



**HAL**  
open science

## Territorialisation(s) et Parcs Naturels Régionaux

Romain Lajarge

► **To cite this version:**

Romain Lajarge. Territorialisation(s) et Parcs Naturels Régionaux. Faure (A.), Négrier (E.) (dir.). Critiques de la territorialisation, les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale, Grenoble: éd. Symposium, pp.132-139, 2007. halshs-00258014

**HAL Id: halshs-00258014**

**<https://shs.hal.science/halshs-00258014>**

Submitted on 20 Feb 2008

**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.

## Territorialisation(s) et Parcs Naturels Régionaux

### Sommaire

1. Les Parcs Naturels Régionaux, modèle de politique territoriale ? .....	2
a) Puisque « policy shapes politics » .....	2
b) S'interroger sur la genèse des modèles pour comprendre ce qu'ils adviennent .....	3
2. Les parcs n'étaient pas territoriaux, ils le sont devenus .....	3
a) Le crédo politique des années 60 : différencier l'intervention publique et inventer de nouvelles formules.....	4
b) Imposer, au sein de l'Etat, une nouvelle formule .....	5
c) Une naissance dans le local.....	5
d) La construction territoriale de l'action publique.....	6
e) La territorialisation par le changement d'échelle.....	7
3. Territorialiser ne veut pas dire stabiliser !.....	7

### Résumé

Les Parcs Naturels Régionaux existent depuis 40 ans et offrent un bel exemple de politique publique qui s'est progressivement territorialisée. Pour le montrer, il a fallu, tout d'abord, comprendre, par l'analyse historiographique, comment l'Etat, en réaction aux problèmes tels que le local les traduisait, a inventé cette formule originale. Puis, il a été nécessaire de dissocier le processus qui a permis d'instituer les Parcs comme des instruments d'aménagement fin du territoire, du processus qui a constitué les Parcs comme des entités territoriales et comme des entités qui territorialisent par le projet. Mais une fois la petite musique instituée et constituée, les Parcs peinent à reposer la question de leur genèse, ce qui contribue à brouiller l'écoute du processus socio-politique de la territorialisation.

### Abstract

The Regional Natural Parks exists from 40 years. They give un good example of public policy becamed more and more territorial. To demonstrate this processus, historiographic analysis was used. In reaction against new local problems, the State formulate in the middle of 60' this original sort of Parc, without constraints or limitations for space using, practices, hunting, building, ... and characterised by a development project for a territory regard as a natural and cultural patrimony rich and fragile. The dissociation between processus of institution and processus of constitution was made. The first one permitted the creation of instrument for subtle space planning. The second processus maked territory about a local project. A critic of territorialisation need however to understand, through the genese, the socio-politic dynamic between this two processus.

### Quelques lignes de présentation de l'auteur

Maître de conférences en géographie-aménagement à l'Institut de Géographie Alpine, Université J. Fourier - Grenoble 1 et membre de l'UMR PACTE (CNRS 5194), a travaillé sur les recompositions territoriales du point de vue de ces dynamiques de construction de territoires par le projet, qualifiées de « territorialités intentionnelles », l'analyse des logiques de l'action et de la dimension politique de ces processus étant mobilisée sur des objets supracommunaux (comme les Parcs Naturels Régionaux et les Pays notamment).

Contact : romain.lajarge@ujf-grenoble.fr

## 1. Les Parcs Naturels Régionaux, modèle de politique territoriale ?

---

A l'époque de la complexité territoriale (Giraut, Vanier, 1999) et parmi les « valeurs sûres » de la politique territoriale en France, les Parcs Naturels Régionaux (PNR) tiennent une place tout à fait honorable, à côté notamment des pays et des agglomérations. Cependant, ce n'est pas parce qu'ils existent depuis 40 ans, qu'ils sont 44, qu'ils couvrent plus de 12% du territoire et représentent plus de 5% de la population française, parce qu'ils possèdent un réseau solide animé par une fédération nationale, qu'ils ont su évoluer pour coller aux attentes des époques traversées, ce n'est pas uniquement au nom de leur succès incontesté auprès de toutes ces communes un peu partout dans toutes les régions de France souhaitant créer des PNR<sup>1</sup> que l'on peut dire qu'ils représentent un « modèle de politique territoriale ». Ils peuvent être considéré comme « modèle » parce qu'ils organisent un rapport global/sectoriel (Muller, 1998, p24) tout à fait opérant et parce qu'ils produisent un système cohérent de références et de référentiels (Faure, Pollet, Warin, 1995), de valeurs et d'effets (Debarbieux, Fourny, 2004), de techniques et de méthodes, de modalités d'action et de programmations financières, de légitimations et de justifications. Mais ils n'ont pas été pensé comme « modèle de politique territoriale » au moment de leur création à la fin des années soixante. En le devenant progressivement, ils ont fabriqué leurs spécificités en tant que politique publique et leur avantage comparatif dans le catalogue des instruments du développement territorial. Pourquoi et comment ? Dans la question posée à propos du processus de territorialisation qui caractérise les PNR depuis 40 ans, ne trouve-t-on pas une application stimulante du problème de confusion entre ce qui constitue et ce qui institue une politique territoriale ? Autrement posée, la question serait celle de savoir si le temps long peut nous permettre de mieux comprendre comment naissent des politiques publiques qui s'imposent progressivement comme territoriales.

### a) Puisque « policy shapes politics » ...

Si la naissance de l'analyse de l'action publique, comme mode de contestation de la toute puissance des politiques publiques à régler les problèmes tels qu'ils se posent, date des années 60 (Dahl, 1961 ; Easton, 1974), alors les PNR pourraient en être les parangons pour au moins deux raisons.

Ils adviennent, à leur démarrage, d'abord et avant tout comme un réceptacle ayant vocation à accueillir des problèmes nouveaux, insolites et probablement ingérables depuis Paris : la désindustrialisation du Nord - Pas de Calais, la crise agricole en Bretagne, le conflit environnemental en Camargue, ... imposent de nouvelles approches : amener de la nature aux chômeurs du Nord, de la culture aux producteurs de choux-fleurs, de la reconnaissance politique aux propriétaires terriens du delta rhodanien, .... Les Parcs représenteraient-ils un exemple de cette « institutionnalisation du désappointement », selon l'expression de Keneth Boulding<sup>2</sup> ? La difficulté effective de l'Etat central à intervenir de manière rationnelle et avec un pilotage centralisé sur des problèmes d'une grande diversité, explique le choix de s'en remettre à des formules inventives et originales. La DATAR naissante confie le soin, en 1964, à une poignée de hauts fonctionnaires de rassembler

---

<sup>1</sup> Pour ne citer que quelques uns des projets en date de fin octobre 2006 : Alpilles, Golfe du Morbihan, Baronnies Provençales, Ventoux, Haut Pays Grassois, Pyrénées Ariégeoises, Bastides-Gorges de l'Aveyron-Grésigne, Ardenne, Doubs, de la Brie et des 2 Morin, Picardie Maritime, des Garrigues, des Boucles du Rhône, ... sans compter la reprise du projet dans le Marais-Poitevin

<sup>2</sup> Cité par Patrice Duran dans l'article « genèse des politiques publiques » du Dictionnaire des politiques publiques, Boussaguet (L.), Jacquot (S.), Ravinet (P.), 2006

quelques idées éparses et quelques constats simples derrière l'intitulé de « Parcs régionaux ». Ils furent pensés « régionaux » par rapport aux Parcs Nationaux (créés en 1960) en souhaitant des dispositions plus légères et directement connectées avec les autorités locales. Ils furent des « Parcs » parce qu'ils étaient destinés à apparaître comme des problèmes circonscrits et des recettes particulières.

La seconde raison de les considérer comme des instruments d'une action publique balbutiante et tâtonnante est qu'ils renvoient les termes de l'analyse à des principes d'intervention publique qui ne peuvent manifestement pas être contenus dans une politique publique bien déterminée et inscrite dans un chapitre ministériel. Ils sont donc par essence et dès le démarrage un objet politique intersectoriel, si l'on entend secteurs ici comme champ d'intervention principal d'un Ministère. De 1963 à 1966, ils apparaissent comme objet à contours flous. Lorsqu'ils sont pensés au milieu des années 60, les Parcs régionaux (qui s'imposeront plus tard comme étant également « naturels ») relèvent aussi bien de la politique culturelle, agricole, forestière, touristique, que de celle de la jeunesse et des sports et de la construction (ancien nom de l'équipement), et pas spécifiquement de cette politique de l'environnement qui peine à éclore à l'époque.

#### b) S'interroger sur la genèse des modèles pour comprendre ce qu'ils adviennent

Les PNR sont souvent considérés comme ayant été inventés en 1966, dans le giron de l'action conjointe d'Olivier Guichard -alors patron de la DATAR- et de Pompidou, à l'occasion d'un colloque, celui de Lurs en Provence, en septembre. En fait, l'analyse des sources historiographiques de la période qui précède (1960-1966) (travail réalisé avec Nacima Baron et l'Association Utopia-Mémoire des Parcs, aidée par la Fédération des PNR de France) montre une genèse plus hasardeuse et moins volontariste.

L'intérêt de ce détour par l'histoire longue, outre le besoin de fonder avec quelque robustesse des hypothèses de travail sur la dimension cumulative des processus de construction des politiques territoriales, s'explique par cette crise d'identité que les Parcs traversent depuis l'origine, engageant des missions de réflexion sur leur devenir, des travaux de clarification stratégique, des prises de position revendiquant plus de place et/ou une meilleure place dans l'architecture territoriale française. L'ambition de critique de la territorialisation que poursuit cet ouvrage nous incite à considérer qu'avec les Parcs, peuvent être tiré quelque enseignement à propos d'autres modèles comparables.

## 2. Les parcs n'étaient pas territoriaux, ils le sont devenus

---

Depuis le début, inventés pour se différencier par rapport à d'autres logiques d'intervention, les PNR sont issus d'une double conjonction. La première voit se rencontrer des acteurs étatiques en recherche de formules nouvelles pour résoudre des problèmes nouveaux. Les problèmes sont effectivement nombreux, ... et à chaque fois, le constat est fait, implacable, d'un Etat qui n'a pas les outils fins qu'il lui faudrait. Car déjà à cette époque, soit près de 10 ans avant le début de la régionalisation et 20 ans avant la décentralisation, il était évident qu'il fallait « se rapprocher du terrain ». Les commissariats à la rénovation rurale, à l'aménagement de la montagne, du littoral, ... envoyaient suffisamment de signaux pour indiquer ce besoin de solutions localement adaptées.

La deuxième conjonction est celle d'hommes et de femmes de conviction, hauts fonctionnaires pour la plupart, animés par un souci très vif d'intervenir dans le

domaine de ce qu'on appellerait aujourd'hui l'environnement<sup>3</sup>. Sensibles à titre personnel sur ces questions, ils s'engagent dans des directions qui semblent largement marginales à l'époque où l'Etat dessine, prévoit, organise et/ou lance avec une autorité peu contestée le plan neige, les villes nouvelles, les grands équipements portuaires, le plan autoroute, ...

#### a) Le crédo politique des années 60 : différencier l'intervention publique et inventer de nouvelles formules

La protection de la nature n'est pas la priorité de l'époque, sinon au titre du cadre de vie pour les espaces banaux et au titre de la protection de certaines espèces qualifiées d'exceptionnelles. Obnubilées par l'équilibre de la France, les institutions en charge de l'aménagement du territoire savent l'importance de la régionalisation, de la prise en compte des espaces de faible densité, notamment ceux que l'on appelle à l'époque les espaces de verdure, et de tout ce qui pourrait permettre d'équilibrer le rythme de croissance de la région parisienne par rapport au reste de la France. Il fallait donc sortir des sentiers battus.

A la suite d'une mission d'étude en juillet 1964 effectuée en Allemagne fédérale à la demande du Ministre de l'agriculture (sous la direction d'Yves Bétolaud), il apparaît que, s'il doit y avoir des Parcs régionaux en France, ils devront s'appuyer sur l'expérience allemande des Naturparks tels qu'ils ont été mis en place à partir de 1956 à l'initiative du Docteur Toepfer (mécène) et dans la lignée du 1<sup>er</sup> Naturpark allemand créé en 1910 (le Naturschutzpark Lüneberg Heide). Ils devraient être « des lieux de détente et de promenade, de vaste étendue, éloignée du bruit, à faible densité de population et jouissant d'une beauté naturelle » ; « aucune restriction ne doit entraver le développement de l'agriculture, de l'économie forestière, de la chasse, de la pêche et des industries préexistantes » ; « [de telles zones] doivent être aménagées afin de permettre à de nombreux touristes de les visiter, de s'y détendre et de s'y instruire, tout en respectant une certaine discipline »<sup>4</sup>. Pourquoi une telle attirance, à cette époque, pour l'ordre et la discipline, pour la beauté naturelle et en tout cas pour les vertus du bel ordonnancement des choses de la nature et de l'effet qu'il produit sur notre instruction ?

On reconnaît en tout cas au même moment l'inadéquation de se calquer sur le modèle plus radical américain, dit modèle de Yellowstone, de Parcs naturels avec constitution de secteurs excluant les pratiques humaines. Non, pour les parcs régionaux à la française, il est impératif de considérer la densité urbaine plus déterminante que la densité des fragilités naturelles et l'extension désordonnée de la ville plus indésirable que la consommation effrénée des espaces dits naturels.

En 1965, le parc régional apparaît donc à la fois comme un moyen de conversion de certaines zones rurales impropres aux activités agricoles productivistes, comme le moyen le plus sûr de préserver les plus beaux sites français contre la prolifération anarchique des résidences secondaires et la dispersion désordonnée des industries et enfin comme un élément déterminant des structures d'accueil des métropoles régionales au même titre que le logement ou les établissements scolaires<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Voir l'encart intitulé « Yves Bétolaud, un forestier fortement engagé dans la protection de la nature », in Mauz (I.), 2003, p.76

<sup>4</sup> Voir « Note sur les Parcs régionaux », Ministère de l'Agriculture, note EF/F1 n°1486 du 17/09/64, Bétolaud (Y.), 9p, [Côte Archives Contemporaines : 20030503 art 98]

<sup>5</sup> Note sur la constitution de groupe de travail des parcs naturels régionaux et métropolitains, janvier 1965 [Côte Archives Contemporaines : 197701105 art 11], ce travail d'archive a notamment fait l'objet d'un mémoire de Master de Pascaline Roux : « Contribution à la genèse des Parcs Naturels Régionaux », Université d'Avignon, 2005

On pense alors la naissance de ces nouveaux objets comme la meilleure façon de prévenir le danger d'une métropolisation incontrôlée. Plutôt que de voir les pourtours des grandes métropoles transformées par l'arrivée récréative et/ou résidentielle massive d'urbains, il fallait entreprendre la patrimonialisation de la campagne afin que celle-ci, avec ses paysans et ses traditions, son air pur et son silence, les « qualités de son patrimoine naturel et culturel » puisse entrer dans la nouvelle ère urbaine, accueillir les urbains sans se dénaturer et inventer une nouvelle manière de se développer.

#### b) Imposer, au sein de l'Etat, une nouvelle formule ...

Bien entendu, une telle destinée teintée d'un optimisme quelque peu béat ne pouvait que résonner agréablement aux oreilles d'un grand nombre d'opérateurs des politiques publiques existantes à l'époque. Ceux de l'agriculture, en premier lieu, ont entendu dans cet appel à réfléchir à une nouvelle formule de Parcs, une des nombreuses déclinaisons de ce bouleversement que Pisani faisait subir au Ministère de l'Agriculture, les forestiers comprenaient que l'Etat attendait d'eux qu'ils inventent de nouvelles manières d'ouvrir leurs espaces boisés aux promeneurs, les promoteurs du dispositif dit « périmètres sensibles » définis en application du décret n°59-768 du 26 juin 1959 modifié, voient dans les Parcs régionaux une suite logique. Mais les fonctionnaires du Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports considéraient pour leur part que les Parcs régionaux pourraient tout à fait prendre le relais de ces « bases de loisir et de plein air » qui peinaient alors à trouver une application valable ; ceux de la Construction y reconnaissaient une initiative esquissée en 1958 pour la création de « Parcs suburbains »<sup>6</sup>, ... Bref, les Parcs régionaux auraient très bien pu devenir une procédure normée intégrée en tant que volet opérationnel d'une politique publique agricole dite par exemple « politique rurale ». Mais, par le jeu des luttes d'influences au sein des administrations centrales et la décision d'en écarter le leadership agricole, par le hasard de l'arrivée un lundi matin dans le bureau du DATAR du colonel Henri Beaugé en détachement, frais arrivé du Sahara et/ou par la conviction profonde, militante et éclairé d'un jeune haut fonctionnaire fiable, Serge Antoine, il est décidé que le soin de réfléchir à ce que pourrait être cette idée de Parcs régionaux, sera confié en interne à un petit groupe piloté par Guichard lui-même. Evidemment, la prudence politique incite à doter cette nouvelle formule de budgets très modestes, ce qui finira de convaincre les administrations centrales de ne pas se battre pour obtenir le leadership de cet objet insolite et encore largement vide de sens, qualifié à l'occasion du décret de mars 1967 de « droit gazeux » par le Président de la République.

#### c) Une naissance dans le local

Mais c'est en envoyant des chargés de mission sur le terrain que va se solidifier l'essentiel de ce que vont devenir les Parcs : il faut améliorer l'accès des gens à la nature et la nature n'existe que par le biais de la culture ; les villes sont de plus en plus répulsives et les WE de plus en plus l'occasion de se détresser ; les implantations nouvelles se font dans l'anarchie, entrées de villes, zones industrielles, lotissements, résidences secondaires ; les campagnes se vident de leurs agriculteurs

---

<sup>6</sup> Voir Puget (R), 1958, "Région du Nord, premiers éléments pour une étude régionale d'aménagement", Ministère de la reconstruction et du logement, direction de l'aménagement du territoire, p78 [Côte Archives Contemporaines : 19790844 art 6]

partout où le modèle central productiviste ne fonctionne pas ; ... l'Etat ne peut pas rester en dehors de ces préoccupations. Les Parcs seront d'abord des occasions de mettre en place des opérations ponctuelles, de l'action effective, des réalisations exemplaires.

Il faut plus d'un an pour constituer un groupe de réflexion, organiser la sélection d'une quinzaine de chargés de mission capables de traduire ce que pourraient être ces Parcs régionaux « sur le terrain » ; pour choisir la douzaine de sites où ces problèmes nouveaux sont criants, pour commencer les études permettant d'envisager la faisabilité de telles missions : un homme, un problème local, une appellation non normée (celle de Parcs naturels régionaux) et quelques moyens (modestes) pour mettre en œuvre ce vague principe.

#### d) La construction territoriale de l'action publique

C'est alors que la question locale prend toute son ampleur, parce que ceux qui se chargent de traduire le problème en solution, le principe général en actions particulières, la logique politique en coopérations locales, rencontrent quelques difficultés. Difficultés de méthode pour faire partager la qualification du problème, difficultés de construction de la légitimité locale, difficultés pour convaincre de la pertinence de cette approche.

Face à ces difficultés, les opérateurs datariens -parfois un peu esseulés - s'abritent derrière quelques principes : en renvoyant les acteurs locaux à eux-mêmes, pour qualifier le problème qui est le leur, pour choisir la voie pour en sortir, pour engager les opérations qu'ils considéreront pertinentes, ... Alors que les campagnes françaises commencent à bruiser de cette formule originale des PNR, dans la forêt de Bouconne à côté de Toulouse, entre Metz et Nancy, à St Amand Resnes, ... il n'est pas du tout envisagé d'engager le même type d'action publique. Ici, il est plutôt question de faire un espace de détente avec aménagements de plans d'eau ; là, des sentiers de découverte en forêt et des relais équestres ; ailleurs, des maisons du patrimoine et des écomusées, ...

Et rapidement apparaissent dans le jeu local, quatre types d'acteurs locaux qui exposent des intentions et des visées éminemment territoriales : les amis du projet de Parc, les usagers potentiels, les bénéficiaires probables et les habitants plus ou moins organisés. Rapidement, les chargés de mission rendent compte de la grande difficulté à faire avancer l'idée de Parc, ces acteurs-là pouvant être parfois en grande contradiction.

La première étape de ce que l'on pourrait nommer le procès de l'institutionnalisation a alors consisté à renvoyer ces ordres de légitimité bien compréhensible à une autre catégorie d'acteurs représentant -eux- des instances décisionnelles dans le territoire : les leaders locaux, notamment départementaux, les Maires et leurs conseils municipaux faisant jouer à certaines élites locales « une place de médiation décisive dans le travail symbolique de production des référentiels de l'action publique » (Faure, 2002, p204). En arguant que les Parcs nécessiteront une approbation formelle des instances locales élues, l'action publique envisagée pour « faire Parc » devient acte politique. Alors, les chargés de mission rendent compte de la grande difficulté à défendre auprès de ces interlocuteurs-là cette idée de Parc, novatrice et inquiétante, tellement celle-ci peinait à être perceptible, lisible, interprétable.

La deuxième phase de l'institutionnalisation des Parcs vient donc de la nécessité d'améliorer l'acceptabilité de cette idée en commençant à la normer : ni trop petit, ni

trop grand ; ni trop rural, ni trop urbain ; ni trop naturel, ni trop artificiel, ... la qualification de l'idée va d'abord se porter sur les termes nécessaires à la labellisation de ces territoires. Et c'est ainsi que la dimension territoriale des Parcs commencent probablement par une opération d'« instrumentation de l'action publique » (Lascoumes, Le Galès, 2004, p.21). Cette opération se fabrique principalement à partir des termes défendus lors des différentes étapes intellectuelles précédentes (Rapports BERU, Colloque de Lurs, Voyage d'études, Notes internes à la DATAR, Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire, ...), à partir de visées bien plus techniques que strictement politiques, eu égard à certains attendus nationaux, étayés par une certaine conception de la modernité, du rapport ville-campagne, des besoins de la société française et des maux de l'époque.

Cet encadrement normatif de ce que ne doit pas être un Parc va provoquer l'abandon de certains projets et la naissance de territoires de Parcs appuyés sur une « image de marque » (d'ailleurs déposée à l'INPI) née il y a 40 ans et régulièrement reliftée afin de lui préserver son attrait et son indéniable pouvoir de séduction.

#### e) La territorialisation par le changement d'échelle

Pour que les situations locales éligibles à l'appellation de Parc Naturel Régional puissent devenir des projets de Parc en cours de constitution en tant que Charte puis en tant que territoires, deux étapes supplémentaires ont du avoir lieu.

Tout d'abord, à partir de 1972, l'entrée des Régions (EPR) dans la procédure de création, a eu pour effet de chercher à rendre cohérent la dimension territoriale de chaque Parc dans un ensemble plus vaste. Les régions ont ainsi participé à normer les gabarits, la nature des projets, les modalités d'intervention, les montants des budgets alloués, le type d'encadrement, ...

Ensuite, l'élaboration progressive d'une double instruction à la fois ascendante (le local devait être demandeur) et descendante (l'Etat a le dernier mot) confirmait la place déterminante du décret pris par le 1<sup>er</sup> ministre pour chaque nouvelle création de Parc ; celui-ci justifiant la présence d'instances nationales (Commission Interministérielle des PNR, Conseil National de la Protection de la Nature, Fédération Nationale des PNR -et leurs prédécesseurs-). Ainsi, se créaient, à une autre échelle, la garantie que ce label Parc serait piloté, contrôlé et défini par une ambition d'Etat. Mais dans le même temps, l'acceptation, par ces mêmes instances, de la grande diversité des contenus des Chartes et des programmes d'action qui « remontaient » des territoires constituait une des dimensions indubitablement territoriales de cette politique publique.

### 3. Territorialiser ne veut pas dire stabiliser !

---

Les systèmes d'action qui vont se mettre en place pour traduire territorialement ce que sont, pour les Parcs, les problèmes locaux, leurs résolutions régionales et leur acceptation nationale relèvent finalement de cette articulation que propose Emmanuel Négrier entre les configurations territoriales fabriquées par le leadership (ici plutôt local), celles issues de la culture politique (ici plutôt régionale) et celles issues des institutions (ici plutôt nationales) (Négrier, 2005). Pour naître territorialement, les PNR semblent soumis à un double processus : celui qui institue et celui qui constitue à ces trois échelles, ces trois configurations.

Le processus qui institue va créer, faire vivre et faire résister une structure particulière d'action publique (en général un syndicat mixte, composé aujourd'hui en moyenne de 25 personnes, doté de 2 M€ de budget de fonctionnement moyen,



financé en moyenne à 37% par les Régions, 20% par les Départements et 11% par l'Etat et membre d'une Fédération nationale) piloté politiquement par des élus communaux, départementaux et régionaux.

Le processus qui constitue la substance du Parc va tenter de rassembler autour de la figure consensuelle de la Charte, les termes d'un accord global et légal ; et, pour se faire, va territorialiser le projet, la définition de l'intérêt général et la légitimité de son périmètre d'intervention.

C'est donc la dimension territoriale de l'instrument Parc qui va progressivement prendre le dessus sur la dimension actancielle de ce que le Parc fait. Or, nous n'avons de cesse de nous méfier de « la montée en puissance des territoires comme acteurs (collectifs) de la décision publique [...] autour de l'idée selon laquelle c'est localement que doivent être pensées les solutions pour répondre aux problèmes publics, pour agir de façon plus efficace, au plus proche du terrain » (Douillet, 2006, p138). Le territoire institué peut effectivement parfois jouer le rôle d'artefact et obérer le bilan de l'action d'une ribambelle d'arguments de légitimations, parfois scabreux. Il faudrait pouvoir rappeler que là où les procédés pour agir sont éteints, les moyens de l'action paralysés et les logiques de l'action déstabilisées, il est probable que l'action publique n'aura point d'effet. En tout cas, comme nous y invite Hélène Reignier ci-dessus, l'analyse de la pertinence de l'action publique doit se faire aussi par l'analyse de ses effets sur les territoires.

Lorsqu'ils deviennent les produits à la fois d'une politique territoriale et d'une procédure de classement national, les PNR peinent à être encore considérés comme des objets politiques. Leur contestation ne peut alors venir que de la sphère technique. Or, chaque Parc ayant à produire sa propre détermination qui fait de lui un objet territorial, gravée dans le marbre de son projet, légèrement amendé tous les 10 ans (et à partir de 2006, tous les 12 ans), constituée par cet acte fondateur, il est difficile pour l'institution qui porte cette Charte de défendre ses deux légitimités. Celle, qui relève de la territorialité intentionnelle (Lajarge, 2000) construite dans le projet et celle défendue dans l'arène politique construite par les élus. La première se réfère à l'origine qui fait de tous les PNR depuis les années 60 des objets et des territoires à part ; la seconde renvoie à la pertinence de l'action territoriale et de ses effets spécifiques conduite à côté des principales politiques publiques sectorielles générales.

En reconnaissant avec Sylvain Barone, le fait que l'action publique locale n'est pas soluble dans le néo-institutionnalisme, on peut se demander si le processus instituant le Parc peut prendre le pas sur celui qui le constitue ? Si oui, on pourrait considérer que la procédure de renouvellement de la Charte aboutirait à un refus de re-classement du territoire en Parc, obligeant un processus de déterritorialisation et éventuellement de reterritorialisation sur de nouveaux périmètres, visant la résolution de nouveaux problèmes, engageant de nouveaux systèmes d'acteurs. Si non, on doit alors pouvoir reconnaître que les problèmes qu'il y avait à résoudre peuvent être considérés comme réglés et les solutions ainsi trouvées généralisées au sein d'autres instances produisant des politiques publiques pour tout le reste de l'espace français. Dans ce cas, les institutions mettraient fin à leur existence, satisfaites de leur mission remplie et la Nation reconnaissante les remercierait du devoir accompli. Evidemment, il n'en est rien et on peine à trouver des exemples de déconstructions territoriales là où les descriptions de territorialisations nouvelles sont innombrables.

Et pour être sûr que la territorialisation ne consiste pas en une opération de falsification des processus de changement, l'analyse des constructions territoriales ne peut faire l'économie d'un travail de décryptage de ce qui relève, d'une part, de l'action publique et constitue effectivement ce qu'est le territoire comme sujet politique et donc comme occasion de fabriquer du bien commun et, d'autre part, de ce qui relève de l'administration territoriale qui institue pratiquement et fonctionnellement des acteurs qui considèrent le territoire comme objet. L'enjeu est finalement assez simple puisqu'il s'agit d'œuvrer à faire de la question territoriale à la fois une question politique et une question sociale, en s'efforçant d'opérer un effort de traduction entre ces deux ordres majeurs de la légitimité à agir.

## Bibliographie

- Boussaguet (L.), Jacquot (S.), Ravinet (P.) (dir.), 2006, *Dictionnaire des politiques publiques*, éd. Les Presses de Sciences Po, 520p.
- Dahl (R.-A.), 1961, *Qui gouverne ?*, Paris : Armand Colin, 1971 [1961 pour l'édition américaine]
- Debarbieux (B.), Fourny (M.-C.), (dir.) 2004, *L'effet géographique. Construction sociale, appréhension cognitive et configuration matérielle des objets géographiques*, Publications de la MSH-Alpes, 248p.
- Douillet (A.-C.), 2006, « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », in Ihl (O.), (dir.), *Les 'sciences' de l'action publique*, Presses Universitaires de Grenoble, Collection Symposium,, pp. 133-147
- Easton (D.), 1974, *Analyse du système politique*, Armand Colin
- Faure (A.), 2002, « La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s) », Habilitation à Diriger des Recherches, CERAT - IEP Grenoble, 257p.
- Faure (A.), Pollet (G.), Warin (Ph.) (dir.), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris : éd. L'Harmattan, 191 p.
- Giraut (F.), Vanier (M.), 1999, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », in Gerbaux (F.) (2000) (dir.), *L'utopie des territoires: cohérence ou complexité ?*, éd. de l'Aube, coll. Territoires, pp. 143-172
- Lajarge (R.), 2000 : « Territorialités intentionnelles. Des projets à la création des Parcs naturels régionaux. (Chartreuse et Monts d'Ardèche). », Thèse de Géographie, Université Joseph Fourier, Grenoble 1, soutenue le 14 janvier 2000 au Pradel, Mirabel (07), 663p.
- Lascoumes (P.), Le Galès (P.) (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, éd. Les Presses de Sciences Po, 370p.
- Mauz (I.), 2003, *Histoire et mémoires du parc national de la Vanoise. 1921-1971 : la construction*, Revue de Géographie Alpine, Hors-Série, Collection Ascendances, 199p.
- Muller (P.), 1998, *Les politiques publiques*, Paris : éd. PUF, Que Sais-Je ? n°2534 (3ème édition), 127p.
- Négrier (E.), 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble : PUG