*, Fayard, 369 p.
- Poulle Fr., 1992. *L'Aménagement intercommunal de l'espace. L'expérience du PNR du Luberon*, Paris, Syros alternatives, 157 p.
- Poulot M., 2006. De la clôture patrimoniale des territoires périurbains dans l'ouest francilien. *Socio-anthropologie*, (19).
- Poulot M., 2013. Du vert dans le périurbain. Les espaces ouverts, une hybridation de l'espace public (exemples franciliens). *Espaces Temps.net*.
- Poulot M., Rouyres T., 2003. Les espaces ouverts en Ile-de-France : quels enjeux pour quels acteurs? *Canadian Journal of Regional Science*, 26 (2-3), 431-446.
- Poulot M., Rouyres T., 2007. Refaire campagne en Ile-de-France. *Norois. Environnement, aménagement, société*, (202), 61-71.
- Puget R., 1958. Région du Nord, premiers éléments pour une étude régionale d'aménagement. Rapport du ministère de la Reconstruction et du Logement, direction de l'aménagement du territoire, 90 p.
- Raffin J.-P., Drouilleau A., 1971. Les Parcs naturels en France. *La Recherche*, (17), 931-939.

- Rautenberg M. (ed.), 2000. *Campagnes de tous nos désirs : patrimoines et nouveaux usages sociaux*, MSH, coll. Ethnologie de la France.
- Rawls J., 1987. *Théorie de la justice*, Seuil.
- Rech Y., Mounet J.-P., 2011. Les sports de nature en débat. Réceptions différenciées de la gestion participative dans le PNR de Chartreuse. *Développement durable et territoires*, 2 (3).
- Rémy J., 1998. Quelle(s) culture(s) de l'environnement ? *Ruralia, Sciences sociales et mondes ruraux contemporains*, (2).
- Richez G., 1976. Réflexions critiques sur les Parcs naturels français. *Revue de géographie de Lyon*, 51 (2), 189-204.
- Richez G., 1983. Le PNR de la Corse onze ans après. *Méditerranée*, 47 (1), 35-44.
- Richez G., 1987. Parcs nationaux et tourisme en Europe. *The Tourist Review*, 42 (1), 21-26.
- Richez G., Richez-Battesti J., 1970. Le PNR et l'économie de la Corse. *Méditerranée*, 1 (3), 265-281.
- Rieutort L., 2009. Dynamiques rurales françaises et re-territorialisation de l'agriculture. *L'Information géographique*, 73 (1), 30-48.
- Rivière G.-H., 1971. Le musée de plein air des Landes de Gascogne. *Ethnologie française*, 87-95.
- Rivière G.-H., 1989. *La Muséologie*, Dunod, coll. Textes et témoignages, 402 p.
- Rouhier D., Nemery J.-C., 1994. *La Datar a trente ans*, La Découverte-Datar.
- Roux E., Lajarge R., Esterni M., 2005. Un diagnostic pour re-connaître et territorialiser ? Contribution à la construction d'un projet de PNR dans les Baronnies (Drôme, Hautes-Alpes). *Géocarrefour*, 80 (2), 131-144.
- Roux P., 2005. La genèse des parcs naturels régionaux, l'histoire d'une création. Mémoire de maîtrise de géographie, université d'Avignon, sous la direction de Romain Lajarge, 170 p.
- Sen A., 2000. *Repenser l'inégalité*, Seuil, 281 p.
- Selmi A., 2009. L'émergence de l'idée de Parc national en France. De la protection des paysages à l'expérimentation coloniale. In : *Histoires des Parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature ?* (Larrère R., Lizet B., Berlan-Darqué M., coord.), Quæ-Muséum d'histoire naturelle, 43-58.
- Squarcioni R., 1983. Un PNR en Ile-de-France : la Haute Vallée de Chevreuse. *Cahiers de l'IAURIF*, 69, 9-24.
- Sgard A., 1995. Paysage et identité territoriale. *Montagnes méditerranéennes*, (1), 65-67.
- Sgard A., 1996. Le paysage au service du développement territorial. *Montagnes méditerranéennes*, (4), 15-21.
- Sylvestre J.-P., 2010. *Le sens de l'action. Les fondements de la compréhension sociologique*, Parangon/Vs, coll. Situations et Critiques, 265 p.
- Tardy C., 2000. Collectionner le territoire : vers une autre collectivité. Le cas du PNR Livradois-Forez. In : *Campagnes de tous nos désirs* (Rautenberg M., Micoud A., Marchenay P., Berard L., dirs.), Paris, Maison des sciences de l'homme, 59-72.
- Terrasson J.-F., 1980. Nous n'irons plus aux parcs. *Le Courrier de la nature*, mars-avril, (66), 13-17.

- Thévenot L., 2006. *L'Action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, La Découverte, coll. Textes à l'appui/Politiques et sociétés, 310 p.
- Tornatore J. L., 2004. La difficile politisation du patrimoine ethnologique. *Terrain. Revue d'ethnologie de l'Europe*, (42), 149-160.
- Torre A., Aznar O., Bonin M. *et al.*, 2006. Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, 415-453.
- Urbain J.-D., 2002. *Paradis verts. Désirs de campagne et passions résidentielles*, Paris, Payot, 396 p.
- Valette E., 2005. Intégration environnementale de l'éolien et régulation locale des conflits : l'action des collectivités territoriales dans l'Aude (France). *VertigO, la revue électronique en sciences de l'environnement*, 6 (3).
- Van Tilbeurgh V., 2006. Quand la gestion intégrée redessine les contours d'une aire protégée : le cas du Parc marin en mer d'Iroise. *VertigO, la revue électronique en sciences de l'environnement*, 7 (3).
- Vaudaine T., 2006. Entre ancrage et détachement : les rapports au territoire de l'économie laitière. Le cas du PNR du Massif des Bauges. Rapport de mémoire de Master 2.
- Véron C., 1993. Étude d'opportunité de création d'un PNR de la châtaigneraie ardéchoise. Rapport de mémoire de maîtrise, université Lumière-Lyon 2.
- Wackermann G., 1976. Le choc urbain sur le monde rural dans la genèse d'un PNR. Le cas des Vosges du Nord. *Revue de géographie de Lyon*, 51 (2), 163-173.
- Werlen B., 1993. *Society, Action and Space. An Alternative Human Geography*, Londres, Routledge, 249 p.
- Yellès N., 1997. Fonder le développement d'une zone humide sur sa préservation : le pari du PNR de Grande Brière. *Bulletin de la Société languedocienne de géographie*, 3-4.

## Liste des sigles

---

<b>Acnat</b>	Action communautaire pour la nature
<b>ADCF</b>	Association des communautés de France
<b>Ademe</b>	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
<b>Adev</b>	Association pour la défense de l'environnement en Vendée
<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>Alur</b>	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
<b>AOC</b>	Appellation d'origine contrôlée
<b>Beru</b>	Bureau d'étude et de recherche en urbanisme
<b>CA</b>	Communauté d'agglomération
<b>CAC</b>	Centre des archives contemporaines
<b>CAD</b>	Contrat d'agriculture durable
<b>CAF</b>	Club alpin français
<b>CAR</b>	Circonscription d'action régionale
<b>CAUE</b>	Conseil en architecture, urbanisme, environnement
<b>CC</b>	Communauté de communes
<b>CEE</b>	Commission économique européenne
<b>Celib</b>	Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons
<b>CGET</b>	Commissariat général à l'égalité des territoires
<b>Ciat</b>	Comité interministériel d'aménagement du territoire
<b>Cinam</b>	Compagnie d'études industrielles et d'aménagement du territoire
<b>Cist</b>	Collège international des sciences du territoire
<b>CNPN</b>	Conseil national de protection de la nature
<b>Corp</b>	Conseil d'orientation, de recherche et de prospective
<b>CPER</b>	Contrat de projet État-région
<b>CPIE</b>	Centre permanent d'initiation à l'environnement
<b>CRPF</b>	Centre régional de la propriété forestière
<b>CTE</b>	Contrat territorial d'exploitation
<b>CU</b>	Communauté urbaine
<b>Datar</b>	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
<b>DDA</b>	Direction départementale de l'agriculture
<b>DDE</b>	Direction départementale de l'équipement
<b>DDT</b>	Direction départementale des territoires

<b>DGER</b>	Direction générale de l'espace rural
<b>Diren</b>	Direction régionale de l'environnement
<b>ENR</b>	Espace naturel sensible
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunale
<b>FPNRF</b>	Fédération des Parcs naturels régionaux de France
<b>GIZC</b>	Gestion intégrée des zones côtières
<b>Gref</b>	Génie rural des eaux et forêts
<b>Inpi</b>	Institut national de la propriété industrielle
<b>Leader</b>	Liaison entre les acteurs du développement économique local
<b>LOADDT</b>	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
<b>LPO</b>	Ligue de protection des oiseaux
<b>MAE</b>	Mesures agri-environnementales
<b>Maptam</b>	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles
<b>NOTRe</b>	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
<b>Ogaf</b>	Opération groupée d'aménagement foncier
<b>ONF</b>	Office national des forêts
<b>Oream</b>	Organisme régional d'étude et d'aménagement des métropoles
<b>ORTF</b>	Office de radiodiffusion-télévision française
<b>PAGD</b>	Plan d'aménagement et de gestion durable
<b>PER</b>	Pôle d'excellence rurale
<b>Peter</b>	Pôle d'équilibre territorial et rural
<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme
<b>PN</b>	Parcs nationaux
<b>POS</b>	Plan d'occupation des sols
<b>Sage</b>	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
<b>Scot</b>	Schéma de cohérence territoriale
<b>Sdage</b>	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
<b>SDAU</b>	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
<b>Sdaurif</b>	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France
<b>Sepanso</b>	Société d'étude et de protection de la nature dans le Sud-Ouest
<b>SEPNB</b>	Société d'étude et de protection de la nature en Bretagne
<b>Sogreah</b>	Société grenobloise d'études et d'applications hydrauliques
<b>SRU</b>	Loi sur la solidarité et le renouvellement urbain
<b>UCPA</b>	Union nationale des centres sportifs de plein air
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UICN</b>	Union internationale de conservation de la nature
<b>Unesco</b>	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>ZAC</b>	Zone d'aménagement concerté
<b>Znieff</b>	Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique
<b>ZPS</b>	Zones de protection spéciale

## Liste des contributeurs

---

### **Francis Aubert**

Professeur d'économie à l'Inra-AgroSup Dijon, directeur de la Maison des sciences de l'homme de Dijon, chercheur au CESAER (Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux) sur les espaces ruraux, les politiques d'aménagement du territoire, l'économie de l'emploi, du travail et des territoires ruraux ; membre du Corp.

### **François Colson**

Président du Corp de la FPNRF depuis 2012, professeur émérite Agrocampus-Ouest, ingénieur agronome (1969), conseiller au cabinet du ministre de l'Agriculture (1981-1983 et 1999-2001), directeur de l'Institut national d'horticulture (2001-2008), directeur adjoint d'Agrocampus-Ouest (2008-2010) ; secrétaire du Centre technique Plante et Cité (2007-2015).

### **Gentiane Desveaux**

Paysagiste, diplômée de l'ENSPL (École nationale supérieure de paysage de Lille) en 2009 ; doctorante dans le réseau des PNR de Rhône-Alpes et à Pacte-Territoires sous la direction de Jacques Lolive et Romain Lajarge ; thèse sur les démarches de paysage comme leviers de participation génératrice de territorialités.

### **André Micoud**

Sociologue, directeur de recherche honoraire du CNRS (Centre national de la recherche scientifique, Centre Max Weber, Saint-Étienne), recherches sur la mutation des espaces ruraux saisis par les divers mouvements sociaux de protection du vivant (réserves, parcs et espaces naturels, rapports aux animaux, biodiversité...).

**Gérard Moulinas**

Consultant, a dirigé le PNR du Luberon, la Direction régionale de l'environnement de Paca, le Parc national des Cévennes puis la FPNRF (de 2003 à 2006), avant de devenir conseiller spécial du président de la FPNRF. Il a aussi présidé l'Atelier technique des espaces naturels pendant un mandat.

**Anne Pisot**

Consultante en développement territorial depuis une quinzaine d'années, après avoir été en charge de la création (de 1991 à 1995) puis de la direction (de 1995 à 1999) du Parc naturel régional de Chartreuse.

Coordination éditoriale : Sylvie Blanchard  
Edition : Juliette Blanchet  
Maquette, mise en pages et couverture : Marie-Pierre Charbit  
Achévé d'imprimer

Les parcs naturels régionaux (PNR) fêtent leurs 50 ans en 2017. Aujourd'hui, les 51 parcs couvrent près de 15 % du territoire français et représentent plus de 8 % de la population.

Leur naissance se situe au croisement de deux histoires : celle de la protection de l'environnement naturel et celle de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. Dès leurs débuts, les parcs naturels régionaux ont eu des missions d'expérimentation et d'éducation. Précurseurs ou témoins actifs, ils traversent les différentes idéologies de ce demi-siècle : valorisation des patrimoines, politique paysagère, énergies renouvelables, tourisme environnemental, soutien à l'agriculture, éco-responsabilité, démarches participatives...

L'ouvrage dresse un état des lieux du réseau et des réussites des parcs comme instruments territoriaux. Il met en perspective leurs innovations dans le contexte de la crise du monde rural, sur fond de valorisation du patrimoine naturel et culturel et de nouveaux impératifs territoriaux. Il offre une réflexion critique sur le devenir d'un objet institutionnel d'une grande souplesse d'adaptation, confronté aux défis de la lutte contre les inégalités de territoires et à la métropolisation croissante.

Ce livre sera donc une référence pour tous ceux qu'intéressent les politiques territoriales, l'action environnementale, le tournant post-rural, toutes les réformes et les transitions en cours (collectivités territoriales, énergie, biodiversité...).

Les auteurs accompagnent depuis vingt ans l'aventure des parcs naturels régionaux en tant que membres de leurs conseils scientifiques, collaborateurs ponctuels pour un parc et au sein du Conseil de recherche et de prospective de la fédération des PNR de France.

**Nacima Baron**, agrégée de géographie, professeur à l'université Paris-Est et à l'École d'urbanisme de Paris, dirige des recherches sur le développement territorial, les questions régionales et de mobilité en France et en Europe du Sud.

**Romain Lajarge**, enseignant-chercheur en géographie-aménagement à l'université Grenoble Alpes, directeur de l'unité de recherche Pacte-Territoires et directeur adjoint du Collège international des sciences du territoire, a soutenu une thèse sur les parcs naturels régionaux.

En couverture : Forêt de cèdres de Bonnieux (Vaucluse), PNR du Luberon (© David Tatin/Orbisterre).

éditions  
**Quæ**

Éditions Cirad, Ifremer, Inra, Irstea  
[www.quae.com](http://www.quae.com)

29 €

ISBN 978-2-7592-2419-7



9 782759 224197

Réf. 02511