

Ces parcs qui échouent : logiques territoriales et effets de contexte négatifs face au modèle des parcs naturels régionaux

Marine Préault^{1,*} et Samuel Depraz^{2,a}

¹ Géographie, Université Jean-Moulin-Lyon-3, UMR EVS, Lyon, France

² Géographie, École supérieure des professions immobilières (ESPI), Laboratoire ESPI2R, Lyon, France

Reçu le 17 juin 2021. Accepté le 7 mars 2024

Certains instruments des politiques environnementales se caractérisent par leur longévité. C'est le cas des Parcs naturels régionaux (PNR), conçus initialement comme des outils d'aménagement du territoire. Entre 1967 et 2023, 58 PNR ont été créés, nous rappellent les auteurs, selon un rythme qui témoigne de la « vivacité » d'un instrument suffisamment flexible pour s'adapter à la diversité des territoires et à l'évolution des enjeux. Les parcs existants peuvent naturellement rencontrer des difficultés de fonctionnement, comme cela avait été montré dans la revue par l'article de Christine Demmer (2013). Mais certains projets, comme celui de la Dombes dont il est question dans cet article, ne parviennent tout simplement pas à se concrétiser. L'analyse de cet échec permet tout d'abord aux auteurs d'écarter les explications rapides en termes de coût, de complexité ou de contrainte administratives. Ils montrent *a contrario* que, pour réussir, un projet doit pouvoir compter sur une coalition d'acteurs préexistante, un ensemble de ressources territoriales constitutives d'un capital environnemental partagé et d'une fenêtre d'opportunité politique multiniveaux. Des résultats qui donnent à penser au-delà du cas spécifique des PNR.

La Rédaction

Résumé – Avec 58 parcs existants en 2023, le rythme de création des parcs naturels régionaux (PNR) reste soutenu en France depuis le lancement de cette mesure d'aménagement du territoire en 1967. Le succès ancien d'une telle politique publique ne doit pourtant pas cacher des situations de stagnation, voire d'échecs récents de projets de parcs. En se focalisant plus particulièrement sur le cas du projet avorté de PNR de la Dombes (Ain), cet article vise ainsi à faire la lumière sur les motifs qui freinent la création des PNR afin de voir s'il s'agit là d'éléments conjoncturels, propres à un lieu et à une configuration d'acteurs précise, ou bien si cela peut constituer le signal d'un ralentissement récent du modèle, malgré l'impératif environnemental contemporain, du fait d'un processus à la complexité administrative croissante ainsi que d'une injonction globale à la réduction de la dépense publique.

Mots-clés : environnement / gouvernance / parcs naturels régionaux / aménagement rural / Dombes

Abstract – **Failing protected areas: territorial constraints challenge the regional nature park model in France.** With 58 existing parks in 2023, and a dozen creation projects under way, the pace at which French regional nature parks (*'parcs naturels régionaux'*, PNR) are being created has remained steady ever since this land use measure was launched in 1967. The PNR have proved to be the most relevant examples of a light, but integrated nature protection system in France. They have successfully developed until today, fostered by strong image-making for rural regions under a contractual, voluntary-based management process at inter-communal level, which promotes simultaneously rural development and natural landscapes. However, the enduring success of this public policy masks periods of stagnation, or even recent failures in the creation of new parks. Using the case study of the Dombes region close to Lyon, France,

*Auteur correspondant : marine.preault1@univ-lyon3.fr

^a S. Depraz est aussi associé à l'UMR EVS, Lyon, France.

where a PNR project was stopped in 2016, as well as several other examples of stagnating projects, this article aims to shed light on the factors that slow down, or even stop the creation of new parks. Using field interviews and a comprehensive analysis of regional daily newspapers, we attempt to show whether this failure is due to specific local environmental conditions, or to situational socio-political configurations, such as a lack of favorable policy windows or increased pressure from local commercial farming against nature protection measures. However, it could also evidence a recent slow-down of the model, despite the rise of social concerns about the current environmental crisis, due to growing administrative complexity and a general demand to reduce public expenditure.

Keywords: environment / governance / regional nature parks / country planning / Dombes

Le 22 mars 2023, la communauté de communes de la Dombes annonce l'inscription du territoire sur la liste des sites Ramsar¹, se dotant ainsi d'un statut de zone humide d'importance internationale. Plusieurs années après l'abandon d'un projet de Parc naturel régional (PNR), la volonté de préservation de la Dombes semble toujours présente. Pourtant, ce nouveau label ne fait que reprendre un périmètre déjà défini dans le cadre de la politique Natura 2000 de l'Union européenne, avec ses mesures contractuelles de gestion. Le statut obtenu vise donc surtout à faire reconnaître internationalement la Dombes, mais reste sectoriel et très peu contraignant, puisqu'il exclut toutes les zones urbaines et ne concerne que les étangs et cours d'eau. Cela peut expliquer l'aboutissement d'un tel label là où un projet de PNR n'a pu voir le jour.

En effet, le précédent projet de parc avait fait face à une opposition si forte qu'il avait été rejeté par la région en août 2016. Cette situation, certes rarement aussi franche, n'est pas isolée. Elle pose plus globalement la question des motifs de « ratage » d'une politique environnementale. Entre effets de contexte et de conjoncture défavorables, ou bien remise en question plus profonde du modèle des PNR, quels sont les arguments qui pèsent vraiment aujourd'hui dans l'abandon d'un projet de parc ?

Cet article² démontre que le modèle des PNR, malgré des échecs, est toujours bien vivace. Il s'appuie ensuite sur l'analyse des coalitions d'acteurs et des ressources territoriales en Dombes pour comprendre l'abandon des projets de PNR. Enfin, les raisons de l'échec du PNR en Dombes sont discutées et comparées avec d'autres projets avortés.

Un modèle toujours bien vivace malgré des échecs

Le PNR, d'abord un outil de développement territorial

La compréhension des mécanismes de création ou de rejet des PNR doit d'abord s'appuyer sur une identification fine des aspects sociopolitiques et territoriaux de ces objets complexes et de leur évolution dans le temps. L'idée fondamentale, rappelée par les nombreux travaux ayant éclairé l'histoire de ces parcs (Ghimire et Finger-Stich, 1997 ; Micoud, 2007 ; Billet, 2006), est bien de dissocier les PNR du strict champ de la protection de la nature afin de les envisager en premier lieu comme un outil d'aménagement du territoire. Rappelons que leur genèse, en 1967, provient d'une mission d'étude de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) traitant du développement des territoires ruraux en déclin démographique et économique. Les campagnes en question, peu propices au déploiement d'une agriculture productiviste, pouvaient en revanche se prêter à la création d'une « infrastructure naturelle » en réseau, selon les termes de l'époque, pour répondre à des problématiques conjoncturelles de modernisation des campagnes et d'accès des citoyens à la nature (Baron et Lajarge, 2015). L'usage du mot « naturel » dans la désignation des PNR ne provient donc pas d'une exigence écologique première. Le naturel est à envisager au contraire comme un levier de développement, au sens où les territoires ruraux ciblés ont vu leurs paysages et leurs usages évoluer vers plus de naturalité sous l'effet d'une déprise agricole et démographique forte, le problème se transformant ainsi en opportunité.

Dans ce contexte, cette « nature » des PNR, très conciliante et malléable, adaptée à chaque territoire, doit être plutôt considérée comme une ressource territoriale autour de laquelle se construit un projet de développement. Le PNR vise, selon les termes de Pecqueur (2007), à « révéler » une ressource qu'on pourrait considérer relativement ubiquiste (des « paysages naturels ») pour en faire un véritable actif spécifique, qualifié et géographiquement délimité (Colletis et Pecqueur, 2018 ; 2005). Les acteurs locaux créent, par la marque PNR, une

¹ D'après la Convention internationale du même nom, adoptée le 2 février 1971, visant à la conservation et à la gestion rationnelle des zones humides d'importance internationale et de leurs ressources.

² Ce travail s'inscrit dans le cadre du programme de recherche ESTER (2021-2024) : « Évaluation des effets socio-territoriaux de l'économie résidentielle sur les espaces ruraux périurbanisés aux marges des métropoles » soutenu par le Pack Ambition-recherche de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

identité conceptuelle qui associe, sous la forme d'un « panier de biens et de services » (Pecqueur, 2001), toute une série d'am  n  t  s per   ues, comme un type de paysage, des produits de terroir et des modes de vie culturellement valorisés (Pouthier, 2020 ; Dissart *et al.*, 2014).

Raisonnement en termes de « ressource » signifie que l'on envisage le territoire comme un actif économique destiné à produire de la richesse. Autrement dit, c'est une sorte de *spatial fix*, au sens de David Harvey (2020 ; 2001), où l'on ancre un territoire rural dans une logique de valorisation économique externe par une infrastructure publique. Cependant un actif, en toute rigueur, se déprécie dans le temps. Cette approche ne permet donc pas d'expliquer comment la politique des PNR a pu subsister durant plus de 50 ans sans que les ressources ainsi valorisées n'aient subi, comme tout autre actif, des cycles de valorisation mais aussi d'obsolescence. Certains PNR auraient d   à alors disparaître, ou en tout cas connaître des difficultés. D'ailleurs, les PNR « n'avaient pas été pensés pour durer si longtemps » (Baron et Lajarge, 2015, p.13). Et pourtant, la dynamique des PNR ne s'est jamais véritablement arrêtée depuis leur création, avec 58 PNR en 2023 et une quinzaine de projets en cours (voir annexe³), tandis que les effets démographiques et économiques des parcs sont à la fois tangibles et durables pour l'ensemble des périmètres concernés.

Des structures souples et adaptatives selon le contexte

Il est donc utile de compléter l'analyse en envisageant aussi les PNR sous l'angle des théories de l'action publique et en fonction des coalitions d'acteurs qui les portent. Si, dans un premier temps, leur construction a résulté d'une démarche plutôt expérimentale, sous une forme juridique assez floue pilotée par l'état, elle a été transférée par le jeu des lois de décentralisation aux collectivités locales à partir des années 1980 : les PNR s'inscrivent désormais dans une démarche ascendante de projet de la part de communes associées en syndicat mixte ouvert et réunies sous une même charte pour définir les objectifs collectifs du territoire, négociés avec les départements et les régions. Les régions ont un rôle essentiel puisque ce sont elles qui effectuent la demande de classement du parc. Dans ce cadre d'analyse, la « nature » que chaque PNR affiche et défend comme embl  me de son territoire, est surtout un objet transactionnel commun, partagé par tout un réseau d'acteurs locaux et qui s'appuie sur une ingénierie territoriale décisive pour la dynamique locale (Pouthier, 2021). Cette nature est donc moins une ressource liée au

territoire qu'une forme de capital collectif, au sens bourdieusien du terme, c'est-à-dire une forme de distinction sociale et d'appropriation de divers éléments formant un habitus de groupe – en l'occurrence, un collectif d'acteurs coordonnés et représentatifs d'un même espace géographique (Chauprade, 2003). C'est ce qu'on a pu nommer un « capital environnemental » (Tommasi *et al.*, 2017 ; Guyot et Depraz, 2018), qui s'appuie sur l'identification de capitaux financiers, culturels et symboliques liés à la nature pour produire une sélectivité sociale et spatiale en faveur des acteurs et habitants du périmètre du PNR.

Penser le PNR sous cet angle sociologique et transactionnel permet de mieux comprendre la grande résistance du modèle dans le temps et son succès, par-delà les réformes et les changements de contexte économique. Le capital environnemental ne se déprécie pas en soi : il est constamment renouvelé par un apprentissage social continu, chose que les PNR cultivent dans leur mission d'expérimentation, d'éducation et de promotion touristique, selon les termes de la loi de 2006, et dans l'échange permanent entre élus et porteurs de projets locaux. C'est aussi un capital très souple, capable de s'adapter aux tendances fortes du moment : si les PNR ont pu porter, pour les premiers d'entre eux, des missions de développement local face au déclin socioéconomique du territoire, par exemple dans le Morvan, l'Avesnois ou le Massif armoricain durant les années 1970, ils ont ensuite endossé des fonctions tout autres selon les lieux : promotion touristique, soutien à l'artisanat ou à l'agriculture durable, création de nouvelles filières locales, développement d'énergies alternatives ou, plus récemment, adaptation au changement climatique (Depraz, 2016). Ce sont ainsi des objets « hybrides » (Lajarge et Baron, 2011) ou des « institutions passerelles » (Angeon *et al.*, 2013) parce qu'ils sont d'abord des faits sociopolitiques. Le « modèle » des PNR serait donc de n'avoir pas de modèle définitif, mais bien une résilience et une adaptabilité face au changement.

Hypothèses sur les limites des projets de parcs

Pourtant, la mécanique de création de telles entités ne réussit pas toujours et il convient de nuancer la *success story* souvent affichée dans la présentation de ces parcs afin de mieux en comprendre la mécanique interne. Si l'on admet le postulat sociologique précédent, alors la réussite d'un PNR n'advient que sous les conditions suivantes, qui forment autant d'hypothèses de travail pour la présente recherche : la naissance d'un parc ne sera possible (1) que si une coalition minimale d'acteurs préexiste au parc, (2) que s'il existe une identification assez forte d'une ressource territoriale susceptible de

³ Pour consulter l'annexe, voir plus bas la section « Matériel supplémentaire ».

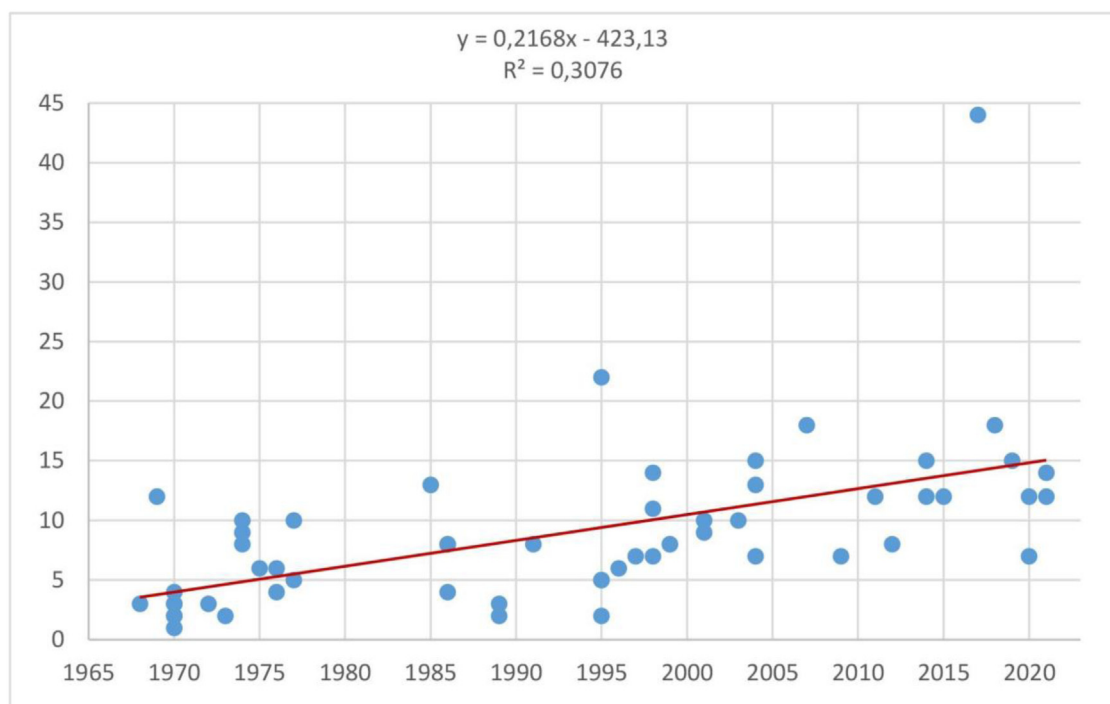


Fig. 1. Relation entre la date de classement et la durée d'élaboration d'un PNR lorsque l'information est disponible [N=57] (réalisation : M. Préault, 2023).

fonder les bases d'un capital environnemental (3) et que le contexte administratif et politique du moment permet bien l'émergence de cette revendication locale. Pour vérifier chacune de ces hypothèses, il est primordial d'étudier les situations d'échec pour voir si ces conditions sont réellement déterminantes.

Levons cependant d'emblée une première hypothèse selon laquelle le modèle des PNR serait en voie d'essoufflement du fait de résistances administratives croissantes, liées à l'allongement des procédures nécessaires à la création des parcs ou au poids du fameux « millefeuille territorial », invoqué par de nombreux opposants aux projets.

Dans les faits, on observe un allongement de la durée d'élaboration des PNR (Fig. 1) : en moyenne 6 ans sur la période 1968-1977, contre 12 ans sur la période 2011-2020, ce qui pose la question de l'épuisement du modèle face aux difficultés de création des parcs.

L'hypothèse d'une corrélation entre un allongement de la durée de mise en place des PNR et l'ancienneté de leur création a été testée statistiquement. L'intensité de l'hypothèse est de 0,30 : la corrélation est donc faible, sachant que le rythme de création de PNR reste assez constant dans le temps. On constate surtout de forts écarts à la moyenne correspondant à des situations locales très particulières : ainsi les 22 ans d'élaboration du PNR du Vexin français, lancé dès 1973 mais créé seulement en 1995, s'expliquent par une opposition locale à la politique

de création des villes nouvelles et par une volonté d'exclusivisme environnemental de la part des populations rurales porteuses du projet face à l'urbanisation parisienne (Desponds, 2007 ; Montillet, 2018), si bien que l'initiative de PNR a été initialement accueillie avec réticence par les services de l'État. À l'inverse, le Livradois-Forez a été établi en à peine plus de 4 ans dans un contexte de déclin territorial fort où la dimension économique du parc n'a fait aucun doute auprès d'un collectif d'élus très cohésif. Il en est allé de même pour les Ballons des Vosges (3 ans) ou en Brenne (2 ans). Enfin, certains projets peuvent être accélérés subitement, même sans cohérence d'ensemble. C'est le cas du projet des Baronnie provençales adopté en 2015 malgré un avis défavorable du Conseil national de la protection de la nature fin 2014 du fait du refus d'adhésion de 44 communes sur 130 et d'un territoire émietté. L'impératif étatique d'affichage de la création de ce cinquantième parc, durant l'année d'organisation de la COP21 sur le climat à Paris, a certainement pesé (Depraz, 2016). Les lourdeurs administratives ne sont donc pas un facteur explicatif *a priori* des difficultés du modèle puisqu'elles peuvent être surmontées selon les cas ; elles sont plutôt le révélateur d'autres difficultés. Il faut aller au-delà de ces arguments de façade, ce que l'analyse détaillée de l'échec du PNR de la Dombes doit permettre.

La présente recherche s'appuie sur trois types de sources. Outre une revue de littérature scientifique sur les PNR et le territoire dombiste, une analyse des discours de presse relatifs au projet de PNR a permis d'identifier

159 articles dans la presse quotidienne régionale sur la période 1999-2016 – la durée du projet – dont 66 ont fait l'objet d'un classement thématique et d'une lecture croisée en raison de leur disponibilité, de leur pertinence et de leur consistance en suivant les exemples de [Torre et Lefranc \(2006\)](#), [Dubied \(2006\)](#) et [Comby \(2013 ; 2015\)](#). S'y est ajouté un travail d'entretiens sur le terrain auprès des acteurs du projet de PNR, défenseurs et détracteurs (2019), ainsi qu'une enquête systématique *a posteriori* auprès de 34 élus du territoire (2021-2022), exploitée ensuite avec le logiciel d'analyse de données textuelles Iramuteq.

Analyse des coalitions d'acteurs et des ressources territoriales en Dombes

La mobilisation initiale en faveur du projet

Le projet de PNR en Dombes est d'abord proposé en 1980 par le conseil général de l'Ain puis réapparaît en 1990 avec l'évocation de la « menace » de la périurbanisation dans les discours de presse. Au moment des premières réflexions sur le parc, la proximité de Lyon est vue comme une urgence à laquelle le PNR doit pouvoir répondre. La Dombes est effectivement un territoire sous l'influence d'agglomérations telles que Lyon, mais aussi Bourg-en-Bresse, Villefranche-sur-Saône ou encore Mâcon. Ainsi, l'extension du bâti sur les zones boisées ou agricoles, le développement des infrastructures routières ou la pollution lumineuse générés par la périurbanisation sont identifiés par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Dombes comme des éléments perturbant le fonctionnement biologique de certains espaces du territoire. Le sénateur de l'Ain, Rachel Mazuir, souligne, avec d'autres partisans du projet, l'importance de cette menace et donc la nécessité du PNR : « Il y a urgence face à la pression foncière lyonnaise » et parle de « grignotage incessant de l'agglomération lyonnaise » (*Le Progrès*, 23/10/2013). Cette menace sur la Dombes est même une base commune aux partisans et aux opposants du PNR.

L'autre argument avancé par les porteurs du projet est celui des impacts écologiques de l'agriculture intensive. Si l'agriculture en Dombes est multifonctionnelle, avec différents élevages bovins ainsi que des céréales aux côtés de la pisciculture ([Soulard, 2005](#)), le poids des grandes cultures y est toutefois majeur : elles représentent la moitié de la surface agricole utilisée ([Lenoir et Bertrand, 2014](#)). Ces grandes cultures – et tout particulièrement celle du maïs – sont souvent critiqu  es du fait des dégradations qu'elles provoquent sur l'eau et les écosystèmes. Plusieurs associations environnementales et des techniciens favorables au PNR les dénoncent : les techniques intensives de culture, avec intrants chimiques, travail profond des sols et forte demande en eau sont responsables de la pollution de

l'eau et de la diminution de la population avicole, notamment de canards (technicien ONCFS, entretien), et perturbent le fonctionnement des étangs. Le PNR est envisagé comme une solution puisque ce modèle promeut généralement une agriculture alternative : production biologique, produits de qualité labelliss  s, filières à forte valeur ajoutée et produits transformés. De ce fait, les grandes cultures sont généralement sous-représentées dans les PNR, puisqu'elles ne constituent que 14,9 % des spécialisations des exploitations agricoles comprises dans le périmètre d'un parc, contre 26,7 % en moyenne nationale ([CGDD, 2014](#)).

Les défenseurs du projet mettent donc en avant la nécessité de protéger l'écosystème et l'environnement en Dombes face aux menaces de la périurbanisation et des grandes cultures : « Le projet est relancé face aux difficultés rencontrées par la Dombes pour préserver sa biodiversité » (*Le Progrès*, 03/07/2011). Pour Michel Raymond, alors maire de Trévoux et figure des défenseurs du Parc, « Le risque est grand d'une disparition progressive des étangs et de tout leur écosystème depuis une dizaine d'années. La Dombes n'existerait plus » (*Le Progrès*, 16/05/2012).

La réflexion se concrétise en 2007 avec le dépôt d'un dossier auprès de la région qui aboutit en octobre 2013 à une étude de faisabilité et d'opportunité qui associe collectivités, partenaires socioéconomiques et associations environnementales et culturelles. Cette étude souligne le « caractère remarquable des patrimoines, la pression et la fragilité du système des étangs et la volonté d'acteurs locaux de préserver l'identité de la Dombes » ([Urbicand/Soberco, 2013](#)). Un nouvel argument est ainsi avancé pour défendre le parc, celui de l'identité territoriale. Ce thème s'inscrit dans un contexte plus général de retour à la protection des patrimoines culturels des territoires ruraux. Il confirme surtout la volonté de faire émerger un territoire bien distinct et reconnu, c'est-à-dire une ressource constitutive d'un capital environnemental. Cette idée permet de rassembler les acteurs bien au-delà des seuls défenseurs de l'environnement : elle ne s'oppose pas, en effet, au développement du territoire : « Il s'agit de préserver et de mettre en valeur le territoire autant que de le développer. [...] Un projet de développement durable préservant les richesses économiques, naturelles et patrimoniales est élaboré » (Raymond M., *Le Progrès*, 16/10/2014). L'Académie de la Dombes⁴ prend aussi position en faveur du PNR et confirme qu'il ne s'agit pas que d'un outil de protection de l'environnement : « le PNR est un territoire rural organisé à partir d'un projet concerté et fédérateur géré

⁴ Académie de la Dombes : association culturelle et savante crée en 1980 qui a pour but de « promouvoir le pays de la Dombes ». Ses membres sont choisis pour leur connaissance de la région.

librement entre les acteurs locaux pour construire l'avenir, un territoire soucieux de la qualité de vie des Dombistes » (*Le Progrès*, 11/03/2013).

Vers la constitution d'un front d'opposition agricole et foncier

La coalition initiale d'acteurs reste pourtant incomplète. Les représentants du système des grandes cultures s'élèvent rapidement contre le projet. La possible mise en place d'un parc est vue comme une menace et une remise en question supplémentaire de leur modèle économique, dont le poids est déjà en constante baisse dans le territoire : l'agriculture représentait 21 % des emplois de la Dombes en 1975, contre 3,5 % aujourd'hui ([Lenoir et Bertrand, 2014](#)). Seule une quinzaine de petites communes du territoire ont encore plus de 20 % de leur population active engagée dans l'agriculture. Inversement, une majorité d'actifs (60 %) travaille hors du territoire dombiste. On observe ainsi une « clubbisation » des espaces ruraux, au sens d'Éric [Charmes \(2011\)](#), avec un verrouillage du foncier, un contrôle des polluants dans les nappes phréatiques et une volonté de patrimonialisation des éléments les plus naturels du paysage dans un but esthétique et écologique, ce qui suscite assez logiquement une forme de défense de la part des grands exploitants.

L'hostilité au projet n'est pas que de nature économique. Une partie du monde agricole évoqué précédemment a le « sentiment d'être cerné dans un espace rural qui se rétrécit » (*Le Progrès*, 05/04/2014). La question du PNR est donc aussi liée à un enjeu symbolique de représentativité territoriale et de maintien d'un pouvoir d'influence. De fait, de nombreux exploitants s'opposent au projet de PNR avant tout parce qu'ils estiment que leur avis n'a pas été suffisamment pris en compte dans la concertation. Gilbert Limandas, alors président de la chambre d'agriculture de l'Ain, dénonce ainsi une « décision autoritaire qui s'impose à tous ceux qui veulent créer de la richesse » (*Le Progrès*, 03/12/2013). Le vice-président de la propriété privée rurale, Philippe Roche, y voit aussi un problème de représentativité des acteurs privés. Ainsi, alors même que les porteurs du projet voient dans le PNR un outil de défense contre l'urbanisation, les grands propriétaires fonciers de domaines forestiers et d'étangs craignent à l'inverse une possible perte de souveraineté dans la mise en place de ce projet et sont hostiles à une gestion trop exogène par la région et la métropole : « La Dombes est une région riche et traditionnelle séculaire, façonnée et entretenue par des générations de Dombistes qui ne se laissent pas spolier pour des raisons électoralistes. De plus, ce territoire est autosuffisant. Il n'a pas vocation à servir de défourloir à la mégapole lyonnaise » (Dutant H., *Le Progrès*, 10/03/2002). Ces

craintes concernent aussi les élus locaux des plus petites communes qui redoutent de ne pas être représentés ni consultés une fois le label et la charte adoptés. Enfin, les représentants des chasseurs de l'Ain réclament une représentation des acteurs socioéconomiques à 50 %, et non 35 % des membres de l'Association de préfiguration du parc (*L'Express*, 9/09/2015).

Malgré une opposition ancienne, les opposants ne constituent explicitement un groupe qu'en 2013, suite à la parution de l'étude de faisabilité : le « Groupe » ou « Conseil des Dix ». Ce front d'opposition, piloté par la chambre d'agriculture, se compose des trois chambres consulaires, de deux syndicats d'agriculteurs, d'une fédération de chasseurs et des associations de propriétaires forestiers et piscicoles de la Dombes. Il se positionne en défenseur d'une identité et d'une économie rurales fondées sur la pisciculture et l'agriculture, contredisant ainsi la conception du capital environnemental formalisée par les porteurs du parc dont il s'estime exclu ([Fig. 2](#)).

Une fenêtre d'opportunité politique qui se referme

L'importance du projet de PNR en Dombes fait que celui-ci finit par peser sur le jeu politique local. D'abord peu visibles, les divisions apparaissent en 2007, date du dépôt de projet de candidature, et se creusent entre la gauche et les écologistes (favorables au parc) et la droite (contre le parc). À chaque échéance électorale, le PNR et la gestion du territoire deviennent des enjeux plus explicites et les équilibres entre candidats évoluent.

Cette politisation culmine, à l'approche de la conclusion du projet, avec la prise de position d'élus dont l'influence déborde le périmètre de la Dombes. Damien Abad et Laurent Wauquiez, candidats respectivement à la présidence du conseil départemental de l'Ain et de la région Auvergne-Rhône-Alpes, déclarent leur opposition au projet. En 2015, le conseil départemental de l'Ain bascule à droite. Au lendemain même de sa prise de fonction, le nouveau président stoppe immédiatement les démarches d'acquisition d'un bâtiment et de son terrain devant accueillir le siège du parc. Il l'annonce dans son discours lors de sa prise de fonction : « J'ai écrit au président de l'Institut de France pour lui dire que cette acquisition n'était plus à l'ordre du jour du nouvel exécutif départemental » (*Le Progrès*, 28/04/2015). En 2016, c'est au tour du conseil régional de passer à droite. Le projet est alors bloqué et la région lance une alternative au PNR sous la forme de « contrats de ruralité » à destination des communes. Cette nouvelle opportunité de financements, plus immédiate et plus simple que le projet de PNR, ainsi que le renouvellement des élus, plus à droite, renversent la tendance, laquelle

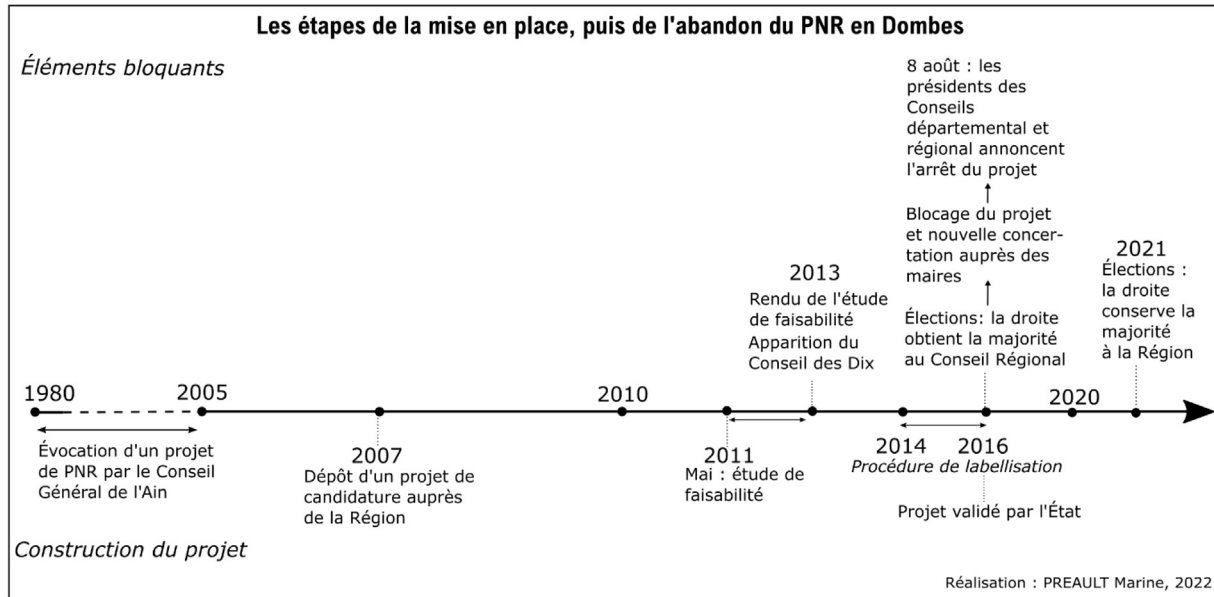


Fig. 2. Frise chronologique indiquant les étapes de mise en place puis d'abandon du PNR en Dombes (réalisation : M. Préault, 2022).

devient défavorable au parc. Pour Marie-Jeanne B  guet, ancienne maire de Civrieux et partisane du PNR, « le projet a été abandonné pour faire plaisir à un électorat. C'était l'occasion de diriger la majorité » (entretien, février 2019).

Le jeu politique a bien eu des conséquences sur le projet de parc naturel régional puisque le territoire n'a jamais connu de « fenêtre d'opportunité », au sens de [Kingdon \(1984\)](#), par un alignement politique favorable entre échelons. Or, la coordination de tous les acteurs locaux est nécessaire pour l'aboutissement des projets. Si le processus de création des PNR a impliqué, dès l'origine, la prise en compte des acteurs locaux, le panel institutionnel s'est enrichi depuis les lois de décentralisation des années 1980 avec la mise en œuvre d'un principe de subsidiarité et de la clause de compétence générale des communes dans les politiques locales. Un projet de PNR est ainsi avant tout un enjeu de bonne gouvernance territoriale, à inscrire dans le cadre d'un système partenarial avec des acteurs multiniveaux. On voit donc que, dans le cas du projet de parc naturel régional en Dombes, le désalignement des acteurs territoriaux n'a pas permis son aboutissement. Les porteurs de projet doivent veiller à ce que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un large consensus social. Ce n'était plus le cas en Dombes en 2015-2016, mais ce n'était pas non plus garanti auparavant du fait des divergences initiales de vision sur le territoire.

Discussion et montée en généralité

Comparaison avec d'autres projets latents ou abandonnés

L'analyse précédente a permis de vérifier chacune des hypothèses de travail proposées. Le cas de la Dombes a révélé la nécessité d'une coalition minimale d'acteurs favorables au PNR ainsi que l'identification d'une ressource territoriale spécifique au projet, constitutive d'un capital environnemental partagé ; mais les clivages sociaux significatifs entre n  oruraux et propriétaires fonciers, ainsi que la fragilité de l'alternative environnementale proposée, contestée par un secteur agricole sur la défensive, ont fragilisé dès le départ la démarche de projet. Plus encore, l'absence d'une fenêtre d'opportunité politique vient rappeler à quel point un PNR consiste avant tout en une représentation collective du territoire, objet de transactions partisans et de projections contradictoires, qui ne peut s'imposer qu'avec des acteurs bien alignés politiquement.

Ces trois motifs s'observent ailleurs. D'autres abandons ont eu pour cause une trop forte divergence entre représentations, comme le projet des Boucles de la Marne et de l'Ourcq, de 1994 à 2003, tiraillé entre des préoccupations périurbaines et des zones fortement rurales. Des projets transfrontaliers ont aussi souffert de la trop forte hétérogénité des contextes territoriaux :

c'est le cas du premier projet de PNR dans les Ardennes, abandonné dans les années 1970, et du projet des monts de Flandres, abandonné dans les années 1990.

La résistance symbolique et économique du secteur agricole est également fréquente et vient contrer la construction d'une ressource territoriale alternative à celle qu'il défend. L'agriculture intensive avait été à l'origine du non-renouveau du PNR du marais poitevin, en 1997, qui n'a pu être relancé qu'en 2014. En Bresse bourguignonne, un premier projet avait été lancé dans les années 1990 mais avait échoué du fait du poids de ce secteur qui craignait que des contraintes réglementaires nouvelles ne viennent imposer un changement des méthodes de culture. Le projet, relancé en 2018, a immédiatement remis « les agriculteurs vent debout contre le projet de PNR » (*Journal de Saône-et-Loire*, 12/06/2019). Les défenseurs du parc cherchent donc à démontrer que « ce n'est pas un parc de contraintes, c'est un parc de développement » (Untermaier C., députée, France 3 Régions, 19/02/2019) et promeuvent une valorisation du territoire et du savoir-faire par le tourisme. Pourtant, l'étude de faisabilité du parc a été à nouveau rejetée, à une voix près, en février 2019. Le projet est relancé une troisième fois depuis lors par ses porteurs, mais tarde à aboutir.

Enfin, l'absence d'alignement favorable des acteurs constitue sans doute le facteur le plus rédhibitoire. Le projet de PNR des sources et gorges de l'Allier, pourtant mieux soutenu qu'en Dombes à l'échelon local, et validé en 2015 par le conseil régional, a lui aussi fait les frais de l'alternance politique de 2016 à la tête de la région Auvergne-Rhône-Alpes qui a abrogé en juillet 2016 la précédente décision. Il en a été de même pour le projet en bocage gâtinais, stoppé à la même date par l'alternance en région Île-de-France et créant un clivage politique avec les deux autres régions concernées alors que les études de faisabilité avaient été achevées. Le manque de convergence politique s'est aussi longtemps observé dans le projet du PNR Vallée de la Rance-Côte d'Émeraude, autour de Dinan, lequel a stagné pendant plus de 15 ans faute d'un tel alignement. La Commission nationale de protection de la nature (CNP) avait ainsi rendu un avis défavorable en 2018, craignant que le projet ne soit « une coquille vide ». Pour la région, « il faut que les acteurs travaillent ensemble et portent la même ambition, et force est de constater que ce n'est pas tout à fait le cas aujourd'hui » (Burlot T., *Ouest France*, 11/03/2019). Une relance politique a été faite après les élections de 2021 grâce à une stabilisation des acteurs locaux et régionaux.

Les faux-semblants des arguments administratifs et financiers

Il convient cependant de souligner des peurs plus générales liées à l'accumulation des contraintes

réglementaires, avec un coût supplémentaire supposé pour les administrés. En Dombes, pour le président de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) Ain, « le PNR fera doublon avec les structures existantes » (*Le Progrès*, 3/12/2013). Pour l'ancien président de la communauté de communes de la Dombes, « ce n'est pas qu'il ne sert à rien mais on peut faire pareil avec d'autres outils. Le PNR rajoute une couche au millefeuille administratif et apporte des contraintes » (entretien, janvier 2019). L'idée d'un dispositif contraignant est aussi visible en Argonne où les opposants parlent d'un « cadre légal qui a vécu » ou encore du « dispositif contraignant du PNR » (Courrot B., *L'Union*, 24/04/2019).

L'argument du coût financier redouble souvent le précédent. C'est l'argument avancé par le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes : « Soit la région injecte des financements dans une structure administrative et il ne restera rien pour les projets, soit on met le paquet pour sortir des projets d'avenir de ce territoire » (Wauquiez L., *Journal de l'Environnement*, 02/06/2016). En Argonne, c'est aussi la question des financements qui empêche l'avancée du projet depuis la création de l'Association du PNR en 2009 : « Ça aurait marché avec l'appui financier de la région mais, aujourd'hui, on ne l'a pas » (Signoret F., *L'Union*, 24/04/2019) et le projet reste clivant entre élus locaux : « Je ne suis pas favorable au statut PNR : c'est budgétivore, cela demande beaucoup d'études et d'inventaires, ça coûte plus que ça rapporte » (Courrot B., *L'Union*, 24/04/2019). Ce leitmotiv s'est trouvé renforcé en contexte de contrainte budgétaire forte pour les collectivités locales, en particulier entre 2013 et 2017 sous l'effet de la Contribution au redressement des finances publiques (CRFP), qui a vu la dotation globale de fonctionnement aux collectivités réduite de 25 % en moyenne. Les arbitrages budgétaires se sont faits plus stricts et la critique portée à l'encontre des coûts de l'administration publique s'est renforcée.

Cette posture s'explique par la prégnance de perceptions biaisées et de représentations inexacts sur le fonctionnement et la nature d'un PNR. Pour de nombreux acteurs, ces structures ne sont pas adaptées aux territoires périurbains. Dans beaucoup d'imaginaires, les PNR sont faits pour des territoires ruraux en déprise : « Le PNR est-il un bon choix ? Il est généralement utilisé pour des périmètres en souffrance. Ce n'est pas le cas de la Dombes » (*Le Progrès*, 6/05/2012). Le Groupe des Dix reprend aussi cet argument en 2013 : « Un parc naturel se justifie dans les zones de déprise à revitaliser. Pas dans une Dombes en plein boom démographique et économique » (*Le Progrès*, 16/20/2013). La réalité de cet outil d'aménagement, adaptable à chaque territoire et évolutif, parvient avec peine à surmonter cette représentation.

L'argument de la contrainte administrative croissante et des coûts de l'action publique est de ce fait à considérer

avec prudence tant il est vrai que ces objections, nullement spécifiques à la protection de la nature et très classiques dans le débat politique, visent surtout à objectiver des réticences sociologiques liées à une évolution non ma  tr  s  e des territoires et aux risques associés au changement (Marsan, 2008).

Extension à d'autres types d'espaces protégés

Les critiques formulées à l'encontre des projets de PNR rappellent l'opposition à d'autres espaces naturels protégés. La similarité est forte avec l'analyse d'Agnès Fortier (2009) conduite en région Nord-Pas-de-Calais lors de l'instauration des mesures Natura 2000. Elle a observé, contre cet outil tout aussi contractuel et léger qu'un PNR, la constitution similaire d'un « groupe des neuf » et de registres de discours qualifiés « d'agrarisme environnemental ».

Alors même que le degré de contrainte r  glementaire des PNR est minimal, les raisons de l'échec ou du ralentissement de leur mise en place font aussi écho aux projets de parcs nationaux (PN), notamment depuis la loi Giran de 2006. En effet, si cette réforme a permis de relancer les procédures de création des parcs avec les PN de Guyane et de La Réunion en 2007 (Larrère *et al.*, 2009), puis ceux des Calanques en 2012 et des Forêts en 2019, elle a aussi élargi le spectre des parties prenantes en instaurant un régime de charte en zone d'adhésion. Ce principe, proche de celui des PNR, a fait rejouer d'anciennes fractures entre acteurs locaux, ou bien a créé des mobilisations similaires à celles des PNR. Le PN des zones humides, en cours de création depuis 2010, rencontre ainsi des difficultés dans sa mise en place en se heurtant à l'opposition de la profession agricole (la chambre d'agriculture notamment), celle de la chambre de commerce et d'industrie ou encore celle provenant des sociétés de chasse (Laslaz, 2022). On retrouve l'opposition des propriétaires privés, qui ont exprimé le sentiment de se faire spolier dans le cadre des PN des forêts ou du Mercantour : « La moitié des propriétaires interrogés craignent de ne plus se sentir chez eux » (Michaux et Laslaz, 2022). On retrouve enfin l'argument de la contrainte r  glementaire forte avec l'utilisation importante des expressions « mise sous cloche » ou « réserve d'Indiens » par les acteurs économiques du PN des forêts (Michaux et Laslaz, 2022). Ces mêmes expressions, compréhensibles dans le cas des parcs nationaux qui apportent effectivement une réglementation spécifique nouvelle sur le cœur de parc, ont été également employées par les opposants au PNR de la Dombes. La confusion, volontaire ou non, entre les différents régimes de protection de la nature continue à jouer à l'encontre des projets de PNR, ne serait-ce que par l'assimilation sémantique entre les deux types de parcs et l'idée du naturel qu'ils affichent.

Conclusion

Il n'existe donc pas d'épuisement du modèle des PNR à ce jour, ne serait-ce qu'en raison de la malléabilité de ce statut face à la diversité des contextes locaux. En revanche, certaines conditions de réalisation s'imposent à leur réussite : une coalition d'acteurs significative, une ressource territoriale bien spécifique à même de fonder un capital environnemental, et un alignement politique multiniveaux favorable. Au-delà de ces critères, d'autres éléments de débat, notamment une contestation de la contrainte administrative, des coûts induits par les politiques publiques et de l'écologisation des territoires ruraux, viennent perturber les processus et alimenter les logiques conflictuelles. Cependant, ces facteurs, d'ordre politique voire idéologique, dépassent en réalité le seul statut des PNR et relèvent cette fois-ci d'une forme de politisation de la nature. On rejoint alors les analyses de fond sur la bonne conduite de la démocratie environnementale, de la participation citoyenne et de la légitimité des politiques publiques. Il s'agit d'un enjeu devenu crucial dans le fonctionnement postpolitique contemporain et nécessaire à tout projet d'aménagement du territoire, ce dont les PNR relèvent en fait pleinement.

Matériel supplémentaire

Le matériel supplémentaire, constitué d'une annexe, est accessible par ce lien : <https://hal.science/hal-04683464v1/file/Annexe-Liste-PNR-NSS%20%281%29.pdf>.

Annexe 1 :   tat des lieux des créations, abandons et projets de Parcs naturels régionaux français.

Références

- Angeon V., Caron A., Birard C., Cayre P., Chambon P., Larade A., M  asson L., Planchat C., 2013. Les apports de la gouvernance adaptative pour analyser les enjeux d'une mise en œuvre effective de la Trame Verte et Bleue. L'exemple du PNR des Volcans d'Auvergne, *Développement durable & territoires*, 4, 1, <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.9675>.
- Baron N., Lajarge R., 2015. *Les parcs naturels régionaux : des territoires en expériences*, Versailles, Qu  .
- Billet P., 2006. Les parcs naturels régionaux au risque des territoires, *Revue juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 11-21, www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2006_hos_31_1_4489.
- CGDD (Commissariat général au développement durable), 2014. Les parcs naturels régionaux : chiffres clés, *  tudes et documents*, 115, www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/les-parcs-naturels-regionaux-chiffres-cles-edition-2014.
- Charmes E., 2011. *La ville   mi  t  e. Essai sur la clubbisation de la ville urbaine*, Paris, Presses universitaires de France.
- Chauprade N., 2003. *Les parcs naturels régionaux : d'un territoire d'expérimentation à un outil de coordination locale*. Thèse de doctorat en droit public, Paris, Université Paris 13.

- Colletis G., Pecqueur B., 2005. Révélation de ressources spécifiques et coordination située, *Économie & Institutions*, 6-7, 51-74, <https://doi.org/10.4000/ei.900>.
- Colletis G., Pecqueur B., 2018. Révélation des ressources spécifiques territoriales et inégalités de développement. Le rôle de la proximité géographique, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 5-6, 993-1011, <https://doi.org/10.3917/reru.185.0993>.
- Comby E., 2013. Les discours de presse sur les reconquêtes du Rhône lyonnais (*Le Progrès*, 2003-2010), *Géocarrefour*, 88, 1, 31-43, <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.8917>.
- Comby E., 2015. *Pour qui l'eau ? Les contrastes spatio-temporels des discours sur le Rhône (France) et le Sacramento (États-Unis)*. Thèse de doctorat de géographie-aménagement, Lyon Université Jean-Moulin-Lyon-3.
- Depraz S., 2016. An innovative or adaptative model of protected areas? French Regional Nature parks and climate change, in Hammer T., Mose I., Siegrist D., Weixlbaumer N. (Eds), *Parks of the future. Protected areas in Europe challenging regional and global change*, München, Oekom, 101-112.
- Desponds D., 2007. Les impacts d'un parc naturel régional (PNR) sur les évolutions socio-démographiques de son espace rural : le cas du Vexin français, *Noréis*, 202, 1, 47-60, <https://doi.org/10.4000/noréis.1620>.
- Dissart J.-C., Mollard A., Vollet D., 2014. Valorisation des aménités et développement territorial : le rôle des Parcs Naturels Régionaux, *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 20, <https://doi.org/10.4000/vertigo.15286>.
- Dubied A., 2006. Lise Chartier, *Mesurer l'insaisissable. Méthode d'analyse du discours de presse*, *Communication*, 25, 1, 301-304, <https://doi.org/10.4000/communication.297>.
- Fortier A., 2009. La conservation de la biodiversité. Vers la constitution de nouveaux territoires?, *Études rurales*, 183, 129-142, <https://doi.org/10.4000/etudesrurales.8971>.
- Ghimire K.B., Finger-Stich A., 1997. *Travail, culture et nature : le développement local dans le contexte des parcs nationaux et naturels régionaux de France*, Paris, L'Harmattan.
- Guyot S., Depraz S., 2018. À qui profite le capital environnemental ? L'environnement au service de la sélectivité territoriale, *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 29, <https://doi.org/10.4000/vertigo.19074>.
- Harvey D., 2001. Globalization and the "spatial fix", *Geographische revue: Zeitschrift für Literatur und Diskussion*, 3, 2, 23-30, www.geographische-revue.de/archiv/gr2-01.pdf.
- Harvey D., 2020. *Les limites du capital*, Paris, Amsterdam.
- Kingdon J.W., 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston (MA), Little, Brown.
- Larrère R., Lizet B., Berlan-Darqué M., 2009. *Histoire des parcs nationaux : comment prendre soin de la nature ?*, Versailles, Quæ.
- Lajarge R., Baron N., 2011. Développement et protection à l'œuvre dans les territoires de nature : les Parcs Naturels Régionaux face à la réforme territoriale, *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 88, 4, 375-386, doi.org/10.3406/bagf.2011.8232.
- Laslaz L., 2022. Parcs nationaux et parcs naturels régionaux en France. Convergence des contraires ou similitude des faux frères ?, *Pour*, 243, 2, 171-183, <https://doi.org/10.3917/pour.243.0171>.
- Lenoir C., Bertrand P., 2014. La Dombes : un territoire rural riche de son environnement, mais sous influence urbaine, *Insee Analyses Rhône-Alpes*, 9, www.insee.fr/fr/statistiques/1285659.
- Marsan C., 2008. La résistance au changement, in Marsan C. (Ed.), *Réussir le changement. Comment sortir des blocages individuels et collectifs ?*, Bruxelles, De Boeck.
- Michaux R., Laslaz L., 2022. Le Parc national de forêts face au dilemme de son acceptation sociale : une analyse géographique, *Géoconfluences*, <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/france-espaces-ruraux-periurbains/articles-scientifiques/parc-national-de-forets>.
- Micoud A., 2007. Aux origines des parcs naturels français (1930-1960) : ruralisme, naturalisme et spiritualité, *Ruralia*, 20, <http://journals.openedition.org/ruralia/1622>.
- Montillet P., 2018. Les PNR franciliens, la planification et l'aménagement du territoire, *Revue juridique de l'environnement*, 43, 2, 275-287, www.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2018-2-page-275.htm.
- Pecqueur B., 2001. Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens et services territorialisés, *Économie rurale*, 261, 37-49, <https://doi.org/10.3406/ecoru.2001.5217>.
- Pecqueur B., 2007. L'économie territoriale : une autre analyse de la globalisation, *L'Économie politique*, 33, 1, 41-52, <https://doi.org/10.3917/leco.033.0041>.
- Pouthier F., 2020. *La place de la culture dans les Parcs naturels régionaux : contribution ou condition du développement territorial ?* Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Bordeaux, Université de Bordeaux 3.
- Pouthier F., 2021. Les parcs naturels régionaux, générateurs de « communs » dans les territoires, *Nectart*, 12, 1, 114-125, <https://doi.org/10.3917/nect.012.0114>.
- Soulard C.T., 2005. La multifonctionnalité de l'agriculture en pratique : étude des relations entre exploitations agricoles et étangs de la Dombes, *Cybergeog: European Journal of Geography*, <https://doi.org/10.4000/cybergeog.6610>.
- Tommasi G., Richard F., Saumon G., 2017. Introduction – Le capital environnemental pour penser les dynamiques socio-environnementales des espaces emblématiques, *Noréis*, 243, 7-15, <https://doi.org/10.4000/noréis.6077>.
- Torre A., Lefranc C., 2006. Les conflits dans les zones rurales et périurbaines. Premières analyses de la presse quotidienne régionale, *Espaces et sociétés*, 124-125, 1-2, 93-110, <https://doi.org/10.3917/esp.124.0093>.
- Urbicand/Soberco, 2013. *Étude de faisabilité et d'opportunité pour la création d'un PNR sur le territoire de la Dombes*.

Citation de l'article : Préault M., Depraz S., 2024. Ces parcs qui échouent : logiques territoriales et effets de contexte négatifs face au modèle des parcs naturels régionaux. *Nat. Sci. Soc.*, 32, 2, 155-164.