



HAL
open science

Développement et protection à l'œuvre dans les territoires de nature. Les Parcs Naturels Régionaux face à la réforme territoriale

Romain Lajarge, Nacima Baron-Yelles

► To cite this version:

Romain Lajarge, Nacima Baron-Yelles. Développement et protection à l'œuvre dans les territoires de nature. Les Parcs Naturels Régionaux face à la réforme territoriale. Bulletin de l'Association de géographes français, 2011, 2011 (4), pp.375-386. halshs-00700658

HAL Id: halshs-00700658

<https://shs.hal.science/halshs-00700658>

Submitted on 23 May 2012

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

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

Développement et protection à l'œuvre dans les territoires de nature : les Parcs Naturels Régionaux face à la réforme territoriale.

*Romain LAJARGE
Université Joseph Fourier, Grenoble
Institut de Géographie Alpine
UMR 5194 CNRS / PACTE-Territoires*

*Nacima BARON
Université Paris Est, Marne-La-Vallée
UMR-T 9403 INRETS / LVMT*

Résumé

Le cadre dans lequel les territoires de nature ont à assurer leur mission de protection et/ou de développement a évolué et évolue sans cesse. La réforme territoriale de décembre 2010 en France est une étape supplémentaire qui met en lumière les problèmes inhérents des dispositifs qui, comme dans les Parcs Naturels Régionaux, demandent aux territoires de nature de mixer protection et développement. Après un rapide rappel des 40 ans d'expérience des PNR et en détaillant les différentes modifications envisagées dans l'architecture et les fonctionnements territoriaux, il s'agit d'analyser comment sont impactés les territoires à statut intermédiaire. En se référant aux situations antérieures multiples et diverses que les Parcs ont traversés, il s'agira d'avancer quelques éléments d'explication de la longévité et de la relative fragilité de ce modèle particulier de développement territorial.

Mots-clés

Réforme territoriale, développement territorial, Parcs Naturels Régionaux, Politiques publiques.

Abstract

The frame in which natural territories have to realize their mission of protection and/or development evolved and evolves ceaselessly. The territorial reform of December, 2010 in France is an additional stage brings to light the inherent problems of these devices. As in the Parcs naturels régionaux, natural territories have to mix protection and development. After 40 years of experience, the PNR is analyzed with regard to the various modifications envisaged in the architecture and the territorial functioning. This paper analyses how territories with intermediate status are impacted. Referring to the previous multiple and diverse situations that Parks crossed, some elements of explanation of the

longevity and the relative fragility of this particular model of territorial development will be suggested.

Key-words

Territorial Reformation, Territorial Development, Regional Natural Areas, Public Policies

Introduction

« La nature se doit d'être protégée » et « il est nécessaire de soutenir le développement des territoires » : dans un cas comme dans l'autre, ces deux affirmations sont caractéristiques de ces dernières décennies. Mais cet état de fait a peut-être changé, permettant de considérer ces deux principes de manière moins séparée. Il semblerait que la protection de la nature soit devenue en partie territoriale par ses dispositifs, ses acteurs et ses buts tandis que, dans le même temps, les territoires se revendiquent de plus en plus durables et naturels. Depuis quand, comment et pourquoi cette évolution progressive a-t-elle été rendue possible ?

Les dispositifs de protection de la nature s'inscrivent dans une perspective territoriale notamment parce que les secteurs de l'action publique environnementale et/ou écologique côtoient depuis 1995 en France ceux de l'aménagement du territoire, dans un contexte de recherche de maîtrise des budgets publics et d'une attention sociale large à l'idée de protection de la nature. A ce titre, toute réforme territoriale indique la manière dont la nature continue à entrer en politique. Qu'en est-il des réformes qui favorisent la territorialisation et/ou accompagnent les mouvements de décentralisation ?

En France, la réforme des collectivités territoriales (traduite partiellement dans la loi votée le 17 décembre 2010) est une belle occasion de réinterroger cette articulation entre territoire et nature protégée. Sachant que certaines réussites parmi les plus efficaces en matière de protection de la nature sont à mettre au crédit de certaines instances et dispositifs territoriaux (Depraz, 2008), une redéfinition des outils, des compétences et donc du rôle des acteurs en présence est certainement aujourd'hui en jeu. Quels seront les collectifs et les collectivités qui en auront la charge ? Seront-ils territoriaux ? Le cas des Parcs Naturels Régionaux (PNR) présente plusieurs avantages pour poser cette question des mutations contemporaines des modalités d'action territoriale sur les espaces de nature à protéger. L'ancienneté du modèle, son statut plusieurs fois modifié, ses compétences adaptables, ses doutes persistants en tant que modèle, sa recherche continue de repositionnement institutionnel, l'engouement politique pour la formule, la diversité des contextes géographiques concernés et finalement son étonnante adaptabilité plaident pour une ré-interrogation des PNR comme objets politiques. Mal reconnus dans le champ de l'aménagement du territoire, moins bien identifiés que les Réserves

ou les Parcs nationaux, pas centrés sur la protection effective des espèces et des espaces, leur évolution depuis 40 ans montre qu'ils sont peu enclins à n'être que ce pour quoi ils étaient faits. Un retour historique, d'abord, puis une analyse de ce qu'ils deviennent dans le nouveau panorama de l'aménagement du territoire, permettra de montrer comment ils continuent à mixer protection et développement.

1. PAR-DELA PROTECTION ET DEVELOPPEMENT

Pour envisager la manière dont les PNR participent de l'évolution vers une plus grande prise en compte de la protection dans le développement (et vice-versa), il est nécessaire de décrire ce qu'ils ont été et ce qu'ils ne sont pas – leur histoire étant aussi à la fois celle de quatre décennies de réformes territoriales et celle de plus d'un siècle de politiques de protection de la nature. Un double éclairage s'impose.

1.1. Genèse d'un principe

L'histoire des PNR commence dans le sillage des réflexions sur la nécessité de se doter, en France, de Parcs Nationaux (Larrère, Lizet, Berlan-Darqué, 2009). Mais rapidement s'impose l'idée qu'une autre formule, plus souple et plus adaptée aux espaces habités, est nécessaire (Lajarge, 2007). Alors que l'industrialisation est encore un horizon crédible, que la France s'urbanise à grande vitesse (Lefebvre, 1961), que la croissance à deux chiffres permet aux classes moyennes de s'enrichir, que les ménages se dotent de véhicules, de résidences secondaires et d'envies de loisirs (Dumazedier, 1962) et que les villes croissent, les campagnes offrent, de leur côté, espaces libres, verdure accessibles et nouveau cadre de vie. Pendant que l'Etat envisage ses grands programmes d'équipement, quelques hauts fonctionnaires constatent un hiatus. Etonnés par ces « hordes de citadins » qui se ruent chaque WE dans les campagnes, constatant une dégradation rapide des patrimoines hérités des mondes ruraux et persuadés de l'aspiration du plus grand nombre pour « la nature pourvu qu'elle soit authentique », ils cherchent une solution d'Etat. Se dessine au début des années 60 la perspective de créer un peu partout dans les régions françaises les conditions favorables pour l'accueil des citadins. Plus que les « bases de plein air » dont le Ministère de la jeunesse de l'époque faisait la promotion, au-delà des « périmètres sensibles » régis par décret, en se référant à l'expérience des Naturparks allemands et farouchement opposés à toute forme de Disneylandisation, les Parcs Régionaux s'inventent d'abord comme une recette pour éviter trois écueils : ne pas s'exposer au rejet de certaines populations locales comme dans les Parcs Nationaux ; ne pas fixer d'avance ce qu'il est nécessaire de protéger ; ne pas s'appuyer sur une réglementation d'interdictions. De ces premiers impératifs naissent un de leurs principes fondateurs, que Samuel Depraz qualifie de « paradigme intégrateur » (Depraz,

2008 : 117). C'est aux acteurs locaux de définir ce que doivent être les réalisations d'un Parc Naturel Régional, ses limites et ses objectifs spécifiques. Mais cette conception va immédiatement provoquer une différenciation entre les principaux protagonistes de cette formule originale : certains indiquent qu'il pourrait alors y avoir des PNR presque partout ; d'autres défendent l'exceptionnalité des espaces et de leurs patrimoines pour justifier un tel « classement ». La formulation finalement choisie reste ambiguë : « *Le territoire de tout ou partie d'une ou plusieurs communes peut être classé en 'Parc Naturel Régional' lorsqu'il présente un intérêt particulier, par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente, le repos des hommes et le tourisme, et qu'il importe de le protéger et de l'organiser* » (Art. 1er, décret n° 67-158 du 1er mars 1967).

1.2. Différencier, étape nécessaire pour protéger ?

Mais ce hiatus des années 60 n'est pas que celui d'un différend sur la conception instrumentale de l'action publique, c'est aussi celui d'une époque duale. D'une part, le fonctionnalisme joue pleinement son rôle et l'efficacité spatiale guide une grande part des décisions publiques : les politiques de zoning, de sites et de géographie prioritaire tournent à plein régime. D'autre part, la contestation productiviste, sociale et culturelle, le rejet des valeurs centralisatrices et l'avènement de nouvelles revendications en matière de libertés individuelles remettent en cause cet ordre spatial implicite qui prévalait pour aménager le territoire national. En même temps que l'on reconnaissait la fragilité d'une partie du patrimoine naturel national en définissant des périmètres impératifs pour sa protection, un appel de grande ampleur réclamait de la nature pour tous, accessible et véritable comme le montre bien le colloque de Lurs en 1966 (Collectif, 1966). Cette différenciation fondamentale dans l'espace a peut-être trouvée son apogée avec la création de Parcs Nationaux, orchestrée à partir des années 60 par l'Etat (Héritier, 2007). Si leur réussite est avérée notamment sur le plan de la sauvegarde de la biodiversité, les Parcs Nationaux ont cependant eu à gérer une situation paradoxale en sortant de « la protection du « remarquable » dans un territoire dont le « caractère exceptionnel » a justifié un régime d'exception » (Larrère & Larrère, 2009 : 219). Ainsi, jusqu'en ce début de 21^{ème} siècle, la protection de la nature est, paradoxalement, malmenée : l'écologisation de la société et la transcription de quelques grands principes internationaux dans les juridictions des pays riches semblent remettre en cause les régimes d'exception. En rendant générique une certaine éthique environnementale, tout espace devient « à protéger ». Contrecarrée par la brutalité d'évènements catastrophiques considérés comme naturels et la montée des politiques de la peur qui s'en suit presque partout, la classification d'« espaces protégés » a été progressivement redéfinie. Peut-être est-ce un signal supplémentaire de mutation de ce rapport binaire à l'espace naturel que nous connaissions depuis Yellowstone : d'une part les espaces où la nature serait à protéger, d'autre part les espaces où la nature n'aurait pas à être protégée. Certes, quelques « causes environnementales » valent qu'on leur

applique une mesure de protection précisément périmétrée dans l'espace et spécifiquement définie dans ses principes ; d'autres non.

Ces signaux confirment cette impossible dichotomie entre Nature et Culture que les *science studies* de la fin du 20^{ème} avaient incité à reconsidérer (Latour, 1991 et 1999). Quelques travaux récents pourraient laisser penser que la nature aurait moins à être protégée par l'homme, que l'homme de la nature (Mounet, 2007 ; Meyer, 2010). Ne faut-il pas alors reconsidérer autrement ce rapport qui n'est pas que dual et dichotomique et analyser les réponses sociale, politique, et culturelle dont on constate qu'elles n'entrent pas dans la simplicité d'un découpage et dans la perspective de disposer d'espaces dédiés.

1.3. Le Parc Naturel Régional : outil pour un autre développement

Dès leur origine et pendant leurs 40 années d'évolution, les PNR ont cherché à mettre ensemble préoccupations environnementales et développementalistes, à faire travailler ensemble acteurs de la protection environnementale et promoteurs du patrimoine vernaculaire, chasseurs et écologistes, habitants et touristes ; ils ont été à la fois respectueux des impératifs d'Etat pour justifier le classement et, à la fois, entrepreneurs frondeurs en tendant la main aux demandes locales de développement ; à la fois artisans de réelles expérimentations et parfois de quelques innovations tout en intervenant régulièrement pour leurs communes adhérentes sur des missions de droit commun. La mode n'était pas encore au développement durable que déjà leurs promoteurs parlaient d'écomusées et d'alternatives environnementales au productivisme. Bref, les PNR associent et mixent des choses dissemblables puisqu'ils se sont bâtis sur un principe fondateur : développer en protégeant et protéger en développant !

Comment cela a-t-il été rendu possible ? Tout d'abord, ils sont des Parcs régionaux : toujours habités, souvent proches de grandes métropoles, rarement désintéressés par la création d'emplois, d'activités et l'arrivée de nouveaux résidents ; mais finalement l'adjectif « naturel » s'impose. Ensuite, leur statut juridique est de droit commun (ce sont des intercommunalités à adhésion volontaire des communes) ; mais, au nom du Ministère de l'Environnement (puis de l'Ecologie), ils possèdent une marque PNR dotée d'une série d'attributs, de prérogatives et de devoirs.

Ils ne s'occupent pas uniquement de protection d'environnement et de patrimoine naturel et n'ont pas de pouvoirs de police environnementale. 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. Ainsi, ils ressemblent à toutes les autres structures de développement territorial dont la validité se mesure à la capacité d'obtenir des résultats tangibles, la pertinence à la reconnaissance des multiples cocontractants et la pérennité à l'aune de leurs programmes d'actions.

Sont-ils pour autant des outils classiques de l'aménagement du territoire comme peuvent l'être les programmes LEADER de l'Union Européenne, les pays issus de la LOADT de 1995, les territoires de projet des régions, les Comités de Bassins d'Emploi et autres Pôles d'Excellence Ruraux ? Probablement pas pour au moins quatre raisons. En premier lieu, ils possèdent une dimension nationale¹ et restent suspendus, tous les 12 ans, à la validation de leur Charte par un décret ministériel. Ensuite, ils représentent des territoires qui ont su faire la démonstration de la fragilité de leurs espaces naturels et de la richesse qu'ils comptaient tirer de cette fragilité, ce qui rend difficile la perspective d'un retour brusque à un statut standard, éventuellement réversible. De plus, la notoriété spontanée des PNR s'est avérée très bonne auprès du public, qui leur reconnaît des vertus et des qualités de territoires innovants, porteurs de valeurs, utiles, destinations prisées, lieux de résidence enviés. Mais surtout, ils représentent des institutions anciennes, 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. A ce quadruple titre, ils se réclament différents et souhaiteraient être reconnus comme tels !

Sont-ils pour autant des « êtres territoriaux » et le statut de collectivité territoriale particulière auquel ils espèrent arriver un jour est-il la solution ?

2. REFORME TERRITORIALE ET EVOLUTION DES CADRES DE L'ACTION DES PNR

L'exposé des motifs de la loi du 17 décembre 2010 indique clairement que « *la décentralisation [qui] s'est concrétisée en 1982 avec l'impulsion décisive des lois Defferre (...) a contribué à la vitalité de notre pays, renforcé les libertés locales, libéré l'énergie des territoires et consacré une nouvelle forme de gestion publique, plus proche des citoyens* ». Cependant, cette réforme est avant tout celle d'une redistribution des cartes politiques au sein même des collectivités territoriales existantes. Or, avec les deux vagues de décentralisation et de nouveaux dispositifs législatifs dans les années 1995-2005, il n'existe pas, en France, un statut de collectivité territoriale spécifique pour les « territoires de nature protégée ». Ensuite, cette réforme a été aussi envisagée pour redistribuer les champs de compétence des collectivités territoriales, envisager autrement les relations entre elles et par voie de conséquence des relations renouvelées avec l'Etat central. Or, le principe de protection de la nature n'appartient dorénavant ni aux domaines régaliens de l'Etat, ni aux compétences spécifiquement déléguées aux collectivités territoriales.

Comment, alors, la « protection » peut-elle s'accommoder d'autres principes d'action pour continuer à exister ? Notamment, comment les « espaces

¹ Cette dimension nationale se traduit d'ailleurs par une organisation en réseau français (avec une Fédération qui défend leurs intérêts en tentant d'anticiper les évolutions réglementaires) et par l'inscription dans les réseaux européens et mondiaux, en liens étroits avec d'autres pays qui ont adopté le même genre de formule de Parcs régionaux.

naturels » parviennent-ils à se glisser dans l'ensemble des dispositifs soutenant le développement ? Et, conséquemment, comment, en soutenant un certain type de développement sont garanties les conditions nécessaires à protéger des espaces et des espèces, des valeurs comme la biodiversité et l'écoresponsabilité et des patrimoines, des écosystèmes naturels remarquables ou des anthroposystèmes dont la disparition serait préjudiciable à la nature elle-même ?

2.1. Une (nouvelle) tentative d'uniformisation

La diminution des niveaux, des types de collectivités, des catégories d'acteurs publics sur les territoires est une antienne de toutes les réformes territoriales depuis que l'aménagement du territoire existe. Cette vague-là se caractérise par un but très clairement affiché *d'achèvement de la carte intercommunale française* qui devra être dessinée avant la fin de l'année 2011 et réalisée sous l'autorité des Préfets avant fin 2013. Ce principe qui ne souffrira plus d'exception (toutes les communes seront membres d'un EPCI à fiscalité propre) s'accompagne d'une rationalisation des autres formes de coopération intercommunale (syndicats de communes, à vocation unique, multiple ou syndicat mixte) : diminution de leur nombre, fusions lorsqu'ils sont sur les mêmes périmètres et inclusion dans les communautés de communes ou d'agglomération. Or, les PNR sont dorénavant tous des syndicats mixtes et les relations qu'ils entretiennent avec les intercommunalités ne sont pas toujours faciles (Faure, 1998).

Cette série de mesures a vocation à donner la priorité au couple communes-intercommunalités d'un côté et départements-régions de l'autre. Or, la superficie des PNR (160 000 hectares en moyenne soit ¼ de département), leur taille (85 communes en moyenne), leur position (27 sur 45 sont interdépartementaux) plaident pour en faire *des territoires du supra-local*, dans cette échelle intermédiaire qu'occupaient justement les Pays. En abrogeant ce dispositif créé en 1995 et en laissant entendre que l'ensemble de ces territoires de projet doivent trouver leur place dans une articulation renforcée avec les intercommunalités de base, ce sont quatre décennies d'histoire du développement territorial et autant de tentatives de résolution ratée de cette complexité territoriale constitutive de notre époque qui sont niés (Giraut, 2008).

2.2. Rationalité versus adaptabilité ?

Dans une telle loi, la raison impose de dire comment les nouveaux périmètres auront à s'articuler avec les périmètres existants. C'est d'autant plus essentiel pour les PNR qu'un des ressorts de leur longévité tient dans la constante progression de leur nombre (avec la création d'un peu plus d'un par an). Lorsqu'ils seront environ 55 en 2020, ils couvriront près de 15% de la superficie de la France, si aucun ne disparaît entretemps. Sans que soit sérieusement envisagé un *numerus clausus*, la croissance numérique des Parcs était contenue par les règles du jeu interne. Dorénavant, une nouvelle contrainte,

externe, va encore drastiquement limiter leur multiplication. Car, dorénavant, tout nouveau syndicat mixte créé devra être concordant avec la carte intercommunale définie préalablement, dans la concertation prévue courant 2011 mais dans la vision de ce qu'est l'intercommunalité à ce moment précis. Une gageure interdisant toute forme d'adaptation d'un périmètre à son projet et donc toute possibilité d'un territoire nouveau prenant en compte des territorialités émergentes.

Inversement, tout nouvel Etablissement Public de Coopération Intercommunale devra tenir compte de l'existence « *des syndicats mixtes, des schémas de cohérence territoriale, des parcs naturels régionaux et des pays ayant fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconnaissance* » (art. 60). Figeant ainsi la substance des périmètres, avec une prime à ceux qui étaient là en premier, la norme proposée apparaît tout de suite comme contradictoire avec cet autre « ordre territorial » où chacun influence tous les autres.

Le redécoupage institutionnel proposé dans cette loi s'accompagne également d'une critique des enclaves. Le pavage doit être complet et le maillage épuré des scories partisans, des hésitations locales, des réfractaires irréductibles, des villages gaulois. Or, les cartes des PNR sont pleines de petits vides correspondant à des communes qui ne souhaitent pas entrer dans ces logiques parfois difficiles à expliquer aux citoyens. Au fond, à part pour l'élégance du cartographe et la lisibilité par les services de contrôle de légalité, ces particularismes ne posent guère de problèmes. Et d'ailleurs, rares sont les communes enclavées qui ne demandent pas leur rattachement ultérieurement, souvent lors de la 1^{ère} révision de Charte.

Autre conséquence de la clarification souhaitée, le nouveau mandat des conseillers territoriaux est certainement moins réformant que la perspective annoncée d'une autre distribution des compétences entre les collectivités territoriales. Il est avéré que, depuis le début de la décentralisation et jusqu'à aujourd'hui, les compétences se chevauchent entre régions, départements, métropoles, communautés intercommunales et communes. La rationalisation envisagée 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, la cause était entendue et les impacts organisationnels diminués par l'existence des conseillers territoriaux multi-casquettes. Mais, avec les métropoles, un nouveau niveau de collectivité territoriale est doté de pouvoirs spécifiques, pouvant saisir certaines compétences des régions et départements concernés, jusqu'à vider de leur sens certaines régions dont la vocation métropolitaine est avérée ?² Les effets sur les PNR n'auraient été probablement qu'indirects si la clause de compétence générale n'avait pas été supprimée. Cette clause permet aux collectivités (qui en ont les moyens)

² On pourra ainsi se demander ce que seront les prérogatives d'une région Rhône-Alpes ou Provence Alpes Côte d'Azur avec deux métropoles aux pouvoirs étendus.

d'intervenir en dehors de leurs compétences déléguées pour palier les incapacités d'autres, de nouvelles interventions nécessaires ou les manquements de l'Etat. Et ce dispositif permettait à lui seul de financer une grande part des actions des PNR. Cette redistribution des rôles va donc s'accompagner d'une restriction drastique des modalités et des possibilités de financements croisés.

2.3. le développement territorial a toujours été co-financé

Ce principe de cofinancement, fondateur du développement territorial, avait deux vertus. Il permettait d'instruire tout projet porté par l'un ou l'autre des territoires à l'aune de politiques publiques différentes, à la fois départementales et régionales ; il facilitait alors la transversalité et l'acceptabilité par l'ensemble des partenaires financiers. Il permettait également de rendre plus neutre l'accord de financement puisque chacun des financeurs (en règle générale de bords politiques différents) pouvait se prévaloir d'en être ; il facilitait alors une analyse en terme de pertinence de l'investissement, de qualité des orientations prises, de validité de l'emplacement choisi, au détriment d'une lecture plus politique.

Par contre, le principal défaut de ce principe de financement croisé, multiple et cumulatif tenait dans l'éloignement du citoyen de la décision ; puisque les responsables décisionnels n'étaient pas des élus au suffrage universel direct, le développement de ces « territoires intermédiaires » (dont les PNR font partie) apparaissait insuffisamment soumis au jeu démocratique.

La suppression de la clause de compétence générale, la promesse d'un contrôle plus grand des financements croisés et l'élévation du seuil d'autofinancement des projets à 30%, réponse à cette critique, pourrait apparaître comme une condamnation des PNR non pas dans leur statut (non remis en cause) mais dans leur mode de fonctionnement. Mais cette analyse ne résiste probablement pas à une des logiques caractéristiques du fait territorial : tout territoire existe autant par les liens qu'il entretient avec d'autres territoires que par le statut que la réglementation du moment lui attribue. C'est ainsi, dans les relations d'interdépendance, que les territoires fondent leur historicité. Puisque les territoires servent d'abord et avant tout à régler des problèmes sociaux et donc spatiaux non solubles par ailleurs, et en supposant que les problèmes de demain seront plus encore que ceux d'aujourd'hui labiles, mouvants, indistincts, intersectoriels, alors cette réforme ne parviendra pas à scinder en deux blocs la complexité territoriale et les structures intermédiaires continueront à jouer ce rôle déterminant de médiation. Il faudrait alors, pour échapper au risque de ne plus pouvoir élargir et donc financer leurs actions, que les PNR s'affirment comme des territoires d'entre-deux, mixtes, multiples, capables à la fois de soutenir du développement respectueux d'une « nouvelle » relation à la nature et de protéger en générant de la valeur.

Perspectives – des « territoires de nature » aux statuts instables ... pour hybrider ?

La réorganisation de l'action des collectivités territoriales, « nouvelle » étape dans la réforme continue des politiques publiques, est toujours signe de vitalité. En soi, elle manifeste les tensions du processus de décentralisation. Cependant, nous constatons une absence complète de connexion entre la réforme territoriale votée en décembre 2010 et celle qui, depuis le Grenelle, est à l'œuvre par ailleurs. Cela ne permet pas de conclure que les collectivités territoriales n'entrent plus dans l'écologisation des politiques publiques. Car, « *en envisageant les politiques publiques comme un construit ascendant, nous devons renoncer au préjugé confortable selon lequel les instances centrales effectueraient, a priori, un contrôle démocratique minimum de l'action collective* » (Lascoumes, 1994 :286). A ce titre, les PNR participent, à leur manière, à l'émergence lente et progressive de cet éco-pouvoir. En tant que territoires de nature, ils construisent une stratégie collective autour de leurs spécificités : intervenir sur des espaces fragiles pour en faire des territoires riches ; considérer les patrimoines naturel et culturel indissociables ; compter toujours plus sur l'éducation à l'environnement, la fabrication de consensus, les actions persuasives que sur la réglementation et la contrainte normative ; négocier une Charte renouvelable et un programme d'actions issus des acteurs locaux ; s'appuyer sur les spécificités patrimoniales pour permettre un développement global de leurs territoires, intégrant soutien à l'emploi, solidarités, mises en valeur économique, écotourisme et qualité de vie ...

Pour parvenir à leur but, ils ont inventé une formule (Laurens (dir.), 1997), qui se traduit dans des outils et des méthodes spécifiques, une certaine conception de l'action collective, un mode d'organisation qui leur est propre, de réelles aptitudes à obtenir des financements d'origine multiples, une capacité à l'expérimentation et une prédisposition à faire émerger des activités difficiles autrement. En tant que tels, les PNR sont des territoires de nature qui restent opérationnellement instables.

Ce statut mixte ne met d'ailleurs pas d'accord l'ensemble des protagonistes. « *Alors que se dessine un consensus tendant à faire de la nature le « patrimoine commun » de l'humanité et qu'augmente, parallèlement, le nombre de ceux qui partagent l'idée selon laquelle notre rapport à la nature a atteint certaines limites, un désaccord profond subsiste quant aux valeurs à défendre et aux mesures à prendre.* » (Alphandéry, Bitoun, Dupont, 1993 :266) Et les territoires de nature ne parviennent toujours pas à s'imposer comme collectifs d'un autre genre, porteurs de ces logiques de développement auxquels ils croient, face aux logiques de développement « standard ». Ils continuent donc à alimenter, malgré eux souvent, cette « friction territoriale » (Depraz, 2008 :272) autour de la question de la meilleure manière de protéger tout en développant et de développer ces espaces habités tout en protégeant leurs richesses et leurs fragilités. Chaque réforme territoriale est, certes, l'occasion de repenser la question de l'existence, de la place et du rôle de l'ensemble des instruments territoriaux. Réticents depuis toujours à entrer dans un modèle générique d'instruments de la

politique environnementale et craignant d'être assimilés à d'autres outils plus développementalistes – qu'ils soient à statut plus réglementé ou d'existence moins institutionnel, les territoires de nature représentent bien ce mouvement de fond que l'on constate par ailleurs (Gerber, 1997) : ils ne parviennent plus à séparer ce que l'on croyait être des « contraires » (espaces naturels *versus* espaces artificialisés ; réalité urbaine *versus* réalité rurale ; zones protégées *versus* zones de développement ; acteurs économiques *versus* écologiques ; dispositifs contraignants *versus* instruments incitatifs). Les territoires de nature sont donc bien des êtres hybrides.

Cas emblématique de politiques de développement durable avant la lettre, ces territoires de nature présentent la particularité de porter un discours sur l'intérêt général écologique en le limitant à un périmètre politique choisi. A ce titre aussi, ils sont des outils de développement territorial. Ils pourraient être les équivalents pour la Cité Verte de ce que sont les métropoles pour la Cité Urbaine et pourraient alors justifier d'être présents dans la liste des statuts exceptionnels de collectifs territoriaux, à côté, avec et pour les collectivités territoriales, mais certainement pas à leur place.

Bibliographie

- Alphandéry P., Bitoun P., Dupont Y., 1993, *L'équivoque écologique*, Paris : éd. La Découverte, coll. Essais, 277p.
- Collectif, 1966, « Les journées nationales d'études sur les Parcs naturels régionaux », compte-rendu des conférences et débats des journées de Lurs en Provence 25/9 au 1er/10/66), La Documentation française, 210p.
- Depraz S., 2008, *Géographie des espaces naturels protégés. Genèse, principes et enjeux territoriaux*, coll. U, éd. Armand Colin, 320p.
- Dumazedier J., 1962, *Vers une civilisation du loisir ?*, Paris, Éditions du Seuil, n°29.
- Gerber J., 1997, « Beyond dualism - the social construction of nature and the natural and social construction of human beings », in *Progress in Human Geography*, 21, 1, pp. 1-17
- Giraut F., 2008, « Conceptualiser le Territoire », in Dossier Construire les territoires, *Historiens et géographes*, 403, pp. 57-68
- Héritier S., 2007, « Les parcs nationaux entre conservation durable et développement local », *Géocarrefour*, Vol. 82/4, 2007, [En ligne : <http://geocarrefour.revues.org/2992>]
- Lajarge R., 2007, « Territorialisation(s) et Parcs Naturels Régionaux », in Faure A., Négrier (E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Grenoble : éd. Symposium, pp. 132-139
- Larrère R. & C., 2009, « Du principe de « naturalité » à la gestion de la diversité biologique », in Larrère R., Lizet B., Berlan-Darqué M. (coord), 2009, *Histoires des Parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature ?*, éd. Quae-Muséum d'Histoire Naturelle, pp. 205-222
- Lascoumes P., 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris : éd. La Découverte, série écologie et société, 317p.
- Laslaz L., Héritier S., (dir.), 2008, *Les Parcs nationaux dans le monde : protection, gestion et développement durable*, Paris, Ellipses, 320p.
- Latour B., 1991, *Nous n'avons jamais été modernes, essai d'anthropologie symétrique*, Paris : éd. La Découverte, Paris, 211p.
- Latour B., 1999, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, éd. La Découverte, coll. Armillaire, 382p.
- Laurens L. (dir.), 1997, « Les Parcs naturels régionaux, un concept de développement territorialisé et environnemental à l'épreuve du temps », in *Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie*, fasc. 3-4, 217p.

Lefebvre H., 1961, *Critique de la vie quotidienne II, Fondements d'une sociologie de la quotidienneté*, L'Arche

Meyer J., 2010, *Il était une fois la bio-révolution : nature et savoirs dans la modernité globale*, éd. PUF. Collection Partage du savoir

Mounet C., 2007, « Territoires de l'imprévisible. Conflits, controverses et "vivre ensemble" autour de la gestion de la faune sauvage. Le cas du loup et du sanglier dans les Alpes françaises. », Thèse de géographie, Université de Grenoble-UJF.