Document generated on 04/17/2025 1:06 p.m.

VertigO
La revue électronique en sciences de l'environnement

Le modèle des parcs nationaux à l'épreuve du territoire

Nicolas Alban and Gilles Hubert

Volume 13, Number 2, September 2013

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1026438ar

See table of contents

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Alban, N. & Hubert, G. (2013). Le modèle des parcs nationaux à l'épreuve du territoire. *VertigO*, *13*(2).

Article abstract

The national Park model which was set up in 1960 by French Government failed to find its place on the territory, because of its top-down and too statutory process. Despite of this failure and quick political and scientific changes, French Government took time to suggest a reform for the system. It came finally in 2006. But hesitations from Parliament members lead to a "no-choice" and decision-making responsibility was given up to administration. As a result, directions from national Park organizations are under stress, torn between several governance scenes and conflicting choices. At least, this situation could call into question French national Park system. In that way, national Park organizations need to prove they are able to increase in value the territory. Otherwise, they could be disqualified by local stake-holders. So they have to build a new legitimacy, by using local opportunities.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2013

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Nicolas Alban et Gilles Hubert

Le modèle des parcs nationaux à l'épreuve du territoire

Introduction

1 Difficile d'évoquer avec sérénité et discernement le cas des Parcs nationaux en France. La question penche spontanément dans l'irrationnel et renvoie à une imagerie de l'émotion. Même sous la plume des parlementaires ou de l'administration, les Parcs nationaux sont dépeints avec des accents lyriques, célébrés comme un "contrat implicite et harmonieux passé entre l'homme et la nature" (Giran, 2003). Une approche rationnelle selon l'angle de l'analyse des politiques publiques est alors assurée de froisser les naturalistes férus, les professionnels passionnés et les touristes exaltés. A lui seul, le terme de "parc national" a en effet le pouvoir de faire sens dans l'opinion publique, comme le montrent ces 60% de Français qui, tout en affirmant que les Parcs nationaux sont une absolue nécessité pour protéger la planète, sont incapables d'en citer un seul existant (Altimax, 2011).

2 Pourtant, les Parcs nationaux constituent bien une politique publique de l'État. Assise sur des textes législatifs et réglementaires, elle est mise en œuvre par le ministère en charge de l'écologie, qui lui consacre un bureau au niveau central et 11 établissements publics dédiés à l'échelon local[1]. Vieille de plus d'un demi-siècle, cette politique publique n'en est pas moins en pleine expansion comme en témoigne l'augmentation des moyens qui lui sont consacrés par la puissance publique (Commission des finances du Sénat, 2011). Après la Réunion et la Guyane en 2007, le 10e Parc national a été créé officiellement en 2012 et l'État ambitionne d'en matérialiser encore deux autres dans les prochaines années[2]. Ils concernent aujourd'hui plus de 60 000 km² terrestres et maritimes (tableau 1). Les Parcs nationaux représentent donc un outil d'action que l'État n'a jamais autant mobilisé qu'actuellement.

Tableau 1. Typologie actuelle des Parcs nationaux français existants (Alban, 2012)

Type de Parcs	Parcs Nationaux	Caractéristiques majeures de l'espace complet du Parc
Parcs de montagne	Vanoise – 1963 Pyrénées – 1967 Cévennes – 1970 Ecrins – 1973 Mercantour - 1979	- Situés en zone de montagne plutôt isolée et peuplée moins densément que la moyenne nationale - Surface vaste du cœur (de 45 à 90 000 ha) et zone d'adhésion large (de 140 à 230 000 ha). - Gouvernance du territoire faiblement structurée
Parcs d'outre-mer	Guadeloupe – 1989 La Réunion – 2007 Guyane – 2007	- Situés en département d'outre-mer dont ils occupent une part importante du territoire (40 % en Guyane, 71 % en Guadeloupe, 77 % à La Réunion)
Parcs méditerranéens	Port-Cros – 1963 Les Calanques – 2012	- De taille beaucoup plus modeste que les autres parcs - Situés en zone de population dense du littoral méditerranéen - Inclus dans un espace métropolitain (Marseille et Toulon)

3 L'originalité de la politique des Parcs nationaux réside dans son caractère dual : national, mais dans le même temps territorial. Les Parcs nationaux sont en effet une initiative et un pouvoir de l'État qui s'appliquent à une portion de territoire en particulier. Mais, à l'heure de la décentralisation et de la responsabilisation des acteurs locaux, cette ingérence de l'État sur le territoire n'apparaît-elle pas anachronique ? Ce paradoxe interroge alors directement l'outil

français des Parcs nationaux. Comment cet instrument, issu de la tradition jacobine française, s'applique-t-il aux territoires, aujourd'hui en pleine mutation?

4 Afin de répondre à ces interrogations, il faut distinguer à l'intérieur de l'outil de politique publique qu'est le Parc national, le concept et le modèle d'action publique. Le concept "Parc national" représente l'idée de base devenue universelle, commune à l'ensemble de la planète, tandis que le modèle est la déclinaison administrative du concept propre à chaque pays.

5 L'histoire de la création des Parcs nationaux, depuis la naissance du concept à sa première application en France, permet tout d'abord de retracer la construction du modèle original que ces derniers représentent en France. Mais ce modèle initial datant de 1960 n'a finalement jamais réussi à trouver sa place au niveau local. En 2006, l'État a donc proposé une réforme du modèle. Que peut-on attendre de cette relance de la politique des Parc nationaux? L'analyse des premières mises en œuvre de la loi de 2006[3] permet de poser la question des évolutions encore nécessaires pour un modèle mis à rude épreuve par les mutations des territoires.

Le concept de Parc national

Un label devenu mondial, mais des réalités disparates

6 Le concept de "Parc national" naît officiellement à Yellowstone aux États-Unis en 1872. Le concept américain s'appuie essentiellement sur l'idée de *wilderness*, à savoir la conservation d'une nature dans son état le plus sauvage, "intacte" de toute action humaine, caractéristique des grands espaces américains (Selmi, in Larrère et al., 2010). Il repose également sur la possibilité du plus grand nombre d'avoir accès à cette richesse naturelle. Le texte fondateur des Parcs aux États-Unis précise ainsi que l'espace désigné doit "être préservé pour toujours dans son état naturel et être accessible à la récréation de tous et des générations futures" (Merveilleux du Vignaux, 2003). Ce second point, caractéristique de la philosophie anglo-saxonne, est pourtant souvent occulté lorsque l'on évoque le modèle américain, inventeur du concept et inspirateur des différents modèles à travers le monde.

7 On compte aujourd'hui près de 4 000 Parcs pour 4,4 millions de km² (Héritier, 2008), soit plus que la surface de l'Union européenne. La quasi-totalité des pays du monde ont leurs propres réseaux d'espaces classés en Parc national. "Parc national" constitue à ce titre un véritable label international, reconnu mondialement. Pourtant, derrière ce fait se cachent des réalités disparates.

8 Si on peut identifier un concept universel de Parc national, chaque pays détermine son modèle administratif, comportant un régime foncier et un mode de gestion propres. Chaque pays crée ainsi un outil original, adapté à son contexte politique. La grille de comparaison de l'Union internationale de la protection de la nature (UICN) qui classe les différents statuts des espaces naturels protégés à travers le monde comporte une catégorie spécifique pour les Parcs nationaux : la catégorie II (tableau 2). L'existence de cette catégorie visait à réserver le terme de "Parc national" aux outils de protection réglementaires forts qui interdisent la plupart des activités humaines au sein des Parcs, soit une sanctuarisation de la nature (Martinez et al., 2007). En ce sens, l'UICN prône l'universalité de l'outil "Parc national" et se veut le gardien du lien entre le concept et un modèle prédéterminé.

Tableau 2. Catégorie des espaces protégés de l'UICN (Martinez, 2008 ; Héritier, 2008)

Catégories UICN	Niveau de protection	Exemples en France
Catégorie I	Aire protégée à des fins scientifiques ou de protection des ressources naturelles	Réserves intégrales de Parc national
Catégorie II	Aire protégée avec un objectif de protection des écosystèmes et à des fins récréatives	cœur de Parc national
Catégorie III	Aire protégée avec un objectif de préserver des éléments naturels spécifiques	Sites classés, sites inscrits
Catégorie IV	Aire protégée dans un but de conservation, mais avec intervention de gestion	Réserve naturelle nationale

Catégorie V	Aire protégée dans le but d'assurer la préservation des paysages et à des fins récréatives	Parc naturel régional APA de Parc national Parc naturel marin
Catégorie VI	Aire protégée à des fins d'utilisation durable des écosystèmes naturels	Réserve de pêche Régime forestier

9 Mais cette classification très stricte est aujourd'hui débordée par la multiplication des exceptions. De nombreux Parcs nationaux se classent en effet dans la catégorie V de l'UICN du fait de la prise en compte des usages locaux. La diversification des modèles a conduit à une décorrélation progressive entre l'utilisation que chaque État fait du terme de "Parc national" et la catégorie II de l'IUCN. Cette diversification des réalités tend à ouvrir les frontières du concept et à l'éloigner d'un modèle prédéterminé.

Un concept orienté, porteur de contradiction

10 L'UICN et la communauté des organisations non-gouvernementales (ONG) de l'environnement ont tendance à considérer l'outil Parc national comme un instrument monofonctionnel de protection de la nature, occultant une contradiction majeure du concept. Du fait de sa reconnaissance internationale et de son histoire, le concept porte en lui une visibilité qui lui confère un pouvoir fort de "mise en vitrine" du territoire. L'outil adresse en effet intrinsèquement un appel à l'ensemble de la communauté mondiale : le Parc national incarne alors l'hétérotopie par excellence, soit un "autre monde", où l'homme est invité à revivre ses utopies à travers la nature ou le folklore local (Goeury, 2007). De fait, les modèles de Parcs nationaux déclinés du concept ne sont pas dissociables d'une mise en valeur touristique, et même plus largement économique, s'inscrivant dans la sphère des outils de marketing territorial.

11 Or, cette réalité est souvent niée par le monde de la protection de la nature et ignorée par le législateur lorsque celui-ci s'est approprié l'outil "Parc national". Les outils nationaux, comme en France par exemple, sont ainsi répertoriés par l'État comme un outil de protection de la nature monofonctionnel et mis en œuvre comme tel par l'administration qui, de fait, n'assume généralement pas l'attrait touristique inévitable et le développement économique lié au classement. Cette dualité du concept a été occultée lors de la mise en place du modèle, ce qui explique une partie des difficultés des premiers Parcs nationaux en France.

Première tentative d'un modèle de Parc national français

Naissance du modèle français des Parcs Nationaux

12 En France, les débats sur la création de Parcs nationaux agitent la première moitié du 20e siècle. Ils mettent en scènes, entre autres, des mouvements associatifs multiples, souvent locaux, qui peuvent se distinguer en deux catégories (tableau 3) : un pôle dit "paysager" qui défend une vision humaniste de "Parc culturel" et un pôle dit "naturaliste" qui prône une vision de "Parc naturel" dédié à la science et à la nature (Merveilleux du Vignaux, 2003). Malgré leurs vues divergentes, l'ensemble de ces acteurs forme une alliance temporaire pour promouvoir auprès des autorités de l'État la mise en place des premiers parcs. Jean-Pierre Courtin parle à ce titre des "bienfaits du malentendu" initial qui permit le rapprochement de ces promoteurs irréconciliables (Mauz, in Larrère et al., 2010).

Tableau 3. Typologie des visions dans le débat français de la création du modèle de Parc national avant 1960

Pôle	Acteurs	Position générale	Vision du modèle
Pôle paysager	Mouvements artistiques, culturels ou touristiques dont les très influents Club Alpin Français (CAF) et Touring Club de France (TCF).	Ces groupes inventent en quelque sorte le tourisme moderne autour de la valorisation du spectacle de la nature ou du culte du panorama. L'intérêt de ces élites urbaines	Une vision humaniste de "parc culturel" qui propose la protection de la beauté des lieux, notamment face au développement des stations de ski ou de l'hydroélectricité,

		pour les modes de vie locaux et les paysages "pittoresques" s'apparente à une folklorisation du monde rural. Le concept de Parc national représente avant tout pour eux la possibilité de protéger les espaces ruraux des "ravages de la société moderne".	afin d'offrir un espace de "ressourcement" aux citadins".
Pôle naturaliste	les scientifiques comme les personnalités du Muséum national d'histoire naturelle ou les associations du type de la Société nationale d'acclimatation ou la Ligue de protection des oiseaux (LPO)	Ces naturalistes ne s'affichent pas partisans des Parcs nationaux dans un premier temps, leur préférant le concept de "réserve intégrale", dénué de toute notion de tourisme. Ils sont en ce sens très proches du modèle idéaliste américain de la *wilderness*, soit une nature protégée de toute intervention humaine.	Une vision de "parc naturel" sur le modèle des réserves intégrales, soit une sanctuarisation réglementaire de la nature, dédiée à la science.

Source : Larrère *et* al., 2010 ; Alban, 2012

13 Le modèle innovant du Parc national "à la française" repose sur l'inspiration de Denys Pradelle qui tente d'entretenir cette alliance de circonstance en proposant un compromis original entre les différentes visions. Son modèle radio-concentrique emboîte 3 niveaux d'aménagement : des réserves intégrales contenues dans une zone centrale réglementée et protégée des activités dommageables, elle-même contenue dans une zone de partenariat, dite périphérique (Figure 1). Cette idée se veut plus adaptée au contexte européen de forte densité de population et d'occupation historique de l'espace. Elle propose ainsi de substituer l'expropriation foncière, couramment utilisée dans les autres pays, par l'application d'une réglementation forte sur les usages.

Figure 1. Le modèle radio-concentrique de Denys Pradelle

Source : Alban, 2012

14 La transcription législative et réglementaire des idées de Denys Pradelle est confiée aux fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture. Or, les rédacteurs de la loi[4] penchent clairement du côté des acteurs du pôle naturaliste. La loi votée en 1960 et son décret d'application de 1961 déséquilibrent le compromis initial en déconnectant les différentes zones du Parc. Ses textes font ainsi émerger un modèle basé sur l'existence d'un établissement autonome aux pouvoirs considérables sur la zone centrale, mais dénuée de toute prérogative sur la zone périphérique, détachée de l'espace-Parc (Larrère, in Larrère et al., 2010).

La douloureuse création des premiers Parcs nationaux

15 Le modèle introduit par la loi de 1960 provoque la dissension entre les militants des Parcs nationaux et fédère contre lui les composantes du pôle paysager (Guerrini, 1995). La création d'un Parc national, tel que proposé, apparaît comme une dépossession du territoire et un processus de mise sous tutelle administrative, inadmissibles pour ces militants de la proximité (Mauz, in Larrère et al., 2010). La représentation locale du territoire entre en confrontation avec la vision plus globale qu'est le Parc national, qui représente alors une modernité destructrice de valeurs identitaires (Depraz, 2005). Ainsi, la naissance de tous les Parcs nationaux est à l'origine d'importants conflits, qui loin de s'éteindre après leur création, s'installent dans la durée (Laslaz, 2006). La création des Parcs nationaux se heurte en effet à l'ensemble des administrations déjà en place, les collectivités comme les autres services de l'État (Guerrini, 1995). Les Préfets s'avèrent impuissants à régler ces conflits, ce qui conduira l'un d'eux à qualifier les Parcs nationaux de statut "d'extra-territorialité" (Larrère, in Larrère et al., 2010).

16 Cette absence d'insertion sur le territoire est la conséquence directe de la segmentation administrative qu'entraîne l'instauration du Parc national par le transfert de certains pouvoirs préfectoraux et communaux au Directeur[5] de l'établissement du Parc national (EPN). Cette segmentation spatiale n'induit pas pour autant la dissociation des conflits de valeurs (protection versus développement). Au contraire, elle provoque leur confrontation qui se cristallise notamment au niveau des frontières de la zone centrale (Laslaz, 2006).

17 De fait, les équipes des EPN abandonnent les démarches partenariales et se replient sur leurs prérogatives réglementaires. Les EPN concentrent ainsi leur action sur la zone centrale et le modèle radio-concentrique se transforme, au contact de la réalité du terrain, en un espace simplifié, délimité par une frontière intangible[6].

18 Cette simplification du modèle est accentuée par le tournant de "l'affaire de la Vanoise" en 1971[7]. Cet épisode révèle la puissance évocatrice de l'image du concept de "Parc national" dans l'opinion publique, et notamment chez les élites culturelles et les populations urbaines. Plus que jamais, le Parc national représente alors pour les populations locales concernées une "muséification" de leur territoire, un enfermement définitif et non négociable.

Le modèle de 1960 confronté aux territoires : le rejet d'une greffe

19 Le repli sur la zone centrale a pour conséquence une simplification exagérée des modes d'intervention des EPN, qui se limitent à l'application stricte de la réglementation. Ces derniers sont vus alors, non plus à travers leurs actions propres, mais à travers leurs refus sur les projets des autres. Le Parc national devient alors une structure passive d'aménagement, caractérisée par son "empêchement à faire" (Laslaz, 2006). Or, ce mode d'intervention enferme l'EPN dans un rôle de bouc-émissaire (Cosson, 2010a). Ainsi, l'émergence du conflit devient le facteur de structuration et de régulation des relations entre les acteurs du territoire.

20 Le territoire des Parcs ne correspond que rarement aux espaces d'actions ou de projets des acteurs locaux. Le Parc national apparaît comme une abstraction peu fondée (Cosson, 2010a). L'établissement du Parc national est en conséquence repoussé en marge des systèmes d'acteurs locaux et contraint de s'allier avec les acteurs faibles du territoire[8]. Cette marginalisation est en général encouragée par les élus locaux, dont le monopôle de représentation et de conduite des politiques est susceptible d'être revendiqué par les instances du Parc national (Cosson, 2010a). La non-reconnaissance mutuelle et la rupture des représentations installent alors "une sorte de

discontinuité spatiale, un effet de trou de beigne". L'espace-Parc se délie du territoire et l'outil du Parc national se trouve en état de déterritorialisation (Lapointe et al., 2009).

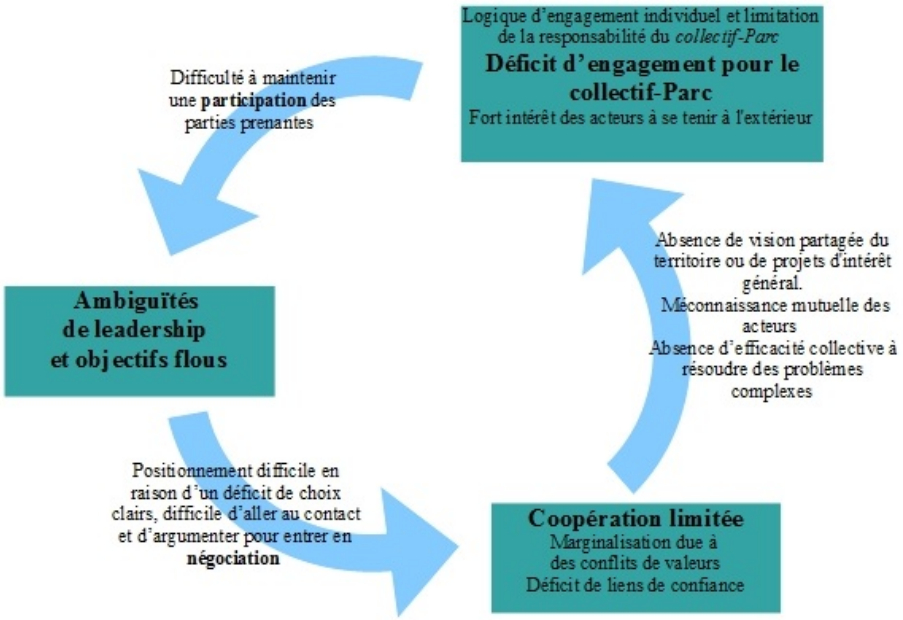
21 Pire, son existence devient vecteur d'injustice environnementale et donc sociale. Contrairement aux objectifs affichés par la puissance publique lors d'un classement, l'outil "Parc national" porte en lui la défense des intérêts des usagers exogènes potentiels comme le citoyen ou le touriste par rapport aux usagers allogènes captifs que sont les habitants locaux (Goeury, 2008). L'application de la réglementation conduit à pénaliser ces derniers en leur interdisant certains usages traditionnels au profit d'un tourisme dont ils ne profitent pas toujours des retombées économiques (Lapointe et al., 2009 ; Héritier, 2008).

Le fonctionnement des EPN handicapés par leurs difficultés locales

22 Arnaud Cosson a mis en évidence que les relations des acteurs de Parcs nationaux évoluaient vers une stabilisation, soit une réponse organisationnelle viable par rapport à la mise en œuvre du modèle, dont le moteur principal repose sur la lutte de chacun pour la conservation de son autonomie. Les "règles du jeu historique" du fonctionnement des Parcs nationaux se cristallisent ainsi à travers des comportements récurrents comme l'évitement de chaque acteur vis-à-vis des autres, la confrontation à travers des conflits, la participation molle aux instances ou la théâtralisation des postures (Cosson, 2010a).

23 L'ensemble de ces attitudes ne doit pas être vu comme des déviances relationnelles des individus, mais bien comme une résultante logique et rationnelle de l'application du modèle des Parcs nationaux sur les territoires. Ils forment en effet un système cohérent de régulation des interactions entre les acteurs, soit une institution au sens sociologique. Leur enchaînement sous forme d'un cercle vicieux conduit à un enfermement de tous, difficile à remettre en cause (figure 2).

Figure 2. Cercle vicieux de fonctionnement du modèle des Parcs nationaux



Source : Cosson, 2010a

24 Les premières victimes de ce système sont les gardes des Parcs nationaux qui sont en prise directe avec le terrain. Face aux conflits ou décalages d'images qu'entraînent inévitablement les contradictions du modèle, la plupart des agents adoptent des stratégies défensives, souvent radicales, comme l'application aveugle de la réglementation ou le militantisme écologiste (Granjou et al., 2010). Toutes ces stratégies s'expriment dans un contexte de rupture entre les agents de terrain et les employés du siège, rupture récurrente dans tous les EPN.

25 Cette rupture entre la base et la Direction se révèle d'autant plus inquiétante que les EPN fonctionnent selon un schéma de pyramide inversée (Cosson, 2010a). En effet, les services du siège de l'établissement dépendent de manière déséquilibrée des ressources des agents de terrain. Ces ressources (connaissance du milieu physique, contact avec les acteurs, etc.) permettent aux agents de terrain d'exercer un pouvoir sur leur responsable et ainsi d'inverser l'ordre hiérarchique classique. Ce fonctionnement défaillant rend inopérant le pilotage des EPN pour les équipes de directions comme pour le ministère de tutelle (Commission des finances du Sénat, 2011). Le poids de la base des EPN a aussi un impact important sur les relations que l'établissement développe avec les acteurs du territoire. À partir de 1987, le passage du recrutement au niveau national par concours change radicalement la sociologie du corps des agents de terrain des Parcs nationaux[9] (Lizet in Larrère et al., 2010). Les relations entre les gardes des Parcs, désormais non originaire de la région et de catégorie socio-professionnelle plus élevée, et les populations locales se rompent progressivement, ce qui entraîne un repli net de la base des EPN sur le modèle historique réglementaire. Ce repli, du fait du fonctionnement en pyramide inversée, impacte l'ensemble de l'établissement et s'impose aux équipes dirigeantes.

Une deuxième chance pour le modèle de Parc national français : la loi de 2006

Un modèle bousculé par l'évolution du contexte scientifique et institutionnel

26 La nécessité d'une réforme du modèle va s'imposer grâce à l'évolution du contexte scientifique et institutionnel. Dans les années 1990, des scientifiques remettent en cause la focalisation sur les "équilibres de la nature" à laquelle a conduit la théorie du climax des Frères Odum publiée en 1953. Des conceptions plus dynamiques des écosystèmes s'opposent alors à la vision de l'équilibre optimal stable qui tend à condamner toutes les activités humaines. Est donc remise en cause la recherche d'un "paradis perdu, vierge des vicissitudes de l'humain aménageur-destructeur" qui avait guidé les premières politiques publiques de sanctuarisation de la nature comme les réserves naturelles (Petit, 2002). A l'inverse, les perturbations, y compris anthropiques, sont désormais analysées comme des phénomènes de structurations des communautés biotiques. Dans un cadre d'évolution permanente, le débat se porte désormais sur la préservation de la capacité d'adaptation des écosystèmes. "Conserver la nature, c'est d'abord lui conserver ses potentialités évolutives" (Chevassus-au-Louis, 2006). Il convient dès lors d'analyser les perturbations sous l'angle de la conservation de la biodiversité (Larrère, in Larrère et al., 2010). Dans cette optique, il ne s'agit plus de "mettre sous cloche" des espaces dans l'espoir que le milieu retrouve un état idéal, mais plutôt de gérer les évolutions des écosystèmes. L'approche déontologique, c'est-à-dire la condamnation systématique des activités humaines, laisse la place à une approche conséquentialiste, soit une analyse objective des impacts des actions anthropiques (Larrère, in Larrère et al., 2010).

27 L'approche de la biodiversité à travers les activités anthropiques replace l'homme au coeur de la nature comme le consacre l'article 8j de la convention de Rio sur la diversité biologique en 1992. Les pratiques locales deviennent ainsi la base d'une nouvelle gestion intégrée de la nature, une nature non plus "remarquable" mais ordinaire, dénuée d'appréciation affective (Lizet, in Larrère et al., 2010). La connaissance empirique du territoire que portent les usagers est désormais reconnue et remet en question le monopole des scientifiques sur les savoirs. En conséquence, on assiste à un mouvement de modernisation de la prise de décision, notamment par l'intégration de la participation du public avec un élargissement du nombre et de la nature des acteurs. Un mouvement législatif[10] entérine le glissement méthodologique dans la mise en œuvre des politiques publiques : le passage d'une action publique régalienne, dont l'outil privilégié est la réglementation, à une action publique partenariale, notamment illustrée par des politiques contractuelles (Alban, 2005). L'ensemble s'effectue dans un contexte de décentralisation et de fragmentation du pouvoir de décision historique de l'État, ce qui renforce le besoin d'instaurer un débat public au niveau du territoire. Ces mécanismes, dits de

gouvernance, deviennent le moteur de la mise en œuvre d'une politique publique, en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire. Plus encore, le bon fonctionnement de cette gouvernance se révèle être la condition de réussite de ces politiques (Alban, 2005).

28 L'ensemble de ces évolutions exige désormais de passer pour la protection de la nature d'une conception strictement réglementaire spatialisée à une conception contractuelle territorialisée (Petit, 2002). De manière schématique, s'affrontent alors deux visions antagonistes de la protection de la nature : le modèle ancien "conservationniste" de gestion de la nature d'un côté et une vision nouvelle "intégrée" de l'autre (tableau 4).

Tableau 4. Schématisation des 2 visions de la protection de la nature

Vision de la protection de la nature	Vision conservationniste	Vision intégrée
Approche politique	Approche normative de modèle	Approche positive de projet
Conception de l'espace	Conception réglementaire spatialisée	Conception contractuelle territorialisée
Conception de l'écologie	Conception "odumienne" visant un objectif d'état stable des écosystèmes.	Conception dynamique avec un objectif portant sur le maintien des capacités adaptatives de l'écosystème
Proximité/lien avec la recherche scientifique	Sciences "dures" (écologie)	Sciences "molles" (sociologie, ethnologie, sciences politiques)
Rapport aux activités humaines	À prohiber	À évaluer en vue d'une gestion
Rapport aux acteurs à impliquer	Spécialistes de la protection de la nature	Ensemble des usagers du territoire

Source : Alban, 2012

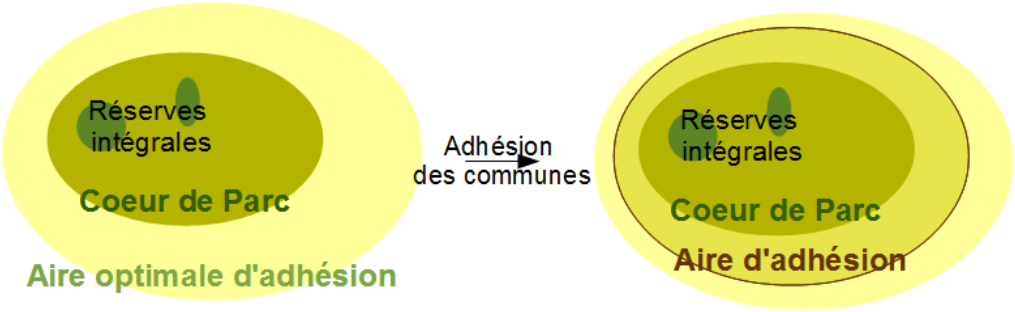
29 Face à ces évolutions de contexte, des projets de refonte de l'outil germent dès les années 1980[11]. Pourtant, aucun n'aboutit, les gouvernements successifs se refusant à engager une réforme. De même, le succès de la démarche concurrente des Parcs naturels régionaux (PNR) ne provoque pas de remise en cause des défenseurs des Parcs nationaux[12], qui se bornent à considérer ces initiatives locales comme des "sous-parcs". Pourtant, les PNR se sont fortement investis dans le domaine de la protection du patrimoine naturel, avec une approche de gestion plus marquée. Leur capacité à organiser une gouvernance efficiente du territoire démontre qu'ils sont en mesure d'entraîner leurs partenaires dans des démarches progressives et volontaires de protection de la nature, à partir d'un niveau faible d'ambition environnementale (Cosson, 2010a). Aux modèles normatifs, préconstruits par un État centralisateur, se heurtent alors les projets des acteurs locaux, constructions "précaires, instables, moins maîtrisables", au processus "indéterminé", mais dont la force réside dans la capacité à mobiliser et la compétence d'organiser le pilotage des projets (Fédération nationale des agences d'urbanisme, 2011).

Une réforme de façade : la loi de 2006

30 En 2003, le député du Var, Jean-Pierre Giran[13] est missionné par le Premier Ministre pour élaborer un nouveau rapport en vue d'une réforme des Parcs nationaux[14]. Son rapport défend le modèle historique des Parcs nationaux et évacue les contestations par des formules pour le moins surprenantes : "Beaucoup de pédagogie et de respect à l'égard des autochtones s'imposent si l'on veut que la fierté d'être reconnu par la Nation l'emporte sur le choc d'être dépossédé par l'État. [...] L'autochtone accepte de recevoir des invités... mais refuse de recevoir des leçons" (Giran, 2003).

31 Fidèle à ce rapport, la loi votée en 2006 entérine une relance du modèle radio-concentrique "à la française" avec la création d'une aire d'adhésion pour les communes autour de la zone centrale devenue zone cœur (figure 3). Deux concessions majeures sont faites aux acteurs locaux dans cette réforme : la part des sièges des conseils d'administration des Parcs nationaux réservés aux élus locaux augmente et une charte concertée matérialisera le projet de développement de la zone d'adhésion.

Figure 3. Schéma proposé par le rapport Giran pour les Parcs Nationaux



Source : Alban, 2012

32 Malgré ces ouvertures, l'ensemble des éléments de la loi concourt à relégitimer le modèle historique des Parcs nationaux français, y compris l'invention ex nihilo de la notion de "solidarité écologique" (INAO, 2009). L'administration[15], soucieuse de conserver la prédominance de l'aspect sectoriel et normatif du modèle, élabore le concept scientifique de solidarité écologique qui structure une hiérarchie au sein de l'espace-Parc. Ainsi, l'invention de la solidarité écologique permet de contredire la logique d'une approche globale et intégrée de territoire et d'assurer à la zone cœur du Parc de conserver son "prestige passé" et son intangibilité réglementaire. A ce titre, on peut relever que l'État, privé de son argumentaire historique issu des sciences de l'écologie, acculé par les sciences sociales et politiques, se retranche sur l'éthique environnementale pour défendre le modèle des Parcs nationaux (Mathevet et al., 2010). De fait, il attribue une valeur morale à des éléments naturels, de manière arbitraire, imposant aux territoires un modèle, plus que jamais centralisé et descendant.

33 Malgré un contenu conservateur, le vote de la loi provoque de vives émotions dans le microcosme scientifique et associatif de la protection de la nature. Une pétition nationale intitulée "Les Parcs nationaux ne sont pas à vendre !" circule pour dénoncer l'ouverture du modèle et exiger le retrait de la loi. Le relais de ces inquiétudes dans les grands médias nationaux témoigne une fois de plus de la facilité d'accès des défenseurs du modèle à l'opinion publique, en jouant sur le caractère immuable de "musée de la nature" : "on touche à un emblème dont l'intangibilité spatiale s'accompagne dans un bon nombre de représentations par son inviolabilité légale" (Laslaz, 2006).

Derrière la façade, la loi du non-choix

34 Malgré une loi votée à l'unanimité en 2006, le législateur, qui se compose de nombreux membres cumulant leur mandat parlementaire avec des fonctions d'élus locaux, revient sur le texte en 2010 par l'intermédiaire d'un discret amendement sénatorial à la loi Grenelle 2[16]. Alors que la loi initiale prévoyait un processus d'adhésion des communes basé sur l'exemple des PNR, à savoir une délibération des communes avant approbation ministérielle de la charte, le dispositif est modifié et repousse le choix des communes après le décret d'approbation. De plus, les communes obtiennent la possibilité de revenir sur leur adhésion tous les trois ans (contre 12 pour les PNR). Ainsi, non seulement le législateur donne le dernier mot aux communes, mais, avec ce droit d'adhérer ou de se retirer du périmètre du Parc national tous les 3 ans, il leur offre une arme de protestation ou de chantage considérable.

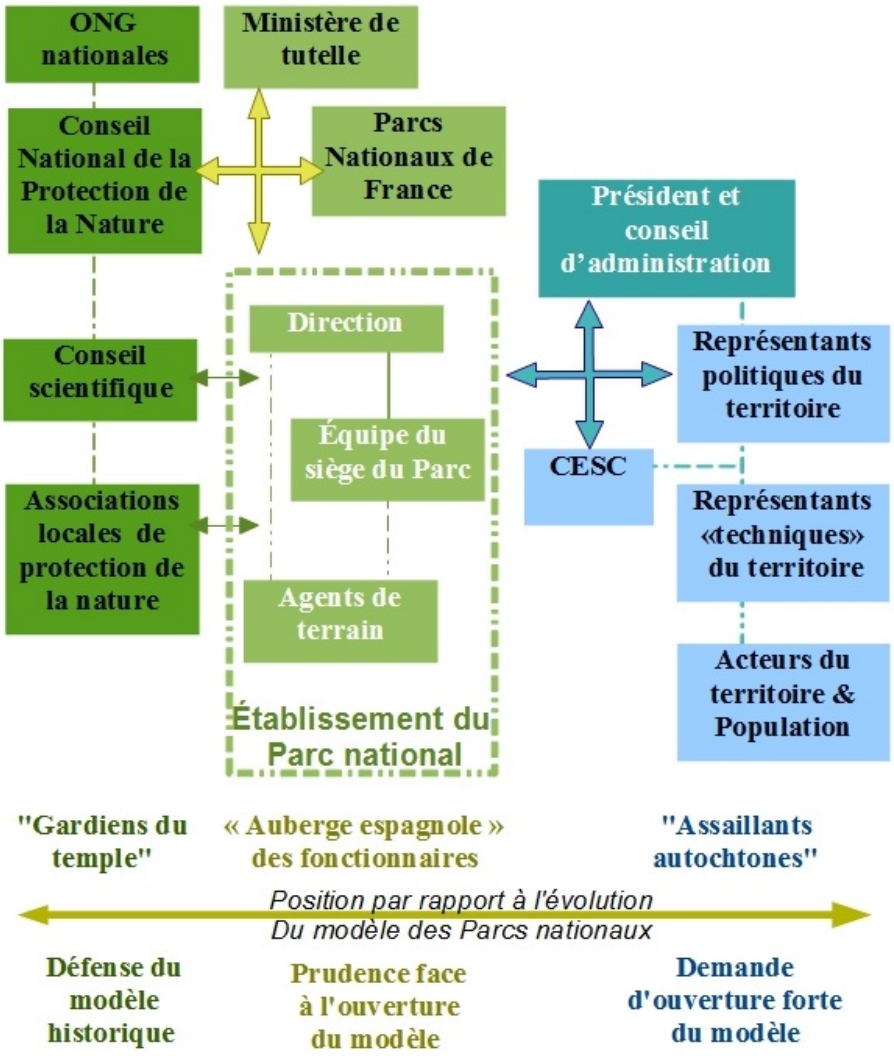
35 Si la loi de 2006 initiale témoigne d'un conservatisme clair, "la faille se cache dans les détails" comme le soupçonnent certains environnementalistes méfiants (Labié, in Patin et al., 2010). En introduisant à rebours des facilités exagérées, le législateur a concédé aux communes concernées par les Parcs nationaux des contre-pouvoirs décisifs, susceptibles d'enrayer la mécanique du modèle historique. En ce sens, la réforme se révèle un non-choix qui renvoie la question du devenir des Parcs nationaux à sa mise en œuvre. Le législateur se déleste de sa responsabilité et abandonne la réflexion stratégique à l'administration responsable de l'application de la loi, à savoir le ministère de l'Écologie et les Établissements des Parcs nationaux.

Premières mises en œuvre de la réforme, premiers enseignements

Une cartographie des acteurs plus que jamais marquée par les différentes visions

36 Les décrets réformant la partie réglementaire des Parcs nationaux ont tous été signés entre 2009 et 2012 et les chartes des Parcs sont en cours d'élaboration[17]. L'application de la nouvelle loi crée actuellement une mise en mouvement des équipes des Parcs nationaux, des acteurs du territoire et de l'ensemble des parties prenantes. Chacun se positionne et tente de faire valoir ses intérêts dans les débats qui se déroulent à tous les niveaux (national et local). Ce dialogue intensif met en évidence différentes postures d'acteurs plus que jamais marquées par les visions du modèle des Parcs nationaux[18] (figure 4). On peut ainsi définir trois familles d'acteurs (Alban, 2012).

Figure 4. Cartographie des acteurs des Parcs nationaux et attitude par rapport au changement du modèle historique



Source : Alban, 2012

37 D'un côté, les "gardiens du temple" qui regroupent les acteurs historiques de la protection de la nature et le monde des sciences de l'écologie, tant au niveau local que national, militent pour maintenir les principes du modèle des Parcs Nationaux. Minoritaires au niveau local, leur point de vue appartient aux discours dominant et consensuel de la protection de l'environnement au

niveau national (Depraz, 2005). Ils sont appuyés en cela par une résonance immédiate de leur vision dans les médias nationaux et l'opinion publique (Altimax, 2011).

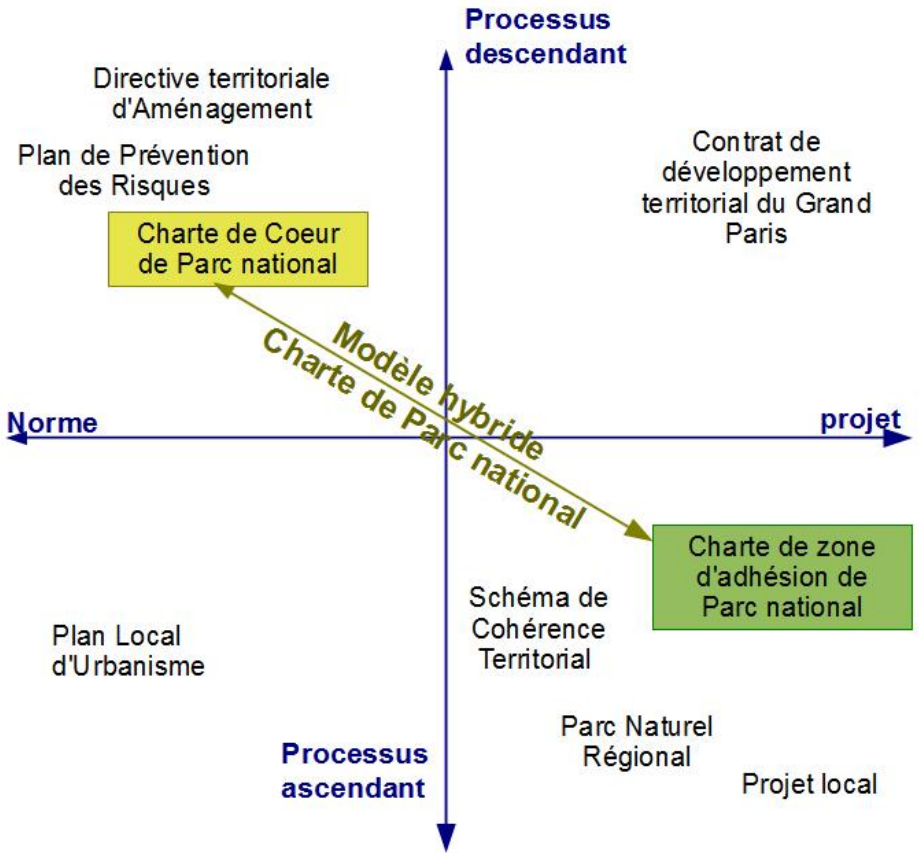
38 A l'opposé, les acteurs qui demandent une ouverture des Parcs nationaux vers le territoire et le développement durable regroupent les acteurs locaux : élus, socio-professionnels, usagers, etc. Ils revendiquent le droit de participation à la prise de décision dans le Parc national et peuvent être qualifiés en ce sens, en reprenant les termes du rapport Giran, d'"assaillants autochtones". Ce pôle, essentiellement local, possède peu de porte-parole au niveau national, à l'exception des élus à double mandat national et local.

39 Entre les deux positions, l'ensemble des fonctionnaires d'État, travaillant dans les instances liées aux Parcs nationaux, se distinguent non pas par leur position intermédiaire individuelle, mais par la diversité de leurs attitudes qui forme une sorte "d'auberge espagnole". Parmi eux, on trouve beaucoup de tenants convaincus du modèle historique, notamment chez les personnels de terrain, mais aussi quelques personnes plus ouvertes aux préoccupations des acteurs locaux. Néanmoins, tous sont contraints de relayer le discours officiel d'ouverture et de changement. Il en ressort que le groupe des fonctionnaires, très hétérogène, peut se résumer dans une position globale d'extrême prudence quant à l'ouverture du modèle des Parcs nationaux.

Des établissements et des personnels bousculés par la rédaction des chartes

40 À bien des égards, la charte de Parc national inventée par la loi de 2006 est un outil hybride. Elle comporte à la fois des éléments réglementaires et des parties contractuelles, s'inscrivant dans un processus autant descendant qu'ascendant (figure 5). Or, comment les établissements des Parcs nationaux (EPN) se saisissent-ils de cet objet fortement normé, censé être élaboré grâce à une démarche participative de territoire?

Figure 5. La charte du Parc national, outil hybride d'aménagement du



Source : Alban, 2012

41 L'EPN de la Vanoise a tenté dans un premier temps une approche formelle "technico-administrative" de l'élaboration de la charte, caractérisée par une rédaction en interne et une concertation réduite. Mais rapidement, une rébellion des acteurs locaux, et notamment des

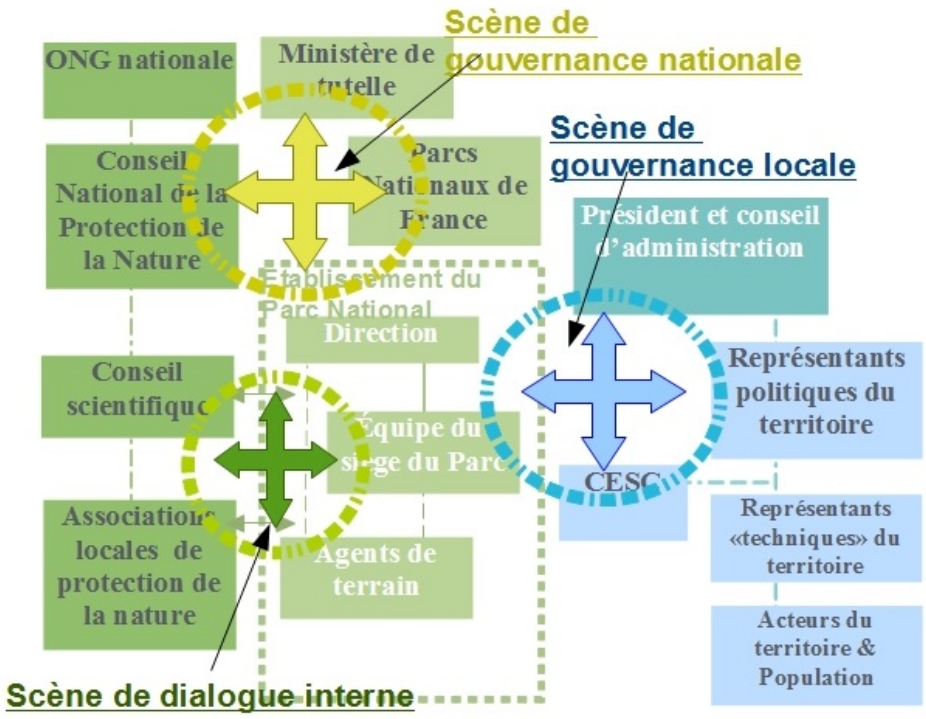
élus, a contraint l'EPN à remettre à plat la démarche avec une réouverture des discussions (Bellec, 2009). Finalement, le signal envoyé par la loi de 2006 aux acteurs locaux ne laisse que peu de place à ce type d'approche, réflexe de défense d'une administration méfiante face au débat public. Avec plus ou moins d'enthousiasme et d'atermoiement, la plupart des Parcs nationaux ont donc adopté une approche de "projet partagé", jouant le jeu d'une démarche participative ouverte, loin de leurs pratiques usuelles.

42 L'élaboration de la charte, en mettant en discussion le projet de territoire du Parc national, interroge le propre rôle de l'EPN et inévitablement celui de ces personnels, générant une inquiétude forte chez ces derniers. Or, dans la plupart des EPN, l'élaboration de la charte est restée une démarche restreinte aux cercles des Directions des Parcs et quelques chargés de mission du siège. Malgré les efforts déployés par le management, l'essentiel des agents de l'établissement est resté à l'écart des discussions[19] et ne s'est pas approprié le contenu de la charte. Les personnels de l'EPN ont eu tendance en effet à développer des comportements désabusés et de repli sur eux-mêmes face à la remise en cause des méthodes de travail amenée par les chartes. De fait, les chartes ont amplifié encore le fossé historique entre le siège de l'établissement et sa base de terrain[20] (Alban, 2012). Ces phénomènes concourent à l'isolement des équipes de direction, qui supportent seules la responsabilité de l'élaboration de la charte.

Une gouvernance des Parcs nationaux scindée en trois scènes disjointes

43 Les nouvelles dispositions de la loi de 2006 ont eu deux impacts sur la gouvernance des Parcs nationaux dans la période 2006 – 2012 (figure 6).

Figure 6. Les institutions des Parcs nationaux prises entre deux scènes majeures de gouvernance, plus un dialogue interne



Source : Alban, 2012

44 Le premier était voulu par le législateur : le renforcement, voire la création, d'un dialogue au niveau du territoire par l'intermédiaire de la construction de la charte du Parc. La création du Conseil économique, social et culturel (CESC) et surtout les démarches de concertation dans le cadre de la charte ont activé cette scène locale de gouvernance. Le deuxième impact, moins attendu, fut l'instauration d'un dialogue intense au niveau national entre les établissements des Parcs nationaux, Parcs nationaux de France (PNF), le Comité national de la protection

de la nature (CNPN) et le Ministère de tutelle. En effet, le renouvellement des décrets fondateurs des Parcs nationaux et le cadrage de la rédaction de leur première charte ont induit de nombreuses réunions et discussions entre ces instances, créant une véritable scène de gouvernance nationale, qui n'existait pas réellement auparavant. Celle-ci apparaît comme la conséquence du non-choix du législateur et du report des responsabilités vers l'administration. C'est donc au niveau de cette scène de gouvernance que s'élaborent les arbitrages majeurs.

45 Les premières applications de la loi de 2006 ont donc provoqué d'emblée une séparation de la gouvernance des Parcs nationaux en une scène locale et une scène nationale. Cette scission est renforcée par une troisième scène de discussion : la gestion interne des personnels. En effet, étant donné le fonctionnement en pyramide inversée de l'établissement, le pilotage interne de celui-ci ne s'effectue pas de manière classique (selon la règle de hiérarchie), mais se structure comme une scène de dialogue autonome entre les groupes de personnels. Cette troisième scène de dialogue, bien que locale, tend à défendre le modèle historique des Parcs nationaux, en s'appuyant sur les alliés naturels que sont les scientifiques et les associations locales de protection de la nature. Ce lien est renforcé par l'appartenance des personnels des Parcs nationaux à des corps de fonctionnaire d'État dont le recrutement s'effectue au niveau national parmi des candidats "surdiplômés" dans le domaine des sciences de la nature (Lizet in Larrère et al., 2010).

46 La Direction de chaque EPN se retrouve alors isolée, tiraillée entre trois scènes disjointes de gouvernance, qui tendent à s'affronter de manière interposée. Au carrefour de cette confrontation, elle se trouve dans la position délicate d'intermédiaire, assurant le seul lien entre les trois scènes de négociation. Trois défis majeurs lui sont assignés dans le même temps :

- construire un projet de territoire en concertation avec les acteurs locaux,
- intégrer les injonctions des instances nationales à ce projet,
- partager avec les équipes de l'établissement le nouveau projet de charte et réformer l'action de l'EPN en conséquence.

L'écartèlement des Directions des Parcs nationaux

L'écartèlement entre niveau national et niveau local

47 Au niveau national, si le Ministère de l'Écologie tient la plume des décrets d'application et des circulaires, le CNPN joue à plein son rôle de "gardien du temple" et dicte ses volontés aux EPN à travers ses avis intermédiaires sur les projets de charte. Les membres de cette instance envisagent les Parcs nationaux comme une forme d'excellence de la protection de la nature, à laquelle ils assimilent une réglementation contraignante. Pour le CNPN, les Parcs nationaux doivent donc être soumis à un niveau d'exigence élevé, notamment en matière de restriction des usages locaux. Malgré des tentatives d'infléchissement de l'administration centrale, le CNPN demeure campé sur des positions dures de conservation du modèle et oriente fortement la rédaction des chartes dans ce sens (Alban, 2012).

48 Or, la vision portée par le CNPN ne coïncide que rarement avec l'approche territoriale des acteurs de terrain, obligeant les Directions[21] des EPN à un exercice d'équilibrisme impossible. En effet, la scène de gouvernance locale travaille à la construction d'un projet intégré de territoire qui nécessite l'émergence d'une vision commune de l'avenir par l'intermédiaire du dialogue entre acteurs. Or, comment faire émerger une vision commune du territoire avec des acteurs dont une partie discute à distance ? Jouant les porte-voix des acteurs nationaux absents, les Directions sont parfois contraintes de se contredire devant les acteurs locaux à la suite d'un arbitrage du CNPN ou de la tutelle. La versatilité du discours des Directions des Parcs crée un sentiment de non-transparence pour les acteurs locaux qui sont amenés à penser, à juste titre, que la décision échappe au territoire. De fait, la méfiance s'installe à nouveau et il devient difficile de rompre le cercle vicieux du fonctionnement classique et historique des Parcs nationaux.

49 Inquiète de ce phénomène, la Direction du Parc national des Cévennes s'est lancée dans une tentative de bras de fer contre le CNPN. Portant la vision des acteurs de son territoire, l'équipe dirigeante défend auprès des instances nationales une structuration de sa charte qui tend à coupler l'approche de la zone cœur et de la zone d'adhésion. Cette vision intégrée correspond

à l'histoire et au contexte particulier du Parc des Cévennes (Guerrini, 1995). Mais très vite, la Direction du Parc des Cévennes sera contrainte au recul. Le CNPN et le Ministère de tutelle lui imposent finalement de rentrer dans le moule national défini pour l'ensemble des Parcs nationaux, à savoir une séparation nette et hiérarchisée des approches entre cœur et périphérie dans les chartes.

L'écartèlement entre le modèle et le projet

50 La rédaction de la charte représente une fenêtre d'opportunité dont la mise en œuvre se révèle cruciale pour conduire un changement des comportements dans la gouvernance des Parcs nationaux (Cosson, 2010b). Cependant, dans la construction d'un nouvel équilibre basé sur la confiance, le rôle moteur de la Direction de l'EPN demeure déterminant pour initier un mouvement d'enrôlement des acteurs en vue de créer la dynamique nécessaire à la co-construction du projet de territoire. Or, dans la charte, celle-ci a deux points majeurs à négocier : le projet de territoire de la charte en aire d'adhésion et les modalités d'application de la réglementation en cœur de Parc.

51 Si le premier point se déroule dans le champ d'une démarche contractuelle, le deuxième constitue la base du pouvoir réglementaire de l'EPN. Ainsi, les équipes de l'EPN se trouvent confrontées à un double niveau de négociation qui nécessite deux postures antagonistes : une posture ouverte et basse de discussion sur le projet de territoire face à une posture ferme et haute de négociation sur la réglementation.

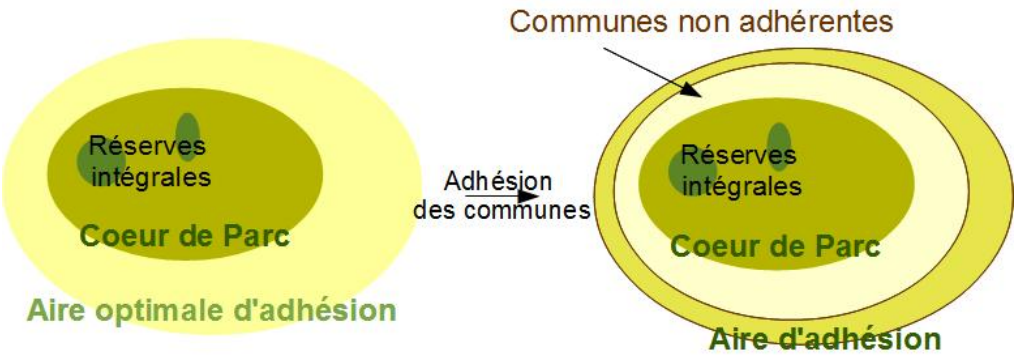
52 Ce "jonglage" entre deux attitudes opposées matérialise un écartèlement des équipes du Parc national entre l'aspect réglementaire et l'aspect partenarial, entre le modèle et le projet. Bien que la plupart des équipes des Parcs a choisi de traiter les deux négociations séparément, les acteurs locaux concernés par les discussions restent les mêmes et se voient alternativement confrontés à deux visages antinomiques du Parc national, créant une ambiguïté prompte à détruire toute tentative de mise en confiance. Or, la confiance est une condition indispensable à la participation des acteurs locaux (Milian, 2008). Les équipes du Parc national, malgré leur effort, se trouvent alors dans l'incapacité de remettre en cause le cercle vicieux du fonctionnement historique.

Le risque d'un Parc national en forme de "planète Saturne"

53 La conséquence directe de cet écartèlement entre modèle et projet se traduit dans le risque d'adhésion des communes sous forme d' "anneaux de Saturne"[22]. En effet, les effets d'ambigüité et de non-transparence impliquent surtout les acteurs qui sont concernés par la zone cœur du Parc. Ainsi, les communes qui se situent à cheval entre le cœur et l'aire d'adhésion risquent fort de ne pas adhérer à la charte, tandis que les communes comprises uniquement dans l'aire d'adhésion, non concernées par la réglementation, pourraient adhérer plus facilement. L'expérience des premières chartes en cours témoigne de ce phénomène : une démarche qui fonctionne bien dans la périphérie de la zone d'adhésion alors que la partie de l'aire d'adhésion en contact avec le cœur concentre les difficultés de dialogue.

54 La phase d'adhésion des communes se déroulera après approbation des chartes, soit dès l'année 2013 pour les premiers Parcs. La matérialisation du périmètre final des Parcs nationaux en forme de "planète Saturne" témoignera de la prédominance de ce deuxième écartèlement des équipes du Parc et de leur impossibilité à réconcilier le modèle et le projet du Parc national (figure 7). Cette constatation validerait une première hypothèse : l'aspect réglementaire des Parcs nationaux, si rassurant pour les EPN et pour les environnementalistes, n'est en rien une garantie d'efficacité dans la protection de la nature, mais au contraire est responsable de l'échec du modèle des Parcs nationaux.

Figure 7. Adhésion des communes en "anneaux de Saturne", les communes les plus éloignées adhèrent à la charte, contrairement à celles qui sont à cheval sur le cœur



Source : Alban, 2012

55 Ce phénomène recoupe le modèle du "cratère d'acceptation" de Samuel Depraz. Le gradient d'acceptation[23] d'un espace protégé, sensé croître progressivement du centre vers la périphérie, est perturbé par l'existence d'une frontière administrative contraignante (Depraz, 2005). Dans ce schéma, l'adhésion des communes à la charte serait un indicateur d'acceptation du Parc national. Une adhésion en forme de "planète Saturne" témoignerait d'un échec des démarches de rédaction des chartes à faire émerger un projet partagé et donc une acceptation du Parc national en tant qu'espace protégé.

56 Finalement, la loi 2006 a contraint la mise en lien de deux mondes qui se juxtaposaient dans l'indifférence sous l'égide de la loi de 1960. Cette connexion contrainte des deux mondes (protection contre développement, modèle contre projet, local contre national) passe par une mise en tension extrême des Directions des EPN. Celles-ci se retrouvent prises en étau entre des scènes de gouvernance disjointes, porteuses de visions différentes, et sommées de réaliser une synthèse improbable.

Et après la charte? Hypothèses pour l'avenir du modèle

Le modèle hybride est-il viable?

57 La loi de 1960 a créé un modèle rigide et autoritaire, conformément aux connaissances scientifiques de l'époque et à la tradition centralisatrice de l'État français. Ce modèle semble incapable de trouver sa place dans la gouvernance du territoire et, de fait, de prouver son efficacité dans la protection de la nature. L'échec du modèle tient bien entendu à son aspect réglementaire normatif, mais l'expliquer par ce seul facteur serait réducteur. Le modèle du Parc national, parce qu'il concerne le domaine de l'identité du territoire, provoque des réactions de l'ordre de l'irrationnel et de l'émotionnel chez les acteurs locaux. Et c'est aussi parce qu'il touche à l'émotionnel chez les environnementalistes et dans l'opinion publique, qu'il est aujourd'hui difficile à réformer. Le législateur s'est limité à faire le pari qu'en hybridant le modèle purement réglementaire avec un volet partenarial, il réussirait à initier une dynamique positive sur le terrain. Ce faisant, il réalise surtout un "non-choix" qui renvoie la responsabilité des arbitrages vers la phase de mise en œuvre.

58 Le non-choix législatif provoque la mise en tension les Directions des EPN, provoquant leur écartèlement entre une scène de gouvernance nationale et un dialogue local, entre une réglementation rigide et un projet contractuel. Les équipes des Parcs nationaux sont alors contraintes à des attitudes antagonistes qui alimentent les ambiguïtés du fonctionnement historique des Parcs. Le modèle hybride de la loi de 2006 semble ainsi entretenir le cercle vicieux de l'institution des Parcs nationaux.

59 À partir de 2013, une évaluation de la loi 2006 sera possible avec les premières adhésions des communes aux chartes. Un périmètre de Parc sous forme d'anneaux de Saturne constituerait un premier signe de l'impossibilité de concilier la partie réglementaire et la partie contractuelle. La scission spatiale de l'espace "Parc" qui en résulterait confronterait les EPN à une situation

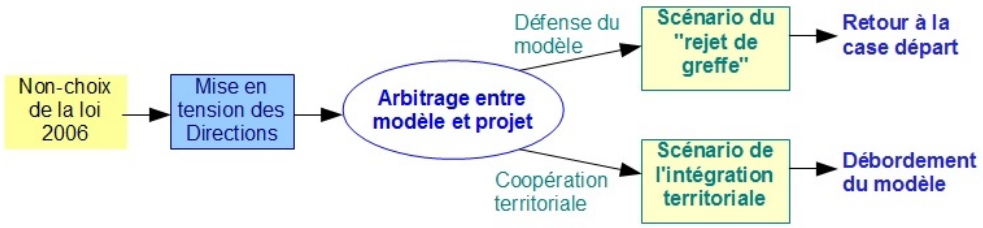
difficilement gérable. Mener un projet de territoire sur un tel découpage relèverait d'une aberration, discréditant le projet et le modèle du Parc national.

L'avenir est dans les mains des Directions des EPN

60 Dans ce contexte, un regard à plus long terme n'offre pas forcément des perspectives positives. La loi de 1960 a en effet démontré qu'un mauvais départ entraînait des phénomènes de cercles vicieux dont le temps ne permettait pas de sortir. En cas d'échec, les Parcs nationaux risquent fort de retrouver les équilibres organisationnels qui prévalaient avant la loi de 2006.

61 A l'inverse, si les acteurs locaux parviennent à élaborer un projet de territoire partagé, à l'intérieur ou en dehors de l'institution du Parc national, ils fédéreront autour d'eux une dynamique locale de gouvernance. Il est alors probable que cet élan, à long terme, structure un projet plus large que le cadre administratif rigide du Parc national. On risque alors d'assister à la remise en cause du modèle, non plus de manière négative (opposition et conflits), mais de manière positive par la confrontation avec le projet de territoire. Le modèle risque alors de se déliter, progressivement ou subitement, sous la pression des processus ascendants de construction de projets. Dans ce cadre, les Directions des EPN demeurent les détentrices de la clé de l'avenir du modèle des Parcs nationaux. Les choix qu'elles feront, de manière incrémentale ou brutale, seront décisifs et conduiront vers deux scénarii possibles (Figure 8).

Figure 8. Les choix des Directions des Parcs nationaux détermineront le scénario d'évolution



Source : Alban, 2012

62 L'action (ou l'inaction) de la Direction de l'EPN qui défendrait le modèle peut se traduire par de multiples comportements : approche technico-administrative, suivi des exigences du CNPN, position dure sur la réglementation, formalisme, etc. Cette attitude conduira inévitablement à reproduire les mécanismes des règles du jeu historique, à savoir le repli sur la zone cœur et les aspects réglementaires. On retournerait alors à la case départ de la loi de 1960 à travers un "rejet de greffe" du Parc national.

63 La coopération territoriale sera un choix actif (contrairement à la défense du modèle qui peut découler d'un non-choix passif), mais ne sera pas forcément une option volontaire. La Direction de l'EPN pourrait être amenée à arbitrer en faveur des exigences locales soit par conviction, comme on le constate dans les Cévennes, soit par obligation sous la contrainte du Conseil d'Administration, dont la majorité des sièges est détenue par les acteurs locaux[24]. Dans tous les cas, l'appropriation réciproque et mutuelle entre le territoire et l'outil du Parc national conduirait à une intégration territoriale du Parc. Dans cette hypothèse, il est difficile de ne pas imaginer que la dynamique locale de gouvernance et de projet ne déborde pas à moyen ou long terme le modèle formel du Parc national. Ce débordement se jouera sans doute sur la remise en cause de la pertinence des limites de la zone cœur du Parc et de ses aspects réglementaires (Guerrini, 1995; Goeury, 2010). La capacité d'innovation en matière de relations avec les partenaires constituera en ce sens un point clé pour dépasser une application stricte de la loi et gommer les frontières rigides de la zone cœur. Au final, ce sont bien les Directions des EPN, par leur comportement, qui détermineront la trajectoire que prendra le modèle historique des Parcs nationaux français.

Repenser le Parc national

Construire une légitimité pour survivre au modèle

64 La réforme de 2006 a finalement poussé les EPN dans une situation critique. Si ces derniers ne sont pas capables de démontrer leur pertinence et leur utilité sur le territoire, notamment par rapport aux grands enjeux, ils courent le risque de voir les acteurs locaux contourner le projet du Parc national (par des projets concurrents de territoire) ou de le détourner (en s'appropriant et en modifiant de l'intérieur le modèle). L'EPN subira alors les évolutions locales de manière passive.

65 Dans ce cadre, l'avenir des institutions des Parcs nationaux se jouera sur leur capacité à se construire une légitimité sur le territoire. En effet, dans un contexte de prise de pouvoir par les acteurs locaux, la légitimité à décider ou agir *a priori* n'existe plus : les agents de l'État doivent aussi apprendre à intégrer leur travail dans un cadre plus vaste, c'est-à-dire trouver dans la gouvernance locale une acceptation de leur action. C'est parce que l'institution du Parc national aura su faire la preuve de sa plus-value pour le territoire qu'elle peut espérer survivre à son modèle (Milian, 2008).

66 Pour cela, l'EPN doit se porter à l'écoute des enjeux de son territoire et de la gouvernance actuellement en place. En croisant les deux entrées, on peut identifier les problématiques locales qui, dans le même temps, constituent un enjeu d'avenir et sont orphelines de scène de discussion structurée. Ces thématiques, dites motrices, représentent une fenêtre d'opportunité pour l'EPN pour se positionner au centre du dialogue et de l'action du territoire. Mais ces sujets étant bien souvent éloignés de leurs activités historiques, les EPN doivent se remettre profondément en question pour changer de stratégie.

67 Ces propos peuvent être illustrés par l'activité touristique sur le Parc national de Port-Cros. Sur cet espace littoral, celle-ci représente de loin le premier vecteur du dynamisme économique et influence fortement l'aménagement du territoire. La thématique focalise logiquement l'attention de l'ensemble des acteurs locaux. Pourtant, la gouvernance autour de ce sujet demeure faiblement structurée et aucune stratégie globale et partagée ne peut être identifiée (Alban, 2012). L'EPN de Port-Croc devrait donc se positionner en "leader" de la discussion sur ce thème et s'investir de manière ambitieuse sur la définition d'un projet global de développement touristique de long terme sur son territoire. Son périmètre apparaît de plus pertinent pour mener cette réflexion qui constituerait une véritable opportunité pour l'EPN dans la reconstruction d'une légitimité locale. Il s'agirait surtout pour l'établissement d'user de ce thème "moteur" pour fédérer les acteurs majeurs du territoire et les amener vers une prise en charge plus large des problématiques environnementales (Ollagnon et Al., 2008). Or, l'EPN de Port-Croc, comme la plupart de ces homologues, reste réticent face aux questions de développement. Il n'envisage le tourisme que négativement ou ponctuellement. Les équipes des EPN se réfugient alors sur des thèmes technico-scientifiques comme la connaissance de la biodiversité ou l'éducation à l'environnement. Or, les Parcs nationaux ne peuvent se contenter de porter ce type de valeurs mondiales abstraites. Ils ont l'obligation de les transformer en réalités locales, en opportunités concrètes de développement (Goeury, 2010).

Saisir les opportunités des besoins du territoire

68 Le plébiscite de la démarche des PNR par les collectivités permet de mettre en perspective le potentiel des Parcs nationaux. Le contenu des chartes de PNR, comme les débats autour de leur rédaction, exprime en creux les attentes, plus ou moins formulées, des acteurs du territoire, qui apparaissent comme des constantes en milieu rural ou périurbain (Cosson, 2010a ; Alban, 2012). On peut ainsi identifier les trois points suivants comme des enjeux essentiels des territoires d'aujourd'hui :

- l'aménagement intégré du territoire, démarche susceptible de réconcilier la contradiction apparente entre les grands enjeux de protection de la nature et de développement local (Toilier et al., 2008). Un traitement intégré des questions qui relèvent de l'utilisation durable du territoire (urbanisme, transport, agriculture, etc.) peut en effet résorber les menaces pesant sur la biodiversité plus efficacement que la création d'espaces protégés.

Les acteurs locaux ont donc besoin de disposer d'outils qui développent un projet équilibré de territoire autour d'une gouvernance partagée. Les chartes de PNR ont sans doute été parmi les premiers instruments à proposer ce type de démarche, reprise aujourd'hui par des outils plus consolidés comme les Schémas de cohérence territoriale (SCoT).

- le besoin d'appartenance à une identité territoriale forte qui traverse aujourd'hui la société et qui s'exprime autant socialement qu'économiquement. Le succès des PNR témoigne de la nécessité pour les citoyens d'un ancrage territorial qui leur redonne des repères au sein d'un espace mondialisé. Le PNR, grâce à sa capacité à "faire territoire" en dépassant le simple territoire-espace (CORP – Avenir PNR, 2011), apporte aux acteurs locaux une identité territoriale, à la fois géographique et politique, à laquelle se raccrocher. Ce besoin d'appartenance est tout autant social qu'économique comme le montre l'essor des appellations d'origine pour les produits (Requier-Desjardins, 2009). Or, ces processus de distinction identitaire sont une voie vers l'acceptation des politiques de protection (Goeury, 2010).
- la patrimonialisation des ressources matérielles et immatérielles du territoire, qui participe autant à la construction identitaire locale qu'au développement économique. Cette démarche permet la prise en charge collective des éléments "faibles" du territoire comme la biodiversité ou la culture à travers l'élaboration d'un patrimoine commun local d'intérêt général. La constitution d'un patrimoine par une "communauté" d'acteurs concourt à maintenir et à développer son identité et son autonomie par l'adaptation à un univers évolutif (Ollagnon, 2006). La patrimonialisation des éléments naturels ou culturels du territoire permet aussi de les transformer en ressources pour asseoir le développement de celui-ci.

69 C'est parce que l'outil PNR et sa charte étaient susceptibles, au moins en théorie, de répondre à ses attentes que les acteurs locaux se sont pris d'engouement pour eux. Même si sur le terrain, la réussite des PNR varie fortement d'un cas à l'autre, ils demeurent porteurs de la promesse d'une réponse à ces enjeux et de la création de valeur, matérielle et immatérielle, pour le territoire.

Réconcilier le concept et le modèle

70 Si les États souhaitent aujourd'hui développer les Parcs nationaux pour participer à la dynamique mondiale en cours, il apparaît que le modèle historique des Parcs nationaux français n'est guère compatible avec la mutation actuelle des territoires, pas plus qu'il ne semble adapté à l'enjeu moderne de la protection de la biodiversité. Il convient donc de repenser un modèle de Parc national qui prend en compte la gouvernance des acteurs locaux tout en apportant une plus-value au territoire.

71 Or, l'État a démontré qu'il avait conscience de l'échec du modèle des Parcs nationaux. En effet, tandis qu'il votait la loi de réforme de 2006, le législateur créait dans le même temps un nouvel outil : les Parcs naturels marins (PNM). Sous couvert d'adaptation au milieu marin, le législateur a mis en place un modèle beaucoup plus souple et laissant plus de place aux acteurs locaux. Celui-ci demeure certes centralisé et descendant, mais avec l'existence d'un unique établissement public pour tous les PNM (l'Agence des aires marines protégées - AAMP), la présence de l'État se réduit au profit des acteurs locaux réunis dans un comité de gestion. Les contraintes réglementaires fortes disparaissent (catégorie V de l'UICN) au profit d'une concertation locale à laquelle on assigne des objectifs. Avec ce modèle, l'État entre dans un mécanisme vertueux de responsabilisation des acteurs locaux, se posant en garant du cadre légal et des résultats.

72 Une refonte du modèle des Parcs nationaux pourrait de même s'inspirer de la labellisation du "Patrimoine mondial" engagée par l'Organisation mondiale pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Une des originalités de la démarche de l'UNESCO est d'associer dans un même mouvement la protection des richesses naturelles et la préservation des biens culturels. En ce sens, elle reconnaît l'interaction entre les deux domaines et, loin de les opposer, admet la nécessité de protéger l'équilibre entre les deux[25]. Plus loin que la réconciliation entre nature et culture, l'UNESCO tente depuis 2006 la mise en valeur du patrimoine culturel immatériel

en complément du patrimoine matériel. Un autre point intéressant de la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO réside dans son mode de fonctionnement, établissant un partenariat positif avec les États malgré les obligations de protection qu'impose l'inscription sur sa liste. Au-delà de ses faiblesses, l'intérêt du dispositif repose sur un contrat "gagnant-gagnant" dans lequel l'UNESCO apporte la visibilité internationale au site ainsi que les moyens financiers du Fond du patrimoine mondial et, en contrepartie, l'État s'engage à protéger le site en question et à rendre compte de ses actions[26]. L'UNESCO, sans intervenir en propre dans la gestion des sites, reste maître du dispositif par le simple fait de l'attribution ou de la menace de retrait du label.

73 L'UNESCO semble aujourd'hui plus proche de gagner le pari que les Parcs nationaux français n'ont pas réussi : faire oublier le "classement" derrière la "reconnaissance". La démarche de l'UNESCO se place en effet dans un processus de création d'un patrimoine commun au sens de l'établissement d'un "contrat de précaution" ou "contrat de prise en charge" des éléments naturels ou culturels (Ollagnon, 2006). La réussite de ce dispositif n'a rien d'aléatoire. Il réunit en effet les conditions nécessaires au succès identifiées par Henri Ollagnon pour ce type de démarche, à savoir :

- renforcer l'identité de l'autre pour passer de bons contrats avec lui,
- se donner des structures d'engagement vulnérables au désengagement pour susciter l'engagement,
- susciter le désir qui qualifie l'engagement plutôt que la contrainte qui le déqualifie.

74 Ces démarches apparaissent comme autant de pistes de réconciliation entre des échelles différentes d'intervention (internationale, nationale et locale), autant qu'une réconciliation entre des mondes qui s'opposent (naturel et culturel, protection et développement, matériel et immatériel). La politique publique française des Parcs nationaux pourrait s'inspirer de ces expériences riches qui militent pour un modèle souple et réactif.

Conclusion

75 L'opinion publique a coutume de prendre fait et cause pour les Parcs nationaux, dont l'image positive relève d'une unanimité impressionnante (Altimax, 2011). Plus troublant est l'avis des populations qui habitent au sein même des Parcs nationaux : elles parviennent à dissocier l'idée du Parc national, à laquelle elles restent fortement attachées, de sa mise en œuvre qu'elles rejettent (Alban, 2012). Ce décalage entre l'image et la réalité s'illustre jusqu'à la caricature dans les écrits sur les Parcs nationaux : alors que la documentation à destination du grand public nous renvoie des représentations arcadiennes des territoires et héroïques des fonctionnaires des Parcs, la littérature des sciences sociales expose avec un certain consensus des relations sclérosées et des résultats peu concluants. Cette fracture entre notoriété et réalité explique l'embarras du législateur à réformer un tel objet et permet de mieux comprendre le non-choix qu'il réalise avec le vote de la loi de 2006. S'attaquer au modèle des Parcs nationaux, c'est activer contre soi un levier puissant de lobbying et d'opinion publique, assis sur la vision ultra-légitime d'urgence face à une nature en danger. Dans un tel contexte, une réforme frontale du modèle n'aurait eu aucune chance d'aboutir.

76 Pourtant, le modèle des Parcs nationaux exige bien une refonte, refonte dont la nécessité risque de s'imposer encore plus fortement dans la période qui s'ouvre. Les territoires sont en plein bouleversement et vont connaître une importante recomposition d'ici à 2017. Non seulement les mesures de la réforme des collectivités vont être mises en place avec l'achèvement de la carte intercommunale, mais le renforcement de l'outil SCoT par la loi Grenelle 2[27] sera aussi décisif dans la création d'un outil intégrateur de l'aménagement du territoire, prenant largement en compte la protection de la nature et répondant aux objectifs de conservation de la biodiversité plus efficacement que des outils sectoriels. Dans ce contexte[28], le modèle des Parcs nationaux sera mis à rude épreuve, tant en matière de légitimité locale qu'en matière de pertinence d'actions.

77 La recomposition du "gouvernement local des territoires" conduira les EPN, et notamment leur Direction, à opérer des arbitrages décisifs dans les années à venir. La montée en puissance

de la coopération intercommunale et des outils associés conduira à une pression forte sur les EPN, qui seront alors tentés de se replier une fois encore sur leurs prérogatives réglementaires et la zone cœur. Il est impératif que les EPN résistent à cette tentation traditionnelle, qui les poussent à défendre des intérêts qu'ils pensent généraux et nationaux alors qu'ils ne sont que l'expression d'une minorité scientifique et associative, détentrice d'une vision catastrophiste et conservatrice de la nature. Cette tentation les conduirait en effet à pencher du côté du modèle au détriment du projet local et à se disqualifier dans la gouvernance du territoire. Les Directions des EPN doivent au contraire réussir ce pari d'identifier les enjeux locaux d'intérêt général et se les approprier : elles doivent privilégier le territoire et le projet, avec l'ambition de fédérer les acteurs autour d'une nouvelle vision de la protection de la nature. Cette stratégie apparaît d'autant plus justifiée qu'on voit se créer une réelle fenêtre d'opportunité pour les Parcs, aussi bien nationaux que régionaux : aucun outil de politique publique n'est conçu aujourd'hui pour répondre aux besoins des territoires comme la patrimonialisation des ressources ou l'ancrage identitaire. L'ensemble des Parcs a ainsi une carte à jouer au niveau du territoire, sous réserve qu'ils soient capables de réactivité, d'inventivité et de pragmatisme.

Bibliographie

Alban. N., 2005. Évaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le littoral aquitain. Vertigo, volume 6, numéro 3, décembre 2005. 14 pages.

Alaban, N., 2012. Les Parcs nationaux à l'épreuve du territoire. Thèse professionnelle. Mastère spécialisé politiques et actions publiques pour le développement durable. Ponts-ParisTech, AgroParisTech. 102 pages.

Altimax, 2011. Étude d'image et de notoriété. Présentation de l'étude. Altimax, Parcs Nationaux de France, 63 pages.

Bellec, P., 2009. Application de la gouvernance à cinq dans les méthodes de concertation nationale et locale. Étude de cas n°1 : création d'un parc national. Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable. Rapport n°006766-02. 60 pages.

Chevassus-au-Louis, B,, 2006. *Biodiversité, un nouveau regard*. Les Défis de l'agriculture mondiale au 21e siècle. Les leçons inaugurales du groupe ESA, Angers, Éditions groupe ESA, pages 97 à 130.

Comité d'orientation, de recherche et de prospective – Avenir des Parcs, 2011. Quel avenir pour les parcs naturels régionaux? Fédération National des Parcs Naturels Régionaux, 66 pages.

Commission des finances du Sénat, 2011. Rapport d'information concernant la gestion de l'établissement public "Parcs Nationaux de France" (PNF) et la gestion et pilotage des parcs nationaux. Sénat, rapport n°508, session ordinaire de 2010-2011. 62 pages.

Cosson, A., 2010a. De la loi de 2006 à la conduite concrète d'un changement de gouvernance des Pnx : raisonnement organisationnel et paradoxes en termes de conduite concrète du changement dans les Parcs Nationaux. Cemagref, Parcs Nationaux de France, note de réflexion interne. 29 pages.

Cosson, A., 2010b. Éléments de bilan organisationnel de la mise en œuvre de la loi de 1960 sur les parcs nationaux : lecture en termes d'écueils organisationnels potentiels à garder à l'esprit, à l'heure où commence la mise ne œuvre concrète de la loi 2006. Cemagref, Parcs Nationaux de France, note de réflexion interne. 22 pages.

Fédération nationale des agences d'urbanisme, 2011. Territoires et projets, les outils de la gouvernance. Synthèse du séminaire préparatoire, 32e rencontre nationale des agences d'urbanisme, Fédération nationale des agences d'urbanisme. 12 pages.

Depraz, S., 2005. Le concept akzeptanz et son utilité en géographie sociale. Exemple de l'acceptation locale des parcs nationaux allemands. Espace géographique, n°1, pages 1 à 16.

Guerrini, M.-C., 1995. Le Parc national des Cévennes. Compromis entre conservation et développement ? Strates n°8 – 1995.

Giran, J.-P., 2003. Les parcs nationaux : une référence pour la France, une chance pour ses territoires. Rapport au Premier Ministre, Assemblée Nationale, La Documentation française, 80 pages.

Goeudry, D., 2008. Place et rôle des ONG dans l'acceptation des parcs nationaux : le cas du Hauts-Atlas oriental marocain. Géocarrefour, volume 82/4, 2007, pages 231 à 241.

Goeudry, D., 2010. Le Ladakh, royaume du développement durable ? Revue de géographie alpine, Journal of Alpine Research, vol. 98-2010, pages 96 à 110.

Granjou, C., I. Mauzi et A. Cosson , 2010. Les travailleurs de la nature : une professionnalisation en tension. SociologieS, Théories et recherches, mis en ligne le 27 décembre 2010. 18 pages.

Héritier, S., coord., 2008. Les Parcs nationaux entre conservation durable et développement local. Géocarrefour, volume 82/4 – 2007, 6 pages.

Héritier, S., 2010. Participation et gestion dans les parcs nationaux de montagne : approches anglo-saxonnes. Revue de géographie alpine, vol 98-1, 2010. pages 154 à 176.

INEA, 2009. Application du concept de solidarité écologique dans les Parcs nationaux. Parcs Nationaux de France, Ingénieurs-Conseil Nature Environnement Aménagements, 195 pages.

Lapointe, D. et C. Gagnon, 2009. Conservation et écotourisme : une lecture par la justice environnementale du cas des communautés voisines du Parc national de la Guadeloupe. Etudes caribéennes, n°12 – avril 2009, 17 pages.

Larrère, R., B. Lizet et M. Berlan-Darque, 2009. Histoire des parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature? Editions Quae, Museum National d'Histoire Naturelle, 236 pages.

Laslaz, L., 2006. Autour de la nouvelle loi sur les Parcs nationaux français : enjeux et conflits. La France : des territoires en mutation. Géoconfluences, [En ligne] URL : http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutScient6.htm

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Journal officiel de la République Française n°0160 du 13 juillet 2010, pages 12905, texte n°1.

Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, Journal officiel de la République Française n°90 du 15 avril 2006, pages 5682, texte n°1.

Martinez, C, J.M. Petit, C Barthod et C. Niel, 2007. Les Parcs nationaux à la française : modèle original de l'importance des enjeux de gouvernance au sein de la catégorie II UICN. International Union for the Conservation of Nature. Www.iucn.org. 13 pages.

Mathevet, R. et al., 2010. La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires. Natures, Sciences, Sociétés, volume 18, n°4, pages 424 à 434.

Milian, J., 2008. Le dilemme entre développement et protection dans les montagnes du Maroc : le cas des Parcs du Moyen Atlas. Géocarrefour, volume 82/4, 2007, pages 177 à 186.

Merveilleux du Vignaux, P., 2003. L'Aventure des Parcs Nationaux. La création des Parcs Nationaux français, fragments d'histoire. Parcs Nationaux de France, L'Atelier technique des espaces naturels. 224 pages.

Ollagnon, H., 2006. La gestion de la biodiversité : quelles stratégies patrimoniales? Responsabilité et Environnement n°44, octobre 2006, pages 50 à 58.

Ollagnon, H., D. Christin, S. Parmentier, V. Pupin, M. Valenzisi et C. Rouyre, 2008. Une tentative de gestion patrimoniale de la qualité du petit gibier en Poitou-Charentes : apports, limites et perspective. Colloque SFER "Chasse, Territoires et Développement durable : Outils d'analyse, enjeux et perspectives". ENITAC Clermont-Ferrand. 16 pages.

Parcs nationaux de France, 2012. Les Parcs nationaux dans le monde. Site internet. http://www.parcsnationaux.fr/Decouvrir-Visiter- Partager/Les-parcs-nationaux-dans-le-monde

Patin, B. et al., 2010. Des "nouveaux" parcs : points de vue et enjeux. Mountain Wilderness France, Calaméo, n°85 hiver 2010, pages 7 à 15.

Petit, D., 2002. De l'espace protégé au territoire du développement, du réglementaire au contractuel. Expériences d'une réserve naturelle en Pyrénées-Orientales. Centre Régional de la Productivité et des Etudes Economiques. Revue d'Economie Méridionale n°200, pages 385 à 406.

Requier-Desjardins, D., 2009. Territoires – Identités – Patrimoine : une approche économique? Développement Durable et territoires, Dossier 12 : Identités, patrimoine collectifs et développement soutenable, 16 pages. Manque l'URL

Toilier A. et G. Serpantié, 2008. Concilier conservation et développement : un nouvel enjeu pour l'aménagement du territoire? Le corridor de Fianarantsoa, Madagascar. Géocarrefour, volume 82/4, 2007, pages 209 à 218.

Notes

1 Bureau des Parcs nationaux et des réserves au sein de la Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, un établissement par Parc national existant et l'établissement Parcs nationaux de France (PNF) créé en 2006.

2 *Le Parc national des Calanques a été créé le 18 avril 2012. Il devrait être suivi dans les années à venir par le Parc national entre Bourgogne et Champagne et un Parc national de zones humides non localisé, en plus de l'extension des Parcs de Guadeloupe et de Port-Cros.*

3 Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux

4 Et notamment Yves Bétolaud, ingénieur des Eaux et Forêts (Merveilleux du Vignaux, 2003).

5 Nommé par le gouvernement.

6 les réserves intégrales étant elles aussi souvent abandonnées.

7 L'affaire de la Vanoise se résume en un projet de modification de la zone centrale du Parc qui a du être abandonné sous la pression médiatique, après l'intervention du Président de la République.

8 C'est-à-dire des acteurs avec une légitimité représentative faible ou des pouvoirs d'actions réduits comme les associations locales de protection de la nature ou les scientifiques locaux.

9 Qui étaient recrutés localement avant 1987.

10 De la loi Bouchardeau en 1983 à la loi de la démocratie de proximité en 2002.

11 Le rapport d'Edgard Pisani en 1983 est le premier et l'un des plus marquants.

12 Depuis 1967, 48 Parcs naturels régionaux ont été créés par les collectivités selon un processus volontaire. L'objectif de ces PNR est aujourd'hui proche de celui des Parcs nationaux, à savoir la protection de l'environnement associé au développement durable des territoires.

13 Qui fut Président du Parc national de Port-Cros.

14 Rapport "Les Parcs nationaux : une référence pour la France, une chance pour ses territoires" paru en 2003.

15 L'invention du concept peut être attribuée à Christian Barthod, alors sous-directeur des espaces naturels au Ministère, et non au législateur (INEA, 2009). La loi utilise ce concept sans le définir par ailleurs.

16 Loi dite Grenelle 2, n°2010-788 du 12 juillet 2010.

17 La première charte approuvée fut finalement celle du Parc des Calanques en avril 2012, mais dans un cadre spécifique de création du Parc national (Décret n°2012-507 du 18 avril 2012). Les chartes des autres Parcs seront approuvées entre 2013 et 2016.

18 Cette cartographie a été dressée à partir d'une vingtaine d'entretiens semi-directifs auprès des différents acteurs en présence (Alban, 2012).

19 La majorité des agents de terrain est, le plus souvent, restée à l'écart des discussions de concertation et de négociation sur le contenu de la charte. L'équipe de direction s'est à l'inverse investie personnellement sur la rédaction et les négociations.

20 Face à ce constat alarmant, presque tous les EPN ont mis en place, en parallèle des chartes, des démarches dites de vision partagée qui visent à combler ce fossé. L'objectif est notamment de mieux faire partager la vision du management vers les agents de terrain.

21 Plus globalement, il s'agit de l'équipe responsable de la rédaction de la charte, se résumant souvent à la Direction associée à un ou deux chargés de mission du siège.

22 Expression de Jacques Merlin, Directeur du Parc national des Cévennes

23 issu du terme allemand "Akzeptanz" soit un degré supérieur d'acceptation qui implique une identification aux valeurs portées (Depraz, 2005).

24 Historiquement plutôt faible par rapport aux pouvoirs des Directeurs, la pression des Conseils d'administration tend à augmenter avec l'apprentissage des acteurs locaux.

25 Le Parc national des Pyrénées à travers l'appellation "Pyrénées – Mont perdu" est ainsi classé en partie à titre mixte.

26 Le programme Man et Biospher de l'UNESCO est volontairement occulté ici du fait de sa faible notoriété dans l'opinion publique et donc de son faible effet de "mise en vitrine".

27 couverture intégrale du territoire par les SCoT, qui auront désormais valeur de Plan local d'habitat et Plan de déplacement urbain.

28 Contexte auquel il convient d'ajouter l'acte III de la décentralisation annoncé.

Pour citer cet article

Référence électronique

Nicolas Alban et Gilles Hubert, « Le modèle des parcs nationaux à l'épreuve du territoire », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 13 Numéro 2 | septembre 2013, mis en ligne le 21 septembre 2013, consulté le 03 septembre 2014. URL : http://vertigo.revues.org/14081 ; DOI : 10.4000/vertigo.14081

À propos des auteurs

Nicolas Alban
Chef du service eau et environnement, Direction départementale des territoires des Deux-Sèvres, 49 avenue de Paris, 79000 Niort, France, courriel: nicolas.alban@deux-sevres.gouv.fr
Gilles Hubert
Professeur au Laboratoire Eau Environnement et Systèmes Urbains, Université Paris-Est, Marne la Vallée Cité Descartes - Bât. Lavoisier 5, Bd Descartes 77454 Marne la Vallée cedex 2, France, courriel: gilles.hubert@uni-mlv.fr

---

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Le modèle de Parc national mis en place par l'État depuis 1960 n'est pas parvenu à trouver sa place sur le territoire, handicapé par son aspect descendant et réglementaire. Malgré cet échec et la transformation rapide du contexte scientifique et politique, l'État a mis du temps à proposer une réforme de son outil. Les tergiversations du législateur aboutissent finalement en 2006 à un non-choix qui renvoie la responsabilité des arbitrages à l'administration chargée de la mise en œuvre de la nouvelle loi. En conséquence, les Directions des établissements des Parcs nationaux sont mises en tension, écartelées entre des scènes de gouvernance et des choix irréconciliables, qui pourraient conduire à terme à la remise en cause du modèle français des Parcs nationaux. Dans ce contexte, l'avenir des institutions des Parcs nationaux sur le territoire passe par leur capacité à se construire une légitimité locale et une pertinence d'action, sans oublier la question de fond de la refonte de leur modèle.

The national Park model which was set up in 1960 by French Government failed to find its place on the territory, because of its top-down and too statutory process. Despite of this failure and quick political and scientific changes, French Government took time to suggest a reform for the system. It came finally in 2006. But hesitations from Parliament members lead to a "no-choice" and decision-making responsibility was given up to administration. As a result, directions from national Park organizations are under stress, torn between several governance scenes and conflicting choices. At least, this situation could call into question French national Park system. In that way, national Park organizations need to prove they are able to increase in value the territory. Otherwise, they could be disqualified by local stake-holders. So they have to build a new legitimacy, by using local opportunities.

Entrées d'index

Mots-clés : Parc national, modèle, territoire, gouvernance, protection de la nature, politique publique
Keywords : national Park, model, territory, governance, nature protection, public policy
Lieux d'étude : Europe