

RAPPORTS

Conseil général
de l'Environnement
et du Développement
durable

n° - 008706-01

avril 2013

Evaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi du 14 avril 2006

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008706-01

**Evaluation de la réforme des parcs nationaux
issue de la loi du 14 avril 2006**

établi par

Pascale Humbert

Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

Emmanuel Rébeillé-Borgella

Inspecteur général de l'administration du développement durable

Eric Verlhac

Inspecteur général de l'administration du développement durable

avril 2013

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 008706-01

Date du rapport : avril 2013

Titre : Evaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi du 14 avril 2006

Commanditaire : madame la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Date de la commande : 3 décembre 2012

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) :

Coordonnateur : Emmanuel Rébeillé-Borgella

Superviseuse : Mauricette Steinfeldt

Relecteur : Philippe Iselin

Membres du comité des pairs : Michel Badré, Bernard Buisson, Denis Clément, Thierry Lavoux, Anne-Marie Levraut

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 69

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD.

Sommaire

Résumé	5
Liste des recommandations.....	7
Introduction	10
Contexte, objectifs et organisation de la mission.....	10
Des appréciations critiques à relativiser.....	11
Les conditions de réussite de la mise en œuvre de la loi du 14 avril 2006.....	12
1. La loi du 14 avril 2006 et la préparation des chartes ont permis de conforter l'ancrage territorial des parcs nationaux, qui font cependant l'objet d'une acceptation locale encore ambivalente.....	17
1.1. La concertation organisée pour l'élaboration des chartes s'est traduite par une plus grande implication de certains acteurs dans les objectifs et les activités des établissements publics.....	17
1.1.1. <i>L'élaboration des chartes a donné lieu à un travail important, dans un esprit de concertation.....</i>	17
1.1.2. <i>La préparation des chartes s'est traduite dans beaucoup de parcs nationaux par un repositionnement apprécié de l'établissement public.</i>	18
1.2. L'historique des parcs continue d'influencer les positions locales vis-à-vis de certains établissements publics ainsi que les débats relatifs à la loi du 14 avril 2006.	18
1.2.1. <i>La mise en œuvre de la loi a fait resurgir des insatisfactions anciennes.</i>	18
1.2.2. <i>Certaines appréciations ne semblent pas avoir sensiblement évolué malgré l'ancienneté de la création des parcs.</i>	19
1.3. L'action des établissements publics en matière de protection de la nature fait encore souvent l'objet d'une appropriation modérée.....	19
1.3.1. <i>Les politiques suivies en cœur de parc ne sont pas formellement remises en question mais semblent sur le fond diversement acceptées.....</i>	19
1.3.2. <i>Entre les collectivités locales et l'établissement public du parc subsiste une certaine concurrence pour la propriété et la gestion des territoires du parc.....</i>	21
1.4. La police de l'environnement reste un élément important dans l'acceptation locale de l'établissement public du parc national.....	22
1.4.1. <i>La police de l'environnement donne lieu à des pratiques et des prises de position variées.....</i>	22
1.4.2. <i>Les activités de police et d'observation pourraient être mieux insérées dans l'ensemble des missions des agents.....</i>	24
2. Les objectifs et les principales dispositions de la loi de 2006 sont appréciés par les acteurs locaux, sans que les implications actuelles et futures en soient toutes saisies ou admises.	26
2.1. La nouvelle gouvernance est comprise comme une inévitable adaptation au contexte de la décentralisation, mais l'équilibre actuel entre ses instances n'est pas jugé satisfaisant par tous les acteurs.....	26
2.1.1. <i>La pertinence de la loi du 14 avril 2006 est reconnue.....</i>	26
2.1.2. <i>Le conseil d'administration de l'établissement public a acquis une place prépondérante.....</i>	27

2.1.3. Des interrogations se manifestent quant aux effets de cette gouvernance sur les politiques suivies à l'avenir dans les parcs.....	28
2.1.4. Les chartes ont eu des effets sur la gouvernance des établissements publics.....	29
2.2. Une plus large acceptation de cette gouvernance peut se construire dans la durée par des ajustements pratiques.....	30
2.2.1. La gouvernance partagée demande à être confortée.....	30
2.2.2. Le dispositif prévu par la loi de 2006 ne doit cependant pas être modifié à ce stade.....	31
2.3. La distinction entre le cœur et l'aire d'adhésion est acceptée en ce qu'elle permettrait de donner plus de consistance aux anciennes zones périphériques, mais la notion de solidarité écologique s'articule encore difficilement avec les intérêts économiques majeurs en aire d'adhésion.....	32
2.3.1. La notion de solidarité écologique entre le cœur et l'aire d'adhésion est encore peu évidente localement.....	32
2.3.2. La question des limites de l'aire d'adhésion se pose dans certains parcs, au regard de la notion de solidarité écologique.....	33
3. Les jugements sur les chartes, actuellement mitigés, résulteront des modalités de leur mise en œuvre dans les aires d'adhésion et de leur effets sur les territoires des parcs nationaux.....	34
3.1. L'élaboration et le contenu des chartes sont considérés comme trop complexes.....	34
3.1.1. Le processus d'élaboration des chartes donne lieu à des jugements nuancés.....	34
3.1.2. Les chartes sont perçues comme des documents malaisés à exploiter, ce qui ne facilite pas leur bonne appropriation.....	36
3.1.3. La conception même de la charte, telle que définie par la loi du 14 avril 2006, pourrait utilement être modifiée.....	37
3.2. En s'ajoutant aux nombreux dispositifs de droit commun relatifs à l'organisation des territoires, les chartes provoquent des demandes de simplification.....	38
3.2.1. Les élus perçoivent les chartes comme une lourdeur supplémentaire dans l'appareillage administratif.....	38
3.2.2. La loi de 2006 ne prend pas en compte l'intercommunalité.....	40
3.3. La question de l'aire d'adhésion est actuellement le principal sujet de blocage.....	40
3.3.1. Les collectivités locales redoutent que les logiques valant pour le cœur ne gagnent l'aire d'adhésion à terme.....	41
3.3.2. La compatibilité voulue par la loi de 2006 dans l'aire d'adhésion entre la charte et les documents d'urbanisme risque de peser sur la décision d'adhérer.	41
3.3.3. Les chartes apparaissent très souvent comme un document de compromis.	43
3.4. S'il est difficile de faire des pronostics sur le niveau d'adhésion final des communes, certaines mesures paraissent de nature à favoriser l'acceptation des chartes.....	43
3.4.1. Les problématiques de l'adhésion se posent de façon différenciée selon les parcs.....	43
3.4.2. La position des communes n'étant souvent pas encore définitivement fixée, certaines initiatives peuvent contribuer à leur adhésion à la charte.....	44
3.5. L'adhésion à la charte ne peut être une démarche trop sollicitée.....	46
3.5.1. Pour être mise en œuvre de façon concertée, dans l'esprit de la loi de 2006, la charte doit être pleinement acceptée par les communes.	46
3.5.2. Une adhésion limitée des collectivités ne préjugerait pas de l'avenir.....	47

4. Des améliorations peuvent être apportées pour garantir un niveau élevé de protection des cœurs de parcs.48

4.1. Les interrogations sur l'efficacité de la protection des cœurs portent principalement sur la mise en œuvre de la réglementation.....48

4.1.1. La loi du 14 avril 2006 a fait évoluer la réglementation dans les cœurs des parcs.....48

4.1.2. Dans ce contexte, si certains acteurs saluent des avancées par rapport au fonctionnement précédent, d'autres craignent un affaiblissement du niveau de protection.....49

4.1.3. C'est moins le contenu des chartes que les conditions de leur mise en œuvre, par le directeur ou par le conseil d'administration de l'établissement public, qui sont questionnés.....49

4.2. L'implication croissante des conseils d'administration dans le traitement des problématiques de protection rend d'autant plus sensible leur composition pour éclairer et équilibrer les débats.....50

4.3. L'amélioration de la protection dépend aussi du renforcement d'un dispositif scientifique et technique s'attachant aux résultats de long terme.....52

4.3.1. Les conseils scientifiques gagneraient à ce que leur rôle soit précisé et valorisé et à faire une plus grande part aux enjeux stratégiques pour les parcs.....52

4.3.2. L'activité scientifique et technique des parcs nationaux doit être consolidée..53

4.3.3. La protection des territoires des parcs nationaux appelle la définition et la mise en œuvre d'une véritable politique d'évaluation.55

4.4. Des éclairages peuvent être apportés sur les liens entre protection du cœur et aire d'adhésion.56

5. La crédibilité et la réussite des politiques conduites dans les parcs nationaux, dans le cadre des chartes, est fortement conditionnée par les moyens qui leur seront affectés.....57

5.1. Les interrogations sur les moyens affectés à la politique des parcs nationaux et sur leur adéquation avec les ambitions de la loi sont générales.....57

5.1.1. Dans les aires optimales d'adhésion, les communes attendent un appui financier aussi bien que technique.....57

5.1.2. Des inquiétudes s'expriment au sujet du maintien à niveau des moyens affectés aux cœurs.....59

5.1.3. Des moyens pour la mise en œuvre des chartes doivent être fléchés dans la programmation des fonds européens et dans les politiques contractuelles d'aménagement et de développement territorial associant l'État et les collectivités. 60

5.2. La bonne mise en œuvre des chartes est en partie conditionnée par les choix d'organisation décidés par les établissements publics.60

5.2.1. Les établissements publics ont intégré les besoins induits par la mise en œuvre des chartes dans leur organisation ou leurs schémas de réorganisation.....60

5.2.2. Malgré des différences liées au contexte local et aux situations initiales, les choix d'organisation opérés présentent des points communs significatifs.....61

5.3. Des évolutions importantes dans la politique de gestion des ressources humaines des parcs nationaux apparaissent nécessaires.....62

Conclusion. La politique des parcs nationaux doit faire l'objet de clarifications.64

Par ses ambitions, la loi du 14 avril 2006 entraîne de fortes exigences pour les différents acteurs et suppose des responsabilités sereinement partagées.....64

Le rapprochement souhaitable des positions sur l'activité et la gouvernance des parcs sera facilité par la clarification des missions fondamentales d'un établissement public..	66
L'homogénéité de certaines aires optimales d'adhésion et la délimitation de celles-ci pourraient utilement être précisées.....	68
La question du positionnement des établissements publics des parcs vis-à-vis des autres intervenants locaux doit être clarifiée.....	69
La stratégie de l'État sur le devenir des parcs nationaux doit être réaliste.....	69
Annexes.....	72
1. Lettre de mission de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Décembre 2012.....	73
2. Liste des personnes rencontrées.....	76
3. Glossaire des sigles et acronymes.....	88

Résumé

Les parcs nationaux français sont des espaces terrestres, et pour certains d'entre eux maritimes, dont le caractère exceptionnel est protégé par une législation spécifique. La loi du 14 avril 2006 a modifié la loi fondatrice du 22 juillet 1960, sans en changer les objectifs fondamentaux, en prévoyant des dispositions nouvelles notamment sur leur gouvernance et leur organisation territoriale. Les parcs nationaux comprennent dorénavant un « cœur » et une « aire optimale d'adhésion » et sont régis par une charte, qui constitue la principale innovation du texte.

La préparation de la charte selon un processus participatif par construction, donc étalé sur plusieurs années, a souvent soulevé des interrogations voire des inquiétudes, portant essentiellement sur le niveau de protection du parc qui pourrait résulter de la charte, sur le statut de l'aire d'adhésion, sur les implications de la « solidarité écologique » avec le cœur, et sur les modalités pratiques de gestion des opérations qui seront conduites dans l'aire d'adhésion, s'agissant notamment des prérogatives des élus communaux.

Certaines déclarations et prises de position publiques, pendant l'année 2012, et des supputations sur l'adhésion des communes à la charte, dans certains parcs nationaux en particulier dans celui de la Vanoise, ont pu donner l'impression à certains d'une « crise des parcs nationaux ». La mission du CGEDD estime tout d'abord que si des tensions existent en effet dans certains territoires, il convient de ne pas les surévaluer. Elles participent des ajustements et des adaptations inévitables pour toute réforme d'envergure. Les situations restent évolutives dans la plupart des parcs. Le travail important réalisé par les directions des établissements publics, avec l'appui des présidents des conseils d'administration, à l'occasion de la préparation des chartes aura des effets positifs tant sur les positions à l'égard des chartes que sur la place et le rôle des parcs.

S'agissant de la loi du 14 avril 2006 et de ses effets dans les parcs nationaux, la situation apparaît contrastée selon les parcs (d'autant plus que leur histoire et leurs caractéristiques géographiques les rendent en fait sensiblement différents les uns des autres).

Dans bien des territoires, le passé continue de peser sur les positions locales, à l'égard de l'établissement public du parc comme dans les débats relatifs à la loi de 2006 et sa mise en œuvre a fait resurgir des insatisfactions anciennes. Mais, si celles-ci ne doivent pas être négligées, la mission relève que les objectifs et les principales dispositions de la loi du 14 avril 2006 sont appréciés par les acteurs locaux. La nouvelle gouvernance est comprise comme une inévitable adaptation au contexte de la décentralisation et personne ne songe à revenir au système antérieur, nettement plus étatisé. Des ajustements dans l'organisation de cette gouvernance, de façon à permettre une meilleure prise en compte de la diversité des positions et des intérêts sont demandés par certaines parties. La modification de la loi de 2006 qu'elle impliquerait n'apparaît cependant pas nécessaire dès à présent. La mission, rejoignant en cela l'avis de la majorité des interlocuteurs rencontrés, estime préférable de n'envisager des adaptations de la loi qu'une fois que toutes les chartes auront, après leur approbation, été effectivement mises en œuvre pendant une durée suffisante.

D'autant que c'est précisément l'utilité des chartes pour programmer le devenir des territoires des parcs nationaux qui prête à interrogation. Outre le fait que celles-ci sont

perçues par nombre de collectivités locales comme des documents complexes et malaisés à exploiter, nécessitant selon la mission de repenser à terme leur conception ainsi que les modalités de l'adhésion des collectivités, elles donnent lieu à des craintes opposées, dont seul le temps permettra de dire si elles sont fondées ou pas.

D'un côté les collectivités locales redoutent que les logiques valant pour le cœur ne finissent par gagner l'aire d'adhésion et demandent encore à être convaincues du caractère vraiment contractuel de ce document. En sens inverse, les défenseurs d'une protection efficace des territoires des parcs nationaux se demandent si la logique transactionnelle inhérente à la charte de même que, plus généralement, l'esprit de la loi de 2006, ne s'avéreront pas dans la durée préjudiciables aux territoires des cœurs.

La mission pour sa part ne formule pas d'évaluation aussi pessimiste. Les mécanismes prévus par la loi du 14 avril 2006 n'ont pas encore pleinement fonctionné. Ils supposent des évolutions dans les mentalités et les relations professionnelles entre les différents acteurs de la vie des parcs qui ne peuvent être immédiates. C'est d'ailleurs l'esprit de la loi que de leur faire confiance pour s'adapter aux nouvelles règles du jeu et trouver des compromis entre des intérêts qui, il est vrai, ne peuvent pas toujours spontanément converger.

La conciliation dans les parcs nationaux des objectifs de protection de leur territoire et des orientations de développement en aire d'adhésion ne pourra se faire sans que des dispositions et des orientations nouvelles soient prises, qui relèvent autant du niveau national que des actions conduites dans les parcs :

- mise en place d'un système garantissant dans la durée la protection dans les parcs par le renforcement du rôle des conseils scientifiques et par la mise en place d'une politique d'évaluation ;
- évolutions nécessaires de la politique de gestion des ressources humaines des agents des établissements publics des parcs, dont les enjeux pratiques mais aussi symboliques pour les autres catégories d'acteurs ne sauraient être sous-estimés. Elles pourraient faciliter la conciliation des activités de développement et celles de protection (avec une meilleure organisation de la mise en œuvre de la police de l'environnement) ;
- réaffirmation de la spécificité des parcs nationaux, de leur vocation particulière et de leur statut, ce qui suppose que l'ensemble des acteurs acceptent d'assumer le fait que les parcs restent des établissements publics nationaux, qui ont pour mission d'appliquer une politique de l'État dans des territoires exceptionnels et leur périphérie.

Les acteurs déterminants pour le fonctionnement des établissements publics et pour la réalisation des mesures prévues dans les chartes, que sont l'État et les collectivités locales, ne pourront éluder la discussion sur les moyens permettant d'agir en cohérence avec les ambitions assignées par la loi de 2006 aux parcs nationaux. Dans un contexte budgétaire durablement contraint, l'État doit privilégier les parcs existants, réétudier la répartition des dotations entre les dix parcs nationaux, et prioriser les objectifs et les activités des établissements publics. Les plus importantes des collectivités locales gagneraient à s'engager concrètement dans les projets des aires d'adhésion, en soutien des communes disposant de peu de moyens dans certains parcs.

Liste des recommandations

(par ordre d'apparition dans le texte du rapport)

- 1.Établir dans un délai raisonnable (3 ans) un bilan, simple et accessible, de l'activité des parcs nationaux depuis leur création, en matière de protection des territoires, des espèces et d'apports aux collectivités, de façon à objectiver les débats et compenser les perceptions négatives de l'activité des établissements publics des parcs.....[20](#)
- 2.Poursuivre les efforts de communication des établissements publics des parcs nationaux en direction des habitants, de certaines catégories socio-professionnelles et du grand public. Les seconder au niveau national (PNF et ministère en charge du développement durable), en tant que de besoin.....[21](#)
- 3.Élaborer un document facile à exploiter, récapitulatif et expliquant, pour le cœur, les réglementations relevant de la compétence de l'établissement public du parc national ainsi que les pouvoirs réglementaires du maire transférés au directeur.....[21](#)
- 4.Systématiser la diffusion d'une instruction annuelle de politique pénale, dans des termes opérationnels, pour faciliter un exercice coordonné de leurs missions de police de l'environnement par les gardes moniteurs.....[23](#)
- 5.Intensifier l'information auprès des autorités locales et des populations sur les statistiques de la police de l'environnement, en veillant à les mettre en perspective par rapport à l'ensemble des missions des établissements publics.....[23](#)
- 6.Rappeler les attributions respectives en matière de police de l'environnement entre l'établissement public du parc et les autres services et établissements publics de l'État. Développer des actions communes inter-services de police de l'environnement.....[23](#)
- 7.Accélérer l'évolution de la définition des missions des gardes pour les mettre en mesure de contribuer pleinement à la réalisation des objectifs assignés au parc par la loi du 14 avril 2006.....[25](#)
- 8.Adapter au niveau national les modules de formation des agents des corps de l'environnement aux problématiques de mise en œuvre de la police de l'environnement dans le contexte de la loi du 14 avril 2006.....[25](#)
- 9.Réétudier la question des profils de recrutement des agents des corps de l'environnement. Mieux distinguer les affectations selon les besoins spécifiques à chaque catégorie d'établissement public relevant du ministère chargé de l'écologie : les parcs nationaux et les autres.....[25](#)
- 10.Faire jouer un rôle plus actif et donner une visibilité plus grande au conseil scientifique et au conseil économique, social et culturel, afin de conforter la gouvernance partagée.....[32](#)
- 11.Illustrer concrètement au niveau de chaque établissement public le contenu de la solidarité écologique et en préciser les enjeux pour le parc national, en faisant appel au conseil scientifique dans une optique d'objectivation et de pédagogie.....[33](#)
12. Prévoir une disposition permettant que la modification et la révision de la charte soit soumise à la délibération des seuls conseils des intercommunalités, dans l'hypothèse où

la loi du 14 avril 2006 devrait être modifiée (rappel étant fait que la mission ne propose pas de le faire à brève échéance).....	40
13.Rappeler par une circulaire la différence de principe entre la gestion du cœur et celle de l'aire d'adhésion en explicitant que seuls les dispositifs de droit commun peuvent être appliqués et opposés aux communes en aire d'adhésion (à l'exception de la compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte s'agissant des parcs métropolitains).....	41
14.Donner aux communes, de façon anticipée, des indications précises sur le contenu des conventions à passer avec l'établissement public du parc national, de façon à éviter des discussions de principe et à atténuer les suspicions sur la charte ou sur ses effets..	45
15.Indiquer clairement dès à présent que des crédits et des ETP ne seront affectés qu'aux projets des seules communes qui auront adhéré à la charte, pour affirmer la dimension conventionnelle de la charte pour l'aire d'adhésion.....	45
16.Établir au niveau de chaque établissement public, après un travail de concertation avec les autres parties prenantes, un document clair, définissant les attributions selon les diverses thématiques et mesures afférentes à la mise en œuvre de la charte.....	46
17.Porter une attention particulière à la désignation au sein des conseils d'administration de « membres choisis pour leurs compétences nationales », capables de bien éclairer les débats sur les enjeux de long terme des parcs.....	51
18.Adapter l'organisation de la direction de l'eau et de la biodiversité pour que la politique des parcs nationaux, et notamment la mise en œuvre des chartes, soit suivies spécifiquement en mode projet.....	52
19.Orienter l'activité des conseils scientifiques vers des études et avis à forts enjeux et technicité, en allégeant leur charge sur les demandes d'avis par un travail préparatoire plus important des services des établissements publics.....	53
20.Renforcer l'organisation scientifique et technique des parcs nationaux (pilotage stratégique, protocoles, bases de données, méthodologies et expérimentations) au niveau des conseils scientifiques et des services des établissements publics des parcs. Mieux interfacier leurs travaux.....	54
21.Consolider le rôle de tête de réseau de PNF (dans sa configuration actuelle ou dans tout autre dispositif qui pourrait résulter de la création de l'Agence française de la biodiversité).....	54
22.Finaliser la politique d'évaluation nationale en cours d'élaboration ; inviter les établissements publics des parcs à compléter les dispositifs esquissés dans les chartes ; définir pour cela des étapes et des échéances afférentes et proposer des outils et éléments de méthodes communs.....	55
23.Relancer la mobilisation interministérielle pour honorer les engagements financiers du plan d'accompagnement du parc amazonien de Guyane pris en 2007 pour le rattrapage des infrastructures des communes du parc.....	58
24.Rappeler, à tous niveaux, le caractère contractuel des chartes de façon à ce que chaque acteur institutionnel prenne sa part dans leur mise en œuvre.....	58
25.Afficher clairement, dans l'élaboration du contrat d'objectifs entre la DEB et l'établissement public du parc, les priorités concernant les missions patrimoniales et les parts de financement afférentes.....	59
26.Engager d'urgence des contacts avec la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), de façon à ce que les	

instructions et documents de cadrage adressés aux préfets de région et aux commissaires de massif les invitent à prendre en compte dans les programmations 2014-2020 les mesures inscrites dans les chartes des parcs nationaux.....	60
27.Édicter dès 2013 des orientations en matière de gestion de ressources humaines pour les agents des corps de l'environnement affectés dans les établissements publics des parcs nationaux.....	62
28.Mettre en place des mesures adaptées pour diversifier les recrutements, faciliter les mobilités et les détachements entre les parcs nationaux et d'autres structures d'emploi.	63

Introduction

Par lettre de mission en date du 3 décembre 2012, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a confié au conseil général de l'environnement et du développement durable une mission d'évaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi du 14 avril 2006, afin d'être éclairée « sur la suite du processus de réforme et d'anticiper d'éventuelles difficultés ».

Contexte, objectifs et organisation de la mission

La ministre observe « qu'un certain nombre d'interrogations, voire d'inquiétudes, sont apparues dans l'application et la mise en œuvre de ce processus de réforme ». La lettre de mission se réfère ainsi implicitement à divers incidents ou tensions survenus en 2012 (dans les parcs nationaux du Mercantour et des Cévennes), ainsi qu'à des prises de position publiques à propos du projet de charte, en particulier dans le parc national de la Vanoise, le plus ancien des parcs nationaux français, laissant augurer une faible probabilité d'adhésion des communes du parc à la charte.

La charte des parcs nationaux est un instrument de programmation nouveau, instauré par la loi du 14 avril 2006. Elle définit un projet de territoire à moyen terme (pour 15 années), portant à la fois sur le cœur du parc et sur l'aire optimale d'adhésion (anciennement dénommée « zone périphérique ») laquelle inclut tout ou partie du territoire des communes situé en continuité géographique ou ayant une « solidarité écologique » avec le cœur. La charte décline d'une part la réglementation du cœur de parc et d'autre part les orientations de développement de l'aire optimale d'adhésion, définie par le décret de création du parc. Elle doit être construite en associant les communes du parc national à la définition des orientations de protection, de mise en valeur et de développement du parc. Elle est adoptée après approbation par le Conseil d'État.

Début 2013, les chartes en sont à des stades d'avancement différents. Les chartes des parcs nationaux des Écrins, du Mercantour et des Pyrénées ont été approuvées par des décrets du 28 décembre 2012. Elles vont prochainement être soumises à la délibération des conseils municipaux des communes. Pour tous les autres parcs nationaux, la préparation de la charte est en phase finale et le processus d'adoption prévue par la loi de 2006 s'étalera sur l'ensemble de l'année 2013 (et jusqu'à 2015 pour le parc de Port-Cros).

Le cadrage de la mission, validé par la ministre, a conduit à distinguer deux exercices, pour des raisons opérationnelles :

- dans un premier temps, l'évaluation de l'application de la loi du 14 avril 2006 et des perspectives de sa mise en œuvre dans les différents parcs nationaux. **C'est l'objet de ce premier rapport ;**
- D'autre part, l'identification des moyens (ETP - équivalents temps plein - et mesures financières) nécessaires aux différents parcs, y compris les deux qui sont en projet. **Cette question sera traitée dans un second rapport** (à remettre courant juin 2013).

La mission s'est déplacée dans huit des dix parcs nationaux (deux évaluations avaient déjà été effectuées au dernier trimestre de 2012 par les membres de la mission, dans

les parcs des Écrins et du Mercantour, rendant inutile de renouveler l'exercice). Compte tenu du calendrier général imparti à la mission et de la durée limitée des déplacements qui en découlait, elle n'a pas pu recueillir l'avis de la totalité des acteurs concernés, dans chacun des parcs nationaux, tant par la mise en œuvre de la loi du 14 avril 2006 que par l'organisation et les interventions de l'établissement public du parc. Mais les intervenants majeurs localement, par leurs fonctions ou leur personnalité, ont quasiment tous été entendus. En outre, certaines grandes associations de défense de l'environnement de niveau national ou international ont été rencontrées. La mission peut s'appuyer sur des données, analyses et propositions en nombre et en qualité suffisants pour que ses diagnostics et ses propres propositions soient, de son point de vue, raisonnablement fondés.

Des appréciations critiques à relativiser.

Le premier point qui peut être souligné est que si des tensions existent en effet dans certains territoires, elles n'ont pas atteint un niveau tel que la situation d'ensemble des parcs nationaux français soit aussi problématique que certains pouvaient le craindre du fait de déclarations ou d'événements intervenus en 2012. Contrairement à ce que des médias ont indiqué, il serait excessif de parler d'une « crise » des parcs nationaux français. La mission estime que les difficultés dans la mise en œuvre de la loi de 2006 et la gestation des chartes, qui ne sauraient être niées ni négligées, participent des ajustements et adaptations inévitables pour toute réforme d'envergure.

L'ampleur des transformations engagées sur la base de la loi du 14 avril 2006 ne doit pas en effet être sous-évaluée. D'une part, elles modifient fortement les équilibres institutionnels et socio-politiques dans des territoires à forte identité, où l'histoire, l'attachement au patrimoine et souvent les passions pèsent peut-être davantage qu'ailleurs dans les débats. D'autre part, non seulement elles engagent l'avenir des parcs, en particulier pour les aires d'adhésion, dans une situation économique incertaine, mais elles mettent aussi en jeu des conceptions différentes de cet avenir, selon que l'accent est mis plutôt sur la protection ou sur le développement économique. Dans ces conditions, il est presque inévitable que des frictions se manifestent. Il importe de les relativiser, même dans le cas de la Vanoise. Les parcs nationaux, bien que placés fréquemment sous les feux de l'actualité et de regards multiples, évoluent encore dans une temporalité différente, de par leurs caractéristiques et leur situation géographique.

La mission considère qu'il est indispensable, et justifié au regard de la plupart des constats effectués, de faire confiance aux acteurs de la vie des parcs nationaux pour s'adapter aux nouvelles règles du jeu et trouver des compromis entre des intérêts qui ne peuvent spontanément converger. La loi du 14 avril 2006 a fait le pari de la démocratisation de l'organisation et du fonctionnement des parcs nationaux français. Il faut lui laisser jouer, dans un temps plus long que les sept années écoulées depuis qu'elle a été votée, ses virtualités et tabler en particulier sur le sens des responsabilités des élus. Il serait à cet égard prématuré, et sans doute contreproductif, d'engager actuellement une révision de la loi. Tant que les équilibres ne seront pas consolidés et surtout tant que la mise en œuvre des chartes ne se sera pas traduite par des réalisations effectives, permettant de sortir des discours de principe et des supputations trop souvent entendus, les rectifications pourraient manquer leur but. D'autant que les situations s'avèrent plus différenciées qu'il n'y paraît.

Le second point à souligner d'emblée tient ainsi à la grande diversité des parcs nationaux. Les analyses et les solutions trop générales peuvent se révéler inopérantes. Les parcs pourraient être regroupés selon différents critères et catégories :

- l'histoire (et son poids) ; elle permettrait de distinguer les parcs créés avant 1980 (Vanoise, Port-Cros, Pyrénées, Cévennes, Écrins, Mercantour) et les autres (Guadeloupe, Guyane, la Réunion, Calanques) ;
- la situation géographique et institutionnelle d'ensemble ; elle place les trois parcs ultramarins dans des contextes non comparables à ceux situés en métropole ;
- la géographie spécifique ; peuvent alors être différenciés les parcs de haute montagne (Vanoise, Écrins, Mercantour et Pyrénées) et les autres ; ou bien les territoires en insularité (Guadeloupe, Réunion, Port-Cros en partie et d'une certaine façon, la Guyane) et les autres ; ou encore les parcs en partie marins et les parcs totalement terrestres ;
- le nombre total des communes impliquées, en distinguant au besoin les communes ayant leur territoire principalement en aire d'adhésion. Il va de 5 (Guyane) à 152 (Cévennes).

On pourrait continuer l'exercice. Il tend à montrer que cette diversité des parcs nationaux français doit rester présente à l'esprit, notamment dans les conclusions susceptibles d'être tirées du rapport qui, compte tenu de l'objet de la commande ministérielle, appelait des analyses et des recommandations valables pour l'ensemble.

Les conditions de réussite de la mise en œuvre de la loi du 14 avril 2006.

1. Les objectifs et les principales dispositions de la loi du 14 avril 2006 sont appréciés par les acteurs locaux, dont très peu d'entre eux demandent pour le moment la modification. D'une part, le conseil d'administration de l'établissement joue d'ores et déjà un rôle actif dans la gouvernance locale, ce qui illustre l'intérêt et l'engagement croissant des élus locaux dans les affaires des parcs nationaux. D'autre part, la distinction cœur et aire d'adhésion est appréciée en ce qu'elle permettrait de donner plus de consistance aux anciennes zones périphériques, mais elle est encore mal interprétée parce que la notion de solidarité écologique est difficile à traduire concrètement, nonobstant les dispositions des chartes.

2. Celles-ci sont presque partout l'objet d'une certaine perplexité, en partie explicable par le caractère technique et complexe de ce document. Les difficultés d'acceptation des chartes proviennent cependant au principal de la question de l'aire d'adhésion : les collectivités locales redoutent que les logiques de réglementation valant pour le cœur ne finissent par gagner l'aire d'adhésion. En cela, elles expriment un sentiment de méfiance à l'égard de l'État, encore vif dans certains parcs, qui provient parfois des différends passés avec l'établissement public mais est aussi alimenté par des ressentiments liés aux modalités d'intervention des personnels des parcs dans le domaine de la police de l'environnement. Dans presque tous les parcs, les positions des communes quant à l'adhésion à la charte ne sont pas encore définitivement fixées, le climat des parcs reste évolutif, de sorte que la mission a estimé ne pas pouvoir se prononcer nettement sur le degré final d'adhésion des communes.

3. Bien que les chartes dessinent un projet de territoire cohérent qui associe la protection des espaces protégés du cœur et la promotion d'orientations de développement durable dans l'aire d'adhésion, les représentations restent duales.

Dans les parcs nationaux, la conciliation des objectifs de protection de leurs territoires et des orientations de développement en aire d'adhésion est et restera difficile à court et moyen termes, quels que soient les efforts de réorganisation interne et de requalification d'une partie de leurs personnels que puissent faire les établissements publics. La mission estime que ces derniers ne pourront y parvenir que si certaines orientations ou mesures les y aidant sont prises par les services centraux du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

4 La problématique des moyens, très importante pour la crédibilité de l'action des établissements publics des parcs nationaux, sera d'autant moins difficilement réglée que, d'une manière plus générale, la politique des parcs nationaux aura été clarifiée au niveau national. L'État manifeste-t-il une stratégie suffisamment affirmée en la matière ? Quelles ambitions faut-il fixer en matière de protection de ces territoires ? Malgré la synthèse opérée dans les chartes, peut-on si aisément concilier développement économique et protection des territoires dans tous les parcs nationaux, en particulier dans ceux dont l'aire optimale d'adhésion est fortement urbanisée et nettement différenciée ? La notion de caractère exceptionnel, justificative à l'origine d'un parc national, convient-elle encore pour ces derniers territoires ? Si enfin les parcs nationaux sont véritablement une ambition nationale (et internationale), le ministère en charge du développement durable ne doit-il pas être davantage épaulé en interministériel, et la programmation des crédits fonds structurels de l'Union européenne ne pourrait-elle pas être plus efficacement orientée vers les parcs ?

La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux¹

Finalités et grands principes

Plus de 45 ans après la loi fondatrice du 22 juillet 1960, la loi du 14 avril 2006 a adapté les parcs nationaux aux évolutions du contexte politique, juridique et scientifique. Elle a ainsi :

- confirmé leurs **finalités de préservation** d'espaces au patrimoine naturel remarquable, en y ajoutant la dimension culturelle (article 1);
- **introduit le concept de « solidarité écologique »** (article 1), en s'attachant au lien entre les zones protégées (ex-zones centrales) et les espaces environnants (ex-zones périphériques des parcs);
- **renouvelé les modes de gouvernance des parcs nationaux** (articles 3 et 6) en recherchant un nouvel équilibre entre le national et le local, la formalisation d'un projet de territoire partagé, la « charte », ainsi que plus de transparence dans les prises de décision;
- **adapté le dispositif réglementaire dans l'espace protégé du « cœur de parc »** (article 4), en renforçant certains aspects, tout en prenant en compte la situation particulière des communes, habitants et personnes y exerçant une activité agricole, pastorale ou forestière, **et renouvelé, en les renforçant, les dispositions pénales** (article 10).

Elle a en outre :

- **aménagé l'ensemble du dispositif juridique pour les départements d'Outre-Mer** (articles 9 et 12), afin de prendre en compte certaines de leurs spécificités, et d'y favoriser la création de nouveaux parcs.
- **institué un nouvel établissement public, Parcs Nationaux de France (PNF)** pour améliorer la synergie entre les parcs nationaux et renforcer leur visibilité nationale et internationale (article 11).

Principales dispositions

Le territoire d'un parc national est constitué d'un -ou plusieurs- « cœur(s) », espaces protégés réglementairement par décret en Conseil d'État, et d'une **aire d'adhésion**, définie comme tout ou partie des territoires des communes des espaces environnants qui ont décidé d'adhérer à la charte du parc national pour une durée déterminée.

La charte « définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur de parc et ses espaces environnants ». Elle est composée de **deux parties**. La première définit les objectifs et les modalités d'application de la réglementation s'attachant au cœur. La seconde énonce les orientations de protection, de mise en

¹http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/fo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20060415&numTexte=1&pageDebut=05682&pageFin=05693

valeur et de développement durable des territoires environnants, et les moyens de leur mise en œuvre. Elle est adoptée par décret en Conseil d'État, après avis des collectivités territoriales concernées et enquête publique. Pour les parcs métropolitains, **les SCOT (schémas de cohérence territoriale) et documents d'urbanisme doivent être compatibles avec la charte.**

Les collectivités et membres choisis pour leurs compétences locales détiennent la moitié au moins des sièges du conseil d'administration de l'établissement public du parc.

L'établissement public « peut s'appuyer sur les expertises de son **conseil scientifique** », qui préexistait, mais dont le rôle est ainsi reconnu par la loi « et sur les débats organisés au sein de son **conseil économique, social et culturel** », créé par la loi de 2006.

L'établissement public du parc, outre ses missions concernant le cœur de parc, peut apporter un appui technique et financier aux projets des collectivités concourant à la mise en œuvre de la charte.

Les collectivités publiques intéressées s'assurent de la cohérence de leurs actions avec les orientations et mesures de la charte, et mettent en œuvre les moyens nécessaires. Les préfets de région s'assurent de la prise en compte des spécificités des espaces du cœur et de l'aire d'adhésion d'un parc national au sein des documents de planification de l'action de l'État et des programmations financières.

Les parcs nationaux des départements d'Outre-Mer font l'objet de dispositions particulières. La charte du parc doit être compatible avec le schéma d'aménagement régional. L'obligation de compatibilité des SCOT et des documents d'urbanisme avec la charte est limitée aux objectifs de protection définis pour le cœur du parc national.

Le parc amazonien en Guyane fait l'objet de dispositions spécifiques.

Les autorités coutumières sont représentées dans le conseil d'administration. Les missions de l'établissement public sont élargies à la contribution au développement des communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, et à la participation à des réalisations d'ordre social, économique et culturel. L'accès aux ressources génétiques des espèces prélevées dans le parc et leur utilisation sont soumis à autorisation.

Les parcs nationaux : aspects quantitatifs

	Calanques	Cévennes	Écrins	Guadeloupe	Guyane	Mercantour	Port-Cros	Pyrénées	Réunion	Vanoise
Création	01/04/2012	01/09/1970	27/03/1973	20/02/1989	27/02/2007	18/08/1979	14/12/1963	23/03/1967	05/03/2007	06/07/1963
Cœur terrestre (superficie)	8 500 ha	93 500 ha	91800 ha	21850 ha	2 028 126 ha	68 500 ha	1 670 ha	45 700 ha	105 447 ha	53 500 ha
Cœur marin (superficie)	43 500 ha						3000 ha			
Aire optimale d'adhésion (AOA)	8200 ha	278 500 ha	178 400 ha	94 065 ha	1 359 078 ha	146 500 ha	24 087 ha	206 300 ha	87 800 ha	146 500 ha
Aire maritime adjacente (AMA)	97 800 ha			13 0800 ha			118 500 ha			
Communes (nombre)	7	152	61	21	5	28	11	86	24	29
Effectifs 2013 (ETP)	23	84,5	98,5	71,5	86	85,5	96	80	87	81

1. La loi du 14 avril 2006 et la préparation des chartes ont permis de conforter l'ancrage territorial des parcs nationaux, qui font cependant l'objet d'une acceptation locale encore ambivalente.

La loi du 14 avril 2006 et les travaux auxquels elle a donné lieu renforcent progressivement l'assise territoriale de sept des dix parcs nationaux (les parcs de la Guyane, de la Réunion et des Calanques ayant été créés par la loi ou postérieurement à celle-ci). Mais la préparation des décrets de création des parcs (application de l'article 2 de la loi) et les débats initiaux concernant les chartes ont souvent, dans un premier temps, ranimé d'anciennes insatisfactions. Plus profondément, la loi n'a pas encore eu pour conséquence de modifier des perceptions anciennes et de susciter une pleine adhésion des populations localement concernées aux objectifs de protection de la nature, moins encore aux restrictions qu'implique pour elles la réglementation des cœurs des parcs.

1.1. La concertation organisée pour l'élaboration des chartes s'est traduite par une plus grande implication de certains acteurs dans les objectifs et les activités des établissements publics.

1.1.1. L'élaboration des chartes a donné lieu à un travail important, dans un esprit de concertation.

Dans tous les parcs nationaux, un travail considérable a été accompli par les établissements publics, depuis 2006. Il a porté d'abord sur la préparation des décrets de création des parcs : modification de la cartographie de certains parcs anciens ; dans les parcs nouveaux définition ou finalisation, après des travaux antérieurs, du périmètre initial du parc, en concertation avec les collectivités locales. L'élaboration des chartes a exigé l'effort le plus important, en particulier pour l'échelon de direction et les cellules mises en place à cet effet. En amont : réflexions techniques et juridiques nécessaires au diagnostic du territoire, à la définition de la stratégie de développement, des objectifs et des orientations relatifs au cœur et à l'aire optimale d'adhésion. En aval : multiples discussions, souvent complexes, avec les collectivités territoriales, communication avec les élus et les habitants des communes concernées.

Le processus a été long - trop au gré de certains acteurs -, même dans sa phase locale (hors consultations des instances nationales, Conseil national de protection de la nature (CNP), Comité interministériel des parcs nationaux (CIPN)). Mais il a facilité l'appropriation collective d'une démarche nouvelle par rapport aux modes de fonctionnement antérieurs, plus directifs. La construction du contenu même des chartes, avant la phase des consultations, aurait pu être encore plus participative, aux dires de quelques élus. Cependant, le processus en aurait été d'autant allongé. Au total, l'ampleur et la qualité du travail ainsi que la méthode suivie par les établissements publics ont été saluées et reconnues comme un apport de la loi du 14 avril 2006 par la quasi-totalité des personnalités rencontrées par la mission.

Cette approche plus participative tient aussi au fait que les présidents des conseils d'administration qui sont désormais tous des élus locaux ont, conformément à l'article 6 de la loi du 14 avril 2006, participé activement à la définition des lignes directrices des chartes et aux discussions avec les collectivités locales. La mission souligne que, plus encore, c'est le binôme formé par le président du conseil d'administration et le directeur

qui a bien fonctionné dans la plupart des parcs, pendant tout le processus de préparation des chartes : très certainement, l'unité dans l'impulsion, la complémentarité des profils ont contribué à renforcer la légitimité locale des établissements publics. Il n'est guère douteux que l'efficacité de ce binôme conditionnera en grande partie, à l'avenir, la bonne mise en œuvre des chartes et le fonctionnement courant des établissements publics, partant leur ancrage dans les territoires.

1.1.2. La préparation des chartes s'est traduite dans beaucoup de parcs nationaux par un repositionnement apprécié de l'établissement public.

La loi du 14 avril 2006 a eu pour conséquence qu'un plus grand nombre d'acteurs ont été intéressés aux activités des parcs nationaux. Pour le moment, c'est plus le travail sur les chartes que les modifications institutionnelles (élargissement du conseil d'administration, création du conseil économique, social et culturel) qui a permis cette évolution positive. Les avis et propositions des représentants des professions, notamment agricoles et touristiques, et des associations de protection de l'environnement ont été largement sollicités. Les élus, membres des conseils d'administration et maires de communes des parcs, ont été régulièrement associés aux différentes étapes de l'élaboration des chartes. L'établissement public apparaît ainsi progressivement comme une structure plus proche du terrain et bénéficie d'appréciations plus positives qu'auparavant par une partie croissante des acteurs locaux.

Ce changement dans les rapports demande à être consolidé. Ceux qui émettent des jugements favorables à l'endroit des parcs attendent encore beaucoup de la mise en œuvre des chartes pour donner quitus d'un changement véritable dans le positionnement des établissements publics vis-à-vis de leurs territoires.

Certaines collectivités territoriales ne partagent pas cependant cette perception, en dépit des dynamiques engagées par les directions des établissements publics. La complexité et la technicité des mesures inscrites dans les chartes (cf. partie 3), les effets encore limités de la gouvernance modifiée par la loi de 2006 peuvent expliquer ces réserves. Mais des raisons plus profondes interviennent.

1.2. L'historique des parcs continue d'influencer les positions locales vis-à-vis de certains établissements publics ainsi que les débats relatifs à la loi du 14 avril 2006.

1.2.1. La mise en œuvre de la loi a fait resurgir des insatisfactions anciennes.

Dans plusieurs parcs nationaux, le contexte et les modalités de la création de l'établissement public ainsi que les premières années de son fonctionnement ont durablement marqué les esprits. Sans être exhaustif, on peut mentionner à titre d'illustration le parc national de la Vanoise s'agissant des tensions des années 1960 et 1970 avec les communes des stations de sports d'hiver ; le parc du Mercantour et les incidents survenus à l'origine (véhicule incendié, coups de feu d'intimidation, pneus des véhicules du parc crevés...), conduisant à des dépôts de plainte des agents ainsi qu'à un lourd contentieux judiciaire sur le fond ; le parc des Cévennes rencontrant à sa création une hostilité marquée dans beaucoup de communes. Un parc récent, postérieur à la loi du 14 avril 2006, comme le parc amazonien de Guyane, est lui aussi partiellement tributaire du passé : il apparaît à certains localement comme le prolongement modernisé du territoire de l'Inini, créé en 1930 en amputant la Guyane française de la majeure partie de son territoire et, pour les plus critiques, comme une

marque de « post-colonialisme ». Le fait, dans certains parcs nationaux, que les engagements relatifs à la délimitation initiale des zones optionnelles n'aient pas été tenus n'a pas non plus été oublié.

Selon les élus et les directeurs des établissements publics rencontrés par la mission, le temps et les habitudes de travail avaient permis de parvenir à des rapports de travail apaisés sinon totalement confiants. Mais après le vote de la loi du 14 avril 2006, les discussions relatives d'abord aux décrets de création des parcs et à la définition du périmètre de l'aire optimale d'adhésion, puis à la préparation des chartes, ont fait ressurgir des ressentiments qui n'étaient souvent que refoulés.

Qu'une loi visant à mieux ancrer les parcs nationaux dans leur environnement local et conférant davantage de responsabilités aux élus des communes concernées ait eu ce premier effet n'est qu'un paradoxe apparent : elle a ouvert une large possibilité de débats, dans des territoires pour beaucoup ruraux et montagnards, où la mémoire de plusieurs générations perdure et se transmet et il était sans doute inévitable qu'avant de se tourner vers le devenir des parcs et les projets de développement en aire d'adhésion, soient d'abord purgées d'anciennes frustrations non dissipées. Celles-ci, la mission l'a cependant noté, alimentent encore dans certaines communes les critiques de la charte par des habitants appartenant à des générations nées bien après la création du parc national.

1.2.2. Certaines appréciations ne semblent pas avoir sensiblement évolué malgré l'ancienneté de la création des parcs.

Même si le parc national est le plus souvent un motif de fierté et s'il est reconnu comme un label valorisant les territoires (ceux du parc et les autres proches), dans les parcs les plus anciens, il arrive que l'établissement public soit encore perçu comme une structure de l'État, artificiellement plaquée sur la réalité des territoires et agissant en marge de la vie des habitants.

Nombre d'interlocuteurs rencontrés par la mission ont utilisé le terme de méfiance pour qualifier leur relation avec l'établissement public ou pour expliquer leur absence de conviction à propos des chartes. Ce sentiment de méfiance ne s'exprime pas ou peu dans les parcs d'outre mer.

Il n'est pas rare que les collectivités locales considèrent qu'elles avaient non seulement une légitimité supérieure mais aussi les savoir-faire suffisants pour protéger, dans le cœur, leur territoire et assurer son développement, dans l'ex-zone périphérique, tout en respectant l'environnement. Des élus persistent à ne pas trouver justifié, de ce fait, que les établissements publics les aient dépossédé de leurs compétences.

1.3. L'action des établissements publics en matière de protection de la nature fait encore souvent l'objet d'une appropriation modérée.

1.3.1. Les politiques suivies en cœur de parc ne sont pas formellement remises en question mais semblent sur le fond diversement acceptées.

Les élus tiennent un discours de principe généralement positif à propos des politiques nationales de protection du patrimoine naturel et du bien-fondé des actions conduites à cet effet dans les parcs nationaux. Mais cette appréciation se révèle plus réservée dans le détail. On ne manque pas de mentionner toutes les difficultés concrètes que

ces politiques occasionnent pour la vie des habitants en cœur. La protection de la flore est souvent jugée excessivement pointilliste, celle de certaines espèces animales est rapidement qualifiée d'artificielle et d'inadaptée quand surviennent des incidents impliquant l'ours ou le loup.

Plus généralement, certains élus tendent à présenter les politiques suivies dans le cœur des parcs en matière de protection comme une sanctuarisation (et non pas comme une protection) de ces territoires. Toutefois, aucun des élus avec lesquels la mission s'est entretenue n'a remis en cause le principe même d'un parc national pour ce qui est du cœur. Sur ce point, il semble que les situations aient évolué positivement depuis la création des parcs nationaux.

Les politiques de protection sont plus directement et davantage mises en question par une partie des habitants des parcs nationaux ou par certaines catégories d'acteurs (chasseurs, pêcheurs, agriculteurs, gestionnaires d'activités agro-pastorales). Les réactions locales souvent vives pour ne pas dire virulentes à l'occasion d'incidents, même limités, relatifs à l'application de la réglementation dans les cœurs de parc tendent à le montrer. Ainsi, par exemple, dans le Mercantour pendant l'été 2012. De même, l'extrême sensibilité à la question du loup dans les parcs alpins et ceux des Pyrénées et des Cévennes, ou les polémiques récurrentes au sujet de l'ours dans les Pyrénées semblent révéler que l'acceptation des politiques de protection dans certains parcs reste fragile. Ceci appelle sans doute des précisions et des rappels dans le discours de l'État.

A un autre niveau, la mission note que, s'agissant des réunions d'information sur la charte, la participation des populations vivant en permanence dans les parcs a été généralement faible. Ceci a été le cas pour les réunions organisées spécifiquement à leur intention par la direction de l'établissement public et pour les réunions de la commission d'enquête dans le cadre de l'enquête publique sur le projet de charte. A cet égard, la disproportion est nette entre l'ampleur et la qualité du travail des établissements publics et l'implication et les réactions des populations.

La mission de ce fait s'interroge sur l'adhésion véritable, au-delà des déclarations de principe, à la protection des territoires et à ce que celle-ci implique au quotidien comme sur le long terme.

Elle constate aussi que ces appréciations critiques sur les missions et l'action des établissements publics des parcs nationaux sont pour la plupart très subjectives. L'affectivité et souvent la passion s'expriment facilement. C'est une réalité qu'il serait vain de contester. Mais on peut penser qu'il n'aurait pas été inutile d'introduire davantage de rationalité dans les débats, en diffusant un bilan objectif de l'action et des réalisations dans chaque parc national depuis sa création.

1. Établir dans un délai raisonnable (3 ans) un bilan, simple et accessible, de l'activité des parcs nationaux depuis leur création, en matière de protection des territoires, des espèces et d'apports aux collectivités, de façon à objectiver les débats et compenser les perceptions négatives de l'activité des établissements publics des parcs.

Plus généralement, le ministère en charge du développement durable ne peut se satisfaire de la persistance d'une appropriation toute relative, par les populations de certains parcs nationaux, des politiques de protection des territoires et de l'action de l'établissement public du parc. La fait que ce phénomène se manifeste souvent dans les parcs les plus anciens invite à réfléchir et à être attentif à ne pas le laisser

s'installer dans les parcs nationaux récemment créés. On peut penser que les déterminants principaux d'une meilleure appropriation tiennent au style de management des directions (président du conseil d'administration et cadres dirigeants des établissements publics), aux modalités d'intervention des agents exerçant la police de l'environnement dans le cœur (cf.1.4 infra) ainsi qu'aux réalisations effectives des chartes (cf. partie 3). Une communication appropriée reste néanmoins nécessaire.

2. Poursuivre les efforts de communication des établissements publics des parcs nationaux en direction des habitants, de certaines catégories socio-professionnelles et du grand public. Les seconder au niveau national (PNF et ministère en charge du développement durable), en tant que de besoin.

1.3.2. Entre les collectivités locales et l'établissement public du parc subsiste une certaine concurrence pour la propriété et la gestion des territoires du parc.

Dans certaines communes persiste le sentiment d'une dépossession du territoire par l'État et son bras séculier, le parc national. C'est souvent le cas dans les parcs de montagne en ce qui concerne le cœur, d'autant plus que les communes sont petites (l'établissement public du parc paraît disposer de moyens importants, marque de son pouvoir) et qu'elles sont situées en haut de vallée. Certains maires, dans ces communes, déplorent la diminution de leurs prérogatives en matière de police (circulation, stationnement, animaux errants) ou d'autorisations d'urbanisme, pour la gestion du cœur.

Plus fondamentalement, dans certains parcs nationaux on continue de poser la question des détenteurs de la légitimité pour entretenir et faire vivre les territoires du cœur (voire les autres). Les agriculteurs, les habitants et leurs élus sont considérés comme tout autant sinon mieux qualifiés pour le faire que les scientifiques (du conseil scientifique), la direction du parc (lointaine et présente de façon intermittente) et les agents du parc (portés à ne voir que le seul aspect de la protection de la nature et pas celui des activités humaines).

Ces observations peuvent être discutées, mais elles sont révélatrices d'une interrogation de principe qu'il n'est pas facile de régler, sur la propriété des territoires des parcs nationaux (en tout cas ceux des cœurs) : appartiennent-ils aux communes, aux départements, à la collectivité nationale, ou encore à la communauté internationale, puisque ce sont des territoires exceptionnels, fragiles et profitables à tous ?

Il semble difficile de faire accepter localement que ces territoires relèvent plus que tout autre d'une pluralité d'intérêts, d'une possession partagée ou d'une propriété indivise. Mais la mission estime qu'il serait utile de rappeler aux maires, dans certains parcs nationaux, les éléments explicatifs de la situation juridique et de leurs prérogatives, compte tenu de la loi du 14 avril 2006 (et d'autres textes), afin de minorer les motifs de contestation à l'égard de l'établissement public du parc.

3. Élaborer un document facile à exploiter, récapitulatif et expliquant, pour le cœur, les réglementations relevant de la compétence de l'établissement public du parc national ainsi que les pouvoirs réglementaires du maire transférés au directeur.

Les difficultés de principe ou d'ajustement entre différents acteurs ou modes d'intervention dans le territoire des parcs pourraient se manifester également, à l'avenir, dans l'aire d'adhésion. Les relations entre l'établissement public et les communes seront probablement moins en cause que pour le cœur, puisqu'elles s'inscriront dans un cadre totalement contractuel et pour des projets conduits conjointement. En revanche, les rapports de l'établissement public du parc national (voire des communes) avec les conseils généraux ou les conseils régionaux demanderont à être définis et formalisés, sous peine de confusion ou de concurrence conflictuelle. La même observation peut être faite s'agissant des relations avec les structures intercommunales recouvrant un territoire important et recouvrant celui d'un parc national : l'exemple actuel le plus significatif est celui de la métropole Nice Côte d'Azur et du parc du Mercantour.

Les parcs ultramarins sont une autre illustration, encore plus nette, de cette problématique. A la Réunion, le territoire potentiel du parc (cœur et aire optimale d'adhésion) couvre plus des trois quarts de la superficie de l'île, alors que le conseil général et le conseil régional disposent d'attributions importantes, notamment le second pour ce qui concerne l'aménagement du territoire et la politique touristique, qui interfèrent pour leur mise en œuvre avec les activités de l'établissement public du parc. C'est aussi le cas en Guyane, le parc amazonien couvrant plus de 40 % du territoire (mais agissant il est vrai dans des territoires où la présence d'autres services publics a été très réduite jusqu'à aujourd'hui).

1.4. La police de l'environnement reste un élément important dans l'acceptation locale de l'établissement public du parc national.

1.4.1. La police de l'environnement donne lieu à des pratiques et des prises de position variées.

Le plus souvent, c'est moins le principe même d'une telle politique qui est contesté que la façon dont elle est mise en œuvre, spécialement dans le cœur. A cet égard, les modalités d'intervention des agents des corps de l'environnement, techniciens de l'environnement (TE) et agents techniques de l'environnement (ATE), ont des incidences fortes sur la perception par les habitants des communes du parc, et par leurs élus, de la réglementation mais aussi, plus globalement, de l'établissement public et de son organisation. La personnalité des agents, la nature de leurs relations professionnelles mais aussi personnelles avec la population, les événements passés sont autant de facteurs qui conditionnent les jugements portés, de sorte que ceux-ci sont variables dans le temps et selon les parcs ou, en leur sein, entre les secteurs. Cependant, les insatisfactions ont souvent des origines ou des raisons alléguées communes aux différents parcs :

- l'instabilité des pratiques selon le moment et les individus ;
- la conciliation insuffisante, selon les populations, dans l'exercice de la mission de police par les gardes moniteurs, entre ce qui relève de la protection de la nature et la nécessaire attention aux hommes ;
- la réticence à admettre des logiques autres, y compris quand elles sont expliquées ou défendues par un élu ;
- l'excessive autonomie de certains gardes moniteurs, leur difficulté à accepter une interférence hiérarchique dans les activités de police. Cet aspect de la question est sans doute le plus important. Il est tel que de nombreux élus attendent que

soient définies par la direction de l'établissement public, en lien avec le parquet, des orientations générales sur les objectifs et les priorités annuels à ce sujet, de façon à renforcer la cohérence et la prévisibilité des actions.

4. Systématiser la diffusion d'une instruction annuelle de politique pénale, dans des termes opérationnels, pour faciliter un exercice coordonné de leurs missions de police de l'environnement par les gardes moniteurs.

Au-delà des pratiques professionnelles, il semble que subsistent des différences de sensibilité, sinon d'analyse, sur les finalités et les modalités de mise en œuvre de la police de l'environnement, entre d'un côté les associations de protection de l'environnement, certains services et agents des établissements publics et de l'autre la plupart des autres acteurs : la police a-t-elle principalement une finalité préventive et doit-elle être mise en œuvre dans une optique d'éducation du public (et des acteurs locaux), ou bien est-elle l'instrument d'une régulation nécessaire et sans timidité ?

Cela étant, le décalage entre les perceptions (et les réactions locales) et les données objectives est particulièrement fort en matière de police de l'environnement dans les parcs nationaux. Il existe une évidente disproportion entre le nombre et la nature des différends relatifs à la mise en œuvre de la réglementation en cœur et la vivacité ou l'intensité des réactions locales. Les statistiques montrent que l'activité de police de l'environnement correspond en moyenne, presque dans tous les parcs, à environ 10 % de l'activité totale des gardes moniteurs.²

5. Intensifier l'information auprès des autorités locales et des populations sur les statistiques de la police de l'environnement, en veillant à les mettre en perspective par rapport à l'ensemble des missions des établissements publics.

L'accumulation et la complexité des réglementations en matière de police de l'environnement favorisent en outre les attitudes de rejet par une partie de la population des parcs nationaux. Le droit commun (loi sur l'eau, Natura 2000, règles de conditionnalité agricoles, etc.) s'ajoute dans les parcs nationaux aux règles de protection qui leurs sont spécifiques, mais c'est la totalité du corpus et les contraintes qui en découlent dans son application qui sont imputées « au parc ».

Par ailleurs, la tendance au retrait des autres services de l'État en charge de l'application de la police de l'environnement sur le territoire des parcs nationaux facilite les confusions au détriment du seul établissement public. Les actes de contrôle et de verbalisation le cas échéant, lui sont imputés en totalité, que ce soit dans le cœur et dans certains cas dans l'aire optimale d'adhésion (où les agents des établissements publics des parcs nationaux sont habilités à intervenir pour les dispositions de droit commun en matière de police de l'environnement).

6. Rappeler les attributions respectives en matière de police de l'environnement entre l'établissement public du parc et les autres services et établissements publics de l'État. Développer des actions communes inter-services de police de l'environnement.

² La majorité des 472 infractions constatées en 2011 dans les parcs (pour un total de 283 agents commissionnés) sont des contraventions (178 timbres amendes, 79 procès-verbaux, 7 rapports de constatation, 50 avertissements écrits), un petit nombre correspondant à des délits (74). Source PNF.

Enfin il arrive que, tout en critiquant la police de l'environnement ou sa mise en œuvre, les populations et certains élus demandent davantage de contrôles quand leurs intérêts ou leurs biens paraissent fragilisés, ce qui traduit là aussi une certaine ambiguïté des positions locales. La mission l'a observé par exemple dans la Vanoise, en Maurienne, à l'égard des touristes ; dans d'autres parcs à propos de l'aire d'adhésion de la part de certains maires qui demandent aux agents de suppléer la faiblesse de leurs effectifs ; ou encore dans le parc des Calanques, où le nouveau parc, dans la partie marine en particulier, est attendu sur sa capacité à faire respecter la réglementation.

1.4.2. Les activités de police et d'observation pourraient être mieux insérées dans l'ensemble des missions des agents.

La mission ne conteste pas que la police de l'environnement dans les parcs nationaux est indispensable dans son principe ni qu'elle s'avère nécessaire dans certaines circonstances. Elle est d'autant mieux acceptée qu'elle est mise en œuvre avec discernement et pédagogie.

Ce n'est pas toujours le cas. Ceci explique que, malgré la faible part des activités de police de l'environnement dans l'ensemble des missions des gardes moniteurs, les maladresses ou les incidents en la matière ont souvent un retentissement disproportionné. En outre, ils nuisent à l'image de l'établissement public du parc national, plus particulièrement de sa direction, et peuvent la fragiliser dans son positionnement ou ses interventions. Ces effets ne semblent pas être correctement compris ou admis par une partie des agents des corps de l'environnement. Certains gardes moniteurs gagneraient à acquérir une compréhension « systémique » du fonctionnement de l'organisation où ils sont affectés, au sens où quelques éléments peuvent avoir des effets sur la totalité.

La mission estime qu'il convient de favoriser une meilleure articulation entre les différentes activités des agents. Le management des établissements publics et les orientations données par leurs directeurs ne peuvent suffire. Il convient d'agir par un renforcement à ce sujet de la formation, initiale surtout, et continue.

D'autre part, l'importance prise, du fait de la loi du 14 avril 2006, par l'aire d'adhésion et par les problématiques de développement, conduit les agents des corps de l'environnement en poste dans les parcs nationaux à s'interroger sur l'évolution de leurs missions. Certains gardes moniteurs privilégient nettement les activités de police et d'observation, au motif que la protection de l'environnement est encore insuffisamment acceptée dans les parcs, selon eux. Ils expriment des réticences à participer à l'avenir à des projets de développement dans l'aire d'adhésion, au titre de la charte et dans le cadre d'une définition élargie du métier. On peut à cet égard faire observer qu'une conception de leur mission restreinte aux activités de police, les faisant intervenir en aire d'adhésion pour ce seul objet, les obligerait à le faire avec encore plus de discernement que dans le cœur, compte tenu des enjeux de développement et des caractéristiques de cette partie des parcs nationaux.

Cependant, une acception des missions des agents des corps de l'environnement limitée aux activités de police et d'observation risque de ne pas faciliter la mise en œuvre de la loi de 2006, dans son volet charte. Celle-ci va nécessiter pour l'aide à la conception ou à la réalisation de projets un engagement accru de l'établissement public. On voit mal comment, avec des emplois en diminution, les directions pourront l'assurer sans impliquer aussi les gardes moniteurs. La mission estime nécessaire de redéfinir au niveau national les missions des gardes moniteurs pour tenir compte de

l'élargissement et la diversification des activités des établissements publics du fait des aires d'adhésion (voir partie 5).

7. Accélérer l'évolution de la définition des missions des gardes pour les mettre en mesure de contribuer pleinement à la réalisation des objectifs assignés au parc par la loi du 14 avril 2006.

8. Adapter au niveau national les modules de formation des agents des corps de l'environnement aux problématiques de mise en œuvre de la police de l'environnement dans le contexte de la loi du 14 avril 2006.

9. Réétudier la question des profils de recrutement des agents des corps de l'environnement. Mieux distinguer les affectations selon les besoins spécifiques à chaque catégorie d'établissement public relevant du ministère chargé de l'écologie : les parcs nationaux et les autres.

2. Les objectifs et les principales dispositions de la loi de 2006 sont appréciés par les acteurs locaux, sans que les implications actuelles et futures en soient toutes saisies ou admises.

2.1. La nouvelle gouvernance est comprise comme une inévitable adaptation au contexte de la décentralisation, mais l'équilibre actuel entre ses instances n'est pas jugé satisfaisant par tous les acteurs.

2.1.1. La pertinence de la loi du 14 avril 2006 est reconnue.

La nécessité qu'il y avait de remettre à plat la loi du 22 juillet 1960 apparaît aujourd'hui comme une évidence pour une majorité d'acteurs concernés par les parcs nationaux. Le constat d'un mode de gestion administratif et relationnel devenu inadapté à son environnement institutionnel est largement partagé. La question de la place, du rôle et de l'écoute des acteurs locaux est considérée comme le principal levier de cette évolution. Mais des voix discordantes demeurent : les représentants de plusieurs associations de protection de la nature ont rappelé à la mission les réserves que leur inspirait la loi dès sa mise en chantier et les doutes qu'ils nourrissent toujours sur le niveau de protection et le respect des objectifs scientifiques que garantit le nouveau dispositif. Cette position de fond ne fait d'ailleurs pas obstacle à ce que ces associations soient très actives dans le fonctionnement des instances de gouvernance nouvelles.

Cette évolution de la loi du 22 juillet 1960 ne s'est pas faite pas sans difficulté.

L'histoire des parcs les plus anciens est fortement marquée par le volontarisme de pionniers de la protection des espaces qui ont porté, non sans obstacles, des projets que la population elle-même n'appelait pas forcément de ses vœux. Les soutiens les plus déterminés à cette politique nouvelle se sont recrutés parmi divers publics spécialisés : scientifiques, forestiers, écrivains, pratiquants de sports de montagne ou d'activités de tourisme. Quel que soit leur attachement aux sites concernés, ils n'étaient pas considérés par les populations résidentes comme des enfants du pays. Celles-ci ont pu ressentir, lors de la mise en place des parcs anciens, un manque de reconnaissance de ce que les générations précédentes avaient fait pour protéger les espaces, les paysages et les espèces. Le sentiment de dépossession, maintes fois exprimé devant la mission, a été incontestablement nourri par des textes et une pratique administrative donnant aux pouvoirs publics une autorité quasiment sans partage appuyée sur la conviction d'agir à bon droit. Les conditions parfois conflictuelles et la durée de mise en place des parcs témoignent de la difficulté rencontrée dès l'origine. Au fil du temps, la virulence des oppositions s'est apaisée sans jamais vraiment disparaître, notamment chez certains usagers des territoires, par exemple les chasseurs, les bergers ou les professionnels du tourisme, selon les sites.

Le constat d'une certaine obsolescence du fonctionnement des parcs ne se limitait pas à la question des relations des parcs avec leur environnement. Aucun parc n'avait été créé depuis l'aboutissement en 1989 de celui de la Guadeloupe au terme de longs efforts. La difficulté à créer de nouveaux parcs avec les outils correspondant aux enjeux et aux caractéristiques des territoires concernés (comme à La Réunion, en Guyane, ou dans les Calanques) mettait en cause la capacité collective à poursuivre cette politique.

Enfin, de profondes évolutions juridiques, institutionnelles ou scientifiques intervenues depuis 1960, comme la décentralisation, la montée en puissance des parcs naturels régionaux ou l'ambition croissante en matière de biodiversité impliquaient, de l'avis des interlocuteurs de la mission, de se donner les moyens d'ouvrir plus les parcs sur leurs territoires.

Le partage des responsabilités voulu par la loi de 2006 est globalement compris, non seulement par les élus qui en sont les premiers bénéficiaires, mais aussi par ceux qui s'en méfient, associations de protection de la nature ou personnels des parcs, tant cette adaptation correspond à l'évidence à un mode de gouvernance actuel. De même, le partage d'une solidarité écologique entre le cœur et sa proximité est compris dans son principe et son évidence, chacun s'accordant sur l'échec des ex-zones périphériques, mais il donne lieu à des interprétations fortement nuancées selon les interlocuteurs. Les deux principales innovations de la loi du 14 avril 2006 ne sont donc pas fondamentalement remises en cause, mais, à des degrés différents, elles n'ont pas encore trouvé leur juste positionnement opérationnel.

Néanmoins, la mission considère qu'il existe suffisamment d'éléments pour pouvoir être confiant sur la volonté et la capacité des équipes de direction et d'un nombre important d'élus et d'acteurs associatifs locaux à trouver dans les conventions d'application des chartes le moyen de rendre plus concrets des engagements communs : la difficulté à parvenir à un accord sur la charte ne préjuge pas de la manière dont sera mise en œuvre la collaboration ultérieure entre le parc et les communes. La preuve en est d'ailleurs fournie a contrario par le fait que certaines communes qui ont déjà des partenariats avec les établissements publics des parcs ne sont pas toujours en capacité de convaincre leur conseil municipal de s'engager en faveur de l'adhésion. La décision d'adhérer englobe des motivations différentes de celles qui fondent les relations de coopération entre une commune et un parc.

2.1.2. Le conseil d'administration de l'établissement public a acquis une place prépondérante.

Le conseil d'administration est devenu l'institution centrale des parcs, point de passage obligé des rapports entre les établissements publics des parcs et leurs territoires, entre l'État et les collectivités locales. Cette situation est perçue positivement par tous les acteurs en ce qu'elle offre un espace de débat à toutes les parties prenantes de la définition de la politique des parcs. Le temps de préparation de la charte a accentué cette dimension concertative en lui donnant un contenu fort sur une période relativement longue de trois à cinq ans. Cette période a montré que même dans le cadre d'un projet fortement piloté par l'administration de l'établissement public, sous l'autorité directe du directeur, le conseil d'administration est le lieu vers lequel convergent aussi bien les blocages que les solutions négociées et qu'aucune problématique majeure du parc ne peut véritablement être absente de ses débats. La composition, la mise en place et le fonctionnement des conseils d'administration ont, dans plusieurs parcs, donné lieu à des confrontations qui démontrent l'importance qu'ils ont prise.

Cette situation résulte naturellement des compétences que la loi a données en propre aux conseils d'administration, de leur dimension (en moyenne une cinquantaine de membres) mais aussi de la part prépondérante que les élus y occupent. La légitimité que leur donnent les mandats électifs qu'ils exercent pèse fortement sur le fonctionnement et l'équilibre des conseils. A tel point que le risque d'une prise en

compte excessive des objectifs propres aux collectivités locales dans la gouvernance des parcs est pointé par certains représentants des associations ou du personnel.

Dans le dispositif résultant de la loi du 14 avril 2006, le positionnement des élus nécessite encore une certaine période d'adaptation. Il convient de bien prendre en compte la situation particulière dans laquelle la loi les place.

Les élus constituent le groupe homogène le plus important et le plus fortement légitime dans tous les conseils d'administration de ce qui demeure un établissement public de l'État. Ils sont chargés de mettre en œuvre localement une politique publique dont la technicité exige un fort investissement personnel pour être parfaitement maîtrisée mais à la définition de laquelle ils n'ont aucune part puisqu'elle reste de la compétence de l'État et peut même résulter d'engagements internationaux. Des présidents de conseil scientifique ont relevé devant la mission qu'il est difficile de demander aux élus locaux de porter les politiques nationales de protection. Néanmoins, il revient à ces élus d'assumer, au plus près de l'ensemble des acteurs du territoire, les décisions prises par l'établissement public. Ils sont d'autant plus contraints de le faire que le portage politique par l'État est faible, souvent laissé à la seule initiative des directeurs des établissements publics des parcs.

Cette situation conduit tendanciellement à ce que les élus pèsent de plus en plus non seulement sur les décisions du conseil d'administration mais aussi dans le fonctionnement de l'établissement public. Des signes annonciateurs de cette évolution existent déjà. C'est particulièrement le cas en Outre-Mer mais aussi dans les parcs habités ou comportant des zones très urbanisées. C'est aussi ce qu'illustrent certains débats en conseil d'administration sur des dossiers où les intérêts locaux ont été directement impactés par certaines orientations des chartes, ce qui a été le cas s'agissant d'installations hydro-électriques ou d'infrastructures touristiques.

En s'impliquant davantage, en gagnant en technicité et en assumant la politique conduite dans les parcs, les élus locaux marqueront plus fortement leur rapport aux territoires, lors des conseils d'administration. C'est ce qu'expriment déjà certains acteurs (associations, personnels) qui estiment que le conseil d'administration a « pris le pouvoir » au détriment du conseil scientifique et du conseil économique, social et culturel. Ils regrettent aussi, dans certains cas, le rôle trop important pris par le bureau du conseil d'administration, au détriment de ce dernier et des débats qui devraient s'y tenir.

Cette évolution va dans le sens d'une appropriation des enjeux par les acteurs locaux, mais elle suscite des appréhensions.

2.1.3. Des interrogations se manifestent quant aux effets de cette gouvernance sur les politiques suivies à l'avenir dans les parcs.

Les différentes catégories d'acteurs s'interrogent sur leurs intentions réciproques. Le travail en commun dans les conseils d'administration n'a pour l'instant pas permis de lever certaines interrogations qui pèsent sur les orientations et les priorités futures des parcs.

Le cœur fait l'objet du consensus le plus large dans son principe, qui n'est pas contesté même si des conflits d'usage demeurent. Dans les parcs où le dialogue est tendu, les élus ont tenu à rappeler à la mission qu'ils n'avaient jamais eu l'intention de remettre en question le cœur. Toutefois, certaines associations de protection de la nature et les représentants des personnels considèrent que l'accroissement des

attributions du conseil d'administration en matière d'autorisations constitue un risque d'affaiblissement de la protection en cœur. Ils craignent également que l'importance prise par les problématiques de l'aire d'adhésion ne se traduise dans l'allocation des moyens au détriment du cœur. La volonté de l'État de faire réussir l'innovation majeure de la loi ainsi que l'importance que les élus lui accordent nourrissent leurs inquiétudes. Ils sont pour l'heure dubitatifs vis-à-vis de l'engagement des élus locaux en faveur du développement durable. Ils perçoivent leur poids accru au sein des conseils d'administration comme un risque pour le devenir des parcs nationaux.

De leur côté, tous les élus font en effet de l'aire d'adhésion l'enjeu majeur de la mise en œuvre de la loi de 2006, soit qu'ils en attendent des effets bénéfiques dans l'ordre de leurs préoccupations, soit qu'ils la rejettent du fait des contraintes dont elle leur semble être porteuse ou qu'ils redoutent que l'État ne finisse par y imposer des règles comparables à celles du cœur. Cette position est parfois partagée par les acteurs économiques et fonde une partie de la réticence des conseils municipaux à adhérer à la charte. Ainsi, la principale inquiétude exprimée lors de l'enquête publique sur la charte de la Vanoise est que le règlement du cœur s'applique un jour dans l'aire d'adhésion.

Ni le contenu effectif des textes ni les efforts d'explication des équipes de direction des parcs n'ont encore permis de faire cesser ces inquiétudes.

A la différence des débats sur le cœur, les débats relatifs à l'aire d'adhésion sont de nature plus politique : la vocation de l'aire d'adhésion recoupe les compétences des collectivités locales, elle les concurrence parfois, particulièrement en Outre-Mer ; elle se situe au croisement des relations entre l'État et les territoires. Comme le souligne un élu du parc des Écrins qui veut « porter la problématique des parcs nationaux au-delà du cercle environnementaliste, car ce n'est pas seulement un sujet d'écologie », « il s'agit aussi d'une affaire d'aménagement du territoire, de l'avenir d'un territoire, alors il faut que les élus s'en mêlent ».

2.1.4. Les chartes ont eu des effets sur la gouvernance des établissements publics.

La préparation des chartes a constitué pour l'ensemble des établissements la première étape concrète de la nouvelle gouvernance. Ce processus a donné aux conseils d'administration un terrain expérimental de leur propre fonctionnement : il a consacré la nouvelle dimension contractuelle des rapports entre l'État et les collectivités locales au sein des établissements publics. L'importance de cette démarche n'a d'ailleurs pas été toujours perçue tout de suite, par les élus notamment, qui à l'image de ceux du parc de la Vanoise ne se sont pas mobilisés dès l'origine dans la préparation du document, ni dans la réactivation de l'association des communes du parc, faute d'avoir bien mesuré la place que leur réserve la loi de 2006. Ce point a également été souligné par les représentants des associations de protection de la nature.

Cette première phase, étalée sur plusieurs années, a fait apparaître que le caractère contractuel de la charte est porteur d'incidences sur les équilibres entre le cœur et l'aire d'adhésion. Les communes sont appelées à se prononcer sur la totalité de la charte, qui englobe le cœur et l'aire d'adhésion : même si la partie concernant le cœur est d'essence réglementaire et existe indépendamment du résultat de la négociation sur les orientations de l'aire d'adhésion, le caractère unique du document et du vote demandé aux communes renforce non seulement la solidarité entre les deux espaces, ce qui est conforme à l'esprit de la loi, mais conduit les communes et leurs

représentants à englober dans un même raisonnement deux espaces aux vocations différentes. De ce fait, l'attraction qu'exerceront sur le cœur les problématiques de l'aire d'adhésion ne doit pas être sous-estimée : il est difficile de demander aux collectivités locales d'adhérer à un projet de territoire par délibération et de considérer ensuite que sur une partie de ce territoire, elles s'interdiront d'avoir un point de vue propre. La gouvernance future des cœurs sera forcément différente de celle du passé car si les élus ne contestent pas l'utilité du cœur, ils se sentent encouragés par l'esprit de la loi à faire valoir leur opinion sur son administration courante.

2.2. Une plus large acceptation de cette gouvernance peut se construire dans la durée par des ajustements pratiques.

2.2.1. La gouvernance partagée demande à être confortée.

L'équilibre n'a pas encore été trouvé entre les différentes composantes des conseils d'administration. Chaque catégorie d'acteurs reste en recherche de son bon positionnement. Cette situation transitoire ne remet néanmoins pas en cause l'appréciation favorable portée globalement sur le fonctionnement des conseils.

Des revendications différentes s'expriment. Pour leur part, les élus attendent une marge de manœuvre plus grande et une prise en compte plus claire de leurs orientations : certains d'entre eux, minoritaires, semblent même accepter avec réticence le fait que les parcs nationaux conservent le statut d'établissement public national. Cela appelle sans doute une réaffirmation de la spécificité des enjeux et des missions des parcs nationaux par l'État ainsi qu'une capacité plus grande à expliciter et à faire partager les objectifs en matière de protection comme le demandent les associations de défense de l'environnement.

Celles-ci souhaitent aussi que la composition des conseils d'administration fasse une place plus importante à leurs représentants afin de rééquilibrer la part des membres non élus du suffrage universel pour mieux prendre en considération les problématiques de protection.

Dans le même objectif, il est souhaitable qu'une attention particulière soit portée aux conseils scientifiques et à leurs avis les plus importants. Le rôle central joué par les conseils d'administration a de fait relégué les conseils scientifiques dans une position moins assurée. Or, il est de l'intérêt de tous les acteurs que la dimension scientifique des parcs soit une composante forte de la gouvernance, faute de quoi l'ambition d'excellence et la spécificité des parcs nationaux seront légitimement questionnées. Dans la phase actuelle, trois risques ont été identifiés par la mission : une critique globalisante et parfois caricaturale des positions des conseils scientifiques par les partenaires des parcs, ce qui appelle sans doute une meilleure communication scientifique ; une pression des enjeux de la négociation de la charte sur la parole scientifique ; un accroissement du nombre d'avis de portée secondaire au détriment des investigations plus lourdes (cf. partie 4).

Une autre institution créée par la loi du 14 avril 2006 nécessite d'être mieux prise en compte dans la gouvernance : les conseils économiques, sociaux et culturels (CESC) peinent à tenir un rôle qui correspond aux espoirs que la loi a placés en eux en termes de représentation et d'expression de la société civile. Lorsqu'ils existent, ce n'est pas tant la qualité de leur production qui est en cause que la manière dont il en est effectivement pris acte dans l'action de l'établissement public et de son conseil d'administration. A terme, le risque d'un découragement des CESC ne peut être écarté si l'on ne s'applique pas à leur trouver une valeur ajoutée qui leur soit propre et

fortement corrélée au conseil d'administration lui-même. Au vu de l'expérience réussie dans certains parcs, il est sans doute souhaitable que le champ d'investigation des CESC soit limité à des sujets à fort enjeu, comme c'est le cas pour la filière forestière ou l'agro-pastoralisme, plutôt que de chercher à couvrir tous les thèmes, ce qui mobiliserait une dépense d'énergie excessive des équipes des parcs et placerait les CESC eux-mêmes dans une situation compliquée avec les conseils d'administration.

L'avenir de cette institution devra être regardé avec réalisme, compte tenu des moyens qu'elle mobilise pour fonctionner utilement. Il est trop tôt pour poser un diagnostic définitif, mais la plupart des processus de création des CESC donnent l'impression qu'outre le caractère obligatoire de leur mise en place, c'est surtout le rôle de régulation et de représentation des intérêts locaux absents des conseils d'administration qui a motivé leur installation. Cela va certes dans le sens de la vocation que leur donne la loi, à condition de ne pas les limiter à une existence institutionnelle formelle et sans contenu, ni valeur ajoutée effectivement prise en compte. La question de leur place et rôle semble devoir être évaluée assez rapidement pour pouvoir envisager toutes les hypothèses d'évolution.

Enfin, la qualité et la pertinence des nominations de personnalités qualifiées au sein du conseil d'administration revêtent une importance particulière dans ce contexte : la mission a relevé que certaines nominations constituent des ajustements de situations locales plus qu'un souci d'apporter des compétences diversifiées au sein des conseils. Or, ces nominations doivent contribuer fortement à l'équilibre de chaque conseil en couvrant la totalité du champ des missions des parcs et pas seulement celles liées au développement des territoires.

Il importe également que la représentation de l'État central soit assurée sans discontinuité, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui. La mission a constaté que des absences trop fréquentes sont préjudiciables au fonctionnement des conseils, quelle que soit la qualité des représentants des administrations déconcentrées. Le portage de la stratégie nationale des parcs ne peut relever d'aucune autre autorité, il faut donc se donner tous les moyens de l'exprimer. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont regretté cette situation en notant que, de ce fait, l'État s'exprime surtout à l'occasion de crises (le loup, l'ours, les stations de ski) qui concernent certes les parcs, ou certains d'entre eux, mais qui ne constituent pas l'essentiel de leur activité.

2.2.2. Le dispositif prévu par la loi de 2006 ne doit cependant pas être modifié à ce stade.

La loi du 14 avril 2006 est trop récente pour que les équilibres actuels des conseils d'administration puissent être considérés comme stabilisés. Leur fonctionnement est encore fragilisé par les tensions que suscitent à des degrés divers les débats autour de l'élaboration des chartes ou la perspective du vote des communes sur l'adhésion. Une modification des dispositions relatives à la gouvernance n'apparaît pas souhaitable à ce stade et risquerait de créer inutilement des tensions supplémentaires sans perspectives réelles d'améliorations décisives.

L'enjeu des parcs est aujourd'hui de franchir l'étape de la validation des chartes avant d'engager celle de leur mise en œuvre. Pour ce faire, les instruments de la gouvernance prévus par la loi sont correctement dimensionnés et permettent d'avancer, comme le montrent la qualité des débats pendant plusieurs années et la capacité à produire et valider des projets de charte substantiels. La difficulté est ailleurs, dans le contenu même de ce qui est en discussion s'agissant de l'aire

d'adhésion, de ses conséquences sur les compétences des communes ou sur le positionnement respectif des grandes collectivités et des établissements publics des parcs.

Dans ce contexte, les conseils d'administration tels qu'ils fonctionnent, appuyés sur des binômes présidents et directeurs efficaces, constituent des instruments pouvant faciliter la recherche de solutions acceptables par tous. C'est ce qu'ils ont largement déjà fait.

10. Faire jouer un rôle plus actif et donner une visibilité plus grande au conseil scientifique et au conseil économique, social et culturel, afin de conforter la gouvernance partagée.

Ce rééquilibrage dépend en pratique de son acceptation par le président du conseil d'administration de l'établissement public et les autres membres élus du conseil.

2.3. La distinction entre le cœur et l'aire d'adhésion est acceptée en ce qu'elle permettrait de donner plus de consistance aux anciennes zones périphériques, mais la notion de solidarité écologique s'articule encore difficilement avec les intérêts économiques majeurs en aire d'adhésion.

Il est admis que l'action des établissements publics dans les anciennes zones périphériques a été très limitée et a eu peu d'impact sur leur développement. L'intérêt qu'avait pressenti le législateur de 1960 pour une solidarité entre la zone centrale et la zone périphérique n'a pas été saisi ni prolongé dans la politique des parcs, faute sans doute d'en avoir défini les objectifs avec suffisamment de précision. La loi de 2006 donne à l'aire d'adhésion une place au moins équivalente à celle du cœur, dans la perception qu'ont les collectivités locales. Pour beaucoup d'interlocuteurs, elle lui donne une place centrale dans la dynamisation de l'action des établissements. Elle est de ce fait considérée comme un apport positif et un dispositif plus engageant pour le développement de certains territoires contigus aux cœurs. En même temps qu'elle suscite des espoirs, elle soulève des interrogations.

2.3.1. La notion de solidarité écologique entre le cœur et l'aire d'adhésion est encore peu évidente localement.

Les interrogations que suscite localement la notion de solidarité écologique s'expliquent d'abord par l'absence de définition de ce concept dans la loi elle-même et par son caractère très novateur, tant dans la sphère scientifique que dans le droit international ou communautaire.

Nul ne conteste vraiment qu'une protection efficace excède forcément le périmètre des espaces protégés, que les cœurs de parc ne sont pas des îles et qu'il existe une interdépendance entre les activités humaines de l'aire d'adhésion et les milieux naturels protégés dans le cœur. Mais, faute d'éléments plus précis, les acteurs des territoires sont conduits à apprécier la portée de ce principe à travers les instruments de solidarité que leur propose la loi.

Au premier rang de ceux-ci figurent les obligations juridiques résultant de l'adhésion d'une commune à la charte en matière de droit de l'urbanisme et d'aménagement du territoire : une commune adhérente doit modifier ses documents d'urbanisme pour

rendre l'aménagement de son territoire compatible avec les objectifs de la charte. Beaucoup d'élus, qui par ailleurs reconnaissent eux-mêmes n'avoir pas lu la charte, ne comprennent pas jusqu'où peut les entraîner cette mise en compatibilité : vers la création de nouvelles zones non-constructibles, ou bien l'édiction de prescriptions spécifiques en zone urbanisée ou agricoles ? Ils estiment ne pas avoir reçu de réponses satisfaisantes à leurs interrogations. Ce type de questionnement est particulièrement présent dans les communes de la Vanoise, du littoral varois ou des Calanques.

Un autre point sensible des effets de la solidarité écologique, telle qu'elle est perçue par les acteurs locaux, est celui de ses conséquences sur des activités humaines traditionnelles comme la pêche ou l'agriculture, qui constituent souvent des éléments forts d'identité des territoires. A contrario, les effets bénéfiques et les retombées économiques des espaces protégés des cœurs sur les territoires et les activités en aire d'adhésion sont encore insuffisamment explicités et quantifiés.

11. Illustrer concrètement au niveau de chaque établissement public le contenu de la solidarité écologique et en préciser les enjeux pour le parc national, en faisant appel au conseil scientifique dans une optique d'objectivation et de pédagogie.

2.3.2. La question des limites de l'aire d'adhésion se pose dans certains parcs, au regard de la notion de solidarité écologique.

Les conditions dans lesquelles les aires optimales d'adhésion ont été définies génèrent des insatisfactions contradictoires, quel qu'ait été le mode opératoire appliqué. Une interrogation largement partagée porte sur la légitimité du périmètre retenu. Le choix - le plus répandu - consistant à reprendre les limites de l'ancienne zone périphérique a suscité le moins de difficultés, même s'il n'apporte pas de réponse très convaincante sur sa pertinence. La création d'un nouveau périmètre sur la base d'un parc ancien plus limité ou sans zone périphérique préalable constitue à l'évidence un exercice particulièrement périlleux du point de vue des relations avec les collectivités locales. Ce processus présente toutefois l'avantage sur le précédent d'une obligation de motivation des choix effectués qui, même lorsqu'ils sont contestés, ont le mérite de reposer sur une analyse plus fouillée des solidarités écologiques prises en compte. Enfin, la création du parc des Calanques a montré que le périmètre de l'aire optimale d'adhésion comme du cœur, aux contours dentelés, pouvait connaître des aléas jusqu'au stade précédant la transmission du décret au Conseil d'État, sans que ceux-ci relèvent de considérations liées à la solidarité entre les territoires.

Les périmètres sont globalement acceptés mais les conditions de leur définition initiale ne sont pas entièrement satisfaisantes : pour que l'aire optimale d'adhésion ait une consistance qui ne soit pas perçue comme trop artificielle ou comme traduisant une approche excessivement volontariste des pouvoirs publics, la distance géographique, comme la nature des problématiques posées entre le cœur et l'aire d'adhésion, ne doit sans doute pas être trop grande. La question se pose notamment pour les communes qui n'ont aucun territoire en cœur et qui font partie ou aspirent à faire partie de l'aire d'adhésion malgré la distance qui les sépare du cœur ou malgré leur urbanisation plus poussée.

3. Les jugements sur les chartes, actuellement mitigés, résulteront des modalités de leur mise en œuvre dans les aires d'adhésion et de leur effets sur les territoires des parcs nationaux.

3.1. L'élaboration et le contenu des chartes sont considérés comme trop complexes.

3.1.1. Le processus d'élaboration des chartes donne lieu à des jugements nuancés.

Globalement, ce processus et la façon dont les directions des établissements publics l'ont conduit sont jugés de façon positive. La concertation, portée au crédit à la fois de la loi du 14 avril 2006 et de la direction de l'établissement public, à savoir le président du conseil d'administration et le directeur, a été d'autant plus appréciée qu'elle donnait l'impression d'un changement significatif dans la façon d'intervenir des instances dirigeantes du parc. En réalité, dès avant le vote de la loi et la préparation des chartes, nombre de directions avaient modifié leurs méthodes de travail avec les collectivités locales notamment, en adoptant des postures plus orientées vers l'explication et la négociation que par le passé. Mais l'ampleur et les effets de cette évolution étaient limités, parce que l'activité de l'établissement public restait principalement tournée vers le cœur du parc où les contraintes sont fortes et les marges de négociation, surtout avant la loi de 2006, restreintes. Celles-ci, en outre, ne concernaient pas un projet global comprenant de multiples problématiques et intéressant potentiellement la totalité du territoire du parc, comme le sont les chartes.

La complexité des questions à traiter a par ailleurs amené les différentes catégories d'acteurs à être en relation suivie avec un nombre plus important de services et d'agents des établissements publics, même si le pilotage des questions relatives à la charte relevait d'un chargé de mission ou d'un membre de la direction de l'établissement public. Les commissions ou les groupes de travail mis en place ont modifié la perception de l'entité « parc national », aussi bien celle du comportement de ses personnels que de ses méthodes : en particulier, le volume et la qualité des analyses et de la documentation transmises par l'établissement public du parc ont été partout soulignés.

Des nuances subsistent dans les appréciations positives sur le processus d'élaboration de la charte. Il a parfois été reproché aux groupes de travail de n'avoir pas été assez participatifs ou disposés à accepter des analyses se différenciant trop des orientations supposées être celles voulues par la direction. Ce type de réactions est sans doute inévitable dans des opérations de cette nature, impliquant des participants en nombre, a fortiori quand ceux-ci expriment des positions ou des intérêts affirmés et divergents.

Le conseil économique, social et culturel n'a apporté dans plusieurs parcs nationaux qu'une contribution jugée insuffisante ou insuffisamment prise en considération dans les options finalement retenues. Dans certains parcs, ce conseil a semblé se contenter de reprendre les productions des commissions ou groupes de travail à vocation technique, sans réelle valeur ajoutée.

Les réserves les plus nettes et les plus partagées ont trait à la longueur, la lourdeur et la centralisation du processus de préparation de la charte et plus encore de validation de celle-ci. Fin 2012, soit quatre ans environ après le début des travaux dans la plupart des parcs (engagés dès avant la publication des décrets (re)créant les parcs, qui

datent de 2009), seuls trois parcs nationaux, ceux des Écrins, du Mercantour et des Pyrénées, avaient vu leur charte approuvée (décrets du 28 décembre 2012) ; ceci alors que la loi du 14 avril 2006 prévoyait dans son article 31 l'approbation de la charte dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi, soit au plus tard en avril 2011.

Différentes observations peuvent cependant être faites à ce sujet :

a) Dans sa phase locale, le processus pouvait difficilement être abrégé. Il était foncièrement nouveau, et son appropriation ne pouvait être ni spontanée ni générale dans un délai rapide. Dans l'esprit de la loi de 2006 et des consignes données par le ministère en charge du développement durable, il s'agissait d'adopter une démarche résolument participative, visant à obtenir le maximum d'adhésion de la part des communes. Enfin, techniquement, l'élaboration des chartes suppose la constitution et le partage de données et de réflexions variées, avec des interlocuteurs, notamment les élus locaux, qui ont souvent des obligations multiples. Tout ceci prend du temps. Il aurait vraisemblablement été reproché aux directions des établissements publics, par ceux-là même qui regrettent la longueur du processus localement, de chercher à tout prix à respecter les échéances inscrites dans la loi. Les demandes actuelles de report des délais dans le parc de la Vanoise montrent, dans une certaine mesure, que l'objectif d'adhésion des communes à la charte suppose d'accepter une maturation plus longue qu'initialement envisagée. Le Conseil d'État a du reste accepté le report en 2013 du délai d'intervention des décrets approuvant les chartes pour les autres parcs (hors celui de Port-Cros, fixé à 2015).

b) La longueur d'ensemble du processus a tenu à l'obligation de consultation sur le projet de charte, pour avis, de plusieurs instances nationales : le CNPN, compte tenu de ses attributions en matière de protection des espaces naturels, notamment pour les parcs nationaux ; le CIPN, consulté sur la création et l'aménagement des parcs nationaux ; l'Autorité environnementale (Ae), dont l'avis est requis par le décret du 29 août 2011 relatif aux parcs nationaux, la charte étant un document qui, selon la directive communautaire « plans et programmes » de 2001, est soumis à évaluation environnementale. Le Conseil d'État doit enfin approuver la charte. L'impression de lourdeur a été d'autant plus ressentie localement que l'administration centrale du ministère chargé du développement durable a estimé nécessaire que le CNPN et le CIPN donnent au moins un « avis intermédiaire », avant l'avis final (en particulier pour tenter d'éviter la circonstance d'un avis réservé sur de nombreux points ou négatif, inconfortable pour le ministre comme pour les autorités consultées dans les parcs).

Sans nécessairement contester le bien-fondé ou l'utilité de chacune de ces consultations prises séparément, beaucoup d'acteurs rencontrés par la mission ont constaté qu'ajoutées l'une à l'autre elles produisent un mécanisme trop long et trop lourd. Quelques-uns ont indiqué que le nombre des consultations nationales et la valeur qui leur est accordée revient à minorer de facto le rôle et la latitude des conseils d'administration des parcs nationaux pour déterminer leurs objectifs et orientations, dans un esprit de décentralisation accrue, qui selon eux était celui de la loi de 2006.

En outre, la complexité relative de la procédure d'élaboration et de validation des chartes a parfois donné l'impression qu'elle revenait à être compréhensible et maîtrisable seulement par un cercle de spécialistes, y compris pour ce qui concerne les élus. Pour beaucoup de maires des communes non membres du conseil d'administration et pour les habitants et certaines associations, les travaux menés par l'établissement public et plus encore l'examen de la charte par les instances nationales

sont apparus comme ésotériques, alors qu'il s'agissait de ce qu'ils tiennent pour leur territoire et de son devenir.

c) S'agissant du contenu même des chartes, la mission note qu'en dépit du temps passé à les élaborer, celles-ci ne contiennent pas de bilan approfondi et contradictoire de la situation de chaque parc (ceux créés avant 2006 s'entend) et des acquis de plusieurs dizaines d'années d'activité, tant au regard de la protection et de la valorisation des territoires du parc, du cœur en particulier, que des méthodologies d'intervention des établissements publics et donc des rapports avec les différentes catégories d'acteurs.

Le diagnostic du territoire, figurant en début de charte, est plutôt statique et descriptif. Il peut difficilement être considéré comme un « état initial » raisonné, traduisant des analyses partagées par le plus grand nombre des parties prenantes à l'élaboration de la charte. Pourtant, compte tenu des réserves de certaines d'entre elles quant aux apports des parcs aux territoires ainsi que des appréciations fréquemment affectives voire passionnelles à l'endroit des établissements publics, un tel document aurait pu permettre de donner aux échanges une tournure plus posée, sinon objective. Surtout, ceci ne facilitera pas techniquement l'évaluation des chartes, faute d'un véritable état des lieux objectivé. Il est possible en outre que l'évaluation soit contestée par certains au motif d'un non-accord sur la situation de départ. Si après plusieurs décennies les parcs anciens véhiculent encore des insatisfactions liées aux circonstances de leur création ou à tel événement survenu jadis, on ne peut exclure que soient rappelés, d'ici quinze ans au plus, des épisodes relatifs à la gestation des chartes.

3.1.2. Les chartes sont perçues comme des documents malaisés à exploiter, ce qui ne facilite pas leur bonne appropriation.

Cette perception repose sur un paradoxe. Dans chaque parc national, très peu nombreux sont ceux qui ont lu la charte, même de façon non cursive, et encore moins ceux qui l'ont lue dans ses versions intermédiaires et provisoires et intégralement dans sa rédaction définitive. Par conséquent, le contenu des chartes est mal connu. La logique d'ensemble, la distinction de principe et pratique entre les objectifs de protection du cœur (et les modalités d'application de la réglementation) et les orientations de développement, déclinées par voie de conventions, dans l'aire d'adhésion, sont peu comprises. Les nombreuses réunions d'information tenues par les présidents de conseil d'administration et les directeurs, soit avec l'ensemble des communes concernées, soit par groupes de communes, soit sur le territoire de chacune d'elles, ne semblent pas avoir abouti à une connaissance significativement améliorée des chartes.

Pourtant, ou peut-être de ce fait, les chartes font l'objet de jugements parfois tranchés et fréquemment erronés. Au mieux, elles sont tenues pour des documents technocratiques. Il est vrai que presque toutes les chartes dépassent deux cents pages. Elles sont organisées selon une architecture relativement complexe pour tout un chacun et recourent parfois à un vocabulaire de spécialistes. Il est compréhensible que la plupart des membres des conseils municipaux en maîtrisent mal les différentes dispositions, alors qu'ils auront à se prononcer sur la totalité du document. C'est parfois aussi le cas des maires eux-mêmes, notamment dans les communes disposant de services administratifs modestes, qui ont le sentiment d'être submergés par le renouvellement et le nombre sans cesse croissant d'instructions ou de documents de toute nature et provenance.

L'appropriation par les communes et leurs habitants de la charte dans son ensemble, ou simplement des mesures relatives à l'aire optimale d'adhésion, n'a pas été facilitée, selon de nombreux avis exprimés à la mission, par le fait que les chartes ne comportent pas ou très peu d'indications leur permettant d'identifier, pour la commune, les dispositions envisagées dans la charte. Celles-ci ne sont pas suffisamment « territorialisées ». L'expression ne vise pas que la traduction géographique de la charte (la carte des vocations apporte à cet égard certains éléments, mais qui sont souvent jugés insuffisamment précis). Elle traduit l'absence de dispositions permettant à la commune de mesurer concrètement ce qu'impliqueront pour elle les orientations dans l'aire d'adhésion.

A cela, il est fait remarquer par la direction des établissements publics que les conventions passées avec les communes répondront à cette attente. L'argument est juste sur le fond, mais sans effet politique : les conseils municipaux auront à se prononcer sur un document global, donc qui n'identifiera pas, comme ils l'auraient souhaité, ses incidences sur le territoire qui les intéresse, et ce vote interviendra avant que les conventions ne soient discutées, conformément au séquençage prévu par la loi du 14 avril 2006.

3.1.3. La conception même de la charte, telle que définie par la loi du 14 avril 2006, pourrait utilement être modifiée.

La mission estime probable que pendant longtemps, et tant que cette appropriation n'aura pas progressé, les chartes ne constitueront pas un document de travail pour les communes et nombre d'acteurs : elles sont difficiles à exploiter en pratique. Elles risquent de servir de référence principalement ou uniquement pour le conseil d'administration et pour les services de l'établissement public du parc national. Dans certains établissements publics, la direction a d'ores et déjà adapté la communication. Des documents de présentation simplifiés et nettement plus accessibles (quoique certains atteignent encore plusieurs dizaines de pages) ont été diffusés. Ils sont généralement appréciés. En raison de leur conception et de leur nature mêmes, ils ne satisferont cependant pas ceux qui attendaient une transcription territorialisée de la charte.

Les établissements publics pouvaient difficilement parvenir à des chartes allégées en contenu et en volume, compte tenu du cahier des charges qui leur avait été assigné. Celui-ci dépendait en partie de la loi du 14 avril 2006 elle-même, qui établit que la charte doit définir « un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants », et qu'elle doit être composée de deux parties (article 3 relatif notamment aux caractéristiques des chartes). Mais la loi ne comporte pas de dispositions obligeant à définir un document aussi copieux que ceux qui ont été réalisés. Ils correspondent tout autant aux orientations de travail données par les services centraux du ministère chargé du développement durable. Il se peut que celles-ci aient été justifiées par le souci de fournir au CNPN des documents complets et détaillés, pour lui permettre de bien évaluer l'impact des projets de charte sur l'ensemble du territoire de chacun des parcs, cœur et aire d'adhésion.

Avec le recul certes, et du fait des appréciations critiques adressées à la lisibilité des chartes dans beaucoup de parcs nationaux, la question se pose de savoir si cette approche globale était la plus pertinente au regard d'une bonne compréhension des chartes localement et surtout d'une bonne acceptation de celles-ci, donc de l'adhésion des communes. Il aurait sans doute été préférable de distinguer sous le vocable de charte trois documents différents : diagnostic général et projet d'ensemble ; mesures

relatives au cœur ; orientations relatives à l'aire d'adhésion. Cette approche aurait permis de maintenir la cohérence voulue par la loi entre le cœur et l'aire d'adhésion et de conserver un cadre de référence global, tout en simplifiant la lecture et facilitant l'appropriation par les communes.

En outre, la délibération des conseils municipaux aurait pu être simplifiée. La conception de la charte s'avère d'autant plus contraignante que les communes sont appelées à y adhérer dans sa globalité (article 2 de la loi), et non à la partie relative à l'aire d'adhésion, encore moins à des dispositions concernant leur seul territoire, celles-ci étant renvoyées à la convention d'application. Il est ainsi demandé aux conseils municipaux de se prononcer sur un document global et complexe, comportant des dispositions relatives au cœur sur lesquelles leur délibération n'a de toute façon que peu d'effets.

C'est pourquoi, la mission considère qu'il aurait été plus opératoire de prévoir que la délibération des conseils municipaux ne porte que sur une seule convention d'application relative à la commune, convention globale et révisable, incluant les actions à conduire. Dans ce schéma, l'adhésion à cette convention aurait valu ipso facto adhésion à la totalité de la charte (donc aux trois autres parties, selon la distinction précédemment proposée). Les débats de principe, les interrogations relatives aux conséquences (réelles ou supposées) des dispositions concernant le cœur sur l'aire optimale d'adhésion se seraient ainsi tenus au sein du conseil d'administration, et ceux sur les intérêts effectifs de la commune au sein du conseil municipal.

Une conception de la charte allant dans le sens qui vient d'être indiqué suppose une modification importante de la loi de 2006.

Il paraît néanmoins possible de simplifier et d'alléger le document que constituent les chartes, sans modifier la loi dans l'immédiat. Ceci faciliterait la révision des chartes et, avant celle-ci, l'adhésion des communes à échéance triennale (article 2 de la loi du 14 avril 2006), dans l'hypothèse où certaines auraient préféré ne pas être immédiatement incluses dans l'aire d'adhésion et si l'objectif des pouvoirs publics restait de les inciter à y entrer. Cette simplification semble possible au regard de l'article 3 de la loi de 2006. Celui-ci autorise des « modifications ne portant pas atteinte à l'économie générale des objectifs ou orientations de la charte », l'appréciation par le Conseil d'État de l'atteinte à l'économie générale étant cependant sujette à incertitude.

3.2. En s'ajoutant aux nombreux dispositifs de droit commun relatifs à l'organisation des territoires, les chartes provoquent des demandes de simplification.

3.2.1. Les élus perçoivent les chartes comme une lourdeur supplémentaire dans l'appareillage administratif.

Les chartes, dans l'aire d'adhésion, s'ajoutent à d'autres documents ou dispositions existants : Natura 2000, schémas de massif, SCOT, Plan local d'urbanisme (PLU). Cette superposition de textes est dans tous les parcs nationaux considérée comme pénalisante pour les communes : elle perturbe la lisibilité des politiques de protection des espaces et rend très complexe la gestion des processus administratifs. La loi du 14 avril 2006 ne modifie pas l'ordre des textes et les responsabilités, elle prévoit simplement que l'établissement public du parc national est associé à l'élaboration ou la révision des SCOT, PLU et cartes communales, ainsi que toute une série d'autres documents. Les chartes advenant après les réglementations citées, ce sont de facto

elles qui polarisent les critiques sur la lourdeur de l'ensemble de l'édifice légal en matière d'aménagement des territoires et de protection de l'environnement. Bien que ce soient des documents contractuels pour la partie relative à l'aire d'adhésion, elles sont perçues comme une couche supplémentaire dans ce qui est très régulièrement qualifié, pour le déplorer, de « mille-feuille administratif ».

Les chartes font l'objet de critiques dont l'origine et l'objet ont trait à d'autres opérations. L'illustration archétypale de cette réaction et des difficultés auxquelles sont confrontés les établissements publics est fournie par la situation du parc de la Vanoise : la gestation chaotique et contestée de la directive territoriale d'aménagement des Alpes du Nord (DTA) sert à expliquer la circonspection des communes de la Tarentaise (avec d'autres motifs, il est vrai). Quasiment dans tous les parcs nationaux, le précédent de l'exercice Natura 2000 a été rappelé à la mission : comment être assuré que la logique contractuelle de la charte pour l'aire d'adhésion perdurera, alors que les procédures Natura 2000, qui avaient été engagées dans un esprit comparable, se sont révélées à l'usage de plus en plus contraignantes ?

L'établissement public du parc était déjà considéré, à juste titre compte tenu des textes, comme l'interlocuteur privilégié, sinon unique, pour toutes les questions relatives au cœur. Or la loi de 2006 et les chartes organisent un projet global articulant le cœur et les territoires en aire d'adhésion. Il est ainsi probable que les collectivités locales tendront à avoir la même perception s'agissant de l'aire d'adhésion. Des précisions nécessaires ont été apportées à ce sujet, dans tous les parcs, lors des phases de préparation et de présentation des chartes : on a souligné que le droit commun continuera de s'appliquer dans l'aire d'adhésion, dans laquelle par conséquent une pluralité d'acteurs administratifs interviendra. Ce discours, fondé en droit, visait du reste aussi à calmer l'inquiétude de certaines communes craignant que la partie de leur territoire en aire d'adhésion ne soit progressivement soumise à des réglementations contraignantes, comme dans le cœur.

La distinction entre cœur et aire d'adhésion, s'agissant des objectifs de protection et des règles applicables, doit certes subsister. Pourtant, la logique de la charte tendra sans doute à renforcer institutionnellement l'établissement public en aire d'adhésion. En tenant compte par ailleurs du fait que de nombreuses collectivités, en particulier les communes de petite taille, attendent un dispositif administratif plus simple et plus lisible, la mission estime qu'il serait raisonnable de réfléchir à la construction d'une organisation simplifiée pour ce qui concerne la gestion des activités dans les parcs nationaux. Ceci permettrait d'éviter d'atténuer le sentiment que l'existence du parc national et son extension géographique se traduit par une addition continue d'obligations ou d'engagements (ceux-ci étant certes contractuels en aire d'adhésion), sans contrepartie pour les collectivités et les populations. Faute de quoi, les insatisfactions des communes envers les parcs nationaux risquent de perdurer.

La mission suggère que soit étudiés avec attention les voies et moyens permettant de simplifier l'appareil réglementaire s'appliquant aux parcs nationaux. Il lui paraît peu opérationnel de prévoir que l'établissement public soit, pour la mise en œuvre des différentes réglementations applicables dans les parcs, l'interlocuteur unique des collectivités territoriales concernées. Néanmoins, l'établissement public du parc national gagnerait à accompagner les collectivités locales et à assurer une interface avec les services compétents, pour l'explication des réglementations, la constitution des dossiers de demande d'autorisation et la prise en compte des caractéristiques locales particulières.

3.2.2. La loi de 2006 ne prend pas en compte l'intercommunalité.

La loi du 14 avril 2006 confère un rôle restreint aux groupements de communes s'agissant des chartes. Leur avis est sollicité sur le projet de charte. Il en va de même pour les modifications et pour la révision de la charte. En revanche, ils n'interviennent pas dans la procédure d'adhésion. Cependant, l'intercommunalité ne cesse de progresser, y compris pour les collectivités des parcs nationaux. Elle pèse d'ores et déjà dans les équilibres de certains parcs, l'exemple le plus manifeste étant celui de la Métropole Nice Côte d'Azur dans le parc du Mercantour.

La mission a noté que certaines communes rurales et de petite taille envisagent encore avec circonspection leur insertion dans un groupement de collectivités territoriales : ici joue, bien que de façon moins forte, le même sentiment de dépossession du territoire par les élus et de perte d'identité de la commune qu'à l'égard de l'établissement public du parc. Pourtant, les communes de ce type disent aussi se sentir démunies face à l'établissement public, ses services et les dynamiques suscitées par la loi de 2006 pour l'élaboration de la charte. On peut penser que la prise en compte de la dimension territoriale des dispositions des chartes relatives à l'aire d'adhésion aurait sans doute été facilitée, pour certaines communes, par des discussions dans le cadre d'une intercommunalité.

Par ailleurs, la mission estime que les négociations de l'établissement public relatives à la charte auraient pu être, ou pourraient être à l'avenir à l'occasion des révisions, nettement simplifiées par la possibilité de traiter avec les groupements de communes, à charge pour ceux-ci d'assurer l'interface avec les communes membres (l'intérêt de cette option est moindre, du fait du petit nombre de communes, pour les parcs de la Guyane -5 communes-, de Port-Cros et des Calanques). Enfin, la problématique de l'adhésion se serait parfois posée différemment si les communes avaient pu adhérer par le biais d'un groupement. Les divergences d'appréciation sur les enjeux et les intérêts de la commune à moyen terme entre le maire et tout ou partie du conseil municipal auraient sans doute été atténuées par la médiation de l'intercommunalité, porteuse d'une vision plus large du territoire.

12. Prévoir une disposition permettant que la modification et la révision de la charte soit soumise à la délibération des seuls conseils des intercommunalités, dans l'hypothèse où la loi du 14 avril 2006 devrait être modifiée (rappel étant fait que la mission ne propose pas de le faire à brève échéance).

3.3. La question de l'aire d'adhésion est actuellement le principal sujet de blocage.

Les enjeux stratégiques et politiques des discussions relatives à la charte dans les parcs nationaux où le processus est encore en cours (mais il en a été de même pour les trois parcs dont la charte a déjà été approuvée) ne concernent que subsidiairement le cœur. C'est l'aire d'adhésion qui est le principal sinon le seul sujet de tensions. Sans toujours vouloir l'énoncer publiquement, les communes considèrent comme acquis les objectifs et les dispositions relatifs au cœur. C'est le cas même dans le parc de la Vanoise, où le rejet de la charte du fait de l'aire d'adhésion est massif.

3.3.1. Les collectivités locales redoutent que les logiques valant pour le cœur ne gagnent l'aire d'adhésion à terme.

En se référant soit à l'historique des parcs anciens et aux décisions relatives au cœur prises par les établissements publics, soit à l'évolution de la gestion des sites Natura 2000, beaucoup d'élus communaux expriment des inquiétudes quant aux modalités effectives de mise en œuvre des orientations et mesures en aire d'adhésion. Ils disent redouter que celle-ci ne soit progressivement contaminée par des approches en termes de normes et de contraintes, à l'instar des cœurs, nonobstant les assurances données lors des discussions sur la charte et la nature contractuelle de la charte pour l'aire d'adhésion. Très souvent le terme de méfiance revient dans leur propos pour expliquer cette appréciation ; méfiance qui s'adresse moins aux directions actuelles des établissements publics qu'à l'État lui-même, porté à l'avenir comme par le passé, selon eux, par ses travers de contrôleur ou de régulateur.

De ce point de vue, le caractère global de la charte et donc le fait qu'elle ne soit que partiellement contractuelle, peut favoriser la confusion entre les deux logiques pourtant différentes ou la croyance que l'une finira par l'emporter sur l'autre. Les constats supra, relatifs aux inconvénients de la conception même des chartes et les recommandations qui en découlent valent ici aussi. Sans qu'elle permette d'apaiser la totalité des inquiétudes, la réaffirmation au niveau national des engagements contractuels de l'État dans l'aire d'adhésion serait cependant un signal appréciable.

13. Rappeler par une circulaire la différence de principe entre la gestion du cœur et celle de l'aire d'adhésion en explicitant que seuls les dispositifs de droit commun peuvent être appliqués et opposés aux communes en aire d'adhésion (à l'exception de la compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte s'agissant des parcs métropolitains).

Les anticipations des élus vis-à-vis de la gestion des opérations en aire d'adhésion ne concernent pas seulement le crédit limité accordé à la contractualisation. Elles visent aussi les moyens qui seront affectés à la mise en œuvre des conventions. Sur ce point également, les inquiétudes sont vives. L'évolution récente des dotations aux établissements publics et la programmation triennale des ETP, en baisse, est connue. La crédibilité de l'engagement de l'État pour mener à bien les projets en aire d'adhésion apparaît d'ores et déjà fragilisée (cf. partie 5). Or, l'affectation de moyens significatifs a été présentée par les établissements publics des parcs et par les maires auprès de leur conseil municipal, notamment dans les petites communes, comme un point important de nature à contrebalancer les différentes réserves que suscite l'aire d'adhésion. C'est un des arguments retourné fréquemment dans les conseils municipaux par les opposants à toute adhésion.

3.3.2. La compatibilité voulue par la loi de 2006 dans l'aire d'adhésion entre la charte et les documents d'urbanisme risque de peser sur la décision d'adhérer.

L'article 3 de la loi du 14 avril 2006 dispose que « les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales doivent être compatibles avec les objectifs de protection *et les orientations de la charte du parc national* ». Cette articulation est cohérente avec la notion de solidarité écologique entre les territoires du parc, à laquelle les documents de planification peuvent fortement contribuer.

Dans tous les parcs dans lesquels la mission s'est déplacée, cette disposition a cependant été jugée par beaucoup d'élus comme trop contraignante. Selon eux, elle donne à la charte, pour ce qui concerne l'aire d'adhésion, une prévalence injustifiée sur les autres documents d'urbanisme. Ils estiment que les orientations librement consenties en aire d'adhésion et les conventions d'application avec les communes peuvent suffire pour donner corps à la solidarité écologique ; que les collectivités locales des parcs nationaux sont depuis longtemps acquises aux objectifs de protection des territoires, et qu'elles ont l'expérience et la maturité nécessaires pour les atteindre : il n'était pas nécessaire d'en rajouter. Cette obligation est également perçue comme une marque de trop dans l'amoindrissement des attributions des maires, après celui constaté dans le cœur. Le fait que la loi du 14 avril 2006 n'ait pas rendu la compatibilité obligatoire pour les parcs nationaux des départements d'Outre-Mer, dans l'aire d'adhésion (article 9, sous-section 2) a été présenté a contrario à la mission, dans ces parcs, comme un élément clé en faveur de l'adhésion des communes à la charte.

Il s'agit là donc d'une question des plus sensibles du point de vue des collectivités locales et d'un motif déterminant de réticences voire de rejet par certaines communes. C'est clairement le cas dans le parc de la Vanoise pour les communes des stations de sport d'hiver, mais la question est aussi posée avec netteté dans d'autres parcs, par exemple dans celui de Port-Cros par certaines communes touristiques du littoral varois (situées uniquement en aire d'adhésion).

La mission estime que la compatibilité entre la charte et les documents d'urbanisme se pose en effet de façon particulière pour les communes dont le territoire compris dans l'aire optimale d'adhésion est fortement urbanisé. Elle se pose aussi dans celles (souvent les mêmes) où, entre ces territoires et ceux qui sont situés dans le cœur, existent de fortes différences démographiques et économiques. Il s'agit pour ces communes de maîtriser la croissance urbaine et de régler les problématiques qui en découlent, développement des activités économiques, questions sociales, planification urbaine. Il y a donc des différences de priorités et d'intensité par rapport aux communes où l'aire d'adhésion est un prolongement, sans discontinuité forte, du cœur. La construction d'un projet de territoire s'appuyant sur un espace protégé est plus facile pour ces dernières. Pour les communes urbanisées ou en croissance démographique, les réglementations n'ont pas été conçues avec pour objectif premier la solidarité écologique. La compatibilité y est plus difficile à assurer.

Cette différence de situation s'agissant de la fonction et de l'articulation des documents de planification territoriale pourrait justifier de distinguer, plus généralement, deux catégories de parcs : Port-Cros, la Vanoise, la Guadeloupe, la Réunion les Calanques d'une part ; et les autres parcs nationaux.

La mission voit là, compte tenu des réactions observées, matière à s'interroger sur la pertinence de certaines aires optimales d'adhésion délimitées dans les décrets de création des parcs nationaux.

L'étendue et les caractéristiques de certaines aires optimales d'adhésion renvoyant ainsi à des projets de territoires divergents de celui porté par la charte, il faut s'attendre enfin à ce que dans ces cas la phase de délibération des communes aboutisse à une aire d'adhésion plus restreinte que l'aire initialement projetée.

3.3.3. Les chartes apparaissent très souvent comme un document de compromis.

Compte tenu des différences d'analyses qui se sont souvent manifestées sur les enjeux des chartes et sur les intérêts respectifs des communes et de l'entité parc national, il était souvent malaisé pour la direction de l'établissement public de faire prévaloir trop vigoureusement des dispositions plus substantielles quant à la qualité des actions à mener dans les territoires. Ceci d'autant plus qu'était connue l'attente des personnalités politiques (ministres en charge du développement durable, présidents des conseils d'administration) comme celle des services centraux des ministères quant à un consensus sur l'adhésion, permettant un affichage positif d'une bonne application de la loi de 2006.

Les chartes sont donc des compromis en deçà des objectifs de meilleure gouvernance environnementale attendus par certains. L'Autorité environnementale (Ae) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans la quasi-totalité de ses avis délibérés sur l'évaluation environnementale des projets de chartes, a souvent, bien que discrètement, laissé entendre que celles-ci étaient perfectibles à ce sujet.

Cette situation était inévitable. La mission ne pense pas opportun de pousser à modifier pour le moment les chartes actuelles sur le fond, pour les améliorer.

3.4. S'il est difficile de faire des pronostics sur le niveau d'adhésion final des communes, certaines mesures paraissent de nature à favoriser l'acceptation des chartes.

3.4.1. Les problématiques de l'adhésion se posent de façon différenciée selon les parcs.

Il n'était pas possible de recenser de façon précise les intentions des communes en la matière, dans les délais impartis à la mission et à cause de la durée réduite des déplacements dans les parcs nationaux. De leur côté les présidents des conseils d'administration et les directeurs des établissements publics se gardent de tout pronostic affirmé, en dépit de leur connaissance des sensibilités locales et des paramètres susceptibles d'influer sur la décision finale des communes. Quelques observations générales ou de tendance peuvent cependant être faites.

Une partie importante des communes semble disposée à adhérer dans les parcs nationaux des Écrins, du Mercantour, des Pyrénées, de la Guadeloupe, des Calanques, sans doute aussi de la Réunion et de Port-Cros. Dans les parcs des Cévennes, de la Vanoise et de Guyane, les données de l'histoire, les caractéristiques du territoire (enjeux économiques, géographie et superficie, avec en outre en Guyane le fait que cinq communes seulement sont concernées) rendent les perspectives plus incertaines quant au nombre final de communes adhérentes .

Dans tous les parcs, les données propres de la vie politique locale apparaissent de nature à peser globalement ou sur certaines communes dont la décision n'est pas encore prise : position adoptée par les personnalités marquantes, lesquelles ne se sont pas nécessairement impliquées jusqu'à présent dans la concertation relative à la charte ; rapports entre les communes et les conseils généraux, ainsi qu'avec les conseils régionaux, dont la place est importante dans les parcs d'Outre-Mer.

L'interférence de facteurs politiques jouera plus nettement si le calendrier des délibérations des communes se rapproche de celui des élections municipales de mars 2014. Les maires des communes dont la population et le conseil municipal sont partagés à propos de l'adhésion hésiteront à demander une délibération au delà d'octobre 2013, qu'ils comptent se représenter ou pas (dans ce dernier cas, au nom de l'apaisement pré-électoral). Dans le parc de la Vanoise, il apparaît qu'il serait erroné d'escompter des délibérations favorables de la plupart des communes en 2013. Leur demander, à supposer que la charte ait été rapidement approuvée par le conseil d'administration du parc, créerait en outre un risque certain de blocage pendant un long moment après mars 2014.

La mission tient à rappeler ici que les présidents des conseils d'administration et les directeurs des établissements publics n'ont jusqu'à présent pas ménagé leur peine et leur temps pour sensibiliser les communes et les engager à adhérer à la charte (dans les parcs dont la charte a été approuvées en décembre 2012, cet effort se poursuit). Ce serait une grave erreur d'appréciation (et de management vis-à-vis des directeurs) de leur imputer les éventuels refus d'adhésion. Leur volontarisme peut avoir été parfois ressenti comme insuffisamment soucieux de l'autonomie de décision des communes, sans avoir eu pour autant d'effets sur des décisions qui dépendent de tout autres déterminants.

Un discours de la ministre sur la situation et les politiques à mener dans les parcs nationaux français, ou une marque d'intérêt particulier de sa part, pourraient influencer positivement sur le climat dans certains parcs ; par exemple à l'occasion d'un déplacement pour marquer le cinquantenaire du parc de la Vanoise, ou pour inaugurer les nouveaux sièges des parcs de la Guadeloupe (achevé) et de la Réunion (en cours de travaux).

3.4.2. La position des communes n'étant souvent pas encore définitivement fixée, certaines initiatives peuvent contribuer à leur adhésion à la charte.

Les données anciennes ou structurelles, déjà exposées, qui jouent dans la relation des communes à l'égard du parc national et du projet de charte, peuvent difficilement être modifiées au cours de l'année 2013. Mais la mission a noté que beaucoup de collectivités territoriales, et pas seulement les communes, sont conscientes de l'importance stratégique des chartes et des effets négatifs que pourrait avoir un trop grand nombre de refus d'adhésion, notamment sur l'image de « leur » parc national. Dans ce contexte, elles pourraient être sensibles à des mesures qui témoigneraient de l'attention des pouvoirs publics à leur endroit et à leur situation.

Tout d'abord, il serait encore utile de dissiper les confusions dans certaines communes entre les deux parties de la charte. Par exemple :

- en valorisant davantage le caractère contractuel des mesures ;
- en montrant concrètement en quoi dans l'aire d'adhésion la charte pourra favoriser des projets de développement intéressant la vie des habitants ;
- en anticipant la phase de discussion des conventions d'application de la charte par la transmission rapide d'un premier document, à condition que la présentation qui en soit faite mette bien en lumière son caractère provisoire et contractuel, donc négociable ;

- en insistant sur la nécessité, pour apprécier l'intérêt de la charte par la commune, de se situer dans une perspective pluriannuelle ; pas nécessairement la durée entière de la charte : une échéance de six années, correspondant à la durée des prochains mandats municipaux, serait sans doute plus parlante.

14. Donner aux communes, de façon anticipée, des indications précises sur le contenu des conventions à passer avec l'établissement public du parc national, de façon à éviter des discussions de principe et à atténuer les suspicions sur la charte ou sur ses effets.

Dans la plupart des parcs, des interrogations subsistent à propos des conséquences pratiques d'un refus d'adhésion des communes à la charte, pour ces dernières comme pour les autres. Il convient de noter que le cas de figure où la totalité ou la quasi totalité des communes d'un même parc national auraient décidé de ne pas y adhérer, entraînant ipso facto une situation politiquement et techniquement difficile à cerner en l'état, relève d'un autre ordre de questionnement.

Les communes souhaitant adhérer à la charte font valoir qu'elles seules seront justifiées à bénéficier des moyens et de l'appui de l'établissement public, pour la conduite des activités ou projets en aire d'adhésion. Ce sera l'inévitable conséquence de la nature contractuelle de la charte et des conventions, qui ne contraignent personne à s'engager mais qui ne peut valoir que pour ceux qui l'on fait. En outre, accepter d'attribuer des moyens, même limités aux possibilités résiduelles des établissements publics, aux communes non adhérentes reviendrait à envoyer un signal négatif aux autres, plus volontaristes et disposées à prendre le risque de la contractualisation. Cette analyse semble être actuellement celle retenue par la grande majorité des présidents des conseils d'administration et des directeurs des établissements publics. Elle correspond au sens de certaines des dispositions de l'arrêté du 23 février 2007 du ministère en charge du développement durable, arrêtant les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux.

Certains font cependant observer que le refus d'accorder des moyens aux communes réticentes aboutira à créer une situation trop tranchée. Il risque de ne pas disposer favorablement les collectivités dont la position n'était que l'expression des difficultés à convaincre leurs populations à revenir dans le giron du parc national, après trois ans de réflexion (selon les dispositions prévues par la loi du 14 avril 2006).

La mission considère qu'un langage de clarté est nécessaire pour permettre à chaque commune de se déterminer en toute connaissance de cause.

15. Indiquer clairement dès à présent que des crédits et des ETP ne seront affectés qu'aux projets des seules communes qui auront adhéré à la charte, pour affirmer la dimension conventionnelle de la charte pour l'aire d'adhésion.

Les communes s'interrogent souvent sur la pérennité des moyens des établissements publics des parcs nationaux et par conséquent sur leur capacité à tenir les engagements contractés. Des indications à ce sujet, avant les votes des conseils municipaux, pourraient apporter une relative sécurité. Certes, la programmation triennale des dotations aux parcs nationaux se traduit par une diminution des crédits et des ETP, mais elle n'est pas telle qu'elle remette en cause la capacité des établissements publics à soutenir les projets de développement dans l'aire d'adhésion

dans la plupart des parcs, d'autant que les ETP avaient été augmentés entre 2006 et 2010 précisément en prévision de l'application des chartes, point qu'il peut être opportun de rappeler (voir partie 5). Au besoin, il pourrait être utile d'expliquer concrètement en quoi cette capacité dépend aussi d'éléments qualitatifs (compétences nouvelles des agents) ou tenant à l'organisation nouvelle des établissements publics.

Enfin, les collectivités locales (de même que les services déconcentrés de l'État) apprécieraient que soit précisée et clarifiée la répartition des compétences entre l'établissement public du parc et les autres organismes appelés à intervenir dans la mise en œuvre de la charte. Cette demande mérite d'être satisfaite. L'État manifesterait ainsi, sans avoir à mobiliser des moyens nouveaux, qu'il sait s'adapter aux besoins des communes par un effort collectif d'organisation.

16.Établir au niveau de chaque établissement public, après un travail de concertation avec les autres parties prenantes, un document clair, définissant les attributions selon les diverses thématiques et mesures afférentes à la mise en œuvre de la charte.

3.5. L'adhésion à la charte ne peut être une démarche trop sollicitée.

Si le contexte dans lequel est intervenue la réforme des parcs nationaux depuis 2006 comme les enjeux attachés aux chartes nécessitent une mobilisation des établissements publics pour pousser les communes à adhérer à la charte, il convient cependant de ne pas lui donner une ampleur excessive. La loi du 14 avril 2006 entend que les communes adhèrent librement à l'aire d'adhésion (ce qui exclut de trop fortes pressions qui pourraient donner l'impression d'une répétition des procédés ayant prévalu pour les cœurs) ; et elle laisse la possibilité aux communes d'attendre pour se prononcer. D'autres raisons peuvent être avancées :

3.5.1. Pour être mise en œuvre de façon concertée, dans l'esprit de la loi de 2006, la charte doit être pleinement acceptée par les communes.

La cohérence recherchée par la loi entre l'aire d'adhésion et le cœur, au titre de la solidarité écologique, nécessite que les communes adhérentes à la charte aient bien compris les enjeux afférents et qu'elles aient accepté les obligations qui en découlent quant à la gestion des projets de développement dans l'aire d'adhésion. Stimuler le développement local ne signifiera pas encourager n'importe quel projet en aire d'adhésion. A l'inverse, il se peut que l'établissement public soit lui-même soumis à pression pour accepter une opération contestable en termes de développement durable, en référence à l'engagement de la commune surtout si celui-ci a été sollicité. C'est aussi pourquoi il apparaît utile de présenter aux communes un projet de convention le plus en amont possible, avant la phase de délibération du conseil municipal (cf. recommandation 14).

De même une adhésion motivée principalement par le bénéfice attendu du label du parc national, en espérant des retombées touristiques ou une amélioration d'image, demanderait à être étudiée de près. Ce cas de figure pourra se présenter, en particulier s'agissant des communes dont le territoire est situé en totalité, ou pour sa plus grande partie, en aire d'adhésion.

Au total, des engagements sans conviction suffisante présentent des risques pour l'avenir et paraissent de ce fait problématiques à la mission. Dans ces conditions, il ne lui semble pas justifié de fixer comme objectif aux établissements publics de pousser à

ce que toutes les communes adhèrent à la charte, en recherchant un taux d'adhésion maximal ; d'autant que les positions pourront évoluer.

3.5.2. Une adhésion limitée des collectivités ne préjugerait pas de l'avenir.

La loi prévoit la possibilité pour des communes d'adhérer postérieurement à l'approbation de la charte, après un délai de trois ans ou bien à l'occasion d'une révision de la charte. Un certain nombre de communes se sont déjà placées dans cette perspective. Il serait donc de bonne politique de tirer parti de cette possibilité pour laisser mûrir l'analyse des communes peu motivées et qu'une contagion positive puisse se manifester, en fonction des réalités constatées dans les aires d'adhésion. On peut penser en effet que si les projets développés avec les communes qui auront adhéré à la charte sont de qualité et mis en œuvre d'une façon véritablement concertée, si en outre les moyens qui leur seront consacrés sont appropriés, ces éléments seront de nature à influencer la position ultérieure des autres communes.

L'approche contractuelle de la part des établissements publics est nouvelle et récente dans les parcs anciens. Les chartes devraient aussi être présentées dès à présent comme des documents appelés à évoluer et à s'améliorer, ce qui permettrait d'éviter que les collectivités locales se fixent excessivement sur leur rédaction et leur contenu actuels. De ce point de vue, les règles posées par la loi du 14 avril 2006 quant à leur modification ne facilitent pas des évolutions des chartes en souplesse. A défaut d'être allégées, par une modification de la loi, il conviendrait de pouvoir recourir préférentiellement à la procédure de la modification, plus simple que celle de la révision ; ce qui suppose une interprétation libérale des dispositions à ce sujet.

4. Des améliorations peuvent être apportées pour garantir un niveau élevé de protection des cœurs de parcs.

Un niveau de protection élevé est attendu dans un parc national vise, de façon à préserver les espaces du cœur « des dégradations et atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution ». Il se réfère à des éléments génériques communs aux parcs nationaux, mais aussi à ce qui constitue le caractère du parc, à ce qui fonde son identité propre (patrimoine naturel, paysage, esprit des lieux, savoir-faire). Il contribue aussi au respect des objectifs nationaux et des engagements internationaux de la France en matière d'environnement.

La mise en œuvre de la loi de 2006 a conduit à des interrogations s'agissant du niveau de protection assuré dans les parcs.

4.1. Les interrogations sur l'efficacité de la protection des cœurs portent principalement sur la mise en œuvre de la réglementation.

4.1.1. La loi du 14 avril 2006 a fait évoluer la réglementation dans les cœurs des parcs.

Le cadre général fixé par la loi n'a globalement pas changé. A toutefois été prévue la possibilité d'introduire dans les décrets de création des parcs des dispositions réglementaires plus favorables au bénéfice des résidents permanents dans le cœur de parc et des personnes y exerçant une activité agricole, pastorale ou forestière.

La loi prescrit la définition des objectifs de protection du cœur, qui doivent figurer dans la charte et s'appliqueront, en complément du volet strictement réglementaire, à l'ensemble des politiques publiques et des moyens d'action.

Elle prévoit également que les modalités d'application de la réglementation (« MARcœurs ») instituée par le décret de création – ou décret portant adaptation de la réglementation, pour les parcs préexistants - soient définies et explicitées dans la charte : ce qui, pour la mise en œuvre de la réglementation, était exclusivement, ou quasi exclusivement, laissé à l'appréciation du seul directeur de l'établissement public dans le cadre antérieur de la loi du 22 juillet 1960, renvoie maintenant à des dispositions écrites, établies dans un cadre négocié et, pour certaines, à des décisions du conseil d'administration.

La loi s'inscrit ainsi dans un double esprit d'ouverture aux acteurs du territoire et de vision dynamique de la préservation des espaces du cœur, en référence à des objectifs définis. Les décrets de création (ou les décrets portant adaptation de la réglementation, pour les parcs préexistants) qui ont pu renforcer la réglementation sur de nouveaux champs d'activité mais l'alléger sur d'autres, ainsi que les chartes des parcs, traduisent cet esprit.

4.1.2. Dans ce contexte, si certains acteurs saluent des avancées par rapport au fonctionnement précédent, d'autres craignent un affaiblissement du niveau de protection.

Certains points de vigilance sont exprimés quant aux objectifs et au contenu des Marcœurs. Ils ne relèvent souvent pas tant du constat d'un affaiblissement vis-à-vis de la situation réglementaire antérieure que de souhaits d'une ambition plus forte. Ainsi, dans son avis sur le projet de charte du parc des Cévennes, l'Autorité environnementale (Ae) suggère-t-elle que « les actions prévues dans les objectifs se distinguent significativement des pratiques courantes ». Pour le projet de charte du parc de la Réunion, c'est le besoin d'anticipation et de maîtrise des impacts de la fréquentation dans le cœur qui est souligné par l'Ae ; d'autres acteurs, dans le cadre de l'enquête publique, notent la faiblesse du texte concernant le survol par hélicoptère « au regard de l'ampleur du développement de la pratique et du non respect actuel de la réglementation en vigueur ».

Cependant, l'approbation des chartes intervient au terme de différentes consultations (consultations locales sur le projet de charte, enquête publique, avis des instances nationales) et prend la forme d'un décret en Conseil d'État. Cette procédure lourde a de facto permis un examen attentif des contenus au regard de l'objectif de protection. Pour les chartes approuvées, la mission observe qu'elle a pu conduire à un renforcement significatif des projets de charte initiaux.

4.1.3. C'est moins le contenu des chartes que les conditions de leur mise en œuvre, par le directeur ou par le conseil d'administration de l'établissement public, qui sont questionnés.

Dans son avis³ sur le projet de charte du parc de la Vanoise, l'Ae considère ainsi que « la bonne prise en compte des enjeux de préservation du caractère du cœur de parc dépendra autant de la mise en œuvre de la charte et de ses conditions de gouvernance que de l'amélioration de sa rédaction ». Elle appelle à une vigilance particulière quant à la mise en œuvre des critères de dérogation définis par les Marcœurs, dans des domaines relevant de possibles conflits de priorités : constructions et travaux, survols, manifestations publiques et sportives.

L'entrée en application du nouveau dispositif est très récente et encore partielle⁴. Plus que le constat de résultats problématiques sur le terrain, ce sont donc aujourd'hui des craintes qui s'expriment, souvent nourries du passé (décisions d'autorisation contestées ou évitées de justesse au terme de mobilisations fortes, aménagements sans autorisation, etc.).

Certaines interrogations sur la mise en œuvre renvoient aussi à l'architecture même du système considérée comme très complexe, pouvant comporter cinq niveaux différents : loi, décret particulier du parc, objectifs de la charte et modalités d'application de la réglementation, délibérations du conseil d'administration, arrêté du directeur de l'établissement public. La question de la lisibilité des règles, tant pour ceux qui sont en charge de les appliquer que pour ceux auxquels elles s'appliquent, est posée par les agents des parcs et par des associations de protection de l'environnement.

³ Avis délibéré n°2012-41, adopté le 12 septembre 2012.

⁴ Les chartes, et donc les Marcœurs, ne sont actuellement approuvés que pour les Calanques, depuis le 18 avril 2012 et, pour les parcs du Mercantour, des Pyrénées et des Écrins depuis le 31 décembre 2012.

Pour un certain nombre de modalités d'application, le processus de décision renvoie à des débats et décisions collectives dont le caractère chronophage a été souligné par les équipes de certains parcs.

Pour la mission, le passage d'un contenu réglementaire peu explicité dans la loi de 1960, dont l'application était souvent laissée à la seule appréciation du directeur de l'établissement public pour les décisions administratives, et à celle des agents de terrain pour le contrôle de son respect, à un ensemble de règles écrites, se référant à des objectifs, constitue une amélioration. La formalisation, justifiée, de ces règles est un exercice complexe et nécessite un accompagnement en termes de communication.

Cependant, les interrogations sur le niveau de protection assuré via la mise en œuvre de la réglementation renvoient essentiellement à une défiance vis-à-vis des positions des conseils d'administration, ainsi qu'à des inquiétudes sur les moyens consacrés au cœur de parc.

4.2. L'implication croissante des conseils d'administration dans le traitement des problématiques de protection rend d'autant plus sensible leur composition pour éclairer et équilibrer les débats.

La représentation des acteurs locaux (élus, socio-professionnels, usagers de l'espace, acteurs associatifs...) au sein du conseil d'administration exprime les divers intérêts et attentes locales, lesquels ne convergent pas spontanément vers les objectifs de préservation et de long terme. Ce constat explique qu'au niveau national comme au niveau local différents acteurs ont fait part de leur insatisfaction s'agissant de la composition de certains conseils d'administration. Dans certains cas, si la composition des conseils d'administration n'apparaît pas problématique, c'est celle du bureau qui est questionnée.

La mission note que la place des associations ou personnalités qualifiées ayant des compétences en matière d'environnement est en effet variable selon les parcs nationaux. Ceci tient à la réalité sociologique des territoires mais aussi, dans certains cas, aux arbitrages politiques sur la composition des conseils d'administration, qui n'ont pas favorisé la représentation des enjeux environnementaux. Les associations ou personnalités compétentes en matière d'environnement ont pourtant un rôle important à jouer dans les conseils d'administration des parcs nationaux et la mission estime que leur participation doit être facilitée⁵.

La mission souligne toutefois que les positions exprimées sur le fond des questions par les autres acteurs locaux peuvent être diverses et ne pas aller systématiquement dans le sens de la recherche d'un allègement des mesures de protection : ainsi, par exemple, dans le parc des Calanques, les pêcheurs professionnels peuvent-ils trouver un intérêt pour leur activité dans la mise en place de zones de non-pêche qui favorisent la reconstitution des stocks de poissons, et plaider pour une application stricte de la réglementation du parc concernant la navigation de plaisance.

La mission observe que l'adhésion d'une majorité d'acteurs locaux à l'objectif de protection et aux conséquences que cela emporte dépend du degré d'appropriation du sens de cette protection et de ce qui constitue le « caractère exemplaire » du cœur, et du niveau des divergences d'intérêts à surmonter.

⁵ FNE (France Nature Environnement) a indiqué à cet égard son souhait que les représentants associatifs puissent, dans la mesure où ils sont nommés par arrêté préfectoral et remplissent une mission d'intérêt général encadrée par des textes législatifs et réglementaires, bénéficier d'autorisations d'absence, ou de crédits d'heures.

Or, l'implication effective des acteurs locaux au sein du conseil d'administration est récente. Elle nécessite un temps d'apprentissage collectif. Ainsi, dans le parc des Écrins, où cette implication est ancienne, l'adhésion de l'ensemble des membres du conseil d'administration à la protection du cœur de parc est réelle ; le dialogue et la confiance entre les parties prenantes permettent de construire des réponses appropriées aux différentes situations rencontrées.

Dans ce contexte, les choix initiaux dans la composition du conseil d'administration, mais aussi la qualité de l'information mise à disposition des membres, la manière dont les questions sont posées et la présence de personnalités en capacité de porter les débats à bon niveau et de faire œuvre de pédagogie sont déterminants.

Les services et établissements publics de l'État ont un rôle à jouer vis-à-vis de cet enjeu d'apprentissage collectif. Ils s'expriment cependant de façon variable au sein des conseils d'administration, selon les parcs, selon leur niveau de représentation et selon la place que le préfet les invite à prendre dans les débats. Plusieurs chefs de services déconcentrés rencontrés par la mission ont fait part de leur attente d'une expression plus forte de la tutelle, ce qui peut être le signe qu'ils ne se sentent pas en situation de bien contribuer au rôle de garant de la préservation du caractère du cœur de parc.

Les cadres des parcs assistant aux conseils d'administration - sans voix délibérative - ressentent quant à eux parfois les limites de leur position de salarié de l'établissement public, qui ne les assure pas toujours de la meilleure écoute lorsqu'il s'agit de rappeler certains principes ou règles de droit, ou d'apporter des éclairages scientifiques.

Dans cette phase d'appropriation et d'apprentissage collectif, des personnalités nationales disposant d'un certain recul par rapport aux acteurs du territoire et portant une vision de la politique des parcs nationaux et de ses enjeux, peuvent apporter une contribution importante au sein du conseil d'administration. Elles peuvent en outre aider le préfet, commissaire du gouvernement, à identifier des dérives éventuelles et à prendre les décisions ad-hoc.

17. Porter une attention particulière à la désignation au sein des conseils d'administration de « membres choisis pour leurs compétences nationales », capables de bien éclairer les débats sur les enjeux de long terme des parcs.

Avec l'appui des préfets et de l'administration centrale, les représentants des services du MEDDE au sein des conseils d'administration des parcs peuvent en outre efficacement aider le directeur et le président du conseil d'administration à mieux faire comprendre les enjeux de protection, ainsi que les éléments de réglementation incontournables, relevant ou non des compétences de l'établissement public du parc national.

L'administration centrale en charge de la tutelle doit pouvoir être représentée à haut niveau à certaines phases-clefs et pas simplement en période de crise. Cette présence de la tutelle aiderait le conseil d'administration à prendre conscience du fait que ses responsabilités ne sont pas seulement locales, mais relèvent d'une politique et d'enjeux globaux et de long terme. Mais la mission constate la difficulté pour l'administration centrale du MEDDE (direction de l'eau et de la biodiversité), dans son organisation actuelle, d'assurer cette présence dans les dix parcs nationaux : la disponibilité et la connaissance suffisante des acteurs manquent pour assurer le rôle de la tutelle au sein des conseils d'administration, de façon complète et adaptée aux contextes.

18. Adapter l'organisation de la direction de l'eau et de la biodiversité pour que la politique des parcs nationaux, et notamment la mise en œuvre des chartes, soit suivies spécifiquement en mode projet.

Enfin, quelle que soit la qualité des membres et du fonctionnement du conseil d'administration, la bonne compréhension et l'appropriation des enjeux de la protection et des décisions relatives à la réglementation par les populations elles-mêmes est nécessaire. Pour cette question, comme pour d'autres concernant plus largement l'ensemble du territoire du parc (cœur et aire d'adhésion), la communication en direction de la population est fondamentale. Les élus membres du conseil d'administration ont à cet égard un rôle clé d'explication et de communication auprès de leurs mandants.

4.3. L'amélioration de la protection dépend aussi du renforcement d'un dispositif scientifique et technique s'attachant aux résultats de long terme.

4.3.1. Les conseils scientifiques gagneraient à ce que leur rôle soit précisé et valorisé et à faire une plus grande part aux enjeux stratégiques pour les parcs.

La loi du 14 avril 2006 a donné une assise légale aux conseils scientifiques des parcs. Ils peuvent être consultés autant que de besoin par le conseil d'administration, leur consultation étant obligatoire pour les autorisations de travaux dans le cœur ou susceptibles d'avoir un impact notable sur le cœur.

Leur composition, encadrée par le décret du 28 juillet 2006, varie selon les caractéristiques et les enjeux propres à chaque parc. Aux côtés des sciences de la vie (y compris agronomie et foresterie) et de la terre, les sciences humaines et sociales sont représentées par environ 1/3 des membres. C'est dans les parcs des Cévennes, du Mercantour, de Guyane et des Calanques que la représentation des sciences humaines et sociales est la plus forte.

Au-delà des spécificités propres à chaque parc, on constate des différences dans leur composition et la disponibilité de leurs membres. La situation géographique des parcs, la faible reconnaissance dans les milieux universitaires et ceux de la recherche de cette activité, particulièrement sensible pour les jeunes chercheurs, et la sur-sollicitation des viviers de compétences sont quelques-unes des difficultés rencontrées pour la mobilisation des membres.

Les conseils scientifiques sont cependant impliqués et très sollicités. La plupart font le constat que les avis concernant les demandes d'autorisation prennent le pas sur la mission de conseil qu'ils devraient remplir pour consolider l'approche scientifique des parcs, aider à la construction d'une véritable stratégie en la matière, et éclairer certains débats ; certains parlent d'une véritable asphyxie. Ce constat est partagé par les directions des établissements publics des parcs. Il est relevé notamment pour les parcs des Pyrénées, des Cévennes, de la Guadeloupe et de la Réunion.

En ce qui concerne les avis sur les demandes d'autorisation de travaux ou sur d'autres décisions liées à l'application de la réglementation, la mission estime qu'une clarification du rôle du conseil scientifique est nécessaire : sa consultation a pour fonction d'éclairer les décisions du directeur et du conseil d'administration. Elle

contribue à ce que ces décisions soient prises en toute connaissance de cause. En cas de contentieux, l'avis du conseil scientifique fera partie des éléments sur lesquels le juge pourra se fonder, soit pour conforter la décision prise par le parc, soit pour l'infirmier.

Mais ce rôle d'aide à la décision et, le cas échéant, d'alerte du conseil scientifique ne doit pas aboutir à ce qu'il soit considéré comme le garant – ou le seul garant – de la protection du cœur. D'une part, sa légitimité se fonde sur le recul et le regard d'expertise que peuvent apporter ses membres, individuellement ou collectivement. Or il est possible que, pour certaines questions, le conseil ne soit pas en situation de fournir un avis argumenté. D'autre part, dans le cœur, les procédures de droit commun s'appliquent également et les différents acteurs doivent exercer pleinement leurs responsabilités. L'avis du conseil scientifique intervient ainsi en complément de celui des services de l'État ou, en interne, de celui des services de l'établissement public.

La mission estime que les conseils scientifiques des parcs gagneraient à se consacrer davantage à leur rôle stratégique. A cet effet, le traitement des demandes d'avis devrait être plus hiérarchisé en fonction des dossiers porteurs d'enjeux forts ou pour lesquels les conseils apportent une valeur ajoutée particulière. Leur travail pourrait être utilement facilité par les services des établissements publics des parcs, en filtrant les demandes d'avis et en effectuant une pré-analyse des demandes d'avis pour les dossiers non complexes.

19. Orienter l'activité des conseils scientifiques vers des études et avis à forts enjeux et technicité, en allégeant leur charge sur les demandes d'avis par un travail préparatoire plus important des services des établissements publics.

Il serait souhaitable également que l'administration centrale du MEDDE œuvre pour une meilleure prise en compte de l'implication des membres des conseils scientifiques des parcs dans l'évaluation de leur activité par leurs structures employeuses.

4.3.2. L'activité scientifique et technique des parcs nationaux doit être consolidée.

Le niveau d'excellence attendu des parcs nationaux dans la préservation, sur le long terme, d'un patrimoine remarquable va au-delà de l'application d'une réglementation et de son appropriation par la population. Il dépend d'une capacité d'observation, d'identification des processus d'évolution et de réponse, le cas échéant, par des solutions de gestion adaptées.

La qualité des avis peut aussi permettre, dans l'esprit de la loi du 14 avril 2006, de répondre à une demande de préservation patrimoniale, de niveau national et européen, tout en apportant des réponses à des besoins locaux. Ainsi par exemple, l'action « alpages sentinelles » lancée en 2010 par le parc des Écrins à la suite de plusieurs années de sécheresse, et reprise depuis 2012 par le parc de la Vanoise s'attache-t-elle à suivre les impacts des aléas climatiques sur la ressource fourragère et la biodiversité, en lien avec les pratiques en alpage. L'objectif est d'aider à adapter les pratiques pour préserver l'équilibre et la pérennité de l'espace pastoral. Cette action est conduite dans un large partenariat avec des équipes universitaires ou des établissements publics comme l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), les chambres d'agricultures et un ensemble d'éleveurs volontaires et suscite un vif intérêt.

En outre, le niveau d'excellence des parcs nationaux dans leur mission de préservation s'analyse également par leur contribution, au-delà des limites de leurs territoires, à des réflexions plus globales. A l'échelle de chaque parc, le développement du rôle d'appui stratégique du conseil scientifique et la qualité des liens construits avec l'équipe technique de l'établissement public sont un facteur clé d'efficacité dans ce domaine, permettant de cibler les priorités et structurer l'action. Toutefois, pour la mission, c'est dans la consolidation de leur travail en réseau que les parcs nationaux pourront trouver leur pleine efficacité.

Ce travail en réseau concerne tant les conseils scientifiques que les équipes scientifiques et techniques des établissements publics des parcs. Il est impulsé et animé par Parcs Nationaux de France (PNF). Il doit permettre, par des débats et des échanges d'expérience, de consolider les pratiques, les stratégies scientifiques et les savoir-faire propres à chaque parc. Il peut aider à définir des stratégies et des actions communes aux parcs nationaux, ou à certains d'entre eux confrontés à des problématiques voisines (ainsi, un conseil scientifique inter-parcs réunit-il actuellement les parcs alpins).

PNF représente en outre les parcs nationaux dans les instances scientifiques nationales, aux côtés d'autres réseaux d'espaces protégés.

Ces démarches sont toutefois très récentes. Un travail considérable et fondamental d'harmonisation des protocoles de collectes de données reste à conduire. Il peut nécessiter des prises de décisions s'imposant à l'ensemble des parcs et de leurs équipes.

Les moyens que PNF consacre à cette mission sont faibles (deux agents sur le domaine de la connaissance, quatre sur la dimension « usages du patrimoine »). Les priorités, à la création de l'établissement, ont été largement mises sur les fonctions support (administration générale, gestion de la paie, agence comptable inter-parcs).

La posture d'animation de réseau, voire de tête de réseau, est en outre parfois difficile à faire reconnaître vis-à-vis d'équipes ou d'agents de parcs pour certains encore très attachés à une forte indépendance.

20. Renforcer l'organisation scientifique et technique des parcs nationaux (pilotage stratégique, protocoles, bases de données, méthodologies et expérimentations) au niveau des conseils scientifiques et des services des établissements publics des parcs. Mieux interfacier leurs travaux.

21. Consolider le rôle de tête de réseau de PNF (dans sa configuration actuelle ou dans tout autre dispositif qui pourrait résulter de la création de l'Agence française de la biodiversité).

Outre des questions d'efficacité, le renforcement de PNF comporte un enjeu de visibilité nationale et internationale pour les parcs nationaux. Ce point avait d'ailleurs été clairement identifié dans les réflexions préparatoires à la loi du 14 avril 2006, qui ont conduit à la création de PNF.

Le réseau des parcs nationaux gagnerait également à renforcer ses liens avec les autres réseaux d'espaces protégés et, au-delà des relations avec la direction et le bureau de la tutelle en charge des parcs nationaux, à élargir ses contacts avec

l'administration centrale du MEDDE, le commissariat général au développement durable (CGDD) en particulier.

4.3.3. La protection des territoires des parcs nationaux appelle la définition et la mise en œuvre d'une véritable politique d'évaluation.

En corollaire d'une approche plus dynamique de la notion de protection et de l'implication plus forte attendue des acteurs locaux, la loi de 2006 introduit pour chaque parc une obligation d'évaluation de l'application de la charte au plus tard douze ans après son approbation. Elle place la responsabilité de cette évaluation au niveau de l'établissement public du parc.

La mission note que jusqu'à présent cette question de l'évaluation avait été quasi-absente de la politique des parcs nationaux. La mission de préservation des parcs est ainsi souvent abordée sous le seul angle des moyens réglementaires mis en œuvre et du respect de la réglementation. Cette absence s'est ressentie dans le cadre de la préparation des chartes qui, comme l'a souligné l'Ae, ne s'est pas appuyée sur un bilan des actions passées de chaque parc.

L'élaboration des chartes a conduit à des avancées, avec l'établissement d'un état initial, ainsi que de la définition d'objectifs pour le cœur et d'orientations pour l'aire optimale d'adhésion, partagés et publiés. Pour autant, et pour la quasi-totalité des chartes, l'Ae a relevé la faiblesse de l'analyse de l'état initial, le manque de données quantifiées et l'insuffisante hiérarchisation des enjeux. De même, à l'exception du parc national des Pyrénées, le dispositif de suivi de la mise en œuvre de la charte et de ses résultats (méthodes, modalités, indicateurs utilisés), permettant de construire son évaluation, apparaît encore soit non traité, soit à un stade de réflexion embryonnaire, renvoyant à une phase de travail ultérieure.

La mission est consciente de l'ampleur du travail accompli par les directions et les équipes des parcs dans le cadre de l'élaboration des chartes et prend note que, dans cette phase qui vient de s'achever, le chantier du suivi et de l'évaluation a été peu abordé. Cependant, elle appelle l'attention sur le caractère essentiel de ce chantier.

Des travaux sont en cours, avec l'appui de PNF, pour construire les bases d'une évaluation nationale de la politique des parcs. En complément et en s'inspirant de cette démarche, il est nécessaire que chaque établissement public de parc s'attache dès à présent à construire le dispositif de suivi et d'évaluation de la charte. Ce dispositif sera en outre utile à chaque établissement public pour identifier chemin faisant les défauts de mise en œuvre et, le cas échéant, y remédier.

22. Finaliser la politique d'évaluation nationale en cours d'élaboration ; inviter les établissements publics des parcs à compléter les dispositifs esquissés dans les chartes ; définir pour cela des étapes et des échéances afférentes et proposer des outils et éléments de méthodes communs.

Dans un souci d'efficacité et pour éviter de reproduire la complexité observée pour les chartes, une approche très pragmatique se référant, pour chaque parc, aux enjeux fondamentaux sans chercher l'exhaustivité, devrait, selon la mission, être privilégiée.

4.4. Des éclairages peuvent être apportés sur les liens entre protection du cœur et aire d'adhésion.

La mission a déjà relevé la faible appropriation actuelle de la notion de solidarité écologique. L'idée que les actions, dans l'aire d'adhésion, devront veiller à éviter les impacts négatifs sur le cœur est globalement comprise. Cependant, les liens d'interdépendance entre les milieux naturels du cœur de parc et les territoires de l'aire d'adhésion sont encore très peu illustrés concrètement. Les orientations des chartes à cet égard restent très générales et ne comportent que quelques repères plus territorialisés dans la cartographie des vocations.

La solidarité écologique portée par la loi s'exprime en outre par des gains partagés : la préservation du cœur contribue au maintien, en quantité et en qualité, de ressources naturelles qui bénéficient à l'aire d'adhésion (ressources en eau, estives de qualité ...) ; la proximité du patrimoine remarquable du cœur participe de la qualité de vie des habitants et est un facteur d'attractivité des territoires ; l'image des parcs nationaux et la demande de découverte qu'ils génèrent donnent les bases d'une forme de tourisme ancrée sur la qualité des territoires.

PNF a travaillé à l'approfondissement de la notion de solidarité écologique, dans laquelle peuvent être distinguées des solidarités écologiques « de fait », constituées des liens fonctionnels entre cœur et aire optimale d'adhésion et des solidarités écologiques « d'action », qui relèvent de la prise de conscience de ces liens, prise de conscience alimentant la volonté de concourir à cette protection⁶.

PNF a en outre piloté des travaux sur les retombées économiques et la valeur des parcs nationaux⁷ et illustré ceux-ci, en lien avec les établissements publics des parcs, par des études et des programmes de recherche sur les parcs nationaux de Port-Cros⁸ et de la Guadeloupe⁹.

Pour la mission, ces travaux sur la solidarité écologique et les retombées économiques des parcs nationaux méritent d'être poursuivis, approfondis et valorisés dans une démarche de pédagogie et de communication.

Pour l'heure, l'appropriation encore faible de ces notions se traduit par une certaine timidité dans les chartes s'agissant de l'aire optimale d'adhésion. Il se peut en conséquence que la valeur ajoutée des chartes ne renforce que modérément le niveau de protection des territoires. Elle sera fonction de l'adhésion effective des communes et des actions concrètes qui seront conduites.

⁶ « Approfondissement du concept de solidarité écologique », PNF/INEA novembre 2009

⁷ « Les retombées économiques et les aménités des espaces naturels protégés », PNF / CREDOC, novembre 2008

⁸ « Approche des éléments de valeur du Parc de Port-Cros », PNF /BRLI, 2013

⁹ « Approche des éléments de valeur du Parc de la Guadeloupe », PNF/BRLI, 2013

5. La crédibilité et la réussite des politiques conduites dans les parcs nationaux, dans le cadre des chartes, est fortement conditionnée par les moyens qui leur seront affectés.

5.1. Les interrogations sur les moyens affectés à la politique des parcs nationaux et sur leur adéquation avec les ambitions de la loi sont générales.

5.1.1. Dans les aires optimales d'adhésion, les communes attendent un appui financier aussi bien que technique.

La loi pose le principe du libre choix¹⁰ et de la responsabilité¹¹ des collectivités vis-à-vis de l'adhésion à la charte, mais affirme aussi les responsabilités de l'État¹². Elle précise que les collectivités et leurs groupements peuvent bénéficier de l'assistance technique et de subventions de l'établissement public du parc¹³ et qu'une convention d'application de la charte peut être signée avec l'établissement public du parc pour la mise en œuvre d'actions de la charte¹⁴.

Certaines communes se satisfont du bénéfice qu'apporte à leur territoire l'image de commune du parc national, mais l'immense majorité attend les appuis financiers et techniques prévus par la loi pour leurs projets ou ceux des acteurs de leur territoire qui s'inscriront dans la charte.

Beaucoup d'entre elles ne disposent pas en propre de services étoffés et ressentent encore les conséquences de l'arrêt des activités d'ingénierie publique des services de l'État. Elles attendent de l'établissement public du parc un accompagnement technique pour leurs projets (conseils pour améliorer leur faisabilité et leur qualité, recherche des partenariats) mais aussi un appui administratif : devant la complexité croissante des procédures, l'équipe du parc peut aider au montage de dossiers de demandes de financement ou d'autorisation et avoir un rôle facilitateur pour la compréhension et l'application des textes.

Même lorsqu'elles disposent de services ou peuvent s'appuyer sur une intercommunalité solide, les savoir-faire spécifiques à l'équipe de l'établissement public du parc sont ou seraient appréciés (connaissance de l'environnement et génie écologique, pédagogie de l'environnement, accompagnement de projets de tourisme durable, conseil sur les matériaux et l'architecture traditionnelle, etc.).

Les interrogations sur la capacité de l'État à affecter des moyens suffisants aux établissements publics des parcs et surtout à apporter un soutien par d'autres leviers financiers sont très fortes. Chacun relève l'ambition de la charte et le risque de

¹⁰ Article L 331-1

¹¹ Article L 331-3-III : « les collectivités publiques intéressées s'assurent de la cohérence de leurs actions avec les orientations et mesures de la charte et mettent en œuvre les moyens nécessaires. »

¹² Article L 331-3-III : « les préfets de région s'assurent de la prise en compte des spécificités des espaces du cœur et de l'aire d'adhésion d'un parc national au sein des documents de planification de l'action de l'État et des programmations financières ».

¹³ Article L 331-9

¹⁴ Article L 331-3-I

déception. Pour les parcs les plus anciens, cela peut faire écho au sentiment de promesses non tenues lors de la création.

Ces interrogations, renforcées par l'absence de signal positif concret quant à l'engagement de l'État, pèsent sur la décision d'adhésion des communes les moins attachées au parc national.

La mission appelle en outre l'attention sur la situation particulière du parc amazonien de Guyane : les engagements financiers du plan d'accompagnement du parc amazonien (PAPA) pris en février 2007 et qui restent encore à honorer, constituent un enjeu de crédibilité pour le parc et pour l'État qui justifierait une mobilisation plus déterminée du MEDDE.

23. Relancer la mobilisation interministérielle pour honorer les engagements financiers du plan d'accompagnement du parc amazonien de Guyane pris en 2007 pour le rattrapage des infrastructures des communes du parc.

En ce qui concerne les effectifs des établissements publics, la mission relève que, si une réduction est amorcée depuis deux ans, tous les parcs antérieurs à 2006¹⁵ ont vu leurs effectifs notablement renforcés dans les années suivant immédiatement le vote de la loi. Ceci a en particulier rendu possible, dans chaque territoire, le travail d'élaboration de la charte et permis d'amorcer des évolutions vers des missions nouvelles, dans la perspective de sa mise en œuvre.

Ce renforcement des effectifs des établissements publics des parcs dans les années 2006 à 2010 ne doit pas être oublié et mériterait d'être rappelé à leurs interlocuteurs par les directions des établissements publics des parcs nationaux.

Les chartes relèvent d'un projet partenarial qui porte sur un territoire intéressant, outre les communes, les grandes collectivités. Pour un certain nombre d'acteurs, la nature contractuelle de la charte peut cependant être omise et conduire à ce que des attentes excessives, allant bien au-delà de ses compétences, reposent en fait sur le seul établissement public du parc.

24. Rappeler, à tous niveaux, le caractère contractuel des chartes de façon à ce que chaque acteur institutionnel prenne sa part dans leur mise en œuvre.

En ce qui concerne l'État, c'est l'ensemble de ses composantes (services déconcentrés et établissements publics) sur le terrain qui doivent porter la mise en œuvre des chartes des parcs nationaux et contribuer à leur réussite. La mission relève à cet égard les marges de progrès qui résident, dans certains parcs dans l'amélioration de la cohésion entre l'établissement public du parc et les services déconcentrés de l'État, ou avec d'autres établissements publics de l'État.

¹⁵ À l'exception du parc des Écrins, dont les effectifs étaient historiquement plus importants

5.1.2. Des inquiétudes s'expriment au sujet du maintien à niveau des moyens affectés aux cœurs.

L'extension des missions en aire d'adhésion, parallèlement à la réduction globale des moyens affectés aux établissements publics des parcs nationaux, génère une inquiétude sur les moyens affectés aux cœurs de parc. Cette inquiétude concerne tout autant le rôle d'observation et de connaissance des parcs, leur capacité à définir et mettre en œuvre une gestion adaptée aux enjeux des espaces protégés, la présence et la visibilité des agents du parc dans le cœur et leur capacité à faire respecter la réglementation.

Elle est renforcée, pour un certain nombre d'agents en charge des missions sur le cœur de parc, par le sentiment que l'élaboration des chartes a accaparé toutes les énergies et que le souhait de voir adhérer le plus grand nombre de communes devient la préoccupation centrale des équipes de direction, au détriment des missions justifiant l'existence même des parcs nationaux.

La concurrence entre missions en cœur et en aire d'adhésion est encore plus vivement ressentie dans un parc récemment créé comme celui des Calanques, dont les moyens sont loin de pouvoir assurer le minimum qui peut être attendu dans un cœur de parc. Sa crédibilité, pour ses premières années d'existence après une longue gestation, se joue pourtant d'abord sur sa visibilité sur le cœur maritime et sa capacité à faire respecter les éléments fondamentaux de la réglementation sur un espace subissant de nombreuses atteintes.

Du point de vue de la mission, pour les parcs les plus anciens certaines marges d'adaptation paraissent exister, qui autorisent une légère diminution des effectifs sans porter atteinte à la qualité de l'activité en cœur de parc. Il en est ainsi du renforcement du ciblage et du pilotage des activités de recueil de la connaissance. Ceci nécessite cependant la consolidation, mentionnée précédemment, des outils et des méthodes en matière de connaissance.

Les actions de police pourraient être mieux ciblées, dans un souci d'efficacité, en renforçant en outre les opérations coordonnées en inter-services. Mais il y a peu de possibilités d'adaptation des moyens qui leur sont affectés, compte tenu de la part déjà faible du temps d'agents consacré à cette mission et de la nécessité de conserver une visibilité sur le terrain.

Enfin, dans des contextes où les attentes locales pourraient tendre à déplacer le curseur vers les activités en aire d'adhésion au détriment des missions des parcs consacrées au patrimoine, la tutelle exercée par le MEDDE devra jouer tout son rôle : les fondamentaux des parcs doivent être garantis.

25. Afficher clairement, dans l'élaboration du contrat d'objectifs entre la DEB et l'établissement public du parc, les priorités concernant les missions patrimoniales et les parts de financement afférentes.

5.1.3. Des moyens pour la mise en œuvre des chartes doivent être fléchés dans la programmation des fonds européens et dans les politiques contractuelles d'aménagement et de développement territorial associant l'État et les collectivités.

Cette prise en compte des spécificités des territoires des parcs dans les programmations financières est inscrite dans la loi du 14 avril 2006.

Dans les régions, les travaux pour la préparation des contractualisations et programmations 2014-2020 ont commencé. Or, d'après les interlocuteurs rencontrés par la mission, aucune instruction n'a été pour le moment adressée aux préfets de région, ni aux commissaires de massif, pour assurer la prise en compte spécifique des projets de territoire que sont les chartes des parcs nationaux.

Les présidents ou directeurs des établissements publics des parcs ne peuvent ainsi, dans les débats qui s'ouvrent, compter que sur leurs seules démarches et leur pouvoir d'influence pour que les chartes y soient intégrées. Dans certains parcs, les prises en compte obtenues dans les phases de contractualisations antérieures¹⁶ peuvent rendre la démarche plus aisée, mais pour d'autres parcs l'issue des démarches est beaucoup plus aléatoire. C'est pourquoi les directeurs des parcs nationaux ont alerté la mission sur ce point.

26. Engager d'urgence des contacts avec la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), de façon à ce que les instructions et documents de cadrage adressés aux préfets de région et aux commissaires de massif les invitent à prendre en compte dans les programmations 2014-2020 les mesures inscrites dans les chartes des parcs nationaux.

5.2. La bonne mise en œuvre des chartes est en partie conditionnée par les choix d'organisation décidés par les établissements publics.

5.2.1. Les établissements publics ont intégré les besoins induits par la mise en œuvre des chartes dans leur organisation ou leurs schémas de réorganisation.

Tous les établissements publics des parcs antérieurs à 2006 ont adopté un schéma de réorganisation pour répondre aux évolutions introduites par la loi et être en situation de développer des actions en aire d'adhésion, ou sont en cours de finalisation d'un tel schéma.

Les deux parcs de Guyane et de La Réunion ont intégré les missions de l'aire d'adhésion dans leur organisation dès leur création. En ce qui concerne le parc national des Calanques, ses faibles effectifs actuels ne permettent pas de considérer que l'organisation répond aux besoins générés par la mise en œuvre de la charte.

Pour les autres parcs, la mission estime qu'il lui est difficile de se prononcer sur la pertinence des solutions retenues en matière de réorganisation dans chacun d'eux. Celles-ci ont été travaillées entre le directeur et le président du conseil d'administration, discutées et acceptées par le conseil d'administration : il serait peu cohérent avec l'esprit et les dispositions de la loi de 2006 que tant la mission du CGEDD que l'administration centrale interviennent, à ce stade, sur les choix effectués.

¹⁶ Par ex, parc national des Pyrénées, qui bénéficie d'une mesure dédiée spécifique de la convention inter-régionale de massif 2007-2013

En outre, les schémas de réorganisation ont été le plus souvent élaborés dans le cadre d'un travail participatif approfondi, s'appuyant sur la production de groupes de travail thématiques et/ou transversaux. Ils demandent maintenant à être mis en œuvre et le cas échéant adaptés, en fonction des difficultés éventuelles rencontrées ou de l'évolution du contexte (périmètre effectif du parc au terme de la phase d'adhésion par exemple).

5.2.2. Malgré des différences liées au contexte local et aux situations initiales, les choix d'organisation opérés présentent des points communs significatifs.

Les schémas font apparaître le souci partagé des présidents de conseil d'administration et des directeurs des établissements publics d'une proximité forte avec les territoires et d'un renforcement du lien entre « le siège » et les implantations territoriales.

La croissance des emplois entre 2006 et 2010 a conduit à augmenter les effectifs des sièges par rapport aux secteurs. Au cours des dernières années, les ratios d'effectifs entre siège et implantations territoriales se stabilisent, et des évolutions sont apportées dans l'organisation et les modes de fonctionnement pour répondre à l'objectif de proximité et de renforcement du lien : en Vanoise, création de deux « antennes » du siège consacrées à l'ingénierie de projet et à l'appui aux secteurs ; dans les Écrins, mise en place de chargés de mission de développement, rattachés hiérarchiquement aux services du siège, mais intervenant sur un ou deux secteurs ; organisation territoriale par grand massif dans les Cévennes avec des délégués territoriaux. Un choix original est opéré dans le parc de la Guadeloupe, avec la suppression de la notion de secteurs et de siège et la mise en place de trois pôles territoriaux, correspondant au cœur forestier, aux milieux marins et à l'aire d'adhésion. Dans le parc de la Réunion, les services du siège seront installés au cœur de l'île, fin 2013.

Dans le domaine de la connaissance, la plupart des schémas de réorganisation comprennent des dispositions tendant à renforcer le lien entre le service scientifique et les agents travaillant sur le terrain, souvent en identifiant dans les implantations territoriales des techniciens patrimoine, correspondants du siège et chargés de coordonner les activités de connaissance sur le terrain.

Les réorganisations visent également à consolider les compétences thématiques, avec des services mieux structurés et à renforcer les compétences transversales, en développant le travail en équipe sur le territoire, en particulier pour apporter un savoir-faire pluridisciplinaire sur l'aide à l'émergence et l'accompagnement de projet.

Cela conduit, à partir de modes de fonctionnement initiaux souvent assez cloisonnés, à développer les pratiques de management de projet, qui combinent relations fonctionnelles et relations hiérarchiques. Le plus souvent, la polyvalence totale des gardes-moniteurs sur le terrain est maintenue. Dans certains cas, le développement d'une thématique privilégiée est encouragé voire, comme dans le parc des Cévennes, sollicité, dans un schéma privilégiant alors la polyvalence de l'équipe à la polyvalence de chacun.

Les schémas d'organisation font apparaître des postes spécifiques aux besoins de l'aire d'adhésion, comme celui de « chargé de mission développement », mais le renforcement des savoir-faire pluridisciplinaires et du travail en mode « projet » signalé ci-dessus est également destiné à la gestion des territoires de cœur de parc. C'est

manifeste pour les parcs comprenant un cœur habité, comme celui des Cévennes ou celui de La Réunion, mais concerne aussi les autres territoires, sur les problématiques de gestion des milieux en lien avec les usages existants (pastoralisme, gestion forestière, etc.). La mission considère qu'il convient toutefois d'être attentif à la complémentarité avec les autres partenaires susceptibles d'être mobilisés localement en évitant la dispersion par rapport aux métiers de base des parcs nationaux.

5.3. Des évolutions importantes dans la politique de gestion des ressources humaines des parcs nationaux apparaissent nécessaires.

Outre l'organisation des établissements publics des parcs nationaux, la mise en œuvre de la loi du 14 avril 2006 aura nécessairement un impact sur les métiers des agents et la manière de les exercer.

Pour les agents en place, les évolutions requises peuvent être fortes. Si beaucoup d'entre eux, malgré les craintes que génèrent les changements, s'inscrivent positivement dans le sens des évolutions et de l'ouverture au territoire en cours, celles-ci peuvent aussi heurter les représentations des métiers et les identités professionnelles. L'investissement personnel très fort de nombre d'agents des parcs rend, pour certains, l'acceptation des évolutions en cours plus difficile.

Les besoins d'accompagnement de ces évolutions sont avérés :

- en matière de formation initiale, la formation des corps de l'environnement, techniciens de l'environnement et agents techniques de l'environnement, apparaît inadaptée aux besoins spécifiques qui se développent dans les parcs nationaux. Les postes dans les parcs nationaux ne concernent que 10% des effectifs de ces corps, dont la formation est très orientée vers les principales structures d'emploi que sont l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Les questions relatives à la connaissance des acteurs locaux, notamment des collectivités, et des systèmes institutionnels, les techniques d'animation et de communication, les savoir-faire en termes de conduite de projet y sont insuffisamment pris en compte ;
- en matière de formation continue, les représentants du personnel rencontrés par la mission, tout comme les équipes de direction, ont signalé l'importance des besoins, du fait de l'évolution des métiers et des connaissances sur les domaines de l'écologie ainsi que des problématiques nouvelles auxquelles les parcs peuvent être confrontés sur leur territoire ;
- enfin, l'évolution des métiers des agents des corps de l'environnement pose aussi des questions liées au déroulement de carrière, et nécessite une mobilité facilitée entre les grades. C'est particulièrement le cas pour les chefs de secteur, dont les missions évoluent vers des missions de catégorie A.

27.Édicter dès 2013 des orientations en matière de gestion de ressources humaines pour les agents des corps de l'environnement affectés dans les établissements publics des parcs nationaux.

Ces orientations devront concerner la redéfinition partielle des missions, ses conséquences sur les métiers et sur la gestion des parcours professionnels, ainsi que l'évolution des formations initiales et continues.

En outre, l'évolution des missions des parcs dans l'aire d'adhésion, mais aussi l'évolution des problématiques de gestion au sein des espaces du cœur, doivent conduire à accentuer la diversification des origines professionnelles et des recrutements, pour enrichir les parcs nationaux d'expériences et de profils variés et qualifiés. Actuellement, cette diversification rencontre de nombreux obstacles.

28. Mettre en place des mesures adaptées pour diversifier les recrutements, faciliter les mobilités et les détachements entre les parcs nationaux et d'autres structures d'emploi.

La mission appelle en outre l'attention du MEDDE sur d'autres questions de gestion importantes qui lui ont été signalées, auxquelles des réponses doivent être apportées :

- Les recrutements dérogatoires autorisés sur les parcs Outre-Mer, de manière à favoriser le recrutement d'agents locaux, considérés comme indispensables par tous les acteurs. Se posent toutefois des questions de divergence de statut, de rémunération et d'évolution salariale qui créent des difficultés pour la gestion des personnels.
- La situation particulière du parc des Calanques et les conditions d'intégration des agents de l'équipe de préfiguration du parc (GIP des Calanques) et des agents de droit privé du Conservatoire d'espaces naturels de Provence-Alpes-Côte d'Azur, gérant des espaces intégrés au cœur.

Conclusion. La politique des parcs nationaux doit faire l'objet de clarifications.

Par ses ambitions, la loi du 14 avril 2006 entraîne de fortes exigences pour les différents acteurs et suppose des responsabilités sereinement partagées.

La loi de 2006 a profondément changé le modèle de fonctionnement des établissements publics des parcs nationaux. D'une structure d'État concentrant seule toutes les responsabilités et toutes les critiques, elle a fait un outil administratif partagé par des acteurs publics aux compétences distinctes et des représentants de la société civile aux intérêts multiples. Elle confie aux acteurs locaux, majoritaires au conseil d'administration d'un établissement public de l'État, la mise en œuvre sur un territoire particulier d'une politique nationale qui englobe en partie leurs préoccupations mais les dépassent aussi largement.

Pour réussir, ce pari suppose que l'État, les collectivités locales et les représentants du secteur associatif coopèrent dans un esprit de mutuel respect, sans nier leurs contraintes ou leurs objectifs réciproques et avec la volonté de faire émerger une stratégie partagée de l'établissement public.

C'est donc une exigence inédite et forte qui pèse sur tous. Aucune des catégories d'acteurs ne peut réussir seule, ni contre les autres.

Jusqu'à présent, la mise en place de la nouvelle gouvernance issue de la loi de 2006 et l'élaboration des chartes a mobilisé toute l'énergie de ce nouveau dispositif. Des étapes institutionnelles plus ou moins longues selon les parcs restent encore à franchir. Les débats ont pu paraître ou paraissent encore particulièrement âpres dans certains parcs où s'affrontent clairement des visions différentes sur le rôle et la place du parc dans le territoire, mais ils ne préjugent pas de ce que sera la coopération future entre ces mêmes collectivités et l'établissement public du parc.

La phase d'adhésion est par nature un moment particulier de la vie des parcs, qui a vocation à se terminer et laisser place à une gestion dans la durée. C'est là que se situe l'enjeu de l'avenir des parcs au moins autant, sinon plus, que dans les discussions sur la portée et le contenu des chartes. Dans cette perspective, plusieurs clarifications paraissent nécessaires à la mission du CGEDD.

L'ensemble des catégories d'acteurs doit assumer le fait que les parcs restent des établissements publics nationaux, qui ont pour mission d'appliquer une politique de l'État dans des territoires exceptionnels et leur périphérie.

Le fait que la loi du 14 avril 2006 soit fortement inspirée des parcs naturels régionaux pour certains de ses objectifs et qu'elle confie aux parcs nationaux de nouvelles missions proches de celles qu'exercent les parcs naturels régionaux n'a pas invalidé la vocation essentielle des parcs nationaux de protéger des espaces exceptionnels. Il y a, sauf à perdre de vue la loi, des orientations non négociables qui doivent être assumées par tous, collectivités locales comprises.

Face aux interrogations qui peuvent exister sur l'éventuel glissement d'un statut à l'autre, posées aussi bien par ceux qui pourraient le souhaiter que par ceux qui le craignent, il est nécessaire de tenir une position claire sur la pérennité du régime juridique actuel. L'ajout, par la loi de 2006, d'objectifs de développement aux objectifs traditionnels de protection ne signifie pas que les parcs nationaux ont vocation à être les instruments des seules collectivités locales : la mission a relevé que cette question pouvait se poser avec le plus d'acuité en Guyane dans l'éventualité de la création d'une collectivité unique. Elle se pose aussi ailleurs, de manière plus diffuse, lorsque les actions de l'établissement public du parc peuvent paraître concurrencer une partie de celles des grandes collectivités régionales, départementales ou urbaines.

Des ajustements sont nécessaires : il appartient toujours à l'administration centrale du MEDDE de fixer des directives précises, ce qui ne veut pas dire imposées sans concertation préalable, sur les objectifs à atteindre et les moyens afférents.

Beaucoup d'interlocuteurs de la mission se sont déclarés en attente d'une part d'un discours stratégique de l'État sur ce qu'il entend faire des parcs, sur les objectifs qu'il veut atteindre tant sur le plan scientifique que sur celui du développement et d'autre part d'une vision qui dépasse le court-terme, la gestion courante ou l'intervention dans les seules situations de crise. C'est à cette condition que les parcs nationaux version 2006 pourront trouver une place légitime et durable dans le paysage institutionnel des territoires.

La pratique de la décentralisation comme la gouvernance nouvelle des parcs voulue par la loi, engendrent un accroissement progressif du rôle des élus dans la prise des décisions.

Si l'État entend respecter l'esprit et les dispositions de cette loi, il devra donc aussi accepter des marges de manœuvre plus grandes au profit des conseils d'administration des établissements publics des parcs : sur le contenu des projets en aire d'adhésion, sur l'évolution des chartes, voire sur l'adaptation des réglementations aux besoins des populations locales.

Il serait réducteur de croire que ces marges de manœuvre signifient nécessairement un recul de l'ambition des parcs nationaux, comme l'expriment certains représentants des associations de protection de la nature ou des personnels des parcs. Ce serait méconnaître l'effet de la prise en compte croissante par les collectivités locales, dans leur propre champ de compétences, des objectifs de développement durable, la professionnalisation de leurs démarches, les moyens nouveaux qu'elles y consacrent et l'influence positive de la mise en œuvre d'outils tels que les agendas 21 ou les SCOT.

Certes, une grande majorité des élus rencontrés par la mission ne lui a pas donné l'impression d'une appropriation satisfaisante des problématiques fondamentales des parcs, encore trop souvent renvoyées à la compétence exclusive de l'État et d'un certain nombre d'acteurs spécialisés, associatifs ou scientifiques. Mais aucun n'en rejette véritablement le bien-fondé.

La prise de distance exprimée par un certain nombre d'élus ou de collectivités par rapport aux objectifs des parcs tient plutôt au sentiment que leurs propres contraintes ne sont pas entendues ; ou que l'action des parcs constitue un empiétement non-concerté sur leurs compétences.

Les associations de protection de l'environnement, qui ne semblent pourtant pas encore disposées à accepter toutes les conséquences de la loi en matière de gouvernance, ont un rôle pédagogique important à jouer : beaucoup ont commencé à le faire lors de l'élaboration des chartes, en étant très engagées dans les débats préparatoires et dans le dialogue avec les collectivités locales et les élus. Leur demande d'une meilleure représentation au sein des conseils d'administration va dans le sens de cette vocation pédagogique. Dans le contexte issu de la loi du 14 avril 2006, conforter le pôle associatif c'est aussi éviter de centrer l'équilibre de la gouvernance autour du seul face-à-face entre l'État et les collectivités locales.

Le rapprochement souhaitable des positions sur l'activité et la gouvernance des parcs sera facilité par la clarification des missions fondamentales d'un établissement public.

Les pouvoirs publics, l'État et les collectivités publiques désormais solidaires, doivent mieux préciser leurs politiques s'agissant des parcs nationaux.

Cette précision apparaît souhaitable à ce stade de leur histoire et surtout à la lumière des réalités et des questions exprimées à l'occasion du début de la mise en œuvre de la loi du 14 avril 2006.

Le changement de modèle et le partage des responsabilités impliquent qu'à l'avenir les questions posées par chacun des partenaires soient également considérées et que les réponses apportées à tous niveaux tiennent compte des positions de chacun. L'élaboration des chartes a fait émerger deux problématiques pour l'avenir, que chacune des grandes catégories d'acteurs des parcs pose dans des termes qui lui sont propres.

Une première interrogation est posée par ce que chacun des partenaires entend placer sous les termes de protection de territoires jugés exceptionnels. Il s'agit bien sûr pour tous de mettre en œuvre les objectifs définis par la loi, par son décret d'application et par le décret fixant la réglementation de chaque parc. Mais l'élargissement des missions des parcs à la protection du patrimoine culturel en cœur de parc ouvre un champ supplémentaire d'action qu'il conviendra de préciser. L'historique des parcs comme l'élaboration des chartes montrent que subsistent des incompréhensions dans les modalités d'application des textes, dont certaines sont porteuses de conflits de légitimité entre l'établissement public du parc et les acteurs locaux. Les activités d'agropastoralisme, forestières, de chasse et de pêche, ou les pratiques traditionnelles amérindiennes, entrent dans ces catégories d'activités pour lesquelles la conciliation entre la protection du patrimoine naturel et la protection du patrimoine culturel générera des points de vue divergents.

La création des aires d'adhésion ouvre un champ encore plus vaste d'interrogation sur les options qui peuvent être retenues par les parcs. Cette innovation et l'accompagnement du développement durable des territoires, avec ce qu'il implique de logiques économiques inévitables, de pressions foncières, de contraintes de calendrier, d'interdépendance des acteurs constituent un pan d'activité des parcs qui a une dynamique spécifique, en réalité distincte de celle de la protection du patrimoine naturel traditionnellement assurée par les parcs.

Deux clarifications s'imposent à court terme : quel contenu chaque territoire de parc national donnera-t-il à cette politique au-delà des orientations que fixe la charte et quel

impact aura cette politique sur l'ensemble des missions de l'établissement public du parc ? La charte est un document complexe que peu de responsables locaux ont lu : on peut donc raisonnablement penser que la mise en œuvre de ses orientations en aire d'adhésion ne sera pas exclusivement le fruit de ce que ses auteurs avaient pensé y mettre, mais quelle fera l'objet d'un ajustement opérationnel adapté aux demandes des territoires. Il y a donc une part d'inconnu dans ce que les partenaires feront de cette politique.

L'ambition de la loi est de dépasser, dans les parcs nationaux, les représentations duales de la « protection » et du « développement », par la promotion dans l'aire optimale d'adhésion d'un projet de territoire qui s'appuie sur l'espace protégé du cœur de parc, dans un esprit d'avantages réciproques. Pour autant, il apparaît qu'actuellement et probablement encore à moyen terme, c'est encore la vision de deux ambitions distinctes, en matière de protection et de développement, qui prévaudra. Dès lors, la question posée reste celle de la compatibilité entre protection et développement.

L'historique des parcs montre à la fois que ceux-ci ont déjà su établir des partenariats forts avec les territoires et que, dans le même temps, la protection du patrimoine naturel a constitué la principale source de conflit avec ces mêmes territoires : une double ambition n'est donc pas exclue a priori. Mais le changement de gouvernance oblige tous les acteurs de l'établissement public à assumer solidairement les bons partenariats comme les décisions plus difficiles, celles-là étant laissées naguère à la charge du seul État.

Ces deux ambitions peuvent-elles être pleinement assumées par les établissements publics sans qu'ils ne soient écartelés tant en ce qui concerne l'attribution des moyens que dans leur identité et dans la perception que les différentes parties prenantes en ont ou en auront ? Ou bien faut-il opter pour des instruments différents pour la gestion des aires d'adhésion, en retenant par exemple le principe d'une contractualisation avec des opérateurs extérieurs pour les actions de développement ? Elles pourront l'être plus aisément si l'implication de l'établissement public du parc national était bien comprise par tous comme un accompagnement des actions de développement. Une réflexion et un travail de clarification semblent devoir être conduits à cet égard.

Les politiques à mener dans les cœurs habités doivent plus particulièrement être définies.

Les problèmes rencontrés dans les cœurs habités ne sont pas nouveaux. C'est là que certains élus formulent de la manière la plus directe le reproche de la sanctuarisation des cœurs, même s'ils ont déjà obtenu des adaptations de la réglementation à l'initiative des équipes de direction et des conseils d'administration des établissements publics. Mais l'élargissement des objectifs des parcs nationaux aux problématiques du développement rend plus nécessaire de répondre aux attentes des populations et des élus de cœur de parc dans ce domaine. Il ne serait pas compréhensible que l'établissement public du parc soutienne un développement durable volontariste dans les communes qui ont tout leur territoire en aire d'adhésion et qu'il ne puisse pas prendre en compte les besoins des communes dans le territoire du cœur quand il est habité.

Le projet de charte du parc national de la Réunion intègre cette dimension, son territoire comprenant dans les hauts de l'île des cœurs habités et cultivés (ilets de

Mafate et des Salazes). Les objectifs pour le cœur dans leurs dimensions humaine et dynamique ne sont pas négligés. Les communes incluant en partie ce cœur, mais dont la population, pour certaines importante, réside en aire d'adhésion, sont visiblement conscientes des nécessités du développement de cette partie du territoire combiné à la préservation de son identité culturelle.

Sous un angle différent, la question se pose aussi dans le parc des Cévennes. La plupart des communes du département du Gard ont manifesté leur intention d'adhérer à la charte, alors qu'elles ont l'intégralité de leur territoire (sauf une) en aire potentielle d'adhésion, tandis que certaines communes du département de la Lozère, hésitent à entrer dans le jeu de l'aire d'adhésion, du fait des contraintes qu'elles ressentent dans la gestion des parties habitées du cœur. Territoires à faible densité de population, elles seraient pourtant les premières bénéficiaires des activités d'accompagnement du développement liées à la charte.

En Guyane, les évolutions démographiques rapides qui concernent certaines parties du cœur, les projets touristiques comparables à ceux existant dans les pays voisins, le statut de la zone d'accès réglementée, la lutte contre l'orpaillage illégal, sont autant de questions qui pèsent sur le quotidien du cœur ou sur l'image du parc amazonien. Elles appellent pour certaines des clarifications de l'État lui-même et pour toutes une réponse adaptée aux défis sociaux qu'elles constituent.

L'homogénéité de certaines aires optimales d'adhésion et la délimitation de celles-ci pourraient utilement être précisées.

L'élaboration des périmètres des aires optimales d'adhésion figurant dans les décrets de création des parcs a rarement été un processus consensuel et a souvent produit un résultat de compromis dans lequel il n'a pas été facile d'assurer une parfaite cohérence sur tous les plans. La mission souhaite appeler l'attention sur trois types de difficultés.

Les zones très urbanisées et de grandes dimensions de certaines aires optimales d'adhésion, qui caractérisent principalement les parcs les plus récents, en métropole et en Outre-Mer, poseront à l'établissement public du parc, si la plupart des communes de cette aire optimale adhèrent, un défi redoutable pour bien calibrer les moyens et la nature de l'intervention qu'il est susceptible de mettre en œuvre dans la durée. Le risque est double : soit que la valeur ajoutée de l'établissement public demeure très modeste au regard des moyens engagés par les collectivités locales et que cela nuise à son crédit, soit au contraire qu'en engageant des moyens trop importants, il le fasse au détriment d'autres missions ou d'autres territoires.

Dans ces mêmes zones, une autre difficulté provient de l'hétérogénéité des territoires : comment trouver un mode d'intervention commun à des territoires où coexistent des espaces semi-ruraux, résidentiels, fortement touristiques ou à vocation industrielle comme c'est le cas sur le littoral varois ou marseillais ?

Enfin, dans certains parcs, le territoire concerné ou le nombre des communes rendent difficiles la gestion des chartes et l'atteinte des objectifs.

La question du positionnement des établissements publics des parcs vis-à-vis des autres intervenants locaux doit être clarifiée.

Une partie des réticences de certaines collectivités locales, notamment régionales et départementales, dans le processus d'élaboration de la charte trouve son origine dans l'imprécision qui entoure la manière dont les parcs entendent conduire la mise en application de leur charte.

En devenant un acteur dans les projets du territoire et en étant lui-même porteur d'initiatives, l'établissement public doit s'attacher à rendre compatible sa nouvelle dimension avec un jeu d'acteurs existant. S'agit-il de piloter en direct la mise en application des conventions découlant de la charte ou bien de confier à la collectivité concernée le soin de le faire, en lui apportant un appui technique ? Le parc est-il légitime à jouer un rôle d'animateur ou de fédérateur des projets qui appellent une coopération des différents niveaux de compétences territoriales ?

Les mêmes questions valent pour les rapports avec les services ou les autres établissements publics de l'État. La mission a constaté qu'à l'heure actuelle déjà les situations les plus diverses existent et qu'elles ne traduisent pas toujours une parfaite compréhension réciproque. La communication des établissements publics des parcs, nécessaire à la valorisation de leur action, n'est par exemple pas toujours bien comprise par les services de l'État, appelés par nature à une plus grande discrétion. De même, les marges de manœuvre dont dispose tout établissement public peuvent donner le sentiment aux autres administrations d'une certaine distance prise avec la dimension collective des projets portés par l'État.

Les présidents de conseil d'administration et les directeurs auront un rôle décisif pour une bonne acceptation des établissements publics dans leur champ de compétences nouvelles, mais ils doivent pouvoir s'appuyer sur la définition préalable d'une stratégie d'intervention concertée entre l'État et les conseils d'administration.

La stratégie de l'État sur le devenir des parcs nationaux doit être réaliste.

La mission a constaté que l'affectation de moyens appropriés à la mise en œuvre des chartes, sans que cela se fasse au détriment des autres missions des établissements publics, est perçue comme un élément majeur de la crédibilité des chartes et plus généralement des activités des établissements publics des parcs auprès des acteurs locaux.

Ce constat conduit la mission à poser la question de l'opportunité ou de la faisabilité de la création de nouveaux parcs sans apport de nouvelles ressources. Les moyens susceptibles d'être dévolus à de nouveaux parcs, à brève échéance et pour des missions et des ambitions identiques, permettront-ils d'assurer le niveau d'exigence des parcs nationaux tels que la loi du 14 avril 2006 le conçoit ?

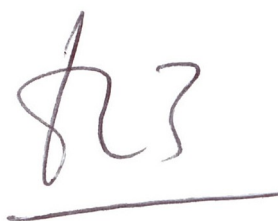
Si l'État estime que c'est le cas, il convient de dire clairement qu'il dégagera des moyens nouveaux ou quelle part sera prise sur les moyens des parcs existants.

Si ce n'est pas le cas, cela revient à faire le choix d'un fonctionnement des nouveaux parcs dans un mode dégradé ou selon des modalités de gouvernance différentes,

incluant la possibilité, par exemple, de ne pas recourir systématiquement à la création d'un établissement public.

Dans sa réponse à la deuxième partie de la lettre de commande de la ministre, la mission du CGEDD envisagera plus en détail les conditions dans lesquelles se mettent en place les projets de parcs nouveaux. Elle estime nécessaire, dans le contexte actuel des finances publiques, que cette interrogation, présente à l'esprit de beaucoup de responsables et de partenaires des parcs, ne reçoive pas une réponse par défaut mais fasse l'objet d'une analyse transparente, contradictoire et factuelle.

Emmanuel Rébeillé-Borgella



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Pascale Humbert



Ingénieure générale
des ponts, des eaux
et des forêts

Eric Verlhac



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Annexes

1. Lettre de mission de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Décembre 2012

0 0 8 7 0 6 - 0 1



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

La ministre

Paris, le

0 3 DEC. 2012

Monsieur le Vice-président,

La politique des parcs nationaux se trouve à une période charnière marquée, d'une part, par les conséquences de la réforme issue de la loi du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux et, d'autre part, par les suites des engagements du Grenelle de l'Environnement en matière de création de nouveaux parcs nationaux.

La réforme de 2006, votée à l'unanimité par le Parlement, visait à renforcer l'assise territoriale des parcs nationaux en créant, autour des cœurs de parc, une aire d'adhésion des communes, à impliquer plus fortement les élus et les personnalités locales dans la gouvernance des parcs en formalisant un projet de territoire au travers des chartes.

Cette loi a ainsi ouvert un processus de réforme qui a débuté par la révision de chacun des décrets de création afin de redéfinir les périmètres des parcs (cœur et aires d'adhésion) et se poursuit par la finalisation des chartes et de l'ensemble du processus de consultations locales et nationales.

Les chartes, outils majeurs de planification de l'action des parcs nationaux sur les treize ans à venir, portent à la fois sur le cœur du parc, où se décline de manière stricte la réglementation prévue par le décret de création du parc, et sur l'aire d'adhésion, où se déclinent les orientations de développement durable de ce territoire, dans une optique de « solidarité écologique » avec les objectifs de protection du cœur.

Ces chartes sont approuvées par décret en Conseil d'Etat. Les Chartes de trois parcs (celui du Mercantour, des Ecrins et des Pyrénées) sont actuellement en cours d'examen devant le Conseil d'Etat. Les projets correspondants entreraient ensuite dans la phase d'adhésion des communes début 2013, ce qui finaliserait le processus prévu par la loi de 2006.

Monsieur Christian LEYRIT
Vice-président du conseil général de l'Environnement et du Développement durable
Tour Pascal B
92055 La Défense cedex

Hôtel de Roquelaure – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél. : 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

L'examen des chartes des autres parcs (Vanoise, Cévennes et les trois parcs d'outre-mer) s'étalera de février à novembre 2013, sachant que le parc de Port-Cros fait l'objet d'un calendrier spécifique prévu par la loi et que le parc des Calanques dispose déjà d'une charte validée en même temps que son décret de création.

Six années après l'adoption de la loi de 2006 sur la réforme des parcs nationaux et alors que nous entrons dans la phase décisive d'examen des chartes par le Conseil d'Etat pour certains parcs et de finalisation pour les autres, un certain nombre d'interrogations, voire d'inquiétudes, sont apparues dans l'application et la mise en œuvre de ce processus de réforme.

Je souhaite confier au CGEDD, à ce stade intermédiaire, une mission urgente d'évaluation de cette réforme, en vue d'éclairer la suite du processus de réforme et d'anticiper d'éventuelles difficultés.

Dans le cadre de cette mission, vous vous attacherez plus précisément à examiner les questions suivantes :

-l'équilibre de la gouvernance des parcs nationaux ;

-les niveaux de protection des chartes, en particulier s'agissant des cœurs, au regard de l'objectif d'un niveau d'exigence élevé dans ce domaine ;

-le degré, certes prévisionnel à ce stade, d'adhésion des communes et des élus aux chartes ;

-l'adéquation entre l'organisation des parcs et leurs nouvelles missions ainsi que l'état actuel d'avancement des projets de réorganisation, en s'attachant plus particulièrement à la situation du Parc des Pyrénées ;

-l'adéquation entre les nouvelles missions dévolues aux parcs et les compétences de leurs personnels et les évolutions souhaitables ;

-les moyens, en personnels (ETP) et budgétaires, nécessaires aux parcs nationaux. Cet aspect sera étudié, d'une part, sous l'angle des moyens nécessaires à la réforme en cours et, d'autre part, sous l'angle plus particulier des moyens nécessaires au parc des Calanques, parc méditerranéen créé en avril 2012, au projet de parc forestier « Feuillus de plaine » porté par le GIP « Forêts de Bourgogne et de Champagne » et au projet de parc national « zone humide » qui a fait l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt à la fin du mois de novembre.

Cette mission se fera, bien entendu, en concertation étroite avec Parcs Nationaux de France (PNF) et son nouveau président, M. Ferdy LOUISY.

Je vous remercie de me remettre votre rapport définitif au plus tard le 1er mars 2013,
avec un rapport d'étape avant la fin de l'année 2012.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Vice-président, l'expression de mes sentiments
les meilleurs.

Bien cordialement


Delphine BATHO

2. Liste des personnes rencontrées

Nota : les membres de la mission avaient rencontré différents acteurs des parcs nationaux des Écrins et du Mercantour, en fin d'année 2012, à l'occasion d'une évaluation portant sur un objet comparable à celui de la présente mission. La liste des personnes rencontrées n'est pas rappelée ici (elle peut être consultée dans les rapports du CGEDD n° 008345-01 et 008567-01)

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Parc national de Port-Cros				14/16 janv.2013
Cayrel	Laurent		Préfet du Var	
Politi	Jacques	Commune de Hyères	Conseiller général-Maire	
Gimig	François	Commune de la Croix-Valmer	Maire	
Bernardi	Gil	Commune du Lavandou	Maire	
Baccino	Alain	Chambre d'agriculture	Président	
Tainguy	Yann	Préfecture maritime	Amiral, préfet-Maritime	
Parlange	Hervé	Préfecture maritime	Commissaire général	
Sellier	Guillaume	Établissement public du parc national	Directeur	
Maurer	Céline	Établissement public du parc national	Directrice-adjointe	
Moreau	Serge	Établissement public du parc national	Chef de secteur Porquerolles	
Fournial	Peggy	Établissement public du parc national	Garde-monitrice	
Couturier	Martine	Établissement public du parc national	Garde-monitrice	
Bottau	Christian	Établissement public du parc national	Garde-moniteur	
Garnier	Gilles	Établissement public du parc national	Garde-moniteur	
Azemar	Gabriel	Établissement public du parc national	Garde-moniteur	

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Parc national des Pyrénées				22/24 janvier 2013
Berdou	André	Établissement public du parc national	Président du conseil d'administration Vice-Président du conseil général des Pyrénées-Atlantiques	
Rose	René	Communauté de communes Vallée d'Aspe	Président	
Caussimon	Gérard	Fonds d'intervention éco-pastoral/Ours	Président	
Médard	Elisabeth	Établissement public du parc national	Présidente du conseil économique, social et culturel	
Labemadie	Patrick	Commune de Louvie Juzon	Maire	
Jupille	Olivier	Établissement public du parc national/	Chargé de mission connaissance du patrimoine	
Deutsch	Eloise	Établissement public du parc national	Chargée de mission gestion du patrimoine	
Ducos	Jacques	Fédération de pêche Hautes-Pyrénées	Président	
Métailie	Jean-Paul	Établissement public du parc national/Conseil scientifique	Président	
Lescoules	Alain	Commune de Luz Saint-Sauveur	Maire	
D'Abzac	Henri		Préfet des Hautes-Pyrénées	
Gaits	Claude	Conseil régional Midi-Pyrénées	Conseiller régional	
Perron	Gilles	Établissement public du parc national	Directeur	
Ospital	Philippe	Établissement public du parc national	Directeur-adjoint	
Buttifant	Audrey	Établissement public du parc national	Chargée de mission charte	
Delcasso	Jean-Marc	Fédération départementale des chasseurs	Président	
Thion	Nicolas	Fédération départementale des chasseurs	Cadre technique	

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Ducos	Yves	Direction Office national des Forêts du Sud-Ouest	Directeur	
Nuques	Patrick	Établissement public du parc national	Chef secteur Aspe	
Azavant	Georges	Conseil général des Hautes-Pyrénées	Conseiller général	
Rode		SEPANSO Aquitaine		
Représentants du personnel		Établissement public du parc national		
Pontic	Bernadette		Agent administratif	
Empain	Marc		Adjoint chef de secteur Cauterets	
Farand	Etienne		Agent technique Val d'Azun	
Laberdesque	Anne-Marie		Agent technique Val d'Ossau	
Guichemer	Stéphane		Agent technique Cauterets	
Uziabaga	Gérard		Chef secteur Luz	
Lapenu	Pierre		SIG	
Chavagneux	Frédéric		Agent technique Vallée d'Aspe	
Parc national de la Vanoise				
Michau	Emmanuel	Établissement public du parc national	Directeur	
Lheureux	Philippe	Établissement public du parc national	Directeur adjoint	
Perrier	Laurent	Établissement public du parc national	Chef de secteur	
Parchoux	Franck	Établissement public du parc national	Adjoint au chef de secteur	
Blanchemin	Joël	Établissement public du parc national	Adjoint au chef de secteur	
Jorcin	Daniel	Communauté de communes de Haute-Maurienne	Vice-président	
Filliol	Josette	Commune de Lanslevillard	Maire	
Margueron	Gilles	Commune de Villarodin-Bourget	Maire	

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Marnezy	Alain	Établissement public du parc national	Président du conseil d'administration	
Tourt	Albert	Coopérative laitière Lanslebourg Mont-Cenis	Président	
Pascal-Mousselard	Gaston	Association des maires du parc	Président	
Minoret	Eric	Canton de Bourg-Saint-Maurice	Conseiller général	
Ferbayre	Jean-Paul	Établissement public du parc national	Chef de secteur	
Balais	Christian	Établissement public du parc national	Garde-moniteur	
Melé	Stéphane	Établissement public du parc national	Garde-moniteur	
Mattis	Gérard	Commune de Val d'Isère	1er adjoint au maire	
Le Chappois	Rémi	Commune de Val d'Isère	Chargé de mission environnement	
Jalon	Eric		Préfet de la Savoie	
Hars	Rozenn	Canton de Lanslebourg Mont Cenis	Conseillère générale	
Lestolle	Jean-Pierre	DDT Savoie	Directeur	
Courtin	Jean-Pierre	Mountain Wilderness		
Bernard	Christine	FNE et FRAPNA Savoie		
Le Men	Marc	FRAPNA Savoie		
Roulier	Christophe	FFCAM et FRAPNA Savoie		
Jorand	Yves	LPO Savoie		
Tournier	Hubert	FRAPNA		
Martinaud	Jean-Pierre	LPO Savoie		
Mauz	Isabelle	Conseil scientifique de l'établissement public du parc national	Présidente	
Deletang		Commission d'enquête publique projet de charte	Vice-président	
Bart	Isabelle	Commission d'enquête publique projet de charte	Membre	
Prety	Marcel	Commission d'enquête publique projet de charte	Membre	

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Blanchard		Commission d'enquête publique projet de charte	Membre	
Thomas	Thierry	Commune de Pralognan-la-Vanoise	Maire	
Comet	Claude	Conseil Régional Rhône-Alpes	Conseillère régionale	26 février 2013
Gaymard	Hervé	Conseil Général de la Savoie	Président	18 mars 2013
Parc national de la Réunion				04 au 08 février 2013
Gonthier	Daniel	Établissement public du parc national	Président du conseil d'administration	
Hoarau	Marylène	Établissement public du parc national	Directrice	
Braun	Emmanuel	Établissement public du parc national	Directeur-adjoint	
Payet	Janik	Établissement public du parc national	Chef de secteur	
Benard	Jean-François	Établissement public du parc national	Adjoint au chef de secteur	
De Lavergne	Isabelle	Établissement public du parc national	Chef de service	
Lequette	Benoît	Établissement public du parc national	Chef de service	
Boyer	Fabrice	Établissement public du parc national	Chef de secteur	
Maillot	Isabelle	Établissement public du parc national	Ingénieure aménagement et développement rural	
Fontaine	Ingrid	Établissement public du parc national	Adjointe au chef de secteur	
Lustenberger	Franck	Établissement public du parc national	Chef de service	
Coianiz	Mireille	Établissement public du parc national	Secrétaire générale	
Latchimy	Sylvaine	Établissement public du parc national	Responsable RH	
Viret	Christophe	Commissariat à l'aménagement des Hauts	Commissaire	
Marx	Jean-Luc		Préfet de la Réunion	
Brunetiere	Xavier	Préfecture de la Réunion	Secrétaire général	

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Houin	Hervé	ONF	Directeur régional	
Fouassin	Stéphane	Commune de Salazie	Maire	
Mamindy-Pajany	Bruno	Commune de Ste Rose	Maire	
Fauvre	Daniel	Direction de l'environnement de l'aménagement et du logement (DEAL)	Directeur	
Bassargette	Denis	DEAL	Chargé de mission	
Strasberg	Dominique	Établissement public du parc national	Président du conseil scientifique	
Vlody	Jean-Jacques	Conseil général de la Réunion	Député ; 1er vice-président conseil généra	
Guhur	Frédéric	Conseil général de la Réunion	Directeur de l'environnement	
Teyssedre	Alain	Fédération de chasse	Vice-président	
Maugard	Jean-Paul	Fédération de pêche	Président	
Metro		Fédération de pêche	Directeur	
Assani	Elysé	Commune de La Possession	Adjoint au maire	
Seraphin	Emmanuel	Commune de Saint-Paul	Adjoint au maire	
Crescence	Guito	Commune de Saint-Paul	Conseiller municipal,	
Ardon	Bernadette	SREPEN	Présidente	
Leger	Christian	SREPEN	Secrétaire général	
Hoareau	Patrick	Fédération régionale des coopératives agricoles FRCA	Directeur	
Hoarau	P. Mario	SICA Lait	Président	
Lebon	Philippe	SICA viande	Directeur	
Perraut	Camille	Coopérative apicole	Président	
De La Burthe	Bruno	FRCA	Service environnement	
Berne	Philippe		Universitaire, ancien vice-président du conseil régional	
Bracco	Isabelle	Établissement public du parc national	Chef fe de secteur	
Jussiaume	Michaël	Établissement public du parc national	Représentant du personnel SNE	
Arthemise	Caroline	Établissement public du parc national	Représentante du personnel FO	

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Caumes	Christophe	Établissement public du parc national	Représentant du personnel FNE	
Pausé	Jean-Marie	Établissement public du parc national	Représentant du personnel SNE	
Parc national des Cévennes				11 au 13 février 2013
Merlin	Jacques	Établissement public du parc national	Directeur	
Dayet	Laurence	Établissement public du parc national	Directrice adjointe	
Giral	Cédric	Établissement public du parc national	Représentant du personnel - SNE	
Gautier	Grégoire	Établissement public du parc national	Chef de service	
Daval	B.	Établissement public du parc national	Chef de service	
Gravier	Marie-Hélène	Établissement public du parc national	Cheffe de service	
Dollfus	M.	Établissement public du parc national	Chef de la mission architecture	
Grall	Catherine	Établissement public du parc national	Secrétaire générale	
Cadres et chargés de mission		Établissement public du parc national		
Descaves	Sandrine	Établissement public du parc national	Représentante du personnel au conseil d'administration	
Baret	André	Commune de Hures-la-Parade	Maire	
Vignes	Philippe		Préfet de la Lozère	
Lomi	René-Paul	DDT de la Lozère	Directeur	
Lecat	Camille	Commune de Saint-Andéol-de-Clerguemont	Maire	
Malafosse	Jean-Pierre	Établissement public du parc national	Garde-moniteur	
Rival	André	Établissement public du parc national	Garde-moniteur	
Fabre	Jean-Marie	Établissement public du parc national	Garde-moniteur	
Rousset	Christian	Établissement public du parc national	Garde-moniteur	
Mirmand	André	Chambre d'agriculture de la Lozère	Président	

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Varet	Jacques	Établissement public du parc national	Président du conseil scientifique	
De Lescure	Jean	Établissement public du parc national	Président du conseil d'administration	
Pantel	Sophie	Établissement public du parc national	Vice-présidente du conseil d'administration	
Chassany	Jean-Paul	Établissement public du parc national	Membre du conseil d'administration	
Théron	André	Association cynégétique	Président	
Savajols	Marcel	Office du tourisme de Florac	Président	
Spirito	Pierre	Comité départemental du tourisme de la Lozère	Directeur	
Couderc	Henri	Commune de Saint-Julien d'Arpaon	Maire	
Pfister	Hubert	Commune de St-Martin de Lansuscle	Maire	
Bruc	Yves	Établissement public du parc national	Garde-moniteur	
Foubert	Dominique	Établissement public du parc national	Garde-moniteur	
Ausset	Alain	Établissement public du parc national	Garde-moniteur	
Bousiges	Hugues		Préfet du Gard	
Marx	Christophe		Sous-Préfet d'Alès	
Bernard	Gilles		Sous-Préfet du Vigan	
Polge	Gérard	Communauté de communes des Hautes-Cévennes	Président	
Cadres des services et établissements publics de l'État dans le Gard (DDT,SDAP, DREAL, ONCFS)				
Parc national des Calanques				14 février 2013
Gombert	Cyril	Naturoscope	Directeur	
Boutin	Jean	Conservatoire espaces naturels PACA	Directeur	
Hamel	Bernard	Fédération Française des Clubs Alpains et de Montagne	Président du comité départemental	
Neyer	Laurent	DREAL-PACA	Directeur-adjoint	

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Réault	Didier	Commune de Marseille	Conseiller municipal	
Caradec	Laure-Agnès	Commune de Marseille	Adjointe au maire	
Milon	Danielle	Établissement public du parc national	Présidente du conseil d'administration, maire de CASSIS	
Durand	Benjamin	Établissement public du parc national	Directeur par intérim	
Gastaud	Marc	Premier prud'homme de pêche à La Ciotat		
		Établissement public du parc national	Membre du conseil d'administration	
Collura	Noël	Commune de La Ciotat	Adjoint au maire	
Ranc		Commune de La Ciotat	Directeur des services	
Le Mir	Ludivine	Établissement public du parc national	Représentante du personnel	
Tallin	Francis	Établissement public du parc national	Représentant du personnel	
Bellan-Santini	Denise	Établissement public du parc national	Présidente du conseil scientifique	
Royer-Perreault	Lionel	Établissement public du parc national	Adjoint de secteur	
Brando	Jean-François	CCI Marseille-Provence	Vice-président	
Mingaud	Pierre	Commune de La Penne/Huveaune	Maire	
Parc amazonien de Guyane				17 au 20 février 2013
Charlotte	Herman	Établissement public du parc national	Président du conseil d'administration, maire de Saül	
Mortier	Frédéric	Établissement public du parc national	Directeur	
Blin	Bérengère	Établissement public du parc national	Directrice-adjointe	
Kelle	Laurent	WWF Guyane	Directeur	
Taberlet	Florent	WWF Guyane	Chargé de mission	
Metz	Bernard		Général, commandant supérieur des FAG	
Alexandre	Rodolphe	Conseil régional Guyane	Président	
Mengin-Lecreulx	François	Conseil régional Guyane	Directeur général des services	
Bala	Robert	Commune de Maripasoula	Maire	

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Labbé	Denis		Préfet de la Guyane	
Cavany	Fabien	Conseil général de la Guyane	Vice-président	
Collardelle	Michel	DRAC de la Guyane	Directeur	
Vant	Xavier	DAAF la Guyane	Directeur	
Suzanon	Claude	Association SEPANGUY	Président	
Bernard	Gwladis	Établissement public du parc national	Chargée de mission charte	
Tran Tu Yen	Francine	Établissement public du parc national	Chargée de formation	
Cuffot	Cédric	Établissement public du parc national	Chargé de mission tourisme	
Lopes	Antonio	Établissement public du parc national	Chef de délégation Centre	
Parc national de la Guadeloupe				20 au 23 février 2013
Nicolas	Daniel	Direction de l'environnement de l'aménagement et du logement	Directeur	
Mirre	Jocelyn	Conseil régional de la Guadeloupe	Vice-président	
Atallah	André	Conseil régional de la Guadeloupe	Conseiller régional	
Bon	André	Conseil régional de la Guadeloupe	Directeur de l'environnement	
Joyau	Marguerite	Conseil régional de la Guadeloupe	Chef service environnement	
Louisy	Ferdy	Établissement public du parc national	Président du conseil d'administration, président du CA de PNF, conseiller général, maire de Goyave	
Maestracci	Antoine	Comité régional de plongée	Président	
Ibéné	Béatrice	ASFA	Président	
Califer	Elie	Commune de Saint-Claude	Maire	
Louis	Max	Établissement public du parc national	Président du conseil scientifique	
Francfort	Philipson	Commune de Morne-à-l'eau	Adjoint au maire	

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Marcel	Edmond	Commune de Morne-à-l'eau	Adjoint au maire	
Willy R. Corneille		Commune de Morne-à-l'eau	Directeur de l'environnement	
Lacascade-Clotilde	Marie-Corine	Commune des Abymes	Adjointe au maire (tourisme, patrimoine)	
Larrous	Thierry	Commune des Abymes	Mission développement urbain	
Valentin	Mylène	Direction régionale de l'ONF	Directrice adjointe	
Représentants syndicaux et du personnel				
Savignat	Modeste	Établissement public du parc national		
Carlotti	Olivier			
Jeannette	Joël			
Moreau	Philippe			
Niel	Colin	Établissement public du parc national	Directeur par intérim	
Sylvestre	Daniel	Établissement public du parc national	Manager	
Huard	Thierry	Établissement public du parc national	Chef du pôle marin	
Lubin	Jean	Établissement public du parc national	Chef du pôle terrestre	
Landel	Aurélien	Établissement public du parc national	Adjoint chef de pôle adhésion	
Parc national des Écrins				4 mars 2013
Pichoud	Christian	Établissement public du parc national	Président du conseil d'administration	
Cruveille	Marie-Hélène	Établissement public du parc national	Présidente du conseil scientifique	
Chomienne	Jean-Pierre	Commissariat à l'aménagement des Alpes	Commissaire	
Associations nationales				
Urbano	Serge	France Nature environnement	Administrateur	27/02/13
Paquin	Maxime	France Nature	Chargé de mission	27 février 2013

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
		environnement		
Montcorps	Sébastien	Union internationale pour la conservation de la nature	Directeur du comité français de l'UICN	18 mars 2013
Letourneux	François	Union internationale pour la conservation de la nature	Président de la commission aires protégées	18 mars 2013
Lefèbvre	Thierry	Union internationale pour la conservation de la nature	Chargé de mission aires protégées	18 mars 2013
Cassonnet	Solène	Union internationale pour la conservation de la nature	Chargée d'études juridiques	18 mars 2013
PNF				12 et 13 mars 2013
Sommier	Michel	PNF	Directeur	
Landrieu	Gilles	PNF	Directeur-adjoint	
Pourteau	Jean-Jacques	PNF	Secrétaire général	
Picart	Olivier	PNF	Agent comptable de PNF et des établissements publics des parcs nationaux	
Autres membres de la direction		PNF		
DEB				
Roy	Laurent	MEDDE Direction de l'eau et de la biodiversité	Directeur	4 janvier et 5 mars 2013
Ruiz	José	MEDDE Direction de l'eau et de la biodiversité	Sous-directeur des espaces naturels	4 janvier et 26 février 2013
Nahon	Emilie	MEDDE Direction de l'eau et de la biodiversité	Cheffe du bureau des parcs nationaux et des réserves	26 février et 5 mars 2013

3. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
Ae	Autorité environnementale du CGEDD
ATE	Agent technique de l'environnement
CA	Conseil d'administration
CESC	Conseil économique, social et culturel
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGDD	Commissariat général au développement durable
CIPN	Comité interministériel des parcs nationaux
CNPN	Conseil national de protection de la nature
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DTA	Directive territoriale d'aménagement
ETP	Équivalent temps plein
GIP	Groupement d'intérêt public
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts

Acronyme	Signification
PLU	Plan local d'urbanisme
PNF	Parcs nationaux de France
PNR	Parc naturel régional
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
TE	Technicien de l'environnement

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

