

Articulation territoriale des instruments de protection et de gestion des espaces et ressources naturelles. Comparaison des Parcs naturels régionaux et des Espaces naturels sensibles français

Estelle Carlier and Romain Lajarge

Volume 22, Number 2, September 2022

Aménagement territorial et protection de l'environnement

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1100937ar>

DOI: <https://doi.org/10.4000/vertigo.38691>

[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

Carlier, E. & Lajarge, R. (2022). Articulation territoriale des instruments de protection et de gestion des espaces et ressources naturelles. Comparaison des Parcs naturels régionaux et des Espaces naturels sensibles français. *VertigO*, 22(2), 1–29. <https://doi.org/10.4000/vertigo.38691>

Article abstract

The requested extension of the natural protected areas and the expected need for a more careful management of the natural resources force us to think about a better articulation of the existing environmental instruments and tools. Among them, the French systems PNR (Regional natural parks) and ENS (Fragile and vulnerable natural spaces) represent emblematic examples of two different families of intervention (contractual and regulatory) that intertwine preservation of natural spaces and management of natural resources for territorial development. After analyzing their principles and methods in the light of their results after several decades of existence, this article proposes to consider the conditions for a better interaction between them and to measure their interests and limits. The hypothesis followed here is to consider that the triple necessity of transcalarity, extraterritoriality and a multi-partner approach is one of these conditions. PNR and ENS participate to a territorialization of natural resources process. If they operate jointly, their differences shaded by the territorial factor, they work to create territorial commons and thus to go beyond the usual categories and oppositions between public and private. This third category of common territorialized action could only reinforce the quantitative and qualitative objectives of the French national strategy for protected areas adopted in January 2021.



Articulation territoriale des instruments de protection et de gestion des espaces et ressources naturelles. Comparaison des Parcs naturels régionaux et des Espaces naturels sensibles français.

Estelle Carlier et Romain Lajarge

Introduction

- 1 La préoccupation contemporaine des transitions socio-écologiques et climatiques réclame plus de soin, d'attention, de protection et de responsabilité envers « la nature » (Mathevet et al., 2012). À l'intérieur de cette catégorie englobante, la mise en danger, par l'activité humaine, des équilibres écologiques et de la biodiversité interroge spécifiquement les espaces naturels reconnus comme « fragiles » et la gestion des ressources naturelles qui leur sont liées. Il en découle des affirmations politiques et des prises de position citoyennes appelant à modifier les modalités avec lesquelles la nature est considérée et, par-là, à mieux préserver les espaces naturels et mieux gérer les ressources naturelles. La stratégie nationale des aires protégées 2030, en proposant de préserver 30% de la superficie nationale dont 10% dans l'ordre des « protections réglementaires fortes » est une illustration des difficultés de l'État, en France, à intervenir efficacement par ses propres outils, sinon par des injonctions quantitatives à destination des autres acteurs publics. Or, cette stratégie ne prévoit pas la création de nouveaux instruments. Elle argue que la palette de ceux qui existent doit suffire. Interroger l'usage de ces derniers, et notamment leurs usages croisés, leurs articulations et leur compatibilité apparaît d'autant plus nécessaire au titre de ces objectifs environnementaux. Deux grandes familles sont usuellement définies pour

caractériser ces instruments de « protection de la nature » existants : réglementaires et contractuels (Cans et Clap, 2008 ; Depraz, 2008 ; Jégouzo, 2008 ; Lefebvre et Moncorps, 2010 ; Toussaint et Vareilles, 2019).

- 2 Les protections réglementaires ont pour principe de contraindre l'action humaine considérée comme non souhaitable : par des interdictions, en s'appuyant sur les différentes polices de l'environnement existantes comme dans les cœurs de Parcs nationaux (PN), les Réserves naturelles (RN) et biologiques, les Arrêtés préfectoraux de protection biotope (APPB), les sites classés, et cetera, ou par la maîtrise foncière en considérant l'acquisition en tant que moyen de contrôle direct des pratiques humaines, comme dans les Espaces Naturels Sensibles (ENS). Les espaces concernés par cette catégorie d'instruments couvrent environ 2,9% de la France métropolitaine.
- 3 Les protections contractuelles ont pour objet de transformer, par un contrat formalisé, les logiques d'intervention sur les espaces naturels pour les aménager différemment, les habiter, y travailler, les exploiter avec des règles et principes adaptés. Comme dans les Parcs naturels régionaux (PNR), Natura 2000, Trames vertes et bleues (TVB) et autres, l'enjeu est d'établir des principes d'action et des modalités de gestion, de s'accorder sur des engagements et de compter sur diverses formes de responsabilités individuelles et collectives, d'informer et d'éduquer.
- 4 L'approche choisie ici, pour comparer les modalités d'action de ces deux familles d'instruments, est celle des sciences territoriales telles qu'envisagées avec les travaux de la Fédération de recherche CIST (Collège international des sciences territoriales) en France (Beckouche et al., 2012 ; Lajarge et al., 2019) ; des propositions canadiennes autour du CRDT et du CRISES notamment (Massicotte, 2008 ; Robitaille et Proulx, 2014) ainsi que de l'école territorialiste italienne (Magnaghi 2003, 2014, 2017). Elle est complémentaire des travaux existants en sciences de l'environnement, sciences politiques, sciences administratives et juridiques. Nous posons la question des conditions territoriales nécessaires à une plus grande articulation de ces deux familles d'instruments. L'hypothèse développée est que, pour que ces articulations soient possibles et efficaces, il existe des conditions spécifiques relevant à la fois de la dimension transcalaire, extraterritoriale et multi-partenaire de leur mise en œuvre. Ces trois principes sont, dans la littérature habituelle, travaillés séparément. La proposition de ce texte est de montrer la pertinence de les relier.
- 5 Les cas d'étude privilégiés sont les Parcs naturels régionaux (PNR) et les Espaces naturels sensibles (ENS), d'abord parce qu'ils possèdent des outils caractéristiques de chacune des deux familles, mais aussi au titre de leurs expériences longues et du lien déterminant qu'ils entretiennent avec les collectivités territoriales décentralisées. Le travail d'enquête a porté sur une étude systématique à l'échelle nationale de ce qu'ils sont et font. Les PNR et les ENS définissent tous deux les ambitions de leurs politiques et leurs actions dans des documents-cadres, les chartes pour les PNR et les schémas départementaux des ENS (SDENS). Ces documents sont constitués de grands axes de travail, précisés par des objectifs opérationnels déclinés en programmes d'action. La similarité de la structure de ces textes et de leur statut (adoptés par des assemblées d'élus) permet de les comparer. À partir des dernières versions disponibles de ces documents, une base des données a été établie afin de comparer les rapports des dispositifs ENS et PNR à la protection et à la gestion de la nature.
- 6 L'intérêt de ces deux instruments est qu'ils sont à la fois considérés comme participant à la protection des espaces naturels (fragiles et sensibles) tout en se servant de la

nature comme ressources pour le développement territorial (touristique, agricole, sylvicole, et cetera). Ils illustrent tous deux la modification souhaitée des pratiques humaines vis-à-vis de la protection et de la gestion des espaces et ressources naturelles relèvent surtout de la capacité coordonnée des acteurs locaux à valoriser ces espaces et ces ressources. Les particularités de ces deux instruments seront analysées et comparées dans la perspective de mesurer leur complémentarité éventuelle tout en s'efforçant de comprendre ce qui manque à l'efficacité et la pertinence de leur articulation.

- 7 Après avoir défini, dans une première partie, la nécessité d'observer la protection et la gestion des espaces et ressources naturelles sous l'angle territorial, l'article présentera les dispositifs des PNR et des ENS. Une troisième partie détaillera leurs différences comparées et les limites qui invitent à penser leurs complémentarités à partir d'une base de données établie à partir de leurs documents cadres. Afin de répondre à ces limites, le texte proposera, dans une dernière partie, trois modalités d'articulation territoriale possibles entre ENS et PNR et discutera de leurs intérêts pour la création de « communs territoriaux ».
- 8 La perspective du présent texte est d'ouvrir une discussion sur la complémentarité plus générale des instruments d'action publique en matière de protection et de gestion des espaces et des ressources naturelles existants, en examinant les conditions de leur plus grande territorialisation. Nos résultats seront évalués à l'aune de nouvelles propositions théoriques considérant que le temps est venu de confier aux territoires une part plus grande de responsabilités (Latour, 2017).

Ressources et nature ? Action et territoire !

- 9 Les concepts d'« espaces naturels » et de « ressources naturelles » sont discutés et différenciés depuis longtemps à la fois en sciences de l'environnement et en écologie comme dans de nombreuses sciences sociales. Nous détaillerons ci-après pourquoi ils sont considérés ici comme interdépendants du point de vue des sciences territoriales.

Une gestion des ressources naturelles vue sous l'angle territorial

- 10 Le problème de la protection des espaces naturels et de la gestion des ressources naturelles apparaît paradoxal car l'un relève du découpage de l'espace et l'autre des activités économiques. Or, l'un et l'autre ne sont pas nécessairement convergents. Si pour protéger « la nature », il faut restreindre l'accès et l'usage aux espaces naturels, alors il ne devrait pas y avoir, dans ces espaces, de ressources naturelles à inclure dans un processus de transformation, d'incorporation dans la production, et de valorisation économique ou sociale. Si en droit de l'environnement ou en économie ces catégories peuvent être clairement distinguées (Romi, 1997), il n'en va pas de même dans les sciences territoriales qui privilégient une entrée par les acteurs et des modalités d'action situées et contextualisées.
- 11 L'entrée par les instruments déjudiciarise le problème ; étape nécessaire pour vérifier l'hypothèse de la territorialisation qu'ils permettent. Les PNR et les ENS sont deux instruments d'intervention distincts, portés par des types d'acteurs divers, dans des buts différents. Ils sont cependant tous deux considérés comme des instruments de la protection des espaces naturels, reconnus par l'Union internationale pour la

conservation de la nature (UICN), au titre de leurs interventions sur les ressources naturelles. Nous les considérerons ici comme des instruments d'action publique, chacun agissant en tant que « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.13). Ce que produisent ces deux instruments, ensemble et/ou séparément, et ce qui caractérise leurs relations sera analysé en distinguant et comparant les outils qu'ils ont à leur disposition : outils réglementaires ou contractuels, outils financiers, outils méthodologiques et processuels, outils de gouvernance, de conventionnement, de partenariats, et cetera. Si les sciences politiques privilégient surtout une entrée par les instruments, une approche par les sciences territoriales s'appuiera sur les modalités d'action, les outils d'intervention et l'analyse de la spécificité dans l'espace, que l'on peut nommer « contextualisation » (Gumuchian et al., 2003 ; Rodriguez et al., 2018).

- 12 Pour comprendre l'intérêt d'une analyse par les outils de gestion des ressources naturelles, il faut partir d'une définition restrictive de celles-ci. Une grande partie des ressources naturelles s'avère déconnectée des territoires qu'elles concernent, surtout lorsque la gestion de celles-ci les fait devenir marchandises mondiales. Comme l'indique par exemple la théorie des Staples, vérifiée au Canada ou en Australie, la majeure partie des ressources naturelles considérées comme captées par les États et données en exploitation à des entreprises mondiales (publiques et/ou privées) ne se préoccupent pas de leurs territoires d'origine. En étant « extraites », elles sont soustraites à l'exercice de la gestion territorialisée. Cependant, des ressources naturelles d'un nouveau genre sont découvertes sans être toujours extraites par les marchés, mais plutôt reconsidérées localement : paysages, terroirs, biodiversité et autres, qui participent de la qualification du cadre de vie. Ces ressources naturelles se définissent comme éléments matériels structurant l'habitabilité dans la longue durée et permettant à une société de créer une relation culturelle à la nature, ce que Claude Raffestin nomme « écogénèse territoriale » (1986) ou Alberto Magnaghi le « projet local » (2003). Elles participent, selon B. Debarbieux, d'une acception du territoire comme « agencement de ressources matérielles et symboliques capable de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu et ce collectif sur sa propre identité » (Lévy et al., 2003, p.910). Donc cette co-construction entre les hommes et leurs environnements est le « produit d'un dialogue poursuivi entre des entités vivantes, l'homme et la nature, dans la longue durée de l'histoire » (Magnaghi, 2003, p.7). Leur caractère territorial les rend à la fois non délocalisables et dépendantes d'un système d'acteurs plus ou moins local qui leur donne du sens et projette sur elles une intention (Lajarge et Roux, 2007) tout en imposant la nécessité de leur gestion.
- 13 La ressource naturelle est alors un support de relation entre une société et son environnement. On reconnaîtra que la « ressource naturelle » est donc territoriale mais aussi sociale, culturelle, économique et qu'elle se construit comme telle dans le but de servir une intention. Les parties prenantes concernées par ces ressources ont donc à conduire plusieurs opérations : reconnaître les sources ou ressources existantes (stocks biophysiques, éléments naturels remarquables, et cetera), les insérer dans un ensemble de valeurs fondant l'action, les reconsidérer (par leurs dimensions immatérielles) pour s'en saisir, les valoriser et rendre possible leur usage. Prendre en compte ces systèmes d'acteurs amène à s'intéresser aux intentions d'agir du privé, du public et du commun.

Pour chacun, une échelle globale d'intervention existe (fondations privées, accords intergouvernementaux, Organisations non gouvernementales), mais la démarche des sciences territoriales relève avant tout de la compréhension des effets de contexte ainsi que de l'analyse de l'action à une échelle plus locale et de ses effets à l'échelle nationale.

Différentes modalités d'intervention de l'action territoriale environnementale

- 14 Les PNR et les ENS participent depuis plusieurs décennies à renouveler les politiques environnementales et/ou d'écoresponsabilité de ces deux acteurs clés de la décentralisation française que sont les départements et les régions, en s'appuyant sur les communes et sur de nombreux acteurs collectifs dans les territoires. Une bonne compréhension de ce renouvellement nécessite de réinterroger la dichotomie public/privé, le rapport à la propriété, les logiques de zonage et la territorialisation de l'action. On se demande ici comment une approche territoriale de ce problème permet de dépasser les dichotomies public/privé habituelles en se tournant vers une gestion plus commune de « la nature » ?
- 15 La gestion privée consiste à prélever localement pour exploiter et tirer profit globalement ; elle participe au développement économique des territoires mais, elle produit, lorsqu'elle est associée à une logique de marché, des inégalités d'accès et la possibilité d'un épuisement des ressources naturelles sur le long terme. La gestion publique consiste, par un droit englobant l'action locale, à gérer la ressource naturelle en la préservant, protégeant ou conservant, mais aussi en la valorisant, et s'inscrit théoriquement sur le long terme. Pratiquement, le court terme indique plutôt une aggravation des indicateurs climatiques et de biodiversité. La gestion publique dépend d'administrations centrales ou déconcentrées, dotées de moyens pour faire appliquer leurs directives (de la sanction contre l'exploitation abusive jusqu'à la sanctuarisation). En matière d'intervention sur les espaces naturels et de gestion des ressources naturelles, l'action publique apparaît nécessaire pour réguler l'action privée, les pratiques des propriétaires et les usages privatifs sur le temps long. Depuis longtemps, « les pouvoirs publics [...] ont été amenés à expérimenter une diversité très grande d'instruments, au point que l'environnement est devenu un des lieux majeurs d'innovation en matière d'action publique » (Theys, 2015, p788). Mais les débats contemporains montrent que l'action publique peine à continuer à enrayer, seule, la destruction de la biodiversité et à modifier la trajectoire aboutissant aux dérèglements climatiques. L'histoire des politiques publiques environnementales françaises est en outre marquée par un grand nombre de dispositifs de protection des espaces naturels, mais aussi par la faiblesse de l'effectivité de leur portée juridique (Prieur, 2006 ; Depraz, 2008 ; Mallard et François, 2012) ou par leur sanctuarisation et leur « enfermement » de la nature (Amelot et André Lamat, 2009). La gestion commune consiste à impliquer de manière directe la société civile, des habitants et/ou des collectifs sur des espaces à enjeux. Elle propose de limiter les méfaits de la gestion publique ou privée et de réguler, par l'action éducative ou la persuasion, les comportements individuels déviants (Ballet, 2007). Elle se justifie par la considération des ressources naturelles en France comme patrimoine commun de la nation, cette acception se retrouvant en droit international comme exercice des souverainetés nationales.

- 16 Or, devenir propriétaire d'une parcelle d'espace naturel permet l'usage et l'exploitation des ressources ainsi appropriées. La raréfaction de ces ressources légitimerait alors l'augmentation de la propriété publique garantissant la défense de l'intérêt général sur les intérêts particuliers. Toutefois, la puissance publique n'a pas (plus ?) les moyens d'acquérir dans de grandes proportions des espaces naturels pour les soustraire aux usages considérés comme néfastes pour les ressources naturelles. Les cas de plus en plus nombreux de collectifs d'acteurs privés constituant des sociétés d'intérêt pour se porter acquéreurs d'espaces naturels, que ce soit en vue de leur protection intégrale, de leur contemplation ou, a contrario, de leur transformation en vaste terrain de chasse privée, apparaissent donc comme un signal faible d'une tendance où l'action privée supplante l'action publique.
- 17 Puisque toute ressource naturelle est située dans un espace, sa gestion comporte une dimension spatiale. Au titre de leurs spécificités ou de leur localisation, les ressources naturelles sont reconnues et gérées spatialement, comme l'atteste le principe du zonage. Les associations de protection de la nature réclament d'ailleurs un plus grand volontarisme et, de la part de l'État, une certaine autorité dans ce type de zonage. L'autre manière de les gérer, portée par le principe de projet, est de s'appuyer sur le maillage territorial très fin de la France, avec ses institutions plus libres de s'adapter localement à chaque situation (Barbier et al., 2020). En France, les régions et les départements deviennent les acteurs-clefs de certaines de ces mesures pour lesquelles les communes et les intercommunalités sont directement concernées en tant que « territoires de projet » ou capables de porter des « projets pour leurs territoires ». L'action environnementale s'est ainsi trouvée de plus en plus territorialisée en considérant qu'à des échelles plus fines, moins dépendantes des cadres réglementaires, plus disposées à des négociations contractuelles, elle parviendrait à mobiliser d'autres acteurs collectifs, à mixer les instruments d'action publique et parfois à aboutir à des solutions proposées par les acteurs privés sans s'en remettre seulement à elles.
- 18 De fait, on constate un besoin de gestion publique, privée et territoriale des ressources naturelles. Ce besoin se traduit dans une recherche d'articulation entre : i) une intervention publique réglementant par une protection sanctuarisée ; ii) une exploitation privée dépendante de la logique de marché ; iii) une gestion territoriale « commune » prônant des gouvernances plus horizontales (Burlone et al., 2008 ; Beuret et Cadoret, 2012), avec des « arrangements institutionnels complexes impliquant les acteurs privés, l'État et les communautés autour de la gestion communautaire » (Bertrand, 2003, p.197). À quelle condition l'approche territoriale permet-elle de mieux cerner les modalités pour articuler ces différents registres d'action portés par les acteurs locaux dans leurs contextes respectifs ?

Présentation du corpus d'étude

- 19 Les résultats présentés ici sont issus de l'étude systématique de la base de données des SDENS pour les ENS et la base de données des chartes pour les PNR. Dans cette base de données, le choix a été fait de s'intéresser à la terminologie utilisée pour qualifier les objectifs opérationnels plus qu'à celle utilisée pour nommer les grands axes (qui s'est avérée peu précise) ou celle employée pour définir les programmes d'actions (renvoyant à trop de particularités locales et permettant donc peu la généralisation des données). La base de données concernant les chartes des 58 PNR comporte 691 objectifs

opérationnels et celle des 68 ENS recense les 805 objectifs opérationnels des SDENS. L'ensemble des résultats quantitatifs sont rapportés en pourcentage pour pouvoir être comparés. L'encodage par recherche lexicale porte sur les termes employés en lien avec les ressources naturelles. Il relève notamment le lien à la spatialité, le vocabulaire de description de la nature, celui des actions et des activités qui lui sont associées. Les récurrences ainsi repérées permettent d'objectiver les résultats obtenus et comparer les deux dispositifs à l'échelle de la France. Cette méthode présente quelques limites, notamment celle de l'exactitude des termes employés pour qualifier les objectifs opérationnels (termes peu explicites ou synonymes). Cependant, cette comparaison présente un certain nombre de résultats tangibles, complétés et étayés par des études complémentaires faites en parallèle sur chacun des deux dispositifs.

- 20 Deux recherches spécifiques ont permis de confirmer de manière plus qualitative cette comparaison terminologique. À l'occasion des 50 ans des PNR en 2017, une enquête sur la valeur spécifique de leur action a permis de décrire quelques-uns des résultats obtenus par les territoires classés en PNR, en rapportant ces résultats à des espaces comparables ne bénéficiant pas de cette appellation (FPNRF, 2017). Une vingtaine de critères ont été établis. Ce travail s'inscrivait dans la suite d'une recherche précédente, plus académique, portant sur l'analyse historiographique, instrumentale et projectuelle des PNR (Baron et Lajarge, 2017). Il a été prolongé par l'étude des projets récents d'évolutions souhaitées du statut des PNR dans le cadre des discussions postérieures à la loi Biodiversité de 2016 jusqu'à la loi 3DS de février 2021.
- 21 L'enquête sur les ENS constitue le terrain d'investigation d'une thèse en cours en sciences territoriales, traitant de la territorialisation des paysages par l'exemple de la politique des ENS. Elle se compose notamment de l'analyse qualitative des stratégies environnementales des départements, dans le but de comprendre précisément la contribution du dispositif ENS à la territorialisation des espaces naturels.
- 22 La comparaison entre ces deux dispositifs a de plus été documentée par des études récentes réalisées par la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF), par l'Assemblée des départements de France (2017) et par un rapport gouvernemental en 2017 montrant l'actualité pour les acteurs territoriaux, des liens entre ces deux dispositifs d'action publique.

Comparer pour révéler des articulations potentielles

- 23 Les PNR (50 ans d'existence) et les ENS (35 ans) sont des instruments d'intervention anciens en matière de protection des espaces naturels et concomitants de l'avènement de la décentralisation. Leur durée de vie institutionnelle a montré qu'ils ont su interpréter les politiques sectorielles de « protection de la nature » (décennie 70), de « protection de l'environnement » (décennie 80), de « politique paysagère » (décennie 90), de « développement durable » (décennie 2000) et de « biodiversité » (décennie 2010) (Baron et Lajarge, 2017). Si les collectivités compétentes sont clairement identifiées (les régions pour les PNR et les départements pour les ENS), ils relèvent l'un comme l'autre de toutes les échelles d'action dites « locales » (et des communes en premier lieu). Ces deux dispositifs sont classés dans la catégorie V de l'UICN au titre non seulement de la protection des biotopes, mais surtout « en ce qu'elle concerne aussi la protection des sites culturels et des paysages, envisagés dans leur double

dimension naturelle et sociale » (Depraz, 2008, p157). Ils font preuve également d'une grande capacité d'adaptation de leurs registres d'action.

- 24 Les PNR (19,1% de l'espace français sur 4900 communes) et les ENS (2,5% de l'espace français sur 4300 sites) ont été créés en période d'urbanisation volontariste de la France par souci, à la fois de gérer les ressources, patrimoines et paysages naturels des campagnes françaises et de répondre aux besoins de nature des urbains. Ils ont été pensés par l'État, mais dévolus à des acteurs décentralisés.

PNR et ENS : des instruments différents

- 25 Les PNR et les ENS appartiennent à chacune des deux familles présentées en introduction : les PNR sont dotés de missions contractuelles pour agir et faire agir ; les ENS possèdent, avec la fiscalité écologique et le droit de préemption, des outils réglementaires puissants pour leur permettre d'intervenir (ou de soutenir des interventions).
- 26 Le premier registre de leurs différences est donc réglementaire. La privation plus encore que la seule limitation du droit des propriétaires à exploiter les ressources naturelles comme ils l'entendent apparaît souvent, a priori, comme une solution, notamment pour les espaces non ou peu habités. Les parcs nationaux ou les réserves intégrales en font la démonstration partout dans le monde. Cela réclame un zonage, donc une autorité capable de savoir où cela est pertinent, ainsi qu'une police de l'environnement. Dans les espaces habités, cette modalité d'intervention ne convient plus de la même manière.
- 27 Le second registre relève de différences dans le rapport au contrat. Le contrat fait naître une légitimité d'action par l'adhésion volontaire des parties prenantes à un projet de gestion, protection et valorisation des ressources naturelles sur un espace donné. L'intervention des acteurs publics et privés consiste alors à convaincre les parties prenantes (usagers, exploitants, habitants, et cetera) de ne pas détériorer les ressources naturelles. Dans ce registre, les PNR sont un des exemples significatifs puisqu'ils sont créés globalement comme un « droit sans contrainte » en 1967, pourtant époque reine de l'aménagement triomphant, autoritaire et affirmatif.

Les Parcs naturels régionaux

- 28 Constatant un certain échec des dispositifs de protection dits « durs » tels les parcs nationaux (Alban et Hubert, 2013) créés en 1960 qui limitaient drastiquement l'usage et les pratiques (bâtir, équiper, chasser, cueillir, et cetera), l'idée de PNR est née au milieu des années 60 sans pouvoirs réglementaires. Il était alors apparu nécessaire de concevoir d'autres dispositifs de gestion des espaces naturels et de leurs ressources sans compter seulement sur la coercition et la police environnementale.
- 29 Les PNR se doivent de préserver les ressources naturelles sans spoliation des droits d'usage ordinaires, de gérer l'activité humaine sans restriction d'accès et sans maîtrise foncière. La longévité des PNR démontre leur capacité d'adaptation aux nouveaux cadres, injonctions et politiques publiques. Leur nombre n'a fait que croître régulièrement à raison d'environ une création par an pour atteindre en 2022, 58 territoires classés, couvrant près d'un cinquième de la France. Présents dans toutes les régions et habités par 4,4M d'habitants, ils représentent la diversité de l'espace

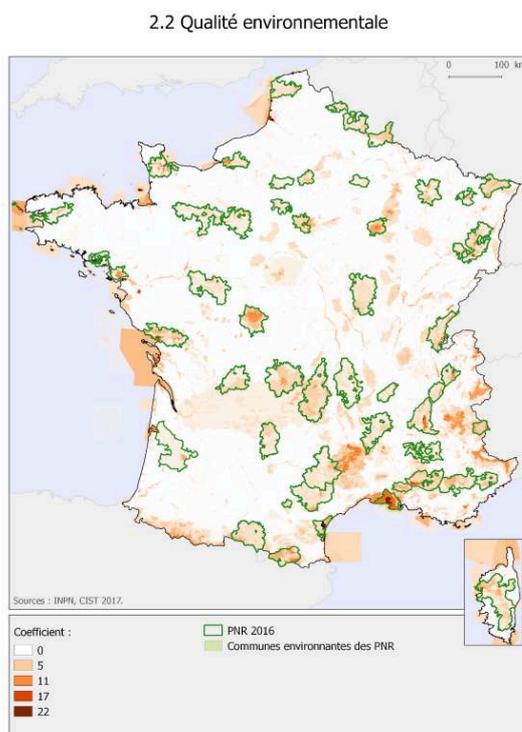
français. Près de la moitié de leurs surfaces sont des espaces boisés et près de 7% des espaces urbanisés. Le plus petit (Scarpe-Escaut) couvre 486 km², le plus vaste (celui de la Guyane) s'étend sur 6140 km². Si ce sont les délibérations communales qui dessinent, in fine, la carte du PNR, ce sont les régions qui sont considérées comme disposant de la compétence PNR, ce qui constitue leur principale politique environnementale.

- 30 Gouvernés par des élus locaux regroupés en syndicats mixtes, en relation étroite avec les acteurs professionnels, associatifs et organisations locales, les PNR s'engagent en élaborant et en délibérant favorablement pour une charte (leur projet de territoire), évaluée et validée par l'État tous les 15 ans. Ils choisissent de limiter certaines pratiques et de soutenir certains processus de développement écoresponsable. Ils ne se contraignent donc que par leurs propres décisions. À ce titre, les PNR sont autant des gestionnaires politiques de ressources naturelles que des gestionnaires de ressources naturelles devenues politiques. S'ils n'obtiennent pas les résultats escomptés, et même si cela reste rare, ils s'exposent à être déclassés par décret d'État et à disparaître.
- 31 Leur deuxième particularité est de considérer comme principale ressource d'un territoire non pas le sol ou le sous-sol, non pas la valeur marchande de sa végétation ou de toute matérialité extractible, pas même la rareté de ses espèces végétales ou animales, mais la richesse et la fragilité du patrimoine naturel, culturel et paysager. Cette conception relativiste de la nature les oblige à définir a priori ce qui sera l'objet de leur gestion. Acteurs patrimoniaux, ils procèdent de ce qui les précède (Micoud, 2004). Ils doivent caractériser ce qui fait ressource pour leur territoire en adoptant un projet reconnu, accepté et validé qui permet de justifier un programme d'action et un financement associé. Le budget moyen d'un PNR est d'environ 3 millions d'euros par an, dont 35% financés par les régions, 16% par les départements et 6% par les communes. Le reste, à savoir une part prépondérante et croissante, provient de ressources obtenues en répondant à des appels à projets régionaux, nationaux ou européens. Cela est permis par une ingénierie interne dotée de 35 personnes en moyenne. Comme leur slogan l'indique (« Une autre vie s'invente ici »), ils aident à ce que les sociétés locales gèrent, préservent, aménagent et valorisent leurs territoires.
- 32 Les deux missions des PNR les plus originales s'entremêlent. Elles consistent à « protéger en développant » et « développer en protégeant ». Les ressources naturelles exceptionnelles n'ont pas vocation à être mises sous cloche. Les tourbières, forêts rares, marais fragiles, bocages exposés, prairies urbanisables, et cetera, ont d'abord vocation à être valorisés par l'activité humaine en partant du principe que les humains portent plus attention à ce qui leur est utile en commun et ce qu'ils utilisent communément. Par des pratiques agricoles ou sylvicoles plus vertueuses, grâce à un tourisme expérientiel, un urbanisme minutieux, une architecture respectueuse des cultures constructives locales ou par l'adoption de politiques éducatives pour considérer et respecter cette fragilité, les PNR protègent ce qui sert et peut servir. La 3^e mission la plus manifeste des PNR est l'éducation à l'environnement, au territoire et à l'écoresponsabilité. Même s'ils disposent d'une charte à valeur réglementaire, opposable aux documents d'urbanisme, ils parient sur l'évolution des mentalités, sur les générations futures et sur le progrès humain plutôt que sur la force du droit et la puissance de la norme. Leur 4^e mission consiste à contribuer à l'aménagement du territoire. À ce titre, ils cherchent à stabiliser leur statut en obtenant de nouvelles reconnaissances institutionnelles et des responsabilités accrues dans le cadre des politiques de transitions écologiques et territoriales. Leur 5^e et dernière mission, celle

dans laquelle ils restent les moins reconnus, est leur vocation à être « des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux », ce qui constitue encore aujourd'hui un défi.

- 33 De ces 5 missions, aucune ne permet de garantir des moyens d'intervention directe sur les espaces fragiles. Cependant, les PNR sont souvent délégataires d'espaces protégés et donc gestionnaires d'instruments réglementaires. Par ailleurs, à l'aide d'un indicateur de « qualité environnementale » calculé sur un coefficient attribué à chacune des principales mesures (rapporté à la commune), on constate que la moyenne française est à 3,4 tandis que les PNR sont à 5,18 (FPNRF, 2017, Fiche n°15).
- 34 Il existe une concordance spatiale (Carte 1) entre ces périmètres, expliquée en partie par le principe de la procédure de classement qui réclame dans tous les projets de PNR la présence de ces mesures de protection dure de « la nature ». En tant que gestionnaires d'espaces naturels protégés infraterritoriaux, leur intervention peut alors aussi devenir réglementaire comme pour les RN . Mais l'absence de droits spécifiques pour interdire ou contraindre sur l'ensemble du territoire des PNR les rend parfois peu lisibles en tant qu'instruments de protection stricto sensu. Le bon usage de cet instrument PNR réclamerait alors des outils dédiés pour intervenir directement sur des sites fragiles ou dans des zones prioritaires ; or les PNR en sont dépourvus.

Carte 1. Indice de qualité environnementale présente dans les PNR



Lajarge (R.) (dir.), FPNRF, 2017, Fiche n°15

Les Espaces naturels sensibles

- 35 Le dispositif des ENS naît dans les années 60, concomitamment à la prise en compte de la nature dans l'aménagement du territoire, comme un contrepoint à l'urbanisation

massive du littoral Provence – Côte d'Azur. En 1959, un décret fixe pour objectif la préservation du « caractère du littoral », puis des « périmètres sensibles » ou des « espaces verts », et en 1976 celle des « espaces naturels ou forestiers ». Il est ensuite généralisé à l'ensemble des départements et des milieux naturels en 1985 et se réfère à « des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs d'expansion des crues », intégrant à la fois l'homme, la nature et les risques naturels dans leur définition. Les ENS sont des « sites », c'est-à-dire le plus souvent des espaces délimités de faible surface, constitués d'un ensemble de parcelles au sein desquelles la nature est dite « sensible ». La taille moyenne d'un ENS est de 214 hectares, avec une variation d'une dizaine d'hectares dans certains départements contre plusieurs milliers dans d'autres.

- 36 Les ENS constituent la principale politique environnementale et paysagère des 99 départements qui mettent en œuvre une volonté d'action publique compensatoire, garante de la préservation d'un équilibre entre espaces construits et milieux naturels. La politique ENS possède une triple vocation : la protection des espaces naturels dits sensibles, l'ouverture au public et l'éducation à l'environnement. Sa mise en application dépend du contexte territorial de chaque département. Elle réclame un diagnostic des ressources naturelles existantes à préserver et une prise en compte du réseau d'acteurs partenaires pour la gestion et l'animation des sites potentiels. Le département n'assure pas directement la gestion de la plupart des sites classés ENS, mais la délègue à des associations (souvent de protection de la nature), des Conservatoires du littoral, des acteurs professionnels, des communes, des intercommunalités ou à des PNR. L'action menée dans les ENS se relie éventuellement avec d'autres compétences départementales comme le tourisme, l'éducation à l'environnement (avec les collègues) ou des interventions au titre de l'action sociale d'insertion.
- 37 Avec leurs partenaires, les ENS participent donc à alimenter des projets de territoires. Le mode opératoire théorique pensé pour les départements consiste à repérer, avec l'aide des communes, les espaces dits « sensibles » et à labelliser les parcelles naturelles et agricoles concernées au titre de la politique ENS. À ce titre, la collectivité publique peut se positionner comme prioritaire pour les acquérir en exerçant son droit de préemption sur les parcelles qu'elle aura par avance définies comme remarquables en adoptant un régime de zones de préemption des ENS. La part des surfaces concernées par ce zonage va de 0% du foncier dans les départements ne souhaitant pas appliquer ce droit (Pyrénées-Orientales, Saône-et-Loire, Somme, Lozère) à 100% dans l'Hérault. Une fois le droit de préemption exercé et les parcelles acquises, les ENS peuvent être gérés en régie ou donnés en délégation de gestion (par convention) aux Conservatoires du littoral, à d'autres collectivités ou structures associatives comme les Conservatoires des espaces naturels par exemple. Ces gestionnaires doivent alors assurer l'aménagement, l'animation et l'éducation à l'environnement tels que décrits dans un plan de gestion. Les périmètres des ENS ne sont donc pas, a priori, des territoires. Cependant, l'objectif reste bien de mettre en valeur des sites (ensemble de parcelles) en les intégrant dans leurs territoires, notamment leurs territoires de projet. Le dispositif possède cette compétence juridique forte (comparée à la plupart des autres instruments à disposition des collectivités territoriales) de pouvoir acquérir, après consultation des communes, quelques sites à enjeux pour les soustraire à des usages privés inadéquats. Mais il ne s'agit pas de la seule modalité d'intervention des ENS. Lorsque les parcelles sont remarquables, mais ne sont pas acquises, elles peuvent aussi faire l'objet de conventions avec les propriétaires afin que ceux-ci assurent une gestion conforme aux

attendus définis par le département. Le droit de préemption exerce donc un effet direct (acquisition) et indirect (en tant que recours).

- 38 L'autre particularité réglementaire de la politique ENS est la fiscalité écologique, puisque celle-ci fait l'objet d'un prélèvement fiscal indirect : la taxe compensatoire sur les permis de construire (inclue dans la Taxe globale d'aménagement). Les départements ont fait la preuve, avec le bon rendement de cette taxe ENS pendant plusieurs décennies, de l'efficacité d'un prélèvement indirect dédié à l'action environnementale (Delivré, 2013). Le taux de cette taxe est variable selon les départements (plafond fixé au départ à 2%, puis à 2,5% depuis 2012) et les montants récoltés varient de 1 à 100 en fonction de la quantité de nouvelles constructions et du taux choisi. Au total, environ 434 millions d'euros constituent le montant liquidé au titre de ce dispositif d'action publique environnemental original. La plupart des dépenses sont employées pour gérer et aménager les ENS déjà acquis (60,4% en moyenne), 9,9% servent à l'acquisition annuelle de nouveaux espaces et 29,7% sont déclarées comme non employées ou affectées sur d'autres emplois non renseignés. Les départements interviennent sur 372 000 ha, dont 190 000 acquis directement par eux, ces chiffres étant en constante augmentation.
- 39 Il existe un apparent paradoxe entre les importantes possibilités qu'offrent ces instruments et la faible liberté d'usage dont les départements disposent. Effectivement, le bon usage de cet instrument réclame une connaissance fine des enjeux territoriaux, des logiques de développement territorial engagées, des partenaires mobilisables et des diagnostics empiriques que font les acteurs locaux de ces espaces naturels. Or, les départements ne sont peu ou pas dotés de l'ingénierie territoriale leur permettant de diagnostiquer et d'agir en matière de protection des espaces naturels.

PNR et ENS : leurs différences et la complémentarité de leurs outils

- 40 Les différences entre PNR et ENS sont-elles surtout conceptuelles (sur ce qu'est la nature), méthodologiques (ascendants/descendants), ou sur leurs échelles d'intervention (micro/méso) ? Ce que le juridique classe dans des catégories différentes, le territorial peut-il le relier dans l'action locale en commun ?

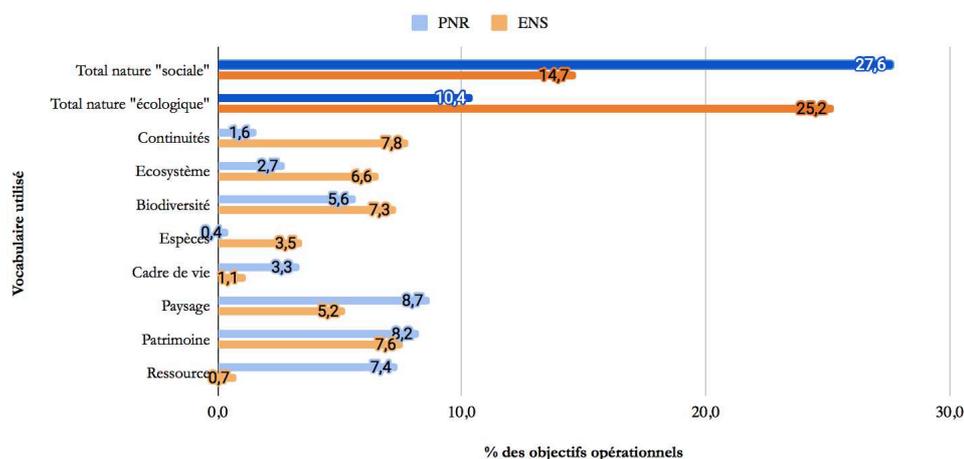
Différences sans différends

- 41 Trois différences apparaissent entre PNR et ENS : sur le « fait naturel » comme raison d'agir d'abord ; sur les outils techniques à leur disposition et leurs modalités d'action ensuite ; sur leurs échelles d'intervention, enfin. Pour autant, ces différences ne les opposent pas nécessairement.
- 42 ENS et PNR permettent de s'occuper « de nature » différemment. Les ENS renvoient à « la nature comme bien commun », réclamant d'être retranchés en partie de l'action économique en étant potentiellement objets d'acquisition publique. Les PNR renvoient à « la nature comme projet commun », réclamant d'être liés aux systèmes d'acteurs qui cherchent à la valoriser pour produire du développement soutenable et écoresponsable. Dans un cas, la nature devient, au titre de son statut « sensible », une ressource à protéger ; dans l'autre, l'action avec la nature « fait ressource » pour le

territoire à développer. Ils n'utilisent pas les mêmes processus pour reconnaître une ressource naturelle et la considérer comme d'intérêt général. Les PNR se basent sur l'accord « ascendant » entre les acteurs locaux, dans le fond et la forme, de ce qui fait patrimoine naturel, culturel et paysager puis sur la mise en œuvre du plan d'action correspondant. Les ENS se basent sur un cadrage en amont, à l'échelle départementale, fixant les priorités, puis sur une recherche « descendante » des conditions locales rendant possible l'intervention par l'acquisition, la co-acquisition ou le conventionnement.

- 43 La comparaison de leurs objectifs opérationnels montre deux approches différentes de l'aménagement du territoire (Figure 1). Dans les PNR, la nature et les différentes cultures que les habitants en ont sont l'inspiration et le fondement de leurs projets. Ceux-ci se doivent de prendre en compte le territoire dans lequel on vit, on travaille et on habite au quotidien, celui du cadre de vie comme celui où l'on accueille les visiteurs, les touristes et toutes les parties prenantes, publiques comme privées, souhaitant investir ou s'investir. La « nature » est traitée dans les chartes des PNR comme majoritairement sociale ; elle concerne 27,6% des occurrences. Elle est partagée et mise en commun pour définir la territorialité des acteurs. En revanche, dans les ENS, la nature est définie a priori comme ce qui vaut d'être protégé contre certaines activités humaines considérées comme néfastes et en premier lieu, l'urbanisation. Elle est majoritairement écologique et concerne 25,2% des terminologies employées. Elle se doit d'être préservée et/ou restaurée et/ou valorisée pour ce qu'elle offre. Elle justifie que l'intervention publique maîtrise certains usages de ces espaces (acquisition, restauration et aménagements, convention de bonnes pratiques avec les propriétaires pour les espaces agricoles ou sylvicoles, valorisation écotouristique, et cetera). Ces espaces de nature se visitent et tout un chacun peut en profiter ponctuellement : aucun ENS n'a pour vocation d'être un territoire de vie. Cette nature est une ressource spatiale à maintenir, à minima, globalement dans son état (naturel, agricole ou forestier). Ce qui ne les empêche pas, à ce titre, de servir certaines logiques de développement touristique et/ou agricole en particulier.

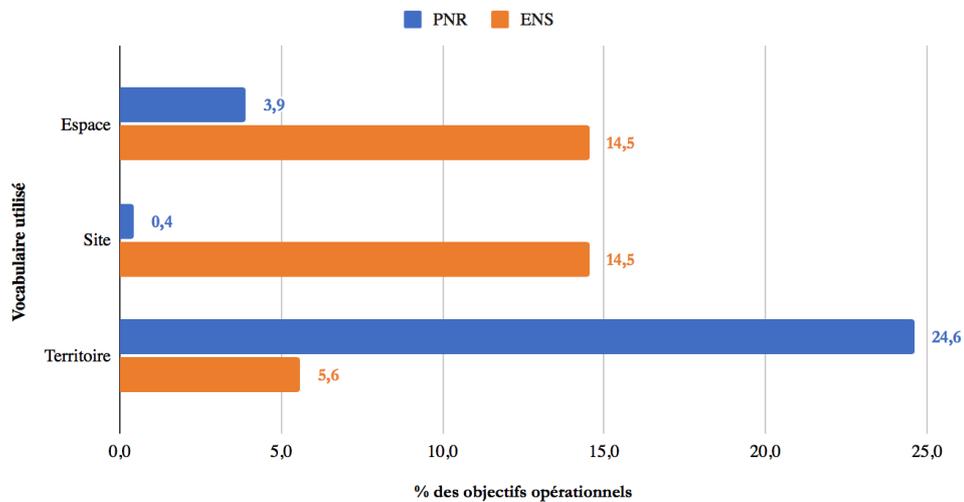
Figure 1. Comparaison du vocabulaire utilisé par les PNR et les ENS pour décrire la nature dans les objectifs opérationnels de leurs documents cadres.



Estelle Carlier et Romain Lajarge, à partir des données des chartes de parcs naturels régionaux et des SDENS

- 44 Les outils réglementaires à disposition de l'un et de l'autre diffèrent eux aussi. Dans le cas des ENS, la préemption associée à une fiscalité dédiée pourrait être considérée comme majeure dans la lutte contre l'urbanisation des terres et l'artificialisation ; notamment dans les départements littoraux et fortement urbanisés pour qui cette problématique est majeure. Dans une logique de compensation écologique et du dispositif « Zéro artificialisation nette », les ENS pourraient être mis pleinement à contribution. Pourtant, seuls 5,3% des objectifs opérationnels sont dédiés à la définition d'une action foncière. Le bon usage de ce dispositif réclame un travail de spatialisation en amont, c'est-à-dire une capacité à fixer des enjeux dans l'espace, à périmétrer les « zones de préemption » a priori, à zoner des aires d'extension maximale sur lesquelles exercer cette compétence. Toutefois, cela réclame de l'ingénierie, une bonne connaissance des espaces et de leurs spécificités naturelles ainsi qu'une analyse des systèmes d'acteurs dans lesquels trouver des partenaires pour assurer la gestion a posteriori et négocier ces objectifs. Environ 8% des objectifs opérationnels sont ainsi dédiés à l'amélioration des connaissances pour utiliser le dispositif ENS de manière plus efficace. Or, les moyens humains mobilisés en 2017 pour l'ensemble des ENS de France sont seulement de 941 agents publics. Les départements s'appuient donc essentiellement sur les compétences scientifiques et techniques de leurs partenaires (associations et bureaux d'études naturalistes, Conservatoires, et cetera) pour définir et gérer ces espaces. L'instrument perd alors de sa puissance lorsque le nombre d'opérateurs capables de s'en saisir reste aussi faible.
- 45 Dans le même temps, les PNR disposent d'une bonne connaissance des espaces à enjeux naturels dans leurs territoires, d'une ingénierie propre de plus de 2200 agents, d'un système d'acteurs organisés pour agir et d'une capacité de mobilisation de la nature comme ressource et possibilité de développement écoresponsable pour leurs territoires. Mais ils n'ont pas de moyens financiers dédiés à l'acquisition de ce type de site et n'ont pas cette compétence juridique. Ils n'ont pas vocation à priver quiconque de son droit d'usage, de ses pratiques ordinaires et de ses projets privés, même lorsque ceux-ci sont jugés dégradants pour les ressources naturelles. Les outils des PNR relèvent d'abord de l'argumentation, de la conception de solutions adaptées, de concertation et de participation, d'éducation et de sensibilisation des publics. Cependant, les PNR se doivent d'intervenir aussi sur les enjeux naturalistes stricto sensu ou sur les parcelles les plus menacées. La présence d'ENS dans un périmètre de PNR est alors considérée comme un atout, également réclamé par les visiteurs. Cela leur est même parfois consubstantiel tant les acteurs engagés dans les PNR sont proches de la cause de la « protection de la nature ». La comparaison des objectifs opérationnels montre en effet une part similaire (environ 13%) de référence à des dynamiques de protection des espaces naturels pour les deux dispositifs.
- 46 Les échelles constituent la 3^e différence entre ENS et PNR. La comparaison du vocabulaire spatial utilisé par les dispositifs pour qualifier leur échelle d'intervention (Figure 2) montre qu'elle est méso pour les PNR, qui s'étendent sur de grands ensembles naturels et se qualifient de « territoire », et qu'elle est très micro pour les ENS, qui se concentrent sur des « sites » ponctuels (pour 14,5%).

Figure 2. Comparaison du vocabulaire spatial utilisé par les PNR et les ENS pour décrire leur périmètre d'action dans les objectifs opérationnels de leurs documents cadres.



Estelle Carlier et Romain Lajarge, à partir des données des chartes de parcs naturels régionaux et des SDENS

- 47 Les ENS interviennent à la parcelle (échelles d'action très fine) et le sens de leur action s'inscrit dans une logique de réseau. Par exemple, dans la perspective des trames vertes et bleues, des corridors faunistiques et floristiques, des ceintures vertes autour des villes ou des continuités écologiques de toutes sortes qui constituent 7,8% de leurs objectifs opérationnels, les ENS possèdent des impacts bien au-delà de leurs 214 hectares de surface moyenne. En tant qu'espaces récréatifs, ils se connectent les uns aux autres, par la mise en valeur touristique en particulier. En tant qu'espaces productifs (agricoles ou sylvicoles), ils visent l'échelle des systèmes d'exploitation des professionnels concernés. Les cartes des ENS ressemblent donc à du pointillisme où les sites concernés semblent souvent minuscules à l'échelle d'un département. Pour comprendre quelle est la dimension spatiale de l'usage de cet instrument, il faut rapprocher les cartes ENS des documents de planification plus globaux : Schéma de cohérence territoriale (SCoT) pour comprendre les fronts d'urbanisation ; Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) pour orchestrer les continuités écologiques ; Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR) pour comprendre les enjeux en matière de randonnée ; Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) pour les enjeux d'aménagement local et de limitation de la constructibilité. Les ENS relèvent donc d'abord de la micro-échelle spatiale mais peuvent servir d'outils à la planification environnementale méso-territoriale.
- 48 Les PNR, quant à eux, interviennent, par définition, entièrement et exclusivement sur leurs territoires (cités à 24,6%). L'action territoriale qu'ils conduisent est décrite dans leur charte de Parc comprenant un plan de Parc. Ce document de planification, validé par l'État, oblige les collectivités territoriales adhérentes à mettre en cohérence et en conformité leurs propres documents (PLUi, SCoT, SRADDET). À ce titre, il possède une certaine puissance juridique même s'il n'est pas opposable aux tiers. Leur échelle est pluricommunale et presque systématiquement multi-intercommunale. Cependant, leurs actions sont parfois localisées très finement à l'intérieur de ces vastes territoires : sur des sites à enjeu, des lieux emblématiques, des villages particuliers, parfois même

à des échelles encore plus fines (un artisan, une ferme, une entrée de ville ou de village, un édifice, une école, un marais, une zone d'activité, et cetera). Environ 7% de leurs objectifs opérationnels se réfèrent ainsi au « local » ou à un enjeu spécifique. Sauf qu'à cette échelle-là, ils doivent s'appuyer sur les outils de leurs membres et partenaires, en l'occurrence les outils contractuels ou réglementaires réguliers et ordinaires. Les PNR relèvent donc d'abord de l'échelle méso-territoriale en recherchant des capacités d'intervention à l'échelle micro-spatiale des sites à enjeux.

- 49 Le travail des PNR consiste à chercher des acteurs capables de localiser leurs actions à des échelles très fines, celui des départements dans leurs ENS à chercher des acteurs capables de mettre en lien et en réseau leurs interventions pour leur donner du sens à des échelles plus larges. À l'évocation de la liste de leurs caractéristiques (Tableau 1), on comprend que leurs dimensions juridique, politique et procédurale expliquent beaucoup de leurs différences et montrent une certaine symétrie.

Tableau 1. Comparaison des principales différences entre ENS et PNR.

	PNR	ENS
Nature	Définie culturellement (projet de territoire)	Définie spatialement (principe de zonage)
Gestion	Développement écoresponsable et/ou soutenable	Acquisition, aménagement et conventions de gestion
Outils	Ascendant (avec validations des Régions et de l'État)	Descendant (en s'appuyant sur les acteurs locaux publics et collectifs)
Échelles	Méso	Micro
Part/ France	18%	2,5%
Nombre	56 territoires labélisés avec 4400 communes concernées	4300 sites concernés
Budget total	Environ 168M€	Environ 434M€

Estelle Carlier et Romain Lajarge

Similitudes sans similarités

- 50 La principale similitude entre ENS et PNR tient à leur manière de qualifier eux-mêmes leurs interventions sur les ressources naturelles comme pertinentes au titre de leurs qualités « patrimoniales » ou « sensibles ». Deux autres similitudes sont particulièrement intéressantes à observer : la méconnaissance de leur spécificité par le grand public et leur capacité d'embrayeurs d'action.
- 51 Tout d'abord, ces deux dispositifs souffrent globalement d'une méconnaissance par le grand public de leurs spécificités. Respectivement, les ENS et les PNR consacrent 13,4%

et 17,3% de leurs objectifs à la communication et la valorisation de leurs actions. Les PNR sont souvent d'abord identifiés comme des Parcs « de nature » à visiter comme des curiosités, au même titre que les PN, alors qu'ils sont d'abord des territoires habités représentatifs de la diversité des campagnes françaises. Sur l'ensemble de leurs objectifs liés à une activité économique, seuls 29% font référence au tourisme. Mais cette image touristique leur confère une bonne visibilité dans l'espace médiatique et une notoriété spontanée, la fréquentation importante des « maisons du Parc » en atteste, notamment avec les publics scolaires. En tant qu'instrument territorial, les PNR n'ont pas de relations directes avec les habitants. Ils se considèrent comme outils à disposition des élus locaux, dans le cadre de la représentation citoyenne, municipale notamment. Or la quantité de projets de PNR à l'étude (plus d'une vingtaine) atteste de l'engouement pour ce dispositif de la part des élus.

- 52 Les ENS ne sont souvent pas très bien identifiés sur le terrain : peu d'entre eux possèdent des indicateurs routiers par exemple. Ils sont souvent assimilés à des parcs urbains lorsqu'ils se situent proches des villes. À ce titre, les usagers les reconnaissent. Mais ils sont globalement méconnus par les élus communaux, pourtant instigateurs principaux de ce dispositif. La communication sur ce dispositif est un enjeu fort pour les départements, environ 2/3 des SDENS affichent une priorité de communication ce qui correspond à environ 1/4 de l'ensemble des axes prioritaires d'action des ENS de France. Dans cet esprit, l'Association des départements de France a adopté en 2015 une charte nationale et un logo global de communication afin d'associer le dispositif à une image reconnaissable pour le grand public et les partenaires. Il n'est cependant pas utilisé par tous les départements qui ont chacun leur propre stratégie de communication.
- 53 ENS et PNR agissent donc chacun à leur manière pour faire décroître leur méconnaissance, qui est une de leurs faiblesses, et permettre une meilleure reconnaissance de la spécificité de leurs interventions.
- 54 L'un comme l'autre cherche à être des embrayeurs d'action. Ils utilisent en particulier un vocabulaire d'appui à d'autres actions et d'autres acteurs pour définir leurs objectifs, dans 14,3% des cas pour les PNR et 17,5% pour les ENS. Les PNR considèrent toujours préférable de laisser faire les parties prenantes plutôt que d'assurer la maîtrise d'ouvrage à leur place. Ils considèrent que la protection d'une ressource sera plus sûrement garantie par des usagers qui ont un intérêt écoresponsable à son entretien que par une police de l'environnement. Ils disent eux-mêmes préférer « convaincre que contraindre », raison pour laquelle on n'y trouve que très peu de gardes et beaucoup de professionnels de l'éducation à l'environnement. Pour les ENS également, la maîtrise d'ouvrage déléguée est privilégiée. Les moyens humains à disposition dans les départements, surtout ruraux, ne permettant pas de faire autrement. Avec seulement la moitié des ENS acquis par les départements eux-mêmes et uniquement 20% gérés en régie, la stratégie privilégiée est l'implication des acteurs locaux, le soutien financier à l'acquisition par les communes, intercommunalités ou Conservatoire du littoral. Ils financent aussi des structures partenaires pour la gestion notamment, les PNR étant le premier échelon d'espaces naturels financé par les départements, à plus de 8,5 millions d'euros au total en 2015 (preuve, s'il en fallait, d'absence de différends majeurs entre eux). ENS et PNR privilégient donc autant que possible le renforcement des acteurs présents. Ils proposent une intervention en propre seulement si le système d'acteurs partenariaux ne permet pas d'agir. Les départements définissent en amont la logique

de l'intervention, les périmètres ENS et les moyens alloués puis délèguent la gestion et l'animation des sites à leurs partenaires. Les PNR définissent avec leurs partenaires les périmètres et principes d'intervention, puis s'efforcent de trouver les moyens de cette intervention. On voit bien alors comment, pourvu qu'ils s'entendent sur le « où » et le « comment », PNR et ENS partagent déjà les mêmes réponses aux questions « pour quoi » et « avec qui ».

Les limites de leurs outils

- 55 PNR et ENS disposent donc tous les deux d'outils leur permettant d'agir. Cependant, ces outils rencontrent des freins à leur plein usage, en particulier attribuables au décalage entre leurs possibilités d'action et les moyens réels qu'ils peuvent engager (Tableau 2).

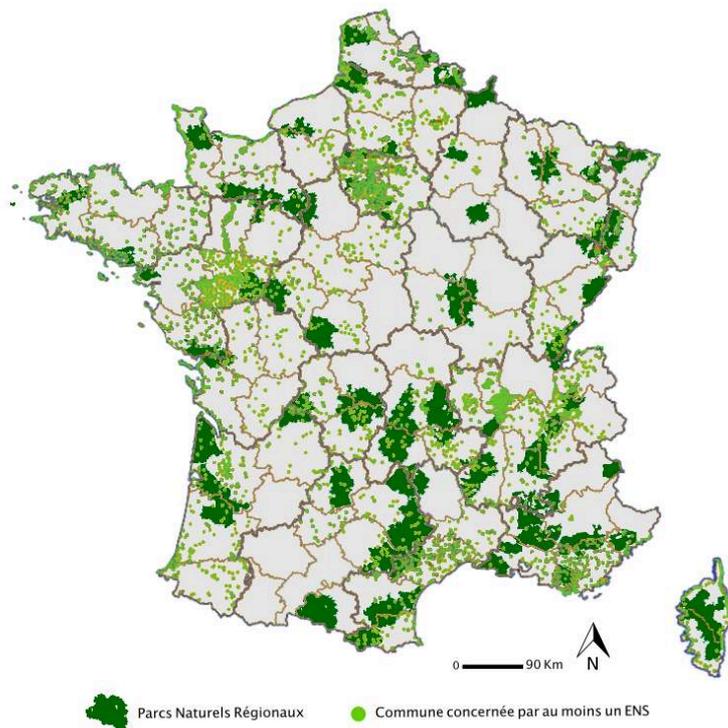
Tableau 2. Principales limites des outils à disposition des ENS et des PNR.

	Outils	Limites
ENS	Droit de préemption	Nécessite l'accord des communes concernées et un diagnostic fin du territoire
	Fiscalité écologique	Les départements ne disposent pas des moyens humains pour mettre en œuvre des actions étendues que pourrait leur permettre leur budget
	Échelle fine	Les ENS sont des sites de faible ampleur géographique qui traitent essentiellement de problématiques infradépartementales et localisées
PNR	Projet de territoire	Les PNR basent leur action sur un projet de territoire défini dans leur charte. Celle-ci n'est pas réglementaire mais incite fortement à la protection stricte de ressources naturelles à enjeu pour le Parc, comme les terres agricoles
	Ingénierie	Les PNR possèdent une ingénierie et des moyens humains importants mais peu de budget fixe à leur disposition
	Échelle méso	Le projet de territoire des PNR est global et n'envisage pas de définir des actions à fine échelle sur des espaces naturels à enjeux.

Estelle Carlier et Romain Lajarge

- 56 L'expression de ces limites permet de percevoir le besoin pour ces dispositifs de s'agencer avec d'autres qui leur sont complémentaires. Les ENS et les PNR, de par leurs différences et leurs similarités, pourraient utiliser leurs outils de manière plus efficace en fonctionnant ensemble. Leur articulation chaînerait l'intervention de deux acteurs cruciaux de la décentralisation (départements et régions) et accroîtrait leur visibilité en matière de « politique de la nature ». Elle est d'autant plus envisageable que les sites ENS et les territoires des PNR se recoupent géographiquement dans de nombreux cas (Carte 2). L'intérêt d'une recherche par les sciences territoriales conforte l'analyse de ces instruments par le principe de spécification territoriale pour mieux comprendre leur complémentarité potentielle.

Carte 2. Concordances géographiques entre les périmètres des PNR et les communes comportant au moins un ENS.



Carlier Estelle et Romain Lajarge à partir des données de la Fédération des PNR et de l'Association des départements de France

Discussion : Articulations possibles et communs territoriaux

- 57 Pour comprendre les modalités d'articulation possibles entre ENS et PNR, trois registres théoriques permettront d'analyser leurs possibles complémentarités sous l'angle de leur territorialisation : la transcalarité, l'extraterritorialité et la multiplicité partenariale. Les conditions pratiques de ces articulations révéleront les modalités d'avènements de nouveaux communs territoriaux et l'intérêt de ceux-ci pour accroître l'efficacité des instruments actuels de la protection / gestion de l'espace / ressource naturelle.
- 58 L'analyse du processus de territorialisation constitue l'un des fondements des travaux des sciences territoriales. On entendra ici la territorialisation comme la rencontre entre dynamique ascendante et descendante, pouvoirs d'agir locaux et pouvoirs réglementaires, capacité pour un acteur public de différencier son intervention en prenant en compte les spécificités de son territoire telles qu'elles sont exprimées par les acteurs locaux et non pas définies a priori (Raffestin, 1987 ; Debarbieux, 2009 ; Lajarge, 2009 ; Vanier, 2009 ; Duran, 2011 ; Magnaghi, 2014 ; Bédard, 2017). Territorialiser apparaît comme consubstantiel de l'action territoriale. Ce processus affirme que : les découpages spatiaux sont impermanents ; les systèmes d'acteurs ne sont jamais stables ; les significations de chaque échelle territoriale sont à la fois fournies par les échelles supérieures et inférieures.

Trois articulations envisagées

- 59 La territorialisation accrue de la protection des espaces naturels réclame d'analyser à la fois la nécessité transcalaire, extraterritoriale et multi-partenariale de ce processus continu participant aussi de la gestion des ressources naturelles.

Questions d'échelles, réseaux et transcalarités

- 60 Aujourd'hui, les réformes institutionnelles poussent à faire grossir les collectivités, les dispositifs et les organismes, en les intégrant et en les mutualisant. Le redécoupage des régions décidé en 2014, la refonte de la carte intercommunale mise en œuvre en 2017 ou la création de l'Office français de la biodiversité (OFB) en 2020 sont quelques exemples de cette logique de fusion. Dans la répartition des rôles, ces grands organismes d'État devraient avoir d'autant plus besoin de dispositifs fins à des échelles locales qu'ils ont tendance à grossir à l'échelle nationale. Cependant, l'animation d'une myriade d'instruments très différents réclamerait un surcroît d'ingénierie. Or la logique de fusion s'effectue « à budgets et effectifs constants », raison pour laquelle le principe de réseaux est plébiscité pour ses vertus d'organisation de l'action de manière transcalaire. La plupart des instruments et des acteurs de protection des espaces naturels (Conservatoires, PN et PNR, RN, Natura 2000, et cetera) en sont dotés, chacun ayant en charge l'animation, l'évolution des pratiques et la défense des spécificités de chacun de ses instruments. Les réseaux rassemblent et coordonnent sinon les efforts dans une logique de continuités et/ou de corridors écologiques comme avec le dispositif « Trames vertes et bleues » depuis 2010.
- 61 En revanche, il n'existe que peu de cas d'articulation d'instruments de tailles très différentes comme le sont ENS et PNR. Si l'échelle micro des ENS et celle méso des PNR étaient rapprochées alors les ENS trouveraient une lisibilité plus forte de leur action dans des « territoires de projet » et les PNR accèderaient à l'expérience des ENS en matière de gestion écologique de sites ponctuels.
- 62 Les ENS acquis foncièrement par les départements ont la possibilité d'expérimenter des modes de gestion respectueux de l'environnement. À ce titre, ils peuvent devenir pour les PNR des vitrines de « bonnes pratiques » à l'échelle micro, permettant de sensibiliser les communes et les acteurs privés à une gestion intégrant l'environnement. Ils sont aussi des références pour d'autres dispositifs présents sur le territoire des Parcs comme Natura 2000. Le PNR des Boucles de la Seine normande a, par exemple, une convention avec la communauté de communes pour la gestion de l'ENS des étangs de Pont-Audemer afin de gérer les cheptels et mettre en œuvre une gestion agroécologique du site par le pâturage extensif. Le PNR Caps et Marais d'Opale s'appuie sur les ENS pour travailler au type de gestion qui sera proposé aux propriétaires et exploitants locaux dans le cadre de contrats Natura 2000.
- 63 L'enjeu consiste à penser les ENS et les PNR articulés plutôt que fusionnés afin de préserver la diversité de leurs modalités d'intervention. Bien que leurs spécificités d'échelle méritent d'être conservées, la transcalarité permet de relativiser l'idée d'autonomie d'un instrument à son échelle alors que les enjeux environnementaux nécessitent de prendre en compte l'interdépendance des petites et des grandes échelles

car « le global comme le local donnent de mauvaises prises sur le Terrestre » (Latour, 2017, p119).

Dépassements de périmètres et extraterritorialité

- 64 Les PNR n'agissent que rarement en dehors de leur périmètre, celui des collectivités adhérentes à leur charte. Pourtant, leurs savoir-faire en ingénierie comme leur mission d'expérimentation incitent à ce qu'ils diffusent les solutions qu'ils ont expérimentées. Envisager l'extraterritorialité de l'intervention des PNR en dehors de leurs périmètres pourrait se faire notamment sur des ENS à proximité, en soutien à l'action ascendante des acteurs locaux démunis d'ingénierie dédiée. Les PNR pourraient ainsi devenir des opérateurs de la définition et de la gestion des ENS pour les départements, non seulement sur leurs territoires, mais potentiellement aussi ailleurs. Cela obligerait à reconnaître une fonction d'agence assurée par les équipes des PNR au service d'autres causes que leur seule charte. Le PNR de Lorraine, par exemple, a assuré la redéfinition des ENS de Moselle et de Meurthe-et-Moselle lors de la création du SDENS de ce dernier en 2014. À cette occasion, le PNR de Lorraine valorise les données récoltées lors de différentes études (modernisation des ZNIEFF, études des corridors écologiques, et cetera) pour ajuster les anciens périmètres des ENS de ces départements.
- 65 Les départements développent essentiellement leur politique ENS au sein de sites restreints. La politique ENS génère un budget important qui lui permettrait de financer les actions d'autres dispositifs de gestion des ressources naturelles au-delà des sites labellisés et de développer ainsi une complémentarité avec eux. Cette extraterritorialité du dispositif ENS vers les PNR existe déjà ponctuellement. Elle est rendue possible, juridiquement, par le principe de la contractualisation, délimitée dans le temps et l'espace. En Ille-et-Vilaine, le département s'engage, dans son SDENS, à accompagner et soutenir financièrement le projet de Parc naturel régional Rance-Côte d'Émeraude dans la constitution de son dossier et de sa future charte. Le Service départemental des espaces naturels participe aux comités de suivi de la labellisation et se coordonne avec le Conseil régional de Bretagne et le Conseil départemental des Côtes-d'Armor, sur lequel s'étend le périmètre potentiel du PNR, afin de coordonner les prises de position et les objectifs de ce projet.
- 66 Penser la gestion des espaces naturels par des méthodes extraterritoriales renvoie aux conceptions instrumentales de l'action publique (Stern, 1992 ; Salmon, 2001 ; Lascoumes et Le Gales, 2004 ; Ascension, 2010). Les réseaux d'ENS et de PNR pourraient partager leurs approches, moyens et ingénieries afin de massifier les « bonnes pratiques » et de mieux territorialiser la gestion des espaces naturels. Comme le montrent les exemples développés, ces rapprochements de pratiques participent à diminuer les effets implicites de concurrences entre les dispositifs existants. Cependant, dépasser les périmètres habituels de répartition des compétences entre départements et régions réclame des accords politiques pour que les budgets départementaux et régionaux soient engagés conjointement.

Questions d'acteurs et multi-partenariats

- 67 La dimension multi-partenariale est la troisième des nécessités pour une plus grande efficacité globale des politiques de gestion des ressources naturelles. L'enjeu pour les ENS et les PNR est de partager leurs compétences pour gérer la pression anthropique et

de contractualiser, négocier, convaincre plutôt que décréter, interdire et contraindre. Ainsi, ils apparaissent parfois à l'opposé d'un grand nombre d'autres dispositifs environnementaux, souvent centrés sur la défense stricte de la biodiversité (Barthon et al., 2013).

- 68 ENS et PNR comptent sur la capacité des systèmes d'acteurs à mettre en œuvre des solutions singulières adaptées aux spécificités énoncées par les acteurs locaux. L'articulation possible entre ces deux familles de dispositifs se joue entre autres sur les nouvelles formes de partenariats territorialisés avec les communes et intercommunalités d'abord, avec les habitants, les acteurs privés et associatifs ensuite.
- 69 Les communes apparaissent comme les pivots potentiels de ces partenariats. Elles représentent déjà des acteurs déterminants pour les PNR puisqu'elles adhèrent et appliquent le projet de Parc. Elles sont déjà, pour les ENS, des relais locaux déterminants puisqu'elles reçoivent la délégation du droit de préemption départemental au titre des ENS et que le droit de préemption est conditionné par l'accord des communes. Les PNR peuvent faciliter, avec leurs chartes, les négociations entre les départements et les communes adhérentes à propos de ces sujets. Le PNR Oise-Pays de France soutient par exemple la création de zones de préemption dans le périurbain afin de lutter contre la pression foncière exercée sur les milieux. En retour, grâce à la délégation du droit de préemption et des subventions allouées, les communes disposent d'un outil d'aménagement fort à une échelle fine.
- 70 Les habitants et usagers sont aussi impliqués de manière indirecte dans les dispositifs publics. La protection souhaitée n'implique pas de restriction d'accès, mais compte sur la coopération des populations et leur attachement aux ressources naturelles. La dimension multi-partenariale réclame d'accroître toujours plus la variété des parties prenantes et notamment de considérer le « Terrestre comme nouvel acteur-politique (puisque) l'expression 'j'appartiens à un territoire' a changé de sens : elle désigne maintenant l'instance qui possède le propriétaire » (Latour, 2017, p58). Cet attachement n'implique que très peu de règlements d'usages, qui relèvent par définition de la puissance publique, en rappelant qu'ENS comme PNR sont entièrement gratuits pour les populations. L'intégration territoriale réclame donc une coopération public-privé à condition que le public comme le privé acceptent d'échapper à leurs cercles de valeur respectifs et laissent advenir un « cercle de valeur en commun ».

L'avènement des communs territoriaux

- 71 ENS et PNR participent conjointement, sans le savoir toujours, à la création de communs naturels au service des territoires ou encore de « communs territoriaux ». Le rapprochement de ces deux instruments prend une nouvelle dimension dans la période actuelle d'appel à une accélération des transitions socioécologiques.
- 72 Dans cette perspective, les PNR ont proposé en 2020 de faire évoluer leur statut afin de devenir une nouvelle catégorie d'établissements publics, reconnus et dotés de compétences en propres, déléguées par les communes ou Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) adhérents et/ou par l'État. Cette démarche très spécifique les a amenés à envisager ce type de rapprochement avec les ENS. La proposition a failli être intégrée dans le projet de loi 3DS. L'idée qu'ils puissent ajouter un pouvoir réglementaire à leurs missions contractuelles progresse donc.

- 73 De manière générique, l'évolution récente de la culture politique sur l'urgence des transitions socioécologiques pourrait réclamer une rationalisation des instruments et dispositifs existants. L'évolution rapide, elle aussi récente, de la défiance envers une partie de la démocratie représentative incite à porter une attention croissante à ce qui se passe en dehors de l'action publique pour gérer de manière écoresponsable les espaces et ressources naturelles.
- 74 L'actualité de la discussion sur les communs (Ostrom, 2010 ; Dardot et Laval, 2014) traduit ce qui se joue là aussi à des échelles territoriales très fines. Des « communs territoriaux » adviennent en s'appuyant sur une grande diversité d'acteurs territorialisés et territorialisant, sur un renoncement aux seules logiques d'équilibre entre actions privées et publiques, sur une captation de la propriété privée par la préemption publique en mettant ces ressources à disposition d'usages « en commun ». Ces usages communs seraient des leviers potentiels pour les actions de préservation (Lejeune et Hess, 2020) et de gestion. Ils permettent de multiplier les expériences sensibles des populations vis-à-vis de la nature et de développer ainsi une éthique environnementale globale basée sur les usages plutôt que sur la seule valeur intrinsèque d'éléments naturels. Différents acteurs et usagers trouvent alors une légitimité dans la protection et la gestion de la ressource naturelle « en commun » (Perrin-Malterre, 2020), l'érigeant en un commun territorial : « Répondant aux défaillances face aux possibilités de fourniture des biens, offertes par le marché et la régulation étatique, il correspond à l'expression d'un but collectif satisfaisant les acteurs locaux sur le plan des règles de production et de conditions d'accès, et leur transcription en termes de dispositif de régulation propre aux conditions locales. » (Kebir et Wallet, 2019, p.139). Cela s'opère là où les enjeux de gestion des ressources naturelles sont les plus cruciaux et permettent d'obtenir globalement de meilleurs résultats, dessinant des transitions socioécologiques d'abord territoriales. Une gestion des ressources naturelles plus écoresponsable, efficace et acceptée réclame donc une autre territorialisation des dispositifs d'action publique, une plus grande régulation de l'action privée et l'avènement partagé de « communs territoriaux ».

Conclusion

- 75 Pour protéger et/ou gérer efficacement les espaces et ressources naturelles en accroissant la superficie d'espaces naturels préservés, en particulier dans le cadre de la Stratégie nationale des aires protégées 2030, articuler les instruments de protection et de gestion existants va devenir de plus en plus nécessaire. Parmi eux, les ENS et les PNR, bien que se trouvant théoriquement dans deux « familles » différentes (réglementaire et contractuelle) opèrent d'ores et déjà des rapprochements, qui restent cependant partiels.
- 76 Ces deux familles d'instruments ont été pensées dans des logiques différentes, avec une conception de la nature différente, dans un rapport différent à ce qu'est la gestion de la ressource naturelle et la protection de la nature. Ils s'opposent donc « en théorie ». Mais dans la pratique, ils interagissent beaucoup dans leurs territoires comme cela existe avec d'autres dispositifs. Les exemples des Commissions locales de l'eau, capables d'user d'outils réglementaires contraignants et d'une gouvernance territoriale consensuelle (Liziard et al., 2020) ou des rôles et fonctions de l'État dans les politiques environnementales (Billet, 2015) montrent que les passerelles existent déjà entre

dispositifs à priori différents. L'analyse montre que PNR et ENS s'articulent par leurs processus de territorialisation. Ils ne sont pas les seuls dans ce cas. Ce travail comparatif en appellerait donc d'autres, afin de vérifier la pertinence de l'accroissement de ces articulations territoriales permettant aux politiques environnementales existantes de gagner en efficacité (par exemple entre Réserves naturelles et ENS).

- 77 Ce que cette comparaison permet de conclure tient donc dans la faiblesse de ce découpage théorique entre ces deux familles d'instruments d'action publique pour la protection et la gestion des espaces et des ressources naturelles. Ces catégories a priori sont dépassées dans la pratique et réclameraient donc une adaptation a posteriori des cadres juridiques.
- 78 Seuls, les ENS peinent à déclencher plus de démarches contractuelles globales, pourtant énoncées comme étant aussi leur objectif. L'explication réside dans leur prisme surtout parcellaire et la méconnaissance du dispositif. Ils ne relèvent pas d'un contrat négocié et arbitré en regard d'un projet, mais de l'accord au cas par cas de propriétaires pour vendre leurs parcelles ou accepter de les soumettre à un règlement existant. Le projet des ENS est global, préalablement arbitré par une délibération départementale, il préexiste à un accord local. Les départements parviennent peu à massifier leurs interventions en matière d'ENS, car ils n'ont pas assez de moyens humains de gestion et d'animation en propre pour construire ces accords territorialisés.
- 79 Les PNR souhaiteraient, quant à eux, disposer de plus de pouvoirs réglementaires, sans remettre en cause le principe d'être avant tout des syndicats mixtes intercommunaux de mission. Ils n'ont guère de capacités d'interventions contraignantes, et moins encore pour agir « à la parcelle ». Cependant, ils possèdent déjà une expérience réglementaire. Enfin, leur situation financière est à tout moment délicate puisqu'ils ne bénéficient que d'une modeste dotation budgétaire stable (la participation de leurs adhérents), l'essentiel de leur budget étant négocié sur projets. Il n'est donc ni dans leurs possibilités ni dans leurs principes actuels de porter eux-mêmes de l'investissement et donc certainement pas de l'acquisition foncière.
- 80 La comparaison de ces deux instruments montre donc des similitudes. Ils parviennent à faire sortir leurs ressources naturelles d'une valorisation strictement privée, économique ou commerciale tout en évitant une mise sous cloche patrimoniale parfois utilisée pour une protection radicale contre tout usage privé. Leurs ressources naturelles s'avèrent également territoriales et vouées à être gérées territorialement. Elles sont non-délocalisables et en relation avec un système d'acteurs attribuant des valeurs et du sens pour les habitants, citoyens et usagers.
- 81 Cependant, PNR et ENS auraient besoin chacun d'une partie des outils et moyens d'interventions de l'autre (ni public, ni privé, mais pas non plus sans le public et sans le privé) articulés de manière : i) transcalaire, pour connecter les échelles micro (parcelles des ENS) aux échelles méso (pluricommunales des PNR) tout en affirmant leurs interdépendances ; ii) extraterritoriale, pour dépasser les contraintes des périmètres administratifs et de la répartition des compétences issue de la décentralisation en partageant leurs expériences, leurs expérimentations, leur ingénierie territoriale et leurs outils d'intervention ; iii) multi-partenariale, pour pouvoir intégrer et s'appuyer, dans leurs actions, sur des parties prenantes diverses, publiques et privées autant que collectives.

- 82 Dotés de ces capacités nouvelles articulées entre elles de manière territoriale, ils produiraient plus de communs territoriaux à caractère naturel centrés sur les usages. Cette articulation participerait de la reterritorialisation croissante de la protection et de la gestion des espaces naturels ; ce que la période de transitions accélérées actuelle réclame. Cette territorialisation accrue permettrait d'envisager de nouvelles modalités d'action locale en commun et de coopération multi-acteurs.

BIBLIOGRAPHIE

- Adams, N., G. Cotella et R. Nunes (dir.), 2011, Territorial development, cohesion and spatial planning, édition Routledge, 457 p.
- Alban, N., et G. Hubert, 2013, Le modèle des parcs nationaux à l'épreuve du territoire, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, 13, 2, [En ligne], URL : <https://journals.openedition.org/vertigo/14081>
- Amelot, X., et V. André Lamat, 2009, La nature enfermée ou l'aire protégée comme norme de protection d'un bien commun menacé, Géographie et cultures, 69, pp. 81-96.
- Ascension, H., 2010, Étude : l'extraterritorialité comme instrument, dans : Travaux du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies sur les droits de l'homme et entreprises transnationales et autres entreprises, [en ligne], URL : <http://www.rse-et-ped.info/>
- Ballet, J., 2007, La gestion en commun des ressources naturelles : une perspective critique, dans Développement durable et territoires, [en ligne] URL : <https://journals.openedition.org/developpementdurable/3961>
- Barbier, R. (dir.), F-J Daniel, S. Fernandez, N. Raulet-Croset, L. Guérin-Schneider et M. Leroy, 2020, L'environnement en mal de gestion : Les apports d'une perspective situationnelle, Presses universitaires du Septentrion, 358 p.
- Baron, N., et R. Lajarge, 2017, Les Parcs Naturels Régionaux. Territoires en expériences, édition Quai, 247 p.
- Barthon, C., C. Chadenas, A. Lajarte, A. et Pancher, 2013, Valeur, fonction et médiation dans les espaces naturels sensibles : une patrimonialisation inachevée de la nature. Exemples dans les Pays de la Loire, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 16, [En ligne] URL : <https://journals.openedition.org/vertigo/13621>
- Beckouche, P., (dir.), C. Grasland, F. Guérin-Pace et J-Y. Moisseron, 2012, Fonder les sciences du territoire, édition Karthala, 293 p.
- Bedard, M., 2017, Les vertus identitaire, relationnelle et heuristique de la territorialité - D'une conception culturelle à une conceptualisation tripartite, Cybergeog : European Journal of Geography, Espace, Société, Territoire, document 838, [En ligne] URL : <https://journals.openedition.org/cybergeog/28853>
- Bertrand, A., 2003, Gestion privée, gestion publique de l'environnement. Quelques considérations conceptuelles et méthodologiques, dans : E. Rodary, C. Castellanet et G. Rossi, Conservation de la

nature et développement : l'intégration impossible ? Paris : Karthala : GRET. Coll. Économie et développement. pp.195-210

Beuret, J-E. et A. Cadoret, 2012, Une gouvernance territoriale endogène de l'environnement : contours et enjeux, *Géographie, économie, société*, 13, 4, pp.363-386.

Billet, P., 2015, L'État, représentant naturel de l'intérêt environnemental ?, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 22, [En ligne] URL : <https://journals.openedition.org/vertigo//16244>

Burlone, N., C. Andrew, G. Chiasson, et J. Harvey, 2008, Horizontalité et gouvernance décentralisée : les conditions de collaboration dans le contexte de l'action communautaire, *Canadian Public Administration*, 51, 1, pp. 127-142.

Cans, C. et F. Clap, 2008, Typologie des procédures de protection des espaces naturels, *JurisClasseur Environnement et Développement Durable*, Fasc, 4530

Dardot, P. et C. Laval, 2014, *Commun : essai sur la révolution au XXIe siècle*, Paris : La Découverte, 592 p.

Debarbieux, B., 2009, Territoire-Territorialité-Territorialisation : aujourd'hui encore, et bien moins que demain..., dans : Vanier M. (dir) *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, coll. Espace et territoires, 228 p.

Delivré, C., 2013, Fiscalité, territoires, environnement, *Revue juridique de l'environnement*, no.5, pp.53-62.

Depraz S., 2008, *Géographie des espaces naturels protégés : genèse, principes et enjeux territoriaux*, Paris : Armand Colin, 320 p.

Duran, P., 2011, Territorialisation, dans : Pasquier R., S. Guigner et A. Cole (dir), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris : Presses de Sciences Po. Coll. Domaine gouvernances. pp.475-482

FPNRF, 2017, Étude sur la valeur spécifique de l'action des Parcs naturels régionaux, Tome 1, Argumentaire, 24p. ; Tome 2, Fiches, 46p. [En ligne], URL : <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/mediatheque/ressources/valeur-specifique-de-laction-des-parcs-naturels-regionaux>

Gumuchian H. et B. Pecqueur (dir.), 2007, *La ressource territoriale*, *Économica*, 252 p.

Gumuchian, H, E. Grasset, R. Lajarge et E. Roux, 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris : *Economica*. Coll. *Géographie*, 186 p.

Jégouzo, Y., 2008, L'évolution des instruments du droit de l'environnement, dans *Pouvoirs*, 4, 4, pp. 23-33.

Karadimitriou, N., 2013, Planning policy, sustainability and housebuilder practices: The move into (and out of?) the redevelopment of previously developed land, *Progress in Planning*, 82, pp. 1-41

Kebir, L. et F. Wallet, 2019, Biens communs et développement territorial : éléments de réflexion autour des enjeux de gouvernance, dans : Michon, P (dir), *Les biens communs, un modèle alternatif pour habiter nos territoires au XXIe siècle*, PUR, 311 p.

Lajarge, R. et E. Roux, 2007, Ressource, projet, territoire. Le travail continu des intentionnalités, dans : Gumuchian, H., et B. Pecqueur, (dir.), *La ressource territoriale*, Paris : *Economica*, pp. 133-147

Lajarge, R., L. Cailly, A. Ruas et G. Saez (dir.), 2019, *Demande(s) territoriale(s)*, éd. Karthala, 321 p.

- Lajarge, R., 1998, La prise en compte de la gestion de l'espace dans les Parcs naturels régionaux, Montagnes Méditerranéennes, 7, pp. 65-70
- Lajarge, R., 2009, Pas de territorialisation sans action (et vice-versa ?), dans Vanier M. (dir), Territoire, territorialité, territorialisation ... controverses et perspectives, Presses Universitaires de Rennes, pp. 193-204
- Lajarge, R., 2012, Territorialités en développement. Contribution aux sciences territoriales, Vol. 1, Université Grenoble Alpes-UJF, 333 p.
- Lascoumes, P. et P. Le Gales, 2004, Gouverner par les instruments. Presses de Sciences Po, 371 p.
- Latour B., 2017, Où atterrir ? Comment s'orienter en politique, Ed. La Découverte, coll. Petits cahiers libres, 160 p.
- Lefebvre, T. et S. Moncorps (coordination), 2010, Les espaces protégés français : une pluralité d'outils au service de la conservation de la biodiversité, Comité français de l'UICN, Paris, France, 99 p.
- Lejeune, C. et G. Hess, 2020, L'expérience vécue de la nature : un levier pour transformer le politique dans un monde fini, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 32, [En ligne] URL : <https://journals.openedition.org/vertigo/27457>
- Lévy J., B. Debarbieux, J-P. Ferrier, 2003, Territoire, dans Lévy J. et M. Lussault (dir.), Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Paris : Belin, pp. 907-917
- Lizard, S., R. Barbier et S. Fernandez, 2020, Réglementer au plus près des territoires : le cas de la ressource en eau en France, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Vol. 20, no 1, [En ligne] URL : <https://journals.openedition.org/vertigo/28057>
- Magnaghi A., 2003, Le projet local, Bruxelles : Mardaga, Coll. Architecture + Recherches, 123 p.
- Magnaghi, A., 2014, La biorégion urbaine. Petit traité sur le territoire bien commun. Trad. It. Emmanuelle Bonneau, Paris : Eterotopia, Coll. Rhizome, 174 p.
- Magnaghi, A., 2017, La conscience du lieu, Paris : Eterotopia France, Coll. Rhizome, 221 p.
- Mallard F. et D. François, 2012, Effectivité juridique des instruments de protection des espaces naturels appliquée aux projets routiers en France, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Vol. 12 No 1, [En ligne] URL : <https://journals.openedition.org/vertigo//11924>
- Massicotte, G., (dir.), 2008, Sciences du territoire. Perspectives québécoises, Presses de l'Université du Québec, 422 p.
- Mathevet, R., J. Thompson et M. Bonnin, 2012, La solidarité écologique : prémices d'une pensée écologique pour le XXIe siècle ?, Écologie & politique, 44, 1, pp. 127-138.
- Micoud, A., 2004, Des patrimoines au territoires durables, Ethnologie française, 34, 1, pp.13-22
- Ostrom E., 2010, Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles, Bruxelles : De Boeck, 301 p.
- Perrin-Malterre, C., 2020, Une démarche originale de gestion concertée pour préserver la quiétude de la faune sauvage : Biodiv'sports de montagne, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, vol 20, no 1, [En ligne] URL : <https://journals.openedition.org/vertigo/28127>
- Prieur, M., 2006, Quel avenir pour les espaces naturels sensibles ?, Revue Juridique de l'Environnement, 2. pp. 185-191.

- Raffestin C., 1986, Ecogénèse territoriale et territorialité, dans Auriac F. et R. Brunet, *Espaces, jeux et enjeux*. Paris : Fayard et Fondation Diderot, p. 175-185.
- Raffestin C., 1987, Repères pour une théorie de la territorialité humaine, *Cahier / Groupe Réseaux*, 7, pp. 2-22.
- Robitaille, M. et M-U. Proulx, 2014, *Sciences du territoire. Tome 2. Défis méthodologiques*, Presses de l'Université du Québec, 393 p.
- Rodriguez, L., V. Devictor et V. Maris, 2018, L'articulation entre savoirs et actions dans trois dispositifs environnementaux : conservation, évaluation d'impact et restauration, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 18, no 2, [En ligne] URL: <https://journals.openedition.org/vertigo/20879>
- Romi, R., 1997, *Droit et administration de l'environnement*. 2ème édition, Montchrestien, 517 p.
- Salmon, J., (dir.), 2001, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 491 p.
- Stern, B., 1992, L'extra-territorialité 'revisitée' : où il est question des affaires Alvarez-Machain, Pâte de Bois et de quelques autres..., *Annuaire français de droit international*, 38, pp.239-313.
- Theys J., 2015, Politiques publiques environnementales, dans Bourq D. et A. Papaux (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, Paris : Presses Universitaires de France, pp.786-790.
- Toussaint, J.-Y. et S. Vareilles, 2019, Politiques environnementales et changements techniques : éléments de réflexions pour une mise en œuvre effective, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Débats et Perspectives*, [En ligne] URL : <https://journals.openedition.org/vertigo/27370>
- UICN, 2010, *Stratégie nationale pour la biodiversité. Bilan général 2004-2010 et recommandations pour une nouvelle stratégie*, Comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), 13 p.
- Vanier M. (dir.), 2009. *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*, Rennes, PUR, coll. Espace et territoires, 228 p.

RÉSUMÉS

L'extension des aires naturelles protégées réclamée et la nécessité d'une gestion plus précautionneuse des ressources naturelles obligent à penser une meilleure articulation des instruments et outils environnementaux existants. Parmi eux, les Parcs naturels régionaux (PNR) et les Espaces naturels sensibles (ENS) représentent des exemples emblématiques de deux familles différentes d'intervention (contractuelle et réglementaire) qui entrecroisent préoccupation de protection des espaces naturels et gestion des ressources naturelles pour le développement territorial. Après avoir analysé leurs principes et méthodes à l'aune de leurs résultats après plusieurs décennies d'existence, cet article propose d'envisager les conditions d'une meilleure interaction entre eux et d'en mesurer l'intérêt et les limites. L'hypothèse suivie ici consiste à considérer que la triple nécessité d'une transcalarité, d'une extraterritorialité et d'une approche multi-partenariale est une de ces conditions. PNR et ENS participent au processus de territorialisation des ressources naturelles. S'ils opèrent conjointement, leurs différences gommées par le facteur territorial, ils œuvrent à faire advenir des communs territoriaux, et donc à dépasser les catégories et oppositions habituelles entre public et privé. Cette troisième catégorie d'action territorialisée en commun ne pourrait alors que renforcer les objectifs

quantitatifs et qualitatifs de la stratégie nationale française pour les aires protégées adoptée en janvier 2021.

The requested extension of the natural protected areas and the expected need for a more careful management of the natural resources force us to think about a better articulation of the existing environmental instruments and tools. Among them, the French systems PNR (Regional natural parks) and ENS (Fragile and vulnerable natural spaces) represent emblematic examples of two different families of intervention (contractual and regulatory) that intertwine preservation of natural spaces and management of natural resources for territorial development. After analyzing their principles and methods in the light of their results after several decades of existence, this article proposes to consider the conditions for a better interaction between them and to measure their interests and limits. The hypothesis followed here is to consider that the triple necessity of transcalarity, extraterritoriality and a multi-partner approach is one of these conditions. PNR and ENS participate to a territorialization of natural resources process. If they operate jointly, their differences shaded by the territorial factor, they work to create territorial commons and thus to go beyond the usual categories and oppositions between public and private. This third category of common territorialized action could only reinforce the quantitative and qualitative objectives of the French national strategy for protected areas adopted in January 2021.

territorial public action, territorialisation, Espaces naturels sensibles, Parcs naturels régionaux, natural resources management, Preserved natural areas

INDEX

Mots-clés : action publique territoriale, territorialisation, espaces naturels sensibles, Parcs naturels régionaux, gestion des ressources naturelles, Espaces naturels préservés

AUTEURS

ESTELLE CARLIER

Ingénieure paysagiste, doctorante en sciences territoriales, Unité de recherche AE&CC (Labex), École nationale supérieure d'architecture de Grenoble – Université Grenoble Alpes, Grenoble, France, courriel : carlier.e@grenoble.archi.fr

ROMAIN LAJARGE

Professeur en aménagement et sciences territoriales, responsable scientifique de la Chaire Territorialisation, Unité de recherche AE&CC (Labex), École nationale supérieure d'architecture de Grenoble – Université Grenoble Alpes, Grenoble, France, courriel : romain.lajarge@grenoble.archi.fr