

**Conseil général des ponts
et chaussées**

CGPC 2004-0025-01

**Inspection générale
de l'environnement**

IGE/04/002

**Conseil général du génie
rural, des eaux et des forêts**

CGGREF 2261

**MISSION D'ÉVALUATION ET DE RÉFLEXION
SUR LA POLITIQUE DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX
RAPPORT DÉFINITIF**

par

Georges de MAUPÉOU

Alain ROUX

membres du Conseil général du GREF

Michèle GALLOT

Michèle PRATS

membres du Conseil général des ponts et chaussées

Michel BOUVIER

Alain RIQUOIS

membres de l'Inspection générale de l'environnement

30 juin 2005

SOMMAIRE

Préambule	1
1 Le diagnostic d'ensemble	3
2 Les principes essentiels de la politique des PNR.....	6
2.1 Premier principe : la nature et le paysage, cœur du métier des parcs régionaux ..	6
2.1.1 Les textes de référence (extraits)	6
2.1.2 L'esprit des textes :	7
2.1.3 Le rôle des PNR dans le maintien de la biodiversité	8
2.1.4 Une conception culturelle de la nature	9
2.1.5 Le projet de territoire : pour un développement durable fondé sur la valorisation du patrimoine naturel	10
2.2 Deuxième principe : innovation et expérimentation	12
2.3 Troisième principe : une politique partagée d'initiative régionale.....	14
3 Propositions.....	18
3.1 Procédures et cadrage pour le classement et le renouvellement des PNR.....	18
3.1.1 Les textes de référence : un socle à conserver»	19
3.1.2 Les modalités actuelles de classement d'un PNR.....	19
3.1.3 Les inflexions à apporter à l'instructions des projets de PNR.....	20
3.1.4 Une démarche primordiale : l'évaluation	21
3.1.5 Propositions de modification des procédures d'agrément	22
3.2 Les critères	23
3.2.1 Les fondements d'une définition des critères	24
3.2.2 Les principaux critères.....	25
3.2.3 Le territoire	25
3.2.4 Le projet.....	26
3.2.5 Les moyens de mise en oeuvre	28
3.2.6 La hiérarchisation des critères et sous critères.....	28
3.2.7 Les indicateurs	29
3.2.8 La préparation des critères, sous critères et indicateurs.....	30
3.3 Aspects législatifs et réglementaires.....	30
3.4 Aspects financiers	31
3.5 L'interministériel : une ouverture à mieux prendre en compte.....	32
3.6 Les PNR : une ouverture vers l'Europe et l'international.....	33
3.6.1 Les PNR : un outil à mieux utiliser.....	34
3.6.2 Un réseau des parcs nationaux et régionaux et des gestionnaires d'espaces naturels	34
3.6.3 L'implication dans les réseaux internationaux	35
3.6.4 Conclusion : l'international une opportunité à ne pas manquer	35
3.7 Une gouvernance participative à améliorer	35
4 Conclusion	37
5 Récapitulation des recommandations.....	38

Annexes

- Les huit orientations du rapport	41
- Schéma de procédure : préagrément, classement et renouvellement	42
- Liste des personnes rencontrées	43
- Lettre de commande	44

Préambule

Par une lettre de mission datée du 19 janvier 2004 (annexe 4), la Ministre de l'écologie et du développement durable a demandé conjointement à l'Inspection générale de l'environnement, au Conseil général du génie rural des eaux et des forêts et au Conseil général des ponts et chaussées de conduire une réflexion sur la politique des parcs nationaux régionaux (PNR). Ces différentes instances ont désigné les personnes ci-dessous mentionnées :

- Michèle Prats, inspectrice générale de l'équipement
- Michèle Gallot, inspectrice Générale de l'équipement
- Alain Riquois, membre de l'inspection générale de l'environnement
- Michel Bouvier, membre de l'inspection générale de l'environnement
- Georges de Maupeou, ingénieur général du génie rural des eaux et des forêts
- Alain Roux, ingénieur général du génie rural des eaux et des forêts

Comme le précisait la lettre citée plus haut, la mission a bénéficié de l'appui de la direction de la nature et des paysages et de la fédération des parcs naturels régionaux pour réaliser sa tâche. Elle a pris de nombreux contacts avec les acteurs et les partenaires de cette politique et visité une dizaine de PNR. Un premier rapport d'étape a été remis au mois de juillet 2004.

Le présent rapport constitue un prolongement de ce premier document et il ne revient pas sur un certain nombre de points déjà évoqués : les huit principales orientations qu'il proposait, et qui apparaissent toujours d'actualité, sont rappelées en annexe 1. Depuis la remise de son rapport d'étape, la mission a poursuivi ses travaux dans le but d'une part, de recueillir avis et critiques sur ses premières réflexions et d'autre part, de compléter son information en rencontrant de nouveaux interlocuteurs. En particulier, des contacts avec les régions, qui n'avaient pu jusqu'alors être pris pour des raisons de calendrier électoral, ont été organisés au cours du premier trimestre 2005.

Le directeur de la nature et des paysages du ministère de l'écologie et du développement durable et/ou ses collaborateurs ont été rencontrés à plusieurs reprises, d'une part pour connaître leurs orientations sur le travail à accomplir et d'autre part faire le point sur les projets législatifs et réglementaires actuellement en discussion, ainsi que sur les contacts pris avec la FPNR sur ces sujets.

Un entretien s'est tenu avec le directeur de la FPNR pour recueillir les réactions du bureau de la fédération et des directeurs de PNR au contenu du rapport d'étape.

Les discours du ministre de l'écologie et du développement durable et du président de la FPNR, tenus lors des journées nationales des parcs naturels régionaux d'octobre 2004 ont été analysés avec soin : les propositions avancées par M. Joseph ont été discutées par la mission.

Un contact préliminaire a été pris avec le Délégué de l'Association des régions de France, puis six visites de terrain ont conduit les Inspecteurs et Ingénieurs dans les régions suivantes où ils ont rencontré des responsables politiques et techniques :

- Nord-Pas-de-Calais
- Lorraine
- Alsace
- Provence-Alpes-Côte d'Azur
- Rhône-Alpes
- Limousin

La mission s'est réunie à plusieurs reprises pour organiser son travail et dégager un consensus sur les propositions et recommandations qui font l'objet du présent rapport définitif.

Le rapport débute par un diagnostic d'ensemble sur la situation des PNR. Il se poursuit par une présentation des principes essentiels sur lesquels doit reposer leur politique, si ceux-ci veulent conserver leur caractère attractif et leur ambition d'exemplarité et justifier ainsi le traitement particulier dont ils bénéficient de la part de leurs partenaires. Il se termine par une série de recommandations pour des actions immédiates.

La mission tient à remercier tous ceux qui ont consacré une partie de leur temps à la recevoir pour répondre à ses questions et réagir à ses propositions.

1 Le diagnostic d'ensemble

Les parcs naturels régionaux sont aujourd'hui au nombre de 44. Ils couvrent 12,6% du territoire national ; ils sont présents dans 23 régions, 68 départements et 3689 communes. Plus de 3 millions d'habitants résident sur le territoire d'un PNR. Les zones concernées représentent des situations géographiques d'une grande variété : à l'image du territoire français, ils sont d'une grande diversité.

Après plus d'un an consacré aux contacts avec les acteurs ou les partenaires de ces organismes, aux visites de terrain et à l'analyse de nombreux documents, en particulier leurs Chartes constitutives, un premier constat s'impose à la mission : les PNR donnent globalement satisfaction. Plus précisément, la politique des PNR est jugée de manière positive par la grande majorité des interlocuteurs rencontrés et n'a pas été fondamentalement remise en cause.

La meilleure preuve de cette situation est donnée par le nombre de projets en cours de gestation, activement soutenus par les acteurs politiques et socio-économiques locaux, et par l'unanimité qui se manifeste en faveur de la poursuite du dispositif lorsqu'une Charte arrive à son terme.

Les PNR s'adaptent avec souplesse aux caractéristiques du terrain, apportant aux élus de zones parfois délaissées, ainsi qu'aux acteurs locaux, un appui de proximité apprécié sur des sujets nombreux et variés allant de l'urbanisme au développement économique en passant par l'agriculture ou le tourisme rural, et sans généralement perdre de vue dans leurs actions, la nécessaire valorisation du patrimoine naturel, culturel et paysager. Ils ont démontré leur pertinence pour des territoires aux caractéristiques extrêmement variées, notamment en ce qui concerne la population (de 2000 à 170 000 habitants). De nouvelles modalités de gouvernance ont été défrichées par leurs organismes de gestion et un contenu de terrain réel a été donné à la notion de développement durable. Ils représentent une référence dans de nombreux domaines pour leurs capacités d'innovation et d'expérimentation. Ils constituent un échelon privilégié d'application des grandes politiques publiques liées à la préservation de la nature ou à l'aménagement du territoire. Il convient enfin de rappeler que la DATAR s'est largement inspirée de l'expérience des PNR dans la conception des pays.

La FPNR, qui rassemble l'ensemble des PNR ainsi qu'un certain nombre de régions sur une base volontaire est particulièrement active pour fédérer les énergies, apporter un appui technique et faire valoir au niveau national les intérêts de la famille des PNR. Son bureau, composé d'élus politiques dont plusieurs parlementaires, organise des rencontres régulières d'envergure nationale portant sur des problématiques intéressant les PNR. Une vingtaine de chargés de mission travaillent au sein de la fédération et entretiennent un haut niveau de connaissances techniques sur les thèmes d'action des PNR.

Malgré ce panorama très favorable, apparaissent un certain nombre de faiblesses ou de questionnements qui, s'il ne leur est pas porté remède, peuvent alimenter des critiques susceptibles d'affaiblir la position future des PNR. Ils sont de plusieurs ordres.

Tout d'abord, au plan interne la multiplication des PNR peut nuire à leur image en la banalisant, ce qui appelle certainement l'application de critères clairs et transparents, tant pour la première reconnaissance d'un parc que pour son renouvellement, afin de conserver un haut niveau d'exigence.

Cela ne doit toutefois pas être interprété comme une politique malthusienne, mais comme la nécessité de réserver l'appellation PNR à des espaces satisfaisant à des conditions précises.

La concentration plus importante de fonds publics sur le périmètre d'un PNR que sur d'autres territoires, peut conduire à une double interrogation : tout d'abord de la part des bénéficiaires qui veulent connaître l'efficacité des sommes dépensées et ensuite des habitants des territoires voisins qui y contribuent par leurs impôts mais n'en bénéficient pas directement et qui s'interrogent sur leur justification. Une évaluation approfondie des résultats est donc certainement indispensable.

La multiplicité des actions entreprises qui ressort de la lecture des Chartes et des visites de terrain, si elle trouve sa justification dans la diversité des situations locales, ne doit pas conduire à une dispersion préjudiciable à la lisibilité et à l'efficacité. L'effort de réflexion n'est pas toujours suffisant pour que certaines Chartes échappent à la critique de ressembler davantage à un catalogue de bonnes intentions, dont les complémentarités ne sont pas toujours évidentes, qu'à un véritable projet de développement territorial durable.

Cette faiblesse, compréhensible dans le cas d'une première Charte, car il importe de rassembler autour d'un projet fédérateur, est plus difficile à admettre lors du renouvellement d'un PNR.

Par ailleurs l'association des acteurs socioéconomiques à la vie du syndicat mixte et l'appropriation du projet par les habitants et les usagers ne sont pas toujours suffisantes, traduisant une gouvernance participative inaboutie.

S'ils veulent garder leur ambition d'exemplarité, les PNR doivent être plus exigeants et doivent faire plus que combler le besoin de matière grise institutionnelle dont souffrent certaines zones dévitalisées. La question de l'élaboration des Chartes selon une démarche plus rigoureuse et répondant à ces critiques doit donc être examinée.

La contribution des PNR aux politiques d'intérêt national dans les domaines relevant du ministère de l'écologie et du développement durable n'est pas toujours assez affirmée. Ce dernier ne les utilise pas non plus suffisamment comme lieux d'application et d'expérimentation de ses politiques. Plus largement, les autres ministères, notamment celui chargé de l'aménagement du territoire, ne font pas assez appel aux PNR.

Dans les zones périurbaines, se pose la question du caractère apparemment défensif de certains PNR : comment expliquer que la région surfinance une zone qui veut maintenir sa qualité de vie, ce qui peut être compris par les non-résidents du parc comme la capitalisation des avantages et le rejet à l'extérieur des nuisances. Un dialogue avec les zones environnantes pour clarifier les apports de cette catégorie de PNR aux territoires adjacents doit être engagé.

Depuis la création en 1967 des premiers parcs sous l'impulsion de la DATAR, la décentralisation s'est mise en place et de nouveaux outils de gestion territoriale sont proposés aux collectivités locales. Cette situation de concurrence, en particulier avec les pays, doit conduire les PNR à rechercher une différenciation plus affirmée, voire une complémentarité.

L'obligation pour les PNR de se constituer en syndicat mixte n'est pas sans poser problème. Une contradiction peut apparaître entre la rigidification du statut des personnels qui en résulte et la nécessaire adaptation aux demandes changeantes des collectivités participantes au cours de l'évolution d'un PNR. Une réflexion permettant de sortir de ce dilemme est urgente.

Enfin la période du renouvellement de la Charte constitue un moment difficile en raison de l'importance et de la durée du travail à accomplir : les chargés de mission des PNR consacrent une part prépondérante de leur temps de travail à la production de bilans, à la rédaction de propositions, et à la préparation et à la tenue de réunions au détriment de leurs activités habituelles. Une réflexion sur une méthode permettant de rationaliser les tâches à accomplir est indispensable.

2 Les principes essentiels de la politique des PNR

L'annexe à la lettre de mission demandait la réalisation d'un bilan global de l'action des PNR, en particulier dans le domaine de l'apport environnemental : la grande diversité de la nature et des modalités de leurs interventions, les caractéristiques différentes de leurs situations géographiques, économiques et environnementales rendent délicat un tel exercice. L'absence dans la plupart des Chartes de tout objectif quantifié ou d'indicateurs de résultat, éléments préalables à toute évaluation, constitue une difficulté supplémentaire.

Pour la mission, les enseignements à retenir en terme de bilan de l'action après près de quarante ans d'existence de la politique des PNR, résident plutôt dans les dénominateurs communs observés dans les différentes Chartes, qui lui donnent une spécificité particulière et la différencient des autres politiques territoriales.

À partir de l'analyse du passé, la mission a identifié trois principes fondamentaux de la politique des PNR :

- la nature et le paysage, cœur du métier des parcs
- l'innovation et l'expérimentation
- une politique partagée d'initiative régionale

Ces trois principes, sur lesquels les PNR ont bâti leurs projets et qui leur ont permis, en particulier d'affirmer leur originalité par rapport à d'autres formes de structuration territoriale, font l'objet du présent chapitre. Certes le fait de les identifier et de chercher à les conforter ne permet pas de répondre à l'intégralité des points faibles, des menaces ou des problèmes soulevés dans le rapport d'étape, et rappelés dans le diagnostic du paragraphe précédent, mais ces principes doivent constituer le socle obligatoire de la construction des projets des PNR. Les respecter contribuera à contenir les principales contraintes identifiées, saisir les opportunités liées aux évolutions sociétales et politiques, consolider les acquis d'excellence et positionner les PNR de manière positive dans le paysage des outils de projet de territoire.

Bien évidemment ils ne sont pas exclusifs d'autres ambitions pour les PNR dont la nécessité trouve son origine dans les problématiques locales auxquelles le projet de territoire doit répondre.

2.1 Premier principe : la nature et le paysage, cœur du métier des parcs régionaux

2.1.1 Les textes de référence (extraits)

Article L333-1 du code de l'environnement:

Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.

Article R244-1 du code de l'environnement :

(...) peut être classé en parc naturel régional un territoire à l'équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé, faisant l'objet d'un projet de développement, fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine.

Le parc naturel régional a pour objet :

- a) De protéger ce patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ;*
- b) De contribuer à l'aménagement du territoire ;*
- c) De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;*
- d) D'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;*
- e) De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche.*

2.1.2 L'esprit des textes :

Ces textes démontrent, s'il en était besoin, que dans l'esprit du législateur, la mission première des parcs naturels régionaux est bien la préservation et la mise en valeur du patrimoine naturel, culturel et des paysages de territoires spécifiquement identifiés pour leur fragilité et l'intérêt de leur patrimoine. Ceci avait été largement développé dans le rapport d'étape.

La mission considère que ces textes législatif et réglementaire sont toujours d'actualité et qu'il est inutile, voire hasardeux de les modifier.

En effet, ces textes expriment clairement les missions principales confiées aux parcs et laissent suffisamment de liberté d'interprétation pour adapter les politiques à la réalité du terrain et aux évolutions ultérieures. En outre, ils reflètent bien la spécificité des parcs par rapport aux autres structures de gestion ou d'aménagement du territoire.

La nature, prise dans son acception la plus large, en y incluant ses dimensions patrimoniale, culturelle et paysagère, est bien le cœur du métier des parcs. C'est de là qu'ils tiennent leur appellation, leur spécificité, leur légitimité.

Si l'on doit réfuter cette conception du rôle des parcs, il faut alors en changer la dénomination : les parcs revendiquant, comme beaucoup d'autres structures, le développement durable, pourraient s'intituler des territoires de développement durable, mais il n'est pas certain que cela servirait ni leur différence, ni leur image...

Compte tenu de tout ce qu'elle a vu sur le terrain, et lu dans les Chartes, la mission s'étonne cependant de la réaction de rejet qu'a entraîné cette affirmation¹. Sans doute le concept de cœur de métier n'a-t-il pas été suffisamment explicité.

La mission des parcs est de préserver des équilibres fragiles, les écosystèmes et la biodiversité, la qualité des paysages, urbains et naturels, et des modes de vie qui constituent l'identité du parc : un parc naturel doit donc être, avant tout, un territoire de nature, ce qui n'exclut pas qu'il soit également un territoire où il fait bon vivre et une terre d'accueil ...

¹Est-elle due à une conception totalement dépassée opposant l'homme à la nature et stigmatisant la réserve d'indiens, ou au syndrome Natura 2000, ou au « politiquement correct » qui considère qu'en dehors du développement, durable bien sûr, il n'y a point de salut ?

2.1.3 *Le rôle des PNR dans le maintien de la biodiversité*

Les territoires des PNR ayant été arrêtés en fonction de leur caractère « remarquable et fragile » et en vue de préserver ce capital naturel, les parcs ont un rôle important à jouer dans le maintien de la biodiversité. Les PNR, au demeurant, ne s'y sont pas trompés, puisqu'un certain nombre d'entre eux disposent de réserves naturelles, dont ils assurent pour certains directement la gestion, et que beaucoup sont parties prenantes, voir opérateurs directs, de Natura 2000.

Le gouvernement, sur propositions du MEDD et dans le cadre d'engagements internationaux de la France (Conférence de Rio, 1992), a affiché un objectif de préservation de la biodiversité, en application de la politique du développement durable inscrite dans la Constitution. Conformément à l'engagement de tous les pays de l'Union européenne, la finalité globale de la stratégie est de stopper la perte de biodiversité d'ici 2010. Cette finalité est déclinée pour chacune des composantes essentielles du vivant et des indicateurs biologiques sont proposés pour mesurer les progrès réalisés dans cette voie.

Pour guider les actions prioritaires à entreprendre, quatre orientations ont été définies par l'État : mobiliser tous les acteurs, reconnaître sa valeur au vivant, améliorer la prise en compte par les politiques publiques et développer la connaissance scientifique et l'observation.

Le document national sur la stratégie de la biodiversité ne fait référence aux PNR qu'à l'occasion de la troisième orientation, qui identifie les projets de territoire et les démarches de développement durable comme des cibles prioritaires pour la coordination des politiques au niveau local. Cela se justifie dans la mesure où les parcs sont essentiellement perçus comme des animateurs du développement durable des territoires et des outils opérationnels des collectivités territoriales.

Néanmoins, la stratégie nationale pour la biodiversité doit interpeller les parcs naturels régionaux dans la définition de leurs principaux objectifs et le suivi de leurs résultats.

En effet, l'analyse des quatre orientations stratégiques fait apparaître une nette convergence avec les Chartes des parcs naturels régionaux. Ces derniers, conformément à leur mission, inscrivent pour la plupart dans leurs priorités la nécessaire connaissance du patrimoine à valoriser, la diffusion pédagogique des données recueillies, et une large sensibilisation du public à la protection.

Dès lors, il apparaît à la mission que, dans la mise en œuvre des grandes orientations de la stratégie nationale de la biodiversité, les parcs naturels régionaux ont un rôle important à jouer. Ils ont notamment vocation à contribuer :

- au développement de la connaissance scientifique, l'observation et la mise en réseau
- à la mobilisation de tous les acteurs
- à la préservation de la biodiversité

Les parcs doivent donc se poser la question de leur implication dans la mise en œuvre de cette politique et de sa répercussion sur l'économie générale de leur Charte. Il importe en particulier, pour être crédible dans le domaine de la biodiversité, que chaque parc se dote d'un comité scientifique, ou, a minima lorsqu'il existe plusieurs parcs au sein d'une même région, d'un comité scientifique régional commun. De même serait-il souhaitable que des échanges et une étroite concertation s'institue systématiquement, au niveau régional, entre les différents

gestionnaires d'espaces naturels (parcs nationaux, conservatoires, réserves, gestionnaires des ENS).

De son côté, l'État, pour développer cette politique prioritaire à travers ses divers plans d'action doit pouvoir s'appuyer sur le réseau des parcs et l'inclure dans sa stratégie.

D'autre part, dans le cadre de cette stratégie nationale, il est prévu que la mise en œuvre des plans d'action, notamment à une échelle régionale ou infra régionale, devrait être évaluée sur la base d'indicateurs, restant souvent à définir, mais ayant déjà été arrêtés pour les milieux aquatiques et forestiers. Ces mêmes indicateurs, affinés en fonction des spécificités régionales, pourraient servir à mieux cerner les critères d'évaluation de l'action d'un PNR dans la préservation des écosystèmes et de la biodiversité.

Proposition 1. Les PNR ont un rôle important à jouer dans mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité

2.1.4 Une conception culturelle de la nature

Tout territoire, c'est une évidence, est façonné par l'homme, dont il constitue le cadre de vie, de travail, de loisirs, mais ce patrimoine doit également être transmis, dans de bonnes conditions, aux générations futures, or les territoires des parcs sont, par définition, remarquables, mais fragiles. De plus, contrairement à la plupart des zones centrales des parcs nationaux, ce sont des territoires habités, comprenant bourgs et villages.

Si l'on parle de « territoires de nature », ce n'est pas pour les opposer aux « territoires de projet » comme semblent le craindre certains, mais bien pour marquer leur différence avec les « territoires de ville ». Un PNR ne s'organise pas, ne se structure pas, autour d'une ville mais bien autour d'un espace naturel, d'un patrimoine naturel remarquable. L'expression « territoires de nature » ne s'oppose en rien à une démarche de projet de développement, mais pas de n'importe quel développement.

La nature est au contraire, à la fois :

- une « chance pour le développement » de ces territoires, pour reprendre le thème des dernières journées nationales des PNR² et,
- un « patrimoine culturel et paysager » que les parcs « ont pour mission de préserver et de valoriser » pour reprendre cette fois, les termes mêmes adoptés par l'AG du 21 mars 2001.

Certes il est logique de s'appuyer sur les services et les emplois qu'offrent la ville ou les villes limitrophes pour revitaliser l'espace rural, et cette démarche rejoint celle de la plupart des communautés de communes et celle de beaucoup de pays. Les pays se sont largement inspirés de l'exemple des parcs, et le rôle de laboratoire et d'essaimage de ces derniers est important. Cependant rien n'empêche, parallèlement et de façon complémentaire, d'oser la nature, et les sentiments d'appartenance qui s'y attachent, forcément distincts de ceux qui se créent autour de la ville, et c'est en cela que résidera leur différence. Faire vivre ces solidarités, ces valeurs, ce sentiment d'appartenance qui naissent d'un espace naturel et paysager exceptionnel, chargé de culture et d'histoire et servant de base au projet du territoire, est le véritable enjeu des PNR pour les années à venir.

² voir citation II du rapport d'étape

En cela, « la nature » doit rester « au cœur des métiers » et donc inspirer, au quotidien, le travail des PNR.

Quant au « paysage », traduction de la gestion culturelle de ce patrimoine naturel, de cette rencontre entre « nature » et « culture » attachées à un territoire, il en est l'expression identitaire. Ni décor, ni contrainte imposés de l'extérieur par des exigences citadines, le paysage doit être à l'image de ceux qui y vivent et y travaillent et être la résultante d'un projet voulu, partagé et évolutif.

L'analyse du paysage constitue un indicateur global de la gestion de l'espace. Il ne s'agit pas de figer la réalité dans un état jugé optimal, un « climat » culturel, mais de s'assurer que les évolutions sont conçues et menées dans un souci qualitatif constant, respectant les équilibres naturels et l'identité paysagère et culturelle du territoire.

Cette approche a, au demeurant été reprise dans la stratégie nationale pour la biodiversité qui identifie les projets de territoire et les démarches de développement durable comme des cibles prioritaires pour la coordination des politiques au niveau local, en s'appuyant sur l'argumentaire suivant :

« Le paysage, dans le sens communément admis est une échelle de perception à la fois pertinente en matière de gestion de la biodiversité et qui est partagée par les acteurs. Ils sont ainsi susceptibles de se retrouver autour d'un objectif en matière de paysage, qui fasse la synthèse de leurs différentes visions (culturelles, économiques, écologiques), et qui soit traduisible en termes opérationnels. »³

Un PNR est donc bien à la fois « une nature pour les hommes » et leur projet, mais aussi « des hommes et un projet pour la nature »⁴.

Proposition 2. La préservation et la mise en valeur de la nature et celle des paysages, constituent le cœur du métier et la spécificité des parcs naturels régionaux.

Proposition 3. Le paysage, traduction de la gestion culturelle du patrimoine naturel est un indicateur global de la qualité de la gestion de l'espace.

.

2.1.5 Le projet de territoire : pour un développement durable fondé sur la valorisation du patrimoine naturel

Chaque parc étant unique, il doit pouvoir, en fonction de ses spécificités, décliner une stratégie et des priorités qui lui soient propres : c'est la Charte, le projet de territoire.

Chacun est conscient qu'un espace non géré, qu'il soit urbain ou naturel, se dégrade.

Un territoire à l'abandon, en déprise, sauf dans les cas très exceptionnels des écosystèmes en équilibre ou des réserves biologiques, subit généralement un appauvrissement de sa biodiversité, une fermeture des espaces, une dégradation de son patrimoine architectural et paysager, une perte de son identité culturelle.

³ Stratégies pour la biodiversité, Enjeux, finalités, orientations, Février 2004

⁴ voir citation IV du rapport d'étape

Les premiers parcs ont été créés dans l'optique de revitaliser des territoires en déprise et de favoriser l'accès des citoyens à des espaces remarquables, tout en préservant ces derniers par une gestion adaptée.

Depuis, la typologie des parcs, s'est beaucoup diversifiée, présentant des cas de figure très variés, du rural au périurbain. En outre, la plupart des PNR connaissent aujourd'hui à des niveaux divers, sur la totalité de leur territoire, ou en certains points particuliers, de fortes pressions urbaines.

Aussi les objectifs et les moyens que se sont assignés les PNR pour garantir une valorisation optimale du territoire ont-ils évolué, beaucoup intervenant désormais dans les secteurs économique et social. En effet, une gestion et un développement bien conduits et durables, constituent un moyen efficace de préserver la qualité d'un territoire dans la durée, mais c'est un moyen et non une fin.

Néanmoins, quelles que soient les évolutions, les objectifs et la méthodologie restent identiques : la Charte constitue le projet de territoire. Elle définit les objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour faire face aux principaux enjeux identifiés dans le diagnostic. Elle devrait systématiquement s'accompagner d'un document cartographique prospectif, qui serait le document de référence, lisible par tous, et où figureraient les vocations et les intentions, notamment paysagères, par type d'espace. Ce document serait l'un des éléments essentiels de l'enquête publique.

Ce doit être aussi l'occasion de réaffirmer **le rôle irremplaçable de l'homme dans la démarche**. Qui dit gestion de l'espace suppose l'intervention de l'homme en tant qu'acteur et héritier d'un passé qu'il doit préserver, améliorer, enrichir et transmettre. A quelque niveau que ce soit, son rôle est incontournable, aussi est-il indispensable d'associer au projet de territoire tous les acteurs, afin qu'ils en comprennent les enjeux, en partagent les objectifs, s'approprient la démarche et agissent sur l'aménagement dans le sens de la protection et de la mise en valeur de ce patrimoine.

Par ailleurs, leur opinion en tant qu'habitants, agriculteurs, aménageurs, artisans, utilisateurs de l'espace à des fins économiques ou de loisirs, devra être régulièrement sollicitée.

Ceci nécessite des actions d'information, de sensibilisation et de formation importantes, une transversalité dans l'approche, et un mode de participation effective aux décisions. Cette participation doit être éclairée par un dialogue avec les scientifiques. C'est par la compréhension, l'adhésion et l'échange que se forment le sentiment d'appartenance, la reconnaissance d'une identité.

Par contre, dans la mesure où, dans un parc, on se trouve sur un territoire dont la qualité constitue l'image de marque et la justification du label, ce projet de territoire non seulement, s'appuiera sur les trois piliers du développement durable, mais, il devra être prioritairement et systématiquement apprécié et mis en œuvre, en passant par le crible de ses impacts sur la nature, le patrimoine culturel et paysager. Cette approche suppose une bonne connaissance de l'état du territoire et des forces auquel il est soumis et un suivi permanent de ses évolutions, s'appuyant sur une vision transversale et interdisciplinaire.

Rappelons en effet que, si l'objectif premier est de préserver et de valoriser un patrimoine remarquable à transmettre aux générations futures, dans l'esprit du législateur comme dans les faits, les parcs ont également une vocation d'aménagement du territoire, d'accueil, de loisirs

et de tourisme. Il ne s'agit donc pas d'une « valorisation a minima du patrimoine » comme certains l'ont reproché au rapport d'étape, mais bien d'une approche orientée, correspondant à l'objectif premier des parcs, et justifiant le choix du recours à ce type de structure et d'organisation, plutôt qu'à une autre.

La nature et le paysage, « cœur du métier » des parcs, doit inspirer au quotidien, le travail des PNR.

Proposition 4. Les PNR ont vocation à promouvoir des projets de développement durable fondés sur la valorisation du patrimoine naturel, culturel et paysager.

Proposition 5. Les projets seront conduits en étroite concertation avec les élus, les acteurs économiques, les habitants et la communauté scientifique régionale.

2.2 Deuxième principe : innovation et expérimentation

L'intérêt de la démarche des PNR tendant à concilier protection de l'environnement et développement durable appuyé sur la valorisation patrimoniale au service de l'homme peut conduire, tout naturellement, à souhaiter que l'ensemble du territoire national soit couvert par des PNR, à l'exception des agglomérations et de quelques réserves intégrales inhabitées.

Tous les territoires seraient ainsi « tirés vers le haut » par la démarche PNR. Mais cette généralisation peut aussi entraîner un risque de relâchement dans l'effort d'amélioration continue, ou en d'autres termes, être perçue comme une banalisation.

Il apparaît donc que l'esprit de mission des PNR, qui est un préalable, ainsi que l'exigence d'innovation et d'expérimentation, sont essentiels dans la démarche des parcs naturels régionaux.

Les PNR doivent, sous peine d'être banalisés, garder un esprit pionnier grâce auquel ils progressent en permanence dans leur démarche propre où l'homme vit au cœur d'une nature qu'il a auparavant façonnée ou dégradée et qu'il tente maintenant de sauvegarder.

Cet esprit pionnier d'innovation et d'expérimentation peut revêtir plusieurs aspects, notamment :

- la mise en œuvre à titre expérimental de nouvelles démarches issues de la recherche tant dans le domaine de protection et de la valorisation du patrimoine naturel, culturel et des paysages, que dans ceux, de l'éducation, ou d'un développement rural ou économique respectueux de l'environnement ;
- des échanges au delà des limites du parc, pour découvrir, ce qui se fait en France, en Europe et à l'étranger et éventuellement y participer ;
- l'expérimentation de nouvelles politiques conformes à la vocation des parcs, à la demande de l'État français ou de l'Europe, sous une forme contractuelle.

Le développement durable, avec cette préoccupation constante de protection et de valorisation du patrimoine naturel et de l'identité des parcs, offre un champ immense d'innovation et d'expérimentation faisant appel à l'imagination et à la recherche.

Cet esprit d'innovation est difficilement compatible avec l'institutionnalisation des PNR car les charges de gestion courante et l'administration d'un domaine de compétences institutionnelles ont naturellement tendance à consommer l'énergie des dirigeants et des acteurs du parc.

L'organisation territoriale de la France est déjà complexe : régions, départements, pays, communautés de communes, communes. Les PNR n'ont pas à négocier ou à défendre une place réservée et protégée dans cet ensemble. Leur voie est ailleurs, là où domine l'esprit de mission et où rayonne la flamme de l'innovation, de l'expérimentation, de la valorisation patrimoniale, et elle se fonde non pas sur des limites administratives, mais sur un projet de territoire partagé et librement consenti.

Une telle orientation est, bien sûr, très exigeante et difficile à mettre en œuvre : la tendance naturelle est à l'institutionnalisation et à la juxtaposition d'organismes dont les compétences se chevauchent. Les parcs ne doivent pas gaspiller leur énergie dans de longues démarches juridiques pour définir leurs limites de compétences avec, par exemple, les pays ou les communautés de communes.

Les parcs doivent « jouer sur un autre terrain » et veiller à conserver leur esprit pionnier tout au long des étapes qui marquent leur vie : élaboration puis révision de la Charte, préparation des programmes annuels, etc.

Le fait que les PNR n'aient pas de fiscalité propre et doivent négocier, par voie contractuelle, avec l'État ou l'Europe une partie de leurs budgets ne doit pas être considéré comme une contrainte mais au contraire comme un facteur stimulant, obligeant chaque parc à une remise en cause régulière et à une amélioration permanente. Cela conduit chacun des partenaires du parc à lui reconnaître ou refuser compétence, légitimité et financement.

Cette contractualisation est un des éléments constitutifs d'une politique partagée de l'État avec la région, mais également des différents partenaires territoriaux entre eux ; elle doit permettre de trouver le juste équilibre entre des dotations budgétaires garanties par des conventions pluriannuelles et une incertitude financière excessive qui remette en cause l'existence même du parc. .

Les PNR doivent, tout au long des étapes qui marquent leur vie (Charte, budget annuel) garder le souci de l'expérimentation et de l'innovation. Ils doivent éviter une institutionnalisation qui affaiblit tout esprit de mission et doivent faire réaliser dans toute la mesure du possible, les tâches de gestion par des collectivités territoriales ou des organismes compétents.

En revanche, les parcs ne doivent pas rester fermés sur eux-mêmes, ou au sein d'un « club de l'excellence ». Ils doivent, au contraire, en s'appuyant sur les régions et sur l'État, diffuser, en France et à l'étranger, les résultats de ces actions innovantes. Cette diffusion des acquis de l'innovation et de l'expérimentation doit être considérée comme l'aboutissement logique de la politique partagée État/région.

2.3 Troisième principe : une politique partagée d'initiative régionale

Dans son discours prononcé lors des journées nationales des PNR tenues en Guyane en octobre 2004, le président de la FPNR a insisté sur l'originalité de l'exemple de compétences partagées entre l'État, la région et les autres collectivités locales que constituent les PNR.

La mission dans son rapport d'étape avait déjà souligné ce caractère particulier :

« La politique des PNR est d'abord comme son nom l'indique, une politique régionale mais mise en œuvre localement, d'ambition nationale et de rayonnement international.

A ce titre, c'est donc logiquement que :

- *la région a l'initiative et finance l'essentiel de cette politique.*
- *l'État en fixe le cadre législatif et réglementaire et, après analyse, classe (puis renouvelle éventuellement) les PNR par décret;*
- *les collectivités locales enfin, souvent avec l'appui des départements et en y associant étroitement les acteurs locaux, la mettent en œuvre. »*

Lors des entretiens préalables à la rédaction du rapport, l'idée a même été émise par certains interlocuteurs qu'il s'agissait d'une politique nationale mise en œuvre par les régions.

Les avis convergent donc pour dire qu'il s'agit d'une situation tout à fait spécifique dans le contexte de la décentralisation actuelle qui repose sur l'application coordonnée de politiques de différents niveaux sur un même et unique territoire.

La mission pense qu'il convient de mieux organiser et de conforter cette politique partagée. Dans ce but la première des huit orientations figurant dans le rapport d'étape et rappelées en annexe 1, propose une « démarche planificatrice » d'ordonnancement des espaces naturels, d'initiative régionale, mais associant l'État et les départements. Ces derniers, qui sont les bénéficiaires de la taxe départementale des espaces naturels sensibles et les gestionnaires de ces espaces, dont un grand nombre est situé sur le territoire de PNR, doivent à l'évidence, être associés à une telle démarche.

Bien que son positionnement ne traduise pas une priorité par rapport aux sept autres orientations, elle constitue certainement une action première sur le plan chronologique. La mission pense en effet, qu'il est souhaitable de procéder à cette « démarche planificatrice » préalablement, et à la définition du projet, et à la mise en place d'une structure de gestion. Il convient de définir et de localiser, les espaces naturels et les paysages méritant attention, d'opter entre les différentes possibilités de gouvernance, de gestion et de mise en valeur patrimoniale de ces territoires et de retenir, à l'initiative de chaque région, ceux susceptibles d'une part, de s'intégrer dans les projets futurs de PNR, ou, d'autre part, d'être préservés et mis en valeur à travers d'autres outils de gestion, sans pour autant à ce stade en arrêter les contours précis.

Ce travail peut être entrepris à partir de la carte des PNR existants, superposée successivement à celles du patrimoine naturel, du réseau écologique, des espaces naturels sensibles, de l'atlas des paysages, des sites protégés et du zonage en aires urbaines. Il a pour objectifs à la fois de préserver le patrimoine naturel, culturel et paysager existant, de conforter la continuité du réseau écologique et de maintenir ou rétablir des coupures d'urbanisation et des éléments structurants du paysage.

Ce travail amont ne préjuge donc en rien, ni du nombre ni de la délimitation précise des futurs PNR : c'est un travail essentiellement technique qui permettrait de s'assurer d'une cohérence d'ensemble du réseau des espaces naturels et des PNR tant au niveau national que régional, intégrant les réflexions mises en œuvre par les départements dans le cadre des schémas départementaux des espaces naturels sensibles. Cela n'exclut pas, comme c'est le cas à l'heure actuelle, un emboîtement des structures de gestion d'espaces naturels (réserves naturelles, conservatoires, espaces naturels sensibles, opérations grands sites, sites classés ou inscrits, Chartes paysagères, NATURA 2000, ENS...), mais cela suppose une concertation mieux organisée entre ces différents gestionnaires, pour aboutir à un véritable partenariat.

Cette proposition a fait, l'objet d'un questionnaire portant sur le caractère restrictif de la nature des espaces visés par une telle démarche planificatrice : ne faut-il pas envisager un ordonnancement allant au-delà des espaces naturels, c'est à dire jusqu'aux différents outils de gouvernance territoriale, en d'autres termes chercher à minimiser les superpositions spatiales entre structures territoriales ?

Le problème se pose notamment pour les communautés de communes et les pays, dont les limites recoupent plus ou moins souvent celles des PNR.

En premier lieu, s'agissant des communautés de communes, une démarche formelle d'organisation et de répartition des responsabilités, pour éviter des intersections de limites avec les PNR, ne semble pas appropriée à la mission pour plusieurs raisons :

- les échelles spatiales différentes entre les deux structures. Un PNR comprend souvent une dizaine de communautés de communes et l'influence d'un chevauchement de limites ne peut être que marginale. Il s'agit plutôt pour les PNR de s'affirmer comme des chefs d'orchestre développant les synergies entre communautés de communes et fédérant leurs énergies en faveur d'un développement durable fondé sur une valorisation patrimoniale,
- la lourdeur du processus administratif qui en outre serait interprété comme le retour d'une volonté de tutelle de l'État ou d'une collectivité sur une autre,
- les missions exercées par les deux entités présentent des différences importantes tant dans le contenu (régaliennes pour les premières, volontaires et concertées pour les seconds). Elles ne sont donc pas réellement concurrentes.

Toutefois, l'articulation entre PNR et communautés de communes soulève un autre problème plus juridique que spatial et encore mal résolu à ce jour. Dans la mesure où ces dernières regroupent des communes adhérentes (et parfois non-adhérentes) au PNR, se pose la question de leur participation à ses organes de décision pour les sujets ayant fait l'objet d'un transfert de compétences. Pour pallier à cette difficulté, certains PNR ont intégré les communautés de communes dans leur syndicat mixte et d'autres ont mis en place des instances informelles de concertation permettant les échanges fréquents avec leurs responsables.

Une étude juridique mériterait d'être conduite sur le thème de leur adhésion formelle au syndicat mixte du PNR en même temps que tout ou partie des communes qui les composent dans la mesure où « l'aménagement du territoire » fait partie de leurs compétences obligatoires.

En second lieu, la relation pays/PNR pose un problème d'une toute autre dimension. La mission a déjà largement abordé ce sujet dans son rapport d'étape. Il lui apparaît que la situation est stabilisée grâce aux dispositions figurant dans la loi Urbanisme et Habitat de juillet 2003 (article L 333-4 du code de l'environnement) qui prévoient de manière claire la

primauté de la Charte du PNR sur les documents d'urbanisme, donc son respect implicite par les projets du pays.

Même si la rédaction d'une convention n'est plus obligatoire, un tel document est établi dans la majorité des cas. Il prévoit les modalités de coopération et de partage des actions entre les deux structures. Une tendance trop répandue à un partage de la responsabilité des actions selon le schéma environnement pour les PNR et économie pour les pays doit cependant être combattue si les premiers nommés veulent justifier leur ambition d'apparaître comme les pionniers de la mise en œuvre d'un développement durable, ce qui suppose la non séparation de l'environnemental et de l'économique.

Il n'en reste pas moins que les chevauchements de limites, qui trouvent souvent leur origine dans des logiques différentes de développement, polarisée autour d'un centre urbain pour les pays, et plus protectrice dans un espace naturel par exemple, doivent être au moins raisonnés. Ils peuvent déboucher sur un gaspillage des énergies par la multiplication des concertations à entreprendre avant toute action et à une utilisation non optimale des moyens financiers, sans compter la perte de lisibilité pour le citoyen.

Il paraît donc logique à la mission que la démarche proposée sur la délimitation par la région, des espaces naturels susceptibles de devenir des PNR sous la réserve des conditions rappelées dans le rapport d'étape, conduise à une réflexion plus large sur la nécessité de raisonner les interfaces entre structures dans le but d'éviter les inconvénients cités plus haut.

Il s'agit d'une responsabilité régionale dans le cadre de sa compétence d'aménagement du territoire et certaines régions ont d'ailleurs déjà clairement posé le principe du financement par les fonds régionaux, d'une seule structure sur un territoire donné.

L'État, pour sa part pourrait donner une plus grande valeur dans la pondération de ses critères d'évaluation pour l'attribution du label à un nouveau PNR, soit à ceux dont le territoire ne présente pas de doublon de structures, soit à ceux pour lesquels les modalités de relations entre structures sont claires et synergiques.

Cette nécessité d'efficacité collective des fonds publics garantie par la non superposition ou la coopération entre structures pourrait également être abordée par l'État, lors de la négociation du volet territorial du CPER.

<p>Proposition 6. Une démarche d'ordonnancement des espaces naturels, à l'initiative de la région, mais associant l'État et les départements, doit être réalisée préalablement à la préparation des Chartes des PNR.</p>

D'autres propositions que celle d'une démarche d'ordonnancement de l'espace, peuvent être avancées pour mieux organiser la complémentarité des politiques des différents niveaux :

- prévoir à un stade amont de la préparation d'un projet de PNR ou de son renouvellement la communication par l'État d'un document portant à la connaissance de la région l'apport potentiel du futur PNR à la mise en œuvre des politiques nationales (espaces naturels, réseau écologique d'intérêt national, maintien de la biodiversité, corridors écologiques) et les principaux enjeux de la zone considérée du point de vue de l'État. Les modalités de concertation amont entre l'État et la région mériteraient sans doute une formalisation plus précise allant au-delà du seul porté à connaissance,

– donner à la convention État/Parc pour la mise en œuvre de la Charte un caractère plus opérationnel prévoyant les financements apportés par les deux partenaires pour la réalisation d'objectifs communs. Le nouveau dispositif de loi de finances obligeant l'Etat à raisonner par objectifs dont l'atteinte doit être évaluée, devrait favoriser une telle démarche. Une telle procédure aurait également pour avantage de donner une plus forte justification au financement apporté par l'État.

3 Propositions

Elles sont fondées en grande partie sur les principes ci-dessus énoncés, la mission a élaboré un certain nombre de propositions pour améliorer la politique des PNR.

3.1 Procédures et cadrage pour le classement et le renouvellement des PNR

Comme cela a été indiqué dans le diagnostic présenté au début du présent rapport, le succès de la quarantaine de premiers parcs naturels régionaux et le risque de banalisation qui accompagne un tel succès, conduisent à rechercher un nouvel élan dans lequel les PNR seront encore plus exigeants et innovants, notamment en ce qui concerne la valorisation du patrimoine naturel et paysager et leur approche spécifique du développement durable.

L'approbation de la Charte, tant lors de la phase de création que pour le renouvellement, est un moment privilégié pour atteindre cet objectif de qualité.

Cette approbation n'est acquise qu'au terme d'une procédure assez longue faite d'échanges entre les acteurs de terrain du futur PNR, la région et le ministère chargé de l'environnement. La démarche conduit à faire naître un PNR qui se fonde sur trois éléments :

- le territoire, qui aura été retenu au préalable dans le cadre de l'ordonnancement des espaces par la région (voir ci-avant dans le présent rapport),
- la Charte, véritable programme d'action du parc,
- la gouvernance ou encore la qualité de l'organisation du syndicat mixte, en liaison avec les différents acteurs du parc.

La procédure de classement et de renouvellement des PNR, qui se conclut par un acte réglementaire important, un décret, doit être un moyen privilégié pour l'État de négocier et de se rassembler sur un projet commun avec la région et les autres collectivités concernées. Ainsi la Charte fondatrice du PNR devra :

- répondre au cadrage législatif et réglementaire sur les PNR et, en outre, être en cohérence avec les autres politiques publiques de l'État ; l'État a ainsi un « porté à connaissance » à faire,
- prendre en compte, dans le cadre d'une politique partagée les aspirations de l'État, d'une part, et celles de la région et des collectivités concernées, d'autre part.

Les PNR doivent s'efforcer ainsi d'apporter une valeur ajoutée aux autres politiques publiques, qu'elles soient de l'État ou des collectivités territoriales : ils ne doivent pas constituer un dispositif de plus dans la juxtaposition des mesures de protection de l'environnement et des sites. Au contraire ils doivent être un lieu de synergie, d'expérimentation et de simplification de nouvelles mesures et procédures.

Pour cela, pour un nouvel élan, les critères et procédures de classement et de renouvellement des PNR doivent être clairement précisés.

3.1.1 *Les textes de référence : un socle à conserver*

Les principaux textes législatifs et réglementaires du code de l'environnement qui doivent régir la lettre et l'esprit des PNR ont été cités ci-dessus au chapitre 2.1 « La nature et le paysage, cœur de métier des parcs ».

Ces textes ont une large ambition et constituent une bonne référence pour l'élaboration des procédures et critères de classement permettant de répondre aux objectifs prioritaires des PNR :

- protéger et valoriser le patrimoine naturel, culturel et paysager ;
- assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- réaliser des actions expérimentales ou exemplaires.

tandis qu'ils ne font que contribuer, parmi d'autres acteurs, à l'aménagement du territoire et au développement économique

Compte-tenu de l'analyse de la situation existante et des propositions d'évolution formulées dans le présent rapport, il n'apparaît pas nécessaire de réviser ou de compléter ces textes. Toutefois, lorsque la présente mission a été engagée, une proposition d'évolution nécessitait un texte législatif, à savoir la mise à l'enquête publique du projet de Charte. Ce point a été réglé par l'article 231 de la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux (article L333-1 du code de l'environnement).

Un autre point, de moindre importance, soulevé par quelques interlocuteurs de la mission, concerne l'obligation pour un parc d'adopter la forme juridique du syndicat mixte (article L 333-3 du code de l'environnement). Il apparaît à la mission que la rigidité de cette mesure qui rend, en particulier, obligatoire la statut de la fonction publique territoriale, peut être dépassée par divers moyens, notamment par la mise en place de réseaux de compétences et des échanges entre parcs et avec d'autres collectivités territoriales.

Proposition 7. Les PNR doivent être plus exigeants et plus innovants en ce qui concerne la valorisation du patrimoine naturel et paysager et leur approche spécifique du développement durable.

3.1.2 *Les modalités actuelles de classement d'un PNR*

La genèse de la création d'un parc naturel régional fait l'objet d'un vaste travail de concertation conduit par la mission d'étude du futur PNR mise en place par la région.

L'État (aux niveaux central et régional) intervient à plusieurs reprises pour expliciter ses attentes et ses contraintes. Dès que le conseil régional lui a fait connaître sa décision de lancer un nouveau projet ou de mettre en révision la Charte d'un parc existant, le préfet désigne, conformément au décret l'ensemble des services concernés. L'État et en particulier la DIREN, est donc largement associé aux travaux de réflexion.

Ensuite, une fois ce long travail préparatoire achevé, l'agrément du PNR, demandé officiellement par le conseil régional, fait l'objet d'une instruction où interviennent trois instances :

- le conseil national de protection de la nature (CNP), qui donne un avis consultatif ;

- la fédération des parcs naturels régionaux (FPNR), qui donne également, un avis consultatif ;
- le ministère chargé de l'environnement (direction de protection de la nature) qui prend la décision d'approbation en soumettant le projet de décret au Premier ministre.

Il apparaît que la liste des organismes ou administrations ainsi officiellement consultés avant l'approbation de la Charte est trop limitée compte tenu des divers missions incombant aux PNR selon le code de l'environnement. Des propositions d'ouverture interministérielle de la consultation sont donc présentées ci-après.

Ces propositions n'ont pas pour objectif de complexifier la procédure d'approbation mais de permettre que la lettre et l'esprit des textes fondateurs des PNR soient bien pris en compte. Auparavant, des inflexions aux démarches actuellement conduites sont proposées.

3.1.3 Les inflexions à apporter à l'instructions des projets de PNR

Pour éviter le risque de banalisation des PNR et mieux suivre les dispositions des textes fondateurs, sans remettre en cause le rôle primordial d'initiative de la région, les inflexions suivantes sont souhaitables :

- Considérer la préparation de la Charte lors de la création ou du renouvellement comme un point fort de la communication et de la participation.
- Procéder à une évaluation de l'action du PNR : cette évaluation apparaît comme une nécessité permanente dans la vie d'un PNR depuis sa création jusqu'au renouvellement de la Charte. Les conditions dans lesquelles cette évaluation doit être conduite sont présentées dans la suite de ce chapitre.
- Attacher plus d'importance à la protection et à la valorisation du patrimoine. Les parcs doivent être des maillons forts du réseau écologique national et il ne doit pas y avoir de PNR là où il n'y a pas de patrimoine naturel, culturel ou paysager, riche et menacé. L'avis préalable du CNPN sur l'opportunité d'un nouveau PNR apportera un fondement le plus objectif possible à ce point. En outre, il convient d'approfondir la notion de diversité biologique et son lien avec les mesures de protection, et de veiller à la cohérence des actions des PNR avec les accords internationaux sur la biodiversité.
- Améliorer la gouvernance institutionnelle, en associant plus systématiquement aux processus de décision tous les élus et structures concernées (région, conseil général, EPCI, municipalités, pays), la population locale, les acteurs économiques, les usagers, la communauté scientifique ; cette dernière, ainsi que nous l'avons suggéré plus haut devrait l'être à travers un comité scientifique du parc ou un comité régional. Informer ne suffit pas : la mission a rencontré des citoyens, mais aussi des élus, qui ignoraient faire partie d'un parc... On notera par contre que certains pays sont allés beaucoup plus loin que les parcs dans la démarche participative en donnant un rôle important à leur conseil de développement.
- Mieux organiser l'implication de l'État en région dans les étapes d'élaboration ou de révision de la Charte, en particulier dans le sens d'une participation plus active des services autres que la DIREN. Il convient de définir et mettre en œuvre une politique partagée État/région qui ne serait pas nécessairement la même dans chaque région (par exemple la spécificité des parcs péri-urbains devra être prise en compte). La formule d'un sous-préfet coordinateur mise en place pour des parcs concernant plusieurs régions ou départements est une bonne formule pour prendre en compte l'aspect interministériel des PNR.

- Veiller à ce que les actions des PNR s'intègrent dans les politiques structurelles de l'Union européenne (règlement de développement rural par exemple) ; ainsi les PNR pourront plus facilement mettre en œuvre des actions expérimentales dans le cadre de conventions avec l'État et l'Europe.
- Utiliser le PNR comme un outil privilégié (un laboratoire) pour expérimenter et mettre en œuvre sur le terrain un développement durable fondé sur la valorisation du patrimoine (qui peut être une forme innovante de la politique d'aménagement du territoire) ; la Charte d'un PNR pourrait être un modèle d'« agenda 21 local » qui s'accompagnerait d'un travail en commun des deux directions du MEDD concernées.
- Elargir la liste des organismes devant donner un avis pour le classement et le renouvellement d'un PNR : voir paragraphes suivants.

Ces inflexions seraient à prendre en compte dans l'instruction des projets ou renouvellements de PNR, tant au niveau régional (services de l'État en région et en département) qu'au niveau du ministère de l'écologie et du développement durable.

Proposition 8. utiliser la préparation de la Charte comme outil de communication et de participation.

3.1.4 Une démarche primordiale : l'évaluation

L'évaluation de l'action d'un parc, qui permet de juger de la pertinence de la Charte et des conditions de sa mise en œuvre, est une démarche primordiale dans la vie d'un PNR.

La mission s'est interrogée sur un point qui est apparu essentiel, celui du positionnement et de l'étendue de l'évaluation. En effet, au-delà de la procédure de classement et de renouvellement qui intervient tous les dix ans, se pose le problème de l'évaluation des actions en cours, doit-on procéder à une évaluation à mi-parcours, ou au contraire à une évaluation continue ? Cette évaluation doit-elle s'opérer en interne, ou doit-on préférer le recours à un organisme extérieur ?

La mission estime qu'une évaluation à mi-parcours est trop chronophage, si elle n'est pas préparée par la tenue, en continu, d'un tableau de bord. Ce tableau de bord joue un rôle primordial, tant dans le suivi de l'action et de la mise en œuvre de la Charte que dans l'évaluation proprement dite. Il doit permettre de faire une évaluation globale ou sectorielle en temps réel, de suivre les évolutions, de rectifier le tir, d'informer les partenaires. C'est un outil important de pédagogie interne et externe et de suivi de la gestion. Il doit s'appuyer sur des indicateurs de résultats, quantitatifs et qualitatifs, fiables, définis dès la mise en place de la Charte, ainsi que sur des enquêtes d'opinion. Il demande une grande discipline, mais permet d'alléger les autres modes d'évaluation. En effet, au moment du renouvellement, en fin d'année, ou à tout moment, en cas d'interrogation nécessitée par les circonstances (modification importante de données majeures, crise, changement de direction ou de présidence), l'exploitation du tableau de bord permet de faire, en interne, un bilan rapide, et de fournir, en externe, les éléments d'information nécessaires. Il est dès lors possible à mi-parcours de comparer les résultats et les indicateurs aux données de départ, de manière à vérifier que l'on ne s'est pas trop éloigné des objectifs initiaux, et le cas échéant à prendre les mesures de redressement, ou de réorientation qui s'imposent. Une aide extérieure, dans ces conditions, s'avère utile.

Aussi, en conséquence de ce qui précède, la mission propose que pour un nouveau parc l'évaluation prenne la forme d'un livre blanc (évaluation ex ante) accompagné d'un dispositif d'évaluation en continu. Cette évaluation initiale peut être faite en interne par la nouvelle équipe du parc.

Pour le renouvellement, la réalisation d'une évaluation extérieure donnant un bilan des réalisations (évaluation ex post) et s'appuyant toujours sur un dispositif d'évaluation en continu est indispensable ; le compte-rendu annuel d'activité peut servir de base à cette évaluation qui doit permettre d'apprécier l'évolution qualitative du territoire, l'impact des projets, la mise en œuvre des démarches transversales et participatives. L'idéal serait de se rapprocher d'une démarche de certification (ou assurance qualité) assurée par un opérateur extérieur.

Proposition 9. Demander aux PNR, lors de la procédure de classement initial et lors du renouvellement, de mettre en place d'emblée un dispositif d'évaluation des actions du parc.

Proposition 10. La mission recommande d'inscrire dans la procédure normale d'évaluation la tenue d'un tableau de bord, la rédaction d'un bilan annuel et, au moment du renouvellement, le recours à un organisme d'évaluation externe.

3.1.5 Propositions de modification des procédures d'agrément

Ces propositions sont présentées ci-après, elles figurent également dans le schéma synthétique de la procédure d'élaboration et de renouvellement d'un PNR figurant en annexe 2. Elles doivent être comprises comme les points de repère d'une démarche de dialogue et non comme une la nécessité de mettre en place une procédure lourde et formelle.

Il est souhaitable que tout projet de PNR présenté par un conseil régional soit, dès l'engagement de la procédure (ordonnancement des espaces naturels de la région), connu des services de l'État, et s'insère dans une cohérence territoriale.

L'État, aux niveaux régional et national, pourra ainsi porter à connaissance de la région les éléments pertinents de la stratégie nationale de développement durable, du plan sectoriel des espaces naturels, de la stratégie nationale de biodiversité, des enjeux pour le territoire, et le rappel des critères portant sur l'espace, qui seront utilisés pour juger de l'opportunité du classement en PNR.

La région conduira alors sa réflexion sur l'aménagement du territoire régional et en particulier les paysages, les espaces naturels et culturels à préserver. Elle procèdera à un inventaire et à un ordonnancement des espaces protégés et à protéger, des structures de gestion existantes ou en cours de création, des types de protection complémentaires ou des modalités de gestion à mettre en œuvre. Sur les territoires éligibles et susceptibles de faire l'objet de la création d'un PNR, elle arrêtera, le cas échéant, un périmètre d'étude, en liaison avec les collectivités territoriales concernées.

Le CNPN sera alors consulté pour donner un avis préalable d'opportunité sur le futur parc. L'expertise de cette instance devra être fondée sur une grille d'analyse qui permette d'une part, de garantir l'homogénéité de la méthode d'instruction d'un PNR à l'autre et d'autre part, de vérifier la cohérence du projet de parc avec les enjeux nationaux de protection de l'environnement et les textes réglementaires qui les régissent. Plus précisément, le CNPN doit

disposer de deux grilles d'analyse : une première pour donner un avis préalable d'opportunité sur le projet de parc et une seconde, plus approfondie, pour étudier le projet de Charte lors de la consultation finale.

Parallèlement l'État portera à la connaissance de la structure de préfiguration sa perception des enjeux territoriaux, et rappellera les critères de classement portant sur le projet et la démarche d'organisation

Pour cela, le préfet de région doit d'abord s'assurer de la bonne prise en compte de l'intérêt du patrimoine naturel et de la pertinence des mesures de protection existantes ou proposées (il pourrait même être demandé l'existence préalable d'une réserve naturelle - loi de 1976 - ou d'une zone NATURA 2000 ou d'un site classé ou inscrit, pour bien marquer la cohérence des actions de l'État). Les aspects interministériels du projet de Charte pourraient être examinés au niveau régional par le CAR (Comité de l'Administration régionale), présidé par le préfet de région⁵. Cet examen portera notamment sur la place du PNR en ce qui concerne la politique d'aménagement du territoire.

La Charte serait alors élaborée sous l'égide de la région, mise à enquête publique puis transmise à l'État pour approbation officielle. Le projet de Charte sera alors examiné au niveau national, comme actuellement : Conseil national de la protection de la nature (CNP), fédération nationale des parcs naturels régionaux (FPNR) puis ministère de l'écologie et du développement durable.

La procédure de renouvellement d'un PNR serait alignée sur celle de l'approbation initiale mais une évaluation, conduite par un organisme extérieur, doit être faite sur les résultats du PNR avant qu'une nouvelle Charte ne soit rédigée.

Proposition 11. Demander au CNPN d'élaborer deux grilles d'analyse pour l'examen des projets de Charte : l'une pour l'avis préalable d'opportunité, l'autre pour l'avis final.

Proposition 12. Soumettre sous la plume du chef de pôle « environnement et développement durable » tout projet de Charte (création et renouvellement) au comité de l'administration régionale (CAR) qui donnera l'avis de l'État dans la région.

3.2 Les critères

La DNP et la FPNR ont exprimé auprès de la mission une attente forte pour l'élaboration de critères destinés à juger de l'agrément d'une Charte lors du premier classement d'un PNR ou de son renouvellement.

La fédération des parcs a constitué en 2000, avec l'appui de l'ATEN, un groupe de travail qui s'est réuni à différentes reprises pour réfléchir, en interne, sur ce thème. Il ne semble pas qu'il ait abouti dans sa démarche. La mission a pris contact avec différents organismes ayant engagé une réflexion sur l'élaboration de critères applicables à des problématiques voisines (D4E et ETD pour l'agenda 21, CEMAGREF pour son approche de la durabilité territoriale, ATEN, Réseau des ENS...) : les réflexions n'en sont encore qu'à leur début et n'ont pas

⁵ Le CAR regroupe l'ensemble des préfets de la région et l'ensemble des directeurs régionaux de l'État dans la région.

débouché sur des propositions concrètes. Dans ces conditions, il ne peut être question pour la mission d'espérer réussir là où des organismes spécialisés et compétents n'ont pu encore le faire. Elle s'est donc efforcée de définir un cadre logique pour l'élaboration des principaux critères à mettre en œuvre, en fonction des missions prioritaires des parcs, telles qu'elles ressortent de l'analyse et des propositions contenues dans le rapport.

3.2.1 Les fondements d'une définition des critères

Une lecture attentive de la loi fait ressortir les objectifs stratégiques assignés aux PNR (L 333-1) :

Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.

Ces caractéristiques sont complétées par le Décret (article R244-1) qui fixe les objectifs d'un PNR.

(...) peut être classé en parc naturel régional un territoire à l'équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé, faisant l'objet d'un projet de développement, fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine.

- a) de protéger ce patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages*
- b) de contribuer à l'aménagement du territoire*
- c) de contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie*
- d) d'assurer l'accueil, l'éducation et la formation du public*
- e) de réaliser des actions expérimentales et exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche.*

Un constat s'impose, lié à la formulation de cet article : les objectifs b et c, sont seconds par rapport aux objectifs a, d et e. Ces derniers contiennent une obligation de résultats dont le parc est responsable, tandis que les critères b et c ne lui reconnaissent qu'une contribution à des actions menées par ailleurs.

Partant de ces données, la mission propose de retenir trois familles de critères : ceux portant sur le territoire, ceux portant sur le projet, et ceux portant sur les moyens mis en œuvre. Pour chacun on s'efforcera de définir les indicateurs permettant d'évaluer la mise en œuvre des actions prévues par la Charte selon une démarche qualité, et surtout, leurs résultats concrets sur le terrain.

Cette proposition est parfaitement cohérente avec le décret, qui définit en son article 244-4, les « critères de classement » :

- a) Qualité et caractère du patrimoine naturel, culturel et paysager, représentant une entité naturelle remarquable pour la ou les régions concernées et représentant un intérêt reconnu au niveau national. Le territoire est délimité de façon cohérente et pertinente au regard de ce patrimoine en tenant compte des éléments pouvant déprécier la qualité et la valeur patrimoniale du territoire*
- b) Qualité du projet présenté*

c) *Capacité de l'organisme chargé de l'aménagement et de la gestion du parc naturel régional à conduire le projet de façon cohérente.*

3.2.2 Les principaux critères

Pour chacune des trois familles de critères identifiées plus haut, territoire, projet, moyens mis en œuvre, la mission propose de retenir un certain nombre de critères principaux et a tenté de définir un cadre pour l'élaboration d'éléments d'appréciation.

3.2.3 Le territoire

Toute démarche de construction de PNR commence par la description du territoire, donc de la connaissance que l'on en a, au travers des inventaires et études existantes, et de leur analyse. Mais la connaissance brute ne suffit pas, elle doit être affinée par une approche qualitative et comparative. En effet, qui dit critère d'éligibilité, dit comparaison, par rapport à la moyenne nationale, régionale voire internationale.

3.2.3.1 Critère n° 1 : Le caractère remarquable du territoire proposé

- En quoi ce territoire est-il remarquable, et quelles en sont les caractéristiques ?
 - par son climat, son relief, sa structure géomorphologique, son réseau hydrographique ?
 - par son couvert végétal, ses écosystèmes, sa faune, sa flore, sa biodiversité ?
 - par l'organisation et la structuration de l'espace, la diversité et la qualité de ses paysages, ou au contraire par son homogénéité ?
 - par ses pratiques culturelles et culturelles, par son architecture, son patrimoine rural, son mode de vie, sa maîtrise de l'urbanisation ?
 - quels équilibres, quelle identité, quelle authenticité, quelle reconnaissance locale ou extérieure, quel état de conservation ?
 - quelles mesures de protection sont mises en place ou envisagées ?

Ces divers éléments d'appréciation se déclineront en fonction de leur richesse, de leur diversité et/ou de leur spécificité.

En tout état de cause il apparaît logique qu'un espace reconnu comme remarquable comporte, par catégorie ou globalement, un certain nombre d'éléments de patrimoine répertoriés, protégés réglementairement, ou faisant l'objet d'une gestion patrimoniale qualitative spécifique nettement supérieure à la moyenne (nationale ou régionale)⁶. Si le caractère remarquable est néanmoins reconnu, mais non encore protégé, l'objectif du projet devrait être d'aboutir à un niveau significatif de prise en compte de cette nécessité de protection.

Le niveau de protection constitue un indicateur fort du caractère remarquable d'un territoire.

3.2.3.2 Critère n° 2 : la fragilité de ce territoire

Cette fragilité est certes fonction d'éléments naturels, mais bien plus encore de l'activité (ou de la carence) humaine, qui, de plus, accélère souvent les dégradations naturelles. Il s'agira donc d'analyser les grandes tendances, les facteurs d'évolution, les risques, et en particulier

⁶ (ZNIEFF, ZICO, Zones Natura 2000, Sites classés ou inscrits, Réserves naturelles, ENS...)

des dangers menaçant le territoire, et notamment ses éléments remarquables, pour définir leur niveau de fragilité, ainsi que les enjeux du projet de préservation et de valorisation.

3.2.3.3 Critère n° 3 : la cohérence et la pertinence du territoire proposé

En ce qui concerne l'éligibilité, ceci s'appréciera en fonction des caractéristiques physiques du territoire et des principaux enjeux identifiés ; lors de l'appréciation du dossier proprement dit, on étudiera, en outre, le caractère réaliste du périmètre proposé en termes d'objectifs, d'appropriation par les habitants et les usagers, et de capacité de mobilisation de moyens politiques, financiers et de gestion. L'État prendra en compte, notamment, l'articulation entre outils de gestion territoriale au sein de la région, voire au-delà, dans le cas des parcs interrégionaux.

3.2.3.4 Critère n°4 : Qualité du diagnostic

La pertinence des enjeux identifiés et de leur hiérarchisation constitue un élément fort de la qualité du diagnostic.

Lors du renouvellement, on se reposera la question de cette pertinence, à la lumière de l'évolution du territoire, du bilan de l'action du parc et du jeu des acteurs sur le territoire, en vue éventuellement de les modifier.

Dans tous les cas, on s'efforcera de faire figurer des descripteurs, des ratios et des indicateurs quantitatifs et qualitatifs qui seront les référents pour l'évaluation des évolutions ultérieures, et préciser des seuils d'alerte significatifs.

3.2.4 Le projet

D'une manière générale la Charte tant en ce qui concerne son élaboration que sa mise en œuvre, devra s'inspirer des critères du développement durable et des agendas 21, participation, gouvernance, transversalité, démarche qualité et préparation d'une évaluation.

Dans l'étude du projet, on s'intéressera à la démarche qui a abouti de son élaboration, autant qu'à son contenu et à ses effets sur le terrain. Il est rappelé que les projets renouvelés devraient être plus exigeants que les précédents.

3.2.4.1 Critère n°1 : pertinence et transversalité du projet

Dans son contenu, la Charte doit être, avant tout, un projet de territoire.

Il devra se fonder sur la mise en œuvre des missions principales des parcs, telles qu'elles ont été identifiées plus haut, à savoir : préservation et valorisation de la nature et des paysages, innovation et expérimentation, implication de tous les acteurs, et à celles qui en découlent : contribution au développement durable et à l'aménagement du territoire.

Il s'agira d'apprécier le choix des différents objectifs, leur hiérarchisation, leur pertinence par rapport au diagnostic et aux moyens de mise en œuvre proposés, leur approche systémique, transversale et interdisciplinaire.

Lors du projet initial, on en étudiera la faisabilité, lors du renouvellement on étudiera les résultats au regard du précédent projet, les ajustements à en tirer, les améliorations proposées.

En outre, on privilégiera la méthodologie élaborée par l'ATEN (structuration en schéma d'objectifs, projets, fiche projet, tableau de bord).

3.2.4.2 Critère n°2 : préservation et valorisation de la qualité du paysage et des écosystèmes

L'objectif de préservation de la qualité du paysage et des écosystèmes, et de leur mise en valeur par des actions de requalification et de sensibilisation, et l'adéquation des moyens

proposés pour y parvenir, constituent le critère premier de la qualité du projet, avec lequel tous les autres critères devront être compatibles.

Lors du renouvellement, la détérioration du paysage constitue un indicateur global d'inadéquation de la gestion du territoire. Une batterie d'indicateurs spécifiques, portant notamment sur la consommation d'espace, la biodiversité et la préservation des écosystèmes, devrait permettre une analyse plus fine des évolutions qualitatives du territoire. **Il serait utile de s'appuyer sur les recherches d'indicateurs menées dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité⁷**

3.2.4.3 Critère n°3 : préservation de la qualité de vie et la lutte contre l'abandon et la désertification

La préservation de la qualité de vie et la lutte contre l'abandon et la désertification, nous l'avons vu plus haut, constituent un autre critère, tout aussi important, car nécessaire à la réalisation du premier, et qui peut être atteint par des actions de développement durable.

Il s'agit donc de croiser, systématiquement, ces deux critères qui répondent à l'objectif majeur des PNR. Ce développement durable à partir de la valorisation patrimoniale constitue le fondement de la spécificité par rapport aux autres démarches de développement territoriales.

3.2.4.4 Critère n°4 : le caractère innovant et expérimental du projet

Il s'agit d'une autre spécificité des parcs. Son champ n'est pas limitatif, mais il serait logique qu'il s'applique en priorité dans les domaines d'excellence des parcs (nature, paysages, gestion durable, sensibilisation), ou en tirant partie des atouts et des caractéristiques de chacun d'entre eux. Ce peut être aussi une application expérimentale de nouvelles politiques nationales ou internationales. Ce caractère innovant doit systématiquement être complété par un transfert de connaissances vers l'extérieur.

3.2.4.5 Critère n°5 : la qualité des actions de sensibilisation du public et d'implication de tous les acteurs

Ces démarches, répondent au rôle pédagogique dévolus aux parcs ; elle est essentielle à la réussite du projet et à la reconnaissance de son utilité, dont elle constitue l'un des éléments important du point de vue social. Les actions de transmission et de partage des connaissances doivent également dépasser les limites du parc, voire du territoire national. Leur notoriété n'en sera que renforcée.

La qualité s'en appréciera par des indicateurs quantitatifs ciblés (types d'actions, qualité et nombre de personnes touchées, nombres de visiteurs, de participants ou d'abonnés) et des enquêtes de satisfaction.

3.2.4.6 Critère n° 6 : la qualité de l'accueil touristique ou de loisirs

N'oublions pas que les parcs ne sont pas une fin en soi, qu'ils n'ont pas vocation à être repliés sur eux-mêmes, mais que leur création répond aussi à la volonté de préserver des espaces de qualité pour l'usage du public, des populations urbaines et des touristes nationaux ou étrangers.

L'appréciation de la qualité portera tant sur les différents types de publics touchés, que sur celle des infrastructures, des produits et services offerts, et sur la politique touristique du parc. L'évaluation de ce critère reposera sur des données quantitatives, mais aussi sur l'étude des besoins exprimés et des enquêtes de satisfaction.

⁷ Se reporter en 2-1 au paragraphe sur la biodiversité

3.2.4.7 Critère n° 7 : caractère de durabilité des projets

Dans le cadre de sa mission de valorisation d'un territoire remarquable, le parc participe à des actions de développement durable. Il conviendra d'en étudier l'utilité, l'efficacité et l'efficience sous l'angle de leur intérêt environnemental, économique et social et de leurs résultats concrets sur le terrain.

Il faudra également s'assurer de la mise en œuvre des 5 critères liés à la démarche du développement durable (participation, organisation de la décision, transversalité, stratégie d'amélioration dans la démarche et le contenu, évaluation).

3.2.4.8 Critère n° 8 : la contribution à l'aménagement du territoire

Bien que partageant cette mission avec d'autres acteurs, les PNR ont incontestablement un rôle à jouer dans ce domaine, et les projets seront également appréciés en fonction de ce critère, ce qui suppose une mise en perspective, par rapport à la totalité de l'espace régional et des actions qui sont conduites en dehors des parcs, tant en terme de comparaison des résultats que de complémentarités et de synergies.

3.2.5 Les moyens de mise en oeuvre

Parmi les moyens, on fera le distinguo entre le fonctionnement intrinsèque de la structure, les équilibres de pouvoirs, les moyens politiques et financiers dont elle dispose, la volonté d'agir et la qualité de la gouvernance, et ceux liés au projet, analysant le rôle et le mode d'intervention des agents, la participation des acteurs économiques, sociaux, scientifiques extérieurs, l'association des élus et des administrations.

On se posera au final la question de l'utilité, de l'efficacité et de l'efficience de la structure et des moyens mis en œuvre, au regard des résultats obtenus et/ou proposés.

La mission rappelle sa proposition selon laquelle la démarche de construction de la Charte et les actions menées par le parc devraient se rapprocher de la logique du développement durable et des agenda 21, ce qui revient à recourir, pour l'évaluation des processus, aux batteries de critères correspondantes et déjà mises en place.

3.2.6 La hiérarchisation des critères et sous critères

Il convient de rappeler tout d'abord que si la demande de classement ou de renouvellement émane de la région, en fonction des intérêts territoriaux qui s'attachent à la démarche, la reconnaissance est prononcée par l'État, sur avis du CNPN, eu égard à des considérations nationales, voire internationales. C'est ce qui fait la valeur et la force du label.

Chaque critère principal se décompose en différents éléments, correspondant à un éclairage ou à un champ particulier, que l'on dénommera pour la commodité sous-critères; ceux-ci contribuent, par leur combinaison, à l'élaboration du critère, mais ils ne présentent pas nécessairement un intérêt identique. Dès lors, il apparaît nécessaire de hiérarchiser critères et sous-critères, et de leur appliquer une pondération différente, en fonction d'une part de l'intérêt national, et d'autre part, des caractéristiques du parc.

Différents niveaux de sous-critères apparaissent, tels que par exemple :

- Ceux que l'on peut considérer comme faisant partie du noyau dur, répondant à la vocation première des parcs, à la mise en œuvre de politiques nationales ou internationales et nécessitant une comparaison à l'échelon national, échappant de ce fait aux seules logiques régionales, et pour lesquels l'avis du préfet de région est nécessaire mais insuffisant (par exemple : présence d'une zone RAMSAR ou d'un élément fort du patrimoine : OGS ou patrimoine mondial).
- Ceux à portée régionale, porteurs des spécificités locales et des enjeux territoriaux, et ceux relatifs à la place dévolue au parc, en tant qu'outil de gestion, par rapport à d'autres organismes, qu'ils aient vocation à l'aménagement du territoire ou à la protection, la gestion et la mise en valeur des espaces et du patrimoine naturel, culturel et paysager.

Aussi sera-t-on amené à leur appliquer une pondération différente selon les caractéristiques du parc ou l'importance des enjeux. De même cette pondération variera-t-elle selon qu'il s'agit d'un projet initial et d'un renouvellement.

C'est ainsi que l'on distinguera entre sous-critères :

- De portée nationale/de portée régionale
- Relevant du noyau dur/des spécificités locales
- Principaux/secondaires

De même appliquera-t-on une pondération différente à certains critères selon que l'on a affaire à

- des parcs à dominante périurbaine/des parcs à dominante rurale.
- Un projet initial/un renouvellement

3.2.7 Les indicateurs

Descripteurs et indicateurs sont indispensables pour apprécier la qualité du territoire et du projet et pour mesurer les évolutions et les résultats de l'action. Ils se présentent sous des formes très diverses : allant de simples données chiffrées, ratios, taux d'évolution (nombre d'espèces, taux d'urbanisation, taux d'augmentation du nombre de visiteurs), à des indicateurs plus complexes, tels les indicateurs biologiques (ex : apparition ou disparition de telle ou telle espèce marqueuse d'un milieu spécifique) ou les ratios permettant, par exemple, le calcul de l'efficacité.

Le recours à des indicateurs pertinents nécessite une étude approfondie adaptée à chaque type de territoire, de milieu, d'intervention, mais la définition des différents indicateurs susceptibles d'être utilisés doit être identique pour tous les parcs, afin de permettre des comparaisons dans l'espace et dans le temps : c'est le choix de leur utilisation et de leur pondération qui rendra compte des spécificités territoriales et des évolutions.

Un appui méthodologique national est indispensable pour les mettre au point et proposer des grilles d'évaluation.

D'autre part, le suivi photographique au sol, aérien ou par satellite, régulier et retranscrit dans un SIG, constitue un moyen efficace d'observer les territoires et leurs évolutions. L'utilisation

de la fausse couleur permet également de suivre les évolutions végétales ; le choix de l'échelle est important, elle doit être identique dans tous les parcs.

Des enquêtes de terrain et d'opinion peuvent utilement compléter les données quantitatives. En croisant les données chiffrées généralement traduites par des ratio, avec les données qualitatives et cartographiées, on peut obtenir une connaissance fine des évolutions. Il conviendrait également de mettre en place des « clignotants » constitués par des seuils d'alerte, qui seraient d'une part nationaux, d'autre part spécifiques à chaque territoire, en fonction des enjeux identifiés.

3.2.8 *La préparation des critères, sous critères et indicateurs*

On constate l'éclosion d'une série de recherches isolées, que ce soit au sein de parcs nationaux, de régions, de départements (ENS), de PNR, de conservatoires, de réserves naturelles, voire de pays, qui répondent à la prise de conscience de la nécessité évidente d'une évaluation de la qualité des espaces et des projets de préservation et de mise en valeur les concernant. Cependant, en l'absence d'une méthodologie fiable et homogène, ces travaux aboutissent à la constitution de données fondées sur des prémices différentes et incompatibles entre elles, rendant toute comparaison, toute agrégation ou tout changement d'échelle impossibles. Il serait donc tout d'abord indispensable qu'un travail scientifique d'élaboration de critères, sous-critères et indicateurs, concernant tant les milieux, les espèces que les paysages, soit mené de façon très ouverte, sous la conduite du MEDD, en liaison très étroite d'une part avec la communauté scientifique et les spécialistes du paysage, et d'autre part avec les différents gestionnaires d'espaces naturels et de paysages.

Après concertation avec les régions, sous une forme à définir avec l'ARF, les critères principaux à retenir, le cadre définissant les critères susceptibles d'être retenus en fonction des caractéristiques régionales, ainsi que leur pondération, pourraient faire l'objet d'une publication par arrêté ministériel.

En outre, au niveau régional, le choix des critères et leur hiérarchisation, au même titre que l'évaluation et la préparation de la Charte, est un exercice auquel il est important que soient étroitement associés la région, les services de l'État, les différents élus et les divers partenaires du parc (acteurs économiques, associations, communauté scientifique).

Proposition 13. La définition et la pondération des critères, des sous critères et des indicateurs devraient être arrêtées, après un travail scientifique et technique indispensable, conjointement entre l'État et les régions ; puis faire l'objet d'une publication par arrêté ministériel.

Proposition 14. La préparation de la Charte, la définition des critères et l'évaluation doivent être des moments forts de la communication et de la participation.

3.3 Aspects législatifs et réglementaires

La mission ne propose pas de modification législative ou réglementaire : les textes existant lui paraissent suffisamment explicites et permettent de mettre en œuvre les propositions du présent rapport (ce point a été développé au chapitre 2.2). La seule faiblesse du dispositif actuel réside dans sa dispersion : la consolidation des textes existant dans un document unique permettrait sans doute de donner une meilleure lisibilité à la politique des PNR.

La mission s'est également posée la question de la pertinence d'une distinction sur le plan réglementaire à introduire entre les parcs naturels régionaux à dominante naturelle et rurale, et les parcs naturels régionaux inscrits dans un contexte à forte pression urbaine ou touristique (Vallée de Chevreuse, Lubéron).

Il lui est apparu, dans un souci de simplification réglementaire, qu'il n'y avait pas lieu de le faire. Il lui a semblé que le simple recours à une pondération différente des critères à prendre en compte, en particulier en insistant sur l'utilité sociale du territoire du parc au bénéfice des zones voisines dans le cas d'un espace périurbain, était suffisante.

S'est également posé le problème de la valeur juridique de la Charte et de sa place dans la hiérarchie des textes administratifs. En effet, dans la mesure où la Charte⁸ ayant fait l'objet d'une enquête publique, est, de surcroît approuvée par décret, elle s'impose aux documents de valeur inférieure que sont les SCOT, les PLU ou les documents en tenant lieu. La loi SRU précise, au demeurant, que les SCOT doivent être compatibles avec la Charte, par contre il n'est fait mention, ni des PLU (bien que cela soit sous-entendu, puisqu'ils doivent être eux-mêmes compatibles avec les SCOT), ni surtout des Chartes de pays. Or, il serait logique que ces dernières, lorsqu'elles empiètent sur le territoire des parcs, soient compatibles avec sa Charte. En l'absence de textes, il revient aux élus de veiller attentivement à cette compatibilité.

Proposition 15. Les élus doivent veiller à la compatibilité des documents d'urbanisme et des Chartes de pays avec la Charte du parc. Le non respect de cette obligation doit être mis en évidence dans l'évaluation de suivi ; il est souhaitable que le préfet attire l'attention des élus lorsqu'un problème de cette nature se présente.

3.4 Aspects financiers

Dans son discours prononcé lors des journées nationales des parcs naturels régionaux qui se sont tenues en Guyane au mois d'octobre 2004, le président de la fédération a posé le problème de la création de ressources stables pour ces institutions, fondées sur une fiscalité environnementale.

Les raisons invoquées résident d'une part dans les difficultés récurrentes que rencontrent chaque année, les directeurs de parcs pour boucler leur budget, synonymes de perte d'énergie pour l'encadrement, d'inquiétudes chez le personnel et d'autre part sur le positionnement institutionnel renforcé des parcs que leur conférerait l'existence d'une ressource propre. Cette préoccupation nouvelle trouve son origine dans la montée en puissance des EPCI qui inquiète de plus en plus les PNR.

Il est certain que la multiplicité des sources de financement qui peuvent être remises en cause chaque année, et qui servent à payer un personnel bien souvent titulaire en raison de l'obligation de constitution d'un syndicat mixte, constitue un facteur de complexité dans la gestion. Ce point a d'ailleurs été relevé par la mission lors de diverses rencontres de terrain. De plus elle entretient chez les agents du PNR, une inquiétude pour la continuité de l'action qui à l'évidence nécessite plus d'une année pour être efficace.

⁸ dont il conviendra de préciser par décret qu'elle relève du droit de l'environnement et non de celui de l'expropriation.

La mission estime toutefois que la solution au problème financier réel que rencontrent les PNR ne doit pas être trouvée dans la création d'une ressource propre. Outre les difficultés politiques et techniques liées à la mise en place d'un nouvel outil fiscal, il en résulterait une pérennisation de fait, contraire à l'esprit de mission qui doit animer les PNR. Dans un autre paragraphe du présent rapport (chapitre 2.2), un plus long développement est consacré à cette problématique.

La question de la zone de prélèvement de cette ressource soulèverait également un problème difficile. Limitée à l'intérieur du PNR, elle pèserait sur un secteur souvent en difficulté économique. Étendue à une zone plus vaste, elle poserait encore plus la question du transfert de fonds publics en direction du périmètre du PNR, sauf si elle vient en remplacement d'une ressource budgétaire plus classique.

Une issue à cette question doit plutôt être recherchée dans une contractualisation pluriannuelle tant avec l'État qu'avec les autres collectivités territoriales intéressées, portant sur des actions et des objectifs précis. Pour ce qui concerne l'État, la mise en application des nouvelles dispositions budgétaires prévues par la loi d'orientation pour les lois de finances qui prévoient la définition d'objectifs quantifiés pour les politiques publiques et l'évaluation de leurs effets, devrait permettre d'élaborer une convention plus opérationnelle pour les actions et plus précise pour les financements, avec les syndicats mixtes des PNR.

L'association proposée des départements à la réflexion conduite à l'initiative des régions sur la planification des espaces éligibles devrait également faciliter l'harmonisation avec les schémas départementaux des espaces naturels sensibles et de ce fait la mobilisation de la taxe sur les ENS au profit des projets des parcs

Pour l'appui financier de l'État se pose également la question de sa nature. La mission pense que, si une aide au fonctionnement se justifie lors de la création d'un PNR car il s'agit de conforter une dynamique aux bases encore précaires, le passage à une aide ciblée portant des actions identifiées figurant dans une convention État/PNR est souhaitable lors des renouvellements de classement.

3.5 L'interministériel : une ouverture à mieux prendre en compte

Les textes fondateurs des parcs naturels régionaux, repris dans le code de l'environnement, mentionnent des domaines d'intervention variés : protection de l'environnement et des paysages; aménagement du territoire; développement économique et social; accueil, éducation et formation du public; patrimoine culturel. Les parcs naturels régionaux intéressent donc des domaines relevant de plusieurs ministères.

Or les ministères, autres que celui chargé de l'environnement s'impliquent peu dans la procédure actuelle d'approbation des Chartes au niveau central, bien qu'elle prévoie une phase de consultation interministérielle. Par contre, elle est plus forte au niveau régional, et il convient de noter, dans le comité de création du parc ou mission de préfiguration, le rôle consultatif de divers administrations et organismes locaux (direction régionale de l'équipement; direction régionale des affaires culturelles; chambre de commerce et d'industrie, etc.).

En outre, le rôle premier des collectivités territoriales dans la naissance d'un parc conduit à ce que les aspects interministériels soient pris en considération car celles-ci n'ont pas une organisation segmentée selon les clivages ministériels.

Mais l'État doit également avoir une véritable approche interministérielle des PNR et les ministères autres que celui de l'écologie et du développement durable doivent s'impliquer plus fortement dans la phase d'approbation des Chartes au niveau central. De plus, il apparaît à la mission qu'une amélioration pourrait être apportée en soumettant officiellement le projet de Charte au comité de l'administration régionale (CAR) (voir le chapitre « Procédures et cadrage pour le classement et le renouvellement des PNR »).

Une autre mesure aurait été de consulter, au niveau national et pour chaque création et renouvellement de PNR, le Conseil national de développement durable (CNDD). Cette hypothèse ne semble pas réaliste, ce comité n'ayant pas vocation à examiner des dossiers ponctuels d'importance régionale. Aussi il est préférable d'avoir une analyse interministérielle du projet de Charte au niveau régional.

Toutefois il pourrait être utile d'étudier avec le CNDD ou le CIDD (comité interministériel de développement durable) si l'une de ces instances pourrait donner un avis global sur la politique actuelle menée en matière de développement durable par les parcs naturels régionaux. Le CNDD et le CIDD sont en effet le lieu idéal pour dire si les PNR sont effectivement des laboratoires de mise en œuvre sur le terrain du développement durable.

Proposition 16. Étudier avec le CNDD si ce conseil pourrait donner un avis sur la politique actuelle des PNR et sur la façon dont ils pourraient être de véritables laboratoires de la mise en œuvre sur le terrain du développement durable fondé sur la valorisation patrimoniale.

Les administrations centrales et régionales des ministères concernés pourraient ainsi tester et expérimenter une politique nationale de développement durable, notamment dans l'esprit des agenda locaux 21 (voir chapitre sur la politique partagée).

3.6 Les PNR : une ouverture vers l'Europe et l'international

L'ouverture des parcs naturels régionaux à l'Europe et à l'international a été abordée dans le rapport d'étape (juillet 2004) de la mission d'évaluation et de réflexion sur la politique des PNR. Ce rapport recommande une présence encore plus active des PNR en Europe et à l'international.

L'action à l'international des PNR a été présentée dans plusieurs documents, notamment :

- La stratégie internationale de la FPNR, adoptée le 5 mars 2003 ;
- L'étude de la fédération de mars 2004 intitulée : « Les parcs au delà de leurs frontières ... en Europe et à l'international » ;
- Un rapport (mai 2004) de l'Inspection générale de l'environnement et du Conseil général du GREF, intitulé « Comparaison européenne des approches en matière de protection de la nature et de gestion du patrimoine naturel », qui donne un aperçu des différentes conceptions dans un domaine qui concerne directement, mais pas exclusivement, les PNR.

Ces documents montrent que l'ouverture à l'international des PNR est quelque chose d'important et que beaucoup de parcs s'y impliquent déjà.

Les modalités d'intervention des PNR à l'international peuvent prendre des formes très diverses : opérations à l'initiative de la fédération ou bien du syndicat mixte du PNR ou bien encore à la demande de la région qui utilise le PNR comme un outil pour mener une opération de coopération décentralisée ou de coopération transfrontalière.

Les pays concernés sont également très divers : Italie, Espagne, Royaume-Uni, Allemagne, Belgique, Pologne, Maroc, Vietnam, etc.

Les financements permettant ces actions sont également très variés : fonds européens pour faciliter l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne ; crédits des ministères chargés de l'agriculture ou de l'environnement ; fonds propres des collectivités territoriales , etc.

Les thèmes des actions de coopération internationale portent majoritairement sur la gestion des espaces naturels, ce qui confirme la pertinence, soulignée par la présente mission, de renforcer la vocation de valorisation du patrimoine des PNR.

Les recommandations qui suivent précisent celles qui figuraient, sous une forme plus générale, dans le rapport d'étape.

3.6.1 *Les PNR : un outil à mieux utiliser*

Le rapport « comparaison européenne... » du CGGREF et de l'IGE mentionné ci-dessus souligne « un manque d'appropriation des questions internationales et européennes, relatives à la protection et à la gestion du patrimoine naturel, par la direction compétente ». Sans pouvoir résoudre à eux seuls cette question (qui sous-tend des problèmes d'effectifs et de financement), les PNR peuvent apporter leur pierre à la construction d'un édifice où la France serait plus présente à l'international.

Par exemple, dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne aux PECO⁹, la France ne répond pas toujours à des appels d'offres européens pour des « jumelages »¹⁰ dans des domaines de compétence des PNR : protection de l'environnement, développement rural, etc. C'est regrettable car les PNR pourraient, dans certains cas, servir d'organisme support et organiser des jumelages.

Proposition 17. Le ministère chargé de l'écologie et celui chargé de l'agriculture (au titre du développement rural) devraient mieux utiliser les PNR comme des outils pour approfondir leurs actions internationales.

3.6.2 *Un réseau des parcs nationaux et régionaux et des gestionnaires d'espaces naturels*

Dans les documents de la FPNR traitant de l'international, les parcs nationaux n'apparaissent pas comme des partenaires privilégiés des PNR pour des actions en direction de l'international.

⁹ Pays de l'Europe centrale et orientale.

¹⁰ Jumelages ou opérations d'assistance technique de quelques mois pour permettre l'intégration à l'UE.

L'ensemble des organismes français concernés par la gestion des espaces naturels devraient se concerter pour engager des actions communes à l'international.

Les membres de l'ATEN¹¹ pourraient constituer un réseau « Espaces naturels de France et actions internationales ». Ce développement des activités internationales correspond parfaitement aux missions de l'ATEN.

Proposition 18. Les PNR devraient travailler, notamment à l'international, avec les parcs nationaux et d'autres gestionnaires d'espaces naturels. Ce travail en commun pourrait être fait sous l'égide du GIP ATEN et permettrait une certaine synergie des moyens de chaque organisme concerné.

3.6.3 L'implication dans les réseaux internationaux

Diverses organisations à compétences européenne (EUROPARC, EUROSITE) ou internationale (UICN) regroupent des responsables de parcs naturels et de réserves. Les organismes français concernés (parcs nationaux, PNR, etc.) devraient renforcer leur coopération pour mieux mettre en synergie leurs moyens et avoir un rôle plus actif dans les réseaux internationaux.

Proposition 19. Les PNR devraient davantage s'impliquer dans des réseaux internationaux du type EUROPARC, EUROSITE, UICN. Pour cela ils doivent mieux travailler ensemble dans le cadre des gestionnaires d'espaces naturels de France.

3.6.4 Conclusion : l'international une opportunité à ne pas manquer

L'intérêt croissant de la fédération des PNR pour l'international est très encourageant. Ainsi s'ouvre pour le ministère chargé de l'environnement (et les ministères chargés de l'agriculture et des affaires étrangères) des opportunités d'actions nouvelles et plus diversifiées.

L'international peut être, pour l'État et les PNR, un exemple privilégié de mise en œuvre d'une politique partagée : les ministères concernés assurent une indispensable cohérence nationale et les PNR apportent leurs expériences locales et les acteurs de terrain.

3.7 Une gouvernance participative à améliorer

L'obligation de soumettre le projet de Charte à l'enquête publique prévue par la loi récente sur le développement des territoires ruraux, conduira nécessairement à mieux associer la société civile à sa préparation, constituant un premier pas vers une gouvernance participative améliorée.

Il importe en effet que la société civile et les scientifiques soient largement consultés en amont sur les diagnostics territoriaux et les enjeux prioritaires. Cet accroissement de la participation des acteurs implique de placer au cœur de la Charte des priorités de gouvernance qui portent sur l'information des citoyens, la facilitation du fonctionnement et l'animation des

¹¹ Atelier technique des espaces naturels

réseaux par les équipes des PNR et la substitution aux procédures de guichet, de conventions d'engagements réciproques entre partenaires.

Ces propositions supposent d'envisager une association juridiquement établie avec la société civile et les scientifiques et de faire vivre les PNR encore davantage en réseau d'échanges d'expériences locales, nationales et internationales. L'expérience souvent réussie des Conseils de développement des pays doit stimuler la créativité des PNR.

<p><u>Proposition 20.</u> faire de la Charte des PNR et de l'enquête publique prévue par la loi récente sur le développement des territoires ruraux, un véritable instrument de gouvernance.</p>

4 Conclusion

Les plus grands risques pour la poursuite de la politique des PNR résident dans leur banalisation. Celle-ci peut trouver son origine soit dans le manque de lisibilité lié à l'appauvrissement du contenu et de la mise en œuvre de la Charte soit dans une augmentation non sélective de leur nombre pouvant aboutir à la reconnaissance de territoires qui ne le mériteraient pas.

Pour éviter le premier écueil, leur souci constant doit être la poursuite de l'excellence, la recherche d'une différenciation à renouveler sans cesse, d'une exigence de mouvement permanent pour garder une longueur d'avance, puisque les autres outils de gestion des territoires, instruits de leur expérience, en retirent les enseignements positifs. Pour obvier le second, l'utilisation de critères transparents et partagés entre tous les partenaires est hautement souhaitable, mais son élaboration délicate.

C'est en plaçant encore plus la valorisation du patrimoine naturel, culturel et paysager au cœur de leur projet de développement durable de leur territoire de nature et en renouvelant leur esprit de mission et d'innovation que les PNR peuvent défendre leur position et garder leur ambition d'avant-garde. Une évaluation impartiale de leur action sur la base d'indicateurs clairs et prévus dès l'élaboration de la Charte, l'approfondissement de la gouvernance participative et le préalable d'ordonnancement des espaces sont des éléments indispensables pour atteindre ces objectifs.

L'État doit, dans le cadre d'une politique partagée avec les régions, s'appuyer sur les PNR pour donner un contenu de terrain à ses politiques concernant les espaces naturels et le développement durable. Les PNR doivent constituer les piliers du Réseau écologique national en assurant ses grandes continuités, en préservant les grandes coupures d'urbanisation et en rassemblant les grands éléments d'identification des paysages.

Les régions doivent conserver un rôle premier dans le pilotage et l'animation de cette politique partagée avec l'Etat, car un PNR reste avant tout un outil de gestion territorial dont l'existence repose essentiellement sur leur volonté.

Ces propositions qui ne constituent pas un changement majeur doivent, aux yeux de la mission permettre de conforter l'expérience réussie des PNR.

Michèle Gallot



Michèle Prats



Alain ROUX



Georges de Maupéou



Michel Bouvier



Alain Riquois



5 Récapitulation des recommandations

Le texte qui suit récapitule les recommandations figurant au fil du rapport.

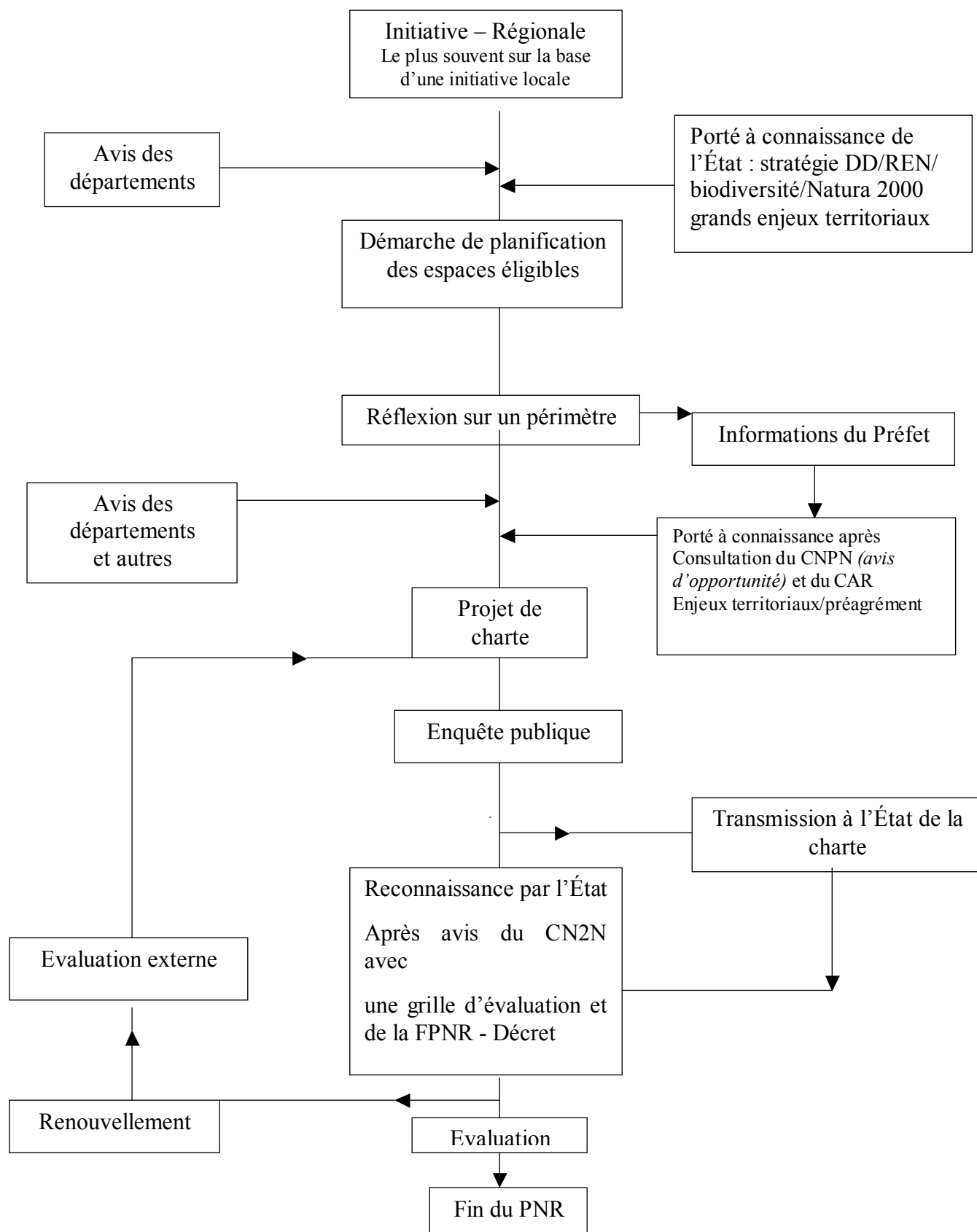
- Proposition 1. Les PNR ont un rôle important à jouer dans mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité..... 9**
- Proposition 2. La préservation et la mise en valeur de la nature et celle des paysages, constituent le cœur du métier et la spécificité des parcs naturels régionaux.10**
- Proposition 3. Le paysage, traduction de la gestion culturelle du patrimoine naturel est un indicateur global de la qualité de la gestion de l'espace.....10**
- Proposition 4. Les PNR ont vocation à promouvoir des projets de développement durable fondés sur la valorisation du patrimoine naturel, culturel et paysager. 12**
- Proposition 5. Les projets seront conduits en étroite concertation avec les élus, les acteurs économiques, les habitants et la communauté scientifique régionale..12**
- Proposition 6. Une démarche d'ordonnancement des espaces naturels, à l'initiative de la région, mais associant l'État et les départements, doit être réalisée préalablement à la préparation des Chartes des PNR.....16**
- Proposition 7. Les PNR doivent être plus exigeants et plus innovants en ce qui concerne la valorisation du patrimoine naturel et paysager et leur approche spécifique du développement durable.19**
- Proposition 8. utiliser la préparation de la Charte comme outil de communication et de participation.....21**
- Proposition 9. Demander aux PNR, lors de la procédure de classement initial et lors du renouvellement, de mettre en place d'emblée un dispositif d'évaluation des actions du parc.....22**
- Proposition 10. La mission recommande d'inscrire dans la procédure normale d'évaluation la tenue d'un tableau de bord, la rédaction d'un bilan annuel et, au moment du renouvellement, le recours à un organisme d'évaluation externe.....22**
- Proposition 11. Demander au CNPN d'élaborer deux grilles d'analyse pour l'examen des projets de Charte : l'une pour l'avis préalable d'opportunité, l'autre pour l'avis final.....23**
- Proposition 12. Soumettre sous la plume du chef de pôle « environnement et développement durable » tout projet de Charte (création et renouvellement) au comité de l'administration régionale (CAR) qui donnera l'avis de l'État dans la région.23**

Proposition 13. La définition et la pondération des critères, des sous critères et des indicateurs devraient être arrêtées, après un travail scientifique et technique indispensable, conjointement entre l'État et les régions ; puis faire l'objet d'une publication par arrêté ministériel.	30
Proposition 14. La préparation de la Charte, la définition des critères et l'évaluation doivent être des moments forts de la communication et de la participation.	30
Proposition 15. Les élus doivent veiller à la compatibilité des documents d'urbanisme et des Chartes de pays avec la Charte du parc. Le non respect de cette obligation doit être mis en évidence dans l'évaluation de suivi ; il est souhaitable que le préfet attire l'attention des élus lorsqu'un problème de cette nature se présente.	31
Proposition 16. Étudier avec le CNDD si ce conseil pourrait donner un avis sur la politique actuelle des PNR et sur la façon dont ils pourraient être de véritables laboratoires de la mise en œuvre sur le terrain du développement durable fondé sur la valorisation patrimoniale.	33
Proposition 17. Le ministère chargé de l'écologie et celui chargé de l'agriculture (au titre du développement rural) devraient mieux utiliser les PNR comme des outils pour approfondir leurs actions internationales.	34
Proposition 18. Les PNR devraient travailler, notamment à l'international, avec les parcs nationaux et d'autres gestionnaires d'espaces naturels. Ce travail en commun pourrait être fait sous l'égide du GIP ATEN et permettrait une certaine synergie des moyens de chaque organisme concerné.....	35
Proposition 19. Les PNR devraient davantage s'impliquer dans des réseaux internationaux du type EUROPARC, EUROSITE, UICN. Pour cela ils doivent mieux travailler ensemble dans le cadre des gestionnaires d'espaces naturels de France.	35
Proposition 20. faire de la Charte des PNR et de l'enquête publique prévue par la loi récente sur le développement des territoires ruraux, un véritable instrument de gouvernance.	36

Les huit orientations du rapport d'étape

- 1 - VERS UN « *ORDONNANCEMENT DES ESPACES NATURELS* »**
- 2 - VERS UNE « *NATURE, CŒUR DES MÉTERS DES PNR* »**
- 3 - VERS UNE « *CONTRIBUTION ORIGINALE* » AU DÉVELOPPEMENT DURABLE**
- 4 - VERS UNE RÉELLE « *AMBITION PAYSAGÈRE* » DES PNR**
- 5 - VERS UNE VRAIE « *GOUVERNANCE PARTICIPATIVE* »**
- 6 – VERS UNE « *PRÉSENCE PLUS ACTIVE* » DES PNR À L'INTERNATIONAL ET EN EUROPE**
- 7 - VERS UNE « *TRAJECTOIRE DE PROGRÈS* » AU COURS DE LA VIE D'UN PARC**
- 8 - VERS UNE « *CHARTRE RENFORCEE* »**

Schéma de procédure : préagrément, classement et renouvellement.



Liste des personnes rencontrées

Association des régions de France.

- M Langlois, Délégué général

Région Alsace

- Mme Sieffert, Vice-Présidente du Conseil régional.
- M Lévy, services techniques
- M Schaller, services techniques

Région Limousin

- M Audouin, Vice-Président du Conseil régional pour la politique des pays.

Région Lorraine

- M Séguin, Vice-Président du Conseil régional.

Région Nord-Pas-de-Calais

- Mme Stiévenard, Vice-Présidente du Conseil régional, chargée de l'environnement et du développement durable, Présidente du syndicat mixte « espaces naturels régionaux »
- M Béghin, services techniques

Région Provence-Alpes- Côte d'Azur

- Mme Delhayé, Vice-Présidente du Conseil régional
- Mme Péris, Conseillère régionale, membre de la FPNR
- M Vétillard, services techniques

Région Rhône-Alpes

- Mme Giraud, Conseillère régionale, déléguée au développement rural et à l'agriculture, Présidente du PNR de la Chartreuse et membre de la FPNR.
- M Falk, services techniques.

Préfecture de la région Alsace

M Brulé, chargé de mission au SGAR

Lettre de commande



Paris le 19 janvier 2004

DIRECTION DE LA NATURE ET DES PAYSAGES
SOUS-DIRECTION DE LA NATURE ET DES PAYSAGES
BUREAU DES PROTECTIONS CONTRACTUELLES

affaire suivie par : Caroline LAVALLART
tel : 01 42 19 19 51
fax : 01 42 19 19 78
mél : caroline.lavallart@environnement.gouv.fr

La ministre

à M. le chef de l'Inspection Générale
de l'environnement,

M. le Vice-Président du conseil général
du G.R.E.F,

M. le Vice-Président du Conseil Général
des Ponts et Chaussées

objet : mission d'évaluation et de réflexion sur la politique des parcs naturels régionaux

PJ : Lettre d'orientation de la mission

Les politiques d'aménagement du territoire et de l'environnement sont en cours d'évolution, avec le chantier engagé sur la rénovation de la politique du patrimoine naturel, le projet de loi sur les parcs nationaux, la stratégie nationale pour la biodiversité et la perspective d'une nouvelle étape de décentralisation. Vos structures ont d'ailleurs initié de nombreuses réflexions sur ce sujet.

L'intérêt renouvelé pour l'expérience des parcs naturels régionaux attire actuellement un nombre important de territoires. Cette multiplication des projets suscite de nombreuses questions sur l'évolution de cette politique.

Ainsi la Direction de la nature et des paysages souhaite aujourd'hui lancer une réflexion approfondie sur l'avenir de la politique des parcs naturels régionaux.

Les grandes orientations de cette réflexion sont reprises dans l'annexe ci-jointe. Les questions soulevées dans ce document rencontrent les interrogations des élus des PNR et de leur fédération sur l'avenir de cette politique.

Je demande conjointement à l'Inspection Générale de l'environnement, au conseil général du GREF, au Conseil Général des Ponts et Chaussées, d'apporter à la direction de la nature et des paysages leur expertise, sur la base des réflexions et orientations figurant dans l'annexe à la présente lettre de mission.

La direction de la nature et des paysages ainsi que la fédération des parcs vous apporteront leur appui dans la conduite de cette mission.

Compte tenu de l'importance de celle-ci, je souhaite que l'appropriation de ce travail par l'ensemble des partenaires soit la plus large possible. Une réunion de lancement associant la fédération nationale des PNR permettra une étroite collaboration.

Je souhaiterais pouvoir disposer d'un rapport d'expertise dans un délai de quatre mois, avec un rapport d'étape à la fin du mois de mars. Ces échéances permettent une bonne intégration de vos propositions dans le calendrier du chantier de rénovation de la politique du patrimoine naturel, tout en laissant la possibilité d'un approfondissement thématique dans la dernière phase de la mission.