

Et dans les objectifs :

*Partager un projet de vie avec des hommes et des femmes.
Que les populations soient les acteurs de la préservation de leur patrimoine.
Les PNR mettent les hommes et les femmes de leur territoire au cœur de leur projet.
Un esprit de mission fondé sur l'implication d'habitants responsables et solidaires.*

*La Charte, contrat de référence pour les politiques publiques et les initiatives de chacun.
Partager l'élaboration et le contenu de la Charte avec tous les habitants.*

A l'aube de leur nouveau projet « Horizon 2020 », la Fédération et le réseau des Syndicats mixtes de gestion des Parcs naturels régionaux ont donc, semble-t-il, le choix entre deux pistes :

- Laisser les choses évoluer comme elles l'ont fait ces dernières années et chercher à développer une nouvelle gestion participative en ignorant ou marginalisant les associations des Amis et leur Confédération, jugées « **structures de lobby ou de contre pouvoirs** ».

- Décider qu'ils en reviennent aux idées de Lurs et qu'ils entendent « partager avec de puissantes Associations des Amis la responsabilité des actions en direction des habitants et usagers des Parcs ».

S'ils choisissaient cette option de partage des responsabilités, ce qui n'est envisageable que si ces associations des Amis sont, elles-mêmes représentatives et responsables, ce partage pourrait se faire dans le cadre de conventions explicitant clairement les droits et devoirs de chacune des deux parties.... Et une convention pourrait être envisagée, au niveau national, entre la Fédération et la Confédération.

Confédération des Amis des Parcs naturels régionaux de France

Parcs naturels régionaux et Associations des Amis des Parcs Entre histoire et devenir



La Fédération fête, cette année, le quarantième anniversaire du Décret du 1^{er} mars 1967, instituant les Parcs naturels régionaux, mais elle devrait aussi – et surtout – fêter le quarante et unième anniversaire des Journées de Lurs (septembre 1966) au cours desquelles sont réellement nés, non seulement les Parcs naturels régionaux, mais aussi, nous le verrons ci-dessous, les associations des Amis des Parcs.

Dans tous les cas, ces « Journées des 40 ans » sont pour nous, l'occasion de regarder comment ont évolué les relations entre les Parcs et les associations des Amis qui leur sont – ou devraient leur être – indissociablement liées... et de faire des propositions pour tenter de renforcer ces relations.

Michel Leenhardt

Juillet 2007

I. RAPPEL

Avant de traiter de cette question, il paraît nécessaire de préciser un point de terminologie, en rappelant une vérité première trop souvent oubliée :

Le décret du 1er Mars 1967 précise :

« *Le territoire de tout ou partie d'une ou plusieurs communes peut être classé « Parc Naturel Régional » lorsque.....*

La dénomination « Parc Naturel Régional » est réservée aux territoires classés comme tels.... »

Il est clair, à la lecture de ce décret, que les Parcs ne sont que **des territoires**.

Et ce n'est que par un abus de langage, aujourd'hui quasiment passé dans les mœurs, que l'on appelle « Parc » le Syndicat Mixte ou l'équipe qui gère ce territoire.

Un « Président de Parc » est, en réalité, un Président de Syndicat mixte de gestion d'un Parc (ce qui n'enlève rien à son mérite et à ses responsabilités !).

Il en est de même pour un « Directeur de Parc », pour une « équipe de Parc ».

Cette appropriation, par le seul Syndicat mixte, du vocable « Parc » peut apparaître anodine. On verra, dans la suite de la présente réflexion, qu'elle l'est moins qu'il n'y paraît !

II. PNR ET ASSOCIATIONS DES AMIS DES PNR

II.1 Le concept « Parc Naturel Régional »

Imaginé par la DATAR dans les années 1964-1965 (cf. les travaux de l'association « UTOPIA, Mémoire des PNR ») le concept « **Parc naturel régional** » s'est précisé en septembre 1966, à travers les réflexions de plusieurs dizaines de personnalités rassemblées durant les « Journées de Lurs ».

Sa mise en forme juridique a été esquissée, lors de la dernière de ces Journées, par Jean-François THERY, Auditeur au Conseil d'Etat, qui a développé, à la demande d'Olivier GUICHARD, Patron de la DATAR, ses réflexions sur ce point dans une longue et brillante intervention dans laquelle il a, notamment, souligné :

« Il n'y aura de Parc régional que demandé, réclamé, par les collectivités locales intéressées.... Ces collectivités constitueront entre elles un organisme chargé de la réalisation de leur Parc.... »

Pas surprenant non plus que les Parcs actuellement menacés ne voient pas leurs habitants se dresser, en bloc, pour les défendre.

Force est donc de constater que **la participation des habitants et usagers à la vie de leurs Parcs apparaît comme un échec**.

Le seul, ou presque, qu'aient connu les Parcs au cours de leurs quarante ans d'existence, alors même qu'ils ont, globalement, parfaitement réussi dans la très grande majorité des missions que leurs avaient confiées leurs fondateurs de la DATAR.

V. PERSPECTIVES

Même si elle ne le reconnaît pas officiellement, la Fédération est pleinement consciente de cet échec et multiplie les réflexions sur ce sujet.

- Rencontre inter-réseaux « Gouvernance et fonctionnement participatif » en décembre 2004.

- Enquête « Gouvernance locale et participation citoyenne : Le rôle du Délégué Communal » en janvier 2006.

Mais aucune place n'est faite, semble-t-il, dans ces réflexions, aux Associations des Amis, qui, quand elles sont citées, ne le sont que sous les seuls vocables « **lobby** » ou « **contre-pouvoirs** ».

Aucune place, non plus, n'est faite aux « Associations des Amis, Habitants et Usagers » dans le document fondateur de la Fédération « **Horizon 2020, cadre stratégique du réseau des Parcs naturels régionaux et de leur Fédération** », alors même que la nécessité d'associer les habitants et usagers à la vie des Parcs est soulignée à chaque page ou presque et apparaît comme une clef, incontournable, du nouveau succès, espéré, des Parcs.

Comme en témoignent quelques citations extraites de ce document :

Au niveau du texte :

- Les Parcs, creuset d'une réflexion à laquelle sont associés, élus professionnels et habitants.

- Les Parcs, supplément d'âme pour les populations.

- Les Parcs, porteurs pour demain de comportements responsables et solidaires.

- La Charte oriente les actions définies en concertation avec les forces vives.

- Parce que la protection repose sur l'adhésion des populations.

- Un développement durable conçu localement entre collectivités et populations.

- Anticiper les conséquences pour la participation citoyenne.

- Un développement fondé sur la responsabilité citoyenne.

Peu après, (1995), l'Etat supprime toute référence aux Associations des Amis des Parcs dans les textes relatifs aux PNR.

En 2003, le Président JL JOSEPH, qui a remplacé le Président FUCHS à la tête de la Fédération en 2002, profite d'une nouvelle modification des statuts de la Fédération – et de la léthargie de la Confédération – pour supprimer, dans ceux-ci, toute référence aux Associations des Amis et à leur Confédération.

Et ce n'est qu'en 2006 que la Confédération, sortie de son sommeil, demande à réintégrer la Fédération.

Sa demande est acceptée, mais sous réserve qu'elle siège dans le Collège des organismes partenaires des Parcs et non, comme précédemment, dans le Collège des Parcs.

Pour la Fédération, les Associations des Amis ne sont plus parties prenantes dans la gestion des Parcs. Ceux-ci n'existent plus qu'à travers leurs seuls Syndicats mixtes.

IV. BILAN

Alors que les pères des Parcs (O. GUICHARD, S. ANTOINE, H. BEAUGE, JF THERY...) préconisaient que chaque PNR s'appuie, pour se développer harmonieusement, sur deux structures complémentaires – l'une à base de collectivités locales et l'autre de forme associative permettant aux habitants et usagers de s'approprier leur Parc et de le faire vivre, voire de le défendre – force est de constater qu'il n'en a, le plus souvent, pas été ainsi.

Les actions « Parc » ont, en général, été développées, par les seuls Syndicats mixtes – qui se sont appropriés, sans partage, le vocable Parc.

Plus rarement, le Syndicat mixte accepte, à ses côtés, une modeste association des Amis, qu'il reconnaît plus ou moins.

Dans tous les cas, il est clair que les Syndicats mixtes de gestion des Parcs se sont privés, de façon délibérée, de l'appui qu'aurait pu leur apporter une « puissante association des Amis », réellement partenaire.

Il n'est, en conséquence, pas surprenant que la Fédération elle-même constate – en le déplorant – en 2006, dans chacun des quatre Parcs tests retenus dans une enquête sur le rôle des délégués communaux qu'elle a impulsée **« que ceux-ci considèrent que la population (du Parc) ne se sent pas concernée par le Parc ».**

II.2 Le concept « Association des Amis du Parc »

Ce concept a, lui aussi, on le sait moins, fait son apparition à l'occasion des Journées de Lurs, dans la même intervention de Jean-François THERY qui considérait qu'un Parc doit s'appuyer sur deux structures équilibrées :

- L'une regroupant les collectivités (cf. supra)
- L'autre regroupant des habitants et usagers

*« Le Parc naîtra de la volonté consciente et éclairée des collectivités locales... Mais **il ne vivra que de l'effort et de la foi des habitants et des usagers** Ceux-ci devront, donc être étroitement associés à la gestion du Parc.... Parc qui doit devenir leur œuvre, leur enfant... qui doit leur avoir coûté des efforts et de l'argent....*

*Cette participation, indispensable, des habitants et usagers pourra s'effectuer par l'intermédiaire d'une puissante **association des Amis**....*

Ces précieuses structures locales pourront, d'ailleurs, prendre en charge, elles mêmes..... la réalisation de telle ou telle partie du plan d'aménagement de leur Parc et imaginer les moyens d'y insérer leur activité.... »

(Cf. extraits de l'intervention de JF THERY dans la note de M. LEENHARDT : « Parcs naturels régionaux et participation citoyenne : Ce qui était proposé lors des Journées de Lurs »).

III. UN PEU D'HISTOIRE

III.1 Le Décret du 1er mars 1967 et sa circulaire d'application (1er juin 1967)

L'article 5 du Décret du 1^{er} mars 1967 prévoit que la Charte Constitutive d'un Parc doit comprendre, notamment :

*« La composition de l'organisme de droit public ou privé chargé spécialement d'aménager et de gérer le Parc **avec la participation de représentants de personnes habitant ou propriétaires dans le Parc et des usagers de celui-ci, éventuellement groupés en une association** ».*

Le point VI « Gestion, Animation et supports juridiques » de la Circulaire du 1^{er} juin 1967 précise :

*« La gestion animation du Parc incombera à l'organisme de gestion, avec la participation des habitants et des usagers, **groupés, si possible, en une association des Amis du Parc, à laquelle pourra être très largement confiée l'animation** ».*

III.2 La naissance des premiers Parcs et de leur Fédération

Les premiers Parcs naturels régionaux (Saint Amand Raismes, Armorique...) ont vu le jour, à l'initiative des collectivités locales, à partir de 1968.

Fin 1971, ces Parcs se sont regroupés au sein d'une « Fédération », à l'initiative des premiers Directeurs et chargés de mission, issus du Cycle d'étude et de formation des Directeurs de Parcs qui, ressentant le besoin de travailler ensemble, avaient créé, dès 1968, après leur « tour du monde », la Conférence Permanente des Parcs.

Ces Parcs, initiateurs de la Fédération, étaient au nombre de 7 ou 8. Ils ont réussi à donner à celle-ci, avec l'aide de l'Etat, les moyens financiers et humains lui permettant de fonctionner.

Mais cette partie de l'histoire des Parcs est trop connue pour qu'on la développe ici.

III.3 La naissance des premières Associations des Amis des Parcs et de leur Confédération

Les premières associations des Amis des PNR sont nées avec les Parcs Naturels Régionaux. Certaines revendiquent même, à juste titre, d'être nées avant leur Parc et d'avoir contribué, localement, sous un autre nom, à la promotion de l'idée de créer un Parc, voire à la création de ce Parc (Alpes de lumières pour le Luberon, Vercors Nature pour le Vercors...).

Mais pour les élus des Syndicats mixtes de gestion des Parcs, ces associations sont souvent apparues comme des concurrentes qui défendaient leur part de l'idée « Parc » et revendiquaient un droit de regard, voire d'ingérence, dans la gestion de « leur » Parc. Comme un frein, aussi, dans le difficile combat qu'ils menaient en faveur de la participation électorale.

Généralement tolérées par ces élus, les associations des Amis des Parcs n'ont, cependant, qu'exceptionnellement été investies de missions particulières par ceux-ci.

Fortes de leur seul bénévolat, elles ont, alors, eu beaucoup de mal à atteindre la puissance (le poids) que JF THERY considérait comme indispensable au bon équilibre du concept « Parc », à la bonne animation et à la bonne gestion des territoires « Parcs ».

Isolées dans leurs régions, se battant pour survivre, ces premières associations n'ont eu l'idée de se regrouper au sein d'une **Confédération des associations des Amis et Usagers des Parcs** qu'à partir de 1979.

III.4 Des rendez-vous manqués

La Confédération naissante a été, globalement, bien accueillie par la Fédération, mais le Président F. GIACOBBI, Président de la Fédération et du Parc de Corse, n'a pas ressenti la nécessité de lui donner une place ou des missions particulières, calquant en cela la position qu'il avait vis à vis de l'association des Amis du Parc de Corse.

Ne disposant donc, ni de crédits ni de personnel, la Confédération n'est arrivée ni à réellement inciter à la création d'associations auprès de chaque Parc, ni à développer une politique très ambitieuse.

Elle a témoigné, cependant, entre 1980 et 1992, d'une bonne vitalité et a mené à bien quelques réflexions et actions intéressantes.

Mais son impact au niveau national et la place qu'occupaient les associations aux côtés des Syndicats mixtes de gestion des Parcs ne sont pas apparus suffisants aux yeux de l'Etat.

Dans la circulaire N° 89 43 du 28 juillet 1989, la création, aux côtés du Syndicat mixte de gestion, d'une association des Amis à laquelle pourrait être très largement confiée l'animation (recommandée en 1967) devient facultative.

« Les représentants des personnes résidant ou propriétaires dans le Parc ainsi que les amis et usagers de celui-ci, éventuellement regroupés en association, pourront également participer à l'action du Parc naturel régional ».

Malgré ce, intéressé par le travail et l'esprit des associations des Amis et de leur Confédération, le Président JP FUCHS, qui a pris la succession du Président GIACOBBI à la tête de la Fédération en 1990, profite, en 1992, de la révision des statuts de cette dernière pour intégrer pleinement la Confédération des associations des Amis dans la Fédération, au sein du Collège des Parcs.

Ces nouveaux statuts de la Fédération prévoient, en effet :

« La Fédération se compose de deux collèges :

- Les organismes de gestion des Parcs naturels régionaux **et l'organisme national représentant les associations d'Amis et Usagers des PNR***
- Les organismes partenaires des Parcs Naturels Régionaux ».*

L'année suivante (1993), il va même plus loin et propose que la Fédération et la Confédération travaillent ensemble, et signent, pour ce faire, une véritable convention de partenariat, dont il demande à C. JENKINS de préparer le projet en relation avec la Confédération. Malheureusement, cette dernière, à bout de souffle après 13 ans de bénévolat national, en complément du bénévolat local de chacun de ses membres, ne saisit pas l'opportunité qui lui est offerte. Pire, elle entre, progressivement, en léthargie.