



HAL
open science

ENTRE GOUVERNANCE LOCALE ET INSTITUTIONNALISATION DES TERRITOIRES. LE PARC NATUREL RÉGIONAL, UN MODÈLE POUR LA GIZC ?

Vincent Andreu-Boussut, Claire Choblet

► **To cite this version:**

Vincent Andreu-Boussut, Claire Choblet. ENTRE GOUVERNANCE LOCALE ET INSTITUTIONNALISATION DES TERRITOIRES. LE PARC NATUREL RÉGIONAL, UN MODÈLE POUR LA GIZC ?. *VertigO : La revue électronique en sciences de l'environnement*, 2007, 7 (3), pp.1-16. halshs-00192569

HAL Id: halshs-00192569

<https://shs.hal.science/halshs-00192569v1>

Submitted on 29 Nov 2007

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.

ENTRE GOUVERNANCE LOCALE ET INSTITUTIONNALISATION DES TERRITOIRES : Le Parc naturel régional, un modèle pour la GIZC ?

Vincent Andreu-Boussut¹ et Claire Choblet², ¹GREGUM-UMR ESO 6590-CNRS, Université du Maine, Avenue Olivier Messiaen 72085 Le Mans Cédex 9, courriel : vincent.andreu-boussut@univ-lemans.fr,
²Laboratoire Géolittomer – UMR LETG 6554-CNRS, Université de Nantes, Chemin de la Censive, BP 81227, 44 312 Nantes Cedex 3, courriel claire.choblet@univ-nantes.fr

Résumé : Depuis moins d'une décennie, la Commission européenne promeut le concept de Gestion intégrée des Zones côtières (GIZC) qui vise à identifier des territoires littoraux cohérents sur lesquels l'ensemble des enjeux et des acteurs seraient pris en compte. Cette définition interpelle particulièrement en France le modèle de Parc naturel régional (PNR) créé sous l'impulsion de la DATAR en 1967 pour articuler protection de l'environnement et développement économique dans des espaces en déprise. Devenus rapidement une référence de développement local d'un nouveau type, ils ont peu à peu émergé sur des territoires d'enjeux – les littoraux français – touchés par des conflits complexes entre les différentes formes du développement économique et la nécessité accrue de conserver des espaces naturels et des ressources. A travers les exemples du PNR de la Narbonnaise en Méditerranée créé à la fin de 2003 et du projet en cours de PNR du Golfe du Morbihan, cet article s'attache à analyser le rôle de telles institutions dans la mise en œuvre de la GIZC. Malgré des procédures de création théoriquement similaires, l'histoire de ces deux projets de territoires diffèrent, illustrant l'impact des systèmes d'acteurs locaux sur un processus d'institutionnalisation orchestré par l'État. Nous y examinerons de front les mécanismes produits par l'action collective et les stratégies, pratiques et légitimités d'intervention de l'ensemble des acteurs. Au-delà, il s'agit de vérifier la pertinence – ou les limites – de l'outil PNR dans la gestion du littoral.

Mots clés : Parcs naturels régionaux, gestion intégrée des zones côtières, concertation locale, gouvernance, acteurs, modèle, protection, nature, tourisme, politique

Abstract : For less than a decade, the European Commission has been working towards the promotion of the concept of Integrated Coastal Zone Management (ICZM), which aims at identifying coherent coastal territories where all the various stakes and stakeholders could be taken into account. In France most particularly, this definition both reminds of and questions the pattern of the Natural Regional Parks (PNR), whose creation by the DATAR dates back to 1967 – its purpose was to articulate the issues of environmental conservation and socio-economic development in shrinking territories. This management tool quickly became a real reference for local development and PNRs gradually emerged on coveted territories like the French coastal zone where numerous conflicts are generated between various forms of economic development and the increased need to preserve natural spaces and resources. Through the study of two examples, namely the Narbonnaise PNR on the Mediterranean coast, created at the end of 2003, and the current project of the Morbihan Gulf in Brittany, this article is intended to identify the strengths and weaknesses of such institutions in the implementation of the ICZM. In spite of theoretical similarities in the processes of creation, the history of these two projects is quite different, which cannot but reveal the impact of local stakeholders' strategies into a system mainly promoted and led by the State. So, this article examines the mechanisms collective action gives rise to, as well as the articulation between the stakeholders' strategies and social practices, not to mention the legitimacy of people's intervention. Beyond this question, what is at stake is the very relevance – or the limits – of PNRs as efficient tools for the coastal sustainable development.

Key words: Natural Regional Parks, Integrated Coastal Zone Management, governance, participatory approach, stakeholders, policy, environmental conservation, tourism development

Introduction : des PNR pour le développement durable du littoral ?

La réflexion et l'engagement de la France sur le développement durable de ses espaces littoraux constituent un objet de recherche singulier et paradoxal. Si la politique française du littoral centralisée et réglementaire a longtemps constitué un modèle du

genre, forçant à reconnaître le retard du pays en matière de gouvernance notamment, plusieurs avancées récentes contredisent ce constat. En rendant le rapport « Zones côtières : un bilan de la mise en œuvre de la stratégie française de gestion intégrée » (Bresson, 2006) le 2 mai 2006, la France est alors, avec Chypre, le seul état européen à avoir répondu à la recommandation du Parlement et du Conseil de l'Europe du 30

mai 2002 qui demandait à chaque état membre d'établir sa stratégie nationale de développement durable du littoral dans les 5 ans (CEL, 2002). Cette contradiction n'est donc qu'apparente et s'explique en partie par la précocité historique avec laquelle des réflexions ont émergé sur l'aménagement côtier dont le rapport Piquard est un des meilleurs exemples (DATAR, 1974). Le concept de Gestion intégrée des Zones côtières (GIZC), promu par l'Europe depuis une bonne dizaine d'années, fait donc désormais l'objet de traductions opératoires, dont le récent appel à projet de la Délégation interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires¹ (DIACT) « pour un développement équilibré des territoires littoraux » (2005) à l'attention des acteurs territoriaux rappelle le caractère encore expérimental et exemplaire.

Ce *brainstorming* technique, politique et scientifique mené depuis quelques années interpelle particulièrement en France le modèle de Parc naturel régional (PNR), outil bien connu et bien ancré dans le paysage de l'aménagement du territoire français, dont il constitue d'ailleurs une des spécificités. Créés en 1967 sous l'impulsion de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, les Parcs naturels régionaux s'inscrivent alors comme une alternative aux Parcs nationaux, censés incarner de véritables sanctuaires de la nature. Conceptualisés comme des Parcs habités, leur essence repose sur l'articulation alors inédite entre protection de l'environnement et développement économique, cheville délicate censée re-dynamiser des espaces ruraux frappés par l'exode et le déclin des tissus économiques traditionnels. En quelques décennies, ils ont réussi à s'imposer comme des modèles de développement local d'un nouveau type et continuent d'essaimer dans l'ensemble de l'espace français. En cela, ils ont fourni des terrains de recherche particulièrement fertiles aux sciences sociales et à la géographie en particulier, que ce soit sous l'angle des liens entre développement local et environnement (Laurens, 1995, 1997, 1999 ; Yellès, 1997 ; Finger-Stich et Ghimire, 1997), du rapport des sociétés à la nature (Picon, 1978, 1996, 2002 ; Picon et Ojeda, 1993), des négociations territoriales dont ils font l'objet (Lajarge, 2000a, 2000b, Lajarge et Leborgne, 2000) ou plus récemment du développement durable (Cousseau, 1999, 2000 ; Laurens et Cousseau, 2000).

Ainsi, l'apport de la politique des Parcs naturels régionaux à la gestion du littoral reste un aspect peu exploré jusqu'à maintenant. Or, 11 PNR sur 45 en France et dans les DOM TOM (soit ¼) sont aujourd'hui en position littorale ou rétro-littorale. Leur création est d'ailleurs loin d'être un phénomène récent puisqu'elle s'échelonne de 1968 à 2003 (tableau 1). Si le Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée est le dernier PNR littoral créé en décembre 2003, un projet de Parc du Golfe

du Morbihan est piloté depuis 1999 par le Syndicat intercommunal pour l'Aménagement du Golfe du Morbihan (SIAGM) et la Région Pays de la Loire réfléchit également à la possibilité de la création d'un Parc naturel sur sa façade littorale.

Ce simple constat illustre aisément le glissement des enjeux initiaux pour lesquels les PNR ont été créés et leur tentative d'adaptation par de nombreux acteurs territoriaux pour venir traiter et gérer des problématiques environnementales, économiques et sociales propres aux littoraux français. Touchés par de profondes mutations depuis une quarantaine d'années, ces territoires biologiquement riches mais convoités et densément peuplés sont caractérisés par des conflits relativement affirmés entre des fonctions concurrentielles de l'espace comme le tourisme, les activités économiques traditionnelles, le maintien des espaces naturels... Si la question centrale du contrôle d'un développement touristique dont les pressions ne se sont pas ralenties dans les dernières décennies sous-tend, de fait, la création d'outils réglementaires spécifiques par l'Etat (notamment la Loi Littoral de 1986), les résultats en ont souvent été contestés. Dans ce contexte, la mise en œuvre de « l'outil PNR » pour contrôler et réguler ce contexte conflictuel semble alors porteur d'innovations.

D'abord, la recherche du consensus entre les acteurs territorialisés dans le cadre des projets de Parcs naturels régionaux semble d'emblée d'autant plus aisée que, contrairement à des projets de protection stricte de la nature, tels les Parcs nationaux ou les Réserves naturelles, le concept même de Parc naturel reconnaît la légitimité et l'importance des questions sociales et économiques. Un Parc naturel régional est ainsi un projet de territoire « à l'équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé, faisant l'objet d'un projet de développement, fondé sur la préservation et la valorisation de ce patrimoine » d'après les règles régies depuis 1967 et revues dans un décret du 1^{er} septembre 1994. La construction de tels territoires est issue d'un accord entre les différentes collectivités territoriales de son périmètre pour mener de concert des actions alliant développement économique local et protection du patrimoine. Dans un Parc naturel régional, il n'existe pas de réglementation stricte. L'élaboration d'une charte, signée par l'ensemble des partenaires, permet de définir les objectifs à atteindre – les règles de vie du Parc en somme –, mais ne s'impose pas comme un règlement qui sanctionnerait pénalement les infractions à la charte. C'est ce qui fait toute sa force, lui permet de se « mouler » au mieux dans le contexte local, de le porter, de « faire territoire », au risque parfois de devenir une machine à consensus (Baron-Yellès, 2005), lourde et molle à affronter les enjeux cruciaux qui demandent des réactions rapides de la part des acteurs territoriaux.

¹ La Délégation interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT) est, depuis 2005, le nouveau nom de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale (DATAR).

Tableau 1 : Les Parcs naturels régionaux ou les projets de PNR en France et dans les DOM TOM en position littorale ou rétro-littorale (Fédération des Parcs naturels régionaux).

| | Date de création | Nombre de communes | Superficie (ha) | Nombre d'habitants en 1999 |
|------------------------------------|-----------------------------|--------------------|--------------------------------|----------------------------|
| Armorique | 1969 | 39 | 112 000 et 60 000 en mer | 55 670 |
| Brière | 1970 | 18 | 49 000 | 75 000 |
| Camargue | 1970 | 2 | 86 500 | 8 000 |
| Landes de Gascogne | 1970 | 41 | 303 000 | 55 000 |
| Corse | 1972 | 143 | 375 000 | 26 000 |
| Boucles de la Seine Normande | 1974 | 72 | 81 000 | 58 000 |
| Martinique | 1976 | 32 | 63 000 | 100 000 |
| Caps et Marais d'Opale | 1986 | 152 | 132 000 | 186 500 |
| Marais du Cotentin et du Bessin | 1991 | 144 | 145 000 | 64 500 |
| Guyane | 2001 | 3 | 224 700 | 8 100 |
| Narbonnaise en Méditerranée | 2003 | 20 | 28 000 | 36 500 |
| Golfe du Morbihan | En projet | 38 | 65 000 et 11 500 en mer | 150 000 |
| <i>Picardie maritime</i> | <i>Etude de faisabilité</i> | 102 | ? | ? |

Pourtant, de la même façon que nous constatons l'absence d'évaluation de la plupart des dispositifs issus des politiques publiques (droit, budget, institutions...), l'évaluation de l'efficacité d'outils tels que les PNR est encore délicate tant le recul historique et les exemples font cruellement défaut. L'analyse d'expérimentations « à la marge » menées sur la côte narbonnaise dans la région Languedoc-Roussillon et dans le golfe du Morbihan au sud de la Bretagne permet de fournir un éclairage sur la question (figure 1). La déconstruction de la genèse de tels projets de territoires souligne ainsi la refonte des politiques du littoral, initialement contrôlées par l'Etat, au profit d'une politique négociée et polycentrique. La construction et le fonctionnement original des PNR montrent indiscutablement le recours à des pratiques de gouvernance et à l'utilisation d'instruments de planification pour réussir l'intégration des enjeux environnementaux dans les problématiques économiques et sociales du littoral. En cela, les PNR semblent constituer des outils précurseurs de la GIZC. En reconnaissant *a priori* la notion d'« institutionnalisation de l'action collective » (Duran et Thoening, 1996) par l'Etat, ces nouvelles scènes de la gestion du littoral apparaissent dans toute leur complexité et pas comme le seul témoignage naïf de la construction d'un « pouvoir local » qui s'opposerait à une autorité centralisatrice. Ainsi, l'acteur institutionnel Parc crée et distille sa propre culture de l'action collective. Il reste à savoir comment et en quoi cette culture a pu générer avant l'heure un processus de gestion intégrée des zones côtières.

Quand l'action collective produit des territoires institutionnels

A travers les deux exemples de la Narbonnaise et du Golfe du Morbihan, la déconstruction du fonctionnement du modèle « PNR » témoigne de l'originalité de ces nouvelles scènes d'action multi-acteurs et multi-niveaux mais montre aussi comment la production collective et l'institutionnalisation de territoires fonctionnels permet de construire de nouvelles échelles

de gestion des littoraux. Cette analyse étaye la thèse de Duran et Thoening qui ont démontré que l'action territoriale de l'Etat consiste, notamment depuis les lois de décentralisation, à institutionnaliser l'action collective « en proposant de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps [...] destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendances entre des problèmes, des acteurs et des intérêts » (Duran et Thoening, 1996).

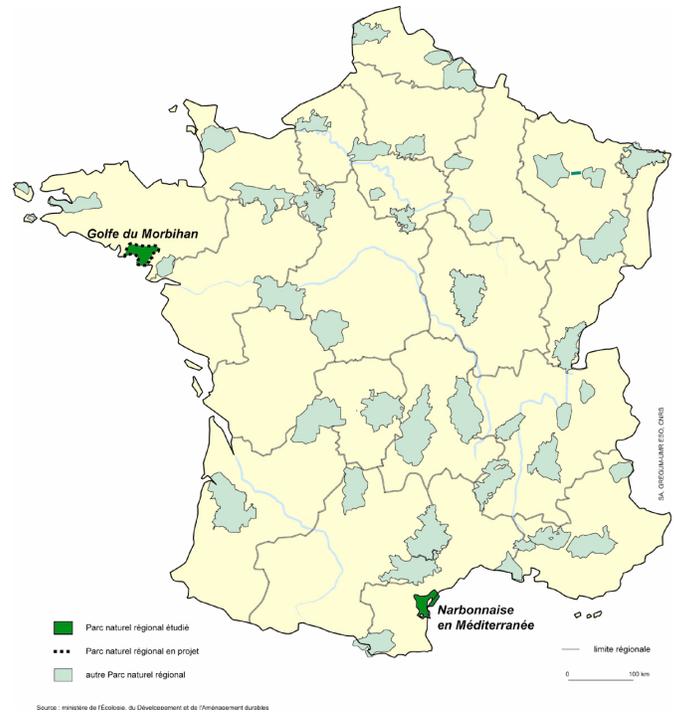


Figure 1. Localisation du PNR de la Narbonnaise en Méditerranée et du projet de PNR du Golfe du Morbihan.

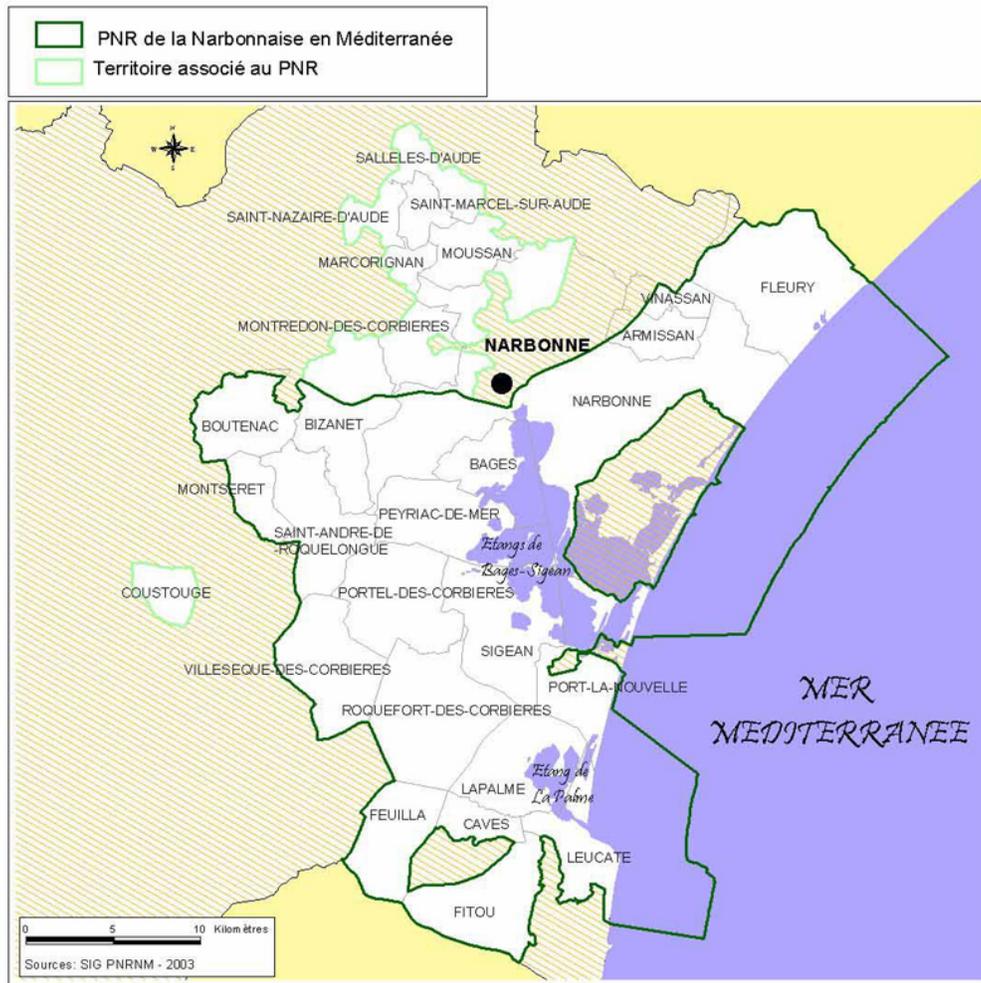


Figure 2. Périmètre du Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée (Syndicat mixte de Gestion du Parc naturel régional de la Narbonnaise).

L'émergence locale du projet de PNR de la Narbonnaise ou la légitimité contestée de l'Etat

La construction du PNR de la Narbonnaise (figure 2) illustre bien le refus des acteurs locaux à rentrer dans un schéma institutionnel qui échapperait à leur contrôle en rejetant l'autorité de l'Etat ; c'est toute la légitimité de ce dernier à gérer et à intervenir sur le littoral qui est contestée. Les tentatives de l'Etat pour mettre en protection les milieux lagunaires notamment pour la qualité de ses paysages ont ainsi maintes fois échoué². Entre 1982 et 1983,

² Menée à partir de 1981 par la Direction Régionale à l'Architecture et à l'Environnement (DRAE) du Languedoc-Roussillon, la réflexion conduit à proposer en 1982 aux communes de Narbonne, Gruissan, Bages, Peyriac-de-Mer, Sigean et Port-la-Nouvelle, un projet de protection du complexe lagunaire de Bages-Sigean-Ayrolle-Campagnol composé du

la négociation des périmètres et du zonage d'un projet de mise en réserve naturelle soulève de nombreuses tensions entre la Direction régionale à l'Architecture et à l'Environnement (DRAE), les communes et les associations locales. La mémoire de la Mission Racine, vaste opération d'aménagement touristique planifiée et mise en œuvre par l'Etat entre 1963 et 1982, vécue comme une dépossession du territoire local, renforce le sentiment de méfiance vis-à-vis des services de l'Etat. La situation finit par s'enliser : le projet est abandonné en 1987 et, repris deux ans plus tard par la Direction de la Protection de la Nature (DPN), il échoue à nouveau en 1991 devant le manque de motivations des élus, des associations et même de certaines institutions de

classement de la partie centrale du site (englobant ainsi les lagunes, les marais salants et l'archipel insulaire) en réserve naturelle et du classement d'un périmètre péri-central au titre de la loi de 1930.

protection de la nature comme le Conservatoire des Espaces Littoraux et des Rivages Lacustres. En dernier lieu, un projet de Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), pour réguler les usages des lagunes, a remplacé celui de réserve naturelle, mais sans plus de succès (Andreu-Boussut, 2004). Les blocages rencontrés ne signifient pourtant pas une réticence des élus pour la mise en protection des lagunes : ils estiment au contraire prioritaire le maintien de la qualité des milieux naturels dont une partie de leur électorat tire des revenus (pêcheurs professionnels, entreprises salicoles, viticulteurs...) ou y pratique des loisirs (chasseurs notamment). Seulement, mus davantage par des préoccupations touchant au développement, ils ne souhaitent pas qu'une mise en protection puisse compromettre certains de leurs choix d'aménagement. Afin de mettre un terme aux vues protectionnistes « d'en haut » de plus en plus pressantes, les élus et les associations de protection de l'environnement se mobilisent, fin 1993, pour demander au Conseil Régional du Languedoc-Roussillon d'engager une réflexion sur la mise en place d'un Parc naturel régional. Cette démarche témoigne de la volonté, pour ces acteurs, de maîtriser, contrôler et gérer leur espace lagunaire, vécu notamment comme un support de l'identité locale. L'outil « Parc naturel » trouve alors un écho positif auprès d'élus souhaitant valoriser cet espace resté en marge du développement connu par certaines communes littorales devenues, entre 1950 et 1980, d'importantes stations balnéaires (Gruissan, Leucate).

Cette forte volonté locale pour choisir et maîtriser un projet de développement apparaît dès lors comme une condition préalable et indispensable à la mise en œuvre des PNR. Dans le cas morbihannais, la volonté de construire un Parc naturel a, également, d'abord été portée par quelques élus locaux emmenés sous la houlette du maire de Theix dès 1994, désireux de préserver le territoire du Golfe sans le sanctuariser ainsi que de le rendre lisible. En 1996, le Conseil Général du Morbihan valide l'idée de la mise à l'étude d'un Parc naturel régional et le Conseil régional de Bretagne lance l'année suivante une étude d'opportunité. La procédure de création du Parc naturel régional du Golfe du Morbihan est officiellement lancée en janvier 1999 et confiée au Syndicat intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan³ (SIAGM). Créé en 1964 à des fins touristiques, ce « Syndicat du Golfe » a ainsi progressivement élargi son domaine de compétences pour devenir aujourd'hui une structure « de développement local qui fédère les volontés locales en matière de protection, d'aménagement et de développement »

Le PNR, scène d'un projet partagé de territoire

Si l'émergence d'un projet de PNR est d'abord le fruit de volontés locales, sa mise en œuvre passe par l'adoption d'un diagnostic partagé entre acteurs locaux, préalable à l'écriture de

³ Si la démarche collective PNR est confiée au SIAGM, c'est notamment parce que le maire de Theix, dont le rôle est moteur et fédérateur, est alors le président du Syndicat.

la charte et de sa structuration territoriale. Dans le golfe du Morbihan, l'initiation du projet depuis 1994 a permis de mobiliser élus et partenaires locaux sur une démarche collective et d'élargir l'assise territoriale des préoccupations environnementales. Ainsi, lorsque le Conseil régional délibère en 1999 pour engager la procédure de création du Parc naturel régional, le périmètre du projet s'étend sur 27 communes. Lors de l'officialisation de la démarche de projet en 2003, il est même étendu à 38 communes afin de couvrir l'ensemble du territoire du bassin versant du golfe (figure 3).



Figure 3. Périmètre d'étude du projet de Parc naturel régional du Golfe du Morbihan (BD Carto, SIAGM).

Le travail de construction collective du projet territorial consiste essentiellement dans la réalisation de la charte, confiée au SIAGM, dont la démarche participative doit permettre d'agrèger le maximum de partenaires locaux concernés. Les questions de préservation et d'aménagement du territoire sont dans ce cadre rapportées plus spécifiquement à trois axes stratégiques prioritaires. Le premier, visant la coordination des usages du Golfe maritime et littoral, a cherché à associer l'ensemble des acteurs à la démarche en partageant les informations sur le patrimoine naturel et l'état des lieux des usages du Golfe, ceci sur chaque commune. L'ensemble des acteurs a ensuite été consulté (pêcheurs, ostréiculteurs, plaisanciers, écoles de voile, gestionnaires de mouillages, compagnies de vedettes à passagers, associations de protection de l'environnement, acteurs touristiques...) et des rencontres inter-sectorielles ont été organisées pour éclairer la convergence des intérêts et en faire prendre conscience. Le second axe, sur la place et le rôle de l'agriculture, a été conduit en partenariat avec la Chambre d'Agriculture pour permettre la rencontre entre élus et agriculteurs, afin de dégager des priorités d'action dans les domaines du foncier, de l'installation des jeunes, des épandages sur le cordon littoral et des droits à produire (quotas laitiers notamment...). Le souhait de développer au niveau de chaque commune les outils de gestion nécessaires à la mise en œuvre

des différentes actions identifiées a permis de faire remonter les perspectives d'action et d'outils à l'échelle du territoire Golfe, pour dégager les principes d'une charte partenariale entre les acteurs concernés (collectivités, professionnels agricoles, organismes techniques...). Quant au troisième axe, attaché à la qualité des paysages, il se rapproche des deux précédents en visant plus spécifiquement à appréhender l'évolution du territoire à travers une approche paysagère et à faire des choix en terme de prospective sur la qualité du cadre de vie.

Selon un processus similaire, la construction du Parc de la Narbonnaise illustre également comment, sous la tutelle de la Région, la structuration d'une gouvernance⁴ locale permet l'élaboration de la charte et mène à la contractualisation. De 1994 à 2000, l'Agence méditerranéenne pour l'Environnement (AME) est officiellement chargée de mettre en œuvre le projet de PNR sur un premier périmètre et d'élaborer une pré-charte avant de laisser la place à un Syndicat mixte de Préfiguration qui s'attèle, de 2000 à 2003, à en engager les premières orientations (figure 4).

Pendant près de 10 ans, ces deux structures encadrent une large procédure de concertation au sein des communes concernées et au sein de commissions de travail géographiques puis thématiques. Ce long cheminement de recherche d'un consensus local réunissant élus, acteurs socio-professionnels (pêcheurs, viticulteurs...) et habitants-usagers-citoyens, très semblable à celui dessiné dans le Golfe du Morbihan, révèle le rôle central des élus et les phénomènes de co-construction des préférences autour de questions non seulement environnementales, mais aussi sociales et économiques. Certaines catégories socioprofessionnelles, comme les viticulteurs ou les professionnels du tourisme, ont d'ailleurs particulièrement appuyé le projet qui répondait à leur propre démarche d'amélioration de la qualité des vins ou de diversification de l'image touristique vers les différentes formes de patrimoine local. Comme objectif de la charte du Parc, la patrimonialisation et la valorisation des paysages a rapidement suscité l'adhésion de ces acteurs. De même, l'opinion des habitants est globalement positive⁵, acquis d'autant plus facilement à la cause que le maintien d'un cadre de vie de qualité est jugé prioritaire. Le renouvellement de la population autochtone, notamment par des populations extra-régionales, vient d'ailleurs renforcer une demande en paysage dont les codes esthétiques se construisent en référence au poids des traditions culturelles ancrées localement et

⁴ Nous désignons par le terme de gouvernance ce nouveau processus de décision qui repose sur une interaction élargie et renforcée entre l'Etat (en particulier le Ministère de l'Ecologie et du Développement durable), les collectivités locales et régionales, les acteurs privés et les groupes sociaux, voire même les individus (Kalaora et Charles, 2000).

⁵ D'après un sondage Louis Harris commandé en 2000 par le Conseil régional Languedoc-Roussillon, 80% de la population locale interrogée est alors favorable au projet.

considérées très positivement. Finalement, la réussite de la construction sociale du projet de PNR par la participation accrue de la population, bien que difficile à mesurer, se lit néanmoins à travers la presse, l'investissement des comités thématiques, l'écoute avertie d'une grande partie des élus locaux, et même la création d'une association des « Amis du Parc ».

La phase de préfiguration du Parc naturel régional est ainsi déterminante car elle participe à la modification des perceptions des élus et des acteurs socio-professionnels au sujet des mesures de mise en protection de la nature, d'où l'importance du travail de l'équipe de techniciens en charge de cette étape. Les premières actions de préfiguration jouent alors un rôle démonstratif fondamental pour l'ensemble des acteurs et partenaires que l'on souhaite convaincre du bien-fondé de la démarche de projet. Choiesies avec le plus grand soin, elles sont rigoureusement menées avec un certain succès, comme dans le cas du projet de Parc du Golfe du Morbihan pour lequel l'aménagement de l'étang du Hézo, la restauration du marais de Lasné ou la restauration du passage maritime de Saint-Armel ont permis de témoigner et d'illustrer la « méthode » PNR.

D'ailleurs, l'intégration de la gouvernance à la procédure de classement du territoire ainsi qu'au fonctionnement du Parc naturel régional constitue, au regard de ses responsables, une condition essentielle de son succès. Elle permet de réaliser une combinaison inédite et complexe entre, d'une part, les traditions et normes sociales locales et, d'autre part, les logiques institutionnelles et le cadre légal. « Combinaison nouvelle des relations entre savoir et pouvoir » (pour reprendre l'expression de Kalaora et Charles, 2000), la gouvernance est ainsi riche d'enseignements pour fonder l'action dans la réalité d'un « terrain » dont les acteurs les plus proches (habitants, élus locaux...) sont les plus à même de guider les décisions de fait plus légitimes.

Le PNR, maillon d'un système d'action hiérarchisé

Evidemment, le nouveau système d'action incarné par le Parc naturel régional résulte originellement d'une intégration horizontale des acteurs mais une lecture plus large de ce système territorialisé permet d'éclairer sa construction et ses modes de régulation externes. En premier lieu, cette structuration horizontale ne signifie pas, loin s'en faut, son isolement par rapport à l'Etat ou à d'autres niveaux d'action englobant. Bien au contraire, ce système coexiste avec un système vertical, plus ou moins hiérarchique, et dans lequel le Parc est amené à remplir des rôles divers. D'acteur central du système d'action, le Parc, apparaît ainsi comme le dernier maillon d'un système vertical multi scalaire dont la hiérarchie varie selon la distribution des rôles. Parallèlement, le Parc peut également établir un certain contrôle sur le système d'action horizontal.

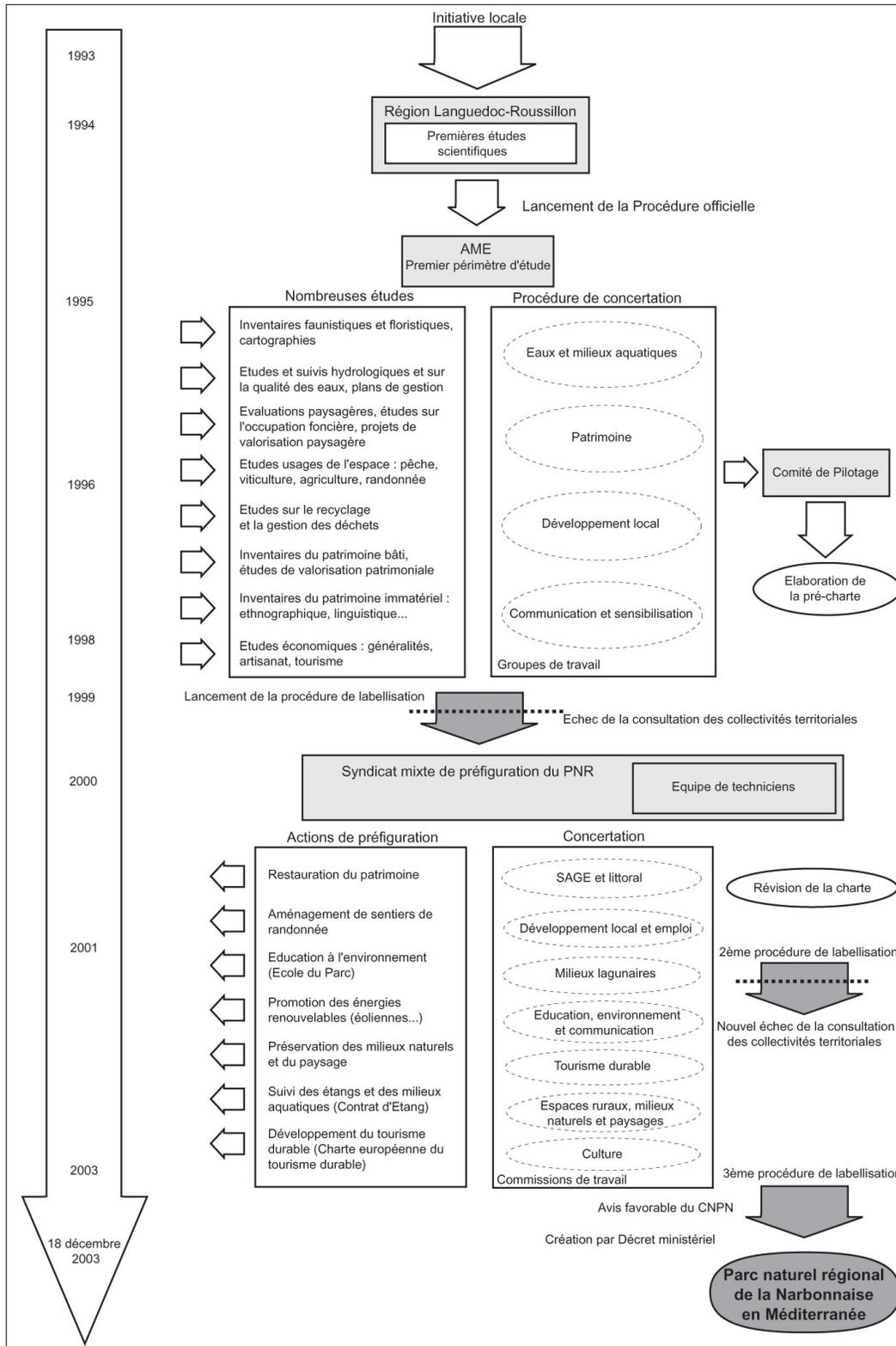


Figure 4. Procédures et temporalités de la genèse du Parc naturel régional de la Narbonnaise (Andreu-Boussut, 2004).

Ainsi, l'AME conduit, entre 1994 et 1998, une double démarche « horizontale ». D'abord, elle pilote la réalisation d'un grand nombre d'études, sur des thématiques tant environnementales que socio-économiques (inventaires patrimoniaux, études sur la pêche...) afin de constituer une meilleure connaissance du périmètre de projet et d'asseoir la reconnaissance patrimoniale du territoire. Cette approche intégrée permet d'ailleurs d'esquisser un certain nombre de propositions de gestion de l'espace (gestion des paysages et projets de valorisation, gestion des étangs en rapport avec leur eutrophisation...) destinées à coordonner des actions de préfiguration et à faciliter l'élaboration d'une pré-charte. Parallèlement, elle encadre une procédure de concertation avec l'ensemble des acteurs socio-professionnels concernés et les habitants (figure 4). La procédure progresse tant et si bien que le comité de pilotage du projet adopte la pré-charte en 1996 pour un premier périmètre engageant 43 communes. Même si, la même année, le Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN) approuve ce premier projet, le périmètre initial subit des variations notables. En réalité, la définition même du périmètre pose de nombreux problèmes politiques et techniques car l'accord de certaines communes est parfois difficile à recueillir et car le territoire inclut des stations balnéaires (Gruissan, Port-Leucate...), un site industriel (zone industrialo-portuaire de Port-la-Nouvelle) et des axes autoroutiers. Finalement, le comité de pilotage adopte en novembre 1998 un projet de charte pour lequel le périmètre est drastiquement réduit (AME, 1998) à la demande des services centraux de l'Etat pour fixer la limite nord du territoire le long de l'axe autoroutier Carcassonne-Montpellier. 17 communes sont alors incluses entièrement dans le territoire (dont les communes riveraines de la mer et des lagunes) tandis que les 9 communes initialement intégrées au périmètre mais situées au nord de l'autoroute pourront seulement acquérir le statut de « communes du territoire associé », afin de continuer à être associées au projet de classement. Si elles souhaitent être rattachées au projet, elles peuvent être membres du futur Syndicat mixte de Gestion du Parc et s'engagent alors à respecter les orientations de la charte. Malgré l'échec de la consultation des collectivités territoriales au sujet de leur adhésion au projet, les 17 communes porteuses du projet demandent au Conseil régional la mise en place d'un Syndicat mixte de préfiguration afin de commencer à mettre en œuvre les orientations de la charte : celui-ci est officiellement créé le 21 février 2000 et permet de remédier à certaines tensions politiques. Après plusieurs rebondissements⁶, le Parc naturel régional est officiellement créé⁷ en décembre 2003 et réunit alors 20 communes et 7 communes en territoire associé (figure 2).

Même si un consensus local s'est construit sur 3 objectifs bien identifiés – la sauvegarde et la valorisation du patrimoine naturel, culturel et paysager, le développement respectueux des équilibres environnementaux et la nécessité de voir émerger une éco-citoyenneté associée à une image de qualité du territoire –, il n'en demeure pas moins que l'Etat garde la main sur le label et que le jeune Parc naturel doit, sur une période test de 5 ans, faire preuve d'exemplarité dans sa gestion territoriale, faute de pouvoir continuer à exister. A la source des tensions entre l'Etat et le Parc naturel, la gestion des zones humides et du littoral et la maîtrise de l'urbanisation des stations balnéaires sont les deux points sensibles sur lesquels le Parc doit faire ses preuves.

Le processus de labellisation et donc de création officielle du Parc illustre bien l'enchevêtrement entre un système vertical et un système horizontal (figure 5). L'Etat – ici le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable – intervient pour définir la procédure et organiser les règles du système d'action : c'est le cadre légal dans lequel les acteurs locaux trouvent cependant quelques marges de manœuvre. L'Etat intervient à nouveau, par ses services techniques, pour orienter la construction du périmètre, pour affiner les objectifs de la charte et, pour finir, pour décider de la création officielle du Parc. Ainsi, même s'il délègue aux acteurs mobilisés la charge de mener le processus de construction du territoire, l'Etat se réserve le rôle le plus décisif, celui de créer le territoire et la possibilité de le déconstruire 10 ans après (5 ans dans le cas du Parc de la Narbonnaise) au regard de la mise en œuvre des orientations de la charte.

D'une manière générale, un PNR est donc un projet impulsé par les élus locaux et dont la préfiguration permet de créer une dynamique partenariale entre l'échelle locale, les institutions départementales et régionales, et l'Etat. Ce n'est que suite à ce processus d'institutionnalisation de l'action collective, menant logiquement à l'adhésion des collectivités au projet (par délibération), que l'Etat marque la reconnaissance nationale de la qualité du territoire, dont la gestion est alors confiée à une structure intercommunale. Une fois le territoire du Parc institutionnalisé, sa gestion reste basée sur l'intégration des acteurs et des activités pour un objectif conciliant conservation et développement.

⁶ Le projet sera finalement amputé des communes de Gruissan et de Treilles.

⁷ Décret du 17 décembre 2003 du Premier Ministre et du Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable

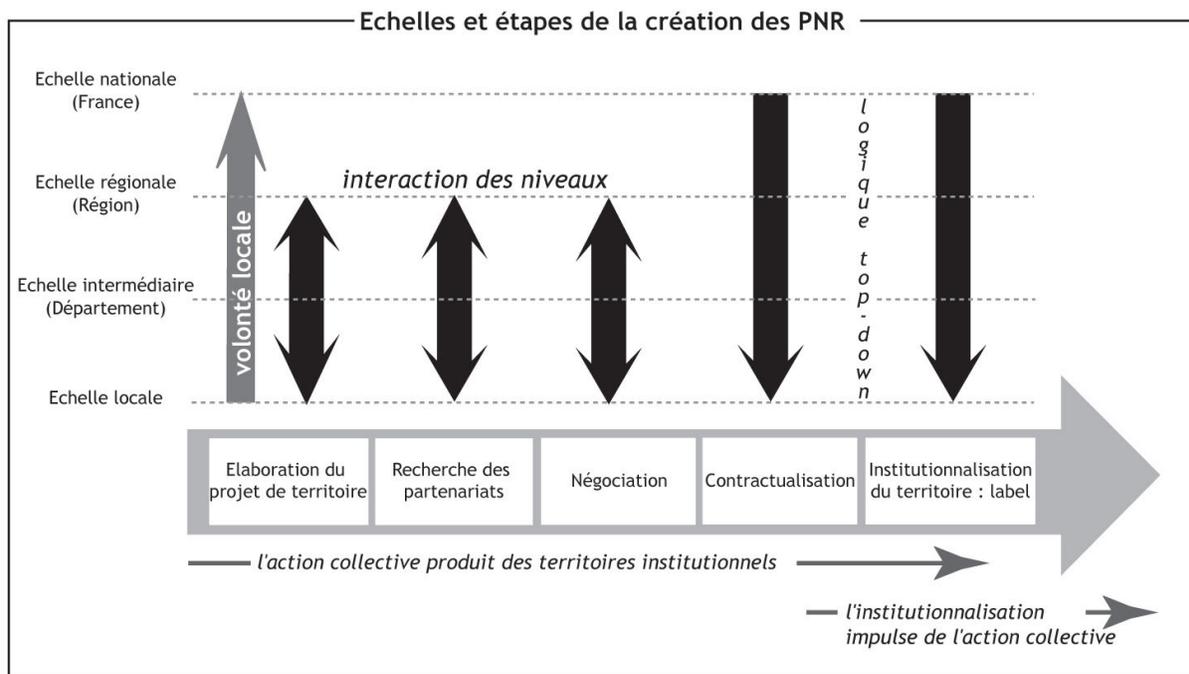


Figure 5. Les échelles et étapes de la création des PNR (modifié d'après Gumuchian et al., 2003).

Des PNR sur le littoral : le modèle en question(s)

Même si l'institutionnalisation du territoire en PNR est une décision qui revient à l'Etat, la genèse d'un tel projet territorial, mais aussi sa vie sous le label, placent les élus au centre du système d'action. En décidant de faire adhérer leur commune, ils apportent « en dot » leur territoire communal aux projets et font ou défont leurs périmètres. L'enlisement de certains projets dans des négociations qui peinent à aboutir et leur instrumentalisation à des fins politiques sont alors des risques potentiels qui pèsent souvent sur leur réussite. Le principe de fonctionnement peu coercitif, *via* l'adhésion à la charte, semble également montrer des signes d'impuissance à maîtriser une urbanisation, dont les pressions sont justement très lourdes sur les littoraux morbihannais et audois. De même est-il trivial de constater la réticence et les difficultés des deux Parcs à investir la gestion opérationnelle de l'interface terre-mer.

De l'instrumentalisation politique aux risques d'enlisement des projets

Il est habituel que le processus de construction de tels projets de territoire se trouve freiné voire bloqué par les oppositions politiques affichées par certains élus des communes ou même des Conseils généraux. L'instrumentalisation politique peut alors parfois remettre gravement en cause l'intérêt et la légitimité des projets. Si l'hostilité des élus s'explique par la méfiance qu'inspirent encore les dynamiques de construction

intercommunale, par la peur de l'ingérence extérieure ou par l'esprit de « fief » (trois aspects extrêmement vivants en Languedoc dans des communes qui ont vécu jusque dans les années 60 dans un isolement relatif), ce sont souvent les motifs politiques de la négociation qui contribuent au blocage complet du processus de classement des territoires.

Dans le cas narbonnais, le projet de PNR a ainsi beaucoup souffert de l'affrontement entre les élus sans étiquette⁸ soutenus dès 1994 par le Conseil régional, et dont le président Jacques Blanc a représenté la majorité UDF-RPR jusqu'en 2004, avec le Conseil général de l'Aude, fief traditionnel du Parti socialiste. Si les rapports entre le Conseil général et les élus apolitiques narbonnais ont longtemps été pacifiés tant que leur concurrence politique restait limitée, cet équilibre délicat s'est rompu au moment où la construction de l'intercommunalité PNR a été lue comme une manœuvre de prise de contrôle du littoral par une droite régionale à peine dissimulée par un apolitisme de forme. Quand Jacques Blanc est ré-élu en 1998 à la tête de la Région, grâce notamment au vote de l'extrême-droite, le Conseil général suivi par les communes tenues par le Parti Socialiste (Gruissan, Portel-des-Corbières...), déclinent leur adhésion au projet de Parc naturel lors de la première consultation des collectivités

⁸ La municipalité de Narbonne est conduite depuis 1971 par le mouvement *Nouveau Narbonne* qui affiche un apolitisme de forme pour se maintenir dans une commune sociologiquement plutôt favorable à la gauche.

locales devant précéder le classement en 1999. La tension redescend lors de la seconde consultation puisque droite et gauche du Conseil régional et du Conseil général se mettent d'accord sur une égale représentation dans le Syndicat mixte. Au dernier moment, sous la pression de Narbonne, le Syndicat mixte demande une modification des statuts permettant d'élever la représentation de la commune ainsi que celle des chambres consulaires (dont la CCI est aux mains des élus de Narbonne) par rapport aux autres collectivités locales. Cette manœuvre politique est perçue comme une tentative de contrôle du Parc naturel par la droite. Le Conseil général refuse à nouveau d'adhérer sans entamer de négociation supplémentaire provoquant une grave crise interne du Syndicat de préfiguration qui conduit alors à la démission de son directeur. S'en suit une négociation politique sur la représentativité de chaque acteur territorial qui finit par aboutir en 2003 à une consultation favorable des collectivités, en dehors de la commune socialiste de Gruissan, et qui permet finalement le classement du PNR (fig. 4). Même s'il a failli faire échouer le projet de Parc par des tentatives d'appropriation du territoire politique, le maire de Narbonne le récupère finalement en le défendant avec succès auprès du Conseil régional, puis devant le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

Si cette chronique démontre le risque d'échec que fait courir l'instrumentalisation politique sur la réussite des projets, des blocages peuvent également venir des élus positionnés pourtant en faveur de la construction du PNR. Cette complexité de leur positionnement s'explique notamment par la difficulté à combiner des convictions individuelles (l'élus en tant qu'individu, l'élus en tant que personnalité politique...) avec les opinions des électeurs et des acteurs socioprofessionnels à relayer. Autant l'engagement des élus de Bages ou de Leucate est relativement entier (le maire de Bages devient d'ailleurs en 2000 le président du Syndicat mixte de préfiguration), autant l'implication d'autres élus paraît plus fragile soit par manque de conviction, soit parce qu'ils peuvent subir des pressions de la part de certains acteurs socio-économiques importants. Toutefois, ces pressions peuvent égarer infléchir la décision en faveur des projets. L'influence des viticulteurs ou des professionnels du tourisme a d'ailleurs été particulièrement constructive dans l'exemple du Parc de la Narbonnaise.

Ainsi, même si le maire de Port-la-Nouvelle ne manque pas une occasion pour affirmer son engagement au sujet du projet de Parc, il n'hésite pas à différer la délibération en conseil municipal sur l'adhésion de sa commune en 2003 lorsqu'il découvre que le périmètre du Parc englobe une partie de la carrière exploitée par les cimenteries Lafarge. Générateur d'environ 1,5 Millions d'Euros de taxe professionnelle par an, cette entreprise est la première ressource fiscale de la commune. En 2000, la société a d'ailleurs signé avec la municipalité, par ailleurs propriétaire des terrains de la carrière, une autorisation d'exploitation pour une période de 30 ans. Evidemment, le maire ne souhaite pas froisser cet acteur économique de poids, très inquiet des risques de contraintes pour ses activités que fait peser la charte du Parc

naturel. Même si la charte n'a pas valeur de règlement, le groupe Lavoye (propriétaire des cimenteries) et les élus nouvellois craignent que des contraintes puissent apparaître lors de son renouvellement, 10 ans plus tard. La négociation se porte alors sur la réduction du périmètre du Parc, seule condition à la délibération du conseil municipal de Port-la-Nouvelle.

Dans les cas les plus complexes, l'enlisement de la construction d'un PNR peut s'expliquer par la combinaison d'oppositions purement politiques à des motifs socio-économiques, permettant d'ailleurs aux élus de complexifier leur discours et d'abriter leurs motifs politiques, souvent peu compréhensibles aux yeux de la population de petites communes, derrière les intérêts de leurs électeurs. Lors de la dernière consultation des collectivités au sujet du classement du Parc de la Narbonnaise, le maire de Gruissan refuse ainsi de délibérer arguant de l'opinion défavorable des pêcheurs professionnels de la commune qui demandent davantage de garanties sur la réglementation des usages dans les lagunes. Le même élu a des visées politiques au Conseil général et reste fidèle à la ligne d'opposition contre le projet mais peut ainsi légitimer son positionnement en utilisant la contestation de la Prud'homie des pêcheurs de Gruissan, votant d'ailleurs à peine à la majorité contre le projet.

L'impuissance de la charte à maîtriser l'urbanisation littorale

La relecture des points de vue contemporains de la création des PNR permet de se faire une idée de l'espoir qu'ils inspirent alors et de leur capacité supposée à réguler les conflits d'usage de l'espace : « cadre précieux, les Parcs naturels sont aussi un cadre fragile. A mesure que l'anarchie libérale détruira la plupart des sites pittoresques, ceux qui seront préservés seront sans cesse plus recherchés ; leurs propriétaires regretteront les possibilités de plus-value énormes qu'ils pourraient obtenir s'ils les lotissaient ; les communes déploreront que la sauvegarde du milieu naturel empêche la réalisation, comme ailleurs, de stations touristiques massives et le supplément élevé d'activité économique qui en résulte » (Saint-Marc, 1971, p. 330). Dans les exemples de la Narbonnaise et du Golfe du Morbihan, la maîtrise de l'urbanisation est bien un point clé de la gestion territoriale et donc de la charte, cependant sa régulation ne semble pas assurée de manière si évidente. Le document de la charte constitue le support de la contractualisation avec l'Etat et la matérialisation du consensus territorial sur le diagnostic et les objectifs à atteindre, puisqu'il est approuvé et signé par l'ensemble des partenaires. Cependant, celui-ci ne s'impose pas comme un règlement, dont les infractions pourraient alors faire l'objet de poursuites pénales, mais plutôt comme un outil de travail commun qui doit permettre la responsabilisation de chaque acteur. C'est alors le rôle du Syndicat mixte de gestion du PNR de mener les orientations de la charte et de fournir une équipe de techniciens qui est un « outil humain » aux nombreuses compétences techniques à la disposition de tous les acteurs territoriaux. Cette forme nouvelle de l'engagement des élus *via* la contractualisation interroge les services de l'Etat, comme les

syndicats de préfiguration, sur sa capacité à freiner l'urbanisation littorale en contraignant notamment les décisions des élus sur la gestion de leur territoire communal.

Dans le cas du Golfe du Morbihan, le SIAGM a élaboré un avant-projet de charte de 2000 à début 2007 dont les objectifs affichés sont notamment d'éviter le mitage et d'optimiser le potentiel foncier de l'espace littoral. Parmi les 8 chapitres de la pré-charte, un chapitre concerne directement le devoir de maîtriser l'urbanisation et un second chapitre traite indirectement la question en affichant la nécessité de contrôler et de maintenir l'identité paysagère du territoire. D'après le chapitre 2, la maîtrise de l'urbanisation doit être assurée en garantissant un cadre réglementaire pour préserver les espaces naturels, en veillant à minimiser les impacts des aménagements sur l'environnement, mais aussi – et c'est sans doute inédit et novateur pour un PNR – en contribuant à l'émergence d'une « culture de la densité » adaptée au contexte local, en assurant une certaine mixité urbaine et sociale et en favorisant la qualité urbaine. En novembre 2006, la commission du CNPN donne un avis intermédiaire qui ne remet pas en cause la légitimité de ces mesures mais qui émet des doutes sur la capacité de la charte à les mettre en oeuvre efficacement. L'absence d'engagement clair des collectivités porteuses du projet sur les principales mesures (et notamment de la part de la Communauté d'Agglomération de Vannes) ainsi que l'absence d'une planification spatiale précisant les espaces à enjeux sont pointés du doigt et ne permettent pas de donner les garanties nécessaires pour une prochaine labellisation.

En réalité, les experts du CNPN ont exhumé une des lignes de fracture entre les élus concernés qui sont bien loin d'avoir la même stratégie foncière. Certains d'entre eux, le maire et président de la Communauté d'Agglomération de Vannes en tête, craignent surtout, au delà des pertes de ressources fiscales qui découlent du gel d'espaces à urbaniser, une flambée des prix du foncier comme de l'immobilier. L'argument est évidemment fondé mais la réflexion sur les outils de maîtrise foncière qui pourraient être alors mobilisés (préemption, Zones d'Aménagement différé, Zones d'Aménagement concerté, création d'un Etablissement public foncier par la Région Bretagne⁹...) reste balbutiante. Ce désaccord témoigne aussi et surtout de la forte disparité des situations communales, qui mériteraient certainement la définition d'objectifs distincts, et ce, même si le contexte de pression est généralisé (l'INSEE prévoit une augmentation de plus de 30% de la population d'ici 2030). A titre d'illustration, parmi les 18 communes concernées qui ont récemment révisé leur Plan local d'Urbanisme (PLU), la moitié d'entre elles ont décidé de diminuer les surfaces à urbaniser, 3 communes les ont stabilisées tandis que les 6 dernières les ont augmentées (Vannes a ainsi choisi d'augmenter de 4,1% ses espaces urbanisables). Même si le CNPN réclame une stratégie véritablement opérationnelle de maîtrise foncière avec l'objectif

fort de préserver 80% du territoire de l'urbanisation¹⁰, il n'en demeure pas moins que toutes les communes ne peuvent certainement pas faire l'objet du même traitement. Ainsi, située au fond du Golfe, Vannes compte 54 000 habitants tandis que l'île d'Arz n'en compte que 254¹¹.

Lors de l'élaboration de l'avant-projet de charte du Parc de la Narbonnaise, le CNPN a formulé des doutes similaires sur la « mollesse » du document à freiner les pressions foncières sur un littoral très touristique et a demandé de décliner une charte spécifique à l'échelle des 5 communes littorales. La négociation de cette charte littorale, lors de la concertation menée par le CETE Méditerranée¹² en 1998 et par le Syndicat mixte de préfiguration du PNR en 2001, a été l'occasion d'un bras de fer entre élus et techniciens du Parc au sujet des espaces ouverts à l'urbanisation dans les PLU. D'un côté, les élus invoquent la nécessité de poursuivre l'urbanisation de leurs stations – en jouant sur la capacité résiduelle d'urbanisation dans les espaces constructibles de leurs PLU ou par l'ouverture de nouvelles zones – afin de permettre à leurs communes d'accueillir des résidents permanents, mais aussi de répondre à une clientèle touristique en quête de logements neufs individuels. La pression des promoteurs sur les espaces constructibles est d'ailleurs d'autant plus forte que ces derniers tendent particulièrement à se raréfier. De l'autre côté, le Parc naturel régional tente de réguler cette dynamique de l'urbanisation qui, même si elle semble justifiée pour l'accueil de jeunes populations résidentes, l'est beaucoup moins pour la clientèle touristique compte tenu de la sous-utilisation du parc immobilier touristique existant et dont les impacts paysagers sont jugés néfastes. Par ailleurs, les formes les plus récentes de la construction immobilière se manifestent, faute de place, aux lisières des stations (sauf cas particuliers) et participent donc de la consommation ponctuelle et progressive des « fenêtres vertes » dont la conservation est un enjeu de premier ordre pour le PNR. Dès lors, afin de limiter les frictions, élus et Parc naturel évitent le sujet trop brûlant de l'urbanisation au sein de la concertation.

A Narbonne, avec les services techniques, les élus invoquent la nécessité pour la commune de transformer son quartier balnéaire (Narbonne-Plage) en un lieu de résidence permanente. Ainsi, les élus ont réussi à négocier, dans la charte littorale, la mise en oeuvre d'un projet de construction d'un nouveau centre de la station balnéaire. Ce projet vient compenser l'absence à leurs

¹⁰ Aujourd'hui, le périmètre du projet de Parc du Golfe du Morbihan se décompose de 13,4% d'espaces construits, de 3,4% d'espaces à urbaniser et de 83,2% d'espaces non construits, parfois appelés « naturels ».

¹¹ C'est pour cette raison que les porteurs du projet de Parc ont longtemps hésité à intégrer Vannes au périmètre d'étude ou à en faire une « ville-porte ».

¹² Le Centre d'Etudes techniques de l'Equipement Méditerranée est un service d'études et d'ingénierie déconcentré du Ministère de l'Equipement.

⁹Voir Lebahy Y., 2006a.

yeux d'un lieu de centralité, jusqu'alors un boulevard long de quelques dizaines de mètres et perpendiculaire à une promenade de front de mer. Station édifée au début des années 50, son bâti est particulièrement dégradé et sa conception urbanistique n'offre jusqu'alors que peu d'espaces piétonniers près des boutiques et des petits restaurants. Les principes d'aménagement retenus tentent néanmoins de joindre la création d'un quartier permanent aux impératifs du développement touristique, auxquels l'équipe du Parc était bien moins favorable. Sur l'ensemble des surfaces prévues à la construction, 30 % sont alors dévolus à l'habitat permanent tandis que 70 % sont réservés à de l'immobilier touristique et ponctuellement à de l'habitat mixte touristique et permanent. Ironie du sort, le premier quartier du projet à être sorti de terre entre le début de l'année 2002 et mai 2003 est le quartier sud, réservé en grande partie aux habitations touristiques, preuve manifeste de la très forte pression immobilière touristique.

Des Parcs littoraux... qui regardent vers la terre

L'analyse de l'efficacité de l'outil PNR à l'aune de la GIZC demeurerait incomplète sans également interroger l'intégration de l'espace marin (Cicin-Sain et Knecht, 1998) ainsi que la gestion de l'interface terre-mer. Sur cette question, les deux exemples montrent bien que les préoccupations restent tournées vers une gestion de l'espace terrestre et que l'articulation avec l'espace marin est généralement négligée ou mal appréhendée. Deux raisons au moins éclairent cette situation. Il s'agit avant tout d'un problème de répartition de compétences car au delà de 300 mètres des côtes, l'Etat, sous la responsabilité des préfets maritimes, garde l'intégralité de l'autorité territoriale. L'hypothétique mise en oeuvre des actions d'une charte qui concerneraient l'espace maritime poserait immanquablement la question du partage du pouvoir. Ainsi, la charte du PNR de la Narbonnaise effleure seulement l'espace marin pourtant compris dans son périmètre. Ensuite, la grande majorité des Parcs naturels régionaux sont d'abord historiquement des collectivités territoriales terriennes dont l'expérience en la matière, malgré l'efficacité de leur fonctionnement en réseau (chapitre 3), reste balbutiante. Leurs équipes techniques disposent de peu de moyens et de compétences spécialisées sur les problématiques littorales (dynamique du trait de côte, érosion et risques d'inondation, dynamiques des populations de faune et flore marines, ressources halieutiques...) si bien que l'investissement opérationnel reste limité, d'autant plus que les collectivités se sentent peu concernées et assez réticentes.

A l'inverse et malgré ces difficultés à investir l'espace marin, les plans d'eau intérieurs – les lagunes dans l'exemple narbonnais et le golfe¹³ dans l'exemple morbihannais – fournissent des espaces d'interface terre-mer qui ont été d'autant plus facilement intégrés aux projets territoriaux qu'ils apparaissent mieux circonscrits

¹³ Il s'agit d'une véritable mer intérieure qui a finalement donné son nom au département : « Mor Bihan ».

dans l'espace terrestre. Les deux enjeux de la qualité de l'eau et de la gestion / régulation des usages concurrentiels guident l'action des deux PNR sur l'échelle d'intervention des limites hydrographiques du bassin versant des plans d'eau, échelle reconnue comme la plus pertinente. De 2001 à 2005, le Parc de la Narbonnaise a ainsi piloté aux côtés de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Narbonne et de la Chambre d'Agriculture de l'Aude un programme européen Life¹⁴ intitulé Eden pour « Ecodéveloppement concerté autour des étangs du narbonnais ». Premier « grand » programme du jeune Parc, l'effet d'entraînement a permis de mettre en chantier une quarantaine d'actions démonstratives et innovantes auprès des collectivités et des entreprises pour prévenir, réduire et gérer les impacts environnementaux des différentes activités économiques (industrie lourde, tourisme...) et de fournir un cadre de coordination à l'ensemble des acteurs du bassin versant et des lagunes elles-mêmes. Preuve du succès de ce premier chantier collectif, la commission « eau et milieux lagunaires » du programme Life Eden a été transformée en comité d'étangs et a permis la signature d'un contrat d'étangs permettant d'assurer la continuité des actions sur la période 2005-2009.

Nonobstant cette expérience à la marge, le PNR n'est pas jugé en France comme l'outil le mieux adapté au traitement de l'interface littorale dans un processus de GIZC, alors que les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) sont considérés comme l'outil dédié. Institués par la loi du 7 janvier 1983, leur procédure de création est centralisée par l'Etat alors que les collectivités sont seulement consultées, et leur mise en oeuvre dispose d'un certain pouvoir réglementaire. Leur esprit à l'antithèse de la méthode du modèle PNR explique d'ailleurs certainement leur trop rare mise en oeuvre¹⁵ et les blocages locaux dont ils ont pu faire l'objet (Pitron et Jolivet, 2007). Ainsi, malgré les difficultés à prendre aujourd'hui en charge la gestion de l'espace marin, il est probable que l'on reproche surtout aux PNR de ne pas disposer d'outils réglementaires suffisamment contraignants, notamment pour réguler un certain nombre d'usages parfois concurrentiels (cultures marines, plaisance, loisirs nautiques divers...) et pour contraindre les acteurs économiques à œuvrer pour la reconquête de la qualité de l'eau.

Par un arrêté préfectoral de mars 2000, alors même que la procédure de création du Parc du golfe du Morbihan est lancée depuis plusieurs années, l'Etat à travers la Direction départementale à l'Équipement du Morbihan lance un projet de SMVM sur un périmètre limité aux 20 communes limitrophes du golfe (Mesnard et al., 2002). En moins de 6 années, en lien avec l'élaboration d'un Contrat de Baie, les principales orientations concernant la régulation des conflits d'usage et la protection de

¹⁴ Le programme Life Environnement est un instrument financier de la Commission européenne.

¹⁵ A l'heure actuelle, seuls 3 SMVM ont abouti : l'étang de Thau en 1995, le bassin d'Arcachon en 2004 et le golfe du Morbihan en 2006.

l'environnement sont approuvées par les groupes de travail, l'enquête publique aboutit à un avis positif, la consultation des collectivités territoriales est un succès¹⁶ et le SMVM est finalement approuvé par arrêté préfectoral le 10 février 2006. Cette réussite tient à la fois à la modification introduite par l'article 235 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (loi DTR) qui a décentralisé et déconcentré la procédure d'élaboration des SMVM, mais tient aussi à la nécessité pour l'Etat de doter le golfe d'un outil de planification réglementaire différent du PNR. Finalement, la mise en œuvre du SMVM a surtout profondément discrédité le projet de Parc en le rendant, aux yeux de ses détracteurs, inutile. En réalité, le schéma encadre assez peu précisément les pressions d'urbanisation et néglige surtout la question de la qualité de l'eau en n'agissant que sur le périmètre des communes riveraines du golfe alors même que le PNR concerne l'ensemble des communes du bassin versant. En somme, les deux outils semblent dans ce cas aussi insuffisants l'un que l'autre, le Parc car sa gestion de l'interface littorale est insuffisante et peu réglementaire et le SMVM car son périmètre semble trop restreint face aux échelles auxquelles s'expriment les enjeux du territoire. Le résultat est évidemment de rendre la gestion du golfe particulièrement illisible et incohérente (Lebahy, 2006b) d'autant plus que les périmètres du projet de Parc et du SMVM restent amputés du territoire marin du Mor Braz, pourtant connecté directement au golfe et aux communes littorales.

La capacité des Parcs naturels régionaux à investir la gestion de l'interface littorale et de l'espace marin constitue donc un enjeu clé dans un contexte national où, malgré les évolutions récentes du contexte administratif et juridique, un tel outil de gestion et de gouvernance littorale continue à faire défaut. La loi du 14 avril 2006 relative aux Parcs nationaux, aux Parcs naturels marins et aux Parcs naturels régionaux permet ainsi l'existence d'aires marines protégées (comme le Parc naturel marin de la Mer d'Iroise) qui restent certainement insuffisamment connectées à l'espace terrestre.

L'efficacité d'une culture originale de l'action territoriale

Si ces quelques limites montrent une certaine fragilité du modèle PNR, sa force réside certainement dans sa capacité à produire une culture assez innovante de l'action et à favoriser un fonctionnement en réseau, à travers une Fédération des PNR, mais aussi à travers le réseau européen de conservation Natura 2000 dont ces Parcs peuvent être des opérateurs efficaces.

Le creuset d'une « culture Parc »

Malgré ces difficultés, une des forces de « l'acteur Parc » reste sa capacité à produire une culture de l'action qui est à la fois originale tout en étant bien ancrée dans le contexte local et qui

tend à réguler l'ensemble du système d'action. Il n'en demeure pas moins que son espace de manœuvre reste faible et tendu par la nécessité de convaincre et d'agir tout en communiquant et en légitimant ses actions. Dans ce domaine, le modèle PNR s'est clairement imposé avec succès.

Cette culture s'ancre d'abord dans une connaissance transversale du territoire, acquise dès les premières phases de la préfiguration et sans cesse renouvelée par la mise en œuvre d'observatoires territoriaux (observatoires statistiques, observatoires photographiques...). C'est sur cette base qu'une certaine culture participative, non seulement des acteurs territoriaux, mais aussi des habitants et des usagers du territoire, peut s'exprimer, même si elle nécessite le recours abondant à la communication et un travail continu de médiation (événementiel, association des Amis du Parc...). La proximité des équipes des Parcs de leurs partenaires explique l'écoute dont ils bénéficient et facilite la création de liens de travail étroits entre techniciens, élus et acteurs socio-professionnels. Il est évident que la jeune équipe du Syndicat de préfiguration du Parc de la Narbonnaise a été d'autant mieux accueillie du fait de l'appartenance au territoire de la plupart de ses techniciens, légitimant une action horizontale à l'inverse d'une administration centrale jugée inapte à répondre aux questions locales. Cette démarche de légitimation convoque aussi souvent des personnalités scientifiques reconnues, ainsi que des personnalités locales – les « personnes ressources » dans le langage « Parc » – pour apporter une certaine caution morale et scientifique.

Puisque la charte n'a pas vocation à être un règlement, le PNR ne peut contraindre ses partenaires à la respecter. Il construit cependant un pouvoir sur des processus subtils visant à convaincre ses partenaires-clés des actions à mettre en œuvre sur le territoire : démonstrations appuyées de données scientifiques, moralisation, « donnant-donnant »... Néanmoins, le pouvoir de conviction du Parc ne s'exprime pas que dans l'action, il régit aussi, de manière plus ou moins perceptible, directement ou indirectement, l'évolution des mentalités de nombreux acteurs et notamment des élus. Il invente dans ce cas de nouvelles fenêtres de discussion avec, et entre, les acteurs dont il maîtrise les échanges dans le but avoué de les instruire sur de nouvelles pratiques de la gestion du territoire compatibles avec la charte. Dès 2003, l'équipe du PNR de la Narbonnaise organise ainsi régulièrement des réunions informelles baptisées « Bistrot des Elus » – nous sommes dans un territoire où la culture de la vigne est un art de vivre ! – dont l'objectif est de « ménager un moment de rencontre entre élus municipaux et socioprofessionnels pour participer à l'évolution du monde actuel et réfléchir ensemble à la mise en œuvre de projets de territoire » (PNR de la Narbonnaise, entretien, 2003). En invitant, à chaque Bistrot, un conférencier à présenter un sujet dont il est spécialiste, les techniciens du Parc convoquent la connaissance et l'explicitation des enjeux qui leur semblent essentiels pour engager les élus à agir sur le territoire en catalysant chez eux « l'intériorisation de l'extériorité » (Gumuchian et al., 2003). Ils sélectionnent ainsi un certain

¹⁶ Sur les 20 communes consultées, 13 avis sont favorables, 3 sont négatifs alors que 4 s'abstiennent.

nombre d'objets cognitifs, dont ils contrôlent le déroulement et l'interprétation, afin de construire les mobiles de l'action. Ils servent de relais, de médiateurs, entre les élus et les normes ou idéologies du moment. Cependant, ce travail de médiation entre pouvoir et politique va au-delà d'une simple tâche d'information ou de formation des élus : il sert à infléchir les actions des élus dans le sens voulu par Parc naturel régional : démontrer la viabilité économique et sociale de la valorisation des patrimoines naturel et culturel, faire comprendre que les paysages et les nouveaux résidents sont des ressources fondamentales pour le développement territorial...

De nouveaux référentiels de l'action, transférés depuis « l'extérieur » et intégrés par une partie des élus, tendent à s'imposer : la concertation, la gouvernance, la cohérence des actions, le développement durable... Le Parc naturel, indirectement ici, est producteur de normes qui structurent une culture de l'action dont il contrôle ainsi les résultats. Pour affiner ce contrôle, l'action se fait réflexive. La création d'Observatoires des Parcs permet à ce titre de mesurer les dynamiques du territoire et les effets des actions du Parc naturel à son égard. L'évaluation des PNR tous les 10 ans (5 ans pour la Narbonnaise) appuie également ce processus par l'actualisation de la charte en fonction de l'évolution des enjeux.

De la Fédération des Parcs à Natura 2000 : la force des réseaux de territoires

Une fois constaté l'unicité de chaque Parc naturel – puisque le succès du modèle dépend en partie de sa capacité à incarner son territoire – et donc sa fragilité, le fonctionnement en réseau multi-scalaire apparaît incontournable. La mise en réseau des territoires des Parcs est assurée par une fédération qui a été très précocement institutionnalisée depuis 1971. Lieu d'échange d'expérimentations et de compétences, cette structure permet de confronter les pratiques de gestion des territoires, les difficultés à répondre aux enjeux en perpétuelle mutation, et ce, même si chaque Parc est différent. La Fédération constitue également une véritable tête de pont du réseau des PNR capable d'agir pour le collectif dans les cercles politiques (Parlement, Ministères...) et de défendre l'existence de ceux-ci ainsi que leurs intérêts. Ainsi individualisés des Régions et même de l'Etat, les Parcs sont une force de poids à l'échelle du territoire national.

Grâce à ce fonctionnement collectif « inter-Parcs », ces territoires peuvent d'autant mieux servir de relais locaux pour la mise en œuvre de politiques environnementales (Paquier, 2004). Ils constituent alors un réseau facilement mobilisable et efficace car déjà actif sur la plupart des thématiques à enjeux (énergie, éducation à l'environnement, climat, biodiversité...). Les biologistes savent d'ailleurs parfaitement que la mise en réseau des espaces naturels et l'harmonisation des pratiques de gestion est une des conditions de la conservation de la biodiversité.

Ainsi, lorsque les Etats membres de l'Union européenne ont signé le 21 mai 1992 la directive 92/43/CEE « Habitats » afin de respecter leurs engagements internationaux au sujet de la conservation de la biodiversité, ils ont choisi la construction d'« un réseau européen de la diversité biologique » appelé réseau Natura 2000 qui regroupe l'ensemble des habitats d'intérêt communautaire au sein de Zones spéciales de Conservation. Ces ZSC sont du reste renforcées par les Zones d'Intérêt communautaire pour les Oiseaux (ZICO) issues de l'application de la directive européenne « Oiseaux » de 1979. Dans le cadre de la constitution du réseau, le Parc naturel de la Narbonnaise a été nommé par la Direction régionale de l'Environnement Languedoc-Roussillon (DIREN) comme opérateur Natura 2000 pour les Zones spéciales de Conservation (ZSC) du littoral du département de l'Aude. Autrement dit, assisté d'un comité de pilotage, il est chargé de l'élaboration des documents d'objectifs (DOCOB) qui, à travers une démarche intégrée (l'ensemble des acteurs d'une ZSC sont consultés, l'état de conservation des habitats des sites est évalué...), permet de définir les grandes lignes de la conservation et les propositions de gestion des habitats et des espèces de ces sites. Le DOCOB est également le contrat qui lie l'Union européenne, financeur des actions de gestion conservatoire, et les opérateurs locaux. En l'occurrence, l'application de la directive Habitats, via le Parc naturel, concerne le complexe lagunaire de Bages-Sigean, le Plateau de Leucate et le complexe lagunaire et littoral de Lapalme. Le pilotage de site du massif de la Clape, également retenu, est quant à lui réalisé par l'Office national des forêts. La mise en œuvre du réseau Natura 2000 semble avoir été facilitée lorsqu'elle a pu prendre appui sur de telles structures territoriales. En effet, le type de gouvernance qui y est prôné favorise particulièrement les processus bottom-up qui permettent de faire émerger les besoins et encouragent l'appropriation des politiques européennes par les acteurs locaux. Si Natura 2000 est souvent perçu avec doute voire hostilité par bon nombre d'élus, de professionnels ou d'associations, force est de constater que dans la Narbonnaise, la réalisation sur le terrain a été facilitée par l'antériorité de l'existence du Parc.

Conclusion

L'intérêt de l'expérimentation des PNR dans la gestion du littoral tient d'abord à la précocité avec laquelle ces outils ont fait émerger une Gestion intégrée des Zones côtières en France avant la lettre. Si la préfiguration des territoires narbonnais et morbihannais en Parcs date de la décennie 90 – et le label est d'ailleurs toujours attendu dans le Golfe du Morbihan –, les PNR d'Armorique, de Brière ou de Camargue ont été considérés comme des expériences pilotes dès les années 70. Nouveaux systèmes d'action polycentriques, ils fournissent désormais quelques exemples de l'émergence d'une culture participative de l'action sur des échelles souvent bien pensées de territoires. Articulant des dynamiques collectives, initiées par les élus locaux, sur un fonctionnement institutionnalisé par l'Etat, ils tendent à émerger comme des lieux où se crée de l'action

innovante grâce à l'acculturation facilitée des normes du développement durable dans un contexte local. S'ils sont ainsi apparus comme des relais privilégiés pour la mise en œuvre du réseau européen de conservation Natura 2000, c'est certainement car ils fournissent des structures légitimes et facilement mobilisables par les pouvoirs publics à une échelle territoriale pertinente. Parmi les 25 projets lauréats de l'appel à projet lancé par la DIACT pour le développement équilibré des littoraux français, figurent justement deux PNR (la Narbonnaise et la Camargue) apportant une preuve supplémentaire de la capacité de ces acteurs à répondre de manière innovante à la question du développement durable du littoral (Meur-Férec, 2006).

Les PNR peuvent ainsi être lus comme des acteurs-clés pour la mise en œuvre de la GIZC, grâce à la reconnaissance des enjeux du développement durable de leur territoire à la fois par les élus et par les populations concernées. Le système d'action initié par l'acteur-Parc, quand il dispose d'un ancrage historique suffisant, montre une forte légitimité locale dans la mesure où sa gestion est assurée par des élus et des chargés de mission qui disposent de nombreuses compétences techniques très variées et d'une bonne connaissance du terrain. Cette reconnaissance lui confère alors un rôle attendu de médiateur de territoire. La transparence et les débats publics permettent en effet la construction d'une culture originale de l'action favorisant les partenariats dans un relatif climat de confiance. L'action collective devient la base de l'organisation d'un territoire en quête de cohérence et d'identité appuyé à la fois sur l'unicité des paysages naturels et la notion d'espace vécu. La construction de cette gouvernance locale se démarque ainsi d'autres formes d'intercommunalité parfois peu lisibles pour la population (Pays maritimes, Schémas de Cohérence territoriale, Communautés de Communes...).

Cependant, si l'expérience accumulée en matière de valorisation des patrimoines naturel et culturel, de développement économique plus soucieux des équilibres environnementaux, ou de participation citoyenne, fait aujourd'hui moins question qu'il y a trente ans, l'utilisation d'un tel outil dans le contrôle de l'urbanisation, ou dans la gestion des risques littoraux, montre toutes ses limites. Dans ces deux cas de figures, soit le fonctionnement basé sur l'engagement trop mou des acteurs sur une charte paraît se passer difficilement d'outils réglementaires plus contraignants, soit la difficulté de l'acteur-Parc à co-construire des mesures partagées sur ces deux thèmes complexes le conduit à les ignorer ou à les exclure pour ne pas remettre en cause la construction déjà délicate d'un projet consensuel de territoire. A cet égard, la charte du PNR de la Narbonnaise ne traite pas directement et clairement des risques d'inondation d'origines marine ou pluviale qui menacent le lido narbonnais, pourtant particulièrement vulnérable à la remontée du niveau moyen de la mer Méditerranée. Il reste donc à adapter le modèle aux contextes de plus en plus conflictuels des littoraux et sans doute à observer, dans les quelques exemples français, l'utilisation et le recours aux principes de responsabilisation qui ont fait ailleurs leur succès.

Bibliographie

- AME (Agence méditerranéenne pour l'Environnement), 1998, *Projet de Charte du Parc Naturel Régional de la Narbonnaise en Méditerranée*, Syndicat de mixte de préfiguration du Parc naturel régional de la Narbonnaise, Narbonne, 182 p.
- Andreu-Boussut V., 2004, *L'aménageur, le touriste et la nature sur le littoral de l'Aude (France). Modèles de gestion, pratiques touristiques et enjeux environnementaux*, Thèse de doctorat de géographie, Université de Marne-la-Vallée, 446 p.
- Baron-Yellès N., 2005, *Fédération, régions et territorialité de réseaux : variations autour des Parcs naturels régionaux*, Conférence au Festival international de Géographie de Saint-Dié-des-Vosges, [en ligne : http://fig-st-die.education.fr/actes/actes_2005/baron/article.htm]
- Bresson D. (coord.), 2006, *Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières européenne*, Rapport de la DIACT, 87 p.
- Cicin-Sain B. et Knecht R. W., 1998, *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*, Island Press, Washington D. C., 517 p.
- Commission Environnement littoral, 2002, *Pour une approche intégrée de la gestion des zones côtières. Initiatives locales – Stratégie nationale*, Rapport au Gouvernement, 82 p.
- Cousseau B., 2000, *La Charte européenne du tourisme durable. Application dans les parcs des Cévennes et des Vosges du Nord*, *Cahier Espaces*, n°67, Ed. Espaces, pp. 159-166.
- Cousseau B., 1999, *Le tourisme durable en montagne : analyse et évaluation de cas européens*, Thèse de Doctorat de Géographie, Université du Maine.
- DATAR, 1974, *Littoral français, perspectives pour l'aménagement*, Rapport de Michel Piquard au Gouvernement, 1973, La Documentation française, Paris, 266 p.
- Duran P. et Thoening J.-C., 1996, *L'Etat et la gestion publique territoriale*, *Revue française de Science politique*, 46, 4, pp. 580-623.
- Finger-Stich A. S. et Ghimire K. B., 1997, *Travail, culture et nature – Le développement local dans le contexte des parcs nationaux et naturels régionaux de France*, Ed. L'Harmattan, UNRISD, Paris, 233 p.
- Gumuchian H., Grasset E., Lajarge R. et Roux E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Ed. Economica, coll. Anthropos Paris, 186 p.
- Kalaora B. et Charles L., 2000, *Intervention sociologique et développement durable : le cas de la gestion intégrée des zones côtières*, *Natures Sciences Sociétés*, Ed. Elsevier, vol. 8, n°2, pp. 31-38.
- Lajarge R., 2000a, *Territorialités intentionnelles – Des projets à la création des Parcs naturels régionaux (Chartreuse et Monts d'Ardèche)*, Thèse de Doctorat de l'Université J. Fourier-Grenoble 1, Grenoble, 663 p.
- Lajarge R., 2000b, *Les territoires aux risques des projets : les montagnes entre Parcs et Pays*, *Revue de Géographie Alpine*, vol. 1, pp. 45-59.
- Lajarge R. et Leborgne M., 2000, *Parcs et/ou Pays : sur les ressorts des choix communaux*, 12 p., Colloque de Toulouse des 25, 26, et 27 octobre 2000, Association des ruralistes français « Territoires prescrits, territoires vécus : inter-territorialité au cœur des recompositions des espaces ruraux », [en ligne : <http://www.geo.univ-avignon.fr/Site%20Avignon/pages/labo/R.Lajarge/Colloque%20...>]
- Laurens L. et Cousseau B., 2000, *La valorisation du tourisme dans les espaces protégés européens : quelles orientations possibles ?*, *Les Annales de Géographie*, n°613, pp. 240-258.
- Laurens L., 1999, *Bassins d'activités-Contrats de terroir, l'Aveyron relance sa stratégie de développement local*, *Norois*, Tome 46, n°181, Poitiers, pp. 117-126.
- Laurens L., 1997, *Les Parcs naturels régionaux, une approche patrimoniale de la fragilité et de la gestion paysagère*, *Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie*, fascicule 3-4, Montpellier, pp. 9-28.
- Laurens L., 1995, *Les parcs naturels, du concept à la pratique d'une agriculture environnementale*, *Les Annales de Géographie*, n°584, pp. 339-359.
- Lebahy Y., 2006a, *Quelles solutions possibles face à la pression foncière et ses effets ?*, in Lebahy Y. et Le Délézir R. (dir.), 2006, *Le littoral agressé*,

- Pour une politique volontariste de l'aménagement en Bretagne*, Ed. Apogée, pp. 135-156.
- Lebahy Y., 2006b, GIZC, SCOTs et Pays maritimes : les nouveaux cadres d'action de l'aménagement littoral et côtier, in Lebahy Y. et Le Délézir R. (dir.), 2006, *Le littoral agressé, Pour une politique volontariste de l'aménagement en Bretagne*, Ed. Apogée, pp. 157-178.
- Mesnard A.-H., Bossier, Camus et Le Pennec, 2002, Mise en place de Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) : exemples de la Baie de Bourgneuf et du Golfe du Morbihan, in Dauvin J.-C. (coord.), 2002, *Gestion intégrée de Zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel*, MNHN, Coll. Patrimoines naturels : 57, Paris, pp. 204-214.
- Meur-Férec C., 2006, *De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral : un itinéraire de géographe*, Mémoire d'Habilitation à Diriger les Recherches, Vol. 1 : essai inédit, Université de Nantes, 247 p.
- Paquier F., 2004, *Les politiques européennes et les Parcs naturels régionaux*, Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France, 40 p.
- Picon B., 1978, *L'espace et le temps en Camargue*, Ed. Actes Sud, Arles, 277 p.
- Picon B. et Ojeda J., 1993, De la nature « ressource » à la nature institutionnalisée dans les deltas du Rhône et du Guadalquivir, *Méditerranée*, n° 3-4, pp. 69-79.
- Picon B., 1996, Symbolisme et aménagement du territoire, *Géopoint 96* « Espace et nature dans la géographie aujourd'hui », groupe Dupont, Université d'Avignon, pp. 247-250.
- Picon B., 2002, Des patrimoines comme miroirs culturels, in PERON F. (dir.), *Le patrimoine maritime – Construire, transmettre, utiliser, symboliser les héritages maritimes européens*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 79-83.
- Pitron F. et Jolivet V., 2007, *La gestion du littoral et des espaces marins*, Ed. Dexia, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 109 p.
- Saint-Marc P., 1971, *Socialisation de la nature*, Ed. Stock, Paris, 380 p.
- Yellès N., 1997, Fonder le développement d'une zone humide sur sa préservation : le pari du Parc naturel régional de Grande Brière, *Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie*, fascicule 3-4, Montpellier, pp. 175-199.

Site Internet du Parc naturel régional de la Narbonnaise :
<http://www.parc-naturel-narbonnaise.fr>

Site Internet du projet de Parc naturel régional du Golfe du Morbihan :
<http://www.golfe-morbihan.fr/parc-naturel/>

Site Internet de la Fédération des Parcs naturels régionaux :
<http://www.parcs-naturels-regionaux.fr>