



Parcs naturels régionaux et parcs nationaux : convergences d'aujourd'hui et défis communs pour demain. Regard d'un sociologue sur les chartes

A. Cosson

► To cite this version:

A. Cosson. Parcs naturels régionaux et parcs nationaux : convergences d'aujourd'hui et défis communs pour demain. Regard d'un sociologue sur les chartes. Colloque "Regards croisés entre chartes de parcs nationaux et de parcs régionaux", Nov 2016, Paris, France. 6 p. <hal-01819269>

HAL Id: hal-01819269

<https://hal.science/hal-01819269v1>

Submitted on 20 Jun 2018

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

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



HAL Authorization

**Parcs naturels régionaux et parcs nationaux :
convergences d'aujourd'hui et défis communs pour demain
Regard d'un sociologue sur les chartes**

Présentation de l'auteur

Arnaud COSSON est chercheur (sociologue) et accompagnant des décideurs publics, au sein d'IRSTEA à Grenoble. Ingénieur de formation (école polytechnique, puis ENGREF), il travaille principalement avec des gestionnaires d'espaces protégés, en mettant en synergie trois champs de compétences et d'expériences : celui de responsable dans des organismes du service public de l'environnement (DDAF, MISE, Parc National des Cévennes) ; celui de chercheur en sociologie/sciences politiques (formation à Science-Po Paris puis doctorat en 2014 centré sur la conduite du changement de la réforme de 2006 des parcs nationaux français) ; celui d'accompagnant de managers, d'équipes et de dirigeants (coach depuis 2008 avec un approfondissement en 2014 sur l'accompagnement des transformations organisationnelles). Au sein d'Irstea, il a développé depuis une dizaine d'années une posture spécifique « d'accompagnement des décideurs publics par la recherche » dans laquelle recherche et accompagnement se nourrissent mutuellement. Elle répond à trois besoins récurrents : un besoin de recul et de croisement de regards de la part de décideurs souvent seuls ; un besoin de points de repères et d'analyse de systèmes complexes (politiques publiques territoriales multi-acteurs et multi-niveaux) ; et un besoin d'accompagnement dans le temps de dynamiques de changement par nature lentes compte tenu de leur complexité. En outre, il assure régulièrement pour le compte de l'IFORE des formations management et participe en tant qu'expert sur la gouvernance des espaces naturels à plusieurs instances territoriales, régionales ou nationales (CNPN, commission PNR du CNPN, CSRPN Rhône-Alpes, conseil d'administration du parc national des Ecrins).

Projet d'article

Parcs naturels régionaux (notés PNR) et parcs nationaux (notés PNx) entretiennent en France depuis leurs origines des rapports ambivalents. D'un côté, l'un sert parfois de « faire-valoir » pour l'autre : lorsque les PNx sont présentés comme des « monuments de nature emblématique », comme l'image par excellence de la protection de la nature en France ou inversement, lorsque ceux qui portent un projet de PNR sur un territoire rassurent ses habitants en affirmant qu'un PNR n'est pas « une mise sous cloche comme un PN ». Mais d'un autre côté, ces deux politiques publiques s'inspirent mutuellement, partagent leurs expériences et se rejoignent très largement dans l'action pour faire face à des enjeux communs. 50 ans après la création des PNR, l'analyse des convergences entre les deux politiques publiques et celle de leurs défis communs pour demain, est une façon de contribuer aux réflexions sur l'avenir des PNR. Nous le ferons en nous intéressant spécifiquement à un point commun : la charte. Nous expliquerons dans un premier temps que celle-ci peut être vue comme le point de rencontre de deux trajectoires convergentes de ces politiques publiques. Nous verrons dans un second temps que son élaboration pose les mêmes problèmes pratiques à ceux qui en ont la responsabilité : les directeurs de PNR et de PNx. Nous listerons dans un troisième temps les défis communs que les chartes posent aux uns et aux autres pour l'avenir, avant de conclure sur des pistes pour les relever. Notre regard s'appuie sur un travail sociologique initié il y a une dizaine d'années, dans une posture d'accompagnement par la recherche des dirigeants et des équipes de parcs, qui concilie le recul et le regard « décalé » permis par les cadres théoriques du chercheur, avec des compétences d'accompagnement sur mesure, dans des dynamiques humaines et territoriales toujours complexes.

1/ la charte comme point de rencontre d'une convergence des deux politiques publiques

PNR et PNx ont historiquement des points de départ différents, mais leurs trajectoires sont à maints égards convergentes. Les PNR sont basés sur une légitimité de processus, de projet négocié, mais on constate qu'au fil du temps, à partir du « droit gazeux » dénoncé par le conseil d'État à propos du décret de 1967, l'encadrement juridique des PNR n'a fait que croître. Les PNx sont basés sur une légitimité a priori d'ordre scientifique et juridique, mais leur réforme de 2006 les incite à développer une légitimité de processus à travers la négociation de la charte. Le concept de solidarité écologique les invite à sortir de la zone protégée pour s'investir dans un projet de développement durable dans l'aire d'adhésion. Inversement, la question du « recentrage » sur un cœur de métier autour de la préservation du patrimoine fait partie des débats récurrents dans le réseau des PNR depuis une dizaine d'années, pour éviter la dispersion de leur action sur des thématiques trop vastes. Plusieurs éléments expliquent la convergence des deux politiques publiques, en commençant par des évolutions générales de l'action publique en France : la norme du « développement durable », l'impératif croissant d'évaluation, le tournant participatif et son corollaire, la contractualisation. Le grand public ne fait par ailleurs souvent pas la différence entre les deux types de parcs. Enfin, les points forts des uns sont les limites des autres et inversement. La solidité juridique, administrative et l'identité forte des PNx entraînent des problèmes d'acceptation locale et d'efficacité dès lors que la préservation du patrimoine passe par une appropriation et une évolution concrète des pratiques de certains acteurs. L'ancrage socio-politique des PNR a pu paralyser l'action de certains d'entre eux dans des consensus mous faute d'affirmation suffisante et de sélection de priorités qui permettent à

leur action d'être lisible et visible sur les territoires. D'où la question récurrente : « mais que fait le parc ? ». Nous ne sous-estimons pas les différences qui demeurent entre les deux politiques publiques : leur statut juridique et la composition de leurs instances de pilotage ; leur dimension réglementaire ; le fait qu'un PN existe même sans approbation de la charte alors qu'un PNR est en remis en question à chaque renouvellement... Mais à la lecture comparée de leur charte, force est de constater que les similitudes sont de plus en plus nombreuses même si le vocable utilisé diffère. Par exemple, la notion de « caractère » était propre aux PNx, mais beaucoup de chartes de PNR contiennent des cahiers de prescriptions paysagères avec la description précise des éléments qui caractérisent chaque entité paysagère. La « solidarité écologique » est un concept propre au PNx, mais les chartes de PNR font depuis longtemps une large place aux questions de fonctionnalités écologiques ou de trames vertes et bleues. Les chartes de PNx contiennent des modalités d'application de la réglementation du cœur, mais beaucoup de PNR ont défini des « cœurs de nature », « zone de nature et silence »... sur lesquels s'appliquent de fait des mesures réglementaires. On peut donc légitimement se demander si, à l'avenir, il y aura en pratique une réelle différence entre les PNR qui auront réussi à relever le pari de l'affirmation identitaire, et les PNx qui auront réussi celui de l'ouverture dans un réel partenariat de projet avec leurs territoires.

2/ L'élaboration et la mise en œuvre des chartes en pratique : PNR et PNx, même combat !

Sept difficultés sont récurrentes pour les responsables de PNR et de PNx en charge de l'élaboration des chartes. La première est qu'il s'agit d'un travail en tensions permanentes : entre les impératifs politiques, juridiques et techniques ; entre les enjeux nationaux et locaux ; entre les objectifs de court et de long terme ; entre les évolutions de l'organisation interne du parc et celles de sa gouvernance territoriale ; entre le rythme de la procédure formelle et le rythme, beaucoup plus lent, des dynamiques humaines et relationnelles sur le territoire... Élaborer une charte, c'est assumer l'inconfort de ces tensions permanentes. La seconde difficulté tient au risque que la charte soit un « bouc émissaire », un exutoire, de problèmes qui la dépassent. Dans les parcs, les procédures d'adhésion constituent l'un des rares moments où les conseils municipaux peuvent dire « non ». Indépendamment de ce qui est écrit dans la charte, le « non au parc » recouvre par exemple parfois un « non » à l'éloignement des centres décisionnels, ou au retrait de l'État en milieu rural. La troisième difficulté est la sensibilité des politiques de la nature aux caricatures sous-tendues par des conflits de valeurs ou des clivages identitaires de conception de la relation homme-nature : il est tentant, facile, mais peu productif de théâtraliser les équilibres à trouver dans la charte en enfermant les porteurs des enjeux environnementaux dans un rôle de défenseur « *des petits oiseaux contre les habitants* », ou encore les maires dans un rôle de « *développeur à tout crin* » peu soucieux des conséquences à moyen terme de leurs décisions. La quatrième difficulté se traduit par un risque de « *parc à trous* ». Elle résulte de la stratégie dite « *du passager clandestin* » : certaines communes refusent d'adhérer pour des raisons de principe ou d'intérêts particuliers, tout en cherchant à bénéficier quand même de l'image et de la dynamique du parc. Elles cherchent à tirer parti des avantages de la dynamique collective, sans en accepter les engagements et les responsabilités. La cinquième difficulté est le dilemme de la formalisation : l'augmentation du flou est une évolution fréquente entre la version intermédiaire et la version finale des chartes. Des compromis négociés entre certains acteurs et les responsables du parc sont acceptables tant qu'ils restent informels. Mais dès lors qu'il s'agit de les écrire noir sur blanc ou de tracer un trait sur une carte, l'incertitude liée à l'interprétation future de la charte par leurs successeurs, voire par le juge, conduit par principe de

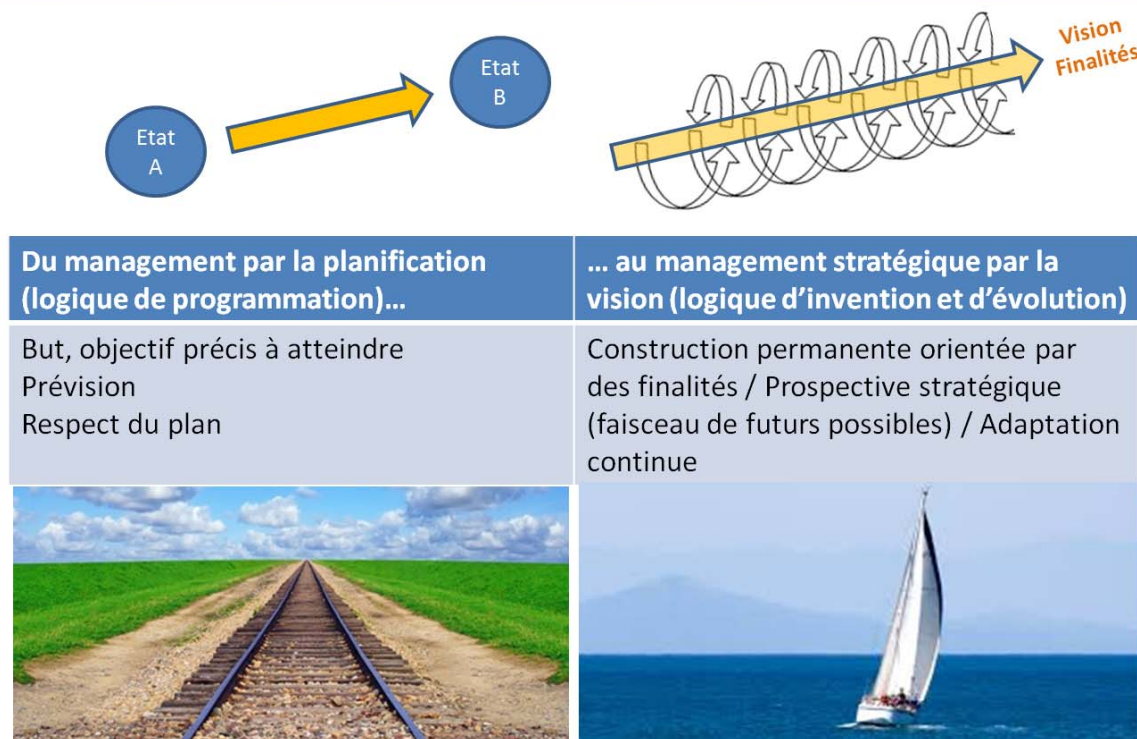
précaution à diminuer le niveau de précision et d'engagement qui était pourtant consensuel. La sixième difficulté tient à l'imprévisibilité des « êtres de nature » dont l'existence et le comportement échappent aux négociations entre humains. Or ils ne sont pas les objets, mais les partenaires centraux de la gestion des parcs : on constate souvent qu'une attaque de loup ou le blocage d'un dossier en raison de la présence d'une plante protégée peuvent du jour au lendemain remettre en cause des équilibres que les acteurs avaient mis des mois à négocier. La dernière difficulté commune aux responsables de PNR et de PNx en charge de l'élaboration des chartes résulte de la tension croissante entre missions et moyens dans un contexte de diminution des finances publiques : le point d'équilibre entre les engagements à prendre pour susciter l'adhésion et le pragmatisme des promesses que le parc pourra effectivement mettre en œuvre, est de plus en plus difficile à trouver.

3/ Les grands défis communs des chartes de PNR et de PNx pour l'avenir

Quatre grands défis devront être relevés par ces deux politiques publiques dans les années à venir, notamment au moment de l'élaboration des chartes. Le premier est celui de la proximité et de l'ancrage territorial. Les chartes, en tant que telles, ne sont que des documents de papier. La façon dont elles sont élaborées est aujourd'hui autant, sinon plus importante que son contenu lui-même : l'image et les perceptions du parc comme « *superstructure loin du terrain* » ou au contraire comme « *partenaires de proximité* » se jouent dans le processus d'élaboration, de suivi et de mise en œuvre de la charte. D'où l'importance d'accorder du temps et de l'énergie à penser les processus participatifs, les instances de gouvernance et les relais potentiels du parc sur le terrain. Le second défi est d'éviter l'écueil de la technicisation croissante : d'année en année, on constate une inflation du volume des chartes, de la complexité de leur structure, et souvent du degré de détail de leurs mesures et de leurs actions. Comment un document de 300 à 400 dispositions peut-il être appropriable ? Comment peut-il vraiment servir de référence et orienter une véritable action collective de territoire ? Le troisième défi est celui de l'opérationnalité des chartes : ce qui fait la valeur d'une charte n'est en effet pas ce qui y est écrit, mais son influence réelle sur les choix et les comportements d'acteurs. L'analyse comparative de différentes chartes montre qu'elles se partagent en trois grandes catégories correspondant à trois grands types de parcs que l'on peut imaginer ainsi : des parcs « Canada Dry » pour lesquels la charte est un simple exercice de style, un passage obligé procédural ; des parcs tenus à bout de bras par l'établissement gestionnaire pour lesquels la charte est avant tout un projet du syndicat mixte du PNR ou de l'établissement public du PN ; et des parcs « territoires d'action collective » dans lesquels la charte comprend de véritables engagements de l'ensemble des acteurs assis sur une vision cohérente et partagée d'un devenir commun. Le quatrième et dernier grand défi commun est évidemment celui de la bonne articulation avec d'autres institutions dans un contexte de réforme et de recomposition territoriale. Cela demande aux parcs un travail de (re)positionnement, c'est à dire de clarification de leur valeur ajoutée spécifique et de construction de partenariats, en particulier avec les intercommunalités et les agglomérations. Cela leur demande aussi de contractualiser explicitement avec les régions un rôle de territoire pilote pour préfigurer leur politique ou de terrain privilégié d'application de certaines d'entre elles. De très nombreux rôles sont en effet attendus des parcs aujourd'hui : des rôles d'expert (sur la gestion des espaces naturels, le développement durable, l'actualisation d'observatoires territoriaux, sur le fait d'être une source de données ou de financements avec un rôle d'ingénierie financière...); des rôles de facilitateur (d'animateur territorial, de médiateur, de catalyseur de solidarité territoriale, ou encore de relais auprès d'autres échelles de territoire); et un rôle de porteur de sens (dimension symbolique et

identitaire du territoire, mise en avant des spécificités territoriales, laboratoire expérimental pour innover, porteur d'une vision et d'une approche globale et de long terme pour aider un territoire à anticiper...). Quels rôles constituent une valeur ajoutée vraiment spécifique aux parcs ? À quelle échelle de temps et de territoire ? Lesquels correspondent aux véritables besoins du territoire, au-delà des attentes multiples que tels ou tels acteurs peuvent avoir vis-à-vis du parc ? Autant de questions, qui dans la période complexe et incertaine qui s'ouvre pour les parcs, devront être abordé avec recul, dans le cadre d'une réflexion collective de (re)positionnement. Le danger le plus prégnant pour eux est probablement celui de la non-décision et de l'absence de choix.

Marier stratégie planifiée et pilotage stratégique adaptatif Marier ancrage identitaire et changement permanent



CONCLUSION : quelques perspectives et pistes pour relever ces défis communs

Quelques pistes nous semblent prometteuses pour relever ces défis. La première est peut-être de se faire accompagner dans la durée par un tiers extérieur pour gagner en recul et en réflexivité dans ces démarches de (re)positionnement. La seconde est de faire le choix stratégique de mettre des moyens sur l'évaluation : la culture de l'évaluation est encore frêle et récente dans les parcs, où elle est souvent considérée comme une contrainte plutôt qu'un outil de pilotage et de réajustement en continu. Or elle est notamment essentielle pour valoriser ce que font les parcs : les parcs ne sont globalement pas assez fiers de ce qu'ils font et ne le font pas assez savoir. Cette culture de la discrétion est à leur honneur, mais ne facilite pas l'appropriation et la reconnaissance de tout le travail de l'ombre, le travail quotidien d'ingénierie sociale qui fait une grande partie de leur valeur ajoutée spécifique. Une troisième piste consiste à changer de paradigme sur la façon de penser un

projet de territoire et, pourquoi pas, à aller vers une nouvelle génération de charte. Les chartes actuelles sont encore très marquées par l'héritage d'une pensée planificatrice héritée de la DATAR pour les PNR, et des programmes d'aménagement des eaux et forêts pour les PNX. Cette approche est pertinente dans un monde stable où l'on peut définir un objectif, des mesures, puis un plan à dérouler étape par étape, un peu à la manière dont on franchirait successivement les traverses d'une voie de chemin de fer. Mais le monde d'aujourd'hui ressemble plus à une mer incertaine, parfois agitée, avec des vents tournants et souvent imprévisibles. Naviguer dans cet espace demande d'avoir un cap clair et explicite puis, pour prendre la métaphore du voilier, de tirer des bords pour s'en rapprocher peu à peu au gré des opportunités qui se présentent. Sur une durée de 15 ans, les chartes gagneraient ainsi à s'organiser autour d'un projet politique (au sens noble du terme) fait de grands choix clairs, engageants et structurant pour l'avenir du territoire, lisibles et appropriables par ses acteurs. Autour de cette colonne vertébrale qui devrait permettre de faire des arbitrages au fil de l'eau en garantissant la cohérence du projet de territoire, pourrait s'agencer un programme d'action précis sur quelques années. S'y ajouterait un catalogue d'actions potentielles, à réviser et compléter régulièrement, pour construire de façon adaptative de nouveaux plans d'action trisannuels. Ainsi les PNR pourraient-ils être demain les symboles de « territoires apprenants », c'est-à-dire de territoires capables de s'adapter en continu à un contexte en perpétuelle évolution, tout en conservant leur identité. Après avoir marié au cours de leur histoire préservation du patrimoine et développement durable, les parcs ont probablement une nouvelle carte spécifique à jouer : dans un monde en recherche de repères entre l'écueil d'une ouverture sans limite avec la globalisation et la banalisation d'un côté, et l'écueil des replis identitaires de l'autre, les parcs sauront très certainement marier stabilité identitaire et ouverture à l'adaptation permanente qui sont deux grands besoins paradoxaux de nos sociétés modernes.