

Les parcs naturels régionaux dans la transition écologique et énergétique



© Pierre Mathier / www.flickr.com

Le congrès des parcs naturels régionaux (PNR) a placé la transition écologique et énergétique au centre de son édition 2013. À cette occasion, l'IAU îdF a tenté de mesurer les résultats de l'action des PNR en la matière.

Le congrès annuel des PNR se tient cette année en Île-de-France, dans la Haute vallée de Chevreuse. En plaçant en tête d'affiche de ces trois journées d'échange le titre « Transition écologique et énergétique : des territoires en mouvement », les PNR de France entendent confirmer leur intérêt toujours renouvelé pour ces enjeux. Le travail mené par l'IAU îdF montre que, même si les outils d'évaluation disponibles sont encore insuffisamment adaptés à ces enjeux, des évolutions

concrètes, plutôt encourageantes, s'observent déjà dans les PNR.

Un contexte favorable

Avant même d'évaluer les résultats de leur action, il convient de souligner que les PNR présentent un contexte favorable : l'ancienneté de leur démarche et le mode « intégré » de l'outil en tant que forme de coopération territoriale en sont les principaux facteurs.

Une préoccupation ancienne

L'expression « transition écologique et énergétique » s'est imposée

récemment pour désigner la nécessité de modifier nos modes de vie et nos systèmes économiques selon les principes du développement durable. Si l'expression est nouvelle, la réalité qu'elle recouvre est depuis longtemps au cœur des préoccupations des PNR. Pour s'en convaincre, il n'est qu'à observer le traitement accordé depuis dix ans aux questions de biodiversité et d'énergie dans la revue *Parcs*, éditée par la Fédération des PNR de France. Ce traitement traduit une approche particulièrement « ascendante » – susciter, accompagner et mettre en réseau des initiatives locales plutôt que décliner des dispositifs nationaux – et « transversale » – articuler dans le cadre d'actions concrètes des acteurs ou des domaines souvent cloisonnés.

Un outil adapté

La cohérence territoriale des PNR au regard des ensembles naturels et paysagers constitue un critère important du classement en PNR. Cette cohérence intrinsèque permet à l'outil parc d'intervenir à une échelle pertinente dans la gestion des ressources naturelles (prise en compte des bassins versants hydrographiques, des relations amont / aval, des continuités écologiques...).

En revanche, la cohérence territoriale des PNR au regard des bassins de vie, des zones d'emploi ou des bassins économiques n'est souvent que partielle. La gestion des déplacements, essentielle dans la transition énergétique, doit donc être envisagée en lien avec les villes-portes, voire, le cas échéant et notamment en Île-de-France, dans un cadre métropolitain.

Les chartes de PNR sont de véritables projets de territoires, structurés et intégrés dans le temps long (douze ans et bientôt quinze selon le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové). Elles articulent de nombreux domaines (de la protection et mise en valeur des ressources locales au développement social et économique) et niveaux de réflexion et d'action (des objectifs stratégiques aux objectifs opérationnels). Leur approche systémique garantit la cohérence interne « horizontale » (entre domaines) et « verticale » (entre niveaux d'objectifs) des chartes et de leur

déclinaison en un programme d'actions concrètes. Leur nature partenariale renforce leur cohérence « externe » avec les dispositifs propres à chacun des acteurs signataires.

En outre, l'élaboration concertée des chartes de PNR est une occasion importante de sensibilisation des habitants; au-delà de la période d'élaboration, l'accueil, l'éducation et l'information, qui constituent une des cinq grandes missions des PNR, visent non seulement une adhésion des habitants et des visiteurs aux objectifs des chartes, mais aussi une évolution concrète de leurs comportements. Enfin, les équipes en charge de la mise en œuvre des chartes de PNR sont dotées de moyens humains et financiers significatifs (effectifs dix fois plus nombreux en moyenne dans un PNR que dans un Pays) et confrontées à une réelle obligation de résultats pour espérer renouveler leur classement en PNR.

Comparativement aux autres formes de coopération territoriale (« Pays », schémas de cohérence territoriale, schémas sectoriels...), l'outil PNR, véritable « ensemblier de politiques publiques », constitue sans doute une des formes les plus intégrées.

Des réalités différentes

Les PNR n'en demeurent pas moins tous différents et la question de la transition écologique et énergétique est susceptible de se poser de façon singulière selon le taux de boisement, la nature du bâti ancien, la part de résidences secondaires, le type d'agriculture, l'ancienneté du classement en PNR, etc.

Une donnée déterminante est sans doute le caractère plus ou moins « métropolisé » des PNR. C'est pourquoi une attention particulière a été portée aux douze PNR dont plus des trois quarts des communes appartiennent à une « grande aire urbaine » telle que définie par l'Insee : au moins 40 % de leur population résidente ayant un emploi travaille dans un pôle urbain d'au moins

10 000 emplois, généralement extérieur au territoire du parc ou dans des communes attirées par ce pôle (graph. 1).

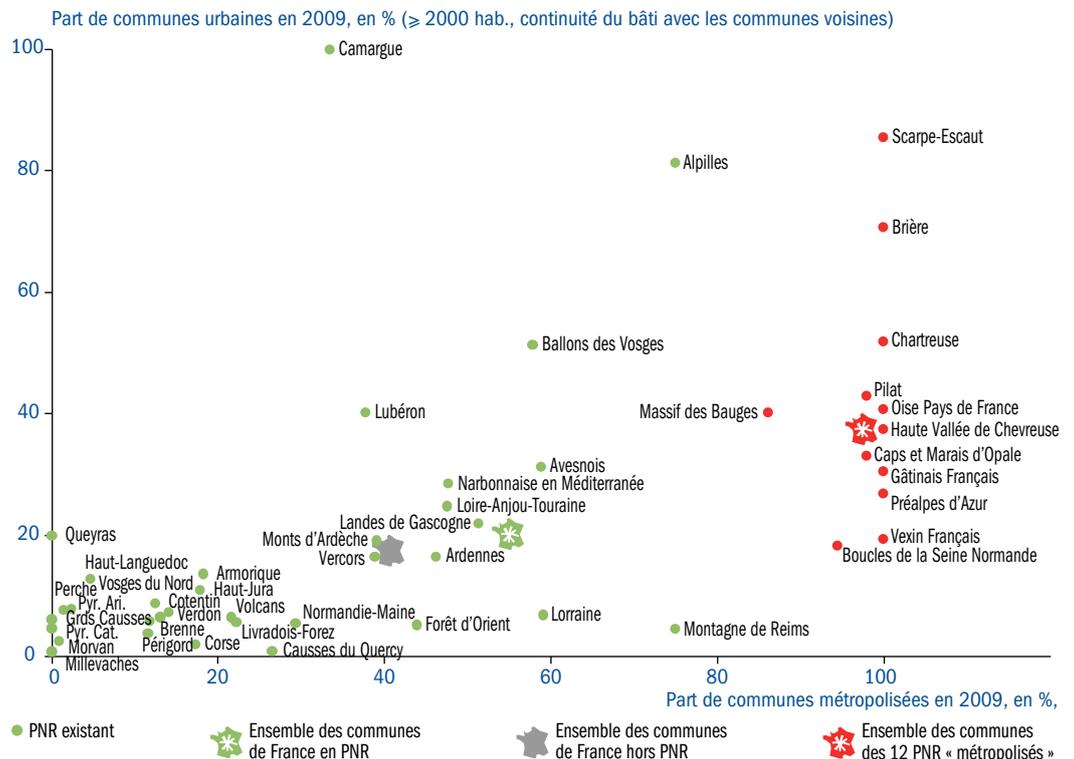
Les quatre PNR franciliens appartiennent à cet ensemble des PNR « métropolisés », marqué notamment par une distance moyenne des navettes domicile-travail plus forte et une part de résidences secondaires plus faible (8% en 2009 contre 19% dans les autres PNR, alors qu'elle était de 15% dans les deux ensembles en 1968).

Évolutions concrètes

Quels sont les résultats concrets de l'action des PNR au regard des enjeux de la transition écologique et énergétique, et plus particulièrement au regard de chacun des sous-enjeux identifiés dans le cadre de la préparation du congrès 2013 des PNR (« repenser l'espace », « repenser le vivant »...)?

Par *résultats*, il faut entendre ici *évolutions* des territoires. Entre l'objectif stratégique à atteindre et l'opération concrète, de nombreuses étapes se succèdent, au cours desquelles d'autres dispositifs ou d'autres acteurs sont susceptibles d'intervenir.

Graph. 1 Des réalités différentes



Le bois de chauffage, une des premières sources d'énergies renouvelables en France.

Repenser l'espace

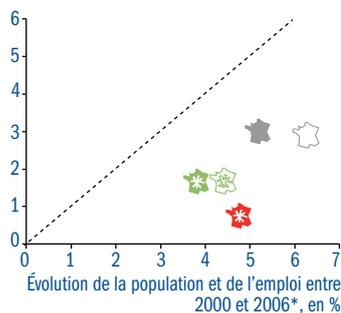
Dans quelle mesure l'artificialisation des espaces agricoles, boisés et naturels a-t-elle été limitée? Même si la précision géographique des données mobilisées (données européennes d'occupation des sols « Corine Land Cover ») est peut-être insuffisante pour bien repérer des évolutions spatiales souvent très éparées, les avancées obtenues par les PNR en matière de limitation de l'artificialisation des espaces agricoles, boisés et naturels semblent peu équivoques (graph. 2). Entre 2000 et 2006, l'artificialisation a été deux fois plus faible dans l'ensemble des PNR que dans le reste de la France (1,6% en PNR contre 3% hors PNR) et cela est vrai tant pour les communes rurales que

pour les communes urbaines (appartenant à une agglomération de plus de 2000 habitants). Dans quelle mesure les espaces artificialisés ont-ils été plus intensément utilisés? La limitation de l'artificialisation s'est accompagnée d'une densification plus forte dans les PNR qu'ailleurs. Ainsi, l'évolution de la population et de l'emploi a été presque aussi forte dans les PNR qu'ailleurs (+3,8% contre 5,1%) avec une évolution des espaces artificialisés deux fois plus faible. La densification observée est beaucoup plus forte dans les PNR « métropolisés » que dans les autres.

Dans quelle mesure l'évolution de l'emploi local a-t-elle permis de réduire la portée des dépla-

Graph. 2 Artificialisation

Évolution des espaces artificialisés entre 2000 et 2006, en %



Ensemble des communes de France en PNR

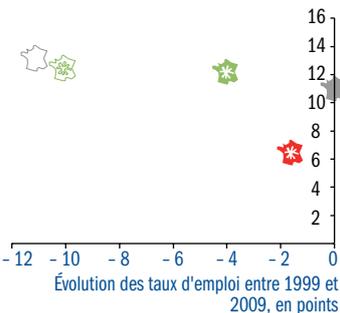
Ensemble des communes de France hors PNR

Ensemble des communes rurales de France en PNR

Ensemble des communes rurales de France hors PNR

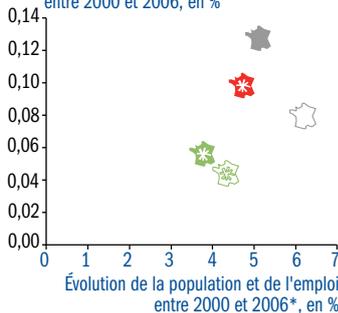
Graph. 3 Emploi et navettes

Évolution de la distance moyenne des navettes des actifs résidents entre 1999 et 2009, en %



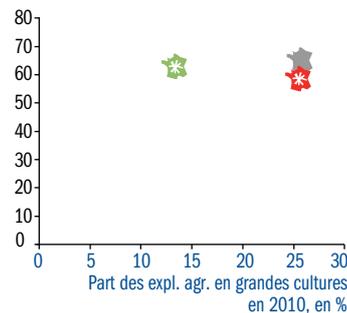
Graph. 4 Espaces naturels

Taux de destruction des espaces naturels par artificialisation ou mise en culture entre 2000 et 2006, en %



Graph. 5 Pratiques agricoles

Part des expl. agr. ayant entretenu haies, arbres ou murs en 2010, en %



Ensemble des communes des 12 PNR « métropolisés »

cements, contribuant ainsi à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ?

Les résultats obtenus par les PNR en matière de taux d'emploi (nombre d'emploi/nombre d'actifs ayant un emploi) et de distance des navettes domicile-travail sont timides mais encourageants : les deux indicateurs, dont on vérifie la corrélation inverse dans tous les ensembles géographiques (plus le taux d'emploi est fort, plus la distance moyenne des navettes est faible) connaissent des évolutions légèrement plus favorables en PNR qu'hors PNR (graph. 3). Néanmoins, même en PNR, les communes rurales sont particulièrement touchées entre 1999 et 2009 par la baisse de leur taux d'emploi (de 65 à 58% en PNR, de 59 à 53% hors PNR), et par la hausse de la distance moyenne de leurs navettes (de 12,6 à 14,1 km en PNR, de 12,9 à 14,6 hors PNR).

Repenser le vivant

Dans quelle mesure les habitats naturels se sont-ils maintenus dans une situation de pression urbaine ? Le taux de disparition des milieux naturels par artificialisa-

tion ou mise en culture ou création de plans d'eau entre 2000 et 2006, retenu comme indicateur dans le cadre de l'Observatoire national de la biodiversité, montre que les milieux naturels sont mieux préservés dans les territoires de PNR que dans le reste de la France : avec un niveau de développement en population et emploi certes 1,3 fois plus faible, la destruction des milieux naturels a été 2,5 fois plus limitée dans les PNR que dans le reste de la France (graph. 4). Cela suggère une efficacité plus grande de la protection de la biodiversité qu'ailleurs.

L'observation des « bonnes pratiques » agricoles peut aussi constituer une porte d'entrée pour mesurer la transition écologique des territoires. Le dernier recensement agricole permet d'observer certains résultats à l'échelle des PNR et de les comparer au reste de la France, mais pour la seule année 2010.

Par exemple, l'observation de la part d'exploitations agricoles ayant entretenu des haies, des alignements d'arbres ou des murs de pierre permet de renseigner sur la prise en considération

d'éléments fixes du paysage, au bénéfice de la qualité paysagère mais aussi de la biodiversité locale. Il est cependant nécessaire de tenir compte de la diversité des agricultures dans les territoires. Rapporté à la part d'exploitations de grandes cultures (selon l'orientation technicoéconomique), cet indicateur montre que la part d'exploitations agricoles concernées est équivalente dans les PNR et dans le reste de la France, alors même que la part des exploitations de grandes cultures, où cette pratique est encouragée, est plus forte au niveau national (graph. 5). Cet indicateur ne montre donc pas de résultats probants pour les PNR. Il serait utile de pouvoir observer des résultats directement sur les espèces, ou bien encore sur la prise de conscience des citoyens ou des acteurs locaux sur les enjeux de la biodiversité. Si des indicateurs peuvent être renseignés à l'échelle nationale (l'évolution des populations d'oiseaux communs ou de chauve-souris, l'évolution de la participation aux actions d'éducation sensible et citoyenne à la biodiversité...) ils ne peuvent être calculés à

l'échelle des parcs aujourd'hui et leur portée rétrospective reste réduite. Les comparaisons avec les territoires hors parcs sont donc très limitées, alors même que l'enjeu est central pour les PNR.

Repenser le développement économique

Dans quelle mesure des modes de production plus respectueux de la nature prennent une part croissante dans le développement économique ?

L'observation des productions agricoles dans les PNR peut là encore apporter un éclairage intéressant, même si la donnée n'est disponible que pour l'année 2010 et ne peut donc indiquer d'évolutions.

Les exploitations agricoles dans les territoires de parcs vendent davantage en circuit court (ce qui permet de valoriser la production locale et de créer du lien entre le citoyen et son territoire de vie) et produisent davantage sous signe de qualité (bio, signe de qualité ou démarche), qu'en moyenne sur le territoire national (graph. 6). Les PNR « métropolisés » se distinguent par une commercialisation en circuit

Les PNR de France, un ensemble en évolution

	1968	1975	1982	1990	1999	2009	2013
Population France entière	49 711 853	52 591 584	54 334 871	56 615 155	58 530 302	62 465 709	-
Population des PNR actuels (48)	3 117 444	3 181 773	3 302 817	3 429 441	3 530 902	3 733 372	-
Population des PNR existants à la date du recensement	293 721	1 106 372	1 717 102	2 114 152	3 122 483	3 631 454	-
Population des PNR actuels / Population France entière	6%	6%	6%	6%	6%	6%	-
Population des PNR existants à la date du recensement / Population France entière	1%	2%	3%	4%	5%	6%	-
Nombre de PNR existants	4	17	22	25	38	44	48
Nombre de PNR « métropolisés » existants	2	4	6	6	10	11	12
Nombre de PNR franciliens existants à la date du recensement	0	0	0	1	3	4	4

Les PNR : éléments de définition

Un PNR est un territoire rural habité, reconnu au niveau national pour sa forte valeur patrimoniale et paysagère, mais fragile, qui s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine.

Le territoire d'un PNR est classé par décret du Premier ministre pris sur rapport du ministre en charge de l'Environnement, pour une durée de douze ans maximum renouvelable. Il est géré par un syndicat mixte regroupant toutes les collectivités qui ont approuvé la charte du PNR.

Un PNR a pour **vocation** de protéger et valoriser le patrimoine naturel, culturel et humain de son territoire en mettant en œuvre une politique innovante d'aménagement et de développement économique, social et culturel, respectueuse de l'environnement.

Un PNR a pour **missions** :

- la protection et la gestion du patrimoine naturel, culturel et paysager,
- l'aménagement du territoire,
- le développement économique et social,
- l'accueil, l'éducation et l'information,
- l'expérimentation.

Les quarante-huit PNR de France couvrent 13% du territoire et rassemblent 6% de la population française, mais 12% de la population rural française. Les quatre PNR d'Île-de-France couvrent 18% du territoire régionale et rassemblent 3% de la population francilienne, mais 26% de la population rurale francilienne.

court plus marquée (peut-être en réponse à l'attente forte d'une clientèle urbaine ou bien une organisation logistique facilitée par la proximité urbaine), mais une production de qualité plus faible (liée sans doute à la prédominance des grandes cultures).

Repenser les modes de vie

Dans quelle mesure l'évolution des modes de vie, en matière d'habitat et de mobilité (graph. 7), a-t-elle favorisé une moindre consommation énergétique ?

Les rares indicateurs disponibles montrent des situations assez contrastées en matière d'habitat et de mobilité. Pour l'habitat, la

part des résidences principales chauffées par chauffage individuel électrique – mode de chauffage connu pour son très mauvais rendement énergétique – est plutôt favorable aux PNR : même si elle est très variable d'un PNR à l'autre, elle est sensiblement plus faible dans les PNR que dans le reste de la France métropolitaine en 2009, et elle a eu tendance à augmenter moins vite, notamment dans les secteurs les plus ruraux, entre 1999 et 2009.

En revanche, pour la mobilité, la part de ménages comptant deux voitures ou plus est globalement plus forte dans les PNR qu'ailleurs. Toutefois, si l'on se limite aux com-

munes rurales, plus dépendantes de la mobilité automobile, cette part est à peu près la même, et elle a évolué au même rythme, en PNR et hors PNR.

Mieux connaître pour mieux agir

Des propositions peuvent être formulées pour, à l'avenir, mieux évaluer et orienter l'action des PNR en matière de transition écologique et énergétique.

Il s'agit d'abord de mieux intégrer le questionnement évaluatif lié à la transition écologique et énergétique aux démarches d'évaluation conduites par les PNR, de façon à guider le système de données à construire.

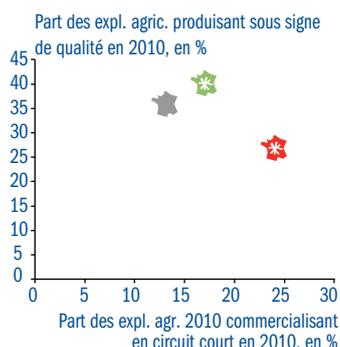
Il s'agit ensuite, pour les PNR, de contribuer activement à l'amélioration de l'outillage statistique, notamment de niveau national, pour pouvoir mieux se comparer entre eux et avec les autres territoires : en plaidant pour l'intégration des périmètres de PNR, au même titre que les intercommunalités, dans les découpages d'observation habituellement utilisés par les grands organismes statistiques, mais aussi en proposant la généralisation de certains indicateurs imaginés au niveau d'un ou plusieurs PNR, notamment en matière de modes de vie et de comportements.

Même si ses enseignements sont parfois fragiles, le travail mené par l'IAU ÎdF à l'occasion du congrès 2013 des PNR a permis de constituer une première base de données, de bâtir un prototype opérationnel d'outil de visualisation et, accessoirement, d'apporter des solutions pratiques à quelques questions méthodologiques récurrentes en matière de PNR (périmètres évolutifs, communes partiellement incluses...). Il pourrait permettre aux PNR de France, dans le cadre d'une poursuite des échanges entre leur fédération et l'IAU ÎdF au-delà du congrès, de progresser autant en matière de questionnement évaluatif que d'outillage statistique.

Pour en savoir plus

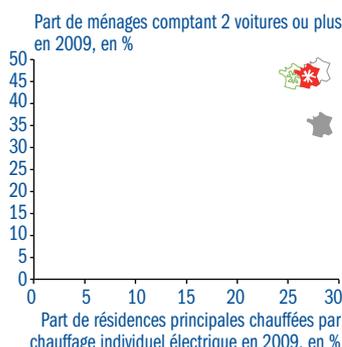
- BOULEAU Mireille, COUREL Jérémy, « 'Peak-car' : la baisse de la mobilité automobile est-elle durable ? », *Note rapide*, n° 620, IAU ÎdF, avril 2013.
- CAUCHETIER Bernard, « Ecoline, la cartographie des éléments de biodiversité des paysages ruraux », *Note rapide*, n° 596, IAU ÎdF, juillet 2012.
- CAUCHETIER Bernard *et al.*, *Diagnostic territorial du Parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse*, IAU ÎdF, avril 2008.
- DE BIASI Laure *et al.*, *Diagnostic territorial du Parc naturel régional du Gâtinais français*, IAU ÎdF, 2007.
- METTETAL Lucile, « La question énergétique dans l'habitat privé : le profil déterminant des ménages », IAU ÎdF, *Note rapide*, n° 476, juin 2009.

Graph. 6 Modes de production



- Ensemble des communes de France en PNR
- Ensemble des communes rurales de France hors PNR

Graph. 7 Modes de vie



- Ensemble des communes de France hors PNR
- Ensemble des communes des 12 PNR « métropolisés »

Nicolas Laruelle,
Julie Missonnier

Directeur de la publication
François Dugeny

Auteurs : Nicolas Laruelle et Julie Missonnier
Sous la direction de Christian Thibault

Rédactrice en chef : Marie-Anne Portier

Maquette : Annick Herpin
Sous la direction de Frédéric Theulé

Diffusion par abonnement
80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967 - 2144
ISSN ressource en ligne 2267 - 4071

www.iau-idf.fr

