

Les parcs nationaux face à la mutation des territoires



Difficile d'évoquer avec sérénité le cas des Parcs nationaux en France. La question penche spontanément dans l'irrationnel et renvoie à une imagerie de l'émotion. Même sous la plume des parlementaires ou de l'administration, les Parcs nationaux sont bercés d'accents lyriques, célébrés comme un «contrat implicite et harmonieux passé entre l'homme et la nature» [1]. Difficile donc de ramener les Parcs nationaux à ce qu'ils sont : une politique publique de l'État.

Ce point de vue rationnel est assuré de froisser les naturalistes fervents, les professionnels passionnés et les touristes exaltés. A eux seuls, les termes de «parc national» ont en effet le pouvoir de faire sens dans l'opinion publique, comme le montrent ces 60% de Français qui, tout en affirmant que les Parcs nationaux sont une absolue nécessité pour protéger la planète, sont incapables d'en citer un seul existant [2].

Assis sur des textes législatifs et réglementaires, le dispositif français des Parcs nationaux est mis en œuvre par le ministère en charge de l'Écologie, qui lui consacre un bureau et 11 établissements publics dédiés [3]. Vieille de plus d'un demi-siècle, cette politique publique n'en est pas moins en pleine expansion comme en témoigne l'augmentation des moyens qui lui sont consacrés. Malgré les restrictions financières des dernières années, le budget des Parcs nationaux a en effet bondi de 53% entre 2007 et 2010 (75 millions d'euros de budget en 2010) et

le nombre des personnels a crû de 18% entre 2008 et 2010 (Commission des finances du Sénat, 2011).

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

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

Après la Réunion et la Guyane en 2007, le 10e Parc national a été créé officiellement en 2012 et l'État ambitionne d'en matérialiser encore deux autres dans les prochaines années [4]. Ils concernent aujourd'hui plus de 60.000 km² terrestres et mari-

Les parcs nationaux face à la mutation des territoires

times. Les Parcs nationaux représentent donc un outil d'action que l'État n'a jamais autant mobilisé qu'actuellement.

«Parc national», concept devenu un label international reconnu

Depuis sa création au 19^e siècle aux États-Unis, le terme de «Parc national» s'est généralisé à l'ensemble du monde. On compte aujourd'hui près de 4.000 Parcs pour 4,4 millions de km², soit plus que la surface de l'Union européenne [5], répartis partout dans le monde. «Parc national» constitue à ce titre un véritable label international, reconnu mondialement.

De fait, le concept de «Parc national» porte en lui une visibilité qui lui confère un pouvoir fort de «mise en vitrine» du territoire. L'outil adresse intrinsèquement un appel à l'ensemble de la communauté mondiale : le Parc national incarne alors l'hétérotopie par excellence, soit un «autre monde» où l'homme est invité à revivre ses utopies à travers la nature ou le folklore local (Goeury, 2008). Il est aujourd'hui indissociable d'une certaine valorisation économique, liée à la sphère du marketing territorial.

La mondialisation du vocable «Parc national» offre ainsi un support de communication pour de nombreux pays. Le nombre de Parcs nationaux est devenu un argument de promotion sur le plan international, avec l'idée de démontrer à la fois l'excellence de la gestion des ressources naturelles et la qualité exceptionnelle du patrimoine. Le Costa-Rica, avec ses 26 Parcs nationaux qui couvrent 25% de sa superficie, en a ainsi fait son argument publicitaire principal.

Naissance et échec du modèle administratif français des Parcs nationaux

L'État français crée ses premiers Parcs nationaux en 1963 sur les fondements d'une loi qui tente de bâtir un modèle original basé sur une imbrication de zones de protection réglementaire dans une zone plus large de partenariat. Ce modèle qui visait à concilier des aspects écologiques et socio-économiques échoue et bascule finalement du côté d'une sanctuarisation de la nature, ignorant les capacités de l'outil à créer de la valeur économique locale.

Le modèle français, assis sur l'existence d'un établissement public autonome, muni de pouvoirs forts, entraîne une dépossession des pouvoirs de décision détenus précédemment par les autorités locales. La mise en œuvre du modèle sur le terrain provoque de manière récurrente des conflits graves, autant avec les populations locales qu'avec les autres administrations. Les institutions des Parcs nationaux se replient alors sur leurs prérogatives réglementaires en zone centrale, érigée en sanctuaire inviolable et intangible. Elles deviennent des structures passives d'aménagement, caractérisées par leur «empêchement à faire», qui les transforment peu à peu en boucs-émissaires du territoire. Le Parc national apparaît comme rejeté du territoire, dans un statut proche de l'extra-territorialité [6].

Dans ce contexte dégradé, les établissements des Parcs nationaux développent avec les acteurs locaux des relations perverses fondées sur la méfiance, le conflit et la théâtralisation des comportements. Ces attitudes, résultant directement du modèle mis en place, enferment l'ensemble des acteurs concernés dans un cercle vicieux, entretenu par le désir de chacun de protéger son autonomie par rapport aux autres (Cosson, 2010). La première loi sur les Parcs nationaux s'est ainsi révélée être un pari intenable de l'application d'un modèle rigide, descendant et normatif, portant une vision des territoires incom-

Les parcs nationaux face à la mutation des territoires

patible avec les aspirations, les usages et l'identité des acteurs locaux.

Réforme du modèle français de Parc national : la loi de 2006

L'évolution du contexte scientifique et politique contraint l'État à proposer une réforme du modèle des Parcs nationaux en 2006. L'apparition du concept de biodiversité modifie en effet la vision historique de la protection de la nature, qui passe désormais par le maintien des capacités adaptatives des écosystèmes et non plus leur sanctuarisation. En parallèle, la gouvernance de l'environnement s'impose comme un mode plus efficace pour mettre en œuvre des politiques publiques que l'habituel recours à la réglementation. Le modèle des Parcs nationaux est ainsi remis en cause par le succès de démarches territoriales comme les Parcs naturels régionaux, qui démontrent l'efficacité d'un modèle volontariste et concerté, basé sur une vision intégrée du territoire et de la nature [7].

Malgré des tentatives dans les années 1980, il faudra attendre 2006 pour qu'une loi de réforme des Parcs nationaux soit votée. Mais cette loi, très loin de remettre en cause le modèle historique, conforte celui-ci dans ses aspects réglementaires. L'ajout d'une zone d'adhésion autour du cœur du Parc national tente même de relancer le modèle radio-concentrique des années 1960, relégitimé par l'invention *ex nihilo* du concept de «solidarité écologique» par une administration d'État désireuse d'apaiser les lobbies écologistes et scientifiques.

Pourtant, malgré des grandes lignes très conservatrices, la loi de 2006 apparaît comme un non-choix de la part du législateur. En effet, celui-ci a concédé aux communes concernées par les Parcs nationaux des contre-pouvoirs décisifs, susceptibles d'enrayer la mécanique du modèle historique. De fait, le législateur, bloqué par une opinion publique acquise à la cause des Parcs nationaux, renvoie les arbitrages

essentiels sur l'avenir du modèle aux exécutants, à savoir le ministère en charge de l'Écologie et les établissements des Parcs nationaux.

Premières mises en œuvre de la loi 2006, premiers enseignements

L'application de la loi de 2006 provoque la mise en tension des établissements des Parcs nationaux, et surtout de leur Direction. Celle-ci se retrouve écartelée entre des scènes de gouvernance disjointes, traversées par des visions différentes du territoire et de la protection de la nature.

D'un côté, des instances nationales telles que le Ministère de tutelle, le nouvel établissement Parcs nationaux de France (PNF) et le Conseil national de protection de la nature (CNPN) défendent le modèle historique des Parcs nationaux. Ces «gardiens du temple» pèsent pour protéger les aspects réglementaires et la vision «conservacionniste» de la protection de la nature au sein du modèle. Ils sont soutenus par les personnels fonctionnaires des établissements des Parcs nationaux, dont le pouvoir de pression, du fait d'un fonctionnement hiérarchique en pyramide inversée, demeure puissant [8].

De l'autre côté, les acteurs locaux, qui ont désormais la majorité au Conseil d'administration des établissements, se mobilisent autour du projet de charte de Parc national. Ces acteurs peuvent être qualifiés «d'assaillants autochtones» du modèle tant leurs demandes convergent vers une participation à la prise de décision au sein de l'institution du Parc national, dont ils étaient exclus jusqu'alors.

Ces constats poussent à la conclusion que la loi de 2006, comme la précédente de 1960, relève d'un pari intenable : concilier un modèle autoritaire et normatif avec une dynamique locale de gestion intégrée du territoire. Malgré le faible recul dont on dispose depuis 2006, la situation actuelle dans les Parcs nationaux relève d'un climat explosif qui, tôt

Les parcs nationaux face à la mutation des territoires

ou tard, poussera les Directions des établissements face à un dilemme cornélien : choisir entre la préservation du modèle réglementaire, et donc l'éviction du territoire, ou bien l'investissement dilutif dans la dynamique des acteurs locaux.

Perspectives pour les Parcs nationaux en France

Aujourd'hui, un double mouvement de fond tend à rendre obsolète le modèle administratif des Parcs nationaux en France.

Tout d'abord, l'intégration progressive des problématiques environnementales dans les différentes politiques publiques vide de leur utilité les démarches sectorielles de protection de la nature. A travers l'aménagement du territoire ou du développement économique, la prise en compte transversale de l'écologie s'intensifie. Cette évolution bénéficie à la biodiversité mais prive les institutions des Parcs nationaux de la pertinence de leur action.

De plus, la mutation profonde des territoires et de leur gouvernance rentre en conflit avec l'intervention autoritaire de l'État. Depuis les lois de décentralisation, les collectivités ont montré leur volonté et leur capacité à se saisir des réflexions et de l'action concernant l'aménagement durable de l'espace. La montée en puissance d'outils comme le SCoT [9] et la structuration des territoires par la coopération intercommunale conduisent à réduire la légitimité des établissements des Parcs nationaux tels qu'ils existent aujourd'hui [10].

Ce contexte difficile d'évolution sous contrainte n'en est pas moins une opportunité formidable. **Le label «Parc national» constitue en effet un levier d'action dont le potentiel demeure sous-utilisé en France.** La reconnaissance liée au label pourrait favoriser l'entrée dans le champ du patrimoine reconnu des éléments qui habituellement ont du mal à y trouver leur place : la biodiversité ou la culture locale. Ces externalités positives pourraient alors

être valorisées dans le domaine de l'économie et, à ce titre, être mieux protégées sur le long terme.

Le Parc national doit devenir l'outil du patrimoine culturel autant que naturel et cesser d'opposer la protection et le développement. Le modèle administratif doit également intégrer que la voie la plus efficace pour protéger le patrimoine passe par la construction d'une vision commune de l'avenir du territoire entre les acteurs locaux et non par l'application d'une réglementation autoritaire incomprise. La patrimonialisation des éléments naturels et culturels, parce qu'elle est vecteur de valorisation économique et de renforcement de l'identité du territoire, constitue de loin l'outil de protection le plus efficace.

Un premier pas en avant consisterait à **fluidifier le fonctionnement du dispositif en fusionnant les 11 établissements publics concernés** en un seul sur le modèle, plus souple, de l'Agence des aires marines protégées (AAMP) qui gère les Parcs naturels marins. Mais l'évolution décisive réside dans une décentralisation complète du volet réglementaire, seule voie pour redonner de la légitimité et de la pertinence à l'outil. Pourquoi ne pas alors imaginer que les Parcs nationaux deviennent un simple label, comme le «patrimoine mondial» de l'UNESCO, fondé sur un contrat gagnant-gagnant, qui récompenserait la richesse d'un patrimoine autant que sa gestion par les acteurs locaux.

Bibliographie :

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

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

Les parcs nationaux face à la mutation des territoires

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

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

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

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

[6] Propos d'un ancien Préfet restés dans les mémoires.

[7] Depuis 1967, 48 Parcs Naturels Régionaux (PNR) ont été créés partout en France.

[8] Leur grève du 15 novembre 2012 visait à une démonstration de force en ce sens.

[9] Schéma de cohérence territoriale qui seront généralisés à partir de 2016.

[10] Remarque valable aussi pour les Parcs naturels régionaux.

[1] Giran, 2003

[2] Altimax, 2011

[3] Un établissement public administratif par Parc national, plus l'établissement Parcs nationaux de France créé en 2006.

[4] Le Parc national des Calanques a été créé le 18 avril 2012. Il devrait être suivi dans les années à venir par le Parc national entre Bourgogne et Champagne et un Parc national de zones humides non localisé.

[5] Source : Parcs Nationaux de France, 2012