

LES ABRUZZES, « RÉGION DES PARCS » COOPÉRATION ET CONSENSUS DANS LA NAISSANCE ET LE DÉVELOPPEMENT DU PLUS IMPORTANT SYSTÈME ITALIEN D'ESPACES PROTÉGÉS

*ABRUZZO, THE «REGION OF PARKS». COOPERATION AND CONSENSUS AT THE ROOTS
OF THE MOST IMPORTANT PROTECTED AREAS NETWORK OF ITALY*

LUIGI PICCIONI

Dipartimento di Economia e Statistica, Università della Calabria, Ponte Bucci 0C, 87036 Arcavacata di Rende, Italie.

Contact : l.piccioni@unical.it

RÉSUMÉ

En 20 ans, de 1971 à 1991, les aires protégées dans les Abruzzes sont passées de 1 à 31, et leur superficie a été multipliée par plus de 10, passant de moins de 30 000 ha à plus de 300 000. Ce développement, déjà extraordinaire en soi si l'on tient compte de la très forte densité de population dans les montagnes de cette région et de la proximité des grands foyers émetteurs de touristes que sont Rome et Naples, se caractérise par le rôle central qu'y ont joué les initiatives locales, par un large consensus social observé autant dans les villes que dans les territoires déjà protégés ou appelés à le devenir. Cet article cherche à reconstituer les dynamiques politiques et culturelles qui ont été à l'origine de la création du système d'aires protégées le plus vaste et le mieux organisé en Italie.

MOTS-CLÉS : *ABRUZZES, APENNINS, ESPACES PROTÉGÉS, RÉSEAUX DE PARCS, HISTOIRE.*

ABSTRACT

In the twenty years, between 1971 and 1991, the protected areas in Abruzzo grow in number from 1 to 31 and their surface increases from 30 000 to 300 000 hectares. This process, in itself already exceptional because of the dense settlement of the Abruzzo mountains and the proximity of such big touristic markets as Rome and Naples, is characterized by the predominance of bottom-up initiatives and a broad social consensus, both in the towns and in the territories already protected or proposed for protection. The essay reconstructs the political and cultural dynamics at the root of the creation of the largest and most organic system of protected areas in Italy.

KEYWORDS: *ABRUZZO, APPENINES, PROTECTED AREAS, PARKS NETWORKS, HISTORY.*

RIASSUNTO

Nel ventennio 1971-1991 le aree protette dell'Abruzzo passano da 1 a 31 e la superficie tutelata passa da meno di 30 000 ettari a oltre 300 000. Questo processo, già in sé straordinario a causa del fitto popolamento della montagna abruzzese e della prossimità dei grandi bacini turistici di Roma e Napoli, si caratterizza per la centralità delle iniziative dal basso e per un elevato consenso sociale, nelle aree urbane ma anche nei territori soggetti a tutela o che vengono proposti per ospitare delle nuove aree protette. Il saggio ricostruisce le dinamiche politico-culturali che sono state alla base della creazione del più ampio e organico sistema di aree protette d'Italia.

PAROLE CHIAVE: *ABRUZZO, APPENNINO, AREE PROTETTE, SISTEMA PARCHI, STORIA.*

INTRODUCTION - LES ENJEUX D'UNE MUTATION

Au cours des dernières années, la recherche sur les espaces protégés a plus focalisé son attention sur les mécanismes qui engendrent le consensus ou le conflit par rapport aux mesures de protection, sur les dynamiques qui en résultent localement et sur les effets que ces dynamiques ont sur la création ou sur la gestion de ces mêmes aires protégées. La casuistique montre une majorité de situations conflictuelles et de dynamiques qui, dans la plupart des cas, voient s'opposer des acteurs appartenant à des échelles spatiales différentes (Laslaz, 2007).

Cet article s'attarde sur un épisode, celui de la région italienne des Abruzzes (Figure 1), qui articule de manière plutôt originale ces éléments. En effet, en l'espèce :

- l'accord l'emporte fréquemment sur le refus et sur le conflit, même s'ils sont présents ;
- l'acceptation sociale et le conflit se distribuent sur les différentes échelles spatiales de façon fort peu linéaire ;
- la conjoncture politico-culturelle, non seulement locale, mais aussi nationale et internationale, finit à certains moments par jouer un rôle déterminant.



Figure 1 - La région des Abruzzes (en rouge) et le réseau des parcs nationaux italiens (en vert).

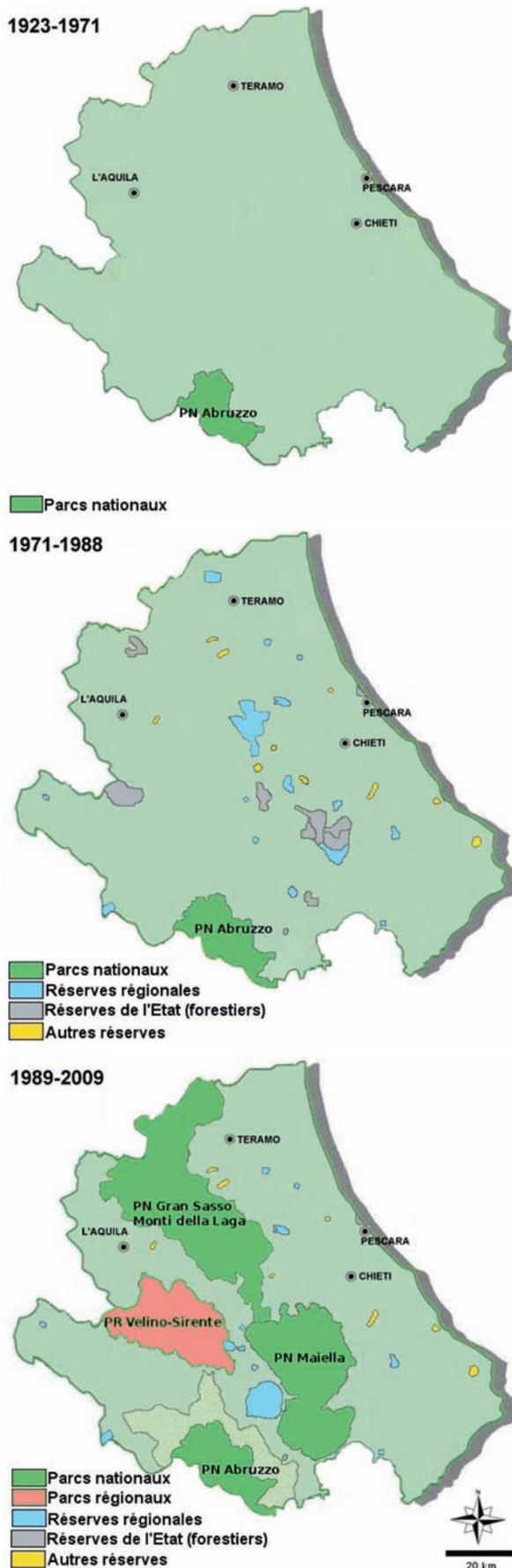


Figure 2 - L'évolution du système des espaces protégés dans la région abruzzaise 1923-2009.

Enfin, les événements précédents – certains remontant à des dizaines d'années auparavant – revêtent eux aussi un rôle considérable, rendant une reconstitution historique indispensable à la compréhension du processus.

Cette histoire s'est déroulée essentiellement entre 1969 et 1996, et se traduit par le passage d'une situation initiale dans laquelle il n'existait qu'un seul espace protégé, un Parc national de 29 500 ha, à une situation dans laquelle sont présents 31 espaces protégés - 3 parcs nationaux, 1 parc régional, 16 réserves régionales et 11 réserves mineures - pour une superficie totale de 304 000 ha, égale à 28,2 % du territoire régional abruzzais, un record au niveau national (Figure 2). Dans la seconde région, la Campanie, 23,9 % de la superficie est protégée (ISTAT, 2005).

Quatre-vingt-dix-huit pour cent de cette superficie est constituée par sept parcs ou réserves montagneuses contiguës et limitrophes : Parcs nationaux des Abruzzes-Lazio-Molise, du Gran Sasso-Monts de la Laga et de la Maiella, Parc régional du Sirente-Velino, réserves régionales du Monte Genzana-Alto Gizio, des gorges du Sagittaire et des gorges de San Venanzio, formant un réseau d'espaces protégés qui, d'autre part, s'étend encore sur 33 000 ha dans les régions voisines. Un aspect est à souligner : un tel réseau s'étend sur une région qui abrite un tissu d'agglomérations humaines denses et peuplées. Les Abruzzes comptent en effet 305 communes et environ 1 300 000 habitants sur une superficie de 1 079 400 ha, lorsque les sept parcs du réseau abritent 114 communes avec 273 000 habitants. De plus, ces parcs sont situés à quelques dizaines de kilomètres de deux grandes concentrations urbaines (Rome et Naples), dont les chefs-lieux comptent res-

pectivement 2 700 000 et 960 000 habitants. Exception faite pour le « vieux » Parc national des Abruzzes, les pièces les plus importantes de la mosaïque des espaces protégés abruzzais furent créées entre 1981 et 1991, quand non seulement l'Italie en général, mais aussi les Abruzzes, eurent complété leur processus de modernisation économique.

Face à ce scénario à peine esquissé et qui présentait différents éléments défavorables à la constitution de grandes réserves naturelles, il est légitime de se demander comment la mise en oeuvre d'un réseau d'espaces protégés comme celui des Abruzzes a-t-elle été possible, et surtout en un laps de temps aussi court. Pour donner une réponse adéquate à cette question, il est nécessaire de prendre en considération quatre éléments :

- le poids de la présence du Parc national des Abruzzes et de son histoire cahotique, parfois dramatique ;
- les caractéristiques physiques et économiques de la région et en particulier de sa partie montagneuse ;
- une configuration des acteurs remarquablement articulée et dynamique ;
- le moment politique et culturel particulier que constituent les années 1970 et 1980.

Seule l'analyse conjointe de ces quatre contextes permet d'expliquer la primauté abruzzaise en matière de superficie protégée, en gardant toujours à l'esprit qu'ici l'impulsion pour la création de chacune des réserves et ensuite du réseau entier n'est jamais venue des dirigeants des institutions nationales ou régionales, mais d'initiatives d'en bas qui, péniblement, ont dû rechercher l'approbation et l'appui aussi bien des populations locales que des politiques.

I - LE POIDS DES HÉRITAGES

Cette prévalence de l'initiative locale remonte à très loin dans le temps et est à la base de la création de ce même Parc national des Abruzzes, premier Parc national italien avec celui du Grand Paradis et foyer crucial de rayonnement de la culture des aires protégées dans la région.

La constitution des parcs des Abruzzes et du Grand Paradis entre 1922 et 1923 fait de l'Italie un pays à l'avant-garde en Europe (Piccioni, 1999). Jusqu'à ce moment, en effet, seules la Suède, la Suisse et l'Espagne s'étaient dotées de ce type d'espace protégé. En 1912, la proposition faite par les grandes sociétés naturalistes nationales de créer une grande réserve dans le haut Val di Sangro pour protéger le chamois et l'ours menacés d'extinction eut cependant la vie dure. Une fois la guerre terminée et après un intérêt initial, aussi bien les Ministères que le Parlement font fortement obstacle au projet, de telle sorte que ce dernier ne peut être réalisé que grâce à la volonté des notables locaux intéressés par la valorisation, même touristique,

de la zone (Piccioni, 1997). C'est donc grâce au travail tenace de ce groupe qu'une solide alliance entre les élites et les populations locales, les milieux scientifiques nationaux et la Maison du Roi réussit à se forger. Cette genèse « par le bas » se reflète de deux manières dans la loi de constitution du Parc : un organisme de droit public, ayant une large autonomie, gère le parc – cas unique en Italie –, et, d'autre part, le conseil d'administration de cet organisme est composé aussi bien de représentants ministériels que de représentants des administrations locales et des associations naturalistes et touristiques.

Les deux parcs connurent une brève période de bon fonctionnement jusqu'en 1933 : le fascisme qui n'a pas de politique de l'environnement et ne tolère pas de situations d'îlots d'autonomie, dissout les organismes autonomes et confie la gestion des deux réserves au Corps forestier, devenu entre temps une branche de la milice privée du parti fasciste, sous le nom de *Milizia Forestale Nazionale*. La gestion forestière se révèle

vite catastrophique, à cause de la corruption et du manque de compétences, de sorte que, après la chute du régime, la réaction conjointe des protectionnistes et des politiques locaux amène à l'obtention – entre 1947 et 1950 – du rétablissement de l'autonomie des deux parcs.

Si la renaissance des administrations autonomes garantit à nouveau une gestion correcte des deux parcs et surtout de celui du Grand Paradis, les années 1950 ne sont pas favorables à la protection de la nature en Italie. Les gouvernements qui se succèdent et les partis politiques ne montrent aucune sensibilité protectionniste et n'adoptent aucune politique ; aucun nouveau espace protégé n'est créé entre 1935 (année de constitution du Parc national du Circeo) et 1968 (année de constitution du Parc national de Calabre). Le parc des Abruzzes a peu d'employés, il est peu connu et peu visité, et son directeur est constamment l'objet d'attaques et de vexations par les forestiers. De plus, du point de vue culturel et institutionnel, il est totalement dépourvu d'influence. Toutefois, juste à la fin des années 1950, l'impétueuse croissance économique oriente l'attention vers les possibilités de développement touristique des montagnes abruzzaises. C'est ainsi que commence un véritable assaut de l'industrie du bâtiment contre le Parc national des Abruzzes, secondé par de nombreux politiques locaux et nationaux et par les forestiers (Piccioni, 2000).

À partir de ce moment, le parc abruzzais devient le théâtre d'une bataille extrêmement âpre et complexe destinée à marquer l'histoire de la protection de la nature en Italie et dans les Abruzzes. Les échelles spatiales de ce conflit sont multiples (locales, nationales, internationales) et les acteurs se répartissent de manière irrégulière. Au niveau local, dans les villages du parc, on trouve en effet aussi bien des entrepreneurs et des politiques favorables aux constructions, et même à l'abolition de la réserve, que des politiques ayant pris fermement parti en faveur de la légalité et de la protection de la nature, surtout parmi les héritiers des notables qui en 1922 avaient voulu la réserve. À ce niveau, les premiers prévalent en tout cas. Au niveau national, et surtout à Rome et à Naples, nombreux sont aussi les entrepreneurs et les représentants politiques à être intéressés par un développement touristique sans contrainte dans cette aire, mais c'est justement à ce niveau que prend forme à partir de 1962 un vaste mouvement de dénonciation et de protestation impliquant de jeunes représentants des associations, une grande partie de la presse et les partis progressistes. Toujours plutôt forts au niveau local, les entrepreneurs du bâtiment et du tourisme et leurs alliés se retrouvent progressivement isolés au niveau national et, à partir de 1963, ils doivent subir une série d'échecs qui amène en cinq ans à un blocage substantiel des constructions.

La bataille pour la défense de l'intégrité du Parc national des Abruzzes se conclut en 1969, quand, après cinq ans de vacance, le nouveau directeur est finale-

ment nommé. Il s'agit d'un véritable changement, étant donné que la personne désignée est un des protagonistes des batailles des années précédentes, c'est-à-dire un des jeunes représentants du nouvel écologisme italien qui, en 1966, a fondé le WWF Italie. Si, durant la période 1962-1969, l'histoire de la réserve abruzzaise a acquis une visibilité et un rôle stratégique comme banc d'essai pour le nouvel écologisme italien et pour la naissance d'une opinion publique nationale sensible à l'environnement, à partir de 1969, le parc abruzzais devient un véritable point de rayonnement de la culture des parcs en Italie.

Le Parc national des Abruzzes des années 1970 n'est certainement pas un lieu pacifié : des règlements nouveaux et plus rigoureux concernant les différentes activités humaines sont publiés chemin faisant, à partir de 1969. La répression des infractions se poursuit avec une extrême attention, aucun espace n'est concédé à ceux qui tentent de continuer à pratiquer le modèle de développement du début des années 1960, et cela alimente des hostilités locales généralisées et des réactions parfois violentes. Malgré cela, la nouvelle direction a parfois la sensibilité et la capacité de chercher des alliés jeunes et dynamiques à l'intérieur même des villages du parc et surtout, elle s'efforce d'offrir des alternatives concrètes au modèle des résidences, des petites villas et des remonte-pentes : un programme d'interventions en faveur des productions locales et des petits entrepreneurs locaux est conçu et proposé afin que l'aire du parc devienne un laboratoire d'expérimentation de formes d'activités économiques qu'aujourd'hui nous qualifierions de « durables » (Tassi, 1971, 1972).

C'est toujours dans une optique de conciliation des exigences de protection et de développement local que se place la première tentative italienne de réalisation d'un zonage à l'intérieur d'une réserve naturelle. Proposée en 1968 par un groupe d'étude de l'association protectionniste Italia Nostra (Italia Nostra, 1968), le zonage du parc prévoit une graduation de la tutelle sur la base de quatre catégories et elle est effectivement appliquée entre 1984 et 1987 : c'est le premier cas d'application pratique en Italie d'une méthode souhaitée par l'UICN depuis 1956 (Romano, 1994). Bien avant le désir d'expérimenter un instrument avancé de gestion du territoire, la motivation qui pousse la direction du parc abruzzais vers le zonage est le désir d'offrir des certitudes aux élus et aux habitants des villages du parc sur les activités économiques traditionnelles et nouvelles. Le choix de la graduation en quatre catégories de protection sera ensuite inséré dans la loi-cadre nationale sur les aires protégées de 1991 (Pedrotti *et al.*, 1997).

Bref, si le principal point fort du Parc national réside dans la capacité de faire respecter de manière sévère les lois et les règlements, son appel à une gestion ambitieuse des ressources publiques et ses propositions économiques ne manquent cependant pas de fasciner beaucoup de jeunes qui résident dans le parc même,

et quelques administrateurs particulièrement éclairés. De plus, dans le climat créé par les initiatives du Parc national des Abruzzes, une génération d'écologistes abruzzais se forme, et beaucoup de jeunes politiques et syndicalistes de la gauche commencent à penser au développement de la montagne abruzzaise, en termes d'activités compatibles avec l'intégrité de l'environnement et rendues même encore plus rentables par cette intégrité (Figure 3).

La renaissance de la réserve abruzzaise a lieu dans un contexte socio-économique qui se distingue par une crise profonde et durable des zones de montagne. Du point de vue géographique, les Abruzzes se présentent comme étant assez nettement divisées en trois zones parallèles – la montagne intérieure, la colline intérieure et la colline littorale (ISTAT, 1958). L'ensemble des communes abruzzaises qui, en 1991, comptaient plus de 10 000 habitants, a constamment augmenté entre le recensement de 1871 et celui de 1991, avec une vraie explosion des communes de la colline littorale. À égalité avec la moyenne régionale, les communes non urbaines des deux zones collinaires ont atteint leur population maximale au recensement de 1951, puis un déclin jusqu'en 1971 suivi d'une certaine reprise. Au contraire, les communes non urbaines de la montagne ont commencé à perdre un nombre considérable de population et ce après le recensement de 1911. Elles ont ainsi continué de manière ininterrompue jusqu'en 1991. Suite à ces évolutions, les petits centres de la montagne intérieure qui, en 1911, constituaient la catégorie la plus forte des Abruzzes avec 40 % de la population régionale ont été réduits à en abriter à peine 19 % en 1991.

Comme pour une grande partie de la montagne apennine, cette crise démographique est le reflet d'une économie traditionnelle agro-pastorale définitivement en crise en raison de la modernisation progressive de l'économie nationale, par la difficulté d'installation d'activités industrielles dans des aires marginales, par une étroitesse initiale du marché touristique et par le refus croissant d'accepter des revenus bas et des modes de vie traditionnels dans une phase de développement économique et civil rapide.

Après la seconde guerre mondiale et avec le retour de la démocratie, de gros espoirs de freiner l'hémorragie d'habitants des villages de montagne reposent dans la modernisation des activités traditionnelles grâce aux financements de l'État, mais ces politiques obtiennent relativement peu de succès et l'aide publique ne fonctionne vraiment bien que lorsqu'elle est destinée à favoriser le développement du tissu productif des centres urbains situés dans les cuvettes. Quelques espoirs reposent aussi dans le tourisme mais, initialement, de manière plutôt vague, le secteur étant encore sinistré après la guerre et la région n'étant pas dotée d'une grande tradition hôtelière. Toutefois, au cours des années 1950 et 1960, certaines localités réussissent à consolider ou à imposer leur propre nom auprès des

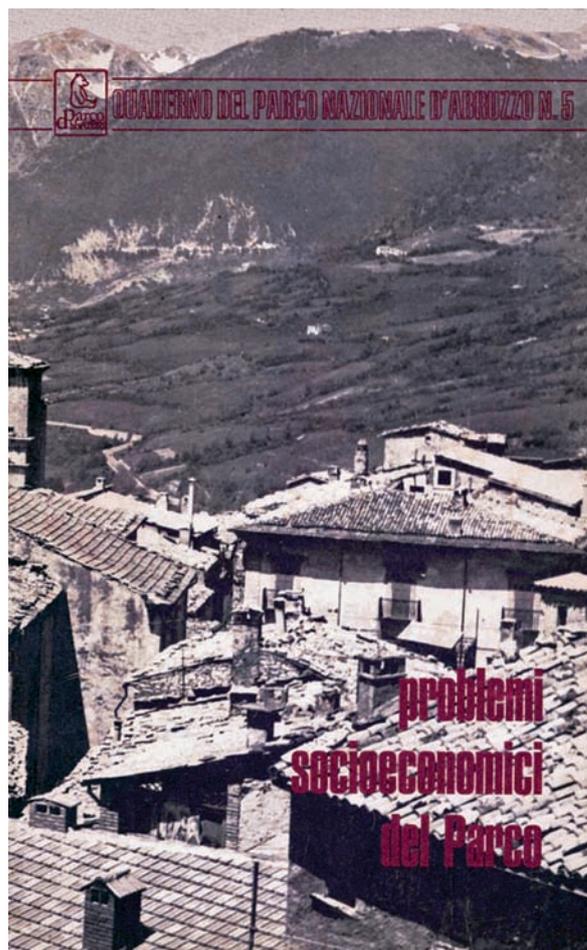


Figure 3 - Les propositions du Parc national des Abruzzes pour le développement alternatif (plaquette publiée en 1972).

clientèles romaines et napolitaines, aussi bien pour les séjours climatiques que pour les sports d'hiver. Mais ces centres restent très peu nombreux – moins d'une dizaine, alors que la montagne intérieure compte 187 communes – et c'est seulement dans certains d'entre eux que les effets bénéfiques de la croissance du tourisme réussissent à rejaillir sur toute la communauté. Toutefois, le succès relatif de ces centres suscite de grandes attentes dans toute la montagne abruzzaise.

Ce climat d'euphorie généralisée semble déjà s'estomper vers la moitié des années 1970, quand les premiers problèmes d'enneigement se manifestent et quand il apparaît très clair que les gains du tourisme lié à la neige, en termes d'occupation et de revenus, sont moins importants que prévu, que ces activités économiques ne sont en mesure ni d'arrêter ni de limiter le flux migratoire (Piccioni, 2000) et que la très grande majorité des localités de montagne abruzzaises n'a aucune possibilité de profiter de ce modèle spécifique de développement (Romano, 1995). La question est alors de savoir quelles politiques il est nécessaire d'imaginer pour améliorer la vie des personnes qui vivent en montagne.

II - LA DÉCENNIE DU CHANGEMENT

La période allant de la moitié des années 1960 à la fin des années 1970 est marquée en Italie par un réveil général de la participation politique et par une remarquable hégémonie culturelle des forces progressistes. Parmi les pays européens, l'Italie est un de ceux dans lesquels la vague du mouvement étudiant de 1968 a duré le plus longtemps, entraînant à partir de l'année suivante une importante phase d'initiatives ouvrières et une croissance électorale progressive des forces de gauche qui culminera pendant les deux années 1975 et 1976. Malgré de nombreuses difficultés, les nouveaux paradigmes écologiques venant des pays anglo-saxons réussissent lentement à pénétrer aussi bien dans une partie de l'opinion publique cultivée que dans les mouvements, surtout ceux de la jeunesse. Le *World Wildlife Fund Italia*, par exemple, est né en 1966 mais ses effectifs augmentent surtout à partir du début des années 1970 (Meyer, 1995).

Dans cette redécouverte collective de la valeur d'une nature intacte et de l'importance de la tutelle de l'environnement, la thématique des espaces protégés joue un rôle important et le constat est fait que l'Italie s'en est tenue à la création de seulement six réserves en presque cinquante ans. Des politiques nouvelles sont alors imaginées et mises en œuvre. Entre le début et la seconde moitié des années 1970, par exemple, le *Corpo Forestale dello Stato* crée, à l'intérieur des territoires administrés directement, 94 réserves naturelles pour un total de 57 000 ha ; quand, en 1970, les Régions, prévues depuis 1948, sont enfin constituées, nombre de ces nouvelles administrations commencent à projeter et à réaliser des aires protégées qui n'ont rien à envier aux parcs nationaux – au cours de la première décennie de vie des Régions, entre 1970 et 1980, 19 parcs régionaux qui protègent au total 144 500 ha de territoire sont constitués. Il en résulte l'explosion d'une âpre discussion entre les partisans d'une centralisation des parcs nationaux, gérés par les Ministères, et les partisans d'une totale décentralisation de la protection et du passage de toutes les compétences des espaces protégés aux Régions.

Ce climat politico-culturel se reflète naturellement aussi dans les Abruzzes, d'autant plus que la direction du Parc national est un protagoniste de premier plan dans le débat national sur ces thématiques. À cela, s'ajoute l'entreprenariat touristique lié aux grandes installations résidentielles et aux remontées mécaniques, qui n'est plus ni en mesure d'imaginer de grandes opérations ni d'exercer une forte influence sur les milieux politiques régionaux. Le monde des chasseurs – contrairement à des régions comme la Toscane ou l'Emilie-Romagne – n'est pas plus influent. Dans une telle situation, les forces politiques régionales et les représentants abruzzais au Parlement tendent d'adopter un comportement plutôt tolérant envers les espaces

protégés existants ou proposés : ils ne les soutiennent ni ne les encouragent activement, mais ils ne les entravent pas ou ne s'y opposent pas ouvertement.

Quand, dans les Abruzzes, durant la seconde moitié des années 1970, on commence à discuter de la création d'un réseau d'espaces protégés, un certain nombre d'acteurs s'affrontent, répartis sur trois échelles spatiales : l'échelle locale des territoires directement intéressés par la protection, l'échelle abruzzaise du nouvel institut administratif régional et l'échelle nationale du gouvernement, du parlement, des directions de partis, de la grande presse, de l'opinion publique cultivée et des associations protectionnistes. L'entrelacement entre ces échelles et ces différents acteurs est plutôt complexe.

Le niveau pour lequel le conflit est le plus fort et le plus évident est le niveau local, mais avec une intensité différente selon le lieu. Pendant de nombreuses années, dans le Parc national des Abruzzes, différentes administrations locales ont combattu ouvertement la direction, aussi bien parce qu'elle limitait de manière intolérable leurs prérogatives que parce qu'elle les empêchait de poursuivre la « valorisation touristique » commencée durant les années 1960. Ce type de conflit déboucha dans quelques cas sur des révoltes de villages, avec des barrières et des pancartes arrachées. Toutefois, au cours de la décennie, la vague des mouvements nationaux atteint aussi les villages de montagne et, dans plusieurs d'entre eux, pour la première fois, des administrations de gauche s'installent, menées par des jeunes qui gagnent les élections avec des programmes qui refusent le modèle touristique basé sur des investissements spéculatifs externes, au bénéfice seulement de peu de personnes et laissant toutes les autres dans la misère. Tout d'abord, le nouveau *leadership* n'est pas hostile à l'existence et au bon fonctionnement du Parc national, mais il demande à ses administrateurs un dialogue d'égal à égal. Certains de ces jeunes sont aussi des syndicalistes et des employés du Parc et ils observent avec beaucoup d'intérêt les propositions de développement « alternatif » que le Parc propose pour les villages de montagne, au point de les insérer dans leurs propres programmes électoraux. Lentement, dans divers villages, le conflit se transforme en intérêt réciproque et en collaboration active ; les habitants et les administrateurs qui refusent purement et simplement l'existence de la réserve diminuent progressivement jusqu'à presque disparaître. Par contre, en dehors du Parc national, nombreuses sont les administrations locales qui collaborent activement à la création de nouveaux espaces protégés de différentes dimensions, avec une large approbation de la population (cf. *infra*).

L'échelle régionale est elle aussi très importante. C'est avant tout une administration créée depuis peu d'années à laquelle ont été attribués beaucoup de pou-

voirs et qui est en phase de consolidation. Ce sont des associations environnementalistes en croissance rapide, galvanisées par l'exemple du Parc national et capables d'entraîner la partie la plus cultivée de l'opinion publique des villes. Enfin des partis, des syndicats et des associations de catégorie sont le moteur de la vie politique régionale et font office de *trait d'union* entre le niveau local et le niveau national. Il faut d'autre part observer que l'influence culturelle et politique de l'entreprenariat hôtelier et touristique et des chasseurs, déterminante ailleurs, est ici relativement faible. Ce contexte permet aux forces qui soutiennent activement les parcs de se mouvoir avec grande liberté et efficacité, même lorsqu'elles sont constituées par des élites restreintes.

Pour comprendre le succès final, assez large, de ces minorités, il est nécessaire de décrire brièvement la manière dont, à partir du début des années 1980, quatre courants d'intervention nés dans des contextes spatio-temporels différents ont progressivement évolué vers un unique dessein.

Le premier de ces courants d'intervention est né en 1977, quand la Région des Abruzzes, pour émusser une situation de profond malaise social, promulgue une loi visant à favoriser la création de coopératives de jeunes. À une de ces coopératives est confiée la charge de rédiger un plan pour la constitution d'un réseau régional d'espaces protégés et de préparer un projet de loi régionale sur les parcs et les réserves naturelles, loi approuvée en 1980. Dans la disposition, il est déclaré que la Région des Abruzzes établira un système de parcs identifiés dans le *piano parchi* (*plan parcs*) en cours de rédaction, système composé de parcs régionaux et de réserves naturelles régionales. Le *piano parchi* (*Cooperativa Progettazione Integrata*, 1984) est publié en 1984 et est officiellement adopté. Il présente, à côté de certaines réserves mineures, la création de cinq grands parcs régionaux dans le même nombre de massifs montagneux : le Sirente-Velino, le Gran Sasso, la Laga, la Maiella et les Simbruini. C'est à ce moment là que naît l'idée d'un système de grandes réserves contiguës s'ajoutant au Parc national et assurant ainsi la protection des principaux écosystèmes montagneux de la région. Toutefois, l'adoption officielle du plan ne pousse pas les forces politiques et les institutions régionales à un dynamisme majeur : les propositions restent pour le moment seulement des propositions.

Le second courant est né dans le Parc national des Abruzzes vers 1979, quand la direction de la Chambre de Travail de Sulmona – la structure territoriale de la *Confédération générale italienne du travail* (CGIL) – dont dépend l'aire du Parc national, est confiée à deux jeunes syndicalistes dont les idées sont héritées des grands mouvements de masse de la fin des années 1960 et de la première moitié des années 1970. Ces dirigeants manifestent tout de suite non seulement un remarquable dynamisme dans l'organisation, mais aussi une créati-

tivité singulière dans la conception de plates-formes de revendications. Ils identifient, non pas par hasard, dans le noyau des jeunes administrateurs, des syndicalistes et des intellectuels du parc qui avaient quelques années auparavant amorcé un dialogue avec la direction, une relève importante pour établir un projet de nouveau développement pour la montagne. Ce projet ne sera plus centré sur le pillage spéculatif des ressources naturelles, mais sur leur valorisation, respectueuse et intelligente. De cette manière, les expérimentations et les choix faits au cours des années précédentes dans le petit laboratoire du Parc national rejoignent la ligne officielle du principal syndicat de la gauche abruzzaise, à l'époque très fort et influent.

En 1984, la CGIL abruzzaise adopte officiellement en tant qu'objectif stratégique propre le *piano parchi* de la Région, à peine publié et, en 1986, elle réussit à faire adopter par la CGIL nationale une résolution qui engage tout le syndicat en faveur du « *défi des 10 %* », c'est-à-dire la création en Italie d'un complexe d'aires protégées qui sauvegarde 10 % du territoire national (*Strategia 80*, 1983). La vision stratégique à la base de ces choix sera ainsi synthétisée dans un document de 1988 :

« *Les Apennins abruzzais ont subi au cours des dernières décennies une vraie dégradation économique et sociale. Dans les communes comprises dans les cinq aires définies comme parcs, il y a eu, de l'après-guerre à aujourd'hui, un dépeuplement d'environ 40 % qui s'est seulement arrêté durant ces dernières années. Il existe des potentialités de développement économique si on valorise un instrument original, le parc qui, déjà dans d'autres pays du monde, mais aussi en Italie et dans les Abruzzes, a donné des résultats appréciables. Nous concevons le parc comme un projet de restauration et de requalification du territoire à travers des interventions pour la récupération du patrimoine immobilier et le développement agro-silvo-pastoral, le tourisme, l'artisanat et les activités mineures (herbes médicinales, apiculture, trufficulture, exploitations faunistiques et de chasse, etc). Un système régional intégré de parcs faciliterait la promotion touristique qui se traduirait immédiatement en bénéfices économiques pour les populations locales. Il existe une possibilité concrète de programmation de l'intervention publique dans les aires sous-développées de notre Région et qui en ont donc le plus besoin, avec la création de milliers de postes de travail certainement sans assistance, sans considérer toutefois l'effet bénéfique du revenu produit sur l'ensemble de l'économie des zones concernées* » (CGIL Abruzzo, 1988).

Le troisième courant est constitué d'un faisceau d'initiatives locales promues conjointement par différents sujets pour anticiper le *piano parchi* moyennant la constitution de réserves à partir d'initiatives d'en bas. Dans cette phase, le *Corpo Forestale dello Stato* continue d'être très actif. Entre 1971 et 1984, il a déjà établi huit réserves naturelles sur ses territoires abruzzais de

compétence pour un total de 13 835 ha ; toutefois, les forestiers sont souvent amenés à collaborer avec les associations écologistes et avec les maires de nombreuses communes pour la constitution de nouvelles réserves, surtout dans l'aire de la Maiella. Le rapport entre écologistes, forestiers et administrateurs locaux remplit ainsi, entre 1985 et 1989, un rôle crucial de suppléance par rapport à une Région plutôt immobiliste, et d'anticipation dans la réalisation effective du *piano parchi*. C'est grâce à ces collaborations que sont réalisées 19 autres réserves de différentes dimensions pour un total de 16 500 ha ; beaucoup d'entre elles seront successivement englobées dans le réseau des nouveaux parcs nationaux et régionaux. C'est toujours grâce à une mobilisation forte et efficace venant d'en bas que sont désamorcés des projets très lourds d'installations touristiques dans des aires comprises dans le *piano parchi*, surtout dans la zone du Gran Sasso.

Par contre, le quatrième courant est à échelle nationale et il est issu de la discussion parlementaire sur la loi-cadre pour les espaces protégés. La première proposition de loi-cadre a été déposée en 1964 et beaucoup d'autres ont suivi, mais aucune, en plus de vingt ans, ne parvient à atteindre l'hémicycle. Le changement décisif a lieu en 1987, quand la vague « verte » du début des années 1980 arrive au parlement – après le choc de Tchernobyl – grâce à l'élection des 13 premiers parlementaires des listes vertes et de trois autres écologistes élus dans les rangs du Parti Communiste. Les différentes propositions de loi-cadre, la première ayant été élaborée lors de l'été 1987 au siège du Parc national des Abruzzes, sont réunies dans un texte plutôt vaste et complexe qui prévoit, entre autres, la localisation d'une série de nouveaux parcs nationaux à constituer par la force de la loi même.

À partir de l'été 1987, le cadre commence à évoluer avec une grande rapidité et tous les acteurs intensifient leur travail et leur collaboration. Durant ces mois, en effet, une alliance politique à l'échelle régionale se définit plus précisément – minoritaire mais extrêmement dynamique et influente – entre les associations écologistes (*Club Alpino, Lega per l'Ambiente, WWF*), la direction du Parc national, les responsables de la CGIL régionale, une partie influente de la direction du Parti Communiste, la part la plus concernée du Corps forestier et bon nombre de maires, alliance qui a pour objectif la réalisation effective à court terme du *piano parchi*. Les réalisations concrètes se multiplient aussi. Stimulée par la poursuite du débat parlementaire d'un côté et par les mobilisations populaires de l'autre, la Région des Abruzzes en arrive finalement en 1989 à la constitution du premier parc régional, celui du Sirente-Velino. Les associations et les communes, de leur côté, intensifient la création de nouvelles réserves locales qui, pour la seule période 1987-1990, sont au nombre de 12. L'impulsion peut-être la plus significative vient cependant de la CGIL abruzzaise qui lance, au cours de l'été 1988, une pétition populaire pour la réalisation de

« cinq parcs naturels dans les Abruzzes », c'est-à-dire pour la réalisation intégrale du *piano parchi* (Figure 4). En peu de temps, 30 770 signatures sont recueillies, et entre février et avril 1989, elles sont remises aux commissions environnement de la Chambre des députés et du Sénat.

L'important « coup de pouce » à l'approbation de la loi-cadre provenant de la société et des institutions abruzzaises, le rôle central du Parc national des Abruzzes dans l'élaboration de la première proposition de loi, la précision technique et spatiale rare des demandes inspirées du *piano parchi* de 1984, posent au contraire un épineux problème aux parlementaires : combien de nouveaux parcs nationaux faut-il attribuer aux Abruzzes dans la liste – nécessairement limitée – à insérer dans la disposition? La proposition abruzzaise est de quatre nouvelles aires protégées, le Sirente-Velino étant désormais en voie de constitution comme parc régional, mais elle apparaît cependant excessive, étant donné que ne pourront être indiqués, dans la loi-cadre, que 5 à 10 parcs au maximum. Après de longues négociations, une solution plutôt satisfaisante est trouvée : insérer la Maiella dans la liste, insérer aussi le Gran Sasso et les Monts de la Laga, non pas comme des parcs distincts mais comme un seul parc, et sauvegarder les Simbruini sous forme de parc régional (Figure 2). Les Abruzzes obtiennent ainsi deux nouveaux parcs nationaux sur les sept prévus par la loi.

Avec l'approbation de la loi, obtenue de justesse en

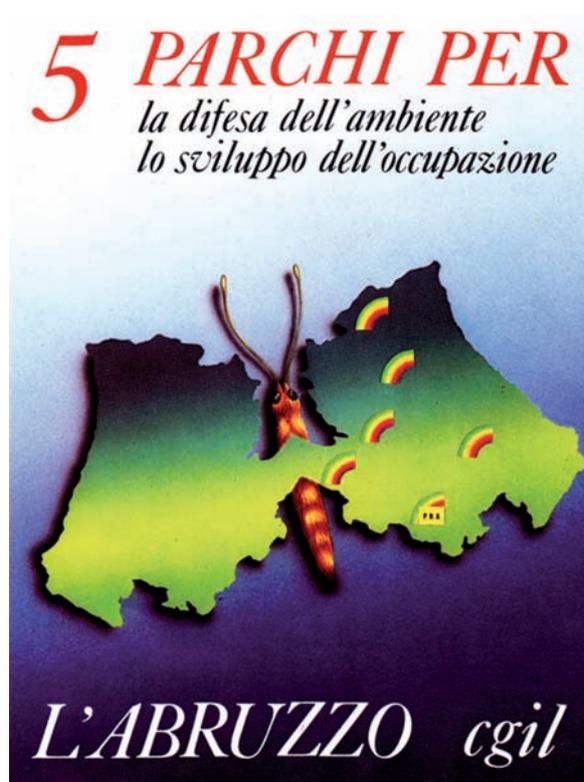


Figure 4 - « Cinq parcs pour la protection de l'environnement et pour le travail ». Le manifeste de la pétition de la CGIL en faveur des parcs (1978).

fin de législature, le 6 décembre 1991, le *piano parchi* de 1984 est ainsi réalisé au quatre cinquième : seul le massif des Simbruini reste en dehors et, malgré quelques tentatives, aucune forme de tutelle organique ne sera jamais atteinte. En outre, il est important d'ajouter qu'en 1996 – grâce à l'oeuvre d'un des dirigeants de

la CGIL, l'un des plus engagés sur le front des parcs – le Parc régional du Mont Genzana et du haut Gizio est réalisé, une réserve de 3 000 ha servant de charnière entre le Parc national des Abruzzes et celui de la Maiella, contribuant fortement à la continuité territoriale des aires protégées de la montagne abruzzaise.



Figure 5 - « Abruzzes, la région des parcs ». Affiches réalisées par le Conseil Régional des Abruzzes, fin des années 1990.

CONCLUSION

La cohésion entre les acteurs, le dynamisme des initiatives et le fort consensus public autour de la « *région des parcs* » – slogan adopté officiellement par la Région des Abruzzes en 1989 – se prolongent jusqu'à la moitié des années 1990 (Figure 5). En effet, durant la période 1991-1996, la délimitation et l'organisation logistique des deux nouveaux parcs nationaux sont réalisées et l'ambitieux programme « *Abruzzo regione verde d'Europa – ARVE* » (*les Abruzzes région verte d'Europe*) est lancé. Il prévoit non seulement une mise en réseau des parcs et des réserves, mais aussi une intervention coordonnée avec la Région pour le développement durable des aires protégées. Toutefois, le projet ARVE s'effrite à cause de désaccords entre les promoteurs. La Région – bien que gouvernée à présent par plusieurs protagonistes de la bataille de la précédente décennie – ne réussit pas à endosser un rôle important de coordina-

tion au niveau national. Des coalitions gouvernementales étrangères, voire contraires à la culture des parcs, s'affirment et le mouvement s'assoupit, comme souvent il arrive au moment de la victoire et de l'institutionnalisation des conquêtes. La seule et partielle exception est la tentative de la seconde moitié des années 1990 de faire des Abruzzes la région pilote du projet « *Apennins Parc d'Europe - APE* » promu par la *Legambiente*, le Ministère de l'environnement et par diverses autres régions et des associations syndicales et d'entrepreneurs.

À partir de ce moment – et encore une fois en l'absence de politiques institutionnelles aussi bien régionales que gouvernementales, le processus de création de nouvelles aires protégées ralentit jusqu'à se bloquer totalement – on assiste à un retour aux projets à haut impact environnemental et les différents parcs, même s'ils remplissent leurs devoirs fondamentaux, opèrent

sans coordination et sont souvent sujets aux interférences, si ce n'est au contrôle direct, des groupes et d'élus qui n'ont aucun intérêt dans la protection de l'environnement.

La situation actuelle peut donc être décrite comme riche en ombres et en lumières. D'une part, il y a une région avec un niveau de protection formelle du territoire exceptionnellement élevé, surtout dans la partie montagneuse ; avec des parcs et des réserves qui ne peuvent être en aucune manière définis « *de papier* » et qui, en moyenne, remplissent leurs fonctions fondamentales de manière adéquate. Avec également un tourisme qui ressent positivement l'influence du symbole « *région des parcs* » ; avec une population qui, dans son ensemble, est désormais habituée à accepter et à voir de manière favorable la présence d'espaces protégés aussi bien dans les villes, qu'à l'intérieur même de ces territoires protégés. D'autre part, il continue de manquer dans le secteur, au niveau politique et institutionnel, une culture et un projet spécifiques ; certains de ces parcs ont traversé des années difficiles mar-

quées par des gestions discutables et par des phénomènes significatifs de violation du territoire ; encore actuellement, alors que certains parcs – et surtout le parc « historique » des Abruzzes – ont retrouvé des *standards* de gestion à l'avant-garde et une largesse de vision stratégique, d'autres ressentent négativement le contrôle politique des partis et des notables locaux.

On peut conclure en observant que, dans les années 1969-1996, les Abruzzes assistent à un phénomène historiquement plutôt rare d'acceptation sociale envers les espaces protégés. Une telle acceptation est favorisée par une conjoncture politique et culturelle exceptionnelle et par la présence d'acteurs très dynamiques qui se distribuent harmoniquement aux diverses échelles spatiales du débat public et de la décision politique. Quoique le système des parcs et des réserves abruzzaises soit aujourd'hui sujet à des difficultés logistiques et financières croissantes, il demeure une des réussites majeures des politiques italiennes de protection de l'environnement.

BIBLIOGRAPHIE

- CGIL ABRUZZO, 1988. La petizione popolare della CGIL per l'istituzione di cinque parchi naturali in Abruzzo. Pescara, polycopié.
- COOPERATIVA PROGETTAZIONE INTEGRATA, 1984. Ipotesi di un sistema regionale di parchi e riserve naturali. Regione Abruzzo, 2 v.
- ISTAT, 1958. Circostrizioni statistiche. Istituto Centrale di Statistica, 224 p.
- ISTAT, 2005. Rapporto annuale 2004. Istituto Centrale di Statistica, 417 p.
- ITALIA NOSTRA, 1968. Piano di riassetto del Parco Nazionale d'Abruzzo. Italia Nostra, 259 p.
- LASLAZ L., 2007. Autour de la nouvelle loi sur les parcs nationaux: enjeux et conflits. *Géococonfluences*, dossier "La France: des territoires en mutation" [<http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutScient6.htm>]
- MEYER E., 1995. I pionieri dell'ambiente. Carabà, 207 p.
- PEDROTTI F., SARGOLINI M., GAFTA D., 1997. Manuale per la zonizzazione dei parchi nazionali. Università di Camerino, 56 p.
- PICCIONI L., 1997. Erminio Sipari. Origini sociali e opere dell'artefice del Parco Nazionale d'Abruzzo. Università di Camerino, 151 p.
- PICCIONI L., 1999. Il volto amato della patria. Il primo movimento per la protezione della natura in Italia. Università di Camerino, 320 p.
- PICCIONI L., 2000. La natura come posta in gioco. La dialettica tutela ambientale-sviluppo turistico nella storia della "regione dei parchi". In Costantini M., Felice C. (édité par), *Storia d'Italia. Le regioni. Abruzzo*. Turin, Einaudi, 921-1074.
- ROMANO B., 1994. Contributi di ricerca per la reinterpretazione dei concetti di zonazione dei parchi nazionali: gli esempi del Gran Sasso e del Gargano. In Sargolini M. (édité par), *Atti della tavola rotonda Metodologia di analisi ed ipotesi di zonizzazione per un parco nazionale*. Abbadia di Fiastra, 23 novembre 1992. Biemmegraf, 45-48.
- ROMANO B., 1995. National Parks Policy and Mountain Depopulation: A Case Study in the Abruzzo Region of the Central Apennines, Italy. *Mountain Research and Development*, 2, 121-132.
- STRATEGIA 80, 1983. Atti del Convegno nazionale Strategia 80 per i parchi e le riserve d'Italia. Camerino, 28-30 ottobre 1980. Università di Camerino, 105 p.
- TASSI F., 1971. Parco nazionale d'Abruzzo: problemi e prospettive. Elementi per un dibattito aperto con le comunità locali. Ente Parco Nazionale d'Abruzzo, 28 p.
- TASSI F., 1972. Problemi socioeconomici del Parco. Ente Parco Nazionale d'Abruzzo, 59 p.