

# Les parcs naturels régionaux

Nacima Baron  
Romain Lajarge

Des territoires  
en expériences



éditions  
Quæ



Les parcs naturels régionaux.

Des territoires en expériences



# Les parcs naturels régionaux.

## Des territoires en expériences

Nacima Baron,  
Romain Lajarge

## Sur le même thème

*Histoire des parcs nationaux*

*Comment prendre soin de la nature?*

Raphaël Larrère, Bernadette Lizet, Martine Berlan-Darqué, coord.

Éditions Quæ/Muséum national d'histoire naturelle, 2009

*Le Parc national des Calanques*

*Construction territoriale, concertation et usages*

Valérie Deldrève, Philippe Deboudt, coord.

Éditions Quæ, 2012

Éditions Quæ

RD 10

78026 Versailles Cedex, France

© Éditions Quæ, 2015

e-ISBN 978-2-7592-2420-3

# Sommaire

---

Remerciements.....	9
Préface.....	11
<b>Introduction générale.....</b>	<b>13</b>
Les Parcs naturels régionaux : un succès indiscutable.....	13
Une histoire complexe.....	13
Une recherche qui mobilise plusieurs sources.....	14
Des questionnements très ouverts.....	16
<b>Partie I. L'invention des Parcs naturels régionaux</b>	
Au cœur de l'aménagement.....	21
... Une aventure administrative, humaine et idéologique.....	23
<b>1. L'idée des « Parcs régionaux ».....</b>	<b>25</b>
L'État, la nature, la science et la loi.....	25
Aux sources des Parcs naturels.....	39
Conclusion : PNR, génération sage.....	44
<b>2. Au début des années 1960 : vers d'autres Parcs?.....</b>	<b>47</b>
Faire contre-point aux Parcs nationaux.....	47
L'année 1961 : vers un autre type de Parcs sans contrainte.....	48
Des Parcs régionaux pour résoudre des problèmes disparates.....	50
S'inspirer de ce qui se fait ailleurs.....	53
Conclusion : des Parcs pour s'occuper des problèmes régionaux.....	56

<b>3. Vers la concrétisation des Parcs naturels régionaux</b> .....	61
Deux visions émergent pour deux types de Parcs.....	61
Où créer en priorité des Parcs naturels régionaux?.....	64
Conclusion : les PNR, outils d'équilibre dans l'aménagement du territoire.....	70
<b>4. L'acte de naissance</b> .....	73
Le temps fort de Lurs-en-Provence.....	73
La mise en perspective de Lurs.....	75
Le démarrage institutionnel des PNR en 1967.....	78
Conclusion : l'effervescence originelle.....	82
<b>Conclusion. Les PNR, un concept à la recherche de son application</b> .....	83
 <b>Partie II. Une réussite progressive et pragmatique</b>	
Une expérience composite.....	87
Adaptabilité continue.....	88
<b>5. Progressivité et diversité</b> .....	91
Caractériser les Parcs.....	91
Des projets encore nombreux.....	105
Conclusion : vers des grappes régionales de Parcs.....	107
<b>6. Les Parcs comme réseau</b> .....	109
La constitution d'un réseau national.....	109
Postures politiques.....	115
Soutenir l'action dans le réseau.....	118
Coopérations internationales et transfrontalières.....	121
Conclusion : les réseaux ouvrent les horizons.....	124
<b>7. Les PNR, instruments territoriaux pragmatiques</b> .....	127
Territorialisation et institutionnalisation progressives des Parcs.....	128
Les Parcs face aux autres territoires de projet.....	134
Parcs et périurbanisation.....	135

Construire une approche territoriale pragmatique.....	143
Conclusion : ancienneté, adaptabilité et habileté.....	149
<b>Conclusion. Les Parcs : de plus en plus territoriaux.....</b>	<b>153</b>
<b>Partie III. Les Parcs naturels régionaux en action</b>	
Analyser les modalités de l'action des PNR.....	157
Action et changement.....	158
<b>8. Les Parc naturels régionaux face au développement durable.....</b>	<b>161</b>
Le développement durable, un recentrage opportun peut-être trop ambitieux?.....	162
Des territoires patrimonialisés aux territoires apprenants.....	166
Conclusion : la durabilité, une chance pour les territoires Parcs.....	176
<b>9. Les Parcs, opérateurs symboliques et sociaux du « post-rural ».....</b>	<b>177</b>
La ruralité, une posture?.....	177
L'indispensable réévaluation sémiologique des PNR.....	181
Parcs et mutation territoriale continue.....	185
Conclusion : inventer vraiment une autre vie?.....	195
<b>10. Parcs, développement territorial, croissance verte et transitions productives.....</b>	<b>199</b>
Les PNR associés à un modèle agricole alternatif.....	200
Qualités et proximités : les Parcs à la manœuvre.....	206
Tourisme, ressource et transitions.....	212
Les entreprises, les Parcs et le développement économique.....	216
Conclusion : vers un développement territorial égalitaire?.....	220
<b>Conclusion. Les Parcs dans la transition territoriale.....</b>	<b>225</b>
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>227</b>
Bibliographie.....	231
Liste des sigles.....	244
Liste des contributeurs.....	246



## Remerciements

---

Nous tenons à remercier grandement tous les protagonistes de cette aventure de la création des Parcs naturels régionaux que nous avons rencontrés au cours de ces dernières années. Beaucoup d'entre eux ont parlé des Parcs comme étant une partie de leur vie, avec plus de passions et d'enthousiasme que les institutions froides en génèrent habituellement. Preuve, en préalable, de la dimension chaleureuse de ce réseau, de cette étonnante formule de protection et de développement, d'éducation et d'expérimentation, de cet outil d'aménagement du territoire si particulier.

Une partie des personnes enquêtées ont malheureusement disparu depuis. Il était donc temps de recueillir les précieux témoignages de leur extraordinaire histoire de vie au sein des hautes instances de l'État des années 1960. **Olivier Guichard** a eu la gentillesse de nous recevoir chez lui, comme **Serge Antoine**, **Henri Beaugé**, **Yves Bétolaud** et de nombreux autres parmi les protagonistes de la naissance des Parcs (Isaac Chiva, Gilles Naudet, Pierre du Pontavice, Carole Reboul, Bernard SAILLET, Jean Servat, Jacques Lecomte, Philippe Saint-Marc, Paul Houée, Jean-Pierre Feuvrier).

Un remerciement très spécial est dû à l'association Utopia et, en particulier, à **Michel Leenhardt**, grand artisan du projet un peu fou de recenser la parole des « anciens », d'accumuler des éléments historiographiques sur cette période d'avant le stockage Internet et d'ouvrir un débat sans complaisance sur ce que sont les Parcs, ce qu'ils étaient et pourraient devenir. Nous n'avons pas toujours été d'accord, mais sans ces fertiles contradictions, l'envie de créer ce livre ne serait pas venue. Parmi les soutiens inconditionnels dans nos démarches, recherches et questions diverses, grandes pourvoyeuses de documents en tout genre pour documenter notre sujet, nous citerons notamment **Catherine Jenkins**, **Annie L'Horset-Moya**, **Martine Laborde** et l'ensemble des personnels de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNRF, dite « la Fédé »).

Évidemment, nous devons beaucoup à la FPNRF pour nous avoir permis de construire patiemment ces dernières années l'ensemble des pièces à conviction à l'appui de nos arguments. Un remerciement très spécial va à **Pierre Weick**, son directeur, pour son soutien dans cette entreprise, pour nos nombreuses discussions, ses avis et éclairages. Nous sommes très honorés que le président **Jean-Louis Joseph** ait accepté de préfacier cet ouvrage. Mais nous tenons à préciser que cet ouvrage n'a pas été une commande, ni soumis à sa relecture avant publication. Nous assumons donc pleinement l'intégralité de nos propos, quand bien même ils seraient différents de ceux tenus dans les Parcs concernés ou dans l'ensemble du réseau. D'ailleurs, nous serons très reconnaissants à l'ensemble des acteurs professionnels, des élus et des partenaires des Parcs en France et au-delà, de bien vouloir nous excuser d'éventuelles inexacitudes, malgré toute l'attention que nous avons apportée à la confection de ce texte, et de nous les signaler si possible.

Nous remercions d'ailleurs tous ceux et celles que nous avons rencontrés dans le réseau des Parcs ces dernières années, en espérant qu'ils se reconnaîtront, d'une manière ou d'une autre, dans ces quelques pages.

Notre gratitude s'adresse aux huit collègues qui ont accepté de rédiger de courts textes dans des encadrés jalonnant l'ouvrage en les remerciant d'avoir ainsi éclairé notre propre approche avec leurs connaissances fines des Parcs, souvent de l'intérieur, toujours avec un engagement enthousiaste (par ordre d'apparition) : **André Micoud, François Colson, Anne Pisot, Gérard Moulinas, Gentiane Desveaux, Francis Aubert.**

La cartographie et les illustrations ont été réalisées par **Aurélié Boissière** (géographe cartographe indépendante, Paris, [www.boiteacartes.fr](http://www.boiteacartes.fr)) et **Nicolas Robinet** (laboratoire Pacte-Territoires au Cermosem, Pradel).

Cet ouvrage a bénéficié du soutien financier du laboratoire LVMT (UMR-T 9403) de Marne-la-Vallée, de l'École des Ponts, de l'université Paris-Est et de l'IFSTTAR, ainsi que du soutien financier du laboratoire Pacte-Territoires (UMR 5194), d'une délégation CNRS et du programme de recherche ANR TerrHab à Grenoble.

## Préface

---

Les Parcs naturels régionaux incarnent la diversité des milieux naturels, des paysages, des patrimoines et des terroirs de la France métropolitaine et d'outre-mer. Ils constituent en eux-mêmes un condensé de ces richesses qui font l'attrait de la France. Mais ce sont aussi des territoires fragiles sur le plan économique. Richesses de leur patrimoine et fragilité du tissu économique sont les deux critères qui justifient le classement en Parc naturel régional.

Considérés comme un outil d'aménagement « fin » du territoire, les Parcs ont été une réponse, il y a près de cinquante ans, à la désertification des zones rurales. Aujourd'hui, ce sont des territoires attractifs sur le plan démographique qui ont su anticiper les évolutions sociales, environnementales et économiques de notre société. Dans une période de difficulté, les Parcs amortissent les effets de la crise économique. Leur capacité d'adaptation, de mobilisation des initiatives locales et d'innovation caractérise leur action. « Convaincre plutôt que contraindre », telle est leur devise.

La « famille » des Parcs partage une culture commune, celle d'une relation étroite entre l'homme et la nature, entre préservation des ressources et développement économique et social. Leur slogan, « une autre vie s'invente ici », guide leurs actions au quotidien. Les Parcs expérimentent et diffusent leurs savoir-faire, notamment à l'étranger où le modèle des Parcs naturels régionaux à la française intéresse de nombreux pays.

À l'aube des cinquante ans de leur création, les Parcs gardent toute leur modernité, leur longueur d'avance. Coordonnateurs des politiques publiques et acteurs privilégiés des politiques en faveur de la biodiversité et des paysages, telles sont les avancées prévues dans la prochaine loi sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui permettront de renforcer le rôle des Parcs sur leur territoire.

Cet ouvrage, d'une grande richesse, écrit par deux géographes reconnus et complété de divers témoignages, retrace ainsi ce parcours de cinq décennies qui a

marqué l'histoire des Parcs. Ce travail universitaire qui engage ses auteurs doit permettre de garder en mémoire l'histoire de la création des Parcs, leur évolution et leur adaptation permanente aux changements institutionnels et de la société. Cette originalité que représentent les Parcs naturels régionaux, nous devons la préserver et la projeter dans le futur. Cet ouvrage y contribue et fait désormais partie de nos références. Que ses auteurs en soient remerciés. Je leur exprime, au nom de celles et ceux qui font les Parcs naturels régionaux, ma reconnaissance.

Jean-Louis Joseph  
Président de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France  
Président du Parc naturel régional du Luberon

# Introduction générale

---

## Les Parcs naturels régionaux : un succès indiscutable

Les Parcs naturels régionaux<sup>1</sup> fêteront leur demi-siècle d'existence en 2017. Pourtant, ils ont été conçus comme expérience originale et n'avaient pas été imaginés pour durer si longtemps. En cinquante ans, cinquante et un d'entre eux couvrent près de 15 % du territoire et représentent plus de 8 % de la population française. Leur succès apparent réside dans leur nombre, mais s'exprime aussi par l'engouement qu'ils continuent à susciter. La préparation de cet anniversaire donne l'occasion de revenir sur le succès de ces dispositifs étonnants, puisque voués en même temps à la protection de la nature et au développement territorial durable, à l'éducation à l'environnement, à l'expérimentation et à l'aménagement du territoire. L'objectif de cet ouvrage consiste à les observer à la fois collectivement et dans leur singularité. Il s'agit d'interroger les caractéristiques qui fondent leur diversité et de montrer leur dimension de plus en plus territoriale. Pris dans leur ensemble, par le système de fonctionnement commun qui les unit et chacun avec ses spécificités, l'ambition du présent ouvrage est d'interroger le modèle qu'ils ont construit progressivement et de le mettre en perspective.

## Une histoire complexe

Étudier la genèse et le développement des Parcs nécessite de s'inscrire dans l'histoire de la pensée politique française depuis la fin des années 1950, et de souligner

---

1. Nous proposons d'utiliser dans l'ensemble du texte le sigle de PNR et les mots « Parcs » ou « Parc » pour parler des Parcs naturels régionaux. Si d'autres parcs sont évoqués, leur dénomination complète sera utilisée (comme les Parcs nationaux).

la force des liens qui unissent, dans notre pays, deux grandes idées. D'une part, l'idée de protection de l'environnement naturel, d'autre part, une certaine vision du territoire rural et urbain français et de ce que l'on appelle « aménagement ». Plus globalement, étant donné l'ampleur des missions auxquelles s'attachent les Parcs, l'économie de cet ouvrage relève nécessairement d'une grande transversalité au sein des sciences humaines et sociales. L'histoire des Parcs intéresse des domaines variés, et croise au passage les sciences du patrimoine, les *development studies*, l'histoire de l'art et du paysage, l'histoire institutionnelle, l'analyse des politiques publiques, les mouvements de pensée du développement territorial... Ils constituent des objets fascinants pour le géographe, l'ethnologue, l'historien, le muséologue, l'écologue, l'architecte, l'économiste ou le politiste. Toutefois, la présente proposition ne niera pas son ancrage dans l'aménagement, une discipline en situation de dialogue permanent avec les autres approches citées. Les auteurs de cet ouvrage assument totalement cette ouverture, au point de compter d'ailleurs parmi ceux qui veulent situer leur approche dans un ensemble plus vaste, celui des sciences territoriales.

## Une recherche qui mobilise plusieurs sources

La volonté initiale de réaliser ce travail est partie d'un sentiment de perte progressive de mémoire concernant les objectifs initiaux des Parcs, sentiment motivé par le départ progressif à la retraite — et le décès — d'un certain nombre de témoins et d'acteurs essentiels de la genèse de ces Parcs dans les années 1960 en France. Aussi, dès le début des années 2000, un travail de collecte de la mémoire orale des « pères » des premiers Parcs a été lancé. Une vingtaine d'entretiens ont été réalisés<sup>2</sup> selon un protocole expliqué plus loin. D'autres ont bien sûr été menés avec des témoins plus contemporains, en charge des PNR actuels. Ainsi, des élus locaux, des directeurs et des chargés de mission de la Fédération ont complété le panorama et permis de passer de l'approche historique à la compréhension des dynamiques actuelles<sup>3</sup>. La liste des personnes ayant eu un lien fort avec les Parcs

---

2. Ont été rencontrés : Olivier Guichard, premier délégué à l'aménagement du territoire en 1963 ; Serge Antoine, chargé de mission auprès d'Olivier Guichard ; Henri Beaugé, bras droit de Serge Antoine et premier directeur du Parc d'Armorique ; Isaac Chiva, professeur d'ethnologie, collègue de Georges-Henri Rivière, fortement impliqué dans le tournant patrimonial des années 1980 et le développement des « maisons » thématiques ; Jérôme Monod, Jean-Pierre Feuvrier, Jean Servat, Jean Carlier, Gilles Naudet, Pierre du Pontavice, Carole Reboul, Bernard Saillet, Yves Bétolaud, Jacques Lecomte, Michel Leenhardt, Philippe Saint-Marc, Paul Houé.

3. Il n'est pas possible de citer ici toutes les personnes rencontrées ces dernières années en plus de : Anne Pisot, André Micoud, Catherine Jenkins, Gérard Moulinas, Francis Aubert, Henri Jafféux, Gilles Benest, François Colson.

est très longue : poursuivre le travail de mémoire aurait conduit à ne jamais finaliser le manuscrit de cet ouvrage. Notons que cette dynamique de recueil et de capitalisation des témoignages a été reprise par la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNRF)<sup>4</sup> dans une démarche de « Mémoire des Parcs », au moment où les auteurs passaient à une phase d'analyse et de mise en perspective. On sait cependant que l'anniversaire des cinquante ans conduira nécessairement à reprendre, enrichir et prolonger cette recherche.

En parallèle, une enquête dans les archives déposées par la FPNRF au Centre national des archives contemporaines de Fontainebleau a été réalisée dans les années 2004 à 2006<sup>5</sup>. À cette occasion, ont été analysés les documents montrant ce qui était en jeu dans la naissance des Parcs, c'est-à-dire les études, notes, points de vue, propositions, rapports de mission, comptes rendus des groupes de travail qui ont précédé le colloque de Lurs en 1966, souvent considéré comme le moment fondateur des Parcs. Ces sources correspondent à des fonds éparpillés entre différents ministères (Agriculture, Construction puis Équipement, Jeunesse et Sports, Affaires culturelles, Santé) ainsi que ceux de l'Office national des forêts, du Commissariat au Plan et, bien sûr, à partir de 1971, du ministère de l'Environnement. Cependant, un tel travail n'a fait que poser quelques jalons. La trajectoire institutionnelle originale des Parcs en France constitue en soi un vrai chantier historiographique. La tâche reste donc largement à compléter, car il reste de très importantes ressources documentaires aux Archives nationales, mais aussi dans différentes institutions (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, ou Datar, FPNRF, différents Parcs eux-mêmes), et chez des particuliers ayant eu, au cours de leur vie professionnelle ou militante, partie liée avec les Parcs.

Cet ouvrage n'est cependant pas un livre d'historiens. Il s'appuie, en guise de postulat de départ, sur cette belle formule d'André Micoud : « Les Parcs procèdent de ce qui les précède. » Ainsi, ce qui est proposé ici consiste en l'étude de ce qu'ils ont été, de ce qu'ils ont souhaité être et de ce à partir de quoi ils ont été pensés. Cet exercice est tourné vers le présent et l'avenir. Il s'est imposé aux auteurs, au tournant de ce cinquantième anniversaire, parce qu'il reste beaucoup à partager autour de l'objet « Parc naturel régional » et par ce qu'il révèle des évolutions de l'action publique territoriale.

---

4. On utilisera dorénavant le sigle FPNRF ou « la Fédération » pour parler de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France.

5. Nous mentionnerons également l'ensemble des gens, sources et programmes de recherche grâce auxquels ce travail a été possible. Nous tenons à remercier en particulier certains étudiants (en master ou en doctorat) qui ont réalisé ou réalisent leur travail sous notre direction, en particulier Laurent Boithias, Gentiane Desvaux et Pascaline Roux, sans lesquels ce travail n'aurait pas été le même.

## Des questionnements très ouverts

Les PNR ont un domaine d'action très large : protection de l'environnement, sauvegarde du patrimoine, développement économique durable, tourisme, agriculture, énergie et climat, éducation à l'environnement, etc. Cette diversité et, plus encore, les méthodes avec lesquelles ils mettent en œuvre leurs actions (l'expérimentation par exemple, et le souci d'associer des acteurs locaux) rendent complexe leur analyse actuelle. Elle leur confère une certaine originalité par rapport aux autres institutions territoriales. Les PNR apparaissent comme des Parcs habités dans la typologie des aires protégées des instances internationales. Et leur proximité avec les structures françaises chargées de protection et de gestion de la nature, comme les Parcs nationaux et les Réserves naturelles, ne constitue pas la seule grille de lecture opératoire. Même s'ils sont placés sous la houlette administrative du ministère de l'Écologie et du Développement durable, les Parcs ne relèvent pas strictement de l'histoire et de la « culture » de la protection de la nature. Parmi les motifs de leur création, d'autres considérations ont été prises en compte.

Une première question posée habituellement à l'histoire de ce mouvement consiste à savoir qui (quel acteur politique) les a « inventés » et dans quel contexte. Notamment, il faudra expliquer comment ils se sont constitués progressivement une place singulière à côté du réseau des Parcs nationaux.

La première partie montre combien la genèse des Parcs doit autant à la volonté effective de son « initiateur » (l'État) qu'à la rencontre opportune avec de multiples autres intentions (décentralisatrices et modernistes). Par la suite, la réflexion s'oriente davantage vers l'inscription des PNR dans l'espace français.

La deuxième partie propose d'expliquer quelques-unes des raisons de leur multiplication ainsi que leurs stratégies de pérennisation. Les évolutions actuelles de la fabrique territoriale sont en effet puissantes. Les Parcs sont antérieurs à la décentralisation et ils ont préfiguré une partie des mutations actuelles. Comment abordent-ils aujourd'hui les enjeux de la réforme territoriale, intercommunale, régionale et métropolitaine ? Comment prennent-ils en compte territorialement les enjeux de la transition environnementale, écologique et énergétique ? Parviendront-ils à conserver leurs prérogatives alors que d'autres structures, soit associatives, soit supracommunales, soit public-privé, se développent rapidement et les concurrencent parfois dans leurs « cœurs de métier » ? Comment s'est construite leur réussite, sur quels principes et quelles méthodes d'intervention ?

La troisième partie propose de les étudier à partir de leurs actes. Puisqu'ils revendiquent le statut de territoires emblématiques du développement durable, comment les Parcs négocient-ils leur rôle dans la préparation aux grands défis de ce siècle, à savoir le développement durable, la biodiversité et la transition éner-

gétique? Ils sont souvent conçus comme des «territoires ruraux». Qu'en est-il vraiment, alors même qu'ils n'ont cessé tout au long de leur histoire de décaler le débat de l'héritage ruraliste? Sont-ils prêts à dialoguer avec les villes, les agglomérations et les métropoles qui les entourent? À moins que ce soit eux, maintenant, qui encerclent l'urbain? À quelles conditions engageront-ils davantage de politiques sociales, économiques, culturelles et environnementales, symboles de dépassement «post-ruraliste»? Seront-ils capables de porter une croissance verte, ou en tout cas de proposer un développement territorial soutenable et écoresponsable? Comment vont-ils procéder pour se réinventer encore et toujours, comme ils l'ont fait dès leurs débuts, à la fois fiers de ce qu'ils étaient et jamais certains de ce qu'ils deviendraient?

