



# TRENTE ANS DES PARCS

Tentative d'évaluation de leur évolution

septembre 1997

Interloc

FÉDÉRATION DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX DE FRANCE  
4, rue de Stockholm 75008 Paris - Téléphone : 01 44 90 86 20 - Télécopie : 01 45 22 70 78  
36 15 Parcs naturels (1,29 F la minute) - e-mail : [info@parcs-naturels-regionaux.tm.fr](mailto:info@parcs-naturels-regionaux.tm.fr)  
[www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr](http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr)

## PLAN

Introduction	3
<b>Première période: 1967-77</b>	4
<i>La passion, le souffle civilisateur</i>	
<b>Le contexte</b>	
<i>Société</i> : la fin des trente glorieuses, l'onde de choc de Mai 68	
<i>Institutions</i> : irruption de l'Environnement, organisation de l'Aménagement rural	
<i>Les Parcs dans le mouvement des idées</i> : la prudence des Parcs, le rôle écologique des agriculteurs, environnement: les nouvelles orientations de l'INRA, critique écologique de l'agriculture.	5
<b>Les objectifs</b>	7
Les objectifs initiaux	
Les objectifs des chartes	8
Les objectifs rappelés par les ministres	8
<b>Des stratégies de survie</b>	9
<b>Des moyens qui viennent surtout de l'Etat</b>	9
<b>Les résultats:</b>	10
- 20 Parcs en 10 ans	10
- un foisonnement de réalisations	11
- la fonction expérimentale- la mission de concertation	12
- un premier bilan	14
<b>Fiche synthétique d'évaluation</b>	15
<b>Deuxième période : 1977 - 1988</b>	16
<i>L'institutionnalisation, la confirmation de l'objectif économique</i>	
<b>Le contexte:</b>	16
<i>Société</i> : angoisses: l'emploi, le désert rural	
<i>Institutions</i> : la décentralisation, les contrats de Plan	
<i>Les Parcs dans le contexte de la décentralisation</i> : comment décentraliser le Plan ? Le rendez-vous manqué entre les Parcs et les Chartes Intercommunales de Développement et d'Aménagement.	17
<b>Les objectifs:</b>	18
Les objectifs des Parcs. Refondation autour du quinzième anniversaire.	
Les objectifs assignés par les ministres	20
<b>De nouvelles lignes stratégiques</b>	21

<b>De nouveaux moyens financiers, humains, réglementaires</b>	22
<b>Les résultats</b>	25
La période commence durement	
Le bilan de 1982: largement positif	26
Fonction expérimentale - PNR et recherche scientifique	28
Fonction de concertation - PNR et CPIE	29
<b>Fiche synthétique d'évaluation</b>	30
<b>Troisième période:</b>	31
<i>Professionalisme, révisions fondamentales</i>	
<i>Vers un nouveau contrat social ?</i>	
<b>Le contexte:</b>	31
<i>Société:</i> doute et morosité : la France déprime tandis que l'Europe s'impose.	
<i>Institutions:</i> une intense production législative.	
<i>Les Parcs dans le contexte de la construction européenne</i>	32
<b>Les objectifs</b>	32
- quel objectif quantitatif ?- glissement vers les objectifs d'environnement	
- un certain décalage par rapport aux questions sociétales	
- l'objectif d'excellence	
<b>La stratégie des Parcs:</b>	33
- en interne : Fédération et CPP	
- au niveau politique : les Parcs veulent leur Loi.	
<b>Les moyens:</b> de moins en moins d'Etat pour les finances, de plus en plus pour la réglementation.	34
<b>Les résultats</b>	36
Quelques bilans à l'occasion des révisions de chartes	36
Un domaine d'excellence: la communication	38
Fonction expérimentale, fonction de concertation	39
<b>Fiche synthétique d'évaluation</b>	40
<b>SYNTHESE GENERALE</b>	47
<i>La philosophie des Parcs - Qu'ont-ils démontré? - Les Parcs, territoires d'expérience - Dix conseils pour les dix ans qui viennent</i>	
<b>Conclusion provisoire</b>	
<b>ANNEXES</b>	48
<b>1. Sélection bibliographique</b>	
<b>2. Quinze ans des Parcs; une relecture du document "Bilan et Perspectives" de 1982</b>	
<b>3. Parcs et Pays</b>	
<b>4. Une culture de l'évaluation pour les Parcs.</b>	

## INTRODUCTION

*Trente ans...trente et un Parcs Naturels Régionaux.* Ils ont souhaité regarder en arrière, survoler ces trente années qui ont vu la naissance, la croissance, la maturation du "système Parcs", pour mieux penser l'avenir.

Il s'agit plus d'un survol que d'un bilan. D'en haut, sous divers angles, on perçoit les lignes de force et de faiblesse. Cela conduit au questionnement, quelque peu provocateur...Toutefois c'est bien un exercice d'évaluation qui a été tenté, pour chacune des trois décennies de la vie des Parcs.

Pour chaque période, on a évoqué le contexte, l'état de la société dans laquelle évoluaient les Parcs. On a rappelé les objectifs assignés aux Parcs, les stratégies choisies, les moyens alloués. On a cherché à mettre en lumière les résultats de l'activité des Parcs. Ainsi, on a pu évoquer, de façon concise, l'efficacité, l'efficience, l'impact, la pertinence de leur action.

Quelques constats et questions:

- Le "système Parcs" est en expansion régulière, de nouvelles demandes sont à l'étude.  
*Qui demande des Parcs ? Le système Parcs a-t-il vocation à s'étendre ? Dans quelles limites ?*

- en trente ans, l'état de la société et de l'économie a considérablement changé. Nous vivons une mutation prodigieuse et douloureuse.

*Comment les Parcs ont-ils "collé" à leur temps, adapté leur projet et leurs actions ?  
Comment s'est manifesté "l'esprit civilisateur" des Parcs ?*

- Les Parcs ont toujours eu des angoisses existentielles, des problèmes d'identité. Or dans un contexte institutionnel bouleversé par la décentralisation et ses suites, ils existent toujours.

*Quelles stratégies ont permis aux Parcs d'exister et d'assurer leur identité institutionnelle ?*

- ruralité idéale, harmonie, équilibre, éco-développement, développement alternatif respectant l'environnement, économie et écologie, croissance douce, développement durable...Mission impossible ?

*Comment depuis trente ans, avec quelles fluctuations, quels résultats, les Parcs ont-ils poursuivi cette finalité ?*

- du prophétisme au professionnalisme, de la Foi à la Loi, du foisonnement à la cohérence :

*les Parcs ont-ils encore un projet de société ?*

- Les Parcs ont deux missions, apparues très tôt dans les faits et plus tardivement dans les textes :

- une mission expérimentale : être les laboratoires où s'expérimente en vraie grandeur une nouvelle relation entre l'homme et la nature, un modèle de développement en rupture avec le "système dominant";

- une mission de concertation: être des lieux de rencontre et de dialogue entre élus locaux, administrations, associations et institutions concernées.

*Comment les Parcs s'aquittent-ils de ces missions ?*

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

**Première période : 1967 - 1977**  
*la passion, le souffle civilisateur...*

**Le contexte de la période :**

**Société:**

Les Parcs Naturels Régionaux ont été pensés dès le début des années 60, dans le contexte des Trente Glorieuses. Industrialisation et Urbanisation étaient en plein essor.

C'est en 1967, à LURS, qu'un brillant aréopage de penseurs et d'hommes d'Etat produit le grand ensemble d'idées et de débats fondateurs qui va constituer la "matrice" intellectuelle des Parcs.

Quelque mois plus tard, les "événements" de Mai 68 déclenchent un grand mouvement d'idées. Une culture critique se développe. Ecologisme, Tiers-Mondisme, Féminisme, Régionalisme etc...Le Larzac devient symbole.

*1969 : le Général de Gaulle se retire. Pompidou sera un gestionnaire. Puis après 1974 le septennat Giscard d'Estaing devra "gérer l'incertitude".*

*1970 : le Club de Rome annonce la fin de la croissance forte et continue.*

*1973 : premier choc pétrolier. Fin du mythe du progrès.*

C'est une période riche en débats, la jeunesse bouge, la société civile s'exprime, les institutions bougent aussi mais sont "décalées" par rapport au mouvement sociétal.

Le Mouvement des Pays naît en 1965 du cri des chômeurs de Carmaux, "Nous voulons vivre au Pays", et du sursaut du Mené, "le Pays qui ne veut pas mourir".

On parle beaucoup des neo-ruraux, des pluriactifs, de l'agriculture biologique.

Permissivité dans les moeurs et liberté de l'expression contestataire ne sont pas toujours acceptés par les milieux ruraux conservateurs, qui stigmatisent "les Zippies". Il y a désormais 3 catégories de paysans : les traditionnels, les modernistes, les neo-ruraux. Les organisations professionnelles agricoles sont en grande majorité modernistes.

Les Parcs participent à cette culture critique...mais ils sont une "institution".

**Le contexte institutionnel des Parcs :**

*1971 : création du Ministère de l'Environnement. Le ministre Poujade assigne aux Parcs un objectif d'aménagement fin du territoire, dans le prolongement des visions de la DATAR.*

*1971 : création de la Fédération des Parcs à l'instigation de la Commission Permanente des Parcs ( existant depuis 1969) qui organise le travail en commun des équipes techniques sur différents thèmes. C'est la CPP qui constitue le centre nerveux des Parcs.*

*24.10.1975 : irruption des Régions dans la vie, le financement, les instances des Parcs.*

*1976 : la loi sur la protection de la nature aura peu d'impact sur la vie des Parcs. Mais une ligne budgétaire est créée pour les Parcs au Ministère de l'Environnement.*

*La Loi d'orientation foncière crée les Zones d'Environnement Protégé : ZEP.*

*1977 : les Parcs fêtent leurs 10 ans, ils sont 20.*

*En matière d'aménagement rural : en 1969 le Ministère de l'Agriculture crée l'Atelier Central d'Etudes d'Aménagement Rural (ACEAR) bientôt suivi de l'apparition des AREEAR ( dans les services régionaux) et d'ADEAR ( dans les directions départementales). En 1972, un décret*

*institue le Plan d'Aménagement Rural (PAR) La personnalité d'Emile Leynaud marque cette période. En 1972 il crée le Service d'Aménagement Touristique de l'Espace Rural (SEATER) En 1975 : création du FIDAR, premiers Contrats de Pays.*

### ***Les Parcs dans le mouvement des idées***

Deux " explorations documentaires " réalisées dans le cadre du Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique en 1978 et 1979 rendent compte des courants de pensées dans lesquels se situent les Parcs au cours de leur première décennie. On y trouve de nombreux ouvrages et articles critiquant la société urbaine et industrielle et ses modèles dominants:

- "Le discours sur l'espace" ( novembre 1978 ), à travers trois parties sur l'espace protégé, l'espace conquis et l'espace vécu, oppose les besoins des citoyens ( espaces conquis et/ou protégés, référence aux Parcs naturels ) et ceux des autochtones ( le pays, espace vécu).

- "Agriculture : l'innovation périphérique" (juillet 1979) fait état d'une part des nouvelles orientations de la recherche agronomique, vers des modèles plus écologiques et néanmoins rentables, d'autre part d'un fort courant de critique écologique de l'agriculture, au sein des milieux scientifiques eux-mêmes, enfin de très nombreuses pratiques innovantes spontanées apparaissant au sein d'exploitations marginalisées par le modèle dominant. Des ouvrages d'agronomes et d'économistes français et américains y sont analysés.

Les ouvrages et articles de l'époque analysés rendent compte des grands débats qui agitent la communauté scientifique, l'agriculture et la ruralité servant de révélateurs de problèmes de société plus généraux; contestant un mode de production et de consommation qui exploite l'homme et dégrade la nature, ce qui à terme menace l'homme, des projets de société sont formulés qui tendent à respecter l'un et l'autre.

On présente la situation paradoxale des PNR:

-leurs équipes techniques sont formées de jeunes diplômés, parmi lesquels architectes et agronomes , en particulier, ne peuvent qu'être imprégnés de cette critique humaniste et écologique de la ville, de l'agriculture, de la société. Mais leurs syndicats mixtes sont représentatifs d'une culture plus "conservatrice" où l'on se méfie des écologistes, où les nécessités de la modernité, et des lois économiques qui vont avec, priment sur les nécessités d'une gestion écologique des ressources et de l'environnement.

-pour résoudre cette contradiction les PNR doivent démontrer concrètement, par de nombreuses actions à caractère reproductible, la faisabilité et l'intérêt de pratiques plus respectueuses des ressources, du patrimoine, de la nature. Ils doivent éviter le débat d'idées et se cantonner aux aspects technico-économiques des modèles qu'ils prônent.

-les alliés naturels que pourraient être les agri-biologistes et les neo ruraux sont trop marqués idéologiquement : l'agriculture biologique est une "religion" ou une philosophie avant d'être une agronomie différente, les neo ruraux affichent trop leur contestation globale du "système";

-les chercheurs de l'INRA acquis aux nouvelles approches de l'environnement sont des alliés plus présentables, aussi certains Parcs s'en rapprochent. Cette alliance est profitable aux deux parties : elle offre aux chercheurs, théoriciens de nouveaux modèles technico-économiques, des terrains d'expérience et d'observation.

Tout au long des années 70, les PNR manifesteront la plus grande prudence vis à vis des agriculteurs, se bornant à leur proposer leur aide pour mieux commercialiser les produits du terroir ou réaliser des améliorations foncières.

La prudence des Parcs contraste donc avec l'audace des critiques et propositions publiées à l'époque non seulement dans les milieux de l'écologie, mais à l'INRA même et dont la presse agricole se fait souvent l'écho.

### ***La prudence des Parcs:***

*"...un point commun lie fondamentalement les Parcs Naturels Régionaux: il leur faut avant tout maintenir sur leur territoire la population rurale.*

Ce maintien doit être considéré dans son contexte global, et la politique menée doit aborder les points suivants:

- les conditions de vie quotidienne des familles ( habitat, services publics, écoles, commerces., vie culturelle..)
- les conditions de production économique locale : une défense contre l'agression urbaine, une amélioration des structures agricoles, une recherche de productions nouvelles adaptées aux besoins, un encouragement à l'artisanat de service, de production, de création.

**La protection de la nature et le tourisme ne sont pas en effet les éléments fondamentaux de la politique des PNR, ils ne l'ont jamais été.** (affirmation en contradiction avec le décret de 1967...) Les PNR sont des "zones d'aménagement fin du territoire" : en conséquence, la solution au problème des Parcs sera une solution d'aménagement global.

La question n'est pas de savoir ce qu'on va faire de l'agriculture dans les Parcs, mais bien plus d'essayer de savoir quelle sera l'aide qu'un Parc pourra apporter à l'agriculture locale.... **Concrètement il ne s'agirait pas pour la commission de se pencher sur le devenir de l'agriculture en France ou dans les Parcs, mais d'étudier dans quelle mesure, par quels moyens, la création d'un Parc peut aider les agriculteurs à mieux vivre.**

En trois séances de travail il n'était pas possible de faire le tour du problème, c'est pourquoi la commission s'est penchée plus particulièrement sur:

- la commercialisation des produits fermiers
- les problèmes fonciers...

(Assemblée Générale des Parcs, Juillet 1976, rapport de la commission Parcs et Agriculture. )

### *Le rôle écologique des agriculteurs: un éditorial en forme de mise en garde:*

**"la notion d'écologie risque d'être dénaturée par les défenseurs trop zélés d'une certaine écologie. Ce terme est galvaudé et sert de prétexte à une politique partisane, et de toile de fond à des slogans. Il devient un symbole du refus d'un type de société.**

**Cette conception ne peut être celle des Parcs, qui ont pour mission de devenir des instruments privilégiés de concertation entre urbains et ruraux sur une certaine politique d'aménagement du territoire.**

**Cet aménagement doit tenir compte non seulement de la protection du patrimoine naturel mais surtout de la qualité de la vie des agents économiques existant au sein du milieu rural. Le milieu rural ne peut être transformé en désert et la qualité de la vie pour les ruraux passe par une élévation du niveau de vie et une amélioration du confort en matière d'habitat.**

**Or les agriculteurs qui non seulement assurent la nourriture et réussissent à exporter, mais encore entretiennent gratuitement la nature, ont le sentiment que ceux qui se réclament de l'écologie et veulent la nature à leur porte sont également ceux qui refusent les autoroutes, se mettent à l'écart des villages, clôturent leur pelouse, s'élèvent contre certains investissements nucléaires sans même se préoccuper des conséquences économiques...**

**La véritable défense écologique est celle qui devrait résulter d'une symbiose entre le développement économique et la protection de la nature. Devant les excès de tous ordres, il convient donc de protéger les protecteurs de la nature que sont les paysans, ces écologistes qui s'ignorent."**

( François Guillaume, Pt du PNR de Lorraine, intervention à l'AG des Parcs, été 1977, NB n°15 )

### *Environnement: les nouvelles orientations de l'INRA :*

**La nouvelle situation de notre économie rend moins rentable un développement sauvage, et privilégie une technologie douce, plus parcimonieuse, moins polluante.**

**Recours accru aux méthodes biologiques.**

**Récupération des sous-produits : les déchets d'abattoirs, bien récupérés, ne pollueront plus les rivières. Le traitement du lactoserum par ultrafiltration, remplaçant la déshydratation couteuse, met fin au conflit entre laitiers et pêcheurs à la ligne. Effluents d'élevage : jusqu'à ces dernières années on cherchait à s'en débarrasser sans provoquer trop de réactions des défenseurs de la nature; n'est-il pas plus logique de les considérer comme des matières premières à utiliser, ce qui est parfaitement conciliable avec la dépollution ? protéines pour les ruminants, fertilisants pour les terres, gaz de fumier.**

(extraits du résumé d'une interview de Raymond Février, Directeur Général de l'INRA, publié dans Agriculture n°397, Mai 1976 )

### *Critique écologique de l'agriculture:*

Les revues Economie Rurale, Agriculture, France Agricole, Jeunes Agriculteurs - et non pas seulement Combat Nature ou Nature et Progrès... - publient de nombreuses études critiques sur les thèmes suivants:

- coût énergétique de l'agriculture ( elle consomme plus d'énergie qu'elle n'en produit)
  - fertilisation ( on atteint le seuil des rendements décroissants )
  - technologies adaptées ou appropriées ( au lieu d'imposer partout le même modèle, on devrait étudier le milieu et en déduire les systèmes de culture les plus adaptés )
  - nouvelles productions, nouveaux créneaux, reprise de productions anciennes
- Et bien sûr la littérature sur l'agriculture biologique est abondante; "l'Encyclopédie Permanente d'Agriculture Biologique", publiée en 1977 aux Editions Debard, est un monument en la matière, avec de nombreuses signatures de praticiens et d'agronomes.

*"Le ministère de l'Environnement se fait l'écho des cris d'alarme à propos des effets néfastes des techniques agricoles modernes. Diverses tentatives d'évaluation ou de diagnostic de l'environnement tendent à mesurer les dégâts actuels et à prévoir les risques pour demain. Sont particulièrement critiqués le remembrement, la pollution des eaux souterraines par engrais et pesticides, l'érosion des sols due à certaines pratiques culturales. Toutefois les diverses critiques adressées à l'agriculture ne tiennent pas compte du fait qu'on ne peut dissocier les techniques agricoles des autres procédés industriels. Une société qui a besoin de centrales nucléaires a besoin aussi d'une agriculture à hauts rendements, et à hauts risques... (Extraits du dossier documentaire Agriculture, l'innovation périphérique)*

### **Les objectifs**

Pendant cette période il importe de distinguer les objectifs assignés aux PNR par leurs fondateurs (Lurs, la DATAR), par leurs syndicats mixtes (à travers les chartes) et par les divers ministres successifs. Le bulletin interne Nouvelles brèves fait état chaque année ( à partir de 1975) des propos tenus lors des Assemblées Générales des Parcs, et ses éditoriaux reformulent souvent les objectifs, come s'il fallait constamment les rappeler aux équipes.

#### ***Les objectifs initiaux:***

En conclusion du colloque de Lurs, Olivier Guichard assigne aux PNR quatre objectifs:

1. à proximité des aires métropolitaines, offrir aux citadins des lieux de détente, des biens de nature à consommer.
2. dans les zones rurales plus éloignées, maintenir une population et des activités rurales pour que l'espace rural reste entretenu, loin de la ville et des nuisances industrielles : inventer la ruralité idéale.
3. dans tous les Parcs, préserver le patrimoine naturel, le mettre en scène pour l'éducation des citadins.
4. de même, préserver et mettre en valeur le patrimoine historique et culturel, transmettre aux générations futures le legs de ceux qui nous ont précédés.

Mais parmi les inventeurs des Parcs, certains avaient des visions plus prophétiques : les Parcs devaient être, pour la société du XX<sup>e</sup> siècle, ce que les monastères avaient été au moyen âge: des lieux d'organisation de l'espace et de la société, des lieux d'étude et de paix, d'invention de nouveaux modèles, des lieux civilisateurs.

Notons qu'à cette époque, celle de la montée des classes moyennes et de la "civilisation des loisirs", pour leurs vacances les citadins se ruent sur les plages, et dans les stations de ski en plein essor. La campagne ? "on s'y ennue le jour, on y a peur la nuit"...La nature ? seule une élite s'y intéresse. En fréquentant les zones naturelles, on recherche un dépaysement, un "autre chose", l'anti-ville...

*Le décret du 1er Mars 1967 énonce deux objectifs liés : préserver la nature et le patrimoine, accueillir les citadins pour des loisirs de plein air et un tourisme éducatif. C'est encore la logique d'avant 1968. Elle est vouée à évoluer rapidement.*

### ***Les objectifs des chartes:***

La rédaction des premières chartes est quelque peu stéréotypée, on y trouve des formules incantatoires notamment au sujet des activités économiques, agriculture, artisanat, industrie : il est affirmé que le Parc n'entravera pas leur développement, mais les agents économiques sont invités à respecter les dispositions des chartes concernant la nature et l'environnement. On demande donc à ces agents d'être volontairement plus "écologiques", on espère les convaincre qu'ils y trouveront leur avantage...

L'objectif d'accueil et d'éducation du public est partout mis en avant : "le Parc est une Ecole". Selon la situation plus ou moins métropolitaine du Parc, on insiste plus sur la nécessité d'endiguer les flux trop abondants des visiteurs, ou plus sur les activités récréatives et instructives qu'il convient de développer pour les attirer.

Les populations résidentes ne sont jamais oubliées : on se propose d'améliorer leur cadre de vie par des équipements et services appropriés, de les aider à tirer profit du Parc et de les responsabiliser dans leurs propres pratiques, par rapport à ce patrimoine dont elles sont gestionnaires.

Après les formulations d'objectifs très généraux autant que généreux, les chartes contiennent une programmation précise d'équipements, constituant des objectifs opérationnels. On y trouve aussi bien des équipements routiers que des lieux d'hébergement, des musées, des centres d'information. Toutes les chartes prévoient des mesures pour lutter contre les nuisances, bruit, déchets, pollution. Ces programmes sont chiffrés et les charges en sont réparties entre les parties prenantes : l'Etat, les collectivités locales, les autres organismes signataires.

### ***Les objectifs rappelés par les ministres:***

Depuis Robert Poujade, les ministres successifs ont toujours encouragé les Parcs à poursuivre leurs objectifs " d'aménagement fin du territoire". Le rôle de la Fédération, et de son président François Giacobbi, a été déterminant dans le maintien d'un dialogue, voire d'une amicale complicité, entre les Parcs et leur ministère de tutelle, sur ce point précis de la mission générale d'aménagement à laquelle les Parcs tiennent beaucoup, car elle les légitime. Toutefois les ministres considèrent que cette mission doit s'exercer par la concertation, la coordination des instances ayant compétence pour aménager, et excluent de confier aux Parcs une compétence directe d'aménagement qui interférerait avec celles des services déconcentrés de l'Etat. Par ailleurs ils insistent(déjà) sur l'aspect environnemental de cet aménagement, qui doit être exemplaire dans les Parcs.

Enfin il faut mettre à l'actif de la Fédération- et de son président- la déclaration historique du Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, le 16 Avril 1976:

*"Répondant à l'appel de la Fédération des Parcs Naturels de France, j'ai décidé que l'Etat poursuivrait son aide financière pour l'aménagement et le fonctionnement de ces Parcs qui représentent, dans notre pays, un exemple d'harmonisation entre le développement économique et la préservation de l'environnement".*

*Assemblée Générale de la Fédération des Parcs, Pont à Mousson, 10 et 11 Juin 1976:*

*Intervention de François Giacobbi, Président de la Fédération des Parcs Naturels de France,*

*"Le premier but d'un PNR c'est de permettre à ses habitants d'y vivre en combinant harmonieusement l'utile et l'agréable, l'expérience du passé avec les découvertes du présent. Dans un PNR on retrouve un "art de vivre". Le deuxième, c'est de communiquer cet "art de vivre" à d'autres que ses habitants, lorsqu'ils viennent de l'extérieur pour y passer quelques jours de détente.*

*Un PNR n'est donc ni un espace figé, ni un espace fermé au monde extérieur. Ce n'est pas un conservatoire ou une réserve d'Indiens. Un PNR réussi est un lieu où le passé et le présent font bon ménage, où il y a harmonie entre la nature et l'homme, entre le beau et l'utile. Bref, c'est une vision actualisée du paradis terrestre..."*

*Intervention de M. André Fosset, ministre de la Qualité de la Vie:*

*"...Le rôle particulier et à mon sens capital qu'ils (les PNR) jouent et devront de plus en plus jouer, est celui de découvrir et de transmettre ce que le travail de nos ancêtres a produit de plus précieux ( l'harmonie des paysages, l'architecture des maisons, leur histoire...), de transmettre aussi le sens de l'aménagement du territoire qui les animait...*

*Ils doivent aussi être un relais dans l'information des citoyens, car ils ont un rôle important à jouer dans la politique des loisirs et du tourisme rural, dont ils doivent être un champ d'application privilégié.*

*Dans l'ensemble des efforts du gouvernement pour enrayer la désertification des campagnes, ils constituent l'un de nos principaux outils...Ces instruments d'aménagement du territoire - d'abord d'intérêt régional car ils constituent pour la Région un outil puissant - participent en effet à la politique générale d'une meilleure répartition de la population sur l'ensemble du territoire et de revitalisation humaine et économique des zones rurales."*

## **Les stratégies**

Cette première période a été celle des stratégies de survie : les menaces n'ont pas manqué; les Parcs ont dû, pour exister, jouer sur deux tableaux:

- sur le terrain, se rendre utiles, rassurer, convaincre. C'est le travail des Directeurs, des équipes et de leur émanation, la CPP.
- à Paris, puis auprès des Régions, séduire, se rendre indispensables, mériter leurs financements. C'est le travail des Présidents et de leur Fédération. Le Président Giacobbi sait mobiliser les " grands élus" des Parcs, députés, sénateurs, personnages politiques.  
(voir le paragraphe "les moyens")

C'est ce qui explique la ligne de conduite adoptée : profil bas sur les idées, pour ne pas inquiéter et se démarquer des écologistes contestataires; action tous azimuts, dans tous les domaines, pour "marquer" le territoire, avoir quelque chose à montrer;

Les Parcs à cette époque n'émettent pas de messages forts, ne participent pas aux débats de fonds sur la nature, l'agriculture etc...Ils construisent des catalogues d'actions exemplaires; Ils sont tout entiers dans la pratique, le pragmatisme.

Cette double ligne stratégique a porté ses fruits : en fin de période, les Parcs sont rassurés sur leur avenir . Une inconnue subsiste du côté de la Région .

*"Les PNR, par un étrange paradoxe, sont désormais reconnus par tous. Ils sont reconnus par l'Etat comme présentant un intérêt national, ils sont reconnus par l'Europe et d'autres parties du monde comme présentant un intérêt international. Ils sont reconnus à l'échelon de la commune, ils sont reconnus à l'échelon du département. Reste encore aux PNR à être pleinement reconnus, légitimés et adoptés par la Région. Bref il faut en arriver tout de même à régionaliser les Parcs Naturels Régionaux..." F.Giacobbi, 9 Juin 1977, A.G. de la Fédération.*

## **Les moyens mis en oeuvre:**

Pendant cette période c'est l'Etat qui est le principal financier des Parcs. Toutefois des partenariats financiers avec les collectivités locales sont définis avec précision dans les chartes.

La circulaire de 73 ne prévoyait l'intervention de l'Etat que pour les 3 premières années de vie de chaque Parc : on voit donc les responsables de la Fédération se battre auprès des ministères, au Parlement lors de l'examen des lois de finance et, après 1975, auprès des Etablissements Publics régionaux, pour obtenir une continuité dans les financements, en particulier pour les budgets de fonctionnement. Chaque Parc créé aménageait ses locaux, recrutait son équipe technique, s'installait pour durer, ce qui nécessitait l'assurance de financements stables, jamais vraiment assurés.

Le ministère de l'environnement manquant cruellement de moyens et aucune ligne budgétaire Parcs n'existant avant la fin de la période, ce sont les fonds interministériels ( FIDAR, FNQV,FIANE) qui sont appelés à la rescousse.

La consécration des Parcs par le Président de la République(16 Avril 1976), en obligeant les ministères à assurer la poursuite du soutien de l'Etat aux Parcs, a véritablement sauvé les Parcs.

*"..Au moment où la loi de finance de 1976 est débattue au Parlement, nous sommes de nouveau très inquiets. Aucun texte n'est encore paru permettant à l'Etablissement Public Régional de participer aux frais de fonctionnement (desParcs). Aucun crédit n'est prévu pour aider l'EPR à faire face à ses charges nouvelles..."*  
F.Giacobbi, éditorial de N.B.n°3, septembre 1975.

*"Le grand souci des responsables des Parcs était, ces dernières années, les frais de fonctionnement : la circulaire du 6/9/73 prévoyait la suppression de l'aide de l'Etat au fonctionnement des Parcs âgés de plus de trois ans, considérés comme adultes.*

*L'action des élus à tous les niveaux, leur persévérance et leur persuasion, ont amené l'Etat à proposer des solutions satisfaisantes, par l'intermédiaire du FIAT et du FIANE, mais hélas encore provisoires.*

*D'autre part, les Etablissements Publics Régionaux peuvent, depuis le décret du 24 Octobre 75, participer aux frais de fonctionnement des Parcs.*

*Ainsi, grâce à l'action menée et coordonnée par le Président Giacobbi, grâce aussi à la compréhension de M.JARROT, ministre de la Qualité de la Vie, compréhension que nous trouverons, j'en suis sûr, chez son successeur, M.FOSSET, les responsables des Parcs peuvent aujourd'hui être optimistes.*

*Il faut cependant que les promesses soient tenues, les efforts poursuivis"...*

*(B.Legrand, éditorial de N.B.n°5, Janvier 1976*

#### Budgets des PNR pour 1976 et 1977

1976 : pour 15 Parcs créés:

Investissement Total : 43.300.000 F		Fonctionnement total : 20.000.000 F	
Etat (M.Q.V)	27 %	Etat (M.Q.V)	20 %
autres ministères	16 %	autres ministères	4 %
régions	23 %	régions	14 %
collectivités locales	28 %	collectivités locales	48 %
divers	6 %	recettes et divers	14 %

#### 1977, budget de Fonctionnement, 20 Parcs:

Total : 29.744.550 = 100

Etat ( M.C.V.)	23 %
Etat (autres ministères)	5,6
régions:	22,6
collectivités locales	35
recettes, divers, reports	13,8

#### Les résultats:

##### 20 Parcs en 10 ans :

c'est déjà un résultat remarquable. 14 d'entre eux étaient prévus dès l'origine et figuraient sur une carte de 15 sites présentée à Lurs. Les autres sont dus à la volonté de certains élus.( le seul projet non réalisé étant le Limousin).

Paradoxe : ces Parcs ont été créés "contre vents et marées", en surmontant la timidité financière de l'Etat, les réticences des institutions territoriales préexistantes, la méfiance des

populations craignant l'excès de contraintes ou la réserve d'Indiens. Alors qui les a voulu ? C'est d'abord la DATAR puis les 15 "pères fondateurs", chargés de mission envoyés faire le tour du monde des Parc étrangers puis lâchés dans la nature pour faire naître les Parcs. Cette première période leur doit tout. Ce sont eux aussi qui ont formé la CPP, instance de travail où se sont forgés les concepts fondamentaux des Parcs au travers du partage des expériences.

Les quinze premiers Parcs peuvent se classer entre deux types extrêmes:

-le type Brière - Brotonne : proches d'aires métropolitaines et comportant des zones humides de grand intérêt écologique, ils agissent pour préserver ces zones, canaliser la fréquentation citadine et éduquer le public.

-le type Vercors - Ht Languedoc : zones rurales défavorisées, ils s'appuient sur les forces vives locales pour résister au déclin, valoriser le patrimoine et les ressources. La plupart des Parcs de montagne se rapprochent de ce type.

Les Landes de Gascogne et l'Armorique jouent principalement la carte du patrimoine.

### Un foisonnement de réalisations:

une plaquette élaborée en 1977 par la Fédération ( le "petit livre bleu" ..) en témoigne. Pour l'occasion les objectifs sont reformulés et reclassés de la façon suivante:

**DEVELOPPER    EDUQUER    PROTEGER    ACCUEILLIR**

A partir de 1975, la petite revue interne "Nouvelles Brèves" s'en fait l'écho tous les 2 mois. On y voit quels sont les Parcs les plus souvent cités et sur quels thèmes. Ces réalisations témoignent d'une très grande créativité et de la volonté d'être des *laboratoires*.

Sur plus de 700 actions citées dans Nouvelles Brèves, n°1 à 15, les plus nombreuses sont celles de la rubrique Animation, Education, Plein air, auxquelles s'ajoute la rubrique Parcs et Ecoles ainsi que la rubrique Expositions: 49,6 % du total. Viennent ensuite les actions "développement rural", 18,3 % , actions en grande majorité agricoles, et protection de la nature: 13 %.. Puis à égalité : Paysage et architecture ( 10%) et "arts et traditions populaires", (9,5 %)

*Actions citées dans Nouvelles Brèves n°1 (Mai-Juin 1975) à 15 (Nov.Dec 1977)*

- Parcs les plus souvent cités : Pilat, Vercors, Ht Languedoc, Corse.

- plus grande proportion d'actions Développement : Vercors avec également le plus grand nombre d'actions de développement autre qu'agricole.

*Répartition des actions citées, ensemble des Parcs: total 715 actions citées = 100*

develop.rural dont agriculture		paysage architecture		protec.de la nature sites		arts et tradi.popul.		pédagogie,plein air dont expositions	
130	18,3%	70	10 %	93	13 %	68	9,5 %	354	49,6 %
dont 71	10 %							dont 85	11,9 %

C'est donc sur les axes ACCUEILLIR et EDUQUER que les Parcs ont été le plus actifs et ont obtenu le plus de résultats. Des commissions de la CPP ont travaillé sur ces thèmes ainsi que sur la muséologie et ont présenté aux assemblées générales de 1976 et 1977 des rapports très nourris. Par contre l'objectif de "développement rural", encore trop centré sur l'agriculture, n'a guère été atteint. C'est dans les Parcs du Pilat, du Vercors, de Corse et du Haut Languedoc que l'objectif de développement a été le plus activement poursuivi.

Notons que partout où des procédures d'aménagement et de développement ont été mises en oeuvre, Plans d'Aménagement Rural, Contrats de Pays, Plans d'Occupation des Sols... les Parcs s'en sont saisis, et en ont souvent été maîtres d'oeuvre.

En matière de protection de la nature, les actions citées concernent la création de réserves naturelles, la gestion des zones humides par un pâturage adapté, la conservation de certaines variétés anciennes de fruits ou races domestiques en perdition, la protection des rapaces et parfois la réintroduction d'animaux sauvages.

Lorsqu'ils protègent, les Parcs sont sûrs de leur légitimité; elle est plus floue lorsqu'ils développent...

Assemblées Générales de 1976 et 1977 : rapports des commissions de travail de la CPP, présentés par M. Leenhardt:

*"Lors de la dernière A.G. à Dijon, la Fédération a décidé de confier à la CPP - qui regroupe les équipes de chaque Parc - une réflexion portant sur trois thèmes:*

- les Parcs et l'Agriculture
- les activités de pleine nature et la pédagogie de l'environnement
- la muséologie et les écomusées.

*Parcs et agriculture: la commission a surtout travaillé sur la commercialisation des produits fermiers*

*"..Les PNR doivent intervenir au sein des organismes agricoles pour proposer leur soutien à toute tentative de commercialisation, ceci avec une extrême prudence pour deux raisons:*

- il est nécessaire que les producteurs restent maîtres de la mise en place du système de vente. C'est le principe même d'une animation rurale.
- il est tout aussi nécessaire de garder la qualité sans pousser à une production qui deviendrait trop importante... Les produits fermiers vendus dans les Parcs ne pourront devenir la production essentielle de l'agriculture d'une région : ils doivent être considérés comme des revenus d'appoint."

Le rapport considère ensuite l'utilisation du "label Parc" et conclut qu'elle serait trop contraignante. Il préconise de rechercher la "qualité Parc" par la "marque commerciale", formule la mieux adaptée aux Parcs car l'estampille Parc est déjà déposée auprès de l'I.N.P.I.

*"au niveau de chaque Parc l'attribution se fait alors moyennant un contrat avec cahier des charges, passé entre le Parc et les producteurs. Il s'avérera nécessaire de spécifier que le Parc se réserve le droit de contrôler ou de faire contrôler les produits vendus sous estampille Parc."*

Rapport de la commission "Activités de Pleine Nature et pédagogie de l'environnement"

Ce rapport formule une véritable doctrine qu'il serait trop long de résumer ici. Elle est fondée sur la volonté d'associer pleinement la population locale à l'accueil des visiteurs, qui doit se faire de manière à servir prioritairement les intérêts locaux. En particulier, les équipements devront:

- être mis en place avec l'accord de la population locale,
- apporter à cette population des avantages économiques,
- ne pas porter préjudice aux activités pré existantes,
- participer au contraire au développement de ces activités
- être gérés et animés sous le contrôle de représentants de la population locale
- être suffisamment diffus pour éviter toute forme de colonisation.

Sont évoqués les problèmes de la formation de jeunes ruraux aux métiers de l'accueil et de l'animation, et la nécessité de sortir de la qualification "sport". De nouveaux diplômes sont nécessaires.

En matière d'initiation à l'environnement, le rapporteur note que tous les Parcs sont, sans le savoir, des CPIE.

### ***.La fonction expérimentale:***

Souvent affirmée par les Parcs eux-même, et présentée aux ministres comme une chance dont ils ne se servent pas assez, cette fonction revêt une importance particulière dans la stratégie adoptée par les Parcs : une stratégie faite d'actions concrètes et de silence idéologique. Certes les Parcs ne sont pas les premiers à poser des hypothèses et à proposer des méthodes, ni dans

les sciences de la nature ni dans celles du développement, mais ils *agissent*, et sont pratiquement seuls à avoir les moyens de le faire. Ils ont donc quelque chose à montrer. C'est ainsi qu'ils mettent en oeuvre avec l'INRA les premiers conservatoires de variétés fruitières ou de races domestiques en voie d'oubli, les premières expériences de gestion de zones humides par un pâturage adapté.

Les Parcs ont été précurseurs en matière d'assistance architecturale, ils ont inventé les CPIE et avec H.Rivière, les Ecomusées. Ils ont créé les premières maisons à thème, les premières classes vertes. Notons que cette fonction s'exerce surtout dans les domaines de l'intervention sur la nature, de l'éducation du public et de la mise en scène du patrimoine.

Ils se voulaient laboratoires, mais s'alarmaient quand leurs bonnes pratiques étaient "copiées": la création des CAUE fut ressentie comme une menace sur leur activité d'assistance architecturale. Peut-être leur mission expérimentale a-t-elle été formulée en termes trop vagues, sans que soit défini un *protocole expérimental, une démarche devant aboutir sur l'exportation des résultats hors du laboratoire*. En ce sens il vaudrait mieux parler d'exemplarité plutôt que d'expérimentation.

*Le 18 Dec.1976, le projet de loi sur l'architecture, adopté en première lecture par le Sénat, était discuté à l'Assemblée Nationale. Le Sénateur B.Legrand a attiré l'attention sur le fait que cette loi, ainsi rédigée, pouvait mettre en cause l'existence, et surtout le financement, des services d'assistance architecturale existant dans les Parcs. C'est pourquoi les contacts nécessaires ont été pris...pour que soit présenté et défendu l'amendement suivant: " le Conseil d'Architecture et d'Urbanisme peut déléguer ses missions aux services d'assistance architecturale fonctionnant exclusivement dans le cadre des PNR." Cet amendement a été adopté par l'Assemblée. (NB n° 10, "dernière heure".)*

### ***La mission de concertation***

La concertation a été effective avec les services de l'Etat, mais assez loin des élus locaux de base et des associations. Les Associations d'amis et Usagers n'ont eu qu'exceptionnellement une place de premier plan. Les Parcs ont élaboré leurs programmes et mené leurs actions en y associant les partenaires dont ils avaient besoin, de leur propre initiative. Pour certains observateurs, le "péché originel" des Parcs est d'être venus d'en haut. (dans les "pays" en émergence à cette époque, l'initiative vient toujours d'en bas, d'acteurs locaux qui se regroupent pour refuser le déclin).

On note dans les discours prononcés aux assemblées générales un regret et une crainte de la part des Parcs : regret que les services déconcentrés de l'Etat ne jouent pas assez le jeu de la concertation auquel le Parc les invite; crainte que ces mêmes services désinvestissent les territoires des Parcs. La Fédération demande des textes, circulaires des divers ministères concernés à leurs services extérieurs, circulaire aux Préfets...Ils n'arriveront qu'en 1979.

*"...en conséquence nous souhaitons que, lorsque l'Etat veut faire appliquer ses lois, ses décrets sur la protection de la nature, il se serve des Parcs comme "rampe de lancement" de ces lois, car la situation la plus révolutionnaire consiste à appliquer les lois qui existent avant d'en créer de nouvelles. Nous souhaitons vivement, pour ce faire, qu'une concertation beaucoup plus étroite s'établisse, lors de chaque aménagement important, entre les présidents des PNR et les administrations." (F.Giacobbi, AG 10 Juin 1977)*

*Discours du ministre d'Ornano à cette même AG:*

- "mon gouvernement continuera de soutenir les Parcs et les traitera en instruments privilégié de l'animation rurale et de la protection des espaces verts.

- par le maintien d'une contribution financière significative

- par une meilleure prise en compte du rôle des Parcs par les administrations régionales et départementales

- par la mise en oeuvre de politiques actives de développement rural dans les Parcs."

*"je compte veiller personnellement à ce que la politique de décentralisation de la gestion des Parcs ne se traduise pas, en définitive, par un désengagement des administrations, en tout premier lieu sur le terrain...D'autre part, à l'issue des travaux d'actualisation de la directive interministérielle sur la politique des Parcs - dont j'ai demandé l'élaboration- les instructions nécessaires seront données aux Préfets pour qu'une concertation beaucoup plus étroite et systématique soit organisée à leur initiative entre les divers services publics qui interviennent dans les Parcs..."*

### **Un premier bilan:**

A l'aube de 1977, il est esquissé par Vincent Ansquer, ministre de la Qualité de la Vie (éditorial de NB n°10, Janv.1977): Ce texte est remarquable, car en un petit nombre de phrases on trouve tous les mots-clés du discours des Parcs:

*"En dix ans, un long chemin a été parcouru par les pionniers de ces institutions originales qui ont su affirmer leur triple vocation à protéger l'environnement, la nature et les paysages, à contribuer à l'aménagement et à l'animation du milieu rural, et à accueillir les citadins..."*

*"Il était conforme à la nature même des Parcs et à leur vocation de reconnaître aux régions le droit de créer les parcs régionaux et la possibilité d'intervenir dans leur gestion. A la suite du décret du 24 Octobre 1975, on aurait pu craindre des difficultés sérieuses pour la continuité de la politique des PNR. Il n'en a rien été...Cette évolution ne signifie pas que l'Etat se désengage de la politique des PNR....Le gouvernement a confirmé la participation financière de l'Etat tant en investissement qu'en fonctionnement pour les années à venir..*

*"En m'adressant aux amis des PNR, grâce au bulletin de la Fédération, qui a toujours su militer avec foi et passion pour leur avenir, je dois dire que les résultats obtenus, pour satisfaisants qu'ils soient, peuvent être améliorés, tant du point de vue de la protection de l'environnement que de la fonction pédagogique et d'accueil des Parcs.*

*Les Préfets, les Maires et les administrations sont les véritables garants de l'application de la Charte du Parc. Une application plus vigilante des dispositions des chartes, au regard de la protection de la nature et des paysages, est indispensable. Dans les Parcs où ces dispositions se sont révélées insuffisantes, il conviendra d'engager dès 1977 la révision des chartes. Le territoire des PNR doit véritablement devenir exemplaire au regard de la protection des espaces naturels et des paysages.*

*Je voudrais aussi insister sur le rôle irremplaçable des PNR comme instruments du dialogue entre le monde rural et les citadins.*

*Les programmes d'initiation à l'environnement doivent donc être développés.*

*Par ailleurs, les Parcs peuvent utilement expérimenter des formes nouvelles de tourisme en milieu rural et d'activités de loisirs qui respectent l'environnement.*

*Enfin les Parcs ont une place de choix dans l'aménagement du territoire : sans se substituer aux maîtres d'ouvrages directement responsables, ils doivent engager avec eux un dialogue persévérant de manière à contribuer, dans le cadre de leurs attributions, au développement économique de l'espace rural..."*



### **Fiche synthétique d'évaluation:**

#### ***Appréciation de l'efficacité:***

*Les objectifs n'ayant pas été formulés de façon quantitative, mais plutôt comme des finalités, on peut considérer que les résultats obtenus y sont conformes. Les objectifs opérationnels (programmes d'équipement) sont le plus souvent réalisés.*

*C'est en matière d'accueil, animation, éducation, que les Parcs dans leur ensemble sont le plus efficaces.*

#### ***Appréciation de l'efficience:***

*Les résultats ont été à la mesure des moyens. Toutefois une certaine dispersion " tous azimuts" a pu entraîner des pertes d'efficience.*

#### ***Appréciation de la pertinence des stratégies:***

*Les stratégies des Parcs et de leurs instances communes ( CPP et Fédération ) ont été bien adaptées au contexte et ont permis aux Parcs non seulement d'exister, mais d'affirmer leur nécessité. Ils étaient mieux reconnus à la fin de la période, individuellement et collectivement. La répartition des rôles entre la CPP, lieu de travail et d'échange, et la Fédération, lieu d'expression d'une volonté politique et de "lobbying", a été particulièrement pertinente.*

#### ***Appréciation de l'impact:***

*- la documentation disponible ne permet en aucune façon d'évaluer l'impact socio-économique des Parcs sur leurs territoires pendant cette première période.*

*- une recherche bibliographique publiée en 1978 (" Le discours sur l'espace", Ecole Polytechnique) fait apparaître d'une part un discours d'autojustification émanant des Parcs eux-mêmes, d'autre part un ou plusieurs discours critiques, émanant des "naturalistes" déçus et des sociologues assimilant les Parcs à des manifestations de l'intelligentsia urbaine, voire des classe dirigeantes, imposant leur conception de la ruralité et du paysage. On peut en déduire que les Parcs n'avaient pas encore un impact suffisant dans le monde des idées et des concepts.*

*- il est trop tôt en 1977 pour tenter d'évaluer l'impact des Parcs sur les mentalités locales, les pratiques agricoles, les comportements des acteurs économiques en général par rapport à l'environnement et au paysage.*

#### ***Appréciation d'ensemble sur la période:***

*c'est une période extrêmement riche et créative. Les Parcs luttent pour la vie et veulent séduire, convaincre. A la fin de la période ils ont gagné la bataille. Ils ont élaboré une doctrine pour encadrer le foisonnement de leurs actions.*

*Reste à expliciter et mettre en oeuvre leur "grand dessein" sous-jacent : inventer des modèles de développement qui respectent l'homme, la nature, le patrimoine, et qui aient un impact réel sur le devenir des zones rurales et l'évolution de la société.*

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

**Deuxième période : 1977 - 1988**  
*L'institutionnalisation, la confirmation de l'objectif économique.*

**Le contexte de la période:**

***Société: les angoisses:***

Apparition des problèmes de l'emploi. La société française est de plus en plus sensible au thème du désert rural, largement repris par la presse. (les ronces et les serpents...)

1979-80 : tensions internationales fortes, angoisse de l'avenir.

1981 : arrivée de la Gauche au pouvoir.

*1982 : les Parcs fêtent leurs 15 ans: premières Journées Nationales en Auvergne. Rapport Bilan et Perspectives. Etude de la SEGESA sur les "territoires-Parcs".*

*L'Etat conforte les Parcs dans leurs missions de développement local. Programme Emploi-Environnement. Intérêt pour la maîtrise de l'énergie, les énergies renouvelables, la valorisation des déchets.*

1982: Etats Généraux des Pays à Mâcon. Emergence du mouvement des Pays et des thèmes du développement local. Des Assises du développement local auront lieu à Aurillac en 1985 puis en 1987. (premières rencontres d'agents de développements et élus des Pays à Vitry en 76 et à Marly en 80)

1984 : institution des quotas laitiers. Crise agricole. Premières mesures agro-environnementales. Emergence du thème de la diversification.

Développement, organisation et modernisation du tourisme en milieu rural, sous l'influence notamment du SEATER, d'Agriculture et Tourisme et de la Fédération des Pays d'Accueil Touristique. Les Comités Départementaux du Tourisme et la Fédération Loisirs-Accueil commercialisent les produits touristiques ruraux. Création du label Gîte de France.

Les grandes entreprises suppriment des quantités d'emplois (robotisation, délocalisations...). Dynamisme des petites entreprises statistiquement prouvé.

Mesures pour l'emploi : les TUC, les Missions pour l'insertion sociale et professionnelle des Jeunes. La Mission Nouvelles Qualifications invente les métiers verts.

Irruption de l'informatique dans la vie quotidienne, apparition du traitement de texte, du fax, du minitel.

***Le contexte institutionnel:***

*1979 : la circulaire Barre reconnaît le rôle de développement économique des Parcs et demande à tous les services de l'Etat d'appliquer les chartes.*

*1983-84: lois de décentralisation. Création de la procédure des Chartes Intercommunales. La loi fait références aux PNR. Choc culturel: les PNR ne sont plus une singularité institutionnelle.*

*Premiers contrats de Plan Etat-Régions, les Parcs en bénéficient.*

*1985 : Loi Montagne, 1986 : Loi Littoral. Création de l'ANRED et de l'ADEME*

*1988 : décret reformulant les objectifs des PNR et instituant l'obligation de réviser les chartes.*

*La mission expérimentale des Parcs est confirmée.*

### ***Les Parcs dans le contexte de la décentralisation:***

On annonce une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales : les Parcs , qui se vivent comme une institution intercommunale, demandent des compétences propres:

*"Depuis leur naissance, les Parcs souhaitent devenir "légitimes". Ils veulent que leur soit reconnue officiellement "compétence" à définir et à promouvoir la mise en oeuvre des actions concertées d'aménagement et de développement économique dans les territoires qui les concernent. Cette reconnaissance doit s'accompagner de la mise à leur disposition des moyens réglementaires et financiers indispensables pour assumer cette responsabilité....Et, s'il se confirme que les PNR ont vocation nationale à être des laboratoires décentralisés de la solidarité intercommunale pour la gestion des espaces naturels et l'aménagement du territoire rural, ils devront exiger que la loi leur en reconnaisse la compétence et que l'Etat leur en donne les moyens." (P. du Pontavice, Directeur de la Fédération des PNF, éditorial de N.B.n°38, Mars-Juin 1982)*

On sait qu'aucune compétence particulière ne sera reconnue à une instance intercommunale à cette époque. Par contre, en renforçant la Région, les lois de décentralisation ont renforcé le caractère régional des Parcs. Les soutiens financiers de l'Etat et de la Région s'inscriront dans les contrats de Plan Etat-Région.

En 1981, on parlait de décentraliser le Plan jusqu'au niveau micro régional : lors de l'AG de la Fédération en Novembre 1981, voici ce qu'en disait J.L Guigou, chargé de mission auprès du ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire:

*"Il devrait y avoir plusieurs niveaux de planification : le niveau national, le niveau régional et le niveau micro-régional. En ce qui concerne ce dernier niveau qui prend la forme soit de "pays" en milieu rural, soit de "bassin d'emplois" en milieu urbain, nous avons actuellement la possibilité de nous appuyer sur deux expériences! celle des "contrats de pays" et celle des PNR...Nous considérons que les équipes des PNR sont aujourd'hui plus opérationnelles du fait de leur ancienneté sur le terrain, de leur pérennité et de leur expérience. En particulier ce qui nous intéresse dans l'action des PNR, c'est la prise en compte de l'aspect global du développement, la globalité de leurs interventions aussi bien dans le domaine économique que dans le domaine social, le domaine de la création d'emplois."..*

Or la planification n'ira jamais jusqu'au niveau micro régional, malgré l'institution des Chartes intercommunales, prévues à l'origine à cet effet. Les Parcs ont obtenu, à cette occasion, d'apparaître pour la première fois dans un texte de lois. L'article 29 de la loi du 7 Janv. 1983 est leur oeuvre, et aurait pu donner lieu à d'intéressants développements. Hélas, il n'en résultera que des complications administratives: ***c'est un rendez-vous manqué..***

Lors des Journées Nationales des Parcs, en Octobre 1982, importante étape dans la vie des Parcs ( nous y reviendrons), M.CHAZALON, Président du Parc du Pilat, au nom de la commission "les structures", s'exprimait en ces termes:

*"Nous sommes conduits à constater que le projet soumis au Parlement semble ignorer l'existence des PNR. Ce constat est d'autant plus inquiétant qu'à l'article traitant de la planification régionale du développement économique et de l'aménagement du territoire il est dit : Les communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales d'aménagement qui prennent, dans les zones rurales, la forme de plans d'aménagement rural, et qui définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique et social et déterminent les programmes d'action correspondants.*

*Ce projet de texte qui en aucune façon ne fait référence aux PNR nous paraît insuffisant. Il nous semble souhaitable de l'amender afin de donner valeur législative aux PNR. Cet amendement pourrait être conçu dans l'esprit suivant:*

*Lorsque des zones faisant l'objet de chartes intercommunales représentent un territoire dont l'équilibre est fragile et dont le patrimoine est riche, elles peuvent, à l'initiative de la Région ou des communes, être classées en Parcs Naturels Régionaux, sous réserve de l'agrément du Gouvernement."*

Les Parcs furent entendus: voici ce qu'en dit NB n°43:

*Les PNR sont reconnus dans la loi du 7 Janvier 1983 répartissant les compétences entre les communes, les départements, les Régions et l'Etat... Cette reconnaissance fait suite aux décisions prises au cours des Journées Nationales des PNR d'Octobre dernier... L'article 29 de la loi précise en effet:*

*"les communes peuvent élaborer et approuver des Chartes Intercommunales de Développement et d'Aménagement, qui définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel, déterminent les programmes d'action correspondants, précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics..."*

*Lorsqu'une zone faisant l'objet d'une charte intercommunale constitue un territoire à l'équilibre fragile et au patrimoine naturel et culturel riche, elle peut, à l'initiative de la Région et avec l'accord des départements et des communes concernés, être classée en Parc Naturel Régional, dans des conditions fixées par décret."*

Le décret en question ne verra jamais le jour, à défaut d'accord des ministères concernés sur sa rédaction. Le ministère de l'environnement décidera finalement d'élaborer son propre texte : il paraîtra en 1988 et ne fera nulle mention des chartes intercommunales.

Ce fut une occasion manquée de rapprochement entre les Parcs et les Pays, il y en eut d'autres malgré d'évidentes convergences en matière de conception du développement micro-régional. Ainsi les Etats Généraux des Pays à Mâcon, les 11 et 12 Juin 1982, relaté dans NB n°39, qui note que ces journées ont rassemblé plus de 800 personnes, permanents de 400 structures de Pays mais aussi élus et représentants d'associations. Seuls 10 Parcs étaient représentés, en ordre dispersé. La Fédération avait délégué M. Paul Flandin, Président Fondateur, à titre d'observateur. Dans l'annuaire des Pays publié à cette occasion, seuls 2 Parcs figurent sur une centaine de Pays présentés. Moins nombreux mais mieux structurés, mieux dotés, plus pérennes, les Parcs n'ont jamais vraiment cherché le dialogue avec les Pays, affichant, pour s'en différencier, leurs spécificités en matière de gestion du patrimoine naturel, alors qu'ils auraient pu s'en rapprocher par leur objectif de développement global.

### **Les objectifs de la période:**

#### ***Les objectifs des Parcs***

La période s'ouvre sur une nouvelle formule, trouvaille de la CPP à l'Assemblée Générale de La Turballe: "les Parcs, territoires d'expérience pour une nouvelle croissance". L'expression "nouvelle croissance" connote le mieux de préférence au plus, les technologies "douces", le respect de l'homme et de la nature dans le processus économique.

Les années 80 sont celles de l'affirmation de l'objectif de développement. Le mot prend un sens plus fort : il ne signifie plus seulement "conforter les activités rurales traditionnelles" mais "raisonner le développement global" pour revitaliser des zones rurales en difficulté. Peu à peu il prend en compte les besoins des entreprises, la nécessité de créer des emplois, le chômage des jeunes. L'entreprise et le marché (produire pour vendre, savoir vendre) ne sont plus tabou.

Les ressources locales seront non seulement préservées mais valorisées dans une perspective économique. Cette évolution débouchera, en 1988, sur la publication du Guide de la valorisation économique des ressources locales.

Le développement et l'aménagement seront recentrés sur l'homme, les besoins des sociétés locales priment sur ceux des citoyens. Le développement est plus auto-centré. (contagion du Mouvement des Pays et du discours sur l'auto-développement ou développement endogène largement repris dans plusieurs ministères.)

Le début de la période est marqué par une intense activité de réflexion des Parcs sur eux-mêmes, leur nature, leurs missions, leur avenir. En Janvier 1981, une "tribune libre" de Nouvelles Brèves rend compte d'une large consultation et de l'expression de points de vue divers, souvent critiques, ainsi que d'un consensus interne des Parcs sur leur mission de développement, que F.Giacobbi souhaite voir exprimée comme suit dans un nouveau texte réglementaire:

*"les PNR ont la vocation de définir et de promouvoir la mise en oeuvre des actions concertées d'aménagement et de développement économique dans les territoires qui les concernent et d'en assurer la cohérence".*

Ce travail de réflexion, très mobilisateur, débouche en Octobre 1982 sur l'organisation de Journées Nationales dans le Parc des Volcans. Pour ce travail véritablement fondateur, les Parcs se firent aider par deux bureaux d'étude : l'un rédigea, en s'appuyant sur le travail des équipes et de la CPP, un rapport intitulé "les PNR, bilan et perspectives", l'autre présenta un rapport statistique sur l'état des Parcs en 1982.

Cet ensemble de travaux, marquant le quinzième anniversaire de l'institution des Parcs, est pris en compte, pour les 30 ans des Parcs, de plusieurs manières:

- le rapport Bilan et Perspectives, relu et commenté, fait l'objet d'une note annexée au présent rapport,
- dans les lignes qui suivent seront présentées quelques extraits caractéristiques des travaux des Journées Nationales, qui ont donné aux Parcs une impulsion nouvelle.

*"Qu'est-ce qu'un PNR ? Un PNR est une institution décentralisée qui contribue au développement micro-régional et qui remplit certaines obligations particulières en matière de mise en valeur et de sauvegarde des patrimoines naturels et humains, sur la base d'un contrat passé par les communes concernées avec l'Etat, les Régions et les Départements.*

*Un PNR est un territoire fragile (parce que soumis à une pression urbaine ou au contraire au dépeuplement) au patrimoine relativement exceptionnel, dont les élus régionaux, départementaux et locaux ont résolu de promouvoir la protection, l'aménagement et le développement." rapport de la commission "le concept de PNR" présenté par M.Millet, Président du Parc de Brotonne)*

*... "mais nous disons que la mission ainsi donnée aux communes et organismes publics de coopération (par les chartes intercommunales) est déjà accomplie, dans le même esprit là où ils existent, par les PNR, avec quelque chose en plus, quelque chose de capital, quelque chose d'irremplaçable qui fait, par rapport à toutes les autres structures d'aménagement, la spécificité des PNR : c'est leur souci, leur volonté et leur pouvoir de concilier le développement, l'aménagement, avec la protection de la nature." (rapport de synthèse présenté par M.B.Legrand, Président du Parc de Brière)*

En Mai 1983 P. du Pontavice signe un éditorial dans Nouvelles Brèves, qui reprend l'idée de "nouvelle croissance": *Hier, la civilisation industrielle s'apprêtait à faire de ces territoires (les Parcs) des objets de consommation pour périodes de loisirs. Aujourd'hui, les responsables des Parcs ont prouvé que conserver ce patrimoine, c'était avant tout rechercher un nouvel équilibre de développement socio-économique mettant en valeur les ressources locales et favorisant leur renouvellement...les PNR pourront...prouver qu'il est possible de revitaliser le désert français en inventant une croissance différente du modèle stéréotypé de la civilisation industrielle aujourd'hui totalement dépassée...C'est vers cette recherche d'une nouvelle croissance qu'il convient d'orienter le tiers-monde pour lui éviter les erreurs que nous avons commises, et l'aider à mettre en valeur un patrimoine précieux dont la disparition risque d'entraîner la destruction de l'humanité tout entière."*

La référence au tiers monde est inspirée par les conclusions du rapport qu'Edgard Pisani vient de remettre au ministre. Mais la hardiesse du propos révèle une plus grande liberté d'expression "idéologique" de la part des Parcs: l'électorat vert progresse de scrutin en scrutin, toutes les formations politiques le flattent, il n'est plus honteux d'être écologiste et l'on peut désormais critiquer ouvertement le "modèle dominant".

### *Les objectifs assignés par les Ministres*

Dès l'Assemblée Générale de 1981, le discours de Michel Crépeau, ministre de l'environnement, est très clair. Après les félicitations d'usage, il assigne deux orientations aux PNR:

*"Mais toutes ces actions ( de développement, d'aménagement, d'accueil, d'éducation...) doivent déboucher sur ce qui est, à l'heure actuelle, la priorité des priorités pour tous : l'emploi...Dites vous bien que, de plus en plus, lorsque vous demanderez des crédits aux Régions, elles vous jugeront d'abord sur les actions que vous pouvez mener en matière d'emplois....Il faut susciter des initiatives, créer des postes de travail qui, après une aide pour leur démarrage, doivent s'auto-financer. L'espace naturel peut être créateur d'emplois".*

*"...Les PNR sont régionaux, et ils doivent l'être de plus en plus....Ensemble, nous pouvons faire des PNR un exemple de politique de régionalisation et de décentralisation."*

Lors des Journées Nationales, plusieurs interventions "officielles" vont dans le même sens:

M.Jean Renard, Directeur de l'Aménagement au ministère de l'Agriculture, conforte l'objectif de développement : *"nous nous sommes en effet rencontrés sur ce mot, sur cette priorité à accorder au développement local"*.

Le mot "développement local" prend le pas sur le "développement rural", trop connoté par rapport à l'agriculture. Martine Bidegain, conseillère technique auprès du ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire Michel Rocard, note que les Parcs ont été parmi les premiers à faire émerger le concept "d'auto-développement", de "développement autocentré", *"démarche de mise en oeuvre des initiatives et des volontés locales qui paraît aujourd'hui banale"*...Elle appelle les Parcs à convaincre leurs autorités régionales respectives de l'intérêt d'une démarche de planification ascendante. Elle les appelle aussi à se rapprocher des "pays": *"Je ne sais si nous aboutirons à construire un programme prioritaire du IX<sup>e</sup> plan sur le développement local, mais sachez que nous y travaillons et, pour conclure, je voudrais simplement vous inviter à faire le lien, peut-être plus systématique et plus structurel, avec le "mouvement des pays" qui se développe aujourd'hui et auquel certains Parcs participent déjà."*

Michel Crépeau rassure les Parcs sur le maintien de l'aide de l'Etat et les encourage à mieux vivre la décentralisation:

*"Aujourd'hui le grand mouvement de décentralisation et de régionalisation, qui est un des axes forts de la politique du changement, entre dans les faits et ce doit être pour les Parcs une raison de plus d'avoir confiance dans leur avenir...Je suis tout à fait surpris dans cette assemblée de voir encore s'exprimer un certain nombre d'inquiétudes...Vous avez des libertés nouvelles, vous avez un pouvoir nouveau. Saisissez-vous en, prenez-le, imaginez et alors là, en effet, l'Etat vous aidera, vous encouragera..."* Il annonce qu'il a confié à Edgard Pisani une mission de réflexion: *"je lui demande de me faire, dans un délai assez bref, des propositions pour une nouvelle politique élargissant, sans les remettre en cause, les grands objectifs des Parcs, les intégrant davantage à leur milieu humain."*

En Mars 1983, Huguette Bouchardeau, nouveau ministre de l'environnement, insiste dans Nouvelles Brèves sur la mission expérimentale des Parcs: *"...je compte bien m'appuyer fortement sur les PNR qui sont pour moi des terrains d'expérience et d'innovation exemplaires...Les Parcs avec leurs missions propres ne sont ne des alibis, ni des îles écologiques dans une mer de pollution. Ils sont et doivent devenir plus encore des bancs d'essai pour des politiques qui s'imposeront un jour sur l'ensemble du territoire de notre pays"*.

Le 3 Septembre 1985, dans le Parc du Vercors, Huguette Bouchardeau et René Souchon, Ministre Délégué à l'Agriculture et à la Forêt, sont réunis pour célébrer les 15 ans du Parc et inaugurer la Réserve Naturelle des Hauts plateaux. A cette occasion René Souchon et Gilbert Plat, représentant la Fédération, signent la convention passée entre le ministère de l'Agriculture et la Fédération des Parcs. Cette convention fait référence à la communication commune Agriculture Environnement présentée au comité interministériel pour la qualité de la vie le 6 Avril 1984 et qui traitait d'emploi en milieu rural : programme Emploi-Environnement, promotion des Travaux d'Utilité collective et leurs prolongements vers la création d'emplois.

La convention Agriculture/Parcs, diffusée à tous les services du ministère de l'Agriculture, répond à la demande déjà ancienne des Parcs de voir les services extérieurs de l'Etat les prendre en compte et collaborer avec eux. Elle porte principalement sur : la pédagogie de l'environnement ( à laquelle s'associeront les établissements d'enseignement agricole), la poursuite des actions de protection du patrimoine génétique (avec l'INRA), la diversification des productions agricoles et les actions de développement agricole dans les Parcs, le développement forestier et la filière bois, enfin le développement local global ("entreprendre au pays") avec le concours du CIFAR, Centre d'Information et de Formation à l'Aménagement Rural. La collaboration de cet organisme avec les Parcs sera durable et féconde. La convention prévoit d'expérimenter la relation "légale" charte intercommunale/ création d'un Parc.

Notons que le ministre René Souchon fut, de 1983 à 1986, un actif promoteur de l'auto-développement ou développement local en milieu rural, qui inspira toute sa politique, depuis la loi Montagne jusqu'au grand rassemblement des acteurs du développement local à Aurillac (1984) et au colloque sur l'innovation et la diversification en montagne tenu à l'ENITA de Clermont-Ferrand en Janvier 1985.. Il développera ses idées dans un livre, "le défi rural", paru en 1985. Les Parcs y sont plusieurs fois cités, particulièrement le Vercors.

### **La stratégie des Parcs**

La ligne stratégique de la période précédente a été modifiée de trois façons:

- la mise en place de la décentralisation et de la régionalisation obligeait les Parcs, qui ne pouvaient que s'en réjouir, à rester mobilisés - mais quelque peu en porte-à-faux- pour le maintien d'une relation conceptuelle et financière avec l'Etat.
- l'apparition d'autres acteurs dans leurs divers champs de compétence les conduisait à conclure des alliances et à toujours spécifier leur différence.
- la montée de l'électorat vert libérait leur parole et les autorisait à une expression plus critique.

Sur le premier point, on note une certaine réticence des Parcs à aller vers les Régions, alors même que les ministres les y encouragent. Des considérations tactiques ( la crainte d'un retrait financier de l'Etat) ont pris le pas sur la ligne stratégique qui pourtant s'imposait. Ce n'est qu'après la mise en oeuvre des contrats de Plan que les Régions ont adopté les Parcs, et que ceux-ci ont accepté cette adoption. Toutefois les Parcs ont manoeuvré pour que l'attribution du "label" Parc reste au niveau national. Conséquence logique de ce choix: le ministère de l'Environnement ne maintiendra son concours financier qu'en échange d'un "marquage environnemental" fort de la politique des Parcs, qui trouvera son expression réglementaire dans les décrets de 1988 et 1993.

Sur le deuxième point, on note des alliances plus effectives en matière de protection du patrimoine et de pédagogie de l'environnement que dans le domaine, par exemple, du développement. Dès 1981, les Parcs et l'INRA signent une convention pour l'expérimentation de la conservation génétique par le maintien d'animaux et de plantes à préserver dans les Parcs. Ils se rapprochent aussi des CPIE, qui se sont multipliés, pour définir des stratégies communes.

En matière de développement, c'est sur l'artisanat que le courant est le mieux passé, grâce notamment à la mise à dispositions de quelques assistants techniques des métiers dans les Parcs. La Chambre de Commerce et d'Industrie de la Drôme s'intéresse au Vercors, mais c'est une exception.

Sur le troisième point, diverses publications des Parcs révèlent un changement de ton: ainsi les actes du séminaire de Wissant, d'Octobre 1983 : "développement alternatif et gestion des espaces naturels". *"En fait, la recherche d'un "autre développement" a été l'une des préoccupations constantes de la plupart des Parcs qui avaient compris, dès le lendemain de leur création, que développement et protection ne devaient pas s'opposer, mais se conforter. Et de "développement alternatif" il en fut beaucoup question lors de la préparation et de la tenue des Journées Nationales organisées en Octobre 1982...même si le mot lui même ne fut, semble-t-il, jamais prononcé."* Les conclusions du séminaire de Wissant préconisent une véritable méthode expérimentale en cette matière.

Les Parcs s'intéressent à cette époque aux travaux menés dans divers lieux de recherche sur la gestion patrimoniale des ressources et la comptabilité patrimoniale *notion qui, si elle était d'usage courant, transformerait dans bien des cas les contre-projets de développement en projets de développement.*

Toutefois cette expression critique plus libre est surtout le fait de la CPP, pas toujours suivie par les élus de la Fédération, appelant toujours à se garder de toute dérive idéologique...Une certaine distance s'insinue entre les équipes les plus mordantes et les élus les plus prudents. Déjà perceptible en 1982, et notée dans le rapport "bilan et perspectives", elle ne fera que s'accroître.

La stratégie revendicative des Parcs, très nette de 1978 à 1980, trouve alors ses limites. En Janvier 1980, J.P.Petorin, directeur du Parc du Marais Poitevin, regrette "qu'il y ait loin de la coupe aux lèvres", que tant de beaux discours louangeurs masquent mal les ambiguïtés et incertitudes qui font que les Parcs "sont au bord de l'ornière". *"s'interrogeant sur l'absence actuelle d'une véritable politique, elles(les équipes lors de leur dernière AG) ont adopté un certain nombre de propositions qui ont parfois suscité des réactions de la part des élus de la Fédération"*.

Pourtant c'est un président de Parc, Jean Sénégas, qui en Mars 1980 dénonce les promesses ministérielles non tenues. *"Quant aux moyens, nous avons appris que nous ne les aurons jamais pour réaliser tout ce que nous avons l'ambition d'entreprendre."*

Mais deux mois plus tard, Olivier Piron, chef du service des Parcs et Réserves au ministère de l'environnement, fait comprendre aux Parcs que la pérennité n'est pas un droit acquis: constatant la passion des responsables des Parcs d'abord pour leur métier, mais aussi pour *l'institution Parc*, il note:

*"quand un organisme de mission a atteint son but, c'est en perdurant qu'il peut abîmer son oeuvre...Les Parcs font partie de ces structures dont le maintien n'est pas une fin en soi."*

## **Les moyens:**

### ***Moyens financiers***

A chaque assemblée générale de la Fédération, le rituel est immuable : les Parcs se plaignent qu'on les étrangle, dénoncent une stagnation, voire une diminution des aides de l'Etat, le ministre réfute courtoisement cette analyse et démontre qu'en fait les concours financiers de

l'Etat ont augmenté, compte tenu d'un recours croissant aux fonds interministériels. Ils appellent les Parcs à prendre davantage d'initiatives par rapport à ces fonds et aux Régions.

Mais rétrospectivement, l'examen de l'évolution des budgets éclaire ce débat:

Le tableau 2 compare les budgets de fonctionnement de l'ensemble des Parcs pendant les trois premières années (21 Parcs) et les trois dernières (24 Parcs) de la période:

On constate une forte augmentation quantitative. Les crédits ministériels augmentent, mais leur part relative diminue. (les crédits émanant d'autres ministères, non reportés sur ce tableau, représentent de 3% à 5% par an). La part régionale augmente très fortement, dépassant la contribution des autres collectivités (départements et communes) dans la deuxième période. Les Régions sont bien devenues prépondérantes dans le financement des Parcs. Les budgets d'investissement montrent la même évolution. Toutefois, répondant à l'insistante interpellation des Parcs, l'Etat a maintenu son effort.

L'examen de l'évolution des crédits affectés aux PNR par le ministère de l'Environnement, de 1980 à 1988, en fonctionnement et en équipement, fait apparaître: (tableau 1)

- en fonctionnement, une régulière augmentation des crédits budgétaires, passant de 8,9 à 16,6 millions de F, une forte augmentation des dotations du FIQV, passant de 1,3 à 8 MF.

- en équipement, une stagnation des dotations budgétaires, oscillant autour de 11 MF, et une diminution de l'enveloppe FIQV, passant de 8 MF en 1981 (année exceptionnelle en raison d'une acquisition de 3 MF en Camargue) à 3,8 en 1988

Au total, fonctionnement et équipement ensemble montrent une relative stabilité:

A partir de 1984, les contrats de plan Etat-Régions prennent en compte le financement des PNR, leur apportant une certaine sécurité. Les équipes apprennent à tirer parti des multiples procédures possibles: PAR, contrats de Pays, contrats de Pays d'Accueil.

Les procédures européennes apparaissent dans le paysage institutionnel, avec la définition des zones défavorisées, l'intervention des fonds structurels, encore timide sauf en Corse, qui bénéficie du Programme Intégré Méditerranéen (PIM)

Tout au long de la période, les équipes réclament davantage de moyens, les élus de la Fédération dénoncent les promesses non tenues

Tableau 1: crédits affectés aux PNR par le ministère de l'Environnement  
fonctionnement + équipement (source: Fédération des Parcs)

années	total	dont budget (après régulation)	dont FIQV
1980	20.320.000		
1981	28.693.000	19.265.000	9.428.000
1982	28.123.000	17.545.000	10.578.000
1983	25.628.000	17.363.000	8.265.000
1984	23.687.000	17.147.000	6.540.000
1985	25.383.000	17.367.000	8.016.000
1986	25.692.000	15.981.000	9.711.000
1987	26.975.000	15.353.000	11.622.000
1988	27.750.000	15.829.000	11.921.000

TABLEAU 2: budgets de fonctionnement des Parcs  
source: Fédération des Parcs

années	total 21 Parcs	Min.Envir+FIQV	EPR	collectivités
1978	38.012.500 100%	7.033.700 18,5%	8.394.100 22%	12.162.500 32%
1979	44.213.200 100	8.049.500 18	13.309.000 30	14.369.800 33
1980	51.649.300 100	8.339.000 16	13.465.560 26	17.354.700 34
ensemble	133.875.000 100	23.422.200 17,4	35.168.600 26,2	43.887.000 32,7

années	total 24 Parcs	Min.Envir+FIQV	Régions	autres collectiv.
1986	138.132.000 100	14.430.000 10,5	50.897.000 36,8	38.886.000 28,1
1987	118.070.000 100	13.350.000 11	48.767.000 41,3	35.421.000 30
1988	155.331.000 100	15.028.000 9,7	54.466.000 35	42.855.000 27,5
ensemble	411.533.000 100	42.808.000 10,4	154.130.000 37,4	117.162.000 28,4

### **Moyens humains :**

le statut de la fonction publique territoriale résoud pour partie seulement l'épineux problème du statut des agents des Parcs. ( 1986)

Le statut de la Fonction Publique Territoriale s'applique aux Syndicats mixtes des Parcs à partir de 1986.

Quelques Parcs profitent des critères assez souples de la mise en place des "filiales" de la FPT pour titulariser des agents ou créer des "emplois spécifiques". Mais le problème du statut des personnels des Parcs n'est pas entièrement résolu pour autant:

- les profils des postes techniques correspondent mal à ceux de la FPT, et la mobilité hors Parcs reste illusoire,
- de nombreux agents restent contractuels
- les responsables des Parcs craignent de voir les équipes adopter un profil "fonctionnaire" et de perdre leur liberté de recrutement.

Apparition des emplois aidés précaires. TUC et objecteurs de conscience viennent en renfort. Plusieurs Parcs joueront la carte des TUC, particulièrement le Vercors, avec 126 postes créés par l'ensemble des partenaires du Parc.

Les tâches administratives se multiplient, les équipes deviennent plus "gestionnaires".

### **Moyens réglementaires:**

la circulaire de 1979 du Premier Ministre est saluée avec satisfaction, mais les circulaires qui devaient être adressées par divers ministères à leurs services pour son application ne verront jamais le jour.

L'article 29 de la loi de répartition des compétences ( chartes intercommunales et PNR) ne recevra aucune application. Du fait de la confusion entretenue, le décret réformant le décret de 1975, annoncé dès le début de la période, n'aboutira qu'en 1988.

Ce décret de 1988 marque une étape importante dans la vie des Parcs:

- les Régions ont l'initiative de la création d'un Parc, mais c'est le Ministère de l'Environnement qui "classe" le territoire au vu de la charte et attribue la marque pour une durée de 10 ans.
- la mission de développement économique des Parcs est subordonnée aux autres missions plus "environnementales". L'objectif d'expérimentation et d'exemplarité est affirmé.
- la commission des Parcs devient paritaire, Etat/élus.

Pour les Parcs, c'est une victoire très relative:

- c'est la fin de la pérennité. Déjà en 1980 Olivier Piron l'avait annoncée.
- c'est la relativisation de l'objectif économique, à la fin d'une période où il s'était affirmé.
- c'est l'Etat qui a "droit de vie et de mort sur les Parcs", et non pas la Région, dont l'initiative est toute formelle. Ceci malgré son poids croissant dans le financement des Parcs.

### Les résultats:

1982 marque une charnière, avec le bilan des 15 ans et la "refondation" qui l'accompagne. Après le triomphalisme du dixième anniversaire (1977) *la période commence durement* pour les Parcs. Un seul nouveau Parc créé, une activité semblable à celle de la période précédente, et des vents contraires : les Parcs contestent et sont contestés.

*Répartition des actions citées dans Nouvelles Brèves, par rubrique du n°16 (Janv. 78) au n°30 (Juin 80) TOTAL 884 actions citées*

develop.rural dont agriculture	paysage architecture	protec.de la nature sites	arts et tradi.popul.	pédagogie,plein air dont expositions
174 dont 81	56	129	67	458 dont 107
19,7% 9,1 %	6,3 %	14,5 %	7,5 %	51,8 % 12,1 %

Les Parcs sont pris entre deux feux: trop "protecteurs", ils sont contestés au niveau local. Trop "développeurs", ils sont rappelés à l'ordre. Le Vercors en fait l'expérience:

*Le premier débat public organisé sur ce thème (consultance architecturale) début Janvier (1978) à Villard de Lans en a été l'expression concrète : 200 personnes, dont beaucoup de mécontents, dans une ambiance houleuse, ont exposé au grand jour les griefs accumulés depuis trois ans. (NB 17) Les élus locaux contestent aussi le projet de réserve naturelle des hauts plateaux du Vercors.*

Mais à l'Assemblée Générale des 4 et 5 ( Octobre 78, le ministre Delmas fixe les bornes de la mission "aménagement global" des Parcs:

*"Il faut être clairs. Les PNR ...doivent être des structures privilégiées de réflexion, concertation, coordination, programmation, animation. Mais je veillerai à ce qu'ils ne deviennent pas des agents directs d'aménagement....C'est dire que...les financements du ministère de l'Environnement ne pourront être utilisés que pour des actions de gestion des milieux naturels.*

Et en Mars 79, J.Claude Lefevre, Président de la Fédération Française des Sociétés de protection de la nature, signe un éditorial en forme de mise en garde:

*...cela implique aussi de poursuivre en France la mise en place des PNR, à condition que s'y instaure une véritable politique de protection de la nature....Aujourd'hui les PNR, en oubliant l'importance de la coopération avec les scientifiques, risquent de ne plus mériter leur nom de "Parcs naturels"....*

S'il est un domaine où les Parcs se sentent légitimes et incontestés, c'est celui de l'éducation. A l'automne 1980 ils publient un bilan de leurs actions en milieu scolaire : animation dans les classes locales, accueil de classes transplantées, sorties à thèmes ou prestations diverses, programmes d'animation avec les enfants, formation des enseignants...Le bilan est impressionnant par sa diversité.

*"A travers toutes ces opérations, il se dégage une pratique et un état d'esprit communs: un PNR est un outil privilégié permettant l'approche globale d'un territoire...Il ne s'agit pas de découvrir de façon anecdotique un paysage, un pays, mais de prendre conscience de la complexité de l'environnement et de sa propre place dans cet environnement. Ainsi les scolaires d'un pays pourront-ils mieux comprendre pour mieux participer, plus tard, à son évolution.*

Forts de cette expérience, les Parcs appellent le ministère de l'Education Nationale à une meilleure collaboration...sans grand succès.

En 1981 également, les Parcs publient un dossier sur l'habitat rural et leurs actions en ce domaine, notamment dans les Parcs des Vosges du Nord, du Luberon, d'Armorique, de Corse et de la Montagne de Reims. La procédure des OPAH est souvent utilisée pour, simultanément, augmenter et améliorer l'offre de logements et préserver le patrimoine bâti. Ces actions correspondent bien à la double vocation des Parcs.

**Le bilan de 1982** fait état de résultats très positifs, et aussi d'inquiétudes pour l'avenir.

Aux Journées Nationales, B.Legrand le commente comme suit:

*"Nous avons connu des échecs. Nous nous sommes parfois laissés convaincre par des rêveurs que nous étions capables de soulever le monde, sans toujours trouver le levier. Nous avons été longtemps des structures d'expérience, c'était un des objectifs de notre mission. Toutes les expériences n'ont pas connu le succès. Notre mérite a été sans doute de ne pas poursuivre les expériences vouées à l'échec. Nous avons toujours été capables de réalisme...Mais en face de ces échecs, que de succès!*

*Les PNR ont bien été des outils d'aménagement fin du territoire...par leur action tous azimuts en faveur de l'agriculture, de l'artisanat, de l'urbanisme, du patrimoine historique et architectural, de l'animation culturelle et sportive, l'éducation, et bien entendu, la protection de la nature....Les Parcs ont été des territoires d'expériences d'aménagement du territoire. Cette expérience est globalement satisfaisante. Ils doivent devenir des territoires exemplaires d'aménagement du territoire en se donnant une nouvelle dimension...*

Puisqu'à partir de cette date l'objectif de développement global fait l'objet d'un consensus, il était intéressant d'analyser le contenu de la rubrique "développement rural" de Nouvelles Brèves, pour voir s'il s'était enrichi. Le dépouillement des actions citées de Janvier 1983 à Décembre 1988 montre la persistance d'une majorité d'actions d'intérêt agricole, mais aussi l'enrichissement progressif des autres domaines d'action. On remarque quelques actions exemplaires et novatrices.

Le dynamisme nouveau de cette rubrique n'ôte rien à l'intérêt des autres domaines d'activité des Parcs.

classement par nature de 145 actions de la rubrique Développement Rural:

**Agriculture: 67 actions, 46%**

conservatoires d'espèces : 3 en Lorraine, Nord Pas de Calais et Landes  
 améliorations foncières, pastorales, hydrauliques: 22  
 promotion de produits du terroir, relance de productions traditionnelles: 28  
 diversification : 8, dont un programme d'incitation sur 4 ans en Normandie-Maine et 4 actions  
 "plantes médicinales".  
 Forêt: 6

**Artisanat : 17 actions**

regroupements d'artisans, formation, installation, promotion des produits artisanaux.  
 à noter d'intéressantes actions par foires et salons en Haut Languedoc, Montagne de Reims, Livradois  
 Forez ce dernier Parc ayant aussi un programme exemplaire d'installations-reprises.  
 Le Vercors mène une action remarquable en faveur des artisans du bois et du bâtiment.

**Tourisme: 16 actions**

Pays d'Accueil Touristique: 4  
 création et promotion de produits touristiques: 8  
 aménagements pour leski nordique: 4 en Vercors, Volcans, Forez.

**Entreprises, emplois: 16 actions**

TUC : 5 Parcs cités, dont Vercors, Pilat, Luberon  
 création d'entreprises: 6, dont des réunions d'information avec l'ANACE en Alsace et Vercors.  
 Luberon: relance de la production d'ocre.  
 promotion, foires : 4  
 programme Emploi-Environnement: 9 projets retenus par un jury Parcs qui gère une enveloppe de  
 50.000 F. ( Ils n'aboutiront pas.)

**Développement global, procédures; 16 actions**

Plans d'Aménagement Rural: 2 noter que le Vercors en fait une politique forte.  
 PIM : un en Corse  
 contrats de pays: Pilat ( mais le Vercors les prépare)  
 services et divers: 9 formations au développement: 3)

**Habitat, maîtrise de l'énergie: 13 actions**

OPAH : 5 Maisons à Ossature Bois: Montagne de Reims  
 Energie: 6

Le Parc du Luberon est particulièrement novateur, avec sa valorisation exemplaire de ressources locales (ocres, céramiques, vannerie), son programme d'études énergétiques, la création d'une "station touristique rurale", et l'organisation du colloque de la revue AUTREMENT sur le développement local. On y estime que les 3 OPAH ont permis le maintien d'une centaine d'emplois.

Dans le Parc de Brotonne, le réaménagement d'une friche industrielle a permis l'installation de 5 entreprises avec 30 emplois.

la Montagne de Reims organise le premier salon régional du meuble, le Pilat participe à la foire internationale de Lyon, crée une entreprise de fabrication de jeux de plein air, expérimente une agence de services publics.

Le Ht Languedoc installe des artisans dans des ateliers-relais et fait la promotion des entreprises du Parc.

Le Vercors est en pointe sur tous ces chapitres.

En fin de période, il y a 25 Parcs, le dynamisme de création s'est ralenti.

Les Parcs "de première génération" gèrent les équipements qu'ils ont créés et poursuivent leurs démarches expérimentales dans les domaines de la nature, du patrimoine, de l'accueil et de la pédagogie. Les nouveaux Parcs, dits de deuxième génération, se veulent d'emblée des éco-développeurs. (Toutefois les différences entre les Parcs tiennent plus à leur contexte géographique et humain qu'à la notion de "génération".)

L'activité des Parcs s'est poursuivie dans tous les domaines. Un dynamisme particulier a marqué les actions en faveur de l'artisanat, avec la collaboration des Chambres des Métiers. Deux domaines nouveaux sont apparus, sous l'impulsion de la Fédération : le tourisme et la communication. Le tourisme est utilisé à la fois pour valoriser les ressources, tirer le développement économique, promouvoir le patrimoine et l'identité locale, il devient aussi le

support d'une pédagogie associée au produit touristique. La communication se modernise pour améliorer l'image des Parcs et assurer la promotion de leurs produits. Cette "professionnalisation" de la communication des Parcs, initiée au cours d'un stage "Stratégie de communication et image de marque des Parcs" en Novembre 1984, ne portera ses fruits que plus tard. La nouvelle revue PARCS, outil de faire-savoir du savoir faire des Parcs, apparaît fin 1986.

Peu de résultats sur le programme Emploi-Environnement, utilisé principalement pour financer des études de faisabilité ou de marché.

*Fonction expérimentale* : La convention avec l'INRA introduit véritablement une démarche expérimentale en matière de conservation génétique et de réintroduction d'espèces. En 1983, trois séminaires de la CPP dénotent un travail approfondi d'analyse d'expériences et de recherche:

-Porquerolles: "initiation théorique et pratique au recensement et à la conservation des espèces végétales domestiques", avec le CNRS et le Museum d'Histoire Naturelle.

*A la croisée des faits culturels et biologiques, la conservation des races et variétés traditionnelles interesse en effet tout autant le muséologue et l'ethnologue que l'agronome et le naturaliste.*

- Ouessant: Ethnologie et développement.

*Comment affirmer la place et le rôle d'une démarche ethnologique dans tout projet intéressant le territoire des Parcs, projets d'aménagement de l'espace, projets de développement d'ordre économique?..*

- Wissant : "développement alternatif et gestion des espaces naturels  
*sont analysées les expériences des Parcs en matière de gestion des zones humides, améliorations pastorales et prévention des incendies, revalorisation des haies en pays de bocage.* Deux ans plus tard, des étudiants actualiseront les résultats de ces travaux.

Pendant cette période, les Parcs sont pratiquement seuls à expérimenter les mesures agro-environnementales (art.19, OGAF agriculture-environnement). Leurs réalisations en matière de tourisme de nature sont exemplaires. Premières expériences de réintroduction d'espèces.

Les Parcs et la Recherche Scientifique:

En 1981 une convention est signée avec l'INRA. En fait les Parcs sont très en pointe sur la préservation des ressources génétiques "in situ" (et non "in vitro").

L'INRA, investi de l'opération exemplaire de sauvegarde du baudet du Poitou, étend sa collaboration à l'ensemble des PNR. Un poste INRA est mis à disposition du Marais Poitevin, puis prolongé par une mise à disposition à la Fédération pour coordonner les actions des Parcs sur les races domestiques animales. Le ministère de l'Agriculture se montrant réticent, ce programme cesse après trois ans mais donne lieu à d'intéressantes publications scientifiques.

Le domaine végétal est moins conflictuel et avance bien:

- programme inter-Parcs "pionnier" sur la conservation des variétés fruitières locales. Le ministère de la Recherche et l'INRA confient aux Parcs le rôle de rationaliser les vergers conservatoires des Parcs et des associations d'amateurs, et d'élaborer les fiches nationales de description et d'évaluation des variétés locales pommes et poires. La Fédération gère ce programme, financé par l'Environnement et la Recherche.

- sous l'impulsion du ministère de l'Environnement, création de l'AFCEU, association regroupant les organismes qui s'occupent de génétique végétale: les 3 conservatoires nationaux de flore, la Fédération des Parcs, les associations d'amateurs, des représentants des horticulteurs et pépiniéristes, l'INRA et le Bureau des Ressources Génétiques du ministère de la Recherche

- bilan: le programme "variétés fruitières" est repris en 1986 par l'AFCEU et la Fédération, les Parcs sont soit à l'origine (Landes) soit partenaires des conservatoires génétiques régionaux.

*Fonction concertation* : elle se développe par la force des choses, la décentralisation ayant multiplié les centres de décision. Plusieurs Parcs mettent des agents au service des collectivités locales regroupées en SIVOM, districts etc. Inversement, des agents de l'Etat ou des corps consulaires sont mis à disposition des Parcs. Toutefois Parcs et Pays en développement s'ignorent mutuellement. L'Association Nationale pour le Développement Local et les Pays (ANDLP, devenue plus tard UNADEL) se crée aux Etats Généraux des Pays de 1982 et se développe sans que les Parcs y adhèrent. Des rivalités apparaissent entre les Parcs et des institutions qu'ils ont contribué à inventer : CAUE, CPIE, Ecomusées.

Parcs et CPIE:

L'Union Nationale des CPIE, créée en 1977, fait le choix en 1982 de gérer son label et se dote de critères d'attribution du label qui interfèrent avec les missions des Parcs. L'année suivante, l'UNCPIE entreprend une remise en ordre de son réseau, et simultanément la Fédération expertise certains CPIE de Parcs au regard de leur efficacité, selon les divers publics. Il apparaît nécessaire de clarifier les missions particulières d'un CPIE et d'un Parc, et d'améliorer les relations entre les deux structures. Sur le terrain, ces relations vont de la concurrence ouverte à la bonne coopération, en passant par l'ignorance mutuelle. Après plusieurs années d'analyses et de débats, les deux Fédérations adoptent des règles communes pour:

- la définition des missions de chaque structure, dans les "couples" Parc-CPIE
- les relations institutionnelles entre ces structures
- la cosignature des actions engagées en commun.

Information et conseils sont apportés en commun auprès des "couples".

La Fédération et l'Union sont chacune au Conseil d'Administration de l'autre, dans la perspective d'un apport commun sur la stratégie éducative et sur les collaborations Parcs-CPIE à engager au niveau régional.

En fin de période, des conventions entre la Fédération des Parcs et divers ministères (cf Agriculture en 1985) jouent avantageusement le rôle qu'on avait attendu de circulaires ministérielles longtemps réclamées et fondent sur des bases saines de nouvelles concertations.

## **FICHE SYNTHETIQUE D'EVALUATION**

### **Appréciation de l'efficacité:**

*Les objectifs de développement économique sont bien difficiles à atteindre...Les Parcs se veulent "éco-développeurs", mais le miroir leur renvoie une image différente, celle d'habiles gestionnaires d'un espace humanisé menacé d'appauvrissement patrimonial. Leur meilleure efficacité est sans doute dans leur effort pour enrichir et valoriser le patrimoine rural. Mais ils n'ont pas vraiment démontré qu'un développement économique pouvait en résulter.*

*Les objectifs des Parcs ne sont toujours pas quantifiés. L'objectif de qualité, clairement mis en avant, est généralement atteint notamment en matière de tourisme et de produits du terroir. L'objectif éducatif des Parcs est atteint, surtout par rapport à la population locale et aux milieux scolaires.*

*Gain d'efficacité dans la mission expérimentale, gain de compétence des équipes.*

### **Appréciation de l'efficience:**

*Les Parcs ont su se procurer des moyens diversifiés et en tirer le meilleur parti possible. Par rapport à la période précédente, le rapport moyens/résultats semble amélioré.*

*Craignant une diminution de leurs moyens, et le faisant savoir, les Parcs ont-ils réussi à faire plus avec moins, ce qui est un gain d'efficience ?*

### **Pertinence des stratégies:**

*Les Parcs craignaient pour leur avenir en 1982, ils ont su s'adapter à la décentralisation et rester nécessaires. Toutefois ils ont manqué d'une stratégie régionale. Ils ont continué à interpellier l'Etat plus que la Région, alors même que cette dernière les soutenait davantage. Ils ont voulu que l'Etat délivre le label Parc et non pas la Région, avec pour conséquence le décret de 1988 après lequel ils méritent mieux d'être appelés "naturels" que "régionaux"...*

*La stratégie de la période a donc conduit à des résultats en contradiction avec l'objectif de développement local constamment mis en avant pendant la même période.*

*Toutefois cette stratégie a permis de préserver les caractères distinctifs des Parcs, donc leur survie en tant qu'institution.*

*Pendant toute cette période, la Fédération réclame une loi qui légitime les PNR Sans succès.*

### **Appréciation de l'impact:**

*On pressent que l'action des Parcs a peu d'impact sur l'évolution de l'agriculture et de la démographie de leurs territoires. Ces évolutions suivent les tendances générales. Par contre l'action des Parcs a sans nul doute un impact positif sur l'artisanat, le commerce, les activités de service et donc sur la qualité de la vie.*

*L'expérience des Parcs en matière de gestion des espaces naturels s'est affirmée: zones humides, réserves naturelles, réserves de biotopes...Programme Man and Biosphère de l'UNESCO...Impact très positifs pour les espaces ainsi gérés.*

**Troisième période : 1988 - 97**  
**Professionalisme. Révisions fondamentales.**  
**Vers un nouveau contrat social ?**

**Le contexte de la période:**

***Société: doute et morosité.***

Alternance politique, "affaires", crise de confiance envers la "classe politique", morosité économique, aggravation du chômage... Montée des phénomènes d'exclusion. Intégrismes. L'emploi est plus que jamais au centre des préoccupations du corps social. On sait désormais que l'emploi salarié stable de type industriel ne sera plus la norme. Initiatives pour l'emploi, nouvelles formes d'emploi, s'expérimentent un peu partout. Débat sur le partage du travail. Les organisations professionnelles agricoles admettent officiellement la nécessité de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Expérimentation, à l'initiative du Ministère de l'agriculture, de Plans de Développement Durable.

***Tandis que la France déprime, l'Europe s'impose:***

1988 : première formulation d'une politique européenne de développement rural indépendante de la politique agricole. Réforme des fonds structurels et programmation par objectifs : mise en place des PDZR.

En 1989, les écologistes recueillent de 5 à 21% des suffrages aux élections municipales, 17% aux élections régionales de 1992.

*1989: chute du mur de Berlin, ouverture des pays de l'Est, fin de la guerre froide.*

1990 : création du programme européen INTERREG

1992 : réforme de la PAC, obligation de mise en jachère pour contrôler l'offre. Choc culturel en milieu rural: l'agriculture n'est plus conquérante d'espaces. Ces dispositions ont de nombreux effets pervers. Nouvelles mesures agro-environnementales.

1992 : mise en place du programme européen LEADER.: développement rural fondé sur des projets de territoire, avec un partenariat local responsable du projet, et beaucoup d'appel à l'initiative locale. (*Pays, Partenaires, Projet, orientations économiques, sociales et culturelles, dynamique ascendante, mise en réseau international des 217 groupes LEADER.*) Etapes cruciales dans la construction européenne (Maastricht, Schoengen...)

Mise en place de LIFE, Instrument Financier Européen pour l'environnement.

Conférence de RIO.

1995 : nouvelle période de programmation des fonds structurels. LEADER 2 intègre les préoccupations d'environnement dans le développement local.

***Le contexte institutionnel:***

1992 : lois sur l'eau et les déchets.

1993 : la loi Paysage, article 2, donne une base légale aux PNR. Un décret (94) et une circulaire (95) la complètent. Mise en révision des chartes. Cette évolution consacre le volet "environnement" des Parcs qui fonde leur identité et conditionne l'octroi du label. Mais elle donne aussi aux Parcs une culture plus "légaliste", certains le regrettent.

1992: la loi sur la coopération intercommunale institue les communautés de communes et les dote de nombreuses incitations financières. (1997 : 1.100 communautés de communes créées.)

1995 : la loi Aménagement du Territoire légalise la notion de pays. Les pays existants peuvent se faire "reconnaître". 1997 : plus de 200 Pays reconnus. La DATAR en souhaite la généralisation.

### ***Les Parcs dans le contexte européen et international:***

La plupart des Parcs sont en "zone rurale fragile" (objectif 5b) au regard des fonds structurels européens. Cela se traduit par une importance croissante des financements européens, soit par le biais des Plans de Développement des Zones Rurales (PDZR, procédure normale d'intervention "intégrée" des trois fonds, sur programmes proposés par les Etats membres et élaborés au niveau régional,) soit par les Programmes d'Initiative Communautaire comme LEADER ou INTERREG, ou encore sur des programmes sectoriels comme LIFE. Une bonne part des crédits des contrats de plan est affectée aux contre-parties des financements européens. Les Parcs situés en zone 5b, et encore plus la Corse, ont bénéficié de ces dispositions par l'intermédiaire des Régions et des SGAR, parfois peut-être sans le savoir, en raison du peu de visibilité des apports européens associés aux contrats de Plan.

Peu de Parcs ont su explorer les diverses possibilités offertes par l'Europe. Champion en cette matière, la Brenne, avec LEADER et ACNAT. La Plaine Scarpe Escaut a su mobiliser les crédits INTERREG pour ses actions transfrontalières.

Le Parc des Vosges du Nord est classé "Zone de Biosphère" au titre du Programme MAB de l'UNESCO.

Au cours de cette décennie, la Fédération des Parcs Naturels et Nationaux d'Europe, créée dès 1973 et associant l'Europe de l'Est, a connu un regain d'activité à la faveur des transformations en cours. Les Parcs français se sont davantage ouverts aux relations internationales, de diverses façons: relations transfrontalières ( Scarpe Escaut, Vosges), jumelages ( Armorique), coopération et conseil au Sud ( Ht Jura). La Corse a toujours affiché une vocation de lieu de rencontre et de convergence sur les problèmes méditerranéens, et pratiqué d'étroites relations avec la Sardaigne. Les Parcs membres du réseau LEADER ont bénéficié des échanges organisés au sein de ce réseau. Mais beaucoup reste à faire: l'ouverture européenne et internationale n'a pas encore "contaminé" l'ensemble des Parcs.

### **Les objectifs de la période:**

Pour la première fois, on se pose *la question d'un objectif quantitatif* pour les Parcs: faut-il qu'ils se multiplient pour couvrir des pans de plus en plus vastes du territoire rural ? Faut-il au contraire qu'ils restent peu nombreux, avec une vocation plus affirmée à l'expérimentation ? La question est tranchée par le Ministère de l'Environnement, qui ne peut espérer augmenter sa ligne budgétaire "Parcs" et ne souhaite pas en multiplier les bénéficiaires. En corollaire, la vocation expérimentale et innovatrice des Parcs sera renforcée, ce qui suppose un transfert des acquis vers d'autres territoires. Mais stimulée par l'image "Parc-Développeur" de la période précédente, la demande pour de nouveaux Parcs est forte.

Les Parcs cessent de s'interroger sans cesse sur leur nature et leurs missions. Leurs écrits sont plus techniques. De Mars 1986 à Octobre 1990, une éphémère "feuille de choux" rend compte des Journées Techniques organisées deux fois par an par la CPP pour les équipes. Un seul objectif s'y exprime : vivre en réseau, pour l'échange d'expérience et la convivialité.

*Du côté ministériel, après le décret de 1988 on observe un basculement vers les objectifs d'environnement, sous l'influence du ministre Lalonde, alors même que la dernière génération*

des Parcs, principalement montagnarde ( à l'exception de la Vallée de Chevreuse) se veut chargée de "développement". La plupart des Parcs se reconnaissent dans la notion de Développement Durable, apparue vers 1990 et favorisée par la CEE. En fin de période, une loi d'orientation agricole reprend cette notion dans le contexte français.

**Un certain décalage:** curieusement, malgré l'aggravation de la crise de l'emploi, l'objectif de l'emploi n'est plus mis en avant. Aucun objectif d'insertion n'est formulé pour les Parcs, alors même que certains mettent en oeuvre des pratiques et expérimentations dans ce sens. Aucun objectif européen ou international n'est énoncé. Par contre la vocation expérimentale et de recherche devient un objectif prioritaire.

*L'article 1 du décret du 25 Avril 1988 formule quatre objectifs:*

1. *protéger le patrimoine naturel et culturel notamment par une gestion adaptée des milieux naturels*
2. *contribuer au développement économique et social dans les conditions prévues par les lois de décentralisation et de répartition des compétences*
3. *promouvoir l'accueil, l'éducation et l'information du public*
4. *réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines ci-dessus et contribuer à des programmes de recherche.*

Il semble donc que les objectifs des PNR ne suivent pas comme par le passé les mutations de la société, ou que ces mutations soient peu analysées: la société chercherait-elle dans le passé une valeur-refuge, par peur de l'avenir ? Le nouvel attrait de la campagne répondrait-il à des besoins sécuritaires?

Pourtant les Parcs anticipent par rapport aux textes qui les régissent. Ils répondent à de nouvelles demandes de tourisme de patrimoine et de nature, ainsi que de produits de qualité contrôlée, qui aient du sens. *Ils se donnent un objectif d'excellence.* Les Parcs ont compris qu'ils ne sont plus les seuls à agir pour un développement fondé sur la valorisation du patrimoine: pour marquer leur différence, ils doivent être en tout les meilleurs.

### **La stratégie des Parcs:**

#### ***En interne: Fédération et CPP:***

La Fédération, ce n'est plus seulement les Présidents, ni la CPP les Directeurs. Les équipes prennent la parole. Ils sont 800 salariés, chargés de mission ou techniciens, dans le "système Parcs". L'arrivée d'un jeune directeur à l'équipe de la Fédération, la montée d'une nouvelle génération de chargés de mission plus "professionnels engagés" que militants, explique sans doute ce changement de ton. On se prend moins au sérieux, on a plus d'humour. On est moins angoissés par les problèmes de budget et de statuts. On adopte deux lignes stratégiques totalement nouvelles:

- une stratégie d'image et de communication, liée à la gestion de la marque collective et à la recherche de mécènes,
- une stratégie de vie en réseau, initiée par la CPP rénovée en 1986, mais qui dépendra de plus en plus de l'action de l'équipe de la Fédé. qui monte en puissance, jusqu'à ce qu'un jour, ayant rempli ses missions, la CPP s'efface.

#### ***Au niveau politique: les Parcs veulent leur Loi:***

Devant la multiplicité des projets de nouveaux Parcs ( une vingtaine) les élus de la Fédération craignent de voir le concept de Parc se banaliser. Ils s'investissent dans le projet de Loi sur les Parcs auquel pense Brice Lalonde, pour que celui-ci mette en avant la spécificité des PNR, donne plus de poids à la charte et implique mieux les services de l'Etat. Parallèlement ils soutiennent l'idée de "charte de pays" comme alternative à la formule PNR ( cf les quatre messages pour l'aménagement du territoire)

Sécolène Royal tranchera en faveur d'un article 2 dans la loi Paysages. Le décret qui suivra imposera des critères draconiens aux territoires candidats au classement Parc, pour en limiter le nombre. Les Parcs doivent avoir des éléments de patrimoine d'intérêt non seulement régional, mais national. C'est désormais le ministère, plus que le groupe de pression des élus, qui mène le jeu.

Au niveau régional, l'Etat renforce ses services. Le Préfet de Région et le SGAR gèrent les contrats de plan et aussi les fonds européens, qu'ils considèrent comme des fonds d'Etat. Si bien que le Préfet de Région pèse de plus en plus lourd dans les négociations avec le Conseil Régional. Les Parcs doivent tirer leur épingle du jeu. Ayant grand besoin des financements européens, c'est à la Préfecture, plus qu'à la Région, qu'ils s'adressent.

### ***La montée des intercommunalités:***

En fin de période, l'irruption des communautés de communes d'une part, la légalisation des Pays d'autre part, imposent aux Parcs une nouvelle stratégie pour se situer et se différencier de ces nouvelles formes de vie institutionnelle locale douées de pérennité et dotées de compétences d'aménagement et de développement. Ils craignent que des découpages intempestifs ne viennent "casser" leur propre dynamique territoriale. C'est dans la fonction expérimentale, la recherche de l'excellence et le recours à la nature qu'ils cherchent leur identité.

### **Les moyens:**

#### ***Moyens financiers***

Ils tendent à diminuer, en particulier les aides ministérielles. L'enveloppe Parcs n'augmente pas et il y a plus de Parcs, donc moins pour chacun. La part des Régions et Départements et celle des financements européens augmente dans le financement des Parcs. La Région, ainsi que l'Etat dans la Région ( le SGAR) prennent une place croissante dans la gestion des Parcs grâce à leur maîtrise des programmes européens et des contrats de plan.

Une anomalie apparaît dans les décomptes des ressources des Parcs tels qu'ils les ont communiqués à la Fédération: les concours financiers européens sont de toute évidence sous estimés, en raison sans doute d'une certaine difficulté à les individualiser. Ainsi la Corse, située en zone d'objectif 1, bénéficie à ce titre d'aides européennes très importantes non reportées dans les tableaux financiers établis par la Fédération. De même le programme LEADER du Livradois Forez n'a pas été pris en compte "en raison de son importance".

Plusieurs Parcs ont bénéficié du programme LEADER 1.( Brenne, Corse, Haut Jura, Livradois-Forez) LEADER 2 n'apporte plus comme LEADER 1 une enveloppe globale mais revient dans le giron du SGAR.

Pour la Brenne, qui bénéficie d'un programme LEADER, les concours européens atteignent en 1994 16,7 % en fonctionnement et 65 % en équipement, en 1995, 12,8 et 44 %  
Notons que les Parcs qui ont pu bénéficier d'un programme LEADER y ont gagné en légitimité sur le thème du développement économique et des relations avec les entreprises.

*Budgets des Parcs en 1994 et 1995 ( source: Fédération)*

1994	fonctionnement	équipement
total 26 Parcs	236.792.088	190.102.076
dont: Minst. Environnement		10,2
autres ministères	11,2 %	5,6
CEE (1)	3,7	9,5
Régions	1,6	26,6
autres collectivités	35,5	25,6
	26	

1995		
total 26 Parcs	269.403.970	182.020.125
dont: environnement		10,4
autres ministères	9,0	8,0
CEE (1)	3,3	10,0
Régions	1,5	26,0
autres collectivités	37,0	18,2
	24,8	

(1) sans concours spéciaux Corse et LEADER Livradois Forez

**Moyens réglementaires:**

L'article 2 de la loi "Paysage", adoptée le 8 Janvier 1993, est entièrement consacré aux PNR. Apparaissent ainsi dans la loi:

- la nature précise de la vocation et de la mission assignée aux PNR:

*Les PNR concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.*

- la définition précise de leurs chartes et de leur portée:

*L'Etat et les collectivités territoriales adhérant à la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du Parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte.*

Les chartes, jusqu'alors engagement moral ont désormais une réelle valeur juridique.

Le décret d'application du 1 Septembre 1994 réaffirme le rôle d'outil d'aménagement du territoire et le caractère expérimental des Parcs. Il précise aussi les critères qui doivent prévaloir pour leur classement:

- le patrimoine naturel, culturel et paysager du territoire doit représenter une entité remarquable pour la région et comporter un intérêt reconnu au niveau national.
- le territoire doit être pertinent et cohérent au regard de ce patrimoine
- sont également pris en compte la qualité du projet de territoire et la capacité à conduire ce projet, de la part de l'organisme chargé de la gestion du Parc.

Le décret précise l'ensemble des éléments que devra désormais contenir toute charte de Parc, et notamment les mesures de protections prévues et reportées sur un zonage. Il fait obligation aux services de l'Etat de respecter la charte:

*une convention d'application de la charte est signée avec l'Etat, représenté par le Préfet de Région, dans les trois mois suivant le décret de classement du Parc.*

La décision de classement reste de la responsabilité finale du ministre de l'Environnement, après avis des 7 ministères concernés, du Conseil National de la Protection de la Nature et de la Fédération des Parcs.

Les Régions ont un rôle ingrat et difficile: elles sont responsables de l'élaboration des chartes et du déroulement d'une procédure de classement lourde et complexe, dont l'issue leur échappe.

Pour le classement du Parc du Vexin, en application de cette procédure, des documents très normatifs, qui ont tout le contenu d'un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme ont ainsi été élaborés par la Région, aidée des services régionaux de l'Etat.

Ces nouveaux textes renforcent juridiquement les Parcs, mais rendent leur création plus difficile et leurs chartes plus "protectrices". L'avenir dira ce que les Parcs ont à y perdre et à y gagner.

### **Les résultats:**

en fin de période il y a 32 Parcs, et de nombreuses candidatures: la formule plaît toujours.

Un Parc, celui du Marais Poitevin, s'est vu retirer son label : il est devenu le premier territoire bénéficiant du soutien de la Région pour la poursuite d'objectifs semblables à ceux des PNR, mais sans l'aide de l'Etat et sans le bénéfice de la marque. Son évolution sera fort intéressante à suivre : il est en effet le témoin de ce que les Parcs auraient pu devenir s'ils s'étaient vraiment régionalisés. Peut-être verrons-nous apparaître à l'avenir, sous un nouveau nom, une nouvelle catégorie d'institutions "d'aménagement fin des territoires", pratiquant le développement durable à partir d'une saine gestion des ressources locales, et purement régionales. Elles ressembleraient fort aux Parcs mais ne seraient pas des Parcs...

Les Parcs "de 3ème génération" ont des équipes plus resserrées, et plus de dynamisme économique. Tous les Parcs ont toujours de nombreuses réalisations en matière de protection de la nature et de pédagogie de l'environnement, de plus en plus de produits touristiques. L'utilisation du label Parcs à des fins économiques, pour la commercialisation de produits de qualité spécifique, est en progression. La valorisation économique des ressources est désormais une réalité.

### **Quelques essais de bilans:**

A l'occasion de la révision de leur charte, les Parcs sont tenus d'effectuer un bilan. Ces bilans critiques doivent permettre aux Parcs de redéfinir leur stratégie et leurs rôles, par rapport à ceux des autres acteurs locaux, pour l'avenir. Nous en avons examiné huit, suffisamment représentatifs des divers types de Parc pour qu'on puisse en tirer quelques observations. Parmi les "anciens": Plaine de la Scarpe et de l'Escaut, Normandie Maine, Vosges du Nord et Vercors; parmi les "nouveaux": Livradois-Foréz, Brenne, Ballons des Vosges, Cotentin.

Ces bilans appellent les observations suivantes:

#### **- Hétérogénéité des méthodes:**

Certains Parcs se sont fait aider par un bureau d'étude, (Vosges du Nord, Ballons des Vosges, Livradois, Brenne, Scarpe-Escaut) d'autres ont travaillé seuls. Dans ce dernier cas, le bilan est le fruit d'une réflexion critique interne du type " avons-nous atteint nos objectifs ?" Dans le premier cas, les consultants ont procédé par entretiens avec des membres des instances du Parc et des personnes extérieures, en recherchant les appréciations positives et négatives portées sur le Parc et son action. La question centrale est alors : "comment le Parc est-il reconnu et perçu ?"

Certains bilans sont très fouillés, présentant une synthèse brève et des fiches analytiques par action, d'autres sont plus sommaires; la plupart s'accompagnent d'une analyse des budgets d'investissement et de fonctionnement mettant en évidence le poids financier consacré à chaque domaine d'action.

#### - Première et deuxième génération:

On dit souvent que les Parcs créés à partir des années 80 ont un objectif de développement plus affirmé; Cette règle souffre des exceptions: ainsi le Vercors affiche une réussite incontestable en matière de développement local, objectif poursuivi dès l'origine et fondé sur un partenariat efficace avec diverses associations professionnelles. Il se reprocherait plutôt des lenteurs en matière de connaissance du patrimoine, des faiblesses en matière de pédagogie de l'environnement ...En Normandie-Maine, la charte de 1975 énonçait des objectifs prioritaires de développement économique, mais le Parc constate qu'il n'a pu les atteindre, et qu'en 1988 il a opéré un "recentrage" vers la nature et le patrimoine...A l'inverse, le Parc des Ballons des Vosges estime que le développement économique est son point faible, par manque de stratégie et de partenariat en ce domaine.

#### - Points forts, points faibles:

La compétence des équipes techniques, la pertinence de leur rôle de conseil, d'animation, sont partout reconnues; l'action des Parcs a permis de renforcer l'identité locale en valorisant un patrimoine, source de fierté; élus et acteurs locaux ont, grâce aux Parcs, pris conscience de la nécessité d'une gestion patrimoniale des ressources; les Parcs sont "accueillants", leur vocation d'accueil s'est traduite par un vrai savoir-faire, débouchant sur la conception de produits touristiques d'excellente qualité; le sentiment existe partout que "sans le Parc on aurait fait moins et moins bien" : le Parc apporte un plus quantitatif et qualitatif.

#### - Les points faibles:

Beaucoup de bilans déplorent un déficit de partenariat en amont avec les institutions pré existantes : corps consulaires, services déconcentrés de l'Etat. (Le Vercors échappe à cette critique); on note aussi un déficit démocratique : les maires des petites communes sont insuffisamment impliqués, le rôle des associations n'est pas assez pris en compte ( sauf en Livradois-Forez), le Bureau du Syndicat mixte concentre trop de pouvoir... On reproche souvent aux Parcs d'avoir voulu tout faire, sans stratégie claire et explicite, de manquer de vision prospective.

#### - Les grands thèmes:

La connaissance des **milieux naturels**, l'action pour en préserver la diversité et les richesses, constituent certainement l'un des meilleurs points des divers bilans. Cette action a parfois conduit à la création de réserves naturelles ou d'arrêtés de biotopes (Vercors, Vosges...). Elle a donné lieu à un important effort d'éducation du public, à d'intéressantes recherches expérimentales. Elle s'exprime aujourd'hui en termes de "gestion de l'espace": développement des mesures agro-environnementales à la faveur de la réforme de la PAC et des nouvelles conditions qui en résultent pour l'agriculture; réflexion prospective sur le devenir des espaces délaissés, à l'échelle intercommunale, etc...(Livradois Forez, Ballons des Vosges)

La **pédagogie de l'environnement et du patrimoine**, associée à la vocation d'accueil, est une réussite incontestable partout. Ce thème a constitué pour de nombreux Parcs un poste prépondérant de dépenses. Il a utilement préparé l'émergence de produits touristiques fondés sur la nature et le patrimoine.

En matière de **développement économique local**, la plupart des bilans expriment des déceptions ou de fortes interrogations; dans la Brenne et le Livradois Forez, ou de fortes volontés s'expriment dans ce sens, on a su profiter de LEADER pour lancer un mouvement, mais on s'interroge sur l'après LEADER : que restera-t-il de cette dynamique ? L'apport de LEADER a représenté 47% du budget d'intervention du Livradois-Forez sur les trois années du programme (93-94-95), en Brenne 32% du budget sont d'origine européenne. On note partout que de nombreux organismes ont vocation en matière de développement économique, et que la légitimité des Parcs comme acteurs-coordonateurs n'est pas certaine. Les Parcs peuvent impulser, aider, faciliter. Mais leur présence dans l'univers de l'entreprise reste timide et parfois contestée. En Scarpe-Escaut, on a évité d'inscrire le développement économique dans les objectifs statutaires, pour éviter les conflits de compétence. Dans le Parc des Ballons, on observe une tension au sein même des instances décisionnelles du Parc entre développement et préservation, d'où indécision, flou des stratégies.

#### - Parc-Acteur et Parc-Outil:

Une question de fond transparait dans tous ces bilans: l'institution Parc peut-elle être l'acteur principal, fédérateur de tous les autres, sur le territoire du Parc ? La réponse est nuancée: dans certains domaines le Parc peut et doit s'affirmer, prendre l'initiative, diriger l'action : il est en général souhaité que cela se produise sur un petit nombre de priorités bien ciblées. Un "recentrage" est préconisé sur des thèmes liés aux vocations indiscutables des Parcs : gestion de l'espace et des ressources patrimoniales, gestion du Label...En dehors de ces

lignes de force, le Parc devrait guider, "faire faire", diffuser un esprit, une philosophie de l'action plutôt que faire lui-même, et ne pas prétendre à un rôle de coordinateur universel mal perçu par ses partenaires;

Par ailleurs, le Parc apparaît comme un outil pertinent et efficace pour stimuler une dynamique locale, drainer des financements, promouvoir le dialogue au sein de son Syndicat mixte. Le Parc peut devenir un support efficace pour certaines procédures : plusieurs Parcs sont ainsi le support d'un Point Chance ou d'un programme expérimental d'insertion : l'Outil Parc peut être utilisé par la Région ou l'Etat pour expérimenter ou promouvoir certaines politiques. Le Vercors a toujours excellé en cette matière, depuis les Plans d'Aménagement Rural qu'il a utilisés dès ses premières années pour se doter d'un projet global, jusqu'aux procédures d'insertion, en passant par les OPAH et autres OPARCA...

La réflexion sur l'institution Parc devrait donc intégrer cette recherche d'un équilibre entre l'Acteur et l'Outil

#### -structure des budgets:

on peut y voir une image des priorités des Parcs, certes imparfaite. Ainsi la priorité Nature apparaît clairement dans le Parc des Ballons, avec 50% des dépenses, la priorité Développement dans le Vercors avec 36 % des dépenses, sur 10ans. La présentation des grands postes budgétaire étant très hétérogène selon les bilans, il est difficile de faire des comparaisons, le tableau qui suit, à titre d'illustration, est à lire sous toute réserve.

	Nature, espaces environnement	Patrimoine,culture	économie, tourisme	communication, pédagogie
VERCORS (85-95)	9% (aménagement, recherche) 23% (protection du patrimoine)		36% (dev.économique et social)	16%
LIVRADOIS FOREZ (86-95)	20%	20%	tourisme: 29,1% entreprises: 15,6 agric+bois: 10,7	
BALLONS DES V.	50%	27%	13%	10%
BRENNE (90-95)	12,2	3,3	entreprises:17,3 tourisme: 24,9	animation: 11,1 maison du Parc:20,6

#### *Un domaine d'excellence: la communication*

Les travaux préparatoire au plan de communication (1991) de la Fédération montrent que l'image des Parcs est floue, à cause de la dualité protection/développement. D'où l'adoption d'une stratégie pour la revue Parcs:

- d'abord communiquer sur le patrimoine, sa protection et sa valorisation, pendant 2 ans, les actions de développement étant présentées sous l'éclairage du "développement durable".
- ensuite ouvrir la problématique à d'autres thèmes.

De fait la période est marquée par l'excellence de la revue Parcs,(créée en 1987) organe de communication externe ou institutionnelle valorisant au mieux l'action des Parcs. Les thèmes relatifs à la nature sont nettement prépondérants. Ceci contribue à renforcer l'image "nature" des PNR., désormais utile à la valorisation de leur marque commerciale.

Une étude sur la valorisation des produits des Parcs a montré que le label "produit du Parc naturel régional de..." s'avère crédible et porteur. Les produits ainsi étiquetés acquièrent un surcroit d'image de qualité, d'authenticité, ils sont plus "sympathiques".

Ayant clarifié leur image, les Parcs s'efforcent de l'utiliser pour obtenir des parrainages d'entreprises. Dès 1993 un "guide pour un bon usage de l'image des Parcs" définit des principes pour les relations entre les Parcs et les entreprises intéressées par des partenariats. Les Parcs auront ainsi des relations privilégiées avec GTM ENTREPOSE, ELF, GAMM VERT, les

- un impact négligeable sur l'évolution de l'agriculture, qui évolue en fonction de la réforme de la PAC et de ses contraintes propres (intensification et déprise vont de pair).
  - un impact positif sur l'amélioration du cadre de vie, des paysages, du patrimoine culturel, de la qualité architecturale et sur le niveau des services au public,
  - un impact positif sur la fréquentation touristique et la création de richesse qui en résulte.
  - un impact probablement positif sur les soldes migratoires, dans les communes les moins éloignées des pôles d'emploi (fonction résidentielle)
  - dans certains Parcs, un impact positif sur la gestion de l'espace.
- Certains bilans font état de problèmes dont le Parc n'a plus à s'occuper : déchets, décharges, organisation professionnelle des artisans... Les Parcs ont été les initiateurs de politiques prises ensuite en charge par d'autres organismes. Les préconisations des Parcs sont souvent reprises dans les politiques rurales départementales et régionales (Corse)

Enfin l'impact sur la dynamique locale en général s'est sans doute amélioré pendant cette troisième période, les Parcs ayant perfectionné leurs méthodes d'animation et de stimulation des initiatives. Ceci est particulièrement vérifié là où les Parcs ont bénéficié de programmes LEADER.

On peut dire que le Parc de troisième génération est plus à l'écoute du milieu, fait faire plus qu'il ne fait lui-même, et concentre son énergie propre sur des actions innovantes et expérimentales ainsi que sur des fonctions d'image, de communication et de promotion.

La notion de "générations de Parcs" doit être considérée avec prudence : les différences tiennent peut-être plus à un contexte local ou à un état d'esprit qu'à l'âge du Parc. Il serait intéressant de demander aux Parcs créés en troisième période quels ont été les facteurs déclenchants de leur création.

## SYNTHESE

*Tentative d'un bilan d'ensemble des Parcs sur 30 ans, préconisations pour l'avenir.**QUELLE EST LA PHILOSOPHIE DES PARCS ?*

Les Parcs ont une philosophie constante, qui s'exprime depuis trente ans même si le vocabulaire change. C'est une philosophie des rapports de l'Homme et de la Nature: ce n'est pas un pur humanisme, autorisant l'homme à dominer la nature de façon "prométhéenne", par des processus de destruction/création sans autre limite que celle de la Raison. Ce n'est pas non plus un pur naturalisme, idéalisant la nature (dont l'homme ne serait qu'un élément parmi les autres) et condamnant la société qui la corrompt. La philosophie des Parcs est bien centrée sur l'homme, et c'est pour le bien de l'humanité future qu'elle estime nécessaire de préserver la nature par une gestion patrimoniale. C'est par l'éducation qu'il faut agir sur l'homme pour le rendre capable de gérer son patrimoine avec sagesse.

Malheureusement l'ère industrielle, les progrès spectaculaires des sciences et des techniques depuis 150 ans, ont donné à l'histoire de nos sociétés une orientation excessivement prométhéenne. Les courants philosophiques du positivisme, du déterminisme, du scientisme, ont accompagné cette évolution. Il apparaît désormais que l'homme peut artificialiser à l'extrême son milieu de vie, artificialiser les mécanismes même de la vie. Dès qu'une avancée technologique est possible, si elle va dans le sens des intérêts des groupes économiques dominants, elle s'imposera. L'homme détruit et recrée sans fin, au risque d'être un apprenti sorcier. Par ailleurs, l'homme réduit souvent son semblable à une fonction d'outil de production: des hommes sont sacrifiés sur l'autel du progrès.

Dans un tel contexte, la philosophie des Parcs a des allures de combat d'arrière garde. N'est ce pas un refus du progrès, une idéalisation de l'état pré-industriel, passéiste, nostalgique etc...?

Pour des raisons stratégiques, les Parcs se sont toujours refusé une expression philosophique. Ils ont voulu se définir par l'action, et seulement par l'action, sans se situer dans le mouvement des idées par rapport aux courants de pensée dont ils sont proches. Ainsi ils ont banni de leur vocabulaire le mot Ecologie en raison des connotations "soixante-huitardes" puis politiques de ce mot. Ils se sont ainsi privés de toute possibilité de "production de sens" autour de leur action.

Les conséquences de ce pragmatisme prudent, et sans doute localement habile, sont que:

- les Parcs se sont coupés du mouvement des idées auquel se réfèrent leurs origines. Ils sont restés à l'écart des grands mouvements de protestation dénonçant les pollutions ( industrielles et agricoles), les risques nucléaires, les risques nés des deux révolutions technologiques contemporaines, celle de l'informatique et celle de la génétique. De grandes voix s'élèvent, y compris dans les milieux scientifiques, pour appeler à une éthique mondiale face à ces risques. Les Parcs se taisent. En se taisant, ils donnent raison à ceux qui leur reprochent d'être en dehors de leur temps.

- les Parcs nourrissent l'illusion qu'ils sont les seuls à inventer et mettre en oeuvre des modèles que le monde leur envie. Pressés par le feu de l'action, ils prennent rarement le recul nécessaire pour entendre ce qui se dit et voir ce qui se fait en dehors de leur minuscule réseau de 30 territoires plus une Fédération. D'où une auto satisfaction quelque peu excessive dans leur communication. Dire ou écrire que les Parcs ont inventé le développement local fait sourire à l'extérieur du petit monde des Parcs....La grande force des Parcs est d'avoir les moyens de mettre en pratique ce qui est préconisé par de nombreux observateurs, inventé par de

constitué des références techniques pour le pâturage en zone humide, la culture de certaines plantes médicinales...N'oublions pas que les Ecomusées, les CPIE, les dispositifs d'assistance architecturale, sont nés dans les Parcs pendant leur première période.

Le dispositif réglementaire issu des textes récents affirme désormais ce rôle expérimental. Il est d'autant plus nécessaire que le choix a été fait de ne pas multiplier le nombre des Parcs : les moyens particuliers dont les Parcs bénéficient se justifient donc par l'obligation d'expérimenter, et de diffuser au bénéfice d'autres territoires les acquis de leur expérience.

Deux conséquences apparaissent:

- les Parcs se doivent de prévoir dans leurs chartes et programmes d'action une part d'expérimentation, d'en définir les objectifs, les méthodes, les partenaires. Qu'allons nous expérimenter, pourquoi, comment, avec qui...La stratégie expérimentale sera ciblée, expliquée, contrôlée.
- les Parcs ne peuvent pas se contenter de se diffuser les uns aux autres, au sein du "système Parc", leurs résultats d'expérience. Ils ne devront plus s'alarmer, comme par le passé, d'être imités. Au contraire, ils devront considérer la généralisation de ce qu'ils ont initié comme un résultat positif, un objectif atteint. Comme dans les milieux de la recherche, les Parcs devraient être tenus de publier leurs résultats.

Le partenariat avec Mairie Conseil entraîne les Parcs dans la voie d'un partage des acquis, notamment au travers de publications méthodologiques comme les Cahiers de l'Intercommunalité.

## PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ET PRECONISATIONS

D'un regard attentif sur trente ans de vie des Parcs on peut tirer quelques préconisations, qui rejoignent souvent le résultat des travaux de groupe conduisant au "livre blanc". Ils s'exprimeront ici sous la forme de *dix conseils aux Parcs, pour les dix ans à venir*:

1. *Communiquez sur autre chose que vos réalisations les plus exemplaires. La revue Parc a le contenu et la présentation d'un organe de communication externe, destiné à diffuser une image valorisante, mais elle a une diffusion qui en fait un organe de communication interne ou institutionnelle. Ouvrez-la au débat d'idées, au débat contradictoire, à la réflexion critique. Ne vous interdisez plus la "recherche du sens", affirmez vos idées, prenez connaissance de celles des autres, situez vous au sein des grands débats qui agitent notre époque.*
2. *Parallèlement, utilisez des "cahiers techniques" pour diffuser vos résultats expérimentaux, préalablement discutés et validés lors de journées techniques associant vos partenaires de recherche.*
3. *En matière d'environnement, votre point fort: continuez et approfondissez vos travaux en matière de gestion patrimoniale, relisez les travaux effectués sur ce thème. Ajoutez-y de nouveaux domaines d'action en matière de pollution, énergie, déchets. Il y a beaucoup à faire sur ces thèmes avec les entreprises, et pour créer des "emplois verts".*
4. *En matière de développement économique local, inscrivez-vous dans l'ensemble du mouvement qui existe, à l'initiative d'acteurs locaux, dans tous les types de culture et de contexte, depuis les pays anglo-saxons jusqu'aux pays en développement, allez voir ce que*

## CONCLUSION PROVISOIRE

Les Parcs se sont fondés sur un double projet "révolutionnaire": trouver de nouveaux modes d'intervention de l'homme sur la nature ( la nature est "humanisée" en Europe depuis le néolithique, mais la civilisation industrielle conduit à des abus ), expérimenter de nouveaux modèles de développement en rupture avec le "système dominant" qui exploite l'homme, dilapide le patrimoine et dégrade "la nature", mettant en danger l'homme lui-même. Mais le monde a changé depuis 30 ans et le projet de société des Parcs, s'ils en ont encore un, ne peut plus être le même.

En devenant plus gestionnaires, les Parcs ont perdu le "souffle civilisateur" de leurs premières années...Peuvent-ils trouver un second souffle en faisant face aux problèmes les plus aigus d'aujourd'hui ?

Derrière des finalités immuables, la définition des objectifs et priorités des Parcs a évolué en fonction des caractéristiques de chaque décennie et des impulsions du ministère de tutelle. Cette évolution a été particulièrement marquée dans les années 80. Dans la dernière période il semble que les Parcs aient évolué plus sur le "comment faire" et les techniques de management de leurs projets, que sur le fond et la nature de leurs projets eux-mêmes. La révision des chartes sera salutaire pour clarifier le projet de chaque Parc et le resituer dans la mutation sociétale. Peut-on redéfinir un "contrat social" pour les Parcs?

La politique des Parcs n'a toujours pas d'objectif quantitatif. Mais le choix a été fait de ne pas multiplier leur nombre et de leur conserver une fonction d'expérimentation et d'exemplarité. Les Parcs n'ont pas vocation à s'étendre sur une part croissante du territoire national, mais à rester les initiateurs de méthodes et pratiques destinées à être adoptées par d'autres institutions. Se pose alors le problème du transfert des acquis de l'expérience Parc en dehors des Parcs. La démarche expérimentale impose d'exporter les acquis, hors du laboratoire. Les Parcs adopteront-ils de véritables méthodes expérimentales ?

Le balancement entre environnement et développement, écologie et économie, reste une constante. Contrairement au discours originel, il n'y a pas d'équilibre, mais une suite de déséquilibres compensés. Ce thème se reformule aujourd'hui dans le discours sur le développement durable. Il n'a guère changé depuis Lurs. Ce thème est toujours mobilisateur, mais est-il aussi pertinent qu'à l'origine?

Peut-on dire que les Parcs ont réussi à concilier développement et environnement ? Ils ont certes réussi à mener de front des actions "environnement" et des actions "développement". Mais ont-ils inventé un mode original de développement respectueux des équilibres et du patrimoine ? La réforme de la Pac a fait plus que la politique des Parcs pour réorienter l'agriculture, la crise de la vache folle aussi sans doute en ce qui concerne les démarches qualité.

En tant qu'institution, les Parcs ont su trouver les stratégies de leur survie, et les trouveront encore à l'avenir, au travers de perpétuelles remises en cause. Aujourd'hui la France aime ses PNR, les collectivités locales se mobilisent pour les défendre dans la mesure où ils sont des instruments de leur développement, le ministère de l'environnement les aime et les défend dans la mesure où ils sont des instruments de sa politique sans lui coûter cher, la DATAR les oublie un peu au profit de ses nouveaux enfants, les Pays, mais reconnaît leur intérêt spécifique. Les Parcs sauront trouver leur place, redéfinir leur identité institutionnelle. Mais ils ne resteront nécessaires que s'ils savent anticiper les mutations sociétales et proposer des réponses aux nouveaux problèmes qui émergent. Seront-ils des "veilleurs", des innovateurs sociaux?



## ANNEXE 1: *Sélection bibliographique*

**La société post-industrielle** : exploration documentaire. F.Vincent-Sautarel. Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique. Mars 1978, 45 p.

**Le discours sur l'espace. Exploration documentaire.** M.E.Chassagne et F.Vincent-Sautarel. Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique. Novembre 1978, 114 p.

**Agriculture, l'innovation périphérique. Exploration documentaire.** M.E.Chassagne. Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique. Juillet 1979, 187 pages.

**Le devenir agricole et rural dans la France post-industrielle.** 1. Rapport 170 p, 2. Fichier documentaire. M.E.Chassagne. Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique. Etude pour le Centre d'Evaluation et de Prospective du Ministère de l'Agriculture, Mai 1981

**Des ruraux face à leur paysage et à leur avenir.** M.E.Chassagne. Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique. Etude pour la Mission de la Recherche Urbaine. Octobre 1981, 219 p, bibl.

**Le rural mort ou vif.** Ouvrage collectif. GREP, n° spécial revue POUR, oct.1982, 180 p, bibl.

**Développement local et Initiatives.** Actes du colloque d'Aurillac, Syros, coll.Actes,1984, ouvrage collectif coordonné par Anne Froment, 274 p.

**Le défi rural.** René Souchon. Agri-Nathan, 1985, 165 p.

**Développement local : Initiatives et Solidarités.** Actes du 2° colloque d'Aurillac, ouvrage collectif coordonné par A. de Romefort et M.E.Chassagne, Syros, 1987, 200 p.

**Le patrimoine du futur,** J.deMontgolfier et J.M.Natali, Economica, 1987, 248 p, bibl.

**L'Europe rurale à l'heure des choix.** GREP, n°115/116 de la revue POUR, ouvrage collectif coordonné par P.Vuarin et M.E.Chassagne, 1988,, 182 p

**Les conditions du maintien et de la création d'activités au niveau local,** ANDLP, étude pour le Ministère de l'Emploi, 1988, 100 p

**L'autre Economie: une économie alternative ?** textes réunis par B.Lévesque et A.Joyal, Presses de l'Université du Québec, 1989, 372 p, bibl.

**Annuaire des structures territoriales de développement local.** ANDLP, 1991, les Editions de l'Epargne, 477 p, index.

**Tourisme et Société,** GREP, n° 133 revue POUR, ouvrage collectif coordonné par M.E.Chassagne, 1992, 180 p, bibl.

**Le paysage, patrimoine et enjeu de développement,** colloque du 4 Juin 1992, Assemblée Nationale, Commission de la Production et des Echanges, édité par L'Environnement Magazine

**Territoires ruraux et Développement.** Paul Houée, collection Décentralisation, 12<sup>e</sup> titre, Syros Alternatives, Adels, 1992. 212 p, bibl.

**Agriculture, Nature, Environnement,** GREP, n° 143 revue POUR, ouvrage collectif coordonné par G.Peltre, 1994

**Créneaux commerciaux et Développement rural,** compte rendu d'un atelier et recommandations pour l'action, OCDE, 1995, 160 p.

## Guides touristiques

---

- **Les Parcs naturels régionaux**  
coll. « Guides Gallimard »  
réédition 1997 - 264 p. .... *en cours de réédition*
- **Le Parc naturel régional du Luberon**  
coll. « Guides Gallimard »  
réédition 1997-192 p. .... 98 F
- **Le Parc naturel régional du Morvan**  
coll. « Guides Gallimard »  
1997..... *à paraître*
- **Le Parc naturel régional du Queyras**  
coll. « Guides Gallimard »  
1997..... *à paraître*
- **Guide de la randonnée dans les Parcs naturels régionaux**  
66 nouvelles balades pour découvrir un patrimoine naturel et culturel exceptionnel, à pied et à vélo. La faune, la flore, les produits de terroir, les itinéraires, les hébergements...  
1996 - 130 p. .... 35 F
- **Catalogue des Gîtes Panda**  
210 hébergements répartis dans 27 Parcs naturels en chambres d'hôtes, gîtes ruraux et gîtes de groupe. Labellisés par la Fédération des Parcs naturels régionaux, WWF et Gîtes de France.  
1997 - 178 p. .... 60 F
- **Voyages au naturel : la randonnée à l'état pur**  
Circuits accompagnés de découvertes sur des territoires exceptionnels et préservés.  
Catalogue 1997.....*gratuit*

## Découverte enfants

---

- **Les Parcs naturels régionaux, tu connais?**  
Livret destiné aux enfants et aux jeunes pour découvrir les Parcs naturels régionaux : patrimoine naturel, paysages, activités économiques, rôle, adresses...  
1996. 35 p. ....*gratuit*

## Education

---

- **L'éducation à l'environnement dans les Parcs naturels régionaux**  
Synthèse d'enquête.  
1997. 23 p. ....gratuit
- **Collèges, lycées, partenaires des territoires ruraux**, Etienne Baudoux et François Dascon  
en collaboration avec la Caisse des dépôts et consignation, Mairie-conseils.  
Editions La Documentation Française  
1997 -300 p. .... 250 F  
*Diff. : La documentation française. 29/31, quai Voltaire. 75344 Paris Cedex 07 - Tél. 01 40 15 70 00*

## Energies renouvelables

---

- **Energies renouvelables dans les parcs naturels**  
1994. fiches. ....gratuit  
en collaboration avec le Ministère de l'Environnement et l'ATEN.  
*Diff. ATEN. ENSAM M. Place Viala. 34060 Montpellier Cedex 01*
- **Energies renouvelables, le complément naturel**  
Comment engager une politique locale de l'énergie. Conseils à destination des élus.  
en collaboration avec l'ADEME et le Conservatoire du Littoral.  
1997 - 20 p. ....gratuit

## Gestion de l'espace, agriculture, forêt

---

- **Agir pour la forêt dans les parcs naturels régionaux**  
en collaboration avec l'IFEN, coll. « études et travaux » n° 11  
1996 - 22 pages + annexes. ....gratuit  
*Diff. : IFEN. 61, bd Alexandre Martin. 45058 Orléans Cedex*
- **Partenaires pour la gestion des espaces agricoles et forestiers**  
Actes des journées nationales des Parcs, 19 octobre 1995.  
1996 - 100 p. ....épuisé
- **Animaux domestiques et gestion de l'espace**  
Actes du séminaire organisé par l'INRA et la Fédération des Parcs naturels régionaux dans le Parc des  
Volcans d'Auvergne.  
1996 -106 p. .... 150 F  
*Diff. : INRA Editions. Route de Saint-Cyr. 78026 Versailles Cedex - Tél. 01 30 83 30*
- **Pratiques de gestion de l'espace. L'expérience du Livradois Forez. Eléments  
méthodologiques.**  
en collaboration avec Mairie-conseils, 2is, le Parc naturel régional du Livradois-Forez  
1995 - 54 p. .... 100 F  
*Diff. : Mairie-conseils diffusion. Ancienne école. 07200 Lachapelle-sous-Aubenas*
- **Races d'hier pour l'élevage de demain**, Annick Audiot  
1995 - 229 p. .... 185 F  
*Diff. : INRA Editions. Rte de St-Cyr. 78026 Versailles Cedex - Tél. 01 30 83 30*
- **Mise en oeuvre d'opérations agriculture-environnement. Les clés de la réussite**  
en collaboration avec le Ministère de l'Agriculture  
1994 - 16 p. ....épuisé

## Intercommunalité

---

- **La coopération intercommunale en milieu rural**, Gérard Logié  
coll. « Les cahiers de l'intercommunalité » n°1. Editions Syros.  
1992 - 147 p. ....épuisé

- **La solidarité financière intercommunale**, Christine Brémond  
coll. « Les cahiers de l'intercommunalité » n°2. Editions Syros.  
1992 - 130 p..... 140 F  
*Diff. : Syros / Alternatives. 9 bis, rue Abel Hovelacque. 75013 Paris*
- **Communautés de communes et districts**, Yves Gorgeu  
coll. « Les cahiers de l'intercommunalité » n°3. Editions Syros.  
1992 - 195 p..... 140 F  
*Diff. : Syros / Alternatives. 9 bis, rue Abel Hovelacque. 75013 Paris*
- **L'aménagement intercommunal de l'espace : l'expérience du Parc naturel régional du Luberon**, François Poulle  
coll. « Les cahiers de l'intercommunalité » n°4. Editions Syros.  
1992 - 157 p..... 140 F  
*Diff. : Syros / Alternatives. 9 bis, rue Abel Hovelacque. 75013 Paris*
- **L'habitat locatif en milieu rural : le rôle d'un groupement de communes**, sous la direction de Yves Gorgeu  
coll. « Pratiques de l'intercommunalité ». Editions La Documentation Française  
en collaboration avec la Caisse des dépôts et consignation, Mairie-conseils  
1994 - 173 p ..... 155 F  
*Diff. : La documentation française. 29/31, quai Voltaire. 75344 Paris Cedex 07 - Tél. 01 40 15 70 00*
- **La lutte contre l'exclusion dans les territoires ruraux : le rôle de l'intercommunalité au service d'une démarche territoriale d'insertion durable**  
coll. « Pratiques de l'intercommunalité ». Editions La Documentation Française  
en collaboration avec la Caisse des dépôts et consignation, Mairie-conseils  
1996 - 116 p. .... 125 F  
*Diff. : La documentation française. 29/31, quai Voltaire. 75344 Paris Cedex 07 - Tél. 01 40 15 70 00*
- **La charte de territoire**, sous la direction de Yves Gorgeu et de Catherine Jenkins  
coll. « Pratiques de l'intercommunalité ». Editions La Documentation Française  
en collaboration avec la Caisse des dépôts et consignation, Mairie-conseils  
1997..... à paraître  
*Diff. : La documentation française. 29/31, quai Voltaire. 75344 Paris Cedex 07 - Tél. 01 40 15 70 00*

## International

---

- **La convention de Ramsar. Un réseau international de zones humides**  
Pourquoi protéger les zones humides ? Quelle type de protection ? La liste des sites Ramsar en France.  
1996. 2 p. ....gratuit

## Législation

---

- **Les Parcs naturels régionaux 4 ans après la « loi paysage »**  
Actes du colloque du 30 janvier 1997 à la Sorbonne (Paris).  
en collaboration avec l'Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne.  
1997. .... à paraître

## Patrimoine culturel et développement local

---

- **Quand le patrimoine fait vivre les territoires**  
Des pistes, des outils, des partenaires, à partir d'études de cas, pour que la prise en compte du patrimoine serve le développement.  
en collaboration avec la Mission du patrimoine ethnologique et le Cnft.  
1996, 114 p. .... 120 F  
*Diff. : Les éditions du CNFPT. 3 villa Thoréton. 75738 Paris Cedex - Tél. : 01 40 60 48 17*
- **Le patrimoine local, un outil pour le développement**  
220 expériences de développement local analysées.  
1987 - 299 p. ....épuisé

- **Guide de la valorisation économique des ressources locales**  
Editions Syros  
1989 - 444 p. .... 260 F  
*Diff. : Syros / Alternatives. 9 bis, rue Abel Hovelacque. 75013 Paris*

## **Paysage**

---

- **La charte paysagère**, sous la direction de Yves Gorgeu et de Catherine Jenkins  
coll. « Pratiques de l'intercommunalité »  
en collaboration avec la Caisse des dépôts et consignation, Mairie-conseils  
1995 - 188 p. .... 240 F  
*Diff. : La documentation française. 29/31, quai Voltaire. 75344 Paris Cedex 07 - Tél. 01 40 15 70 00*
- **Mon paysage : le paysage préféré des Français**, Lucien Clergue et Françoise Dubost  
Photos et analyses du concours organisé auprès des français par le Ministère de l'environnement.  
Editions Harmonia Mundi  
1995 - 108 p. .... 148 F

## **Bulletins de liaison**

---

- **Le Pique Boeuf**  
Bulletin de liaison du réseau ESPACE (Entretien des sites à préserver par des animaux conduits en extensif)  
Trimestriel - 8 p. ....gratuit
- **Tourisme au naturel**  
Lettre de la charte européenne du tourisme durable dans les Parcs naturels et nationaux  
Trimestriel - 8 p. ....gratuit

## **Vidéo**

---

- **Rencontre avec les Parcs naturels régionaux**  
Vidéo institutionnelle : les missions, le fonctionnement, les réalisations des Parcs  
1993 - 8'25..... 95 F

*NB : Les ouvrages épuisés sont consultables au centre de documentation de la Fédération, sur RDV.*

## ANNEXE 2

### RETROSPECTIVE

#### A partir du rapport "bilan et perspectives" de 1982

Ce rapport comportait deux grandes parties : un constat sur l'état des Parcs 15 ans après leur création, un exercice de réflexion prospective.:

Le constat portait sur:

1. Les caractères originaux et les points forts des PNR
2. Un florilège d'actions exemplaires dans cinq domaines
3. Les problèmes rencontrés dans l'action

L' exercice de prospective, comportait une écoute des réflexions des équipes quant à leur avenir : "de quoi ont-ils peur" ? et 3 scénarios fondés sur des hypothèses différentes quant à la demande sociale dont les Parcs feraient l'objet.

Quinze ans après:

1. Les caractères originaux sont moins originaux, les points forts sont toujours forts, mais il en est apparu d'autres.
2. Les domaines d'actions sont les mêmes, mais leur importance relative a changé.
3. Certains problèmes ne sont plus des problèmes, mais il en est apparu d'autres,
4. Malgré certaines visions justes, le scénario qui s'est réalisé n'a pas eu les conséquences prévues.

C'est en repartant des analyses des "quinze ans" que nous allons réfléchir sur la situation actuelle.

#### **LE CONSTAT DE 1982**

##### **1. Les caractères originaux sont moins originaux**

*1982 : caractères originaux: une volonté locale, un patrimoine riche et un équilibre fragile, une charte exprimant un consensus sur des façons de faire, un organisme de gestion adapté, des moyens particuliers.*

La volonté locale, la dynamique ascendante, se retrouvent dans d'autres procédures. Avant les lois de décentralisation les PNR étaient la seule procédure vraiment déconcentrée d'aménagement "fin" du territoire, il y en a d'autres aujourd'hui.

Cette volonté locale n'est elle pas un peu incantatoire ? C'est à l'occasion de la révision des chartes qu'elle est soumise à une épreuve de vérité.

Le projet de territoire inclus dans les nouvelles chartes oblige à formaliser la volonté d'être partenaires pour un projet.

Le patrimoine riche et l'équilibre fragile sont restés, de lois en décrets et en circulaires, ce qui légitime le périmètre du PNR. Toutefois cette formulation pourrait s'appliquer à la totalité des zones "d'objectif 5b" définies pour les procédures européennes d'aide aux zones rurales fragiles. L'évolution de l'économie et de la société a considérablement fragilisé les zones rurales

et menacé leur patrimoine. Il a fallu préciser cette notion de "patrimoine riche" pour préserver l'identité des PNR: c'est chose faite depuis de décret de 1994.

La charte reste l'élément le plus original des PNR : dans les autres procédures il y a des programmes, des plans stratégiques, mais pas de charte au sens d'un consensus affirmé sur des façons de faire ( droit positif). Toutefois en se dotant de "projets de territoire" les PNR se rapprochent des autres procédures de développement local.

La charte s'éloigne peut-être du droit coutumier pour aller vers le droit contractuel : elle s'accompagne désormais de conventions engageant les partenaires, Etat compris.

L'organisme de gestion, le syndicat mixte, reste original par sa transversalité par rapport aux divers niveaux territoriaux, communes, départements, régions, et en particulier par la forte présence de la Région. Comme toute organisation, il doit répondre à 4 questions : qui propose? Qui décide? qui exécute? qui contrôle? Ce n'est pas toujours évident. Les groupes de base ont peu de possibilité de proposition et de contrôle, la Région tendrait à décider et contrôler.

Les moyens des Parcs sont moins "particuliers" : la contribution de l'Etat est devenue symbolique, les fonds européens sont sollicités comme ailleurs, c'est l'importance du financement régional, inscrit au contrat de plan, qui est le caractère le plus original des PNR. Ces moyens restent plus importants que dans d'autres territoires et permettent toujours de financer des équipes pluri-disciplinaires dont la pérennité n'est assurée que par une ingénierie financière complexe.

### **Les points forts sont toujours forts:**

*1982 : les points forts: la cohérence, la compétence, l'alliance du développement et de l'écologie.*

La cohérence des projets des Parcs était alors comparée à celle des projets de pays : le projet global et cohérent était le leit-motiv du mouvement des Pays (Etats Généraux des Pays à Mâcon, 1982 ).

La compétence est toujours un point fort, grâce aux équipes pluridisciplinaires, plus importantes qu'ailleurs, plus assurées d'une certaine pérennité. Toutefois sur ce dernier point l'optimisme doit être nuancé : 50% des effectifs des équipes des PNR ont un statut précaire. Le rapport de 1982 notait aussi un "état d'esprit particulier" alliant l'enthousiasme à la compétence: s'il a évolué, il persiste et l'on peut dire des cadres et chargés de mission des Parcs qu'ils sont des "professionnels engagés", qui croient à ce qu'ils font et se donnent des obligations de résultats.

L'alliance du développement et de l'écologie est toujours un point fort, et un pari gagné par les PNR, précurseurs en la matière. Tout le monde parle aujourd'hui de "développement durable", mais les Parcs le font alors qu'ailleurs la formule peut être incantatoire...

Derrière les "caractères originaux" et les "points forts" se profile la question de l'identité qui préoccupe aujourd'hui les Parcs. On peut dire que, depuis 1982, cette identité se fonde principalement et durablement sur *l'invention d'un mode de développement rural préservant et valorisant le patrimoine naturel et culturel au niveau de territoires délimités en fonction, d'une part, de leurs caractéristiques propres, d'autre part de l'existence d'un consensus local.*

Les récents développements législatifs et réglementaires ainsi que le processus de révision des chartes tendent à renforcer cette identité. Même si les "projets de territoire", à travers les "pays" et les périmètres Leader, se multipliaient au point de concerner presque toutes les zones rurales fragiles, les PNR seraient toujours les territoires où plus qu'ailleurs on fonde le développement sur la recherche des équilibres. La charte serait toujours ce qui exprime et explicite le consensus local.

Cette singularité tend à renforcer le statut expérimental et l'exemplarité des Parc, ce qui pose une autre question : comment transférer les acquis de l'expérience des Parcs en dehors des Parcs ? En effet le problème n'est plus aujourd'hui d'avoir un petit nombre de territoires privilégiés offrant à la société urbaine " des biens de nature à consommer et l'image d'une ruralité idéale", mais d'avoir un ensemble de territoires-écoles où s'élaborent des modèles transférables et, à la limite, généralisables. L'identité doit donc se rechercher dans la capacité à être toujours un peu en avance par rapport à ce qui se généralise: la capacité à innover.

## **2. Un florilège d'actions**

*1982: 5 domaines: la conservation et la mise en valeur du patrimoine( ethnologique, génétique, architectural, paysager...). La gestion de l'espace. Le maintien d'un bon niveau d'activité économique, valorisant les ressources locales. Le tourisme "adapté". L'information du public et la pédagogie de l'environnement.*

C'est dans le premier et le dernier domaines que le florilège de 1982, tiré des pratiques des Parcs existant à l'époque, était le plus riche : l'expérience des Parcs était alors principalement nourrie par l'identification des ressources patrimoniales, le souci d'en assurer la gestion "en bon père de famille" et de les faire connaître et reconnaître. Leur valorisation économique au bénéfice des populations locales figurait certes dans les objectifs, mais timidement encore dans les pratiques.

Depuis lors on a assisté au développement des pratiques de valorisation des ressources locales, entraînées par la filière du tourisme de nature et de culture. La création de véritables valeurs économiques, associées aux valeurs culturelles, sociales et d'environnement, s'est donc affirmée progressivement. Qualité et Communication sont devenus des mots-clés.

Si l'on refaisait aujourd'hui le florilège, on donnerait plus de place au développement d'une offre de tourisme "intelligent" et à sa commercialisation, ainsi qu'au développement de micro filières de produits de qualité spécifique : les "créneaux" du produit du terroir à qualité contrôlée. Un travail constant sur les marques et labels a accompagné cette évolution.

Le thème de l'information a évolué pour devenir, au prix d'un travail important, celui de la communication interne et externe des Parcs. Quant à l'action pédagogique, elle n'est plus liée seulement à la fonction d'accueil de visiteurs, mais elle est de plus en plus ciblée vers la population locale.

Le thème de la gestion de l'espace a évolué : en 1982 il s'agissait de promouvoir une gestion "douce" de certains espaces boisés ou humides ou comportant des biotopes particuliers; depuis qu'une déprise agricole se manifeste, le thème de la gestion des espaces en desherence est venu s'y ajouter.

Alors que les Parcs les plus anciens ont commencé leur carrière en travaillant d'abord le patrimoine, puis le développement, les Parcs créés depuis 1982 ont été contraints par l'évolution des besoins et des demandes à s'atteler simultanément aux deux volets.

L'évolution des dotations financières des Parcs les contraint aussi à générer par leurs actions des ressources locales. Il s'agit là d'une tendance constante et qui ne peut que durer.

*Les Parcs sont ainsi contraints simultanément à : toujours plus de spécificité "environnement", pour leur identité, et toujours plus d'actions de développement, pour leur survie.*

#### **4. Les problèmes rencontrés dans l'action**

*1982 : les problèmes des Parcs étaient liés...à leurs points forts. On citait : la fragilité de la charte, la difficulté d'exister, pour une institution nouvelle, la transparence du budget, mettant peu en valeur l'apport spécifique du Parc, les tensions entre les équipes et les élus, le statut des personnels, enfin les difficultés à "vivre ensemble" ou problèmes de légitimité des instances de coordination (CPP et Fédération) et déjà le problème du fonctionnement démocratique des Parcs.*

La fragilité de la charte n'est plus un problème, depuis la loi de 1993 qui a renforcé ses effets. Mais le processus de révision fait apparaître un autre problème : celui de l'expression écrite et délibérée d'un consensus sur des dispositions désormais plus contraignantes.

L'institution Parc a bien trouvé sa place, à la faveur de la décentralisation, au sein du concert des institutions s'occupant de développement rural et d'environnement. "Le Parc" est devenu l'interlocuteur normal et naturel des services déconcentrés de l'Etat, de ceux du Département et de la Région. Le Syndicat mixte en cela a bien joué son rôle.

Les collectivités locales ont bien compris que sans le travail d'ingénierie financière opéré par les équipes des Parcs *les moyens financiers du développement seraient plus modestes*. La nécessité d'un professionnalisme pour accéder aux diverses ressources de niveau régional, national et européen est largement reconnue. Le Parc apporte ce professionnalisme.

On ne parle plus de tensions entre les élus et les équipes, mais bien entendu il y a toujours des problèmes d'intérêts divergents à concilier. Les élus locaux et les groupes professionnels tendent toujours à tirer le Parc vers le pôle développement de ses missions.

Le statut du personnel est toujours un problème, sauf pour les cadres de profil administratif qui jouissent du statut de la fonction publique territoriale. Les chargés de mission principaux ou chefs de missions thématiques, souvent très diplômés, ont des contrats à durée déterminée, au mieux pour 3 fois 3 ans. Certains personnels sont recrutés pour la durée d'une procédure, certains diplômés effectuent un service national comme objecteurs dans les Parcs...

On s'interrogeait en 1982 sur l'avenir des instances de coordination des Parcs : CPP et Fédération. De fait la CPP a déperissé tandis que la Fédération prenait de l'importance, dans des fonctions d'assistance technique et d'impulsion, d'animation de la réflexion commune et de négociation avec les pouvoirs publics. Depuis 1994 elle doit être consultée sur les nouvelles chartes et sa légitimité est donc renforcée

Enfin le thème de la démocratie était déjà présent en 1982 avec la question suivante : le fonctionnement de l'organisme de gestion est-il démocratique ? Les collectivités et groupes de

base sont-ils suffisamment impliqués ? Si tout le monde est bien représenté, le véritable pouvoir n'est-il pas concentré dans quelques mains qui "tirent toutes les ficelles" ? Cette problématique s'est encore développée et précisée, comme le montre la richesse du débat en cours. (représentation + participation = démocratie...)

De nouveaux problèmes sont apparus : le développement des intercommunalités ne risque-t-il pas de "casser" parfois la dynamique d'un Parc ? Comment régler un désaccord entre l'Etat et la Région ? Entre la Région et le Département ? Jusqu'à quel point peut-on changer tout en restant soi-même ?

Les problématiques issues des débats de l'Assemblée Générale de Mai, et qui font l'objet des ateliers de réflexion prospective, parlent d'équilibres à rechercher : la marche en avant est faite de déséquilibres constamment corrigés, c'est peut-être cela la stratégie des Parcs.

### **L'AVENIR VU EN 1982**

*1982: les équipes interrogées ont dit de quoi elles avaient peur: de l'Etat socialiste, d'un désengagement de l'Etat, des inconnues de la décentralisation, des risques de sénescence, ou perte de la faculté d'adaptation, pour certains d'entre eux. De querelles intestines.*

*Système vivant, un Parc peut-il mourir ? de causes externes, de causes internes ?*

*Quant au "système Parcs" dans son ensemble, il peut se perpétuer même si des parcs disparaissent, d'autres étant créés. Il suffit pour cela qu'il corresponde à une demande.*

L'équipe chargée du rapport a donc construit 3 scénarios sur 3 hypothèses de "demande sociale", puis les a croisés avec des facteurs internes d'évolution des Parcs.

**Le premier scénario** était tendenciel : demande sociale maintenue pour des Parcs aux objectifs inchangés.

En amont, ce scénario supposait la persistance du contexte économique et social des années 70:

*"croissance ralentie, insatisfaction urbaine, conscience des risques de dégradation de l'environnement, "recours à la nature" ou à la ruralité pour calmer l'angoisse sociale liée à la crise.*

*L'Etat continue à avoir besoin de "la nature" comme thème mobilisateur, créateur de consensus, et comme domaine d'intervention. Face à la décentralisation qu'il organise, il conserve, avec l'environnement, des responsabilités propres. Il maintient donc son intérêt pour les Parcs dans leur dimension écologique.*

Ce scénario exclut toute rupture grave dans la société ou les relations internationales.

En aval, la conséquence de cette situation est la poursuite des évolutions tendanciennes. C'est un scénario "au fil de l'eau", rassurant mais d'une faible probabilité.

*Chaque Parc poursuit son histoire Son devenir est alors déterminé par des facteurs internes.*

*Face à une demande externe stable, les Parcs connaissent ainsi des évolutions divergentes.*

*De nombreux Parcs sont créés. Toutefois la diversification croissante des Parcs engendre une crise d'identité.*

*Le risque principal de cette hypothèse est que les structures parisiennes des Parcs se dissolvent, faute d'une demande de la part des bases qui n'en perçoivent pas la nécessité.*

Ce scénario s'est partiellement réalisé, mais ses conséquences ont été tout autres.

- l'Etat a maintenu sa demande, la société urbaine aussi. Le fait nouveau est qu'une demande supplémentaire est venue des populations rurales et des collectivités locales.

L'Etat a copieusement légiféré, maintenant de ce fait l'identité des Parcs et réduisant leur diversité. On a pu observer un mouvement de balancier entre une tendance à demander "plus d'environnement" ou "plus de développement", mais dans l'ensemble les objectifs des Parcs ont été maintenus.

La Fédération a pris de l'importance et affirmé sa légitimité et sa nécessité.

**Le deuxième scénario** suppose une demande maintenue pour des Parcs transformés : on leur assigne d'autres objectifs.

En amont, ce scénario résulte de changements économiques et sociaux importants, sans aller jusqu'à des crises graves dans les relations internationales.

*La société est déstabilisée par de nouveaux chocs technologiques, en particulier dans les domaines de l'informatique et des bio-technologies. Les problèmes de l'emploi en sont aggravés. La rareté de l'emploi modifie profondément les modes de vie et les mentalités : le travail est désacralisé, l'occupation productive non salariée est revalorisée.*

*Dans ce contexte, les demandes sociales par rapport aux Parcs pourraient être les suivantes:*

*- la société s'investit dans la responsabilité locale, la démocratie participative. Autogestion ou développement autocentré sont des objectifs sociétaux. La société urbaine se désintéresse quelque peu des Parcs pour s'occuper de gestion urbaine ( les quartiers) mais la société rurale demande aux Parcs d'appuyer ses projets d'auto-développement. Le besoin d'innovation sociale, notamment par rapport au problème de l'emploi, se traduit aussi par un appel adressé aux Parcs.*

Tout ceci s'est plus ou moins vérifié. Toutefois en 1982 on ne pouvait pas prévoir l'événement majeur qu'a été l'ouverture des pays de l'Est. On ne prévoyait pas non plus la gravité des problèmes d'exclusion. Surtout on ne parlait pas d'Europe, alors qu'elle a pris une place croissante dans la gestion des zones rurales.

Un autre développement de ce scénario ne s'est hélas pas réalisé:

*L'Etat décentralise les conflits mais veut conduire le changement : il a besoin de terrains d'expérience. La nouvelle demande envers les Parcs va dans ce sens. L'Etat va donc privilégier les Parcs "territoires d'expérience" par rapport aux "territoires d'exception". Il demande à expérimenter, notamment:*

*-la prise en compte de l'environnement dans la planification locale après transfert des compétences d'aménagement aux collectivités locales (Min. de l'Environnement)*

*-la décentralisation du Plan jusqu'à des niveaux infra-départementaux (Min du Plan)*

*La recherche de nouveaux modèles technico-économiques agricoles moins coûteux en intrants et valorisant mieux le savoir-faire ( Min.de l'Agriculture)*

*-l'économie sociale à forme associative et coopérative, à de petites échelles territoriales ( Min.de l'Economie)*

*-la valorisation de la biomasse et des énergies locales renouvelables*

*- la valorisation des ressources d'un territoire, et plus largement l'économie territoriale par opposition aux excès de l'économie verticale des filières et circuits longs.*

*Les Parcs intéressent l'Etat parce que ce sont des institutions aptes à la prise de recul et donc à l'expérimentation contrôlée. Les Parcs ne sont pas des forces contestataires menaçant les pouvoirs politiques : ils peuvent être orientés vers de nouveaux projets.*

Cet inventaire des occasions manquées par l'Etat manifeste sans doute une tendance des rédacteurs du rapport- dont j'étais- à prendre leurs bonnes idées pour des probabilités logiques... En fait il faudra attendre la procédure européenne LEADER pour avoir de véritables terrains d'expérimentation contrôlée, avec obligation d'innover et de transférer les résultats.

Il faudra attendre les "plans de développement durable" du Ministère de l'Agriculture pour expérimenter de nouveaux modèles agricoles. On attend toujours la planification décentralisée au niveau des "pays". Et les Parcs n'ont pas été spécifiquement mandatés pour de telles expérimentations.

Toutefois les Parcs se sont lancés de leur propre initiative dans les premières expériences d'application des mesures agri-environnementales européennes. Ils ont innové et expérimenté en matière de tourisme intelligent et de restauration du patrimoine et des paysages.

Le rapport de 1982 avait vu juste sur 3 autres points:

*-les élus locaux et départementaux concentrent leur demande sur la technicité des équipes des Parcs. Dans un contexte troublé, ils ont fortement besoin d'aide technique et tendent à s'appropriier les équipes rodées et compétentes des Parcs; celles-ci se trouvent ainsi mêlées plus directement aux conflits locaux.*

*-l'ensemble Syndicat mixte + charte + équipe est valorisé comme précurseur dans l'organisation de territoires d'expérience.*

*-par rapport au clivage par niveau territorial ( commune, département, région) qu'opère la décentralisation, le recoupement trans-niveaux qu'opère le Syndicat mixte présente en lui-même un intérêt. Toutefois les Parcs sont soumis à de nouveaux risques du fait des conflits auxquels ils sont mêlés.*

Toutefois là encore on s'est trompé sur les conséquences d'un tel scénario : le rapport en déduisait une perte de légitimité des Parcs "territoires d'exception" à objectifs principalement environnementaux, et un fort mouvement de disparition/ création de Parcs. De fait 10 Parcs ont été créés depuis 1982, un seul est prêt de disparaître.

Un troisième scénario fondé sur l'hypothèse d'une disparition de la demande sociale et institutionnelle pour les PNR n'avait pour but que la provocation à réagir. Il reprenait notamment les craintes de certains concernant l'Etat socialiste : n'allait-il pas se désintéresser des Parcs et des zones rurales ? L'environnement lui paraîtrait-il futile par rapport à d'autres domaines d'intervention économique et sociale ? De fait les vicissitudes de la vie politique, la montée des écologistes, ont déterminé une alliance objective entre socialisme et écologie. Quant aux régions, "leurs" Parcs les valorisent, elles en redemandent. L'Etat, socialiste ou pas, maintient sa présence principalement par la procédure de classement.

On peut retenir de cet exercice de rétrospective:

- que les Parcs et leur Fédération ont su trouver les stratégies qu'il fallait pour se perpétuer et surmonter les crises.
- que les questions de l'identité et de la démocratie se posaient déjà il y a 15 ans, ont été partiellement résolues, et se posent à nouveau aujourd'hui.
- que l'Etat et les Régions ont su s'entendre sur les objectifs des Parcs,
- qu'au niveau des moyens ce sont les financements régionaux et européens qui ont pris le relais des fonds d'Etat, avec une augmentation sensible de la part contributive des communes et départements,
  
- que le capital expérimental des Parcs est notoirement sous-utilisé.
  
- que ce qui compte, dans un exercice de prospective, ce n'est pas la justesse des prévisions mais la pertinence des réflexions et les décisions qu'elle prépare.

### ANNEXE 3 : PARCS ET PAYS

Le projet des Parcs et celui des Pays ont puisé leur inspiration aux mêmes sources : les courants de pensée qui ont préparé le grand chambardement de mai 68. D'abord confidentiels, puis libérés et amplifiés par la culture critique des années 70, ces courants contestataires accusaient le "système dominant" (industriel, capitaliste etc...) d'asservir l'homme aux lois du profit, d'établir la domination des centres sur les périphéries d'où résulte un développement inégal, de détruire la nature en l'exploitant sans limites, et par là de mettre en danger l'avenir de l'humanité.

Profondément humaniste, cette culture critique incitait à rechercher et expérimenter des systèmes "alternatifs". Elle a donné naissance à l'écologisme, au régionalisme, au tiers-mondisme. Elle a enfanté les PNR et les Pays, dont la naissance et l'évolution sont différentes et complémentaires. Un peu de rétrospective permettra d'éclairer la situation présente.

1964-65 : le slogan "nous voulons vivre au Pays" est crié en langue occitane par les mineurs en colère de Carmaux. En Bretagne, le Pays du Mené se crée dans un sursaut, sur la formule " le Pays qui ne veut pas mourir".

1966 : colloque de Lurs. La DATAR et quelques prophètes conçoivent les PNR. Ils sont voulus et promus par l'Etat.

1975-76 : les agents de développements et élus locaux des Pays se réunissent à Melun, à Vitry. Leur mouvement rencontre la méfiance de l'Etat, qui le juge subversif.

1976 : les PNR bénéficient d'une ligne budgétaire au ministère de l'environnement.

1982 : Etats Généraux des Pays à Mâcon, conclus par Michel Rocard, alors ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Le ministre les encourage à aller de l'avant, à expérimenter le développement local. Le mouvement des Pays s'exprime et définit son projet : un développement à base territoriale, conçu et mené par les acteurs locaux regroupés, manifestant la volonté de maîtriser leur devenir ( auto-développement ou développement endogène). Le développement combine de manière indissociable des approches économiques, sociales et culturelles ( projet "global et cohérent"). Ce projet place l'Homme au centre du processus de développement, s'appuie sur une animation sociale et culturelle souvent portée par des associations. Le mouvement des pays exprime également une utopie institutionnelle: contre la trilogie jacobine Commune, Département, Etat, il préconise l'avènement du niveau intercommunal du Pays, allié à la Région et à l'Europe.

1982 : les PNR fêtent leurs 15 ans et reformulent leur projet : un développement respectueux de la nature, et de nouvelles façons d'intervenir sur l'environnement, au niveau de territoires au patrimoine riche et aux équilibres fragiles. Il s'agit aussi d'un humanisme : en valorisant sans les dégrader les biens de nature et de culture, c'est le bien de l'homme que l'on recherche. Une gestion patrimoniale des ressources protège les générations futures.

1984 : la charte intercommunale aurait pu et dû permettre un rapprochement entre Parcs et Pays: "lorsqu'un territoire faisant l'objet d'une charte intercommunale possède un patrimoine riche et un équilibre fragile, il peut y être institué un PNR". Conçue pour déboucher sur une

contractualisation du développement à partir du niveau Pays, elle en est empêchée par les résistances de l'Etat, c'est la plus belle occasion manquée de la décennie.

1992 : l'apparition des communautés de communes casse certains Pays, comme les Parcs ils doivent réagir. Les Pays sont gouvernés par des Syndicats de Pays ou des Associations de Développement, parfois par une organisation bicéphale : syndicat intercommunal plus comité de développement regroupant les forces vives. Ils vivent en utilisant toutes les procédures disponibles : contrats de pays (qui changent de nom selon les régions), chartes intercommunales, programmes européens... C'est souvent le Département ou la Région qui finance leur fonctionnement. Ils disposent rarement de plus d'un chargé de mission, agissant en agent de développement généraliste, fédérateur des énergies locales et grand chasseur de primes. La tête de réseau des Pays, l'UNADEL, vit avec un seul chargé de mission, un objecteur, et beaucoup de bénévoles.

Les pays ont un "projet de territoire", une identité, mais pas de charte, pas d'équipe pluridisciplinaire, pas de sécurité budgétaire. *Pourtant ils durent, certains ont déjà 30 ans...et ils se multiplient : il y a plus de 300 structures de Pays vivants, 7 fédérations régionales.*

L'expérience française des Pays a largement inspiré les concepteurs de l'initiative européenne LEADER, qui s'est nourrie aussi de l'expérience britannique du "développement communautaire", mettant l'accent sur l'aide aux initiatives et micro projets émanant des habitants, et sur des préoccupations sociales.

1995 : la loi Aménagement du Territoire légalise la notion de Pays, mais l'UNADEL prend ses distances par rapport au contenu que la Datar et les Préfets veulent donner à cette notion. Le nouveau Pays va-t-il tuer l'ancien ?

*L'UNADEL* fournit au Préfet Leurquin une importante contribution conceptuelle fondée sur son expérience du développement local en milieu rural.

1997 : l'UNADEL appelle tous les pays en développement à se réunir en Pays Cathare les 30 et 31 Mai. Elle reformule à cette occasion le projet des Pays.

1997 : les PNR fêtent leurs 30 ans et cherchent leur identité, leur place par rapport aux Pays que la DATAR souhaite généraliser. N'est-il pas temps que Parcs et Pays se rencontrent ? Les Parcs auraient tort de croire que le Pays est une invention récente de l'administration : le Pays a le même âge qu'eux, il a toujours été rebelle ( plus qu'eux), il partage ses craintes et ses espoir, peut-être ses utopies..

#### *OBSERVATIONS:*

Les Parcs ont tort de croire qu'ils ont tout inventé. Les Pays les ont devancé dans la conception de projets de territoire à composante économique, sociale et culturelle, dans la mise en place d'organisations locales démocratiques pour le développement, dans la notion d'une identité locale fondée sur l'appartenance à un territoire et source d'énergie "endogène" pour le développement. Par contre les Parcs sont seuls en lice sur le concept d'un développement fondé sur une nouvelle approche de la nature et du patrimoine. Leur approche du territoire est plus "physique", plus riche, car elle en appréhende toutes les composantes environnementales.

Les Parcs ont bénéficié d'une reconnaissance précoce par l'Etat puis la Région, et de moyens considérablement supérieurs à ceux des Pays, justifiés par leur fonction expérimentale.

Par rapport aux Pays style DATAR, les Parcs et les Pays style Mouvement des Pays ont tout intérêt à faire cause commune. En s'alliant ils peuvent faire prévaloir une conception du développement qui leur est commune, enrichie de leurs différences, et retrouver ensemble un nouveau "souffle", un nouveau projet de société. Il en faudra, pour que l'esprit survive à l'institutionnalisation...

#### *PRECONISATIONS POUR LES PARCS:*

- Chaque fois que c'est possible, les Parcs doivent se faire "reconnaître" en tant que Pays pré-existants. Si le territoire du Parc est trop grand, il peut sans doute abriter 2 Pays coordonnés par le syndicat mixte. Obtenir qu'il n'y ait pas sur le territoire du Parc d'instance Pays distincte de l'instance Parc.

- Pour préserver leur identité, les Parcs doivent réaffirmer leur vocation expérimentale, anticiper les évolutions futures, chercher des réponses aux nouveaux problèmes de société. Justifier leurs moyens exceptionnels par des missions exceptionnelles.

- Le projet "développement durable", nouvel avatar de l'éco-développement, devra être formulé de façon à "coller" aux préoccupations de notre époque. Il peut notamment associer l'entreprise à la réflexion. Un groupe mixte Equipes-Parcs plus Entreprises des territoires-Parcs, travaillant ce concept et proposant des solutions concrètes, aurait sans doute un fort impact en termes d'image et de légitimité.



#### **ANNEXE 4 : UNE CULTURE DE L'EVALUATION POUR LES PARCS.**

Tenter un "bilan évaluatif" des Parcs sur 30 ans est une gagure : les éléments nécessaires à une évaluation ne sont pas disponibles. Les Parcs ont perdu la mémoire de la situation initiale de leur territoire( situation de référence), ils n'ont pas défini d'indicateurs pour un suivi de leur action, la seule approche des résultats est la somme des réalisations, disponible à la Fédération à travers le fichier d'expériences et les nombreux cas décrits dans la revue. Il n'y a pas non plus de suivi de l'impact de l'action des Parcs sur l'évolution socio-économique des territoires. Enfin et surtout, ni les Parcs ni leur Fédération ne disposent d'une *culture de l'évaluation*.

Lors des révisions de chartes, certains Parcs -pas tous- ont fait faire un bilan ou une évaluation par un bureau d'étude. Ces travaux n'utilisent pas tous les mêmes méthodes et sont de qualité inégale, mais ils ont une utilité certaine.

L'évaluation interne est un exercice doublement salubre : en premier lieu, elle permet d'améliorer les résultats, d'ajuster les stratégies, elle est un outil de "management" du projet. Ensuite, elle prépare à l'évaluation externe qui ne manquera pas d'être prescrite un jour, et qui prendra au dépourvu les équipes non averties.

Les Parcs se doivent de prendre conscience de l'utilité d'une évaluation interne, éventuellement assistée de l'extérieur, mais effectuée à leur seul bénéfice. Ils ne doivent pas en avoir peur.

Les Parcs ont tout intérêt à acquérir une culture commune de l'évaluation, avec l'aide de leur Fédération qui pourrait orchestrer la constitution d'un fonds commun méthodologique. Pour cela il importe de :

- maîtriser le vocabulaire international et les concepts généralement admis de l'évaluation,
- définir une batterie d'indicateurs de suivi et de résultats, homogène pour tous,
- constituer une mémoire de référence,
- définir un calendrier d'évaluation, avec des temps de débat et de réflexion critique,
- accepter une discipline rigoureuse pour la tenue d'un tableau de bord, s'astreindre à la rédaction de fiches d'évaluation analytique, et de rapports périodiques d'évaluation synthétique,
- enfin oser communiquer à partir des exercices d'évaluation, de façon à rendre compte de l'action menée et de ses résultats à tous ceux que cela concerne, financeurs, autorités politiques, population locale.

Je propose une intervention de motivation et de démarrage, appuyée sur l'exemple d'un Pays dont j'assiste la démarche d'évaluation interne. Cela peut se faire sur une journée, avec l'équipe de la Fédération et des représentants de quelques Parcs. Un groupe de travail Evaluation pourrait ensuite se constituer.

Au niveau de la Fédération, le travail Memo 94 perdrait une grande partie de son intérêt s'il n'était pas actualisé au moins tous les 5 ans de façon rigoureuse, à partir d'indicateurs homogènes. Mais ceci n'est qu'un élément de la démarche d'évaluation à promouvoir, véritable méthode de gestion stratégique du projet.

*Documents utilisés pour le "bilan évaluatif" des 30 ans:*

*Actes du colloque de Lurs, chartes initiales des 15 premiers Parcs, travaux de révision de chartes de 10 Parcs, étude 1982 Bilan et Perspectives, bibliographies, collection complète des Nouvelles brèves et de la revue Parcs, étude de l'impact des Parcs sur l'emploi, notes diverses de la Fédé.*

*Pour "l'état des Parcs"; étude SEGESA 1982 sur les territoires-Parcs, Memo 1994 des Parcs.*

