



# Les parcs naturels régionaux : apports à l'aménagement et au développement durable des territoires et perspectives

**Alain Feretti**

2018-24  
NOR : CESL1100024X  
Mardi 16 octobre 2018

# JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du 9 octobre 2018

## **LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX : APPORTS À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES ET PERSPECTIVES**

Avis du Conseil économique, social et environnemental  
sur le rapport présenté par  
M. Alain Feretti, rapporteur

au nom de la  
section de l'aménagement durable des territoires

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 12 décembre 2017 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'aménagement durable des territoires la préparation d'un avis intitulé : *Les parcs naturels régionaux: apports à l'aménagement et au développement durable des territoires et perspectives*. La section de l'aménagement durable des territoires, présidée par Mme Eveline Duhamel, a désigné M. Alain Feretti comme rapporteur.

<b>Introduction</b>	10
<b>I - LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX, UN MODÈLE COMMUN QUI RECOUVRE UNE IMPORTANTE DIVERSITÉ</b>	11
<b>A - Origine et missions des PNR</b>	11
1. Origine des PNR et diversité au regard de leur ancienneté de création : 53 PNR en 50 ans	11
2. Les PNR soutiennent le développement économique et social, protègent et gèrent leur environnement	13
<b>B - Un statut commun avec quelques variantes</b>	14
1. Une politique partenariale originale	14
2. Des syndicats mixtes avec 2 variantes	18
3. Une Charte impliquant les parties prenantes	18
4. Diversité de richesses patrimoniales, paysagères et humaines. Des territoires remarquables	19
5. Des territoires remarquables avec une diversité en termes de fragilité et d'enjeux socio-économiques	20
<b>II - DES APPORTS IMPORTANTS POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES</b>	21
<b>A - Une implication bénéfique dans l'aménagement, l'urbanisme et la gestion du foncier dans les espaces ruraux</b>	22
<b>B - Un rôle moteur pour le développement économique soutenable de nombreux espaces ruraux et montagnards</b>	24
1. Une contribution à l'évolution et à la valorisation de l'agriculture	24
2. Des parcs acteurs d'une gestion durable de la forêt et de la constitution de filières bois	26
3. Une implication dans la réhabilitation de métiers et de savoir-faire artisanaux	27
4. Un apport à la vitalité et à l'animation des territoires par le maintien d'activités industrielles ou de services	27
<b>C - Un acteur au service du tourisme durable</b>	29
<b>D - Des contributions diversifiées et utiles au lien social et à la réduction des fractures territoriales</b>	30
<b>E - Des actions en matière d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables et de prévention des risques</b>	32

<b>F - Des initiatives multiples en matière d'environnement, de biodiversité et de paysage</b>	33
<b>G - Un apport significatif à la création d'emplois durables</b>	35
<b>H - La création de dynamiques locales vertueuses</b>	38
<b>I - Des capacités éprouvées à expérimenter des solutions et à les dupliquer.</b>	40
<b>III - UN CONTEXTE EN FORTE ÉVOLUTION ET DES INTERROGATIONS</b>	41
<b>A - Des réformes qui imposent une complémentarité avec d'autres structures intercommunales</b>	41
1. Accentuation récente des concurrences avec d'autres structures	41
2. Des atouts importants des PNR qu'il convient de valoriser	43
<b>B - Des partenariats financiers à renforcer</b>	47
1. Des facteurs potentiels de fragilisation financière	47
2. Des atouts non négligeables et des propositions pour l'avenir	49
<b>C - L'enjeu majeur de la participation</b>	53
1. Une gouvernance permettant l'adaptation aux réalités locales et la participation des populations et des actrices et acteurs locaux	53
2. La vie et les évolutions d'un territoire où la participation citoyenne est devenue nécessaire	54
<b>D - Des progrès possibles en matière d'évaluation des PNR et un maintien des exigences dans la sélection des futurs PNR</b>	56
1. Des structures fortement portées à l'autoévaluation	56
2. Nécessité de progresser dans l'évaluation de la mise en œuvre des chartes	58
3. Des projets de création en grand nombre	59
4. Un nécessaire maintien des critères d'exigence	59
<b>Conclusion</b>	61
N° 1 Liste des membres de la section de l'aménagement durable des territoires	68
N° 2 Liste des personnalités entendues	70
N° 3 carte des 53 parcs naturels régionaux	72
N° 4 Lois de réforme territoriale récentes et renforcement de l'intercommunalité	73
N° 5 Éléments sur la situation financière des parcs naturels régionaux issus du rapport <i>Revues de dépenses des Espaces naturels sensibles et des Parcs naturels régionaux</i>	74
N° 6 Éléments sur la gouvernance des PNR	76
N° 7 Fondements juridiques de l'évaluation de l'action des parcs naturels régionaux	77
N° 8 Table des sigles	79
N° 9 Bibliographie	81
N° 10 Notes de fin de document	84







# *Avis*

présenté au nom de la section de l'aménagement durable des territoires

---

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public  
par 132 voix et 20 abstentions.

---

## **Les parcs naturels régionaux : apports à l'aménagement et au développement durable des territoires et perspectives**

Alain Feretti



# Synthèse de l'avis

---

Créés par décret en 1967, les parcs naturels régionaux (PNR) concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation à la formation du public. Les missions d'un PNR s'appuient sur une charte, élaborée préalablement au classement du parc, dont la durée d'application est de quinze ans.

53 parcs naturels régionaux existent en août 2018, dont 51 situés en France métropolitaine et 2 en Guyane et en Martinique. Ils couvrent 15 % de la superficie du territoire national, concernent tout ou partie du territoire de plus de 4000 communes où résident plus de 6 % de la population. Une vingtaine de projets de PNR supplémentaires est à l'étude.

Leur création et leur mode de gouvernance sont fondés sur la volonté des actrices et acteurs locaux ainsi que sur les partenariats entre État et collectivités territoriales (un ou plusieurs régions et départements, des communes et souvent des intercommunalités). Leur fonctionnement favorise la participation des partenaires du territoire (organismes socioprofessionnels, établissements publics, associations...) et les liens avec la population locale. Leurs actions mettent l'accent sur l'animation et l'ingénierie de projets au service des communes et d'intercommunalités rurales, sur la transversalité, l'éducation et l'information du public. Les parcs ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.

Les PNR favorisent une bonne gestion du foncier (taux d'artificialisation des sols de 4,5 % contre 7 % en moyenne nationale) et un développement économique soutenable: diversification et valorisation agricole, promotion de « circuits courts », gestion durable de la forêt et création de filières bois, implication dans la réhabilitation de métiers et savoir-faire artisanaux, maintien d'activités industrielles et de services, notamment touristiques. Ils conduisent de multiples initiatives en matière d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables, d'environnement et de biodiversité. Leurs actions partenariales concourent au maintien et à la création d'emplois, au lien social et à la réduction des fractures territoriales.

Le contexte dans lequel interviennent les PNR évolue. La loi NOTRe renforce la taille et les compétences des intercommunalités et les PNR ne sont pas éligibles à certaines politiques de développement local, mais la loi pour la reconquête de la biodiversité confie aux PNR un rôle de mise en cohérence des politiques publiques sur leur territoire en application de leur charte.

Le CESE formule un ensemble de préconisations pour permettre aux PNR d'assurer encore mieux leurs missions et d'optimiser leur développement.

## A - Renforcer les complémentarités avec d'autres structures intercommunales

**Préconisation 1 :** le CESE préconise que l'État évalue les nouvelles articulations entre les Parcs naturels régionaux, les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) ETR et les EPCI, pour analyser les conséquences du nouvel équilibre résultant de la loi NOTRe et de la loi pour la Reconquête de la Biodiversité de 2016.

**Préconisation 2 :** Le CESE préconise le développement de partenariats entre parcs naturels régionaux et pôles d'équilibre territoriaux et ruraux ou EPCI pour favoriser complémentarité, coopération et mutualisation des compétences.

**Préconisation 3 :** Le CESE préconise que les régions, premières partenaires des parcs naturels régionaux, encouragent ceux-ci dans leur rôle d'innovation et d'expérimentation et que l'État poursuive ses efforts en ce sens, en particulier pour leurs politiques prioritaires respectives, en s'appuyant sur les points forts des parcs que sont la territorialisation, la transversalité, la richesse que constituent les femmes et les hommes de leur territoire, ainsi que les compétences de leur personnel.

**Préconisation 4 :** Le CESE préconise que préfètes et préfets donnent une place importante aux parcs naturels régionaux dans les expérimentations menées dans le cadre du décret du 29 décembre 2017, pour tester des politiques publiques dérogatoires dans les champs d'activités correspondant à leurs missions, en s'appuyant sur leur aptitude à faire travailler ensemble de multiples actrices et acteurs.

## B - Développer et simplifier les partenariats financiers

**Préconisation 5 :** le CESE préconise de simplifier la gestion financière des fonds européens en limitant la collecte des pièces justificatives auprès des bénéficiaires (généralisation de l'option forfaitaire) ainsi qu'en raccourcissant tant les délais de versement des avances prévues par la Commission européenne aux autorités de gestion que les délais de paiement par ces dernières aux bénéficiaires.

**Préconisation 6 :** le CESE appelle les régions à amplifier leur partenariat avec les parcs naturels régionaux, chevilles ouvrières opérationnelles pour nombre de politiques régionales. Il préconise un renforcement de leur implication financière et un accroissement de leurs engagements pluriannuels conclus pour la réalisation de programmes d'actions négociés à l'avance.

**Préconisation 7 :** le CESE préconise que les départements contribuent plus fortement au financement des parcs naturels régionaux, notamment en leur consacrant une partie de la taxe d'aménagement perçue au titre de la protection du patrimoine remarquable, les PNR participant largement à la protection et à la valorisation de ces espaces.



**Préconisation 8 :** Le CESE préconise d'encourager le développement de partenariats par des EPCI et des communes avec des parcs naturels régionaux pour des expérimentations et actions menées par les PNR qui croisent leurs compétences, y compris pour la mutualisation d'ingénierie.

**Préconisation 9 :** Le CESE préconise que dans le cadre des nouvelles compétences des EPCI en matière de tourisme et des taxes additionnelles à la taxe de séjour, une partie des moyens financiers puisse bénéficier aux parcs naturels régionaux.

**Préconisation 10 :** Le CESE préconise une meilleure coopération et participation financière des structures urbaines et notamment des « villes-portes » qui bénéficient des agréments des parcs naturels régionaux (solidarité villes/campagnes), en renforçant l'implication des PNR dans les politiques de liens avec leurs territoires périphériques (villes, métropoles), dans le cadre de contrats de réciprocité.

**Préconisation 11 :** Le CESE préconise que l'Etat, au regard de l'augmentation du nombre de parcs naturels régionaux (PNR), poursuive ses concours à ces derniers (maintien de l'aide annuelle versée à chaque PNR par le ministère de l'Écologie et appels à projets auxquels ceux-ci concourent).

**Préconisation 12 :** le CESE préconise que les parcs naturels régionaux s'attachent à diffuser dans d'autres territoires (espaces ruraux, villes ou agglomérations), les solutions qu'ils ont expérimentées en percevant en contrepartie des contributions financières de ces collectivités pour les services rendus.

## C - Conforter la participation des actrices et acteurs de la société civile et de la population

**Préconisation 13 :** Le CESE préconise de renforcer la participation de l'ensemble des actrices et acteurs du territoire (société civile organisée, associations, actrices et acteurs économiques locaux, habitants et habitantes...) pour conforter le rôle des parcs naturels régionaux et leur légitimité comme outil de démocratie participative dans les territoires ruraux.

**Préconisation 14 :** Le CESE préconise de veiller à ce que citoyennes et citoyens soient associés plus largement à l'élaboration de la charte, à sa mise en œuvre ainsi qu'à son évaluation en généralisant les outils existants dans certains parcs naturels régionaux (séminaires thématiques, fêtes annuelles des parcs, diffusion d'information à destination du public, co-construction de projets). Les PNR doivent développer des outils de démocratie participative et jouer sur ce point leur rôle mobilisateur. Le CESE préconise de renforcer la promotion de l'action des PNR auprès de la population et significativement en direction des enfants, des jeunes et des familles.

**Préconisation 15 :** Le CESE préconise d'ouvrir une réflexion pour lever les freins financiers et fiscaux qui limitent aujourd'hui le recours par les parcs naturels régionaux à la formule du syndicat mixte ouvert élargi, ou pour mettre en place une structure *ad hoc* de gestion.

**Préconisation 16 : Le CESE préconise de recourir à des enquêtes diligentées par les parcs naturels régionaux ou leur fédération auprès des populations, pour mieux appréhender « l'effet PNR » sur le terrain. Il est souhaitable que la Fédération des parcs naturels régionaux se fasse le relais de diffusion des outils de démocratie locale dans le périmètre des parcs et au-delà.**

## **D - Simplifier et consolider l'évaluation, maintenir les exigences dans la sélection des futurs parcs naturels régionaux**

**Préconisation 17 : Le CESE préconise d'ajouter dans les indicateurs de suivi et d'évaluation, des éléments sur les taux d'emploi et de chômage tout en limitant le nombre d'indicateurs suivis par parc naturel régional, de manière à les rendre plus simples et plus lisibles, sur la base d'un socle d'indicateurs partagés par l'ensemble des PNR, pour en consolider les résultats.**

**Préconisation 18 : Le CESE préconise d'encourager la création de parcs naturels régionaux en maintenant les exigences au regard des cinq critères existants et en veillant à la qualité des territoires et des projets.**

## Introduction

Créés par décret en 1967, les parcs naturels régionaux (PNR) visent à favoriser l'équilibre entre valorisation et protection de territoires dont le patrimoine naturel, culturel et paysager présente un intérêt particulier. Les missions d'un PNR s'appuient sur une charte, élaborée préalablement au classement du parc et dont la durée d'application est de quinze ans.

53 parcs naturels régionaux existent en août 2018, dont 51 situés en France métropolitaine et 2 en Guyane et en Martinique. Ils couvrent plus de 8,5 millions d'hectares, soit 15 % de la superficie du territoire national et concernent tout ou partie du territoire de plus de 4000 communes (dans 75 départements), où résident plus de 6 % de la population. Une vingtaine de projets de PNR supplémentaires est aujourd'hui à l'étude.

Leur création et leur mode de gouvernance, qui font leur originalité, sont fondés sur les partenariats entre État et collectivités territoriales (représentantes et représentants d'un ou plusieurs Régions et Départements, de communes et souvent d'intercommunalités). Leur fonctionnement favorise la participation des partenaires du territoire (organismes socioprofessionnels, établissements publics, associations...) et les liens avec la population locale.

L'action des PNR met l'accent sur l'animation et l'ingénierie de projets, l'expérimentation et la transversalité, l'éducation et l'information du public. Les PNR construisent des outils pour l'aménagement, l'attractivité, la qualité de vie et le développement durable des communes et territoires ruraux situés dans le périmètre des parcs. Ils sont aussi pour nombre d'entre eux, des « ballons d'oxygène » pour les agglomérations situées à leur périphérie.

Le contexte dans lequel interviennent les parcs naturels régionaux a évolué récemment, du fait notamment du renforcement par la loi NOTRe de la taille et des compétences des intercommunalités, ou de la non éligibilité des PNR à certaines politiques de développement local. Dans le même temps, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (2016) consolide la position des PNR en leur confiant un rôle de mise en cohérence des politiques publiques sur leur territoire en application de leur charte.

Cinquante ans après la création des parcs naturels régionaux, cet avis, après un rappel de leur histoire, de leur organisation et de leur diversité, s'attache à mettre en exergue la valeur ajoutée qu'un PNR apporte aux territoires dans divers domaines relevant de l'aménagement et du développement durable : urbanisme et gestion du foncier, développement économique agricole, forestier, artisanal et touristique, contribution au lien social, initiatives multiples en matière d'environnement, de biodiversité et de paysages, création de dynamiques locales vertueuses... Il analyse aussi la manière dont les PNR trouvent leur place dans le paysage institutionnel riche et complexe issu de la nouvelle configuration territoriale. Il s'attache enfin à examiner quelles évolutions seraient nécessaires pour leur permettre d'assurer encore mieux leurs missions et d'optimiser leur développement.

# I - LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX, UN MODÈLE COMMUN QUI RECOUVRE UNE IMPORTANTE DIVERSITÉ

## A - Origine et missions des PNR

### 1. Origine des PNR et diversité

#### au regard de leur ancienneté de création : 53 PNR en 50 ans

Les parcs naturels régionaux voient le jour dans les années 60 sous l'impulsion de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Outre une nouvelle forme d'organisation du territoire, cette structure interministérielle (agriculture, aménagement, environnement...) imagine une alternative aux parcs nationaux, qui puisse apporter des réponses à la fois aux problèmes des métropoles, des milieux naturels sensibles et des zones rurales éloignées des centres urbains. Les PNR sont impulsés afin de constituer une « bulle d'oxygène » pour les métropoles.

Après observation de divers concepts de parcs aux Pays-Bas, en Belgique, aux États-Unis et en Allemagne, la Datar organise en 1966 dans le Luberon, un colloque réunissant un large panel d'actrices et acteurs (politiques, architectes, agricultrices et agriculteurs, aménageuses et aménageurs, environnementalistes, journalistes, artistes...). L'objectif est d'inventer un nouvel outil conjuguant écologie et développement économique. Un an après, les premiers projets de parcs naissent : Scarpe/Saint-Amand, Landes de Gascogne, Morvan, Lorraine, Armorique, Vercors... et le Général de Gaulle signe le décret du 1<sup>er</sup> mars 1967 instituant les parcs naturels régionaux, qui comprend seulement 7 articles mais donne aux parcs une grande latitude pour créer et inventer<sup>1</sup>.

Du fait de l'attractivité du concept de PNR, durant les 50 ans d'existence des parcs, plus d'un parc a été créé en moyenne par an. Pour autant, deux phases (1968-1979 et 1995-2004) ont été marquées par des créations particulièrement nombreuses qui concernent les deux tiers des PNR, et il est possible de distinguer, au cours de ces cinquante années, quatre ou cinq périodes qui correspondent à autant de « générations » de parcs.

Durant les dix à douze ans qui suivent la mise en place de l'outil (1968-1979), première phase où les créations sont particulièrement nombreuses, une vingtaine de parcs sont classés.

Les 8 premiers parcs (Saint-Amand-Raismes devenu Scarpe-Escaut, Armorique, Camargue, Brière, Forêt d'Orient, Landes de Gascogne, Morvan, Vercors), créés entre 1968 et 1970, s'inscrivent dans la continuité immédiate de la phase préparatoire initiée par la DATAR et présentent selon les travaux de Nacima Baron et Romain Lajarge, des similitudes importantes : ils sont « *plutôt de petite taille (moins de 150 000 hectares en moyenne), avec peu d'habitants (36 000 en moyenne) et peu de communes 43 en moyenne* » (et) *aucun n'est transrégional* »<sup>2</sup>.



Puis, après la création du ministère de l'Environnement et la mise en place d'une Fédération nationale des PNR en 1971, 13 PNR sont créés de 1972 (PNR de Corse) à 1979 (PNR du Marais poitevin). Ils se distinguent des précédents par une superficie plus grande (177 000 hectares en moyenne), un nombre de communes élevé (92 en moyenne), une population plus nombreuse, mais aussi en ce que quatre d'entre eux sont transrégionaux et dix, transdépartementaux.

Après six ans sans création, sept PNR sont créés entre 1985 et 1991, période marquée par la décentralisation, mais aussi par la crise économique. Il s'agit des Parcs Haute-Vallée de Chevreuse, Livradois-Forez, Haut-Jura et Nord-Pas-de-Calais, Ballons des Vosges et Brenne, Marais du Cotentin et du Bessin. Le nombre de communes (113 en moyenne) et la population (près de 100 000 habitants en moyenne) de ces PNR sont élevés, et l'accent, selon Nacima Baron et Romain Lajarge, y est mis sur le développement économique.

La décennie 1995-2004, prolifique, voit ensuite le classement de 17 PNR avec des profils diversifiés, même si une partie importante d'entre eux sont interdépartementaux. La période est marquée pour les PNR par la **loi Paysage de 1993**, qui leur apporte la consécration législative et consigne leurs cinq missions principales, par la **loi d'Orientation pour l'Aménagement et le développement durable du territoire** (LOADT) de 1995, qui permet aux PNR de signer un volet territorial du contrat de plan État-région et par la prégnance de la question périurbaine. Plusieurs des PNR créés (Chartreuse, Massif des Bauges, Loire-Anjou-Touraine, Perche, Périgord-Limousin) se situent ainsi à la périphérie d'agglomérations (Grenoble, Chambéry, Limoges, Tours, Lille). Les PNR du Vexin français et du Gâtinais français forment avec le Parc de la Haute Vallée de Chevreuse, créé en 1985, une ceinture de parcs en Île-de-France.

Depuis lors, on observe un certain ralentissement du nombre de créations avec 9 PNR créés entre 2007 (où, avec la création du PNR des Alpilles, est atteint le cap des 3 millions d'habitantes et d'habitants) et 2018. Pour autant, la tendance est toujours à la création de nouveaux parcs : près d'une vingtaine de PNR est aujourd'hui en gestation, comme le note M. Mickaël Weber, président de la Fédération des PNR de France (FPNRF), et ces 50 années n'ont vu qu'un déclasserment, celui du PNR du Marais poitevin, en raison des difficultés rencontrées dans sa mission de préservation d'une grande zone humide, pour être à nouveau labellisé en 2014.

**La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages** de 2016 a par ailleurs donné un nouveau cadre aux PNR en précisant notamment le contenu de la charte et refonde ainsi leur existence.

Avec l'officialisation du PNR Aubrac le 24 mai 2018, 53 PNR sont désormais reconnus en France, couvrant plus de 8,6 millions d'hectares, soit 15 % du territoire national et plus de 4300 communes où vivent plus de 4 millions d'habitantes et d'habitants. Si les 12 régions de France métropolitaine, 3 collectivités territoriales à statut particulier, dont 2 ultramarines (Guyane et Martinique) et 75 départements comptent sur leur territoire au moins un PNR ou une partie d'un PNR, ce qui témoigne de la large présence des parcs, ceux-ci sont particulièrement nombreux dans le quart sud-est de l'hexagone et au nord de notre pays, de la Normandie à la Région Grand Est.

## 2. Les PNR soutiennent le développement économique et social, protègent et gèrent leur environnement

Les PNR ont pour vocation de soutenir le développement économique et social du territoire, tout en préservant et valorisant le patrimoine naturel, culturel et paysager. Pour cela, ils s'appuient sur les cinq missions<sup>3</sup> que leur confie le Code de l'Environnement dans son article R333-1<sup>4</sup> :

### **Protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée**

Parce qu'il se dote de services consacrés à l'environnement, chaque parc est en mesure de mettre en œuvre des programmes de recherches scientifiques, des mesures de protection de la faune, de la flore et des paysages. Très engagés sur les effets du changement climatique, les PNR luttent également contre toute forme de pollutions (eau et air). Ils concentrent 18,9 % des sites Natura 2000<sup>5</sup>, 37 % des zones boisées et représentent plus de la moitié de la surface terrestre des réserves naturelles nationales.

Ils s'attachent par ailleurs à faire vivre le patrimoine culturel par des musées, des circuits de découverte, des animations et/ou des spectacles.

### **Contribuer à l'aménagement du territoire**

Partie intégrante des politiques nationale et régionale d'aménagement du territoire, les parcs naturels régionaux contribuent à définir et orienter les projets d'aménagement et d'urbanisme menés sur leur territoire, dans le respect de l'environnement.

Mme Laurence Fortin<sup>6</sup>, présidente de la commission aménagement du territoire de Régions de France, le souligne : « *En matière d'aménagement du territoire, les PNR permettent, grâce à leur mode de gouvernance spécifique et à leur mission de médiation, de concilier des enjeux de transition énergétique avec l'ensemble des parties prenantes et d'avoir ainsi des ambitions sur le long terme, comme c'est le cas, par exemple, dans l'élaboration en concertation de schémas d'implantation d'énergies renouvelables (éolien)* ».

### **Contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de vie**

Les PNR animent et coordonnent des actions économiques et sociales pour favoriser une qualité de vie et un développement respectueux de l'environnement de leur territoire, en valorisant ses ressources naturelles et humaines et ses savoir-faire locaux. À titre d'exemple, lors de son audition au CESE, M. Michaël Weber<sup>7</sup> signale que « *dans le PNR des Vosges du Nord, un nouveau quartier va se construire en bois de hêtre grâce à l'apport initial en ingénierie du PNR et à des financements par des crédits d'Etat attribués au titre du programme Pôle d'excellence rural. Les PNR essayent ainsi d'imaginer d'autres modes de développement local : le bois de hêtre, souvent mal perçu, peut être utilisé à d'autres fins que comme bois de chauffage* »<sup>8</sup>.

### **Contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public**

Les PNR favorisent le contact avec la nature, sensibilisent les habitantes et habitants à l'environnement, incitent visiteuses et visiteurs à la découverte de leur territoire à travers des activités éducatives, culturelles et touristiques.

## Réaliser des actions expérimentales ou exemplaires et contribuer à des programmes de recherche

Les parcs contribuent à des programmes de recherche et d'innovation (ou expérimentation) et ont pour mission d'initier des procédures nouvelles et des méthodes d'actions qui peuvent être reprises sur tout autre territoire, au niveau national mais aussi international.

En la matière, M. Romain Lajarge<sup>9</sup>, universitaire, note en audition au CESE que « *Les PNR veillent à ne pas faire ce que d'autres font déjà, mais à innover en cherchant à pousser les lignes, à faire autrement, en tant qu'opérateurs de transversalité : l'agriculture étant le terrain d'action des chambres d'agriculture, les PNR s'occupent d'agroenvironnement ou d'agrotourisme et, dès les années quatre-vingt, ont été les premiers à tester le tri sélectif en montrant qu'il est possible de faire du compostage dans une cour d'école* ».

## B - Un statut commun avec quelques variantes

### 1. Une politique partenariale originale

Les PNR ne sont pas des collectivités territoriales mais le fruit d'une politique partenariale originale entre collectivités territoriales et État.

En effet, le projet de parc naturel régional est élaboré sous la responsabilité de la région, dans la concertation la plus large possible entre les forces vives du territoire concerné : Conseil régional et Conseil départemental (plusieurs pouvant être impliqués dans le cas de PNR interrégionaux ou interdépartementaux), intercommunalités et communes du territoire, Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et les différents partenaires (services et établissements publics de l'État, organismes socio-professionnels, associations....).

#### La Région

Conformément à l'article R333-1 du Code de l'Environnement, c'est la région qui est à l'initiative du classement ou du renouvellement d'un parc naturel régional par une délibération prescrivant l'élaboration ou la révision de la charte et définissant le périmètre d'étude. Elle porte ainsi le projet et assure un relais avec l'État et le ministère de l'Écologie, qui a un rôle de classement.

La région est la première financeuse des PNR : elle participe en 2015 à hauteur de 38 % au financement des parcs, contre 30 % pour les autres collectivités membres (départements, communes, EPCI), 11 % pour l'État, (crédits provenant principalement du ministère de l'Environnement), 8 % issus de crédits européens, en plus du financement venant d'autres recettes<sup>10</sup>.

La problématique des PNR est traitée au sein de Régions de France par la commission aménagement du territoire et depuis 2004, un groupe de travail spécifique lui est dédié, en lien avec la commission développement durable. Mme Laurence Fortin rappelle que « *Les PNR sont pour les Régions un enjeu d'actualité au regard des défis auxquels les territoires doivent*

*faire face en termes de développement durable, d'aménagement du territoire, de transition écologique et de valorisation du patrimoine »<sup>11</sup>.*

## L'État

Sur proposition des régions, le parc naturel régional est créé et/ou renouvelé par l'État. Après examen du contenu de la Charte par le ministère en charge de l'Environnement, le classement du territoire en parc naturel régional par décret est proposé au Premier ministre.

M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), précise en audition les étapes du processus de classement et l'apport des services de l'État en la matière : outre son rôle juridique de rédaction des textes (décrets, circulaires, guides techniques), l'administration centrale élabore l'avis technique du ministère et aide à l'avis rendu par les préfets et préfètes sur les projets de chartes. Elle assure le secrétariat des réunions du Conseil national de la protection de la nature (CPN) qui émet un avis déterminant pour le renouvellement et la création des PNR. Les services déconcentrés, à travers la préfète ou le préfet, soutiennent les collectivités dans la réflexion de démarrage des parcs. Ils font part au président du Conseil régional et au président de l'organisme préfigurateur du Parc (ou du syndicat mixte si le PNR est déjà constitué) des enjeux identifiés par l'État sur le territoire du parc pour nourrir son projet stratégique. Le préfet ou la préfète de région accompagne ensuite le syndicat mixte, organe en charge de la gestion du parc et s'assure de la conformité du processus de classement et de renouvellement de classement, pour veiller à la qualité de la concertation et des projets, ainsi qu'au respect des délais liés à la procédure. Il fournit trois avis motivés, d'abord quant à l'opportunité de créer un PNR, ensuite sur le projet de charte, enfin un avis motivé préalable à l'examen et à la décision finale du ministre. Une fois le parc classé ou renouvelé, l'État local assure un suivi de son évolution<sup>12</sup>.

L'État apporte par ailleurs une aide financière d'environ 120 000 euros en moyenne par an à chaque parc. S'y ajoutent des apports au cas par cas par conventions.

## Les structures locales : départements, EPCI, intercommunalités et communes et forces vives locales

La politique des parcs naturels régionaux est initiée, négociée, voulue et mise en œuvre par les élus locaux, femmes et hommes.

Si les élus régionaux et départementaux, femmes et hommes, en sont des partenaires privilégiés, les élus, femmes et hommes, des communes du Parc en sont la cheville ouvrière. M. Jean-Louis Joseph, ancien président du PNR du Luberon, président d'honneur de la Fédération des PNR, note que « *Les PNR sont avant tout locaux et communaux* » avec, de manière générale, une implication et une participation fortes des maires aux réunions<sup>13</sup>. En signant volontairement la Charte du Parc, les communes se fixent une règle du jeu commune et témoignent d'une volonté d'exigence vis-à-vis du respect de leurs engagements. Leur apport essentiel contribue à la richesse de la politique et de l'action des parcs naturels régionaux, qui apportent en retour des services à nombre de communes et d'intercommunalités<sup>14</sup>.



Mme Sophie Duval-Huwart<sup>15</sup>, directrice du développement des capacités des territoires du Commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET), note en audition que les PNR jouent aussi un rôle d'accompagnement des communes de leur territoire et notamment des plus petites d'entre elles, grâce à leur capacité à leur apporter de l'ingénierie, en particulier dans les espaces ruraux. Beaucoup de petites communes et de petites structures intercommunales, dans nombre de régions, ont su s'emparer des opportunités qu'ouvre cet accompagnement.

Les autres partenaires d'un parc naturel régional sont les forces vives locales, notamment les représentantes et représentants socioprofessionnels (à travers leurs chambres consulaires, syndicats professionnels, etc.) et diverses associations. Ceux-ci participent à l'élaboration de la Charte du PNR et sont associés à des degrés divers à son fonctionnement ainsi qu'à ses programmes d'actions. Ils peuvent être représentés, à titre consultatif, dans les commissions de travail et les instances du parc et jouer un rôle de relais du parc pour mener ses actions sur le terrain, dans le cadre de conventions spécifiques.

Ainsi à titre d'illustration et s'agissant des chambres consulaires, M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), relève que les chambres d'agriculture sont des interlocutrices des PNR pour tout ce qui concerne l'agriculture, la forêt et les problèmes de ruralité en général. Les collaborations entre PNR et la ou les chambres d'agriculture du territoire concerné sont souvent anciennes, à l'image du PNR du Haut Jura. Elles se traduisent par des conventions, et, depuis 2004, par une convention cadre signée et renouvelée en 2018 entre les chambres d'agriculture et la FPNRF. L'APCA est adhérente de la Fédération des parcs naturels régionaux et membre de la commission agriculture et forêt de cette fédération. D'après une enquête auprès du réseau des chambres d'agriculture, il existe une collaboration entre les chambres d'agriculture et les PNR dans tous les parcs à une exception près, où elle est en train de se construire, même si les conditions de cette collaboration varient d'un PNR à l'autre. Dans les deux tiers des PNR, les chambres d'agriculture sont présentes dans les instances de gouvernance. Dans la moitié des cas, on trouve des conventions de partenariat<sup>16</sup>.

Mme Marianne Villeret, en charge des politiques territoriales de l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCMA), note que « *le rôle des Chambres de Métiers dans l'accompagnement des entreprises à la performance environnementale en fait des partenaires privilégiés des parcs. Les partenariats sont nombreux sur l'ensemble du territoire et beaucoup de conventions existent entre Chambres des Métiers et parcs* »<sup>17</sup>. Mme Villeret a également souligné l'importance des partenariats entre les parcs et les CMA pour favoriser le maintien et le développement d'activités économiques de proximité, à travers notamment le rôle que ces établissements consulaires peuvent jouer pour développer des actions d'animation autour des métiers d'art, des opérations de valorisation des savoir-faire, de rénovation ou mise en valeur du patrimoine bâti ou de structuration de filières alimentaires territoriales en favorisant l'utilisation de ressources locales. À cet égard, elle a insisté sur l'intérêt de s'appuyer sur les CMA pour mobiliser les artisans locaux, femmes et hommes, autour des projets et activités portés par le parc.

Les PNR et les communes forestières mettent en œuvre un partenariat visant la promotion des usages durables et efficaces du bois. Ils possèdent une expertise et sont forces de propositions dans les politiques publiques.

En matière de protection et de gestion de l'environnement, l'implantation territoriale des PNR et leurs compétences en ingénierie les placent au premier rang des porteurs de projets, européens en particulier (dispositif Life et Interreg). Ces compétences permettent aux associations locales de s'intégrer efficacement dans des dispositifs complexes d'action et de financement.

La FPNRF apporte un appui aux PNR, entre autres pour l'élaboration de leur charte, rend un avis dans la procédure de classement et conduit aussi des partenariats dans la durée avec des partenaires nationaux : ainsi, elle poursuit depuis 20 ans un partenariat avec l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (CCI France), traduit entre autres par l'édition de notes d'informations croisées entre les réseaux consulaires et les parcs relatives à la transition énergétique et à l'économie circulaire<sup>18</sup>.

Des partenariats sont aussi passés avec d'autres actrices et acteurs notamment associatifs pour mener des actions locales. Nombre de projets mis en œuvre remontent du terrain dans le cadre d'initiatives citoyennes venant d'habitantes ou d'habitants et/ou d'associations.

### **Caractéristiques communes : des structures partenariales**

Avec cet objectif de concertation la plus large possible, chacun des 53 PNR fonctionne avec un large panel de partenaires locaux. Des commissions de travail thématiques, comités d'évaluation et organes consultatifs permettent d'associer des représentantes et représentants associatifs, des partenaires socio-économiques, des organismes publics qui participent à la définition et la mise en œuvre du programme d'actions du Parc.

« Les PNR sont un lieu d'échanges important entre les acteurs et actrices d'un territoire : la Région, le ou les départements, les communes ou intercommunalités, mais aussi des villes de la périphérie, qui ne sont pas situées dans le périmètre du PNR mais participent au débat et aux actions. » note M. Pierre Weick, directeur de la FPNRF, en audition au CESE.

L'organisation statutaire des PNR leur permet d'associer à divers niveaux les actrices et acteurs du territoire aux réflexions stratégiques, voire aux décisions. Certains parcs se sont dotés d'un conseil de développement. En outre, nombre de PNR disposent d'un conseil scientifique chargé d'éclairer les décisions et avis de l'organisme de gestion grâce à sa capacité d'expertise. Des expertes et experts de divers domaines, universitaires, instituts de recherche et développement, associatifs, spécialistes...), participent au conseil scientifique qui exprime un avis sur la politique du PNR et peut être saisi par le syndicat mixte.

Pour mettre au point et réaliser ses programmes, l'organisme de gestion du parc dispose d'un directeur et d'une équipe permanente d'une trentaine de personnes en moyenne. Cette équipe regroupe des compétences de haut niveau en matière d'environnement et de gestion de l'espace, d'aménagement, de développement économique et touristique, d'animation culturelle et de valorisation du patrimoine, d'information et de sensibilisation du public. Elle propose, anime et fait aboutir les actions menées par l'organisme de gestion du parc ou en partenariat.

## 2. Des syndicats mixtes avec 2 variantes

Depuis 1995, la gestion d'un PNR est obligatoirement assurée par un Syndicat mixte ouvert (SMO) regroupant toutes les collectivités qui ont approuvé la Charte du parc.

Un syndicat mixte ouvert regroupe plusieurs collectivités territoriales. Y adhèrent, en plus des communes et intercommunalités, les départements et les régions concernés par le territoire du parc et éventuellement d'autres établissements publics. Jouissant d'une liberté d'élaboration des statuts, le syndicat mixte ouvert offre aux parcs naturels régionaux une très grande latitude quant aux règles de fonctionnement de leur organisme de gestion. Ces syndicats mixtes sont des établissements publics régis par les articles L.5721-1 à L.5721-9 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Parmi les syndicats mixtes « ouverts », sont à distinguer ceux dits « ouverts restreints », dont la composition est limitée à des collectivités ou à leurs groupements, et **ceux dits « ouverts élargis »**, qui associent dans leur gouvernance des chambres consulaires et établissements publics (ONF, etc.). 5 des 53 parcs ont fait ce choix de gouvernance. Il s'agit des PNR de Camargue, Caps et Marais d'Opale, Grandes Causses, Marais Poitevin et Narbonnaise en Méditerranée, avec un nombre de sièges fixé par les statuts de chaque syndicat mixte.

## 3. Une Charte impliquant les parties prenantes

La Charte est un projet de territoire fondé sur l'adhésion et l'implication des parties prenantes, qui permet son adaptation aux caractéristiques locales.

La charte d'un PNR, élaborée selon un processus participatif à partir d'un diagnostic partagé de territoire, est un contrat qui, après avoir été soumis à enquête publique, est approuvé par les signataires (communes et intercommunalités constituant le territoire du parc, la (ou les) région(s) et départements concernés et, le cas échéant, des établissements publics ainsi que les partenaires socioprofessionnels et associatifs). Elle fixe les objectifs à atteindre, les orientations de protection, de mise en valeur et de développement du parc et les mesures lui permettant de les mettre en œuvre. Elle précise, dans une annexe réglementaire, les statuts du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc.

Selon le PNR, la place donnée à tel ou tel aspect diffère : ainsi, à titre d'exemple, en Camargue, la question de l'eau et de sa gestion est essentielle, alors que le PNR de Millevaches en Limousin met davantage l'accent sur le maintien de l'emploi et des services, même si la protection de la forêt y est aussi un enjeu important.

D'une validité de 15 ans depuis la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages adoptée en 2016, la charte permet d'assurer la cohérence et la coordination des actions menées sur le territoire du parc par les collectivités publiques. Au vu de l'action du PNR, c'est au cours de la procédure de sa révision, à échéance des 15 ans, que pourra être redéfini son nouveau projet, conduisant très généralement à la reconduction de son classement.

## 4. Diversité de richesses patrimoniales, paysagères et humaines. Des territoires remarquables

La préservation des richesses naturelles, culturelles et humaines (traditions populaires, savoir-faire techniques, métiers d'antan) est à la base du projet de développement des parcs naturels régionaux.

Le classement en PNR ne se justifie que pour des territoires dont l'intérêt patrimonial est remarquable pour la région et qui comporte suffisamment d'éléments reconnus au niveau national et/ou international.

### Mosaïque de paysages et diversité des territoires

Les territoires des 53 parcs naturels régionaux sont constitués d'une grande diversité de paysages et de milieux naturels.

La forêt couvre 37 % de la surface des parcs naturels régionaux (contre 26 % en France métropolitaine). La surface agricole représente près de 40 % de la surface totale des parcs naturels régionaux (dont la moitié en pâturages). Les zones construites couvrent seulement 1,9 % de leurs territoires.

Répartis sur une large partie du territoire, les parcs naturels régionaux comptent des paysages parmi les plus emblématiques de France, des Volcans d'Auvergne à la Camargue, du Queyras à la Brière, des Bocages aux terrasses, des paysages de montagne aux paysages de grandes cultures...

Certains parcs sont situés sur une seule Région et un seul département (tel celui de la Brenne), d'autres sur plusieurs régions et plusieurs départements (les Ballons des Vosges, situé à cheval sur 2 régions et 4 départements), des PNR ont un territoire très étendu (395 000 hectares pour les Volcans), d'autres peu (moins de 50 000 hectares pour la Brière ou Scarpe Escaut).

### Des territoires remarquables notamment par la richesse de leur patrimoine naturel, culturel et paysager

Sur les 53 parcs, on peut trouver :

- Des programmes de réintroduction ou de sauvegarde d'espèces (bouquetin, vautour fauve, lynx, grand Tetras...);
- Une grande variété d'habitats naturels. De la forêt, des landes, des cultures, des zones humides, des habitats herbacés, des habitats marins, des eaux douces et marécages.
- des réserves naturelles nationales, domaniales et régionales ;
- 18 des 42 sites RAMSAR français sont dans les parcs (il s'agit de sites reconnus internationalement pour l'intérêt de leurs zones humides - convention de Ramsar).
- 9 des 13 réserves de biosphère françaises (MAB UNESCO) ;

- Des Géoparks UNESCO.

Les parcs naturels régionaux sont des territoires reconnus pour la richesse de leur patrimoine naturel et culturel, la diversité et la richesse de leur patrimoine bâti, la variété de leurs terroirs, la beauté de leurs paysages (qui pour certains sont reconnus internationalement).

Nombre de sites classés ou inscrits se trouvent sur les territoires des Parcs. On peut souligner que certains sont inscrits au Patrimoine Mondial de l'Unesco : la réserve naturelle de Scandola en Corse, les bords de la Loire sur le Parc Loire-Anjou-Touraine.

## 5. Des territoires remarquables avec une diversité en termes de fragilité et d'enjeux socio-économiques

M. Romain Lajarge note en audition que la situation de la plupart des parcs naturels régionaux peut sembler paradoxale en ce qu'elle ne correspond pas pleinement à leur dénomination.

Les PNR ne sont en effet pas des « parcs » au sens où il s'agirait d'espaces fermés ou privilégiés, même si un phénomène de gentrification relative a pu être par exemple observé dans certains parcs, comme le PNR de Milleval en Limousin<sup>19</sup>. Mais la part des ménages non imposables est relativement élevée dans les PNR, comme le relève le Commissariat général au développement durable (CGDD)<sup>20</sup>, et il s'agit d'espaces plutôt plus pauvres que la moyenne.

Les PNR ne sont pas non plus exclusivement ruraux mais plutôt des espaces mixtes. Ainsi, la France métropolitaine compte en moyenne 80 % de communes rurales, et ce pourcentage est relativement proche, en moyenne, pour l'ensemble des PNR, mais avec de fortes disparités selon les parcs : d'après l'étude déjà citée du CGDD, une vingtaine de PNR compte plus de 90 % de communes rurales et même 99 % dans le cas des PNR des Causses du Quercy et de Milleval en Limousin, mais, à l'opposé, une dizaine de parcs comprend moins de 60 % de communes rurales (par exemple PNR des Alpilles 19 %, PNR Scarpe-Escaut 15 %). De plus, même si les communes urbaines correspondent à moins de 10 % des communes des PNR, elles sont par définition plus peuplées et les PNR sont de ce fait, en moyenne, composés de communes urbaines pour plus d'un quart (28,6 %) de leur population<sup>21</sup>.

Une typologie proposée par la Fédération des PNR distingue au regard de ce critère quatre catégories de PNR :

- Des parcs incluant une partie d'un pôle urbain, à l'image des PNR de Camargue, de Martinique ou de Scarpe-Escaut ;
- Des parcs situés à proximité d'un pôle d'aire urbaine, tels que le PNR des Alpilles, de Brière ou de Chartreuse ou encore des Bauges, du Vercors ou de la Forêt d'Orient.
- Des parcs proches du profil moyen des PNR (majorité de communes sous l'influence indirecte d'un ou de pôles urbains) à l'instar des PNR de l'Avesnois, du Ballon des Vosges ou des Landes de Gascogne ;

- Des parcs situés en zones rurales, tels ceux des Causses du Quercy, de Corse, des Pyrénées ariégeoises ou des Volcans d'Auvergne<sup>22</sup>.

Les PNR, malgré leur dénomination de parcs naturels régionaux, ne sont pas non plus exclusivement « naturels » : alors que les parcs nationaux bénéficient d'importantes mesures de protection spécifiques et ont pour priorité la protection de l'environnement, les PNR n'ont ni protection particulière (hormis l'opposabilité de la Charte, qui doit être préservée), ni pouvoir réglementaire spécial (si ce n'est en matière de publicité), ni pouvoir de police pour l'environnement. Les PNR s'inscrivent ainsi dans une logique tendant à prendre en compte dans un équilibre dynamique les trois piliers économique, social et environnemental du développement durable, ce qui « *ne les empêche pas d'agir pour ce qui est leur essence, c'est-à-dire la culture de la nature pour tous, une nouvelle relation aux patrimoines naturels, culturels et paysagers* »<sup>23</sup>.

Enfin, malgré leur nom, les PNR sont autant locaux que régionaux. Certes, la Région porte le projet, en est la principale cofinanceuse et assure un relais avec l'État et avec le ministère de l'Écologie, qui a un rôle de classement. Mais, pour certains PNR, à l'image de celui de la Forêt d'Orient, l'État, un département ainsi qu'une ou plusieurs communes ont joué un rôle moteur dans leur création<sup>24</sup>. Surtout, un PNR est, de manière générale, le fruit d'une dynamique partenariale portée par un ensemble d'acteurs et d'actrices et notamment, au plus près du terrain, de communes. Selon M. Romain Lajarge, « *si les communes ne veulent pas d'un PNR, celui-ci ne se fait pas, et les PNR qui fonctionnent le mieux sont ceux où la Région a fait ce que souhaitaient les communes membres* ».

## II - DES APPORTS IMPORTANTS POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

Les PNR associent étude et réalisations concrètes sur le terrain, dans des domaines très divers, avec des capacités reconnues pour innover, expérimenter des solutions nouvelles et étendre leur application. Leurs actions et leurs apports sont ainsi importants en matière d'urbanisme et de gestion du foncier, de développement économique durable, notamment en matière agricole, mais aussi forestière, artisanale ou de services touristiques. Ils jouent aussi de manière indirecte un rôle non négligeable en matière de maintien et de création d'emplois, de réduction des fractures sociales et territoriales ainsi que dans le domaine de l'environnement (efficacité énergétique, énergies renouvelables, maintien de la biodiversité, paysage, etc. ).



## A - Une implication bénéfique dans l'aménagement, l'urbanisme et la gestion du foncier dans les espaces ruraux

- Opposabilité des chartes aux documents d'urbanisme et appui en ingénierie aux petites communes et intercommunalités

Si les parcs ne disposent pas d'une compétence réglementaire, ni de pouvoirs directs en matière d'urbanisme ou de politique foncière, la charte d'un PNR définit le périmètre du parc, ainsi que les engagements de l'État et des collectivités territoriales qui permettent la mise en œuvre des orientations de mise en valeur et de développement, mais aussi de protection des espaces concernés<sup>1</sup>. La charte s'impose aux schémas de cohérence territoriale (ScoT) ou, en leur absence, aux schémas de secteurs, aux plans locaux d'urbanisme (PLU) et intercommunaux (PLUI), ainsi qu'aux cartes communales.

Du fait de cette opposabilité, les chartes représentent un outil en matière d'urbanisme qu'il est possible d'utiliser pour limiter l'artificialisation. Certes, de manière générale, les instances des parcs privilégient, en cas de conflit, une solution de compromis au recours contentieux, comme l'a noté en audition M. Romain Lajarge. Mais les modalités d'élaboration des chartes, qui font une large place à la participation, l'appui en ingénierie apporté par les équipes des PNR aux petites communes et aux intercommunalités, notamment en matière d'urbanisme ainsi que le travail de sensibilisation et de conseil architectural opéré auprès des élus locaux, femmes et hommes, et de la population, contribuent à l'efficacité de leur action.

- Meilleure gestion des espaces et faible artificialisation

On distingue, en matière d'occupation des sols, les surfaces artificialisées des espaces naturels et des sols agricoles, l'artificialisation des sols pouvant être définie comme la part des constructions humaines sur un territoire.

Une étude du CGDD montre sur la période 2000/2006 que certains parcs sont soumis à une forte pression, à l'image du Parc de Brière, proche de l'ouest de Nantes et du littoral de la Côte d'Amour. Toutefois, elle confirme que « *la dynamique d'artificialisation du territoire est significativement inférieure dans les PNR, que ce soit dans la métropole, en zones de montagne ou dans les communes rurales* »<sup>25</sup>. L'artificialisation des PNR est relativement faible en comparaison d'autres types d'espaces, comme le montre une étude récente de la Fédération des parcs naturels régionaux de France.

---

1 Rapport *Revue de dépenses 2017 des Espaces naturels sensibles et des PNR*, p. 23.

**Tableau : taux d'artificialisation par commune**

	En 1990	En 2012
Moyenne nationale	5,97 %	7,02 %
Moyenne des PNR	3,43 %*	4,55 %**
Moyenne des pourtours des PNR	6,75 %	8,16 %

\*Seuls les PNR créés en 1990/\*\*créés en 2012 sont pris en compte

Le taux moyen d'artificialisation des PNR est de 4,55 % en 2012. Ce taux reste cependant plus faible que la moyenne nationale (2,47 points de moins en 2012). L'écart est encore plus sensible avec les pourtours des PNR (- 3,61 points en 2012).

**Tableau : Part de la surface communale artificialisée entre 1990 et 2012**

	Entre 1990 et 2012
Moyenne nationale	1,06 %
Parcs selon les périmètres 2016	0,63 %
Parcs selon les périmètres 1990	0,57 %
Pourtours des Parcs*	1,27 %

\*Selon les périmètres de 2016

Sources : FPNRF, *Valeur spécifique de l'action des parcs naturels régionaux : argumentaire (2017)*, fiche13, données CORINE LAND COVER.

L'extension des surfaces bâties (logements, routes, équipements, etc.) mesurée par le taux d'artificialisation est ainsi, entre 1990 et 2012, près de deux fois moindre dans les PNR qu'en moyenne nationale (0,63 % / 1,06 %) et plus de deux fois moindre avec leurs pourtours (0,63 %/1,27 %).

Les résultats des PNR au regard de ce critère sont toutefois délicats à analyser globalement du fait de la diversité de leur situation : une partie des parcs est en effet constituée de campagnes éloignées des villes avec parfois une certaine déprise démographique, ce qui favorise une très faible artificialisation ; une autre partie comprend *a contrario* des campagnes proches d'une agglomération, qui attirent des populations urbaines désireuses d'un cadre de vie de qualité avec, de ce fait, une tendance plus forte à l'artificialisation.

## B - Un rôle moteur pour le développement économique soutenable de nombreux espaces ruraux et montagnards

### 1. Une contribution à l'évolution et à la valorisation de l'agriculture

Même si d'autres actrices et acteurs s'impliquent dans les espaces ruraux, le lien entre PNR et agriculture est traditionnellement fort, comme le note M. Claude Cochonneau. Ce lien joue dans les deux sens : le dynamisme des exploitations agricoles sur leur territoire est pour les PNR un enjeu afin d'entretenir les paysages, de les garder ouverts, de contribuer au maintien de leur vitalité économique et de celle du tourisme... les parcs sont aussi un atout pour les agricultrices et agriculteurs en ce qu'ils favorisent le développement d'une agriculture plus rémunératrice, misant notamment sur la diversification, des produits de terroir et des circuits courts.

Quand elles ne sont pas préparées et accompagnées, il arrive que ces mutations engendrent des tensions, car les agricultrices et agriculteurs se comportent en cheffes/chefs d'exploitation avec une nécessaire prudence dans l'adaptation de leur production et des méthodes employées pour y parvenir.

Leur expérience met les PNR en capacité d'agir pour favoriser sur le terrain les changements de pratiques, le partage des bonnes pratiques et le dialogue entre des actrices et acteurs qui, sans cela, interagiraient moins. Ils savent aussi expérimenter et diffuser ensuite sur l'ensemble de leur périmètre, les enseignements qui s'en dégagent. C'est notamment le cas en matière d'agroforesterie, de portage de projets alimentaires territoriaux ou de production agricoles en lien avec la demande locale ou celle des touristes.

M. Paul Delduc, DGALN, souligne l'implication de nombreux PNR dans des projets visant à promouvoir la qualité de l'alimentation, l'une des manières pour les parcs de favoriser le développement durable des territoires ayant été de créer la marque « Valeur Parc naturel régional » qui s'applique aux productions réalisées dans les PNR et notamment à des produits alimentaires. Ainsi, 6 PNR ont figuré parmi les lauréats de l'appel à projet du plan national pour l'alimentation.

Le savoir-faire des PNR en qualité d'ensemblers leur permet d'utiliser à cette fin les outils de la Politique agricole commune (PAC) pour accompagner des mesures agroenvironnementales, de s'inscrire dans des processus de contractualisation sur une base locale en lien avec les collectivités territoriales, les actrices et acteurs notamment économiques et l'État.

M. Serge Lhermitte, chef du service Compétitivité et performance environnementale au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, relève le rôle joué par les PNR dans la naissance de mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), telle que « prairies et paysages », issue d'une initiative prise à l'origine par un PNR, et leur implication dans la révision de politiques publiques pour lesquelles ils sont partenaires.

Des PNR œuvrent de même à la réussite de projets relevant du Compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR) créé par la loi de finances de 2006.

Des appels à projets sont lancés tous les ans dans ce cadre pour faire évoluer les pratiques agricoles, en vue de répondre aux enjeux liés à l'innovation et à la transition agro-écologique de l'agriculture française.

Les PNR contribuent aussi à la valorisation de produits alimentaires *via* des signes de qualité, la FPNRF et de nombreux PNR travaillant en ce domaine avec l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), d'autant que 94 % des communes des PNR se situent dans le périmètre d'une zone d'appellation protégée<sup>26</sup>. La promotion de la Tomme des Bauges en tant que fromage sous appellation d'origine contrôlée depuis le début des années 2000 a par exemple favorisé le dynamisme de l'agriculture du PNR du Massif des Bauges et l'installation de jeunes agricultrices et agriculteurs.

Les réalisations concrètes foisonnent en ce domaine.

Dans le cadre d'un programme de recherche appliqué piloté par l'INRA, les PNR du Massif des Bauges et du Haut-Jura ont initié en 2007-2008, le concours des « Prairies fleuries » visant à maintenir dans les prairies naturelles des fleurs d'espèces différentes pour préserver la biodiversité, ce qui est bénéfique à la fois pour l'agriculture, le tourisme et l'apiculture, une fauche un peu plus tardive étant en ce domaine recommandée pour favoriser la floraison et les usages des plantes<sup>27</sup>. Cette initiative a été reprise, rejoignant le Concours général agricole en 2014, et étendue à l'échelle nationale : 400 éleveuses et éleveurs ont en 2014 participé au concours pour l'équilibre agro-écologique d'une parcelle au moins de leur exploitation.

La FPNRF et plusieurs PNR ont porté dans la première moitié des années 2010 le projet Loccaterre, en lien notamment avec les chambres d'agriculture et la CIVAM Bretagne. Ce projet visait à susciter et coordonner l'émergence de systèmes alimentaires territoriaux, articulés de nouveaux modes de distribution de proximité à ceux existants, dans la perspective d'une complémentarité entre circuits courts et circuits longs<sup>28</sup>.

Dans les marais de Brière, le pâturage, nécessaire à l'équilibre local pour le maintien de paysages ouverts et de la biodiversité, permet de produire une viande bovine spécifique. Appuyés sur la marque « Valeurs Parc naturel régional », éleveuses et éleveurs, abatteuses et abatteurs et distributrices et distributeurs peuvent dégager une marge plus importante et répartie de manière plus équitable par kilo de viande commercialisée. Ainsi, alors que le marais est une contrainte naturelle, actrices et acteurs de la filière, avec l'appui du PNR de Brière, en ont fait un atout<sup>29</sup>.

Dans le PNR du Luberon, a été mis en place un programme alimentaire territorial, avec notamment le développement d'une filière locale de production autour du blé Meunier d'Apt, variété ancienne retrouvée par le Parc. Cette filière, du champ au fournil, regroupe des agricultrices et agriculteurs, un minotier, des boulangères et boulangers, ainsi que des consommatrices et consommateurs, le PNR jouant un rôle d'ensemblier et de coordination. La farine et le pain au blé Meunier d'Apt portent la marque « Valeurs PNR du Luberon ». Le PNR mène aussi des actions pour développer le pastoralisme<sup>30</sup>.

Le PNR Loire-Anjou-Touraine, situé à l'intermédiaire de deux départements et de deux régions, a eu un rôle fédérateur dans le développement de projets alimentaires territorialisés, dont les PNR ont ensuite fait un thème national. Celui-ci s'est notamment traduit par la création d'associations pour le maintien de l'agriculture paysanne (AMAP),

partenariat entre une ferme et un groupe de consommatrices et consommateurs, fondé sur un système de distribution de « paniers » de la ferme, ainsi que de magasins de productrices et producteurs<sup>31</sup>.

## 2. Des parcs acteurs d'une gestion durable de la forêt et de la constitution de filière bois

En 2006, selon la base de données européenne CORINE Land Cover<sup>32</sup>, les forêts couvrent en moyenne 39 % du territoire des PNR métropolitains (contre 24 % hors des PNR)<sup>33</sup>. La part de la surface forestière atteint même 46 % de la superficie totale en Martinique et 98 % en Guyane, collectivités ultramarines dotées d'un PNR<sup>34</sup>. La forêt et sa gestion sont donc un enjeu pour la plupart des PNR. La convention-cadre de coopération qui lie depuis 2000 les PNR et l'Office national des forêts (ONF) a été renouvelée en 2018.

Deux tiers des PNR métropolitains possèdent dans leur périmètre au moins une Charte forestière de territoire (CFT), outil contractuel pluriannuel instauré par la loi d'orientation forestière de 2001 pour favoriser une approche multifonctionnelle de la forêt. Mises en œuvre à l'initiative des actrices et acteurs locaux dans une démarche concertée, les CFT visent principalement à faire de la forêt et de la filière bois un levier de développement économique local, mais aussi à prendre en compte des objectifs sociaux et environnementaux, tels que l'amélioration de l'accueil des publics en forêts ou la biodiversité, ce qui répond à l'optique de développement durable des PNR.

En 2012, près de 1 700 communes de PNR sont engagées dans une charte forestière de territoire, soit 41 % des communes du réseau (alors que, hors PNR, 13 % seulement des autres communes métropolitaines le sont). Les PNR s'impliquent dans la gestion de cet outil : début 2012, selon le CGDD, 17 % des chartes forestières signées sur l'ensemble de la France sont portés par des PNR, qui arrivent en troisième position des maîtres d'ouvrage des CFT après les pays et les communautés de communes. Près d'un parc sur deux est ainsi porteur d'une CFT<sup>35</sup>.

Nombre de PNR tirent parti de leur richesse forestière pour le développement de leur territoire : il peut s'agir de la promotion d'essences locales dans la construction, comme le montre *supra* l'exemple du hêtre et du pin sylvestre dans le PNR des Vosges du Nord, mais aussi pour d'autres utilisations : ainsi, le PNR Millevaches en Limousin et le PNR Périgord-Limousin, avec le soutien de la région, s'impliquent dans des projets collectifs autour de l'ameublement pour favoriser, en lien avec des entreprises locales, le développement de nouveaux produits valorisant les essences locales. Le PNR du Gâtinais français a contribué à la mise en place de « Gâtinais bois énergie », filière qui regroupe des actrices et acteurs privés et publics pour produire de la plaquette forestière à partir des 21 000 hectares de forêts du parc (un tiers de sa superficie). La Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) Gâtinais Bois Énergie achète du bois aux propriétaires forestiers et paie l'exploitante ou l'exploitant qui fait la coupe et dépose le bois sur une plate-forme de stockage. Les grumes sont transformées localement en plaquettes, la SCIC garantissant un approvisionnement de qualité, en quantité suffisante pour les chaufferies locales vers lesquelles les plaquettes sont acheminées<sup>36</sup>. Le PNR du Morvan s'est de même investi tant dans la création d'un réseau de

chaufferies collectives au bois utilisant en circuits courts, la ressource forestière locale que dans l'organisation d'une filière locale d'approvisionnement en plaquettes forestières<sup>37</sup>. Le PNR de la Martinique conduit pour sa part une expérience en matière d'agroforesterie, qui s'appuie sur la tradition des jardins créoles<sup>38</sup>.

### 3. Une implication dans la réhabilitation de métiers et de savoir-faire artisanaux

Plusieurs parcs ont développé des actions visant à réhabiliter et à soutenir, par des actions favorisant la transmission de savoir-faire anciens s'adaptant à la modernité et la formation de jeunes, des métiers artisanaux qui tendaient à disparaître, notamment dans les métiers du bâtiment et de la construction.

Ainsi, l'activité des chaumiers était en voie de disparition dans le PNR de la Brière. La Chambre des Métiers des Pays de la Loire et le PNR travaillent ensemble sur la formation afin d'y attirer des jeunes, de les former et de faire renaître et perdurer cette activité, grâce à la transmission de savoir-faire et de compétences. Le patrimoine des chaumières – 3 000 couvertures végétales, dont beaucoup en délabrement dans les années 1970 - a fait l'objet d'une attention particulière. « Grâce à des financements de la Région des Pays de la Loire, le Parc a pu subventionner plus de 1700 constructions et restaurations »<sup>39</sup>.

Les PNR des Baronnies provençales et du Luberon ont conduit en lien avec la Chambre des Métiers et de l'Artisanat du territoire concerné, une action visant à développer les métiers de la pierre sèche et à mettre à profit ces compétences pour rénover des chemins du patrimoine et des chemins de pastorale<sup>40</sup>. Créé en 1991, le PNR Marais du Cotentin et du Bessin œuvre pour sa part à préserver les métiers de la construction en terre crue *via* des stages de formation, du conseil à la rénovation, ainsi que des incitations financières pour répondre aux besoins de rénovation d'un important patrimoine bâti, ce matériau ayant été très utilisé du XVI<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècles dans cette partie de la Normandie (Manche, Calvados).

### 4. Un apport à la vitalité et à l'animation des territoires par le maintien d'activités industrielles ou de services

Les PNR mènent des actions très diverses pour aider à la vitalité économique de leur territoire, notamment en favorisant le maintien ou le développement d'activités de services, artisanales, industrielles ou de commerce.

L'une des modalités expérimentées est le développement de pépinières regroupant sur un même site plusieurs entreprises pour favoriser leur maintien dans un territoire rural et leur développement. Lors de son déplacement dans le PNR du Gâtinais français, le rapporteur et une délégation de la section ont pu rencontrer les responsables de la Société publique locale (SPL) Sigal. Lancé au début des années 2000 par 4 communes de l'Essonne totalisant 2000 habitantes et habitants, le projet visait à racheter et réhabiliter une friche industrielle. Après étude de faisabilité du PNR, un premier bâtiment de 3500 m<sup>2</sup> a été réhabilité en 2005 grâce à un contrat régional et départemental, une aide de la réserve parlementaire et un emprunt sur 12 ans passé par les communes. La rénovation a permis d'y installer 13 artisans et artisans de divers métiers venant de communes alentour. Une deuxième phase en 2010

a abouti à la construction d'un bâtiment HQE de 750 m<sup>2</sup> intégrant système de récupération des eaux de pluie et installation photovoltaïque dans la toiture, financée par des subventions et un nouvel emprunt sur 12 ans ; celle-ci a permis l'accueil de nouvelles artisanes et artisans et la mise à disposition gratuite d'un local de 260 m<sup>2</sup> à la « Recyclerie du Gâtinais », structure d'insertion faisant travailler une vingtaine de personnes dans la récupération et le recyclage d'objets. Une troisième opération en 2015, financée par des subventions et un nouveau prêt sur 12 ans, a visé à acquérir un bâtiment de 1600 m<sup>2</sup> afin d'accueillir les bureaux, une ligne de transformation pour la réalisation de parpaings de chanvre destinés à la construction (en collaboration avec le pôle économique et solidaire d'Étampes), ainsi qu'un lieu de stockage dans le cadre de Gâtichanvre. Le site accueille au total environ 60 emplois et une centaine sont prévus au total, dont une vingtaine d'emplois aidés. Les loyers versés par les artisanes et artisans et Gâtichanvre, modérés, assurent le remboursement des emprunts et l'entretien des bâtiments. M. Guy Cappé, président de la SPL, notait lors du déplacement sur site que *« il ne pouvait affirmer que c'est le PNR qui a créé cet essor économique, mais il est sûr que cette initiative n'aurait pas vu le jour sans l'existence du Parc qui l'a accompagnée »*.

Des PNR s'investissent aussi dans le développement d'activités économiques, industrielles et/ou de services.

Le PNR du Gâtinais français a par exemple développé une filière locale assurant la culture, la transformation et l'utilisation du chanvre comme isolant dans le bâtiment. La fibre de chanvre constitue en effet un bon substitut écologique à la laine de verre pour la rénovation du bâti et la construction, et ses fibres sont utilisées pour fabriquer des mortiers et des enduits servant d'isolants thermiques et phoniques. Une SARL associant sept agriculteurs et agricultrices s'est constituée à cette fin. Ce projet est pour partie financé grâce à des aides européennes au titre du programme Leader.

Le PNR du Ballon des Vosges, où se situe la zone de cueillette d'arnica la plus importante de France, a signé pour la sauvegarder une convention avec des laboratoires pharmaceutiques, les communes, les exploitantes et exploitants agricoles ainsi qu'avec Vosges Développement qui regroupe la cinquantaine de cueilleuses et cueilleurs actifs sur le site.

Des PNR mènent des actions auprès d'artisans et d'artisans d'art, femmes et hommes, notamment dans le cadre de l'attribution de leur marque « Valeurs Parc naturel régional » ou d'opérations de mise en réseau entre entreprises sur le territoire, de formation ou de valorisation.

Le PNR des Ardennes, en collaboration avec la Chambre d'agriculture des Ardennes et l'association des producteurs des Terroirs des Ardennes, a mis en place le Marché paysan de Renwez. Un vendredi par mois, depuis 2007, les produits locaux (boudin blanc de Rethel, dinde des Ardennes, fromage de Rocroi...) y sont vendus sans intermédiaire par celles et ceux qui les produisent.

Le PNR de l'Avesnois (Nord) a contribué à créer et anime trois réseaux pour valoriser les produits agricoles et artisanaux locaux : les Boutiques de l'Avesnois en commercialisent une large gamme ; le réseau des « Restaurateurs de l'Avesnois » rassemble des cheffes et chefs



cuisiniers qui travaillent les produits locaux pour en faire partager les saveurs ; la Marque Parc est attribuée à des produits qui correspondent aux valeurs du Parc<sup>41</sup>.

Comme le note M. Michaël Weber « *la marque Valeurs Parcs naturels régionaux* », collective et protégée, est attribuée à des produits et services. Elle est associée à trois valeurs des parcs et fondée sur un engagement des bénéficiaires : attachement au territoire, dimension humaine (savoir-faire, passion, solidarité), respect de l'environnement et renforcement de sa richesse. Près de 2500 produits et services déclinent cette marque, avec des applications très variées, (produits agricoles, artisanaux, de prestations touristiques, etc.) ».

## C - Un acteur au service du tourisme durable

Le tourisme est un vecteur important d'activité économique dans les PNR, notamment par la valorisation, la réhabilitation de sites remarquables, de locaux laissés à l'abandon, de création de métiers...

Selon le CGDD, les capacités d'accueil touristiques des PNR représentent près de 2 millions de lits (dont 80 % dans des résidences secondaires, comme au niveau national). Elles atteignent plus de 2,3 millions de lits si sont prises en compte les communes qui ne sont que partiellement incluses dans un parc. Le nombre de lits touristiques rapporté à la population résidente est par ailleurs sensiblement plus élevé dans les PNR que dans le reste de la France et la part de l'emploi touristique dans l'emploi total plus élevée que dans le reste de la France métropolitaine (2 % dans les PNR, 1 % hors PNR)<sup>42</sup>.

Les parcs s'investissent fortement pour développer le tourisme.

Le PNR de la Forêt d'Orient, créé en 1970, regroupe 58 communes et 24 000 habitantes et habitants sur 82 000 hectares. Il combine une mosaïque de paysages (Champagne crayeuse, Côtes des Bars, vallée de l'Aube, plaine de Brienne et Champagne humide) et comprend trois des quatre grands lacs de Champagne, le Lac d'Orient, le Lac du Temple et le lac Amance. Couvrant 5000 hectares et situés au cœur de 25 000 hectares de forêts, ces grands plans d'eau consistent une escale pour des milliers d'oiseaux migrateurs. Le Parc abrite de grandes richesses naturelles (Réserve Naturelle Nationale de la Forêt d'Orient créée en 2002, Réserve Naturelle Régionale des prairies humides de Courterange créée en 2010, site Ramsar) et patrimoniales, que le Parc contribue à protéger et à valoriser, comme l'a constaté une délégation de la section à l'occasion d'un déplacement à l'invitation du Président du PNR, M. Christian Branle. Ont entre autres été mis en place un espace d'observation des oiseaux situé à proximité de la Réserve naturelle nationale, un espace faune pour celle des mammifères sauvages (cerfs, chevreuils, sangliers ...) et de quatre espèces accueillies dans des enclos aménagés (tarpan, auroch, élan d'Europe, bison d'Europe). D'importantes activités touristiques se déploient autour des loisirs nautiques (baignade, voile, motonautisme), de la randonnée pédestre ou à vélo, de sorties nature ou patrimoniales. Le Parc a contribué à la création en 2007 du Moulin à vent de Dosches, reconstruit selon des techniques ancestrales aux côtés d'une grange du XVI<sup>e</sup> siècle, et anime un Ecomusée<sup>43</sup>.

Le développement du tourisme dans les PNR s'appuie depuis une vingtaine d'années sur la charte européenne du tourisme durable, ainsi que sur la marque des Parcs. Dans ce

cadre, des parcs ont contribué à l'élaboration de séjours touristiques positionnés sur des destinations « écotourisme et slowtourisme », proposés ensuite à des tours opérateurs.

La FPNRF a mis en place une convention cadre d'utilisation de la marque « Valeur Parc naturel régional » mise en œuvre ensuite individuellement par chaque PNR (hébergement, restauration, accompagnement, visite de sites) qui correspond aux valeurs (ancrage territorial, valorisation d'un environnement préservé, accent mis sur la dimension humaine) des PNR et facilite l'identification d'offres « écotouristiques » sur des territoires labellisés pour leur richesse patrimoniale et la préservation de celle-ci.

Parmi les offres proposées s'inscrivant dans une démarche écotouristique, figurent entre autres des week-ends d'observation des grues cendrées dans le PNR des Landes de Gascogne, des randonnées avec âne dans le Parc des Pyrénées ariégeoises, des séjours « Parcs » en écotourisme et randonnée dans celui des Grandes Causses. C'est aussi le cas de l'offre « Retrouvance », formule de randonnée itinérante tout compris (accompagnement, hébergement, restauration, portage des bagages) inventée par l'Office national des Forêts (ONF), qui allie le plaisir de la randonnée au respect de l'environnement, proposée en circuits VTT ou à pied par le PNR de Millevaches en Limousin<sup>44</sup>.

Des services liés au tourisme garantissant un respect de l'environnement en matière d'hébergement, de randonnée et de découverte de la nature sont aussi identifiés ou en voie d'identification par le PNR de Guyane<sup>45</sup>.

## D - Des contributions diversifiées et utiles au Lien social et à la réduction des fractures territoriales

La capacité des parcs à mettre en œuvre tout projet utile au territoire et l'implication des élus locaux, femme et hommes, leur permet de se voir confier certains projets ou compétences traditionnellement dévolues aux communes.

Les parcs conduisent des actions à caractère social et, plus largement, s'attachent à prendre en compte les dimensions sociales dans nombre des actions qu'ils mènent pour répondre aux enjeux du développement durable et de la transition économique, sociale, énergétique et écologique que connaissent les territoires où ils interviennent.

Ces actions visent à impliquer des populations et/ou des acteurs et actrices locaux dans des initiatives citoyennes et/ou à favoriser la prise en compte de publics éloignés de ceux habituellement mobilisés par les parcs.

- Implication dans des politiques en faveur de la jeunesse

Le PNR des Volcans d'Auvergne mène en lien avec des établissements scolaires un projet pédagogique qui, *via* l'échange de correspondance et des visites mutuelles, aide des élèves de la campagne et de la ville à mieux se connaître et à découvrir des lieux de vie différents mais proches<sup>46</sup>.

Le PNR de la Brenne (Région Centre-Val de Loire) a mis en place en partenariat avec la Caisse d'allocations familiales de l'Indre, un relais Brenne initiatives jeunes : 5 animatrices ou animateurs y proposent un service gratuit d'accompagnement et de soutien aux jeunes et aux adolescentes et adolescents. En son sein, un service Logements Jeunes fait

l'intermédiation entre la demande de jeunes à leur entrée dans la vie active, en formation ou en apprentissage, et l'offre de logement. Un point information jeunesse itinérant, installé dans une caravane, parcourt le Parc. Est aussi proposé un séjour « Ado-chantier », un groupe de jeunes participant à la rénovation d'éléments patrimoniaux du Parc<sup>47</sup>.

Le PNR Livradois-Forez contribue pour sa part à la création de réseaux d'animation culturelle : *via* Ciné-Parc, il assure une diffusion itinérante du cinéma auprès des enfants scolarisés, filles et garçons, ainsi que d'un public plus large, et mène avec l'Association des bibliothécaires du Livradois-Forez (ABLF), des actions en faveur du développement de la lecture.

- Activités en faveur de l'insertion (chantiers d'insertion)

Le PNR des Ballons des Vosges a contribué avec l'association Patrimoine et emploi à la construction d'une chasse au trésor autour du château du Schlossberg par les bénévoles de l'association, 12 personnes en emploi et en insertion et des jeunes en activité périscolaire d'un collègue<sup>48</sup>.

Le PNR Scarpe-Escaut fait appel à des associations d'insertion pour le balisage des sentiers de randonnée pédestre et cyclo/VTT du Parc<sup>49</sup>.

- Création d'un tissu de solidarités locales

Le PNR des Caps et Marais d'Opale a lancé en 2014 un appel à projets et accompagne depuis, des projets d'habitat groupé participatif. Les personnes intéressées se regroupent pour concevoir, financer et gérer leurs logements privés en mutualisant leurs ressources et en partageant des espaces communs (espaces extérieurs, salle commune, buanderie...) et des biens ou services<sup>50</sup>.

Le PNR des Ballons des Vosges contribue avec l'association Pas à pas à valoriser les surplus de récolte des jardins et vergers de la vallée de la Weiss, en les récoltant et les cuisinant pour éviter le gaspillage et proposer une nourriture de qualité pour toutes et tous, y compris les bénéficiaires des Restos du cœur<sup>51</sup>.

Le PNR Scarpe-Escaut a contribué à la mise en place d'un Réseau transfrontalier d'éco-jardiniers et jardinières regroupant 300 personnes qui résident dans son périmètre, avec visites de jardins, trocs aux plantes conviviaux et organisation d'ateliers formation pour jardiner sans pesticide et favoriser la biodiversité.

Ce même PNR s'attache aussi à développer une offre de tourisme et de loisirs pour toutes et tous. À ce titre, une joëlette a été acquise et est prêtée aux communes, associations et particuliers, permettant à une personne à mobilité réduite (d'âge avancé, atteinte de difficultés physiques ou en situation de handicap) de randonner en étant accompagnée de deux personnes (une devant, une derrière). Les Gîtes Panda ont par ailleurs été équipés de vélos à assistance électrique acquis par le syndicat mixte du Parc pour permettre aux clientèles des gîtes, sportives ou non, de pratiquer une activité de pleine nature en rejoignant le périmètre du Parc. Le PNR sensibilise actrices et acteurs du tourisme à l'accueil des personnes en situation de handicap. Il est partenaire de l'opération TER Vert du conseil régional des Hauts de France, qui permet pour 1€ d'aller en train vers les PNR de la Région le 1<sup>er</sup> week-end d'août<sup>52</sup>.

## E - Des actions en matière d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables et de prévention des risques

Les parcs sont reconnus comme des acteurs importants pour la constitution d'écosystèmes énergétiques territoriaux grâce à leur implication en matière de transition énergétique, ainsi qu'à leur approche systémique visant à prendre en compte les aspects humains, sociaux, politiques et éducatifs qu'elle comporte.

En témoigne leur engagement dans la démarche collective « Autonomie énergétique des Parcs à l'horizon 2030 », portée par la Fédération des Parcs naturels régionaux, dans les procédures « territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) (qui désignent des territoires considérés comme des territoires d'excellence de la transition énergétique, et s'engageant à réduire les besoins en énergie de leur population, des constructions, des activités économiques, des transports et des loisirs, dans le cadre d'un programme global pour un développement plus sobre et économe), ainsi que dans de nombreux partenariats.

40 parcs figurent parmi les lauréats des TEPCV, démarche qui repose sur quatre piliers : favoriser l'efficacité énergétique ; réduire les émissions de Gaz à effet de serre (GES) ; diminuer les consommations d'énergies fossiles ; développer les énergies renouvelables.

L'action des parcs en la matière contribue à la création de filières énergétiques locales qui associent entreprises, collectivités, consommatrices et consommateurs, et mènent des initiatives nombreuses, en lien avec les collectivités territoriales et les actrices et acteurs des territoires.

À titre d'exemple, le PNR Périgord Limousin porte depuis le début des années 2000 un espace Info-énergie en direction de la population du territoire, il développe dans le cadre de sa charte un Plan climat territorial et met en place depuis 2015 une plate-forme de rénovation de l'habitat privé. L'habitat individuel représentant dans le périmètre du Parc 52 % des consommations d'énergie et 35 % des émissions de GES, renforcer la performance énergétique des logements est une priorité qui passe par des travaux de rénovation : isolation, amélioration des installations de chauffage, utilisation d'énergies renouvelables... L'objet de la plate-forme de rénovation est de proposer l'accompagnement (diagnostic, préconisation de travaux, aide au choix des entreprises et au suivi des travaux) de 120 chantiers de rénovation. Il intègre trois composantes : un volet animation auprès des professionnelles et professionnels du bâtiment et de l'immobilier pour les sensibiliser et inciter artisanes et artisans à se former, la création d'une signalétique « performance énergétique » en partenariat avec les actrices et acteurs de la distribution de matériaux, ainsi que la recherche de solutions de financements<sup>53</sup>.

Le PNR Livradois-Forez a mis en œuvre un Pôle d'Excellence Rurale pour mettre en valeur le bois-énergie, ressource durable, en tirant parti des capacités de transport offertes par la voie ferrée qui traverse le Parc et en œuvrant avec les collectivités territoriales et les actrices et acteurs locaux, entreprises et associations, à mettre en place une filière bois énergie.

En Région Auvergne-Rhône-Alpes, des PNR s'impliquent aux côtés de centrales villageoises, sociétés locales ayant vocation à développer les énergies renouvelables sur un territoire en associant la population, des collectivités et des entreprises locales. Une

association, RhôneAlpEnergie-Environnement (RAEE), et les PNR de l'ancienne Région Rhône-Alpes sont à l'origine de cette expérimentation. Après un appel du PNR Monts d'Ardèche, auquel avait répondu une commune, des habitants et élus locaux, femmes et hommes, des entreprises locales et la Communauté d'Agglomération ont créé, en 2014, la Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) Val d'Eyrieux, société locale de production d'énergie d'origine photovoltaïque ; en 2017, 700 m<sup>2</sup> de toiture étaient équipés. D'autres PNR sont engagés dans des projets de ce type<sup>54</sup>.

Le PNR du Massif des Bauges a pour sa part initié le programme « Bougez-vous » pour expérimenter et développer l'écomobilité en son sein. Pour diminuer le recours à la voiture individuelle, le programme comprend un volet de médiation pour le covoiturage, la mise en place d'une station d'autopartage et l'expérimentation de Stop amélioré (Stop en Bauges). Il intègre aussi l'accompagnement par le parc de la création de Pédibus, le développement du réseau de transports en communs vers les stations de ski et la création d'un site internet recensant l'offre de mobilité sur le territoire<sup>55</sup>.

Les parcs lauréats des TEPCV se sont aussi mobilisés sur le dispositif CEE TEPCV, certificats d'économie d'énergie (CEE) monnayables visant à permettre la valorisation financière des économies d'énergie réalisées<sup>56</sup>.

Le PNR de la Forêt d'Orient, engagé depuis 2009 sur l'énergie à travers l'élaboration de son Plan climat énergie territorial (PCET) et lauréat d'appels à projets TEPCV, a initié diverses actions dans ce cadre : plusieurs communautés de communes ont ainsi été soutenues dans l'acquisition de véhicules électriques, des projets du territoire Parc ont bénéficié d'un soutien au titre des CEE TEPCV et une opération programmée d'amélioration de l'habitat a été mise en place sur 97 communes, permettant 2,6 M€ de travaux, cofinancés à 10 % par le Parc et réalisés par des entreprises locales<sup>57</sup>.

## F - Des initiatives multiples en matière d'environnement, de biodiversité et de paysage

- Biodiversité

La Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) est la concrétisation de l'engagement français au titre de la Convention sur la diversité biologique (CDB) que notre pays a ratifiée en 1994. La SNB 2011-2020 fixe pour ambition commune de conserver la biodiversité avec une utilisation durable des espèces et milieux naturels, ainsi qu'un partage équitable des bénéfices issus de l'utilisation des ressources génétiques.

L'action des PNR en matière de préservation de la biodiversité prend diverses formes, nombre d'initiatives en ce domaine ayant eu un PNR comme origine, et ensuite donné lieu à la mise en œuvre d'une politique à une échelle plus large. M. Paul Delduc, DGALN, rappelait en audition que, outre le concours des prairies fleuries déjà cité, les premiers atlas de la biodiversité communale ont été développés dans le PNR de Lorraine et que, en 2017, seize parcs ont répondu à l'appel à projets lancé sur les atlas de la biodiversité communale par l'Agence française pour la biodiversité.

Le PNR de Chartreuse a contribué, avec le soutien de l'Office national de la Chasse et de la Faune Sauvage, du Parc national de la Vanoise, du laboratoire départemental d'analyses

vétérinaires de la Savoie et des membres du Groupe national Bouquetin, à la réintroduction du bouquetin des Alpes dans le massif de la Chartreuse, au début des années 2010. Des opérations similaires ont été menées dans les PNR des Pyrénées ariégeoises, du Queyras et du Vercors<sup>58</sup>.

Le cheval Trait du Nord étant en voie de disparition au début des années 2000, le PNR Scarpe-Escaut a créé, avec les professionnels, femmes et hommes, de la filière équine, le Pôle « Trait du Nord », centre de reproduction de la race, de formation à la conduite du cheval et d'expérimentation dans son utilisation en milieu forestier, rural ou urbain.

Le PNR du Gâtinais français travaille depuis 2003 à la relance de l'élevage de la poule blanche du Gâtinais, appréciée pour la qualité gustative de sa chair : en lien avec le Centre de sélection béchanne (Ain), spécialisé dans la sélection de races anciennes, trois exploitations agricoles du parc se sont lancées dans l'élevage de cette volaille vendue en circuit court, contribuant à la renaissance d'une race de terroir, à la diversité biologique et à une alimentation de qualité.

- Animation de sites Natura 2000, d'Espaces naturels sensibles, de réserves naturelles nationales

Les PNR sont en France les premiers opérateurs et animateurs de sites Natura 2000, ce réseau ayant pour objectif de maintenir la diversité biologique des milieux, en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales dans une logique de développement durable. Ils mettent à profit pour ce faire les compétences techniques de leurs équipes et leur connaissance des actrices et acteurs locaux, usagères et usagers, collectivités territoriales, actrices et acteurs économiques et touristiques, etc.

Plus de la moitié de la surface des Réserves naturelles nationales se trouvant dans leur périmètre, les PNR en sont par ailleurs souvent les gestionnaires.

Le PNR des Landes de Gascogne a œuvré avec d'autres actrices et acteurs pour la préservation et la mise en valeur raisonnée de la vallée de la Leyre et de son fleuve côtier, site Natura 2000 qui comprend une forêt galerie de feuillus inscrite au titre de la Loi protégeant les paysages, le delta de la Leyre étant site classé Ramsar. Le PNR s'investit dans la sensibilisation des visiteuses/visiteurs et touristes qui viennent y pratiquer des loisirs nautiques, afin que ces usages soient compatibles avec la préservation du site<sup>59</sup>.

- Trame Verte et Bleue, gestion de l'eau, Ciel étoilé

Le PNR des Landes de Gascogne et la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) Aquitaine se sont associés en 2013 dans un projet visant à développer une méthode d'identification des continuités écologiques adaptées au territoire et reproductible pour l'ensemble des communes du Parc. Cette démarche s'inscrit pleinement dans la problématique des continuités écologiques voulues par la loi Grenelle de l'Environnement de 2007 sous l'appellation de Trame verte et bleue (TVB), déclinée au niveau de la Région au travers du Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) adopté en 2015.

Dans le Golfe du Morbihan, terre et mer s'imbriquent étroitement, mêlant eaux douces et eaux salées, et l'eau a un rôle essentiel pour le milieu naturel et son attractivité pour la faune et la flore, mais aussi pour l'ostréiculture, la pêche ou les activités de loisirs. Le PNR

du Golfe du Morbihan s'attache à conforter une politique partenariale de coordination des usages et activités liées à l'eau et de préservation des milieux associés à l'eau ainsi qu'à sa qualité<sup>60</sup>.

Située dans le marais Vernier, la Grand'Mare (50 hectares) s'était envasée dans les années 1970, mettant en péril son fonctionnement écologique et une grande partie de sa faune et de la flore. Lancé en 1992 par le Parc des Boucles de la Seine normande (coordinateur scientifique) en concertation avec les acteurs et actrices locaux, un projet multi partenarial a permis le curage de l'étang et la restauration de la zone, dont le suivi écologique se poursuit<sup>61</sup>.

Nombre de parcs se sont investis dans la reconquête et la valorisation d'un ciel étoilé. L'éclairage et notamment l'éclairage public constituent en effet une gêne pour voir les étoiles. Des scientifiques ayant repéré en 2002 que le Causse de Gramat dispose d'un des ciels les plus purs de France, le PNR des Causses du Quercy a entrepris de sensibiliser la population, les acteurs locaux et les touristes, femmes et hommes, à cette qualité, et lancé plusieurs actions : aménagement d'un site d'observation, organisation de soirées découvertes avec les clubs d'astronomie locaux, mise à disposition de guides astronomiques et de lunettes dans des réseaux d'hébergement, proposition d'une extinction de l'éclairage public la nuit dans les villages...<sup>62</sup> Le PNR des Préalpes d'Azur a aussi engagé une action sur ce thème dans le cadre d'un appel à projets pour la transition énergétique lancé et financé par l'ADEME et la région Provence-Alpes-Côte D'Azur, organisant des randonnées nocturnes et sollicitant les communes pour éteindre l'éclairage public la nuit. 11 des 45 communes du Parc ont pris cette décision<sup>63</sup>.

## G - Un apport significatif à la création d'emplois durables

- Des actions favorisant maintien et création d'emplois

Si le maintien et la création d'emplois ne figurent pas explicitement dans les cinq missions confiées aux parcs par le Code de l'Environnement, ils en participent au titre du développement économique et beaucoup d'actions des PNR ont, de manière directe ou indirecte, des incidences en la matière.

Les parcs présentent en termes d'emploi des particularités qui reflètent leur caractère rural et montagnard, ainsi que les orientations de leur économie : selon le CGDD, « *les emplois présents dans les PNR relèvent en premier lieu du commerce, des administrations publiques et de l'action sanitaire et sociale. Les emplois agricoles, industriels ou de la construction y sont proportionnellement plus nombreux que dans le reste du territoire* ». Ainsi, les emplois liés à l'agriculture, à l'industrie et à la construction représentent un peu plus d'un tiers des emplois localisés dans les PNR contre un peu moins d'un quart ailleurs<sup>64</sup>.

Les emplois créés dans les parcs ne sont pour la plupart pas délocalisables. Il s'agit notamment d'emplois de niche, souvent liés à des expérimentations.

Les PNR emploient directement 2200 personnes, en particulier celles qui travaillent dans les parcs eux-mêmes ou à la Fédération des PNR. Mais leurs actions en ce domaine, très diversifiées, opèrent surtout de manière indirecte.

Les parcs agissent en ce sens notamment en favorisant la préservation du foncier agricole pour y maintenir des exploitations dans ce secteur, à l'image du projet SAGECE initié



par le PNR des Pyrénées ariégeoises, ainsi qu'en travaillant avec les actrices et acteurs locaux à la reprise d'exploitations agricoles : dans le PNR du Livradois-Forez, un chargé de mission du PNR s'attache, dans le cadre d'une convention avec les 9 communautés de communes du Parc, à repérer et recenser le plus tôt possible les exploitantes et exploitants qui partent à la retraite sans successeur, les intègre dans son système cartographique et travaille avec le Département, la Chambre d'Agriculture, les safer et l'association Terres de liens (pour l'agriculture biologique), pour ne perdre aucune possibilité de reprise<sup>65</sup>.

Les parcs y contribuent aussi en encourageant la diversification des actrices et acteurs économiques et en accompagnant la création de produits de qualité, fondés sur les atouts du territoire et leur différenciation afin de mieux les valoriser. C'est la logique des Appellations d'origine Contrôlée en agriculture, et, de manière plus générale, des Marques « Valeurs Parcs » et de la commercialisation en circuits courts (AMAP, boutiques locales), que les parcs s'attachent à promouvoir. 40 parcs sur 53 disposent de produits ou services « Valeurs parcs naturel régional », et 2 000 entreprises en bénéficient pour des produits et services agricoles et agroalimentaires, touristiques et artisanaux. Ainsi, le PNR des Pyrénées catalanes a fortement mis l'accent sur la marque « Valeur Parc naturel régional » en matière de tourisme et de produits agricoles pour accompagner les professionnels, femmes et hommes, de l'agriculture, de la montagne, de l'hébergement et de l'éducation à l'environnement, dans la pérennisation et le développement de leurs activités et de l'emploi qui en découle<sup>66</sup>.

L'image de nature attachée aux PNR constitue également un atout pour l'emploi, que les PNR s'efforcent de valoriser. Selon M. Bernard Pecqueur, universitaire, l'huile d'olive de Nyons dans le Parc des Baronnies orientales, qui a obtenu en 1994 une Appellation d'origine contrôlée (AOC) du fait de l'utilisation d'une variété d'olives spécifique (la tanche), peut se vendre plus cher en raison de sa qualité intrinsèque mais aussi de la qualité des paysages alentour, et notamment des champs de lavande qui participent de son image<sup>67</sup>.

Les PNR s'attachent aussi à décloisonner les diverses dimensions de la vie du territoire, les aspects économiques, sociaux et environnementaux mais aussi les secteurs, qu'il s'agisse de biodiversité, d'agriculture, d'artisanat, d'industrie, de services ou de tourisme. Outre les exemples déjà mentionnés, on peut citer le projet accompagné par le PNR des Pyrénées ariégeoises visant à l'installation, dans des communes qui en étaient dépourvues, d'éleveuses et éleveurs d'ovins, dont la pâture contribue au maintien de paysages ouverts<sup>68</sup>. Le PNR des Caps et Marais d'Opale a pour sa part créé le label « estaminet de randonnée », attribué à des cafés de campagne situés à proximité des itinéraires de randonnée, et contribue à l'animation de ce réseau. Ces services fournis aux randonneurs et touristes, femmes et hommes, qui fréquentent les 1 700 kms de chemins balisés, contribuent par leurs retombées économiques, à maintenir des emplois et une offre de commerces multi-services de proximité pour les villages voisins.

Favoriser les pratiques inter-entreprises, le développement de l'économie circulaire et l'émergence de filières structurantes en sont pour les parcs un moyen privilégié, comme l'ont montré, entre autres, les exemples évoqués *supra* sur la constitution de filières bois/énergie ou de filières agriculture/industrie/bâtiment, à l'image de « Gatichanvre ». On peut aussi citer en ce domaine les actions visant à la valorisation des produits locaux en circuits courts ou de proximité, notamment auprès des structures de restauration collectives. Le

PNR du Luberon a par exemple mis en place un dispositif « De la ferme à ma cantine », qui favorise l'usage de produits locaux dans les cantines scolaires, une alimentation saine et le maintien d'emplois sur le territoire.

Les parcs cherchent de manière plus générale à mettre en réseaux les actrices et acteurs privés et publics qui y ont intérêt. À titre d'exemple, dans les Ballons des Vosges, le Parc aide les communautés de communes à faire se rencontrer entrepreneuses et entrepreneurs de métiers différents des nombreuses petites usines et entreprises individuelles locales et, avec le concours d'une SCIC Cooproduction, il a appuyé la création d'un groupement d'employeuses et/ou d'employeurs pour partager une ou un comptable<sup>69</sup>.

Les PNR s'efforcent aussi de favoriser les relations des producteurs et artisans ou commerçants locaux avec les consommateurs, femmes et hommes, et le cas échéant, de permettre l'implication de la population résidente dans le financement de projets économiques locaux notamment *via* le financement participatif, au bénéfice de la création d'emplois sur leur territoire. A titre d'illustration, à l'issue d'une étude du Parc du Pilat sur les besoins en financement des associations et entreprises de son territoire et d'une analyse de l'offre existante, un groupe de travail « Économie de proximité » a été mis en place, animé par le Parc impliquant des intercommunalités du territoire, des chambres consulaires et des Clubs d'investisseuses et investisseurs locaux (Cigales). Après un appel à partenariat, le Parc a noué des partenariats avec quatre plates-formes complémentaires pour proposer une offre complète en la matière. Deux projets d'entreprises (construction d'une fromagerie de lait de chèvres de Rove, création d'une start-up visant à développer une gamme de produits d'allaitement bio) ont ainsi pu trouver un financement<sup>70</sup>.

Un autre vecteur que peuvent mobiliser les parcs consiste à valoriser la qualité du cadre de vie offerte par leur territoire (patrimoine naturel, biodiversité, recherche de meilleures conditions de résidence, qualité de vie) comme facteur d'attractivité auprès des actrices et acteurs économiques. Les travaux de l'universitaire Laurent Davezies sur l'économie résidentielle, ainsi qu'une étude de l'INSEE sur *L'attractivité économique des territoires*<sup>71</sup>, montrent l'importance de ces éléments pour attirer de nouveaux habitantes et habitants, mais aussi de l'activité économique et des emplois, notamment dans le secteur du tourisme. Dans le PNR du Morvan, cette image positive de qualité de vie a ainsi joué un rôle dans l'implantation de certaines entreprises agricoles, artisanales, d'artisanat d'art, de tourisme, etc., la possibilité d'accéder au numérique influant de manière très importante sur la concrétisation de ce choix<sup>72</sup>.

- Un impact difficile à appréhender sur le plan quantitatif

Il n'existe guère de travaux récents visant à estimer l'impact de la présence d'un PNR en termes de création et de maintien de l'emploi sur un territoire, et plusieurs des personnes auditionnées ont souligné la difficulté de cet exercice.

En effet, estimer l'impact de l'intervention d'un acteur dans la création d'emplois et *a fortiori* dans le maintien de l'emploi sur un territoire est par nature délicat et, ce d'autant plus dans le cas des PNR que leur action présente un caractère partenarial particulièrement fort : ils agissent en effet très généralement en liaison étroite avec des actrices et acteurs divers qui disposent souvent de plus de moyens qu'eux, notamment sur le plan financier.

Les périmètres dans lesquels interviennent les PNR sont par ailleurs comme noté *supra*, marqués par des secteurs tels que l'administration publique, l'agriculture, le bâtiment ou l'artisanat, l'industrie ou encore le tourisme. L'emploi dans ces secteurs évolue fortement et de manière souvent différenciée selon les régions, mais en fonction d'éléments qui pour une bonne part, ne dépendent pas de l'action des PNR. À titre d'exemple, le nombre d'exploitations agricoles et d'emplois industriels tend à se réduire dans la plupart des territoires, et celui du tourisme au contraire à augmenter, mais avec de fortes variations selon les régions, les départements et les zones d'emploi en leur sein. Il serait de ce fait très difficile d'évaluer ce qui revient aux PNR eux-mêmes dans l'évolution positive ou négative de l'emploi sur leur territoire.

De plus, les emplois maintenus et créés dans les PNR proviennent en général de multiples petites opérations aboutissant au maintien ou à la création d'un ou deux emplois, ce qui n'en facilite pas la comptabilisation, plutôt que de quelques grosses implantations d'entreprises se traduisant par plusieurs dizaines de créations d'emplois.

En outre, les périmètres des PNR ne correspondent pas à ceux des zones d'emplois de l'INSEE, ni au découpage des circonscriptions administratives (communes, départements, régions), ce qui compliquerait l'opération et accroîtrait le coût d'une évaluation en ce domaine.

Nombre des personnes entendues en audition soulignent pour autant l'apport des PNR : leur rôle d'ensemblier, l'ingénierie et l'appui qu'ils fournissent aux communes et intercommunalités des territoires ruraux et montagnards dans lesquels ils sont implantés, ainsi qu'aux populations et actrices/acteurs résidant en leur sein, favorisent l'émergence de projets et contribuent à leur dynamisme, ainsi qu'au maintien et à la création d'emplois.

L'étude déjà citée du CGDD relève que, de manière globale, la situation des Parcs au regard du taux de chômage est relativement favorable. Selon cette étude, « *le taux de chômage est plus faible dans les PNR que dans le reste de la France. Ce constat s'applique à tous les types de population, quelle que soit la catégorie professionnelle, le sexe ou l'âge, à l'exception cependant des jeunes, qui sont autant au chômage qu'ailleurs.* ( ) *Si la situation des parcs est globalement plus favorable, 30 % d'entre eux présentent toutefois un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale. Cette situation est fortement influencée par le contexte régional. Ainsi, 12 des 14 Parcs dans ce cas sont situés dans des régions ayant elle-même un chômage élevé* »<sup>73</sup>.

## H - La création de dynamiques locales vertueuses

Les PNR, par leur ancrage sur le terrain, leurs contacts avec la population et leur connaissance des actrices et acteurs locaux, contribuent à la création de dynamiques locales, que ce soit auprès du public, du monde professionnel et/ou des entreprises ou des associations.

- Éducation du public

L'éducation du public (notamment à l'environnement, au développement durable ou au territoire) participe d'une des cinq missions des PNR. Elle prend des formes et concerne des publics très diversifiés, qu'il s'agisse d'enfants ou d'adolescents filles et garçons dans le

cadre scolaire, de populations en situation de précarité, ou encore de touristes ou d'adeptes d'activités de loisirs.

Par exemple, le PNR du Luberon conduit un programme d'éducation à l'environnement orienté vers le public scolaire et les 33 000 élèves, filles et garçons, présents dans son périmètre. Il propose entre autres le programme « Mon collège en Luberon », dont l'objectif est de s'appuyer sur le territoire de vie des élèves pour aborder des notions des programmes obligatoires<sup>74</sup>.

Avec le concours des services sociaux du Département de la Manche, le PNR des Marais du Cotentin et du Bessin a contacté des familles confrontées à la précarité énergétique dans les maisons en terre crue traditionnelle où ils résident, et qu'ils n'avaient pas les moyens de rénover. Entre 2012 et 2015, le PNR a organisé une vingtaine de chantiers participatifs, les bénéficiaires travaillant chez eux mais aussi chez les autres, avec l'encadrement de spécialistes de l'éco-construction du Parc. Ces projets contribuent à maintenir le bâti traditionnel, à améliorer performance énergétique des bâtiments et conditions de vie des personnes qui y résident, et créer du lien social<sup>75</sup>.

L'équipe du PNR du Massif des Bauges agit, dans un territoire où les sports de pleine nature sont importants, pour éviter qu'ils dérangent les espèces animales et prévenir la dégradation des sols. La pratique du parapente nuisant à deux périodes de l'année au maintien de l'aigle royal et du faucon pèlerin, le PNR a mis autour de la table les professionnels et les pratiquants de ce sport, hommes et femmes, les agricultrices et agriculteurs et les écologistes, pour éviter la pratique de cette activité sur certaines falaises à certaines périodes. Il a aussi installé des bases de départ à des endroits où cela ne gêne pas et formé gratuitement les personnes concernées à reconnaître ces rapaces. Ce type de mesures de sensibilisation est mis en œuvre en matière de ski de randonnée pour protéger les tétras-lyres, ou de canyoning<sup>76</sup>.

- Contribution au développement de filières économiques

Nombre de parcs ont entrepris des actions visant à exploiter et valoriser des ressources locales pour le développement d'une filière économique. Le secteur du bois en est l'un des vecteurs importants.

Comme noté *supra*, le PNR des Vosges du Nord a été dès 2010 désigné comme Pôle d'excellence rural, entre autres sur un projet visant à valoriser les essences naturelles (hêtre et pin sylvestre) dans la construction et à dynamiser la filière locale du bois. Après la construction d'un premier bâtiment, le PNR et la communauté de communes de Sauer-Pechelbronn ont soutenu la création par les entreprises locales de Synergie bois local (SYMBOL), association ouverte aux collectivités locales visant à innover et à structurer l'ensemble des actrices et acteurs de la filière, de la transformation au secteur de la vente.

Le châtaignier couvre plus de la moitié des forêts du PNR du Périgord-Limousin, et sa valorisation génère 200 emplois dans une soixantaine d'entreprises artisanales ou industrielles de ce Parc. Celui-ci, avec le soutien de la communauté de communes des Monts du Châlus et de la commune de Pageas, a créé une marque « Savoir-faire du parc » sur le travail et la transformation du bois de châtaignier, accessible aux professionnels locaux femmes et hommes qui répondent à un cahier de charges. Pour aller plus loin, est envisagée

la création d'un Cluster « châtaignier » pour lequel l'étude de marché est en cours, afin d'évaluer la pertinence d'un regroupement économique d'artisans et artisanes autour de la valorisation du châtaignier en mobilier d'intérieur.

## I - Des capacités éprouvées à expérimenter des solutions et à les dupliquer.

Les PNR ont depuis longtemps expérimenté des solutions reprises ensuite et développées par d'autres actrices et acteurs, et ce rôle d'expérimentation leur est aujourd'hui reconnu par la loi, parmi les missions qui leur incombent.

M. Romain Lajarge rappelle qu'après s'être intéressés dès les années 80 à la gestion des déchets et avoir été dans les années 1990, pionniers sur les approches territoriales des paysages, « *ils se sont impliqués dans la transition écologique et énergétique bien avant que ces concepts soient à la mode* »<sup>77</sup>.

La transversalité des champs d'action des PNR et le caractère pluridisciplinaire de leur équipe favorise l'innovation en les incitant à croiser les domaines : biodiversité et économie, par exemple. Leur organisation et leur mode de fonctionnement participatif sont aussi un atout pour l'innovation et l'expérimentation : la place faite dans leurs structures de décision aux élus femmes et hommes des divers niveaux de collectivités territoriales, mais aussi leurs contacts avec les services de l'État, et en particulier avec ceux des ministères en charge de l'Environnement et de l'Agriculture, ainsi qu'avec de multiples actrices et acteurs de leur territoire, les aident à capter les idées nouvelles et à les tester. L'existence auprès du syndicat mixte gestionnaire d'un conseil scientifique est aussi un atout. Ces caractéristiques favorisent ensuite la diffusion des innovations, lorsque les projets testés sur le terrain par leurs équipes avec leurs multiples partenaires se sont avérés concluants.

Selon Mme Laurence Fortin, « *le principal atout des PNR réside dans leur capacité à innover et à expérimenter. Ils disposent d'une grande capacité de réaction et d'agilité, grâce à la souplesse de leur mode de fonctionnement et à la qualité de leur ingénierie, et permettent une diffusion envers les autres acteurs du territoire régional, voire national, notamment en ce qui concerne les problématiques de gestion du foncier ou de changement climatique* »<sup>78</sup>.

Ainsi, existent aujourd'hui dans nombre de départements des Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), organismes de droit privé régis par le statut d'association loi de 1901, qui ont pour mission de développer l'information et la participation du public en matière d'architecture, d'urbanisme et d'environnement. Cet outil de conseil au public et aux collectivités institué par la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977 est, au départ, très proche dans son esprit d'une initiative portée par des parcs<sup>79</sup>.

En matière de bois énergie, des PNR ont figuré parmi les pilotes quant aux expérimentations en matière de chaufferie bois. Le PNR du Pilat a ainsi initié des démarches de réseau de chaleur bois avec le soutien du Syndicat intercommunal d'énergie de la Loire

(SIEL 42), qui ont ensuite été mises en œuvre dans l'ensemble du département de la Loire ainsi que dans la région Rhône-Alpes.

Le PNR des Caps et Marais d'Opale a pour sa part porté, au début des années 2000, une initiative pionnière sur un atlas local éolien dont les principes ont été repris par les territoires avoisinants.

Quant aux centrales villageoises photovoltaïques, les PNR de la Région Rhône-Alpes ont mis en œuvre une expérimentation qui concerne aujourd'hui l'ensemble du territoire et a donné lieu à une association nationale<sup>80</sup>.

L'effet réseau dans les PNR, qu'entretient et soutient la fédération des PNR de France, favorise la diffusion dans des PNR, d'expérimentations réussies dans un autre parc. À titre d'exemple, le PNR de Millevaches en Limousin a conduit une opération de démonstration sur l'isolation et l'auto-construction accompagnée qui a été reprise en Loire-Anjou-Touraine.

### III - UN CONTEXTE EN FORTE ÉVOLUTION ET DES INTERROGATIONS

#### A - Des réformes qui imposent une complémentarité avec d'autres structures intercommunales

##### 1. Accentuation récente des concurrences avec d'autres structures

Les PNR sont confrontés à la concurrence d'autres structures de développement territorial à caractère intercommunal et participatif, notamment les « pays », les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux ou des EPCI.

Créé par la loi du 4 février 1995, le « **pays** » est une structure de développement local pour un territoire présentant une « *cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi* ». Issus d'une démarche volontaire des communes, les pays revêtent diverses formes juridiques (syndicat mixte de pays, groupement d'intérêt public, association). Leur organe de gestion est assorti d'un « conseil de développement » consultatif. Une charte de développement du pays fixe ses enjeux et objectifs. Son financement vient de la participation de ses membres (communes, communautés de communes) et de contrats avec le Département, la Région, l'Etat, l'Union européenne... Au nombre de 350 environ, les pays sont présents surtout dans les territoires ruraux. La loi du 16 décembre 2010 a supprimé la possibilité de créer de nouveaux pays.

Les **Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)**, créés par la loi du 27 janvier 2014, sont des outils de coopération pour les territoires situés hors des métropoles, ruraux ou non. Composés par accord entre EPCI à fiscalité propre, ils sont soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes. Ils comprennent un conseil syndical où sont représentés les EPCI à fiscalité propre qui les composent, et un conseil de développement consultatif. Chaque Pôle élabore un projet de territoire portant sur l'aménagement et le développement économique, écologique, culturel et social. Une conférence consultative réunit les maires des communes

situées dans le périmètre du Pôle. Les pays peuvent se transformer en PETR. Au 1<sup>er</sup> juillet 2017, sont recensés 101 PETR<sup>81</sup>.

Ainsi, l'organisation des PETR, des pays et des Parcs naturels régionaux présente certaines similitudes : il s'agit de territoires de projets, créés par voie réglementaire après décision des collectivités territoriales et locales concernées ; leurs structures sont proches (syndicat mixte, consultation d'actrices et acteurs locaux) ; un plan d'action territorial les fonde (projet de territoire pour les pays et PETR, charte pour le PNR) assis sur un diagnostic préalable et validé par les collectivités membres, avec une échéance prévue d'emblée (six ans pour un PETR, 15 ans pour un PNR).

Plusieurs lois récentes de réforme territoriale ont par ailleurs visé à **renforcer la taille et les compétences des intercommunalités**.

La loi du 16 décembre 2010 a réformé les règles applicables aux EPCI quant à la définition et à la modification de leurs statuts. Elle renforce la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) et prévoit l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), à caractère prescriptif. Elle vise notamment à aller vers une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre.

La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (« loi NOTRe ») supprime la compétence générale des Régions et des Départements et élargit les compétences des EPCI, permettant leur montée en puissance entre autres en matière de développement économique, de tourisme ou d'accompagnement des communes rurales, qui figurent parmi les principales missions exercées traditionnellement par les PNR<sup>82</sup>. Elle relève par ailleurs le seuil démographique de constitution des EPCI à fiscalité propre (au moins 15 000 habitantes et habitants, sauf exceptions définies dans la loi).

Ces lois se sont traduites par **une réduction du nombre des EPCI** à fiscalité propre et par une augmentation de leur taille. Ainsi, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le nombre d'EPCI à fiscalité propre est passé de 2 133 à 1 263, celui des communautés d'agglomération de 226 à 222, et celui des communautés de communes de 1 884 à 1 099<sup>83</sup>. La taille moyenne des EPCI est désormais de l'ordre de 50 000 hectares par EPCI, celle des Parcs atteignant pour sa part 160 000 hectares en moyenne (l'équivalent de 3 EPCI)<sup>84</sup>.

Les chevauchements de périmètre entre PNR et intercommunalités posent question quand leurs compétences sont proches, par exemple en matière économique. Selon Mme Sophie Duwal-Huwarth, du CGET, 30 % environ des pays et des PETR seraient concernés par un PNR, et près de 80 % des PNR sont pour leur part concernés pour une partie ou pour la totalité de leur périmètre, par un pays ou par un PETR<sup>85</sup>.

**Nombre de politiques territoriales de développement** sont par ailleurs, notamment depuis les dernières lois de décentralisation, **conduites à l'échelle des EPCI** et non plus des communes.

C'est le cas des contrats de ruralité, qui visent à coordonner les moyens financiers et à prévoir les actions et projets pour l'accessibilité aux services et aux soins, le développement de l'attractivité, la redynamisation des bourgs-centres, la mobilité, la transition écologique ou la cohésion sociale. Ces contrats sont conclus entre l'Etat et une ou un président de PETR ou d'EPCI. Leur financement s'appuie sur le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL)<sup>86</sup>.



Les premiers contrats de ruralité couvrent la période 2017-2020. Au total, 450 M€ de contrats d'État consacrés à la ruralité sont destinés aux EPCI et aux PÉTR<sup>87</sup>, les PNR ne pouvant y prétendre.

Le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET), projet territorial de développement durable qui prend en compte l'ensemble de la problématique climat-air-énergie (réduction des émissions de GES, adaptation au changement climatique, sobriété énergétique, qualité de l'air, développement des énergies renouvelables), s'applique pour 6 ans à l'échelle d'un territoire intercommunal. Il a pour coordinateur un EPCI et implique les actrices et acteurs du territoire (entreprises, associations, citoyennes et citoyens...)<sup>88</sup>.

Pour les Contrats de transition écologique (CTE), les PNR ne sont pas non plus identifiés comme porteurs possibles. Les CTE, qui peuvent être signés par un ou des EPCI pour accompagner la mise en œuvre du Plan Climat au niveau local, prévoient des partenariats avec les entreprises, les chambres consulaires, les fédérations professionnelles des secteurs de la transition écologique, les organisations syndicales et les actrices et acteurs de la formation professionnelle.

La Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) a aussi été confiée aux intercommunalités par les lois du 27 janvier 2014 et du 7 août 2015. Elle concerne l'aménagement des bassins versants, l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, la défense contre les inondations et la protection/restauration des zones humides. Toutefois, le législateur a permis en 2017 que la compétence GEMAPI puisse jusqu'à 2020, être transférée ou déléguée à des syndicats mixtes ouverts sur une partie du territoire<sup>89</sup>.

Ainsi, la concurrence représentée pour les PNR par d'autres structures de développement s'est accentuée et les parcs ne sont pas éligibles à nombre de politiques de développement local, alors même qu'ils seraient des acteurs pertinents pour répondre aux enjeux concernés.

## 2. Des atouts importants des PNR qu'il convient de valoriser

Les PNR disposent d'atouts importants, qu'il leur est possible de valoriser et qui en font des territoires de projet à part.

Les PNR, en un demi-siècle d'existence, ont connu des modifications considérables du contexte dans lequel ils évoluent, entre autres sur un plan institutionnel, et ont **fait preuve d'une grande capacité à s'y adapter**. Comme le note M. Romain Lajarge, « *La régionalisation de 1972, ou la décentralisation de 1982, mutations considérables, avaient déjà suscité dans les instances des PNR une grande inquiétude. Mais, à chaque fois, dans les faits, les parcs en sont sortis, certes transformés, mais renforcés, continuant à œuvrer, même si c'est selon des modalités différentes* ». A une autre échelle, les pays ne sont pas une nouveauté, et les PNR ont su s'en accommoder depuis le milieu des années 1990, ainsi que de l'existence de structures intercommunales qui n'ont empêché, ni le dynamisme, ni l'accroissement du nombre des Parcs.

**L'adhésion** des élus, femmes et hommes, ainsi que des populations, **au projet** porté par les PNR **est un autre atout**. M. Michael Weber, président de la Fédération des PNR, note que des entités de PNR comme le Vercors, les Causses du Quercy ou le Haut-Jura, entre autres, ont une identité forte, plus présente dans l'esprit des gens que celle de bien des

intercommunalités<sup>90</sup>. Elle est favorisée par l'élaboration et la révision du projet de charte, ainsi que par les actions de sensibilisation et d'éducation menées par les Parcs.

Les salariés de ces parcs, femmes ou hommes, sont souvent connus pour leur savoir-faire et leur engagement comme pour leurs qualifications. Il s'agit de renforcer leur place et de développer des emplois pérennes à statut au sein de ces structures.

**La durée des chartes** (15 ans) permet aux parcs d'être déconnectés des échéances électorales et leur donne du temps pour mener des actions de long terme, atout important en matière de développement durable.

Nombre des dispositifs européens, à l'image du programme Leader, réclament des projets atteignant une taille critique suffisante. Les entreprises artisanales ou agricoles prises isolément ne sont pas dimensionnées pour l'atteindre. Les PNR peuvent jouer en ce domaine un rôle d'intermédiaire et d'ingénierie utile en collaboration avec les chambres consulaires, pour **permettre la nécessaire massification des projets**<sup>91</sup>. Le suivi de ces dispositifs est souvent effectué par des groupes d'action locale composés d'acteurs et d'habitants du territoire, femmes et hommes.

**La capacité des PNR à s'affranchir des limites administratives** est un autre atout. Un PNR peut en effet associer des communes relevant de deux régions ou départements différents ou ne concerner qu'une partie d'une commune. Cette plasticité leur permet de s'adapter à la réalité d'ensembles territoriaux existants au regard d'aspects patrimoniaux, naturels ou culturels, mais aussi de bassins de vie ou de zones de chalandises, comme aux exigences du développement, qui ne correspondent pas nécessairement aux découpages des circonscriptions administratives. Cette faculté est largement mise à profit, puisque le périmètre de plus de la moitié des parcs (30 sur 53) se situe sur les territoires d'au moins deux départements, une dizaine de parcs s'affranchissant aussi des limites régionales. Les PETR peuvent être interdépartementaux mais doivent être constitués « d'un seul tenant et sans enclave »<sup>92</sup>.

## De premières mesures d'adaptation

La loi pour la Reconquête de la diversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 a marqué des **avancées qui consolident la position des PNR**.

Elle reconnaît le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc comme un « *partenaire privilégié de l'Etat et des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques liées à la biodiversité et au paysage* » et lui confie un « rôle de mise en cohérence des politiques publiques sur leur territoire en application de leur charte » (art. 49). Elle reconnaît au niveau législatif, les réserves de biosphère et la possibilité pour un syndicat mixte de Parc naturel régional, de les mettre en œuvre (art. 66).

**Elle facilite la procédure d'adhésion** en ouvrant la possibilité d'intégrer des communes en cours de classement et en supprimant la capacité qu'avaient les EPCI à fiscalité propre, de bloquer pour une commune-membre qui le souhaite, la possibilité d'adhérer à un PNR. Elle porte la durée du classement de 12 à 15 ans, ce qui donne le temps nécessaire à l'adoption des chartes, à la mise en œuvre des projets et à l'évaluation de leur efficacité avant la révision de la charte. Elle reconnaît au niveau législatif et formalise le rôle de la FPNRF.

## Vers de nouvelles avancées possibles ?

Les lois de réforme territoriale ayant créé les PETR et favorisé la constitution d'EPCI plus vastes, plus peuplés et aux compétences élargies sont encore récentes, de même que les évolutions permises pour les PNR par la loi pour la Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

**Préconisation 1 : le CESE préconise que l'État évalue les nouvelles articulations entre les Parcs naturels régionaux, les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) et les EPCI, pour analyser les conséquences du nouvel équilibre résultant de la loi NOTRe et de la loi pour la Reconquête de la Biodiversité de 2016.**

Dans le cadre de cette évaluation, le CESE souligne la nécessité que les Chartes demeurent opposables aux plans et documents d'urbanisme.

Dans certains territoires, les périmètres d'intervention de ces divers types de structures se chevauchent en partie, et les compétences des uns et des autres sont souvent proches, ce qui peut, dans les zones partagées, conduire à des conflits de compétences dans certains domaines.

L'une des solutions consiste à mettre en œuvre des plans de coopération ou des conventions de mission ou d'accompagnement. Un parc peut aider un syndicat intercommunal dans son action, notamment quand les collectivités ou leurs EPCI ont à appréhender un domaine nouveau.

Le PNR des Monts d'Ardèche a expérimenté depuis 2010 les plans de coopération, outil co-construit et partagé avec les communautés de communes et d'agglomérations, permettant de mieux travailler avec elles au service du développement du territoire commun. Feuille de route sur trois ans, le « plan de coopération » définit des actions de coopération sur lesquelles chaque partenaire s'engage, avec un calendrier et des indicateurs de réalisation. Début 2018, 10 plans de coopération ont été approuvés pour la période 2018-2020 sur les 10 communautés de communes et d'agglomérations que compte le parc<sup>93</sup>.

Dans le PNR du Gâtinais français, existe un Syndicat d'aménagement et de gestion de la rivière Ecole et de ses Affluents (SAGEA). Au-delà de l'accompagnement des projets visant à rétablir le bon état écologique des eaux, le Parc s'est vu reconnaître une vocation d'expérimentation de solutions adaptées aux réalités rurales de son territoire. Il participe avec ses partenaires à l'atteinte des objectifs du Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau. Il a un rôle pédagogique auprès des ménages et des collectivités pour susciter des comportements plus économes et respectueux de la ressource. A la demande des collectivités, le PNR a créé un service public d'assainissement non collectif (SPANC) pour améliorer la qualité des rejets domestiques.

La recherche de partenariat de ce type est une voie à conforter, entre autres afin d'éviter qu'interviennent de manière concurrente, sur un même périmètre géographique et dans un même domaine, une ou un chargé de développement économique dans un PNR, dans un PETR et dans un EPCI. Ainsi, dans le PNR du Luberon, un chargé de développement économique a été recruté par accord d'un EPCI, de communes et du PNR.

Le PNR du Massif des Bauges travaille avec des EPCI dont le territoire recoupe le périmètre du parc pour élaborer des contrats de réciprocité afin d'éviter les doublons, thème

par thème, et de définir ce que ces divers types de structures peuvent faire ensemble pour l'avenir<sup>94</sup>.

Les réflexions et expériences en la matière devront prendre en compte les chevauchements de périmètre, mais aussi de compétences entre PNR, PETR et EPCI, et être conduites en liens avec les Régions qui jouent un rôle important dans la création des PNR, la révision de la charte et leur financement.

**Préconisation 2 : Le CESE préconise le développement de partenariats entre parcs naturels régionaux et pôles d'équilibre territoriaux et ruraux ou EPCI pour favoriser complémentarité, coopération et mutualisation des compétences.**

Une voie complémentaire consiste pour les parcs à se développer dans de nouveaux champs en s'adaptant aux nouveaux enjeux des territoires ruraux et de montagne : outre l'environnement, cela pourrait concerner des domaines tels que l'alimentation ou la santé, l'énergie ou la mobilité, la qualité de vie sur le territoire concerné, le lien social ou la démocratie participative. Comme le note M. Romain Lajarge, l'enjeu pour les PNR est de percevoir les nouveaux besoins de la population ainsi que des actrices et acteurs locaux et de s'y adapter pour y répondre, la territorialisation, qui est leur marque de fabrique, étant un moyen privilégié pour régler les problèmes<sup>95</sup>.

Cette démarche participe du rôle d'innovation et d'expérimentation des PNR, dont Mme Laurence Fortin souligne le caractère essentiel : leur capacité à innover, à associer des actrices et acteurs sur des projets, leur qualité d'ingénierie, sont des points forts incontestables des PNR, qu'il leur faut valoriser en liens avec les Régions, en charge de l'aménagement du territoire. Dans une délibération prise en 2017, la Région Bretagne a fait de cette capacité à innover autour de thématiques en émergence, à expérimenter et à diffuser ces expérimentations quand celles-ci ont fonctionné, l'un des trois axes de ses ambitions envers les PNR<sup>96</sup>.

Il importe pour autant que les PNR n'abandonnent pas leurs domaines traditionnels de compétences, leur transversalité étant un atout majeur, ce qui suppose que les chartes continuent de répondre aux 5 objectifs de la loi.

**Préconisation 3 : Le CESE préconise que les Régions, premières partenaires des parcs naturels régionaux, encouragent ceux-ci dans leur rôle d'innovation et d'expérimentation et que l'État poursuive ses efforts en ce sens, en particulier pour leurs politiques prioritaires respectives en s'appuyant sur les points forts des parcs que sont la territorialisation, la transversalité, la richesse que constituent les femmes et les hommes de leur territoire, ainsi que les compétences de leur personnel.**

Un décret du 29 décembre 2017 relatif à *l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet* permet, à titre expérimental pour deux ans (jusqu'à fin 2019) à des préfètes et préfets de **déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État**. Cette expérimentation concerne les préfètes et préfets de deux Régions (Pays de la Loire et Bourgogne-Franche-Comté) et de quatre départements (Lot, Bas-Rhin, Haut-Rhin et Creuse). Sept PNR sont situés en totalité ou en partie dans les régions et départements concernés (Ballons des Vosges, Brière, Loire-Anjou-Touraine, Haut Jura, Marais Poitevin et Millevaches

en Limousin, Morvan). Il s'agit de territoires ruraux et/ou de montagne, où il serait utile de tester des politiques publiques dérogatoires.

Les matières dans lesquelles le décret autorise les préfètes/préfets à user de cette faculté pour prendre des décisions non réglementaires relevant de leurs compétences entrent pour la plupart dans les champs d'activités des PNR. Il s'agit des domaines suivants : concours financiers en faveur des actrices et acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ; aménagement du territoire ; environnement, agriculture et forêts ; construction, logement et urbanisme ; emploi et activité économique ; protection et mise en valeur du patrimoine culturel ; activités sportives, socio-éducatives et associatives.

**Préconisation 4 : Le CESE préconise que préfètes et préfets donnent une place importante aux parcs naturels régionaux dans les expérimentations menées dans le cadre du décret du 29 décembre 2017, pour tester des politiques publiques dérogatoires dans les champs d'activités correspondant à leurs missions, en s'appuyant sur leur aptitude à faire travailler ensemble de multiples actrices et acteurs.**

## B - Des partenariats financiers à renforcer

Ces évolutions du contexte institutionnel et de mesures prévues au titre du développement durable posent question quant à leurs incidences possibles sur les finances des PNR.

### 1. Des facteurs potentiels de fragilisation financière

Le Gouvernement a confié en 2017 à plusieurs inspections générales et au Conseil général de l'Environnement et du développement durable (CGEDD), la réalisation de revues de dépenses sur la situation des Espaces naturels sensibles et des Parcs naturels régionaux (PNR), qui permettent de disposer d'éléments approfondis et récents sur la situation financière des PNR. Les principaux constats établis par ce rapport<sup>97</sup> sont résumés ci-après.

Quant aux ressources, « le montant total (budgets annexes compris) des ressources allouées aux PNR atteint 188 M€ en 2015, contre 163 M€ en 2010, soit une augmentation de 15 % ». Cette augmentation s'explique principalement par celle du nombre de parcs, passé de 46 en 2010 à 51 en 2015. « Rapporté au nombre de Parcs, ce niveau de ressources a cru de 4 % (entre 3,5 M€ et 3,7 M€ (par an et par parc) »<sup>98</sup>. Les ressources des parcs ont donc sur la période 2010-2015 augmenté en moyenne, mais dans de faibles proportions.

Les financements publics constituent, en 2015, 87 % des ressources totales des PNR (contre 69 % en 2010). Ce chiffre intègre (v. tableaux en annexe) la part des régions, qui passe de 31 % à 38 % de l'ensemble des ressources sur la période (en hausse de 7 points). Les départements et l'Etat apportent respectivement 17 % et 11 % (en légère augmentation), le bloc communal (communes et EPCI) 13 %, les financements européens passant de 3 à 8 % de l'ensemble des ressources.

Les dépenses totales des PNR représentent pour leur part 191 M€ en 2015 contre 169 M€ en 2010, soit une moyenne par parc d'environ 3,7 M€ en 2015, qui reste quasi stable (hausse de 1,7 %). Selon ce rapport, les dépenses totales de fonctionnement des parcs restent toutefois maîtrisées<sup>99</sup>.

Le rapport conclut que la situation financière des PNR « *ne laisse pas globalement apparaître de difficultés particulières, avec un niveau de dépenses maîtrisé, (même si) la situation entre les différents parcs est très hétérogène* »<sup>100</sup>. Il note par ailleurs que la situation financière des Parcs « *présente certains risques* ». Sont notamment mis en avant à ce titre « *une structure de recettes reposant largement sur les contributions statutaires des membres, objets de probables tensions budgétaires* », « *la montée en puissance des EPCI, dont les compétences ont été élargies par la loi du 7 août 2015* » et « *la récente mise en place des contrats de ruralité, auxquels ne peuvent prétendre les PNR* »<sup>101</sup>.

En effet, les PNR, syndicats mixtes, n'ont pas de fiscalité propre et dépendent très largement pour leurs ressources, de financeuses et financeurs extérieurs : collectivités territoriales et notamment communes, Régions, Départements mais aussi État et Union européenne.

Les représentants et acteurs de Parcs, femmes et hommes, rencontrés pour élaborer cet avis, notent que les PNR sont des utilisateurs importants des programmes LEADER et FEADER, et que les longs délais de paiement de ces fonds sont susceptibles de leur poser des problèmes de trésorerie<sup>102</sup>. Le CESE a traité de ce sujet dans l'avis *La réforme des fonds structurels*<sup>103</sup>.

**Préconisation 5 : le CESE préconise de simplifier la gestion financière des fonds européens en limitant la collecte des pièces justificatives auprès des bénéficiaires (généralisation de l'option forfaitaire), ainsi qu'en raccourcissant tant les délais de versement des avances prévues par la Commission européenne aux autorités de gestion que les délais de paiement par ces dernières aux bénéficiaires.**

Le contexte de tension financière générale dans les finances des collectivités publiques, collectivités et État, depuis plusieurs années, lié à la volonté de réduire les déficits publics et de limiter pour cela l'augmentation des dépenses de l'État et des collectivités territoriales, peut faire craindre de moindres subventions pour les Parcs.

La volonté du Gouvernement de maîtriser les dépenses locales s'est de fait, à partir de 2013, traduite par une baisse des transferts de l'État vers les collectivités. Ainsi, dans le cadre de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics, l'État a réduit la Dotation globale de fonctionnement (DGF) versée à celles-ci de 8 Md € au total sur trois ans. Mais « *la progression des impôts locaux et surtout des autres impôts et taxes, à un rythme supérieur à 3 % par an, a fait plus que compenser la baisse des concours financiers de l'État, et notamment de la DGF, à partir de 2013* ». Entre 2012 et 2016, les ressources totales des collectivités locales ont ainsi augmenté de manière modérée, de 0,5 % par an environ<sup>104</sup>.

Les éléments *supra* montrent que les efforts de maîtrise des dépenses publiques et la réduction des transferts de l'État aux collectivités locales à partir de 2013 ne se sont pas à ce stade traduits par une réduction des concours des collectivités locales ou de l'État aux PNR.

Au contraire, la part des financements publics, qui atteint 87 % des ressources totales des Parcs en 2015, a augmenté depuis 2010.

Mme Laurence Fortin, représentante de Régions de France, observe que « *les régions consacrent de plus en plus de ressources financières aux PNR, pour pallier notamment un certain « désengagement » de l'État, voire des départements* », tout comme M. Pascal Gruselle, conseiller à Régions de France, qui note « *les inquiétudes des régions face au désengagement financier de l'Etat et de certains départements, qui considèrent que l'action des PNR ne rentre plus dans leur champ de compétences au regard de la loi NOTRe* »<sup>105</sup>.

Des responsables de parcs font part de leurs inquiétudes que la suppression par la loi NOTRe de la clause de compétence générale des Régions et des Départements ne se traduise par une réduction de leurs concours financiers aux PNR. La région Auvergne-Rhône-Alpes avait ainsi réduit de 1,5 % en 2016 ses contributions statutaires aux 9 PNR de la Région, même si les choses se sont ensuite améliorées. Des départements ont la même tentation.

Des responsables de parcs reçus en audition, tel M. Philippe Gamen, président du PNR du Massif des Bauges, notent la fragilité que constitue pour les parcs, l'absence de ressources propres<sup>106</sup>.

La montée en puissance de grandes intercommunalités et la création des PETR visant à prendre le relais des pays font par ailleurs craindre aux PNR une concurrence accrue dans les appels à projets auxquels ils concourent.

## 2. Des atouts non négligeables et des propositions pour l'avenir

### Des atouts des parcs

Les PNR disposent d'atouts qui leur permettent de réduire une partie de ces risques.

Tout d'abord, **le statut de syndicat mixte offre certaines garanties en matière de ressources**. En effet, si le fonctionnement du syndicat mixte dépend très largement des contributions de ses membres, il combine quatre niveaux d'engagements financiers des partenaires :

- Des engagements de long terme de nature indicative prévus par la « charte du parc » sur 15 ans ;
- Des engagements pluriannuels (3 à 6 ans) conclus avec les principales financeuses et financeurs, et notamment la région, pour réaliser un programme d'actions négocié à l'avance ;
- Des financements annuels négociés avec les financeuses et financeurs, déclinant ces programmes d'actions pluriannuels ;
- Des financements statutaires (cotisations) qui assurent le fonctionnement de base du PNR, « *dont la légitimité découle des statuts du syndicat mixte signés par l'ensemble des collectivités membres* »<sup>107</sup>.



La cotisation statutaire est obligatoire. Sa modification est de ce fait plus difficile, le retrait d'une collectivité risquant de fragiliser les financements des autres collectivités parties prenantes au financement selon des clés de répartition du budget fixées par les statuts.

**La qualité de l'action des PNR**, largement reconnue par les actrices et acteurs principaux qui contribuent à leur financement, est une autre garantie.

M. Paul Delduc, DGALN, note que la participation de 120 000 € par parc (versée chaque année par le ministère de l'Ecologie) n'a pas baissé malgré l'augmentation du nombre de PNR. Cela montre que l'Etat soutient cette dynamique<sup>108</sup> et qu'il entend maintenir ses engagements.

Une déclaration tripartite (associant le ministère de la Transition écologique et solidaire, Régions de France et la Fédération des PNR) a par ailleurs été signée à l'occasion des 50 ans des PNR. Mme Laurence Fortin, présidente de la Commission Aménagement du territoire de Régions de France, notait que « *cette déclaration cosignée par régions de France engage les régions sur l'avenir des PNR et témoigne d'une volonté de conforter ceux-ci dans un contexte budgétaire contraint* »<sup>109</sup>.

De même, comme le rappelle M. Serge Lhermitte, chef du service Compétitivité et Performance environnementale, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a un partenariat dans la durée avec la FPNRF et les PNR eux-mêmes. Il a signé dans ce cadre en 2014 avec la FPNRF, une convention triennale (2014-2016). Une nouvelle convention triennale a été signée récemment pour la période 2017-2019, qui vise à développer et à organiser l'agro-écologie à l'échelle territoriale pour répondre aux besoins de l'agriculture, des territoires et de la transition écologique<sup>110</sup>.

Leur qualité d'ingénierie, notamment technique et financière, permet par ailleurs aux parcs de répondre à des appels à projets, notamment européens, qui exigent de monter des dossiers très complexes. Leurs succès en ce domaine, malgré la précarité d'une partie de leurs personnels comme le souligne la revue de dépenses 2017 des PNR déjà citée, contribue au financement des équipes des parcs et permet des effets de levier très importants pour leur territoire, comme le PNR du massif des Bauges a pu le montrer à la Région Auvergne Rhône-Alpes<sup>111</sup>.

Le statut de syndicat mixte permet aussi aux PNR de se voir transférer par des communes ou des EPCI adhérents, l'exercice de compétences telles que l'élaboration d'un SCoT ou la gestion d'un SPANC. Le PNR des Grands Causses a par exemple animé un SPANC<sup>112</sup> en charge de l'accompagnement des ménages pour mettre en place leur installation en ce domaine et contrôler ces installations, ce service public local donnant lieu à redevance.

La question d'une fiscalité propre, évoquée par certains PNR, paraît peu opportune car loin de faire l'unanimité en leur sein, elle risquerait de faire des PNR des « institutions », de réduire l'adhésion ou de susciter des oppositions.

## Des propositions pour l'avenir

Il importe pour le CESE de conforter l'implication des divers niveaux de collectivités dans le financement des PNR de leur territoire ou situés à proximité.

Les parcs auraient besoin d'une plus grande pluriannualité dans les concours des collectivités territoriales, comme le permettent les règles financières liées à leur statut de syndicat mixte. M. Philippe Gamen, président du PNR du massif des Bauges, note que la Région Auvergne-Rhône-Alpes s'est ainsi engagée en 2018 sur un programme d'investissement sur trois ans.

C'est en particulier un enjeu dans le cas des Régions, qui jouent un rôle moteur dans la création des Parcs et sont leurs principales financeuses.

**Préconisation 6 : le CESE appelle les Régions à amplifier leur partenariat avec les parcs naturels régionaux, chevilles ouvrières opérationnelles pour nombre de politiques régionales. Il préconise un renforcement de leur implication financière et un accroissement de leurs engagements pluriannuels conclus pour la réalisation de programmes d'actions négociés à l'avance.**

**Préconisation 7 : le CESE préconise que les départements contribuent plus fortement au financement des parcs naturels régionaux (PNR), notamment en leur consacrant une partie de la taxe d'aménagement perçue au titre de la protection du patrimoine remarquable, les PNR participant largement à la protection et à la valorisation de ces espaces.**

Le développement de coopération des communes et des EPCI avec des PNR, à encourager comme déjà mentionné *supra*, peut aussi être un élément de sécurisation financière. Le PNR du Luberon avait ainsi mis en place voici une dizaine d'années, un service d'aide aux économies d'énergie dans les communes. Ce service ayant fait ses preuves, il était prévu qu'il soit pris en charge par les EPCI, mais ceux-ci ont finalement souhaité que le Parc continue à le faire moyennant une cotisation spécifique<sup>113</sup>.

**Préconisation 8 : Le CESE préconise d'encourager le développement de partenariats par des EPCI et des communes avec des parcs naturels régionaux pour des expérimentations et actions menées par les PNR qui croisent leurs compétences, y compris pour la mutualisation d'ingénierie.**

**Préconisation 9 : Le CESE préconise que, dans le cadre des nouvelles compétences des EPCI en matière de tourisme et des taxes additionnelles à la taxe de séjour, une partie des moyens financiers puisse bénéficier aux parcs naturels régionaux.**

Une meilleure participation financière des centres urbains, et notamment des « villes portes » au financement des PNR est également nécessaire.

Dans le PNR du Massif des Bauges, par exemple, les villes-portes sont situées à proximité du PNR, et leur population profite des agréments du territoire du Parc. Les Villes Portes contribuent au financement du Parc par solidarité bien comprise, même si elles ne sont pas directement incluses dans son périmètre<sup>114</sup>.

Cette solidarité est indispensable de manière générale de la part des villes, à l'instar de Grenoble qui contribue à la solidité des assises financières du Parc du Vercors. Les

populations des zones rurales acceptent que soit prise en compte pour les villes, la notion de charge de centralité. Il faut de même que les populations des villes prennent conscience des services rendus par les campagnes des PNR en termes de qualité de vie. Nombre de PNR ont dès l'origine été créés en tant que « ballon d'oxygène des villes » ou jouent ce rôle, à l'image du Parc de la Forêt d'Orient pour Troyes (cf. *supra*). C'est la logique des contrats de réciprocité. C'est pour le CESE un enjeu essentiel afin de conjurer le risque d'une fracture territoriale et politique entre ville et campagne.

**Préconisation 10 : Le CESE préconise une meilleure coopération et participation financière des structures urbaines et notamment des « villes-portes » qui bénéficient des agréments des parcs naturels régionaux (PNR) (solidarité villes/campagnes), en renforçant l'implication des PNR dans les politiques de liens avec leurs territoires périphériques (villes, métropoles), dans le cadre de contrats de réciprocité.**

L'État joue un rôle important dans le maintien et le développement des PNR, à travers son apport dans le processus de classement, puis, une fois le parc classé dans le cadre du suivi de son évolution, par une contribution financière annuelle de 120 000€ apportée à chaque parc mais aussi à travers nombre d'appels à projets émanant notamment des ministères en charge de l'Environnement et de l'Agriculture. Des responsables de la FPNRF ou de Parcs rencontrés ont souligné leur attachement à ces apports. Si tel n'était plus le cas, les finances des PNR reposeraient encore davantage sur la région, avec le risque de voir se creuser les disparités entre les PNR des Régions riches et ceux des Régions pauvres.

Ce rôle de l'État est aussi utile pour garantir que les PNR soient nourris à la fois d'une démarche ascendante et d'adaptation aux particularités locales, portée par les territoires qui sont à leur origine, et d'une stratégie nationale de développement durable et de solidarité pour les territoires ruraux. Il favorise, avec la FPNRF et le réseau des PNR, le maintien d'une unicité entre les PNR afin qu'il n'y ait pas en la matière, autant de politiques que de régions.

**Préconisation 11 : Le CESE préconise que l'Etat, au regard de l'augmentation du nombre de parcs naturels régionaux (PNR), poursuive ses concours aux PNR (maintien de l'aide annuelle versée à chaque PNR par le ministère de l'Écologie et appels à projets auxquels ceux-ci concourent).**

L'augmentation du nombre de PNR ne doit pas aboutir à une diminution des budgets initialement affectés aux PNR existants par les Régions<sup>15</sup>.

La déclinaison dans d'autres territoires de savoir-faire que des PNR ont acquis au sein de leur périmètre constitue un autre moyen de nourrir leur financement. Cela leur permet de conforter et de valoriser les compétences acquises dans une logique de solidarité entre les territoires. Ce type de démarche peut concerner des domaines divers tels que le cyclotourisme, la mise en place de sentiers de découverte, la valorisation de métiers anciens et tout type d'initiative ou d'expérimentation qui contribue au développement du territoire et à la création d'emplois.

**Préconisation 12 : le CESE préconise que les parcs naturels régionaux s'attachent à diffuser dans d'autres territoires (espaces ruraux, villes ou agglomérations), les solutions qu'ils ont expérimentées en percevant en contrepartie des contributions financières de ces collectivités pour les services rendus.**

## C - L'enjeu majeur de la participation

L'organisation des PNR en fait des structures participatives qu'il faut renforcer, notamment quant à la mise en œuvre des expérimentations.

### 1. Une gouvernance permettant l'adaptation aux réalités locales et la participation des populations et des actrices et acteurs locaux

#### Un statut qui permet une adaptation fine aux réalités locales

L'article L. 331-1 du code de l'Environnement définit l'objet et les objectifs des PNR, confie à la Région l'engagement du processus de classement et sa révision et la charte est adoptée par décret portant classement et renouvellement du PNR. Le comité syndical est composé des organes signataires de la Charte et peut mettre en place des commissions sur des thèmes en y associant des partenaires économiques et associatifs ainsi que les habitantes et les habitants.

La composition du comité syndical du syndicat mixte et de son Bureau peut varier selon les PNR (v. annexe IV).

Le poids des collectivités dans les structures de décision ne correspond pas de manière exacte à leur part dans les financements. M. Jean-Louis Joseph, ancien président du PNR du Luberon, souligne que le Conseil régional joue un rôle important dans le financement mais que sa représentation n'a pas nécessairement besoin d'être à l'image de son financement.

#### Des dispositifs qui favorisent la participation

Divers dispositifs favorisent la participation d'actrices et acteurs territoriaux et de la population. L'élaboration de la charte joue en cela un rôle majeur.

La préparation des chartes et leur révision, menées sur plusieurs années, constituent un temps fort d'élaboration collective. Il est possible d'y associer et de faire participer un grand nombre d'actrices et acteurs locaux, chambres consulaires, syndicats professionnels, associations, etc., mais aussi des habitantes et habitants qui le souhaitent. Le renouvellement de la charte du PNR des Vosges du Nord a ainsi, selon son président M. Michaël Weber, permis de mettre autour de la table près de trois mille participantes et participants, du sous-préfet d'arrondissement aux élus femmes et hommes, d'actrices et acteurs à des habitantes et habitants, *via* des dispositifs participatifs<sup>116</sup>. Pour la révision de la Charte du PNR du Luberon, « *des rencontres ont été organisées avec les partenaires politiques, administratifs, techniques, les associations et des experts. Cinq cent personnes, indique-t-on, ont participé à une quinzaine de réunions thématiques, et huit cent personnes y ont été associées* »<sup>117</sup>. Cela exige du temps mais permet de faire connaître le Parc, d'entendre et d'impliquer dans son évolution des parties prenantes et personnes qui le souhaitent.

Les parcs sont aussi dotés de commissions ou conseils consultatifs, qui nourrissent les réflexions et renforcent les liens avec la société civile. D'après la *Revue de dépenses sur la*

*gestion des PNR* déjà citée, le nombre de commissions thématiques serait de quatre à onze par PNR<sup>18</sup>.

Cependant la forme du syndicat mixte ouvert ne permet pas d'y associer pleinement le mouvement associatif. Pour y remédier, le PNR du Golfe du Morbihan a mis en place un conseil des associations composé de 39 membres couvrant tous les champs du développement durable et fonctionnant en mode collaboratif et de concertation avec le syndicat mixte. Cette initiative mérite d'être développée au sein des PNR.

La plupart des PNR dispose d'un conseil scientifique, qui mérite d'être généralisé.

A ces dispositifs s'ajoute la gouvernance de projets mis en œuvre par le parc, tels que les groupements d'action locale portant les programmes LEADER ou les comités de pilotage Natura 2000, par exemple.

Des initiatives innovantes en matière de participation sont portées par des parcs. Ainsi, M. Philippe Gamen, président du PNR du Massif des Bauges, indique que son Parc est en train d'organiser, dans le cadre de la révision de sa charte, un programme européen INTEREG dont le but est d'associer des jeunes de 15 à 25 ans pour réfléchir à de nouvelles formes de gouvernance.

## **Les PNR ont une capacité à faciliter le dialogue**

Les PNR favorisent les débats et échanges sur un territoire et habituent à travailler ensemble actrices et acteurs locaux dans l'intérêt du territoire. Le militantisme et l'implication des agentes et agents des parcs y contribuent fortement.

Par exemple, le PNR Livradois-Forez, avec l'Association des communes forestières du Puy-de-Dôme et l'interprofession Auvergne Promobois, a conduit une concertation impliquant des élus du territoire, des propriétaires forestiers et des professionnels de l'exploitation forestière, hommes et femmes. Celle-ci a abouti à la définition d'un mode opératoire favorisant l'échange d'informations pour le déroulement des opérations d'exploitation forestière<sup>19</sup>.

Dans le PNR des Vosges du Nord, un « parlement du lynx » a été mis en place en liens avec le projet de réintroduction de cet animal dans le Land allemand voisin. Il a réuni en 2016 les principaux acteurs concernés, chasseurs, éleveurs, forestiers, scientifiques, associations de protection de la nature, élus, administrations et usagers de la forêt, femmes et hommes. Un livre blanc de leurs propositions a pu être établi, visant à une meilleure acceptation<sup>20</sup>.

## **2. La vie et les évolutions d'un territoire où la participation citoyenne est devenue nécessaire**

### **Prise en compte des intercommunalités et place des communes**

Le poids croissant des intercommunalités pose la question de leur prise en compte dans la gouvernance des parcs, à l'assise initiale essentiellement communale. Leur intégration, souhaitable, est progressive et se fait au fur et à mesure des renouvellements de charte. Mme Laure Galpin, directrice du PNR du Luberon, indique par exemple que le Parc a révisé

ses statuts en 2015 pour permettre l'adhésion des EPCI, qu'il apparaissait nécessaire de faire participer à la gouvernance. Deux EPCI ont déjà adhéré, d'autres vont le faire<sup>121</sup>.

La prise en compte croissante des intercommunalités a contribué, avec le rééquilibrage des voix en faveur des Régions et Départements, à réduire le poids des communes dans les instances de gouvernance des parcs.

De nombreux élus, femmes et hommes, des communes rurales membres d'un PNR gardent une influence en leur sein, et continuent à faire appel à leur ingénierie, contrairement aux communes des nouveaux EPCI issus de la loi NOTRe dont le poids dans la gouvernance est lié au nombre d'habitants, femmes et hommes.

### **Le renforcement de la participation de tous les actrices et acteurs locaux, un enjeu d'avenir**

**Préconisation 13 : Le CESE préconise de renforcer la participation de l'ensemble des actrices et acteurs du territoire (société civile organisée, associations, acteurs économiques locaux, habitants, femmes et hommes...) pour conforter le rôle des parcs naturels régionaux et leur légitimité comme outil de démocratie participative dans les territoires ruraux.**

**Préconisation 14 : Le CESE préconise de veiller à ce que citoyennes et citoyens soient associés plus largement à l'élaboration de la charte, à sa mise en œuvre ainsi qu'à son évaluation en généralisant les outils existants dans certains parcs naturels régionaux (séminaires thématiques, fêtes annuelles des parcs, diffusion d'information à destination du public, co-construction de projets). Les PNR doivent développer des outils de démocratie participative et jouer sur ce point leur rôle mobilisateur. Le CESE préconise de renforcer la promotion de l'action des PNR auprès de la population et significativement en direction des enfants, des jeunes et des familles.**

M. Michaël Weber, président de la Fédération des PNR, souligne que la gouvernance des PNR pourrait évoluer pour s'enrichir et innover, de manière à faire une place accrue à la prise en compte des actrices et acteurs de terrain, ainsi qu'à la participation de la population.

La forme du syndicat mixte ouvert élargi permet des avancées pour favoriser une participation active d'actrices et acteurs de la société civile. Elle autorise en effet que les chambres consulaires, les CRESS et des établissements publics se regroupent dans des syndicats mixtes ouverts élargis « *en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales* » (art. 5721-1 du CGCT). Cela permet aux chambres consulaires et à des établissements publics de disposer d'un ou de plusieurs sièges au comité syndical et au bureau du syndicat. Il leur est ainsi possible de participer directement au vote des principales orientations du PNR.

Toutefois, des contraintes pèsent sur le développement des syndicats mixtes ouverts élargis. Il n'est pas possible à une association par exemple, d'y participer. La récupération du fonds de compensation de la TVA est par ailleurs impossible et des taxes et des impôts (taxe sur les salaires) impactent leur budget pour certains, ce qui explique peut-être que 5 PNR seulement ont opté pour ce statut.

**Préconisation 15 : Le CESE préconise d'ouvrir une réflexion pour lever les freins financiers et fiscaux qui limitent aujourd'hui le recours par les parcs naturels régionaux**

**à la formule du syndicat mixte ouvert élargi, ou pour mettre en place une structure *ad hoc* de gestion.**

**Divers outils mobilisés par des parcs pour associer davantage les populations locales et actrices et acteurs économiques ou associatifs locaux aux PNR et à leur fonctionnement.**

Certains parcs, tels le PNR des Préalpes d'Azur ou le PNR de la Narbonnaise en Méditerranée, ont à l'image des pays, créé un conseil de développement. Celui du Parc de la Sainte-Baume rassemble par exemple « *des professionnels, des propriétaires forestiers, des membres d'associations, des usagers, mais aussi tout habitant du territoire souhaitant mettre son énergie au service de l'intérêt général du territoire* ». Instances participatives et de conseil auprès des élus, femmes et hommes, ces conseils de développement favorisent la concertation et l'écoute de la population. Ils visent à informer, mobiliser actrices et acteurs, réfléchir sur la mise en œuvre des chartes ou fédérer les compétences.

Les PNR disposent de nombreux outils leur permettant de mettre en œuvre les moyens d'une participation citoyenne active de nature à développer une appropriation par les habitantes et les habitants, du développement et des richesses de leur territoire. Ils constituent un espace approprié pour expérimenter des formes diverses de démocratie locale.

Des enquêtes complémentaires menées à périodes régulières, par exemple tous les cinq ans, auprès des populations, pourraient contribuer à les sensibiliser aux apports de l'action des parcs, tout en permettant d'appréhender de manière différente un « effet PNR ».

**Préconisation 16 : Le CESE préconise de recourir à des enquêtes diligentées par les parcs naturels régionaux ou leur fédération auprès des populations, pour mieux appréhender « l'effet PNR » sur le terrain. Il est souhaitable que la Fédération des PNR se fasse le relais de diffusion des outils de démocratie locale dans le périmètre des parcs et au-delà.**

## D - Des progrès possibles en matière d'évaluation des PNR et un maintien des exigences dans la sélection des futurs PNR

### 1. Des structures fortement portées à l'autoévaluation

#### **Une préoccupation des PNR, devenue une obligation réglementaire**

La préoccupation de l'évaluation au sein des parcs naturels régionaux est ancienne et importante. Celle-ci est en effet un moyen privilégié de suivre et de mesurer les résultats sur le terrain des actions menées par les Parcs. Elle permet de nourrir les éléments justifiant de l'utilité de leur action auprès des collectivités territoriales et de l'État, qui assurent la majorité de leur financement. Elle fournit aussi au parc des informations nécessaires pour communiquer auprès du grand public.



Le décret 88 443 du 25 avril 1988 relatif aux parcs naturels régionaux a fait de l'évaluation, une obligation réglementaire pour les PNR.

Le décret du 10 juillet 2017 (art. R 333-3 du Code de l'environnement) dispose que « *la charte d'un parc comprend un **rapport déterminant** ( ) un **dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte, ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire** établi au regard des mesures prioritaires de la charte. Ces dispositifs indiquent la **périodicité des bilans transmis au préfet et au président du conseil régional** (...) » *« La révision de la charte est fondée sur (un) diagnostic et sur un bilan comprenant **une évaluation de la mise en œuvre de ses mesures prioritaires sur l'évolution du territoire** »*. Le syndicat mixte du PNR est chargé de la coordination du dispositif d'évaluation et de suivi.*

### Un exercice délicat pour lequel les parcs disposent d'atouts

Évaluer les résultats d'une action nécessite d'avoir défini précisément et avant son lancement, l'objectif attendu, si possible en le quantifiant, ce qui n'est pas toujours le cas. Mme Laurence Fortin, de Régions de France, note du reste que l'importance de l'innovation et de l'expérimentation dans les parcs complique la définition d'indicateurs de réussite car, quand un projet est lancé dans un PNR, il n'est souvent pas évident de savoir par avance ce à quoi il va aboutir<sup>122</sup>. Nombre des domaines concernés par les missions des parcs, par exemple en matière de préservation et de valorisation des paysages, ne se prêtent pas aisément à la quantification sur la durée d'une charte.

Une autre difficulté est liée au rôle d'ensemblier joué par les parcs : ceux-ci agissent le plus souvent avec d'autres structures (collectivités locales, EPCI, établissements publics, chambres consulaires, associations, entreprises...). Les parcs n'étant pas les seuls acteurs publics agissant sur leur territoire, il n'est pas simple d'estimer, dans l'obtention d'un résultat, ce qui revient au PNR lui-même et à l'implication des autres parties-prenantes. De plus, les réalisations dans lesquelles les PNR se sont impliqués sont inaugurées souvent par les maires et l'on oublie que, à l'origine, l'initiative était venue d'un parc.

Mais les PNR disposent d'atouts en matière d'évaluation. Leur culture en ce domaine est favorisée par leur savoir-faire en matière d'ingénierie ainsi que par l'appui des conseils scientifiques dont nombre de parcs se sont dotés. Selon la FPNRF, 75 % des PNR ont un comité scientifique<sup>123</sup>.

La FPNRF, sensible de longue date à cet enjeu, a, dès les années 1980, consacré des travaux à cette question<sup>124</sup>. Dans les années 2000, elle a engagé une réflexion avec plusieurs parcs visant à construire un outil informatique pour favoriser le suivi des actions et leur mesure. Ce travail a abouti en 2009 au logiciel EVA, utilisé aujourd'hui par plus de deux parcs sur trois<sup>125</sup>.

## 2. Nécessité de progresser dans l'évaluation de la mise en œuvre des chartes

Nombre de parcs ont accompli des progrès importants en matière d'évaluation et la FPNRF œuvre de manière active en ce sens.

La *Revue de dépenses des parcs naturels régionaux* de 2017 déjà citée souligne que la plupart des parcs dispose d'outils de suivi et d'indicateurs de mesures : ainsi, 25 PNR ont mis en place des indicateurs d'activité qui sont repris dans des bilans annuels ou triennaux, 21 parcs ont élaboré des indicateurs de résultats ou d'objectifs suivis *a minima* tous les trois ans, et d'autres instruments contribuent à suivre la mise en œuvre des chartes. Elle note aussi l'hétérogénéité des modèles qu'ils mettent en œuvre en matière d'évaluation et « une difficulté à mesurer l'impact sur les territoires des actions conduites » (même si cette difficulté n'est pas propre aux PNR). Elle relève pour autant que les parcs sont conscients des enjeux, que nombre des programmes et contrats mis en œuvre directement par les PNR font l'objet de suivis et d'études d'impact et que « la plupart des parcs ont mis en place des observatoires territoriaux s'appuyant sur des systèmes d'information géographiques (SIG), dont certains pourraient être mutualisés ».

La Fédération poursuit de son côté son implication pour accompagner les PNR dans l'amélioration de leur dispositif d'évaluation. Une note « Évaluation des chartes », publiée en juin 2016, rappelle que mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation est depuis 2012 obligatoire pour les parcs, et présente de manière synthétique les enjeux, les principes et le cadre national de l'évaluation des chartes. La FPNRF organise par ailleurs de manière régulière des formations, des journées d'échanges ainsi que des retours d'expérience<sup>126</sup>.

Pour le CESE, ces progrès, qui vont dans le bon sens, doivent être poursuivis pour pouvoir mieux mesurer les effets de l'action partenariale des parcs et valoriser leurs apports au développement durable.

L'emploi étant un enjeu majeur, il est essentiel que les parcs intègrent dans l'évaluation les effets de leurs activités en matière de maintien et de création d'emplois.

Des simplifications doivent par ailleurs permettre d'optimiser le dispositif d'évaluation et de renforcer les stratégies de communication des PNR, de manière à les rendre plus efficaces.

Cela suppose d'y associer pleinement les femmes et hommes élus des divers niveaux de collectivités, pour les impliquer dans cette démarche.

Il faut consolider, pour un nombre réduit d'indicateurs, les résultats obtenus dans les différents PNR. Un groupe de travail piloté par la Fédération pourrait œuvrer en ce sens.

**Préconisation 17 : Le CESE préconise d'ajouter dans les indicateurs de suivi et d'évaluation, des éléments sur les taux d'emploi et de chômage, tout en limitant le nombre d'indicateurs suivis par parc naturel régional de manière à les rendre plus simples et plus lisibles, sur la base d'un socle d'indicateurs partagés par l'ensemble des PNR pour en consolider les résultats.**

### 3. Des projets de création en grand nombre

En un demi-siècle, 53 parcs se sont créés et la tendance à la création de nouveaux parcs reste forte. Ainsi, M. Michael Weber<sup>127</sup> indiquait lors de son audition que 18 parcs sont aujourd'hui encore en gestation, l'année 2018 ayant vu la création du Parc naturel régional de l'Aubrac au mois de mai et celui du Médoc pouvant obtenir la labélisation à la fin de l'année.

La revue de dépenses sur *La gestion des espaces naturels sensibles et des parcs naturels régionaux* de 2017 liste neuf projets en cours : Montagne basque, Comminges, Garrigues de l'Uzège, Marais littoraux de Brouage, Seudre et Oléron, Gâtine poitevine, Estuaire de la Loire, Bocage Gâtinais, Sources de Saône et Meuse, Argonne, ainsi que huit projets voyant l'élaboration d'une charte prescrite par la ou les régions concernées : Baie de Somme Picardie Maritime, Rance et Cotes d'Émeraude, Brie de Deux Morin, Doubs horloger, Médoc, Belledonne, Mont Ventoux, Corbières Fenouillèdes.

Cet engouement témoigne de l'impact bénéfique que peuvent avoir les parcs sur leur périmètre en termes d'attractivité et de dynamisme de l'économie pour les territoires concernés.

### 4. Un nécessaire maintien des critères d'exigence

Les atouts des parcs suscitent l'intérêt des Régions et des collectivités locales. Un risque peut de ce fait exister de voir se multiplier des projets mus uniquement par l'espoir d'obtenir un label porteur en termes d'image, de développement économique et de valorisation du patrimoine immobilier.

Aussi, il est essentiel que les parcs naturels régionaux conservent une identité forte liée notamment à leur entité naturelle et paysagère remarquable, comme le stipule le décret du 1<sup>er</sup> mars 1967 les instituant. Il importe donc que leur nombre ne soit pas multiplié à l'excès avec le risque de les dénaturer.

La procédure de classement en parc naturel régional s'effectue selon 5 critères définis à l'article R. 333-4 du code de l'environnement :

- « *La qualité et l'identité du territoire, de son patrimoine naturel et culturel, ainsi que de ses paysages représentant pour la ou les régions concernées un ensemble remarquable mais fragile et menacé, et comportant un intérêt reconnu au niveau national ;*
- *La cohérence et la pertinence des limites du territoire au regard de ce patrimoine et de ces paysages en tenant compte des éléments pouvant déprécier leur qualité et leur valeur ainsi que des dispositifs de protection et de mise en valeur existants ou projetés ;*
- *La qualité du projet de charte, notamment de son projet de développement fondé sur la protection et la mise en valeur du patrimoine et des paysages ;*
- *La détermination des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont l'engagement est essentiel pour mener à bien le projet ;*

- *La capacité de l'organisme chargé de l'aménagement et de la gestion du parc naturel régional à conduire le projet de façon cohérente* ».

Le maintien des exigences au regard de ces cinq critères dans la sélection des futurs PNR apparaît comme déterminant pour maintenir la crédibilité des Parcs et pérenniser ces structures.

Michaël Weber le reconnaissait lors de son audition, notant que « *la Fédération des PNR souhaite une simplification (de la procédure de labellisation) mais l'objectif n'est pas d'aller à terme vers 30 % du territoire national classés en PNR, l'important est surtout que les projets soient bien construits et de qualité* ».

Aussi, les régions doivent-elles être particulièrement attentives à la pertinence et à la cohérence des territoires proposés au classement, le ministère en charge de l'Environnement jouant à ce titre un rôle indispensable de garant, en liens avec la Fédération des PNR.

Enfin, multiplier des créations de PNR sans garantie de pouvoir disposer des financements nécessaires ferait courir le risque de fragiliser non seulement les PNR ainsi créés mais également les PNR existants.

**Préconisation 18 : Le CESE préconise d'encourager la création de parcs naturels régionaux en maintenant les exigences au regard des cinq critères existants et en veillant à la qualité des territoires et des projets.**

## Conclusion

Les PNR sont des outils territoriaux qui associent les dimensions économique, sociale, environnementale et culturelle dans une logique systémique de développement durable. Cette dynamique particulière, ascendante, est fondée sur le volontariat et l'adhésion à un projet de territoire défini de manière partenariale. Elle implique les divers niveaux de collectivités territoriales (notamment région, département et commune), l'État, qui garantit le respect de critères de qualité dans la sélection des PNR et des projets, mais aussi un grand nombre d'actrices et d'acteurs de la mise en valeur, du développement et de la protection des territoires. Elle se nourrit de la participation des populations locales, domaine dans lequel le CESE appelle à amplifier les efforts.

Les contributions des PNR à l'aménagement et au développement durable de leurs territoires, importantes, concernent des domaines très divers. Leur apport en ingénierie aux communes et intercommunalités rurales, favorise un urbanisme et une gestion du foncier économes de l'espace, avec un taux d'artificialisation des sols dans les PNR de 4,5 % en 2012 contre 7 % en moyenne nationale. Les PNR concourent à promouvoir un développement économique soutenable : diversification et valorisation des activités agricoles, promotion de « circuits courts » de commercialisation et circuits de proximité, gestion durable de la forêt et création de filières bois matériaux ou bois énergie, implication dans la valorisation et la réhabilitation de métiers et savoir-faire artisanaux entre autres dans le bâtiment, maintien d'activités industrielles et de services, organisation et promotion d'un tourisme durable... Ils conduisent de multiples initiatives en matière d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables, d'environnement, de biodiversité et de paysage. Leurs actions partenariales contribuent au développement d'activités, au maintien et à la création d'emplois, au lien social et à la réduction des fractures territoriales par le rapprochement entre les collectivités territoriales, et en particulier les centres urbains et les espaces ruraux.

Le modèle des parcs naturels régionaux, souple, a montré sa capacité à s'adapter aux réformes territoriales engagées entre autres dans le cadre de la loi NOTRe, avec une gouvernance participative et une ingénierie militante qu'il est pour partie possible de transposer et qu'il serait judicieux de démultiplier.

Le CESE formule pour ce faire des préconisations articulées en quatre axes. Celles-ci visent à renforcer les complémentarités avec les EPCI et les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, à encourager les PNR dans leur rôle d'innovation et d'expérimentation, ainsi qu'à développer et simplifier les partenariats financiers dont ils bénéficient, notamment de la part des collectivités territoriales. Elles tendent également à conforter la participation des actrices et acteurs de la société civile, des citoyennes et citoyens, à améliorer l'évaluation des actions menées par les PNR dans le cadre de leur charte ainsi qu'à maintenir les exigences pour la sélection des futurs parcs naturels régionaux.

Le CESE met pour ce faire en avant trois propositions majeures :

**Le CESE préconise le développement de partenariats, par des EPCI, des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et/ou des communes, avec des parcs naturels régionaux pour favoriser complémentarité, coopération et mutualisation des compétences.**

**Le CESE préconise que, dans le cadre des nouvelles compétences des EPCI en matière de tourisme et des taxes additionnelles à la taxe de séjour, une partie des moyens financiers puisse bénéficier aux PNR.**

**Le CESE préconise de renforcer la participation pour conforter le rôle des parcs et leur légitimité comme outil de démocratie participative dans les territoires ruraux.**



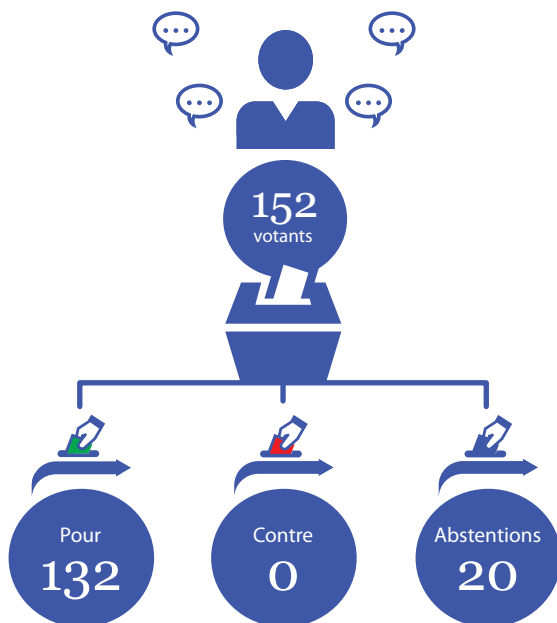
déclaration des groupes (à venir)





# Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Alain Feretti



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public  
lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental  
**le 9 octobre 2018**



## N° 1 LISTE DES MEMBRES DE LA SECTION DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

✓ **Présidente** : Eveline DUHAMEL

✓ **Vice-présidents** : Isabelle ROUDIL et Yann LASNIER

### **Agriculture**

✓ Josiane BÉLIARD

✓ Jean-Yves DAGÈS

✓ Christine VALENTIN

### **Artisanat**

✓ Joël FOURNY

### **Associations**

✓ Yann LASNIER

✓ Marie TRELLU-KANE

### **CFDT**

✓ Bruno DUCHEMIN

✓ Marie-Odile ESCH

✓ Michèle NATHAN

### **CFTC**

✓ Bernard VIVIER

### **CGT**

✓ Gilles FOURNEL

### **CGT-FO**

✓ Yves KOTTELAT

### **Coopération**

✓ Isabelle ROUDIL

### **Entreprises**

✓ Bruno CAVAGNÉ

✓ Jacques CHANUT

✓ Eveline DUHAMEL

✓ Philippe GUILLAUME

**Environnement et nature**

- ✓ Antoine BONDUELLE
- ✓ Hervé LE BOULER-LE QUILLEC

**Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

- ✓ Bertrand COLY

**Outre-mer**

- ✓ Inès BOUCHAUT-CHOISY
- ✓ Christian VERNAUDON

**Personnalités qualifiées**

- ✓ Jacky BONTEMS
- ✓ Jean-Louis CABRESPINES
- ✓ Patrick MOLINOZ
- ✓ Claude ROUSTAN
- ✓ Olga TROSTIANSKY
- ✓ Régis WARGNIER

**Professions libérales**

- ✓ Dominique RIQUIER-SAUVAGE

**UNAF**

- ✓ Alain FERETTI

**Personnalités associées**

- ✓ Elsa BOUNEAU
- ✓ Marie CERVETTI
- ✓ Stéphane DELPEYRAT-VINCENT
- ✓ Patrick DOUTRELIGNE
- ✓ Estelle FORGET
- ✓ Jean-Yves MANO
- ✓ Eléonore SLAMA
- ✓ Pauline STEINER

## N° 2 LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES

En vue de parfaire son information, la section a entendu successivement :

- ✓ **Mme Sophie Duval-Huwart**  
*directrice du développement des capacités des territoires au Commissariat général à l'Egalité des territoires (CGET) ;*
- ✓ **M. Michaël Weber**  
*président de la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF) et M. Pierre Weick, directeur ;*
- ✓ **M. Romain Lajarge**  
*professeur en sciences humaines et sociales, laboratoire cultures constructives de l'École nationale supérieure d'architecture de Grenoble ;*
- ✓ **M. Paul Delduc**  
*directeur général de l'Aménagement, du logement et de la nature, ministère de la Transition écologique et solidaire, ministère de la Cohésion des territoires,*
- ✓ **accompagné de Mme Hélène Herschel**  
*chefe du Bureau des outils territoriaux de la biodiversité, et de Mme Sandrine Créneau, chargée de mission ;*
- ✓ **Mme Laurence Fortin**  
*vice-présidente du Conseil régional de Bretagne, présidente de la commission Aménagement du territoire de Régions de France,*
- ✓ **accompagnée de M. Pascal Gruselle**  
*conseiller Aménagement du territoire ;*
- ✓ **M. Serge Lhermitte**  
*chef du service Compétitivité et performance environnementale, Direction générale de la performance environnementale, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation,*
- ✓ **accompagné de M. Christophe Pinard**  
*chargé de mission biodiversité et agroforesterie ;*
- ✓ **M. Claude Cochonneau**  
*président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA),*
- ✓ **et Mme Marianne Villeret**  
*chargée des politiques territoriales de l'Assemblée Permanente des Chambres des Métiers et de l'Artisanat (APCMA) ;*
- ✓ **M. Philippe Gamen**  
*1<sup>er</sup> vice-président délégué de la Fédération nationale des parcs naturels régionaux de France, président du parc naturel régional du Massif des Bauges,*
- ✓ **et Mme Laure Galpin**  
*directrice du parc naturel régional du Luberon.*

✓ **M. Jean-Louis Joseph**

*membre du CESE, président d'honneur de la Fédération des parcs naturels régionaux de France, ancien président du Parc naturel régional du Luberon.*

Deux délégations de la section se sont également rendues sur les territoires de parcs naturels régionaux.

Le 21 février 2018, dans le Parc naturel régional du Gâtinais français, la délégation a notamment rencontré :

✓ **M. Jean-Jacques Boussaingault**

*président du Parc naturel régional du Gâtinais français, président de la commission Communication de la Fédération des parcs naturels régionaux de France ;*

✓ **Mme Emmanuelle Guilmault**

*directrice du Parc naturel régional du Gâtinais français, membre du CESER Île-de-France ;*

✓ **M. Alain Chambont**

*maire de Perthes-en-Gâtinais ;*

✓ **Mme Esperance Vieira**

*maire de Courances ;*

✓ **M. Guy Cappé**

*président de la société publique locale SIGAL ;*

✓ **M. Nicolas Dufour**

*président de Gatichanvre.*

Le 19 mars 2018, dans le Parc naturel régional de la Forêt d'Orient (PNRFO), la délégation de la section a notamment rencontré :

✓ **M. Christian Branle**

*président du Parc naturel régional de la Forêt d'Orient ;*

✓ **Mme Evelyne Perrot**

*sénatrice de l'Aube ;*

✓ **M. Julien Coutord**

*conseiller départemental, président de la commission environnement du PNRFO ;*

✓ **Mme Véronique Delmas**

*directrice du Parc naturel régional de la Forêt d'Orient ;*

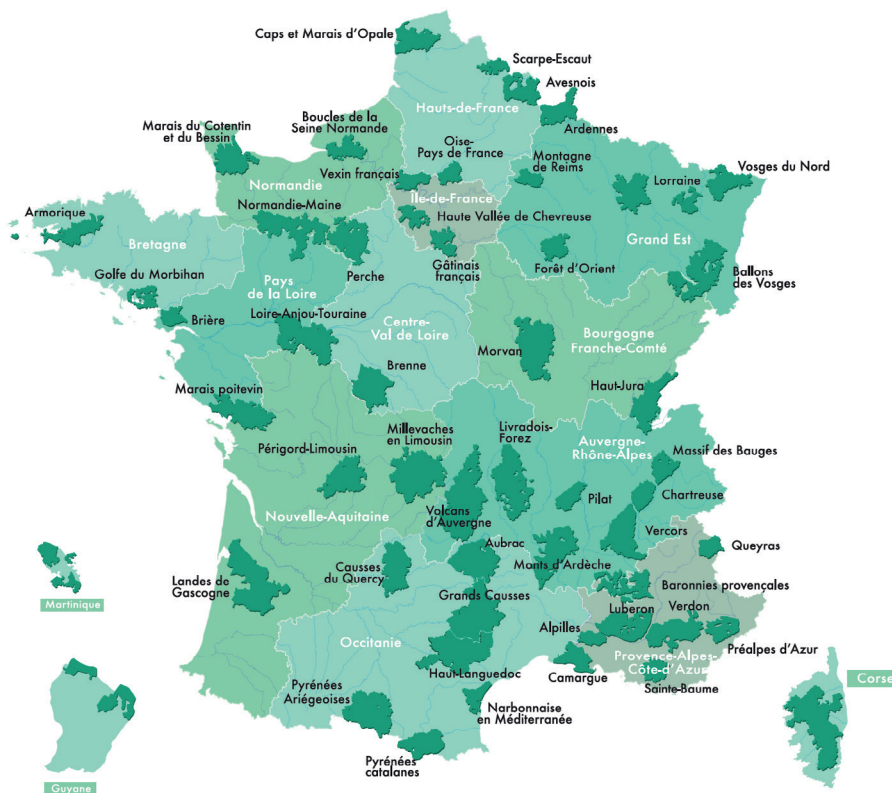
✓ **M. Thierry Tournebize**

*directeur-adjoint du PNRFO ;*

✓ **M. Julien Seyssel**

*collaborateur parlementaire.*

## N° 3 CARTE DES 53 PARCS NATURELS RÉGIONAUX



Source : FPNRF 2018.



## N° 4 LOIS DE RÉFORME TERRITORIALE RÉCENTES ET RENFORCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a réformé les règles applicables aux EPCI quant à la définition et à la modification de leurs statuts. La loi renforce la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) et prévoit l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), à caractère prescriptif. Elle vise notamment à rationaliser la carte intercommunale et à aller vers une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre.

La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (« loi NOTRe ») supprime la compétence générale des Régions et des Départements et élargit les compétences des EPCI, permettant leur montée en puissance entre autres en matière de développement économique, de tourisme ou d'accompagnement des communes rurales, qui figurent parmi les principales missions exercées traditionnellement par les PNR<sup>128</sup>.

La loi NOTRe relève par ailleurs le seuil démographique de constitution des EPCI à fiscalité propre (au moins 15 000 habitantes et habitants, sauf exceptions définies dans la loi).

La loi du 8 novembre 2016 permettant le maintien des communes associées sous forme de communes déléguées en cas de création d'une commune nouvelle, et la loi du 28 février 2017 sur les fusions de petites communes entre elles ou avec un EPCI à fiscalité propre, facilitent la création de communes nouvelles pour réduire le nombre de communes.

Ces lois se sont traduites par une réduction du nombre des EPCI à fiscalité propre et par une augmentation de leur taille. Ainsi, entre le 1er janvier 2015 et le 1er janvier 2018, le nombre d'EPCI à fiscalité propre est passé de 2133 à 1263, celui des communautés d'agglomération de 226 à 222, et celui des communautés de communes de 1884 à 1099<sup>129</sup>. La taille moyenne des EPCI atteint ainsi désormais de l'ordre de 50 000 hectares par EPCI, celle des Parcs atteignant pour sa part 160 000 hectares en moyenne (l'équivalent de 3 EPCI)<sup>130</sup>.

En outre, alors que beaucoup de structures intercommunales associaient précédemment des communes rurales entre elles dans des coopérations « de pair à pair », le relèvement des seuils démographiques de constitution des EPCI à fiscalité propre et l'action des préfets, femmes et hommes, ont favorisé la création d'intercommunalités plus grandes associant de petites communes rurales à un bourg centre urbain nettement plus peuplé.

## N° 5 ÉLÉMENTS SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX ISSUS DU RAPPORT REVUES DE DÉPENSES DES ESPACES NATURELS SENSIBLES ET DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX

Ce rapport réalisé en juillet 2017 par l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale de l'administration (IGA) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGDD), à la demande du Gouvernement, fournit les principaux éléments suivants sur les finances des Parcs naturels régionaux de 2010 à 2015.

Quant aux ressources, « le montant total (budgets annexes compris) des ressources allouées aux PNR atteint 188 millions€ en 2015, contre 163 millions€ en 2010, soit une augmentation de 15 % ». Cette augmentation s'explique principalement par celle du nombre de Parcs, passé de 46 en 2010 à 51 en 2015. « Rapporté au nombre de parcs, ce niveau de ressources a cru de 4 % (entre 3,5 M€ et 3,7 M€ (par an et par parc) »<sup>131</sup>.

### Répartition des financements des PNR par financeur (en % des recettes)

Financeur	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
Total des recettes en M€	163,3	172,2	170,6	175,0	177,2	188,0
Financement État	10	10	11	9	10	11
Financement régions	31	34	35	36	36	38
Financement départements	15	15	18	16	17	17
Financement communes	5	5	6	6	6	7
Financements EPCL	5	5	5	5	6	6
Financements européens	3	6	6	8	6	8
Total financements publics	69	75	80	81	81	87
Recettes annuelles moyennes en M € par PNR	3,549	3,663	3,554	3,645	3,544	3,686

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

CF. Revues de dépenses : la gestion des espaces naturels sensibles et des parcs naturels régionaux

Les dépenses totales des PNR représentent 191 millions € en 2015, soit environ 3,7 millions € en moyenne par parc.

### Dépenses des syndicats mixtes porteurs de PNR (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
Total des dépenses issues de la section fonctionnement (charges d'exploitation)	127 850 016	131 226 060	135 755 173	138 870 488	138 376 320	144 770 626
Total des dépenses issues de la section d'investissement	41 443 730	48 228 456	36 192 997	45 482 173	43 489 669	46 272 096
Total des dépenses des PNR	169 293 746	179 454 516	171 948 170	184 352 661	181 352 989	191 042 722
Dépenses moyennes par PNR	3 680 229	3 818 181	3 582 254	3 840 680	3 637 320	3 745 936

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

Parmi ces dépenses, celles issues de la section de fonctionnement (charges d'exploitation) représentent 75,8 % et les dépenses d'investissement 24,2 %.

« Majoritairement couverte par les contributions statutaires des membres des syndicats mixtes, la masse salariale représente plus de 50 % de l'ensemble des dépenses issues de la section de fonctionnement, sachant que la moitié des rémunérations est versée à des personnels titulaires ». Selon la Revue de dépenses, les dépenses totales de fonctionnement des parcs restent toutefois maîtrisées<sup>132</sup>.

## N° 6 ÉLÉMENTS SUR LA GOUVERNANCE DES PNR

Le comité syndical, *a minima*, discute et vote le budget et le programme pluriannuel d'actions du PNR. Ses membres sont désignés par les organes des collectivités territoriales signataires de la charte (Conseil régional, Conseil départemental, commune, EPCI) et leur mandat prend fin en même temps que le mandat au titre duquel elles ou ils ont été désignés.

Le comité syndical élit en son sein les membres du bureau syndical qui agit selon les compétences que lui délègue le comité syndical, avec, là aussi, des équilibres dans la composition qui varient selon les PNR.

Le nombre des représentantes ou représentants dans les instances des PNR varie de manière importante selon les parcs.

Dans le PNR du Gâtinais français, le Bureau syndical compte 20 membres, dont 6 représentent le Conseil régional d'Île-de-France, 6 les Conseils départementaux (3 Essonne et 3 Val de Marne), 2 les EPCI (1 Essonne, 1 Val de Marne) et 8 les communes (4 Essonne, 4 Val de Marne). Le Comité syndical compte pour sa part 8 membres au titre du Conseil régional, 8 (4 pour l'Essonne, 4 pour le Val de Marne) 1 membre par EPCI et 2 représentantes et représentants par commune signataire de la charte.

Dans le PNR de la Forêt d'Orient, le Bureau syndical compte 18 membres, dont 4 pour le Conseil régional Grand-Est, 4 pour le Conseil départemental de l'Aube, 2 pour Troyes-Champagne, 4 pour les bourgs centres et chefs-lieux de canton situés dans le périmètre du parc et 4 pour les Communautés de communes. Quant au syndicat mixte, 11 membres sont désignés par le Conseil régional Grand Est, 14 par le Conseil départemental de l'Aube, 5 par Troyes Champagne, auxquels s'ajoute un membre pour chacune des 58 communes.

Dans le PNR du Massif des Bauges, chaque commune, quelle que soit sa taille ou le nombre de ses habitantes et habitants, dispose d'une ou un délégué au sein du syndicat mixte.

Le nombre de voix dont chaque membre est dépositaire varie aussi selon les statuts. Chaque membre du comité syndical peut en effet porter plusieurs voix si les statuts le prévoient. Cela permet d'établir des équilibres lors des votes sans pour autant accroître l'effectif du comité syndical et compliquer l'atteinte des conditions de quorum. Cette disposition est notamment fréquente pour les représentantes et représentants des Régions ou des Départements. Ainsi, à titre d'exemple, dans le PNR du Luberon, les 77 communes-membres disposent de 77 voix, la Région de 9 voix pour les 9 élus et élus régionaux, et les 2 Départements de 9 voix pour les 9 élus et élus départementaux.

Le statut de syndicat mixte autorise en effet que le poids dans les structures de décision ne corresponde pas exactement à la part dans les financements.

## N° 7 FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'ÉVALUATION DE L'ACTION DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX

Le décret 2012-83 du 24 janvier 2012 (article R 333-3-II du Code de l'Environnement dispose que la charte comprend « *un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte, ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard des mesures prioritaires de la charte* ». L'article R 333-14 confie au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc la cohérence et la coordination des actions de suivi et d'évaluation ».

Une circulaire du 4 mai 2012 relative au classement et au renouvellement du classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leur charte précise les éléments qui doivent permettre de mesurer de manière périodique l'efficacité du projet de territoire exprimé dans la charte et des actions qui en découlent « *en comparant les résultats obtenus aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* » :

« *L'évaluation de la mise en œuvre de la charte porte sur l'action du syndicat mixte et la façon dont les engagements des signataires ont été respectés. Elle s'intéresse particulièrement aux mesures ou dispositions prioritaires/phares de la charte. Elle repose sur des questions évaluatives et, le cas échéant, des indicateurs chiffrés* ».

« *Le suivi de l'évolution du territoire repose sur un nombre d'indicateurs territoriaux limité définis au regard des mesures ou dispositions prioritaires/phares de la charte. ( ) Chaque indicateur est accompagné d'un état de référence, d'objectifs cibles ( ) et d'échéanciers correspondants* ».

« *Une attention particulière sera portée aux d'une part au thème de protection du patrimoine naturel et culturel et des paysages, d'autre part à celui de l'urbanisation, dans une perspective de mobilisation collective, de mutualisation et de valorisation des résultats au niveau national* ».

« *Il ne s'agit pas nécessairement d'une veille en continu mais d'exercices comportant des bilans réguliers, réalisés avec une périodicité à déterminer et à articuler avec l'évaluation « finale » de la mise en œuvre de la charte et l'analyse des effets de la mise en œuvre de ses mesures phares/prioritaires sur l'évolution du territoire, réalisée au plus tard deux ans avant l'expiration du classement du parc, dans l'objectif d'alimenter la révision de la charte suivante* ».

« *L'analyse des effets de la mise en œuvre des mesures prioritaires (intègre) la mesure des impacts pour chaque disposition phare de la charte sur l'évolution du territoire ( ), l'analyse de l'efficacité de l'action du syndicat mixte et des signataires (de la charte), et éventuellement la valorisation de l'effet d'entraînement de l'action du parc sur son territoire et les territoires voisins* ».

Le décret 2017-1156 du 10 juillet 2017 relatif aux parcs naturels régionaux (article R 333-3-II du code de l'Environnement), complète et précise ces dispositions. Il dispose que la charte comprend « *un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard des mesures prioritaires de la charte. Ces dispositifs indiquent la périodicité des bilans transmis au préfet et au président du conseil régional, en prévoyant notamment la réalisation du bilan prévu au III à l'issue d'un délai de 12 ans à compter du classement ou du renouvellement du classement* ».

Le titre III de ce même article dispose que « *la révision de la charte est fondée sur le diagnostic prévu au I mis à jour et sur un bilan comprenant une évaluation de la mise en œuvre de ses mesures prioritaires sur l'évolution du territoire, réalisées à partir des résultats des dispositifs d'évaluation et de suivi prévus au c du 1° du II* ».

L'article R. 333-14 dispose par ailleurs que « *le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional coordonne les dispositifs d'évaluation et de suivi* ».

## N° 8 TABLE DES SIGLES

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMAP	Association pour le maintien de l'agriculture paysanne
AOC	Appellation d'origine contrôlée
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
APCMA	Assemblée permanente des Chambres des métiers et de l'artisanat
CASDAR	Compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural »
CDB	Convention sur la diversité biologique
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CEE	Certificat d'économie d'énergie
CFT	Charte forestière de territoire
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGET	Commissariat général à l'Egalité des territoires
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIVAM	Centre d'Initiative pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGET	Commissariat général à l'Égalité des territoires
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CMA	Chambre des métiers et de l'artisanat
CPN	Conseil national de la protection de la nature
CRESS	Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire
CTE	Contrat de transition écologique
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGF	Dotation globale de fonctionnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FPNRF	Fédération des parcs naturels régionaux de France
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GES	Gaz à effet de serre
HQE	Haute qualité environnementale
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LEADER	Liaison entre action de développement de l'économie rurale (programme)
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LPO	Ligue pour la protection des oiseaux

MAEC	Mesure agroenvironnementale pour le climat
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République (loi)
ONF	Office national de la Forêt
PAC	Politique agricole commune
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PETR	Pôle d'équilibre territorial et rural
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNR	Parc naturel régional
RAEE	RhôneAlpEnergie-Environnement
SARL	Société anonyme à responsabilité limitée
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDCI	Schéma de coopération intercommunale
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SMO	Syndicat mixte ouvert
SNB	Stratégie nationale pour la biodiversité
SPANC	Service public d'assainissement non collectif
SPL	Société publique locale
SRCE	Schéma régional de cohérence
SYMBOL	Synergie bois local
TEPCV	Territoire à énergie positive pour la croissance Verte
TVB	Trame verte et bleue



## N° 9 BIBLIOGRAPHIE

CESE, *Avis La réforme des fonds structurels*, rapporté par M. Jean-Luc Bennahmias et Mme Adria Houbairi, (juin 2018).

CESE, *Avis Pour une réforme globale de la fiscalité locale*, rapporté par MM. Jean-Karl Deschamps et Didier Gardinal (avril 2018).

CESE, *Avis et Rapport La valorisation de la forêt française*, rapporté par Marie de l'Estoile (2012).

CESER Bretagne, *La Région et ses parcs naturels régionaux – pour un engagement réciproque, renouvelé et modernisé*», rapporté par M. Alain Thomas (juin 2017)

CESER Nouvelle-Aquitaine, *Nouvelle politique régionale en faveur des parcs naturels régionaux – règlement d'intervention régional* (décembre 2016).

CGDD, *Les parcs naturels régionaux : chiffres clés*, Observations & statistiques n°115 (octobre 2014).

Inspection générale des finances (IGF), Inspection générale de l'administration (IGA), Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGDD), *Revue de dépenses 2017 : La gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR)* (juillet 2017).

FPNRF, *Valeur spécifique de l'action des parcs naturels régionaux – argumentaire*, Romain Lajarge et Anne Pisot (2017).

FPNRF, *Questions - réponses sur les Parcs naturels régionaux ; argumentaire 2016*, édité par la Fédération des parcs naturels régionaux de France (2017).

FPNRF, *Rapport d'activités 2016 de la FPNRF* (avril 2017).

FPNRF, *Approches expérimentales dans les parcs naturels régionaux, Développement économique et biodiversité* (2017).

FPNRF, *Stratégie de développement dans les Parcs, note d'orientation* (2016)

FPNRF, *Les PNR et la biodiversité retours d'expériences* (2015).

FPNRF, *51 initiatives pour le climat - Les parcs s'engagent* (2015).

FPNRF, *Les parcs naturels régionaux de France, Présentation* (2013).

FPNRF, revue *Parcs* n°79, mars 2017.

FPNRF, revue *Parcs* n°78, septembre 2016.

INSEE, Catherine Sourd, « L'attractivité économique des territoires, attire des emplois mais pas seulement », *INSEE Première* n°1416 (octobre 2012).

Mission économie de la biodiversité, *Biodiv 2050* n°8, (novembre 2015).

Parc naturel régional du Luberon, *La concertation avec les habitants, les élus et les partenaires, Objectif 2020, Révision de la Charte*, Edater.

Parc naturel régional de la Forêt d'Orient, *Rapport d'orientation 2018 du PNR de la Forêt d'Orient* (2018).

Nacima Baron et Romain Lajarge, *Les parcs naturels régionaux, des territoires d'expérience*, Editions Quae (2015).

Frédéric Richard, Jullien Dellier, *Environnements, migrations et recompositions sociales des campagnes limousines : l'exemple du PNR Millevaches* (2011).

Michel Verpeaux, Laetitia Janicot, *Droit des collectivités territoriales*, PUF (2017).

Site internet de la Fédération des parcs naturels régionaux de France : <http://www.parcs-naturels-regionaux.fr>



## N° 10 NOTES DE FIN DE DOCUMENT

- 1 Histoire des parcs : <http://www.parcs-naturels-regionaux.fr>
- 2 Nacima Baron et Romain Lajarge, *Les parcs naturels régionaux, des territoires d'expérience*, Editions Quae, 2015, p. 95.
- 3 *Questions - réponses sur les Parcs naturels régionaux ; argumentaire 2016*, édité par la Fédération des parcs naturels régionaux de France.
- 4 Code de l'Environnement : <https://www.legifrance.gouv.fr>
- 5 Outils fondamentaux de la politique européenne de préservation de la biodiversité, les sites Natura 2000 visent une meilleure prise en compte des enjeux de biodiversité dans les activités humaines. Ces sites sont désignés pour protéger un certain nombre d'habitats et d'espèces représentatifs de la biodiversité européenne.
- 6 Audition de Mme Laurence Fortin, présidente de la Commission Aménagement du territoire de Régions de France, le 7 février 2018.
- 7 Audition de M. Michaël Weber, président de la Fédération des parcs naturels régionaux de France et de M. Pierre Weick, directeur, le 10/01/18.
- 8 Audition de M. Michaël Weber, président de la FPNRF, *op. cit.* le 10/01/18
- 9 Audition de M. Romain Lajarge, professeur en Sciences humaines et sociales, laboratoire cultures constructives de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Grenoble, le 31/01/18.
- 10 Inspection générale des finances (IGF), Inspection générale de l'administration (IGA), Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Rapport *La gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR)* (juillet 2017), p. 31.
- 11 Audition de Mme Laurence Fortin, présidente de la commission aménagement du territoire de Régions de France, vice-présidente de la Région Bretagne, le 07/02/18.
- 12 Audition de Paul Delduc, directeur général de l'Aménagement, du logement et de la nature (DGALN) au ministère de la Transition écologique et solidaire, et au ministère de la Cohésion des territoires, le 17/01/18.
- 13 Audition de M. Jean-Louis Joseph, fondateur et ancien président du PNR du Luberon, président d'honneur de la Fédération des PNR de France le 13/06/18.
- 14 <http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/article/fonctionnement>
- 15 Audition de Mme Sophie Duval-Huwart, directrice du développement des capacités des territoires au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), le 10 janvier 2018.
- 16 Audition de M. Claude Cochonneau, président des Chambres d'agriculture de France, le 07/08/18.
- 17 Audition de Mme Marianne Villeret, chargée des politiques territoriales de l'APCMA, le 07/02/18.
- 18 FPNRF, *Rapport d'activités 2016 de la FPNRF* (avril 2017), p. 34.

- 19 Frédéric Richard, Jullien Dellier, *Environnements, migrations et recompositions sociales des campagnes limousines : l'exemple du PNR Millevaches*, 2011, 197 pages.
- 20 CGDD, *Les parcs naturels régionaux : chiffres clés*, Observations & statistiques n°115 (octobre 2014), p. 5.
- 21 CGDD, *Les parcs naturels régionaux : chiffres clés*, op. cit. p. 10.
- 22 FPNRF, *Valeur spécifique de l'action des parcs naturels régionaux : argumentaire* (2017), fiches 1.1 et 1.2, p. 27 à 30.
- 23 Audition de M. Romain Lajarge par la section le 31 01 18.
- 24 Déplacement d'une délégation de la section Aménagement durable des territoires dans le PNR de la Forêt d'Orient, le 19/03/18.
- 25 CGDD, *Les parcs naturels régionaux : chiffres clés*, op. cit. p. 22.
- 26 Audition de M. Serge Lhermitte, chef du service compétitivité et performance agro-environnementale au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, le 31/01/18.
- 27 Audition de M. Philippe Gamen, président du PNR du Massif des Bauges, le 13/06/18.
- 28 Intervention de M. Christophe Pinard, op. cit. le 31/01/18. Les systèmes alimentaires territoriaux sont des ensembles articulés d'activités complémentaires permettant de satisfaire une part croissante des demandes alimentaires locales en organisant la production, la transformation et la distribution, en s'appuyant sur des productrices et producteurs impliqués dans des circuits courts territoriaux.
- 29 FPNRF, *Approches expérimentales dans les Parcs naturels régionaux, Développement économique et biodiversité*, juin 2017, p. 4.
- 30 Audition de Mme Laure Galpin, directrice du PNR du Luberon, le 13/06/18.
- 31 Intervention en section de M. Christophe Pinard, chargé de mission biodiversité et agroforesterie au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, le 31/01/18.
- 32 Corinne Land Cover est une base de données européenne d'occupation biophysique des sols, mise en œuvre dans le cadre d'un projet piloté par l'Agence européenne de l'environnement.
- 33 CGDD, *Les parcs naturels régionaux : chiffres clés* (octobre 2014), op. cit. p. 46.
- 34 CESE, rapport *La valorisation de la forêt française*, rapporté par Marie de l'Estoile (2012), contribution de la délégation Outre-mer, p. 57.
- 35 CGDD, *Les parcs naturels régionaux : chiffres clés* (octobre 2014), op. cit. p. 46.
- 36 Déplacement d'une délégation de la section Aménagement durable des territoires du CESE dans le PNR du Gâtinais français, le 21/01/18.
- 37 PNR du Morvan, réponse à un questionnaire adressé pour la saisine.
- 38 Intervention de M. Christophe Pinard, op. cit. le 31/01/18.
- 39 FPNRF, *Les parcs naturels régionaux de France, 51 parcs*, PNR de Brière, p. 15.

- 40 Audition de Mme Marianne Villeret, Chargée des politiques territoriales de l'Assemblée permanente des Chambres des Métiers et de l'Artisanat le 07/02/18.
- 41 FPNRF, *Les parcs naturels régionaux de France, 51 parcs*, PNR de l'Avesnois, p. 9.
- 42 CGDD, *Les parcs naturels régionaux : chiffres clés* (octobre 2014), *op. cit.* p. 52.
- 43 Présentation par M. Christian Branle, président du PNR de la Forêt d'Orient, et de Mme Véronique Delmas, directrice, le 19/03/18.
- 44 Site internet du PNR de Millevaches en Limousin et FPNRF.
- 45 FPNRF, *Les parcs naturels régionaux de France, 51 parcs*, PNR de Guyane, p. 25.
- 46 Site Internet du PNR des Volcans d'Auvergne <http://www.parcdesvolcans.fr/>.
- 47 Site internet du PNR de la Brenne <http://www.parc-naturel-brenne.fr/fr/>.
- 48 Site internet du PNR du Ballon des Vosges <http://www.parc-ballons-vosges.fr/>.
- 49 Site internet du PNR Scarpe- Escaut <http://www.pnr-scarpe-escaut.fr/>.
- 50 Site internet du PNR Caps et Marais d'Opale <http://www.parc-opale.fr/>.
- 51 Site internet du PNR du Ballon des Vosges <http://www.parc-ballons-vosges.fr/>.
- 52 Site internet du PNR Scarpe- Escaut <http://www.pnr-scarpe-escaut.fr/>.
- 53 Site Internet du PNR Périgord-Limousin <http://www.pnr-perigord-limousin.fr/>.
- 54 Parcs naturels régionaux de France, revue *Parcs* n°79, mars 2017, p. 16.
- 55 FPNRF, *51 initiatives pour le climat Les parcs s'engagent*.
- 56 Entretien de M. Pierre Weick, directeur de la FPNRF, avec le rapporteur.
- 57 Rapport d'orientation 2018 du PNR de la Forêt d'Orient, p. 6.
- 58 FPNRF, *Les PNR et la biodiversité retours d'expériences* (2015) p. 7.
- 59 Site Internet du PNR des Landes de Gascogne.
- 60 FPNRF, *Les parcs naturels régionaux de France, 51 parcs*, p. 23.
- 61 FPNRF, *Les PNR et la biodiversité, retours d'expériences* (2015) p 6.
- 62 FPNRF, *Les parcs naturels régionaux de France, 51 parcs*, p. 17.
- 63 Parcs naturels régionaux de France, revue *Parcs* n°78, septembre 2016, p. 7 et 8.
- 64 CGDD, *Les parcs naturels régionaux, chiffres clés, op. cit.* (2014), données emploi 2009, p. 48.
- 65 FPNRF, *Stratégie de développement dans les Parcs, note d'orientation*, juin 2016 p. 7.
- 66 FPNRF, *Les parcs naturels régionaux de France, 51 parcs*, p. 49.
- 67 Mission économie de la biodiversité, *Biodiv 2050*, n°8, (novembre 2015), p.4.
- 68 Site Internet du PNR des Pyrénées Orientales.
- 69 FPNRF, *Stratégie de développement dans les Parcs, note d'orientation*, juin 2016 p. 6.
- 70 FPNRF, *Parcs* n°79, mars 2017, p. 7 et 8.
- 71 Catherine Sourd, « L'attractivité économique des territoires, attire des emplois mais pas seulement » INSEE Première n°1416 (octobre 2012).
- 72 Réponse du PNR du Morvan à un questionnaire adressé pour la saisine.

- 73 CGDD, *Les parcs naturels régionaux, chiffres clés*, op. cit. octobre 2014, données emploi 2009, p. 50.
- 74 Audition de Mme Laure Galpin, directrice du PNR du Luberon, le 13/06/18.
- 75 FPNRF, *Stratégie de développement dans les Parcs, note d'orientation*, juin 2016 p. 6.
- 76 Audition de M. Philippe Gamen, président du PNR du Massif des Bauges, le 13/06/18.
- 77 Audition de M. Romain Lajarge le 31/01/18.
- 78 Audition de Mme Laurence Fortin, présidente e la commission aménagement du territoire de Régions de France, le 07/02/18.
- 79 Intervention de M. Pierre Weick, audition du 10/01/2018
- 80 Documents transmis par M. Pierre Weick, FPNRF.
- 81 Michel Verpeaux, Laetitia Janicot, *Droit des collectivités territoriales*, PUF 2017 p. 443 et Banatic.interieur.gouv.fr
- 82 La loi NOTRe du 7 août 2015 transfère aux EPCI la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, la promotion du tourisme (dont la création d'offices de tourisme), la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations à partir du 1er janvier 2018, ainsi que l'assainissement et l'eau à partir du 1er janvier 2020.
- 83 Site internet de la DGCL
- 84 Inspection générale des finances (IGF), Inspection générale de l'administration (IGA), Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), *Rapport La gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR)* (juillet 2017), p. 35.
- 85 Audition de Mme Sophie Duval-Huwarth, directrice du développement des capacités des territoires, Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) le 10/01/18 et Association nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et des pays (ANPP).
- 86 Site internet du CGET et circulaire du ministre de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité et des Collectivités du 23 juin 2016.
- 87 Audition de Mme Sophie Duval-Huwarth (CGET), op. cit.
- 88 Site internet du ministère de l'Environnement et loi de Transition énergétique pour la croissance verte, art L 229-26 et R 229-51 à R 229-5- du code de l'Environnement.
- 89 Entretien du rapporteur avec M. Pierre Weick, directeur de la FPNRF.
- 90 Audition de M. Michaël Weber, président de la Fédération des PNR, le 10/01/18.
- 91 Audition de M. Claude Cochonneau, président des Chambres d'agriculture de France, ainsi que de Mme Marianne Villeret, Chargée des politiques territoriales de l'Assemblée permanente des Chambres des Métiers et de l'Artisanat, le 07/02/18.
- 92 Article L5741-1 du CGCT.

- 93 Site Internet du PNR des Monts d'Ardèche, Les Plans de coopération EPCI/Parc des Monts d'Ardèche <http://www.parc-monts-ardeche.fr/votre-parc/travailler-avec-le-parc/plans-de-cooperation.html>.
- 94 Audition de M. Philippe Gamen, président du PNR du Massif des Bauges, le 13/06/18.
- 95 Audition de M. Romain Lajarge le 31/01/18.
- 96 Audition de Mme Laurence Fortin, *op. cit.*, le 07/02/2018 et avis du CESER Bretagne sur le dossier du Conseil régional « *La Région et ses parcs naturels régionaux – pour un engagement réciproque, renouvelé et modernisé* », rapporté par M. Alain Thomas (juin 2017).
- 97 *Revue de dépenses : la gestion des ENS et des PNR*, établi conjointement par l'Inspection générale des Finances (IGF), par l'Inspection générale de l'Administration (IGA) et par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) (juillet 2017).
- 98 *Revue de dépenses : la gestion des ENS et des PNR*, établi conjointement par l'Inspection générale des Finances (IGF), par l'Inspection générale de l'Administration (IGA) et par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) (juillet 2017), p. 30 et 31.
- 99 *Revue de dépenses : la gestion des ENS et des PNR*, p. 32 et 33.
- 100 *Revue de dépenses : la gestion des ENS et des PNR*, p. 34.
- 101 *Revue de dépenses : la gestion des ENS et des PNR, synthèse*.
- 102 CESE, avis *La réforme des fonds structurels*, rapporté par M. Jean-Luc Bennahmias et Mme Adria Houbairi, (juin 2018), p. 34.
- 103 CESE, avis *La réforme des fonds structurels*, rapporté par M. Jean-Luc Bennahmias et Mme Adria Houbairi (juin 2018).
- 104 CESE, avis *Pour une réforme globale de la fiscalité locale*, rapporteurs MM. Jean-Karl Deschamps et Didier Gardinal (avril 2018), p. 10.
- 105 Audition de Mme Laurence Fortin, présidente de la commission aménagement du territoire de Régions de France, et de M. Pascal Gruselle, conseiller aménagement du territoire de Régions de France, le 07/02/18.
- 106 Rapport *Revue de dépenses : la gestion des espaces naturels sensibles et des parcs naturels régionaux*, Annexe 2, p. 45.
- 107 *Revue de dépenses : la gestion des espaces naturels sensibles et des parcs naturels régionaux*, Annexe 2, p. 64.
- 108 Audition de M. Paul Delduc, *op. cit.*
- 109 Audition de Mme Laurence Fortin, présidente de la commission aménagement du territoire de Régions de France, le 07/02/18.
- 110 Audition de M. Serge Lhermitte le 31/01/18, *op. cit.*
- 111 Audition de M. Philippe Gamen, président du PNR du Massif des Bauges, le 13/06/18.
- 112 *Revue de dépenses : la gestion des ENS et des PNR*, Annexe 2, p. 40
- 113 Audition de Mme Laure Galpin, directrice du PNR du Luberon.



- 114 Audition de M. Philippe Gamen, président du PNR du Massif des Bauges, le 13/06/18.
- 115 CESER Nouvelle-Aquitaine, *Nouvelle politique régionale en faveur des Parcs naturels régionaux – règlement d'intervention régional* (décembre 2016).
- 116 Audition de M. Michaël Weber, président de la FPNRF et du PNR des Vosges du Nord.
- 117 *La concertation avec les habitants, les élus et les partenaires, Objectif 2020, Révision de la Charte*, Edater, Parc naturel du Luberon, p. 3 et *Vivre dans un Parc*, p. 310.
- 118 *Revues de dépenses : la gestion des ENS et des PNR*, Annexe 2, p. 17
- 119 Éléments transmis par M. Pierre Weick, directeur de la FPNRF.
- 120 Site Internet du PNR des Vosges du Nord, présidé par M. Michaël Weber <https://www.parc-vosges-nord.fr/>.
- 121 Audition de Mme Laure Galpin, directrice du PNR du Luberon.
- 122 Audition de Mme Laurence Fortin, le 07/02/18, *op. cit.*
- 123 FPNRF *Valeur spécifique de l'action des PNR Argumentaire* (octobre 2017), fiche 21.
- 124 Cf. l'étude *Les parcs naturels régionaux : bilan et perspectives*, SCORE 1982 ou FPNRF étude « *Trente ans des parcs, tentative d'évaluation de leur évolution* » (1997).
- 125 *Revues de dépenses des PNR* (juillet 2017), annexe II, p. 51.
- 126 FPNRF, *rapport d'activités 2016 de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France* (avril 2017), p. 22.
- 127 Audition de M. Michael Weber, président de Fédération des Parcs naturels régionaux de France, et de M. Pierre Weick, directeur, le 10 janvier 2018.
- 128 La loi NOTRe du 7 août 2015 transfère aux EPCI la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, la promotion du tourisme (dont la création d'offices de tourisme), la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations à partir du 1er janvier 2018, ainsi que l'assainissement et l'eau à partir du 1er janvier 2020.
- 129 Site internet de la DGCL <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>
- 130 Inspection générale des finances (IGF), Inspection générale de l'administration (IGA), Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), *Rapport La gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR)* (juillet 2017), p. 35.
- 131 *Revues de dépenses : la gestion des ENS et des PNR*, établi conjointement par l'Inspection générale des Finances (IGF), par l'Inspection générale de l'Administration (IGA) et par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) (juillet 2017), p. 30 et 31.
- 132 *Revues de dépenses : la gestion des ENS et des PNR*, p. 32 et 33.

## Dernières publications de la section de l'aménagement durable des territoires

LES AVIS DU CESE



### AU BONHEUR DES TERRITOIRES



**COMMENT TROUVER LA BONNE ECHELLE ?**

Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires ?

Isabelle Rouill

CESE 21 MAI 2017

LES AVIS DU CESE




Tourisme et numérique

Jean-Louis Cabrespines et Régis Wargnier

CESE 20 OCTOBRE 2017

LES AVIS DU CESE




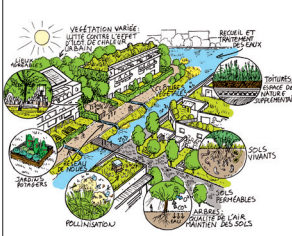

L'accès du plus grand nombre à la pratique d'activités physiques et sportives

Muriel Hurtis et Françoise Sauvageot

CESE 20 MAI 2018

## Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

LES AVIS DU CESE

La nature en ville : comment accélérer la dynamique ?

Annabelle Jaeger

CESE 21 MAI 2018

LES AVIS DU CESE




TPE-PME, comment réussir le passage à la neutralité carbone ?

Antoine Bonduelle et Stéphanie Goujon

CESE 20 SEPTEMBRE 2018

Résolutions

Conseil économique, social et environnemental

Pour une reconnaissance du rôle de la société civile organisée francophone

septembre 2018




Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

# www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>,  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.  
N° 411180024-001018 - Dépôt légal : octobre 2018

Crédit photo : Alain Feretti

# LES AVIS DU CESE



Créés en 1967, les parcs naturels régionaux (PNR) concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social, ainsi que d'éducation et de formation du public. 53 parcs naturels régionaux existent en France en 2018 et une vingtaine de projets de PNR supplémentaires est à l'étude.

Le contexte dans lequel interviennent les PNR évolue. La loi NOTRe renforce la taille et les compétences des intercommunalités et les PNR ne sont pas éligibles à certaines politiques de développement local, mais la loi pour la reconquête de la biodiversité leur ouvre de nouvelles opportunités.

Le CESE analyse les apports des PNR pour l'aménagement et le développement durable des territoires ainsi que pour la mobilisation des actrices et acteurs locaux, et fait des préconisations pour que les parcs puissent assurer encore mieux leurs missions. Ses propositions visent à renforcer les complémentarités des PNR avec d'autres structures intercommunales et à amplifier les partenariats financiers dont ils bénéficient. Elles tendent aussi à conforter la participation de la société civile et de la population, ainsi qu'à simplifier et consolider l'évaluation, tout en maintenant les exigences dans la sélection des futurs PNR.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

N° 41118-024

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152203-9



9 782111 522039



Direction de l'information  
légale et administrative  
Les éditions des *Journaux officiels*  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)