

Les parcs naturels régionaux ont bientôt trente ans

Les parcs naturels régionaux ont, en France, un avenir évident mais encore incertain. Ils sont 26 en métropole et couvrent 41 500 km², soit 7,5 % du territoire national. Dix-sept sont en projet.

Un regard en arrière

Pour comprendre l'avenir, un regard en arrière n'est pas inutile. Nous étions dans les années 65. La France venait, en 1964, de créer son premier parc national, la Vanoise, près de trente ans après l'un des premiers parcs européens (dans l'ex-Yougoslavie) et plus de soixante-dix ans près le premier des parcs nationaux américains.

Mais, à peine le décret de création paru, le parc de la Vanoise était menacé d'être amputé pour cause... d'équipements sportifs et touristiques. La Camargue venait, elle, de refuser, pour cause de chasse en particulier, un statut de parc national. Dans notre pays, pourtant, était « dans l'air » l'idée de protéger de plus en plus d'espaces fragiles.

Le concept de parc régional, plus souple, plus lié aux régions alors en gestation, émergea d'une visite en Allemagne au parc de Lund-Burgerheide de trois hommes politiques : Georges Pompidou, Edgard Pisani et Olivier Guichard. Sur le champ, ils décidèrent que la France essaierait la formule.

En 1965, il y a donc près de trente ans, la petite équipe de la délégation à l'aménagement du territoire (la Datar), alors dirigée par Olivier Guichard, à qui la commande fut passée, décida, avant de se lancer dans des textes juridiques – pente naturelle de toute administration classique – de s'accorder une bonne année pour organiser une réflexion préalable.

Avec l'aide de Jean Blanc, un ancien berger d'altitude, qui prenait le temps de réfléchir, avec Jean-François Théry et Henri Beaugé, nous avons préparé une réunion très ouverte, mais minutieusement montée. Elle se tint à Lurs-en-Provence, dans le décor d'un lieu que fréquentaient les « gens d'image ». Elle fut décisive.

Pendant quatre jours, loin de Paris, se rencontrèrent des personnalités très différentes : Edgar Faure, Philippe Lamour, Philippe Viannay, de Vilmorin, Shiva, Jean Maheu, Georges-Henri Rivière, Henri Lefèvre, Claudius Petit, Michel Parent, Jean Prouvé et, bien sûr, tous les piliers de la protection des sites, de la nature et du monde rural et une dizaine de préfets dont six préfets de région (1).

Lurs fut non pas, comme trop souvent le sont les colloques, une conversation à cent personnes dans un amphithéâtre de plein air, mais un vrai « remue-ménages ». La notion de parc naturel régional à la française naissait, dans le dialogue entre experts, rêveurs et praticiens.

En résumé, les points forts étaient les suivants :

– un parc ne serait pas le fruit d'un décret appliquant d'autres règles à un territoire, mais une autre manière d'appliquer la loi française à un espace en y associant les populations et les collectivités : ce fut l'idée d'une « charte » contractuelle;

– un parc serait un lieu privilégié d'expérimentation et d'innovation liant étroitement la conservation au sens plein et le développement exemplaire pour l'économie rurale, les loisirs, la nature ou l'architecture. Le parc ne serait pas, en tout cas, une caricature d'espace géré par des rangers et doté d'abris en rondins type far-west;

– un parc serait culturel ou il ne le serait pas : ce serait une « création ».

La page de Lurs tournée, le recrutement d'une quinzaine de volontaires se fit, d'une manière peu habituelle en France, en mêlant fonctionnaires et non-fonctionnaires pour constituer le vivier des futurs directeurs de parcs. Un jury de fait, constitué sans règle aucune *a priori*, avec Beaugé, Théry et moi-même choisit la première fournée de directeurs.

Autre innovation : pas d'école ni de murs d'école pour eux, mais un apprentissage sur le terrain au contact des gestionnaires d'espaces protégés dans le monde entier. Avec une caravane, créée par Renault, de six véhicules un peu sahariens, les quinze premiers futurs directeurs parcoururent l'Europe et questionnèrent les responsables des parcs jusqu'en Californie, au Japon, en Ukraine.

De retour en France, le premier parc fut créé dans le Nord, à Saint-Amand. Henri Beaugé s'attacha à celui des Monts d'Arrée en Bretagne. Les autres suivirent rapidement : le Luberon, la Corse, l'Aquitaine, le Morvan...

Les problèmes d'aujourd'hui

Vingt-cinq ou trente ans après, les parcs naturels régionaux entrent dans l'éventail des espaces protégés aux côtés des sept parcs nationaux qu'ils ont aidé à évoluer, des réserves naturelles, des grands paysages, des espaces du Conservatoire du littoral et de ceux du Patrimoine mondial, c'est-à-dire de plus de 10 % du territoire français. Mais d'importants problèmes ont surgi dès le début des parcs régionaux.

Le premier problème fut celui des relations avec les collectivités territoriales, régions, départements, communes. Or, l'histoire des parcs, sur ce point, a été, dès le départ, marqué par un choc majeur : la réponse négative de près de 53 % des Français au référendum sur les régions lancé en 1969 par le Général de Gaulle et qui entraîna son départ. L'interlocuteur majeur des parcs en gestation, la région, ne disparut pas pour autant, mais les régions mirent du temps à « remonter en puissance ». Il fallut dix ans pour que le concept de parc fut accepté progressivement, et que la demande de nouveaux parcs (une quarantaine en vingt ans), atteste de leur succès.

Celui-ci est maintenant certain au niveau de l'image et de l'acceptation publique. Les parcs naturels régionaux ont désormais une place irréversible dans l'ensemble des 150 parcs européens.

Cela veut-il dire que toutes les questions posées sont résolues? Sûrement pas!

- Il y a d'abord la consistance juridique et la force des « chartes » constitutives qui reposent encore beaucoup sur la confiance. Mais la confiance ne suffit pas. Un décret, en phase finale de préparation après une loi de 1993 qui, pour la première fois, place les parcs dans le monde législatif, va pouvoir permettre d'aller de l'avant : de rendre les chartes opposables à... leurs signataires, de clarifier les rapports avec l'État et de préciser les programmations.

Reste encore à savoir si l'arme absolue - le retrait du label « parc » - sera effective. Une demi-douzaine de parcs sont actuellement en dessous de la « ligne rouge »...

- Le financement des parcs reste encore un problème. Les parcs ne sont pas au bon niveau de priorité, l'État (2) a diminué progressivement sa participation et a dû la répartir entre ses enfants plus nombreux; les collectivités locales ont pris le relais. Peut-être est-ce suffisant pour le fonctionnement proprement dit et pour l'équipement? Mais la pédagogie active mériterait mieux et plus.

Certains se posent la question de savoir si les visiteurs ne pourraient pas participer financièrement aux frais de gestion des parcs? Il faut examiner la question et ouvrir le débat. Peut-être ne faut-il pas toucher aux droits d'entrée eux-mêmes, mais rien ne s'oppose à ce qu'un droit spécial soit exigé pour les voitures à leur entrée dans les parcs, si la chose est matériellement possible bien sûr.

- Le vrai problème dépasse en réalité celui du budget des parcs proprement dit : il est celui des ressources des habitants des parcs dont le nombre est actuellement 1 800 000. Aucune incitation, sauf l'article 19 de la communauté européenne (maintenant union) qui aide les agriculteurs pour le maintien d'espaces ruraux, ne change véritablement les attirances économiques qui, je caricature à peine, sont le colza partout, le remblayage des zones humides ou le lotissement pavillonnaire. La logique économique dans les parcs n'est pas différente de celle de l'espace français « normal ».

Or cette problématique des rapports entre développement et protection ou, mieux encore, conservation patrimoniale - qui est au cœur de la création des parcs régionaux en France - doit être nourrie plus que de bonnes intentions. En région de montagne, par exemple, l'attraction des lotissements ou des équipements touristiques est plus forte que le souci des paysages, de la faune et de la flore. A cette aune, certains parcs particulièrement fragiles risquent d'imploser ou d'être à la merci de la spéculation immobilière à laquelle ne résistent pas ou ne veulent pas résister certaines municipalités.

Certes les atteintes ou les manquements ne sont pas, dans les parcs, aussi graves que ceux dont souffre, par exemple, le littoral hyper-convoité où les « coups de boutoir » sont visibles à l'œil nu. Dans les parcs, les empiétements, les tolérances, les faiblesses se font par grignotages ou par petites exceptions... Mais, en additionnant, les évolutions sont parfois impressionnantes : en vingt ans un tiers des zones humides françaises a bel et bien disparu.

Et surtout il y a la difficulté pour les parcs de prendre appui sur une société qui perd peu à peu sa mémoire et qui vit au rythme du stress parisien ou de l'écran de télévision. La logique culturelle qui sous-tend les paysages perd, rapidement, avec le temps, son sens et ceux qui, dans la profondeur du pays, portent le destin des espaces ruraux, sont et seront sans doute de moins en moins nombreux. Le problème ici est impressionnant. « Les parcs naturels seront - disait-on en 1967 - culturels ou ils ne le seront pas ». Mais que peut-on faire quand le monde rural évolue si vite et perd ses références autant que les visiteurs des parcs qui, eux aussi, sont en rupture avec les logiques d'autrefois?

Et demain?

Le présent article n'est pas là pour cultiver les regrets et il nous faut, en conclusion, proposer que l'on relance les parcs naturels régionaux. Car les batailles peuvent être gagnées et doivent, en tout cas, être sans cesse recommencées.

*
**

La première voie est institutionnelle : elle consiste à revoir, à la lumière de la décentralisation française de 1983 - mais aussi à la lumière d'une nécessaire « re-légitimation » de l'État - le rôle des acteurs et le pacte que constituent les « chartes » dont beaucoup viennent à révision. Il n'y a pas de recettes sinon de revoir les dispositions de la coopération intercommunale et la modulation, par exemple, de la fiscalité locale. Les débats sur l'aménagement du territoire montrent qu'il s'agit de réformes envisageables. Peut-être, aussi, les conditions de la nomination des directeurs de parcs, qui devrait résulter d'un acte conjoint de l'État et du conseil d'administration du parc et se faire sur une liste d'aptitude, devraient-elles être révisées.

Au-delà des réformes de ce type, mais en s'appuyant sur elles, tout ce qui peut encourager une petite région - un parc - à cultiver sa spécificité va dans le bon sens. Il y a dans notre pays égalitariste jusqu'au bout des ongles, trop de propension à aller vers un modèle unique pour que la place ne soit pas laissée à la France de la diversité. L'Europe du Marché commun, elle aussi, pousse à ce genre d'automatisme. La vertu des grands ensembles est la disparition des frontières. Mais il faut compenser, radicalement afficher les perspectives et ne pas aller les yeux fermés vers une « culture sans sol ». La législation française, les directives européennes devraient bien davantage être différenciées selon la géographie de leur application, et, par exemple, être plus adaptées soit à la montagne, soit au littoral, soit aux zones de faible densité, aux grandes villes et à leur banlieue. On peut aller bien plus loin que de focaliser toute l'attention dans une loi-cadre, la « loi-montagne » par exemple. Les récents travaux montrent qu'il y a beaucoup à faire pour tenir compte des logiques géographiques et économiques territoriales.

*
**

On n'insistera jamais assez sur la dimension pédagogique des parcs. Ces espaces devraient être des lieux pour la lecture à livre ouvert du monde, d'un monde qui change mais qui, aussi, garde ses racines. Les parcs naturels régionaux ou nationaux doivent davantage investir sur la réflexion culturelle, l'encouragement à la création et le réapprentissage des rapports entre la société et son espace. L'enjeu en vaut la peine : c'est celui de la relation vraie entre le pays et lui-même.

*
**

Enfin, comme pour toute autre action désormais, en n'importe quel lieu – fut-il ville ou campagne – il ne serait pas inutile de mieux relier les perspectives locales et les perspectives régionales à celles d'un monde de plus en plus « bouclé », celui de la planète. « Mon pays la planète » est un axe de réflexion qui doit être pour chacun de nous celui de notre multi-appartenance à des échelles de perception différentes.

A cet égard, les perspectives et les logiques du « développement durable » doivent désormais conduire à revoir les finalités et les objectifs. Il n'est pas possible ici, en peu de mots, de décliner ce que cette notion, maintenant universellement reconnue depuis le sommet de Rio en 1992, peut apporter. Mais c'est une voie très importante pour les parcs naturels régionaux – ou du moins les meilleurs – que d'être, en milieu rural, les porteurs, les pilotes, les expérimentateurs d'une forme intelligente de conservation et (car rien ne peut être immobile) d'un développement patrimonial. Il faudrait que cela soit clairement et fortement affirmé au niveau interministériel. Et pourquoi pas en conseil des ministres? Le général de Gaulle – en sa qualité de Président de la République – avait, en 1967, tenu à ce que le décret instituant les parcs naturels régionaux, soit signé par lui-même, ce que ne requerrait pas la nature du texte, mais signifiait l'importance qu'il attachait à leur création.

Serge ANTOINE

Serge Antoine, Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes, fut un des pionniers qui a joué un grand rôle dans la progression de l'idée d'« environnement ». Il est au cœur de la mise en œuvre des premiers parcs régionaux français. Il est aujourd'hui engagé dans la coopération intraméditerranéenne et a été, en 1992, conseiller spécial pour le sommet « planète Terre » de Rio de Janeiro.

(1) Jacques Caget, présentement secrétaire général de la LUR était là.

(2) L'État couvre environ 10 % des frais de fonctionnement, les régions 37,4 %.

Les fondements d'une politique des paysages pour les Parcs

L'article suivant, qui traite d'un aspect important de la politique globale des parcs naturels en France, nous a été aimablement communiqué par la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (1).

Nous remercions la Fédération des parcs naturels régionaux de nous avoir communiqué les photographies illustrant tous les articles du présent dossier sur les parcs régionaux.

Le paysage : vers une définition

« Partie d'un pays que la nature présente à un observateur » (Dictionnaire Robert). C'est cette acception générale que nous retiendrons ici. Toutefois, il convient de rappeler que :

- Le paysage est l'expression de l'activité humaine sur un territoire : ce territoire est à la fois diversifié et hétérogène, mais aussi structuré. C'est dire que les éléments qui le constituent sont en relation et que toute intervention sur un de ses éléments entraîne des réactions sur l'ensemble du système. Le paysage ne saurait donc être approché de manière sectorielle, mais bien dans sa globalité.

- Le paysage rural traditionnel n'avait pas (à quelques rares exceptions près) pour finalité sa propre mise en scène : il n'est que le résultat d'activités diverses, dont le caractère esthétique, d'ailleurs variable selon le regard, n'était qu'accessoire. Si aujourd'hui la nécessité d'une politique paysagère se fait jour, c'est que le monde rural connaît une phase de rupture brutale : les activités de production – en particulier agricoles – qui ont généré le paysage connaissent une mutation rapide et d'envergure, entraînant dans certains endroits l'abandon de l'entretien de surfaces importantes, tandis que d'autres voient s'accélérer une concurrence souvent implacable pour l'occupation de ces espaces (Parcs péri-urbains). Les Parcs ne peuvent se résoudre à contempler passivement les mutations inéluctables de leurs paysages : ils entendent bien les accompagner selon un projet réfléchi.

- Dans les paysages d'aujourd'hui sont présents les paysages d'hier et ceux de demain. Il convient donc de se poser la question de leur maintien éventuel, de la maîtrise de leur avenir, et selon quel projet. Si la protection de quelques biotopes ou de quelques éléments du patrimoine architectural soigneusement choisis semble aujourd'hui assurée, la conservation ne saurait constituer les seules bases de ce projet global ; l'innovation et la création constituent des facteurs de mise en valeur du paysage qu'il conviendra de développer. Par conséquent, ce projet global :

- prend bien sûr en compte la *conservation* de certains paysages d'intérêt historique, artistique ou scientifique bien identifiés ;
- mais ne refuse pas pour autant l'*évolution* des paysages actuels ;
- ni même la *création* paysagère contemporaine, source d'amélioration de la qualité de la vie.