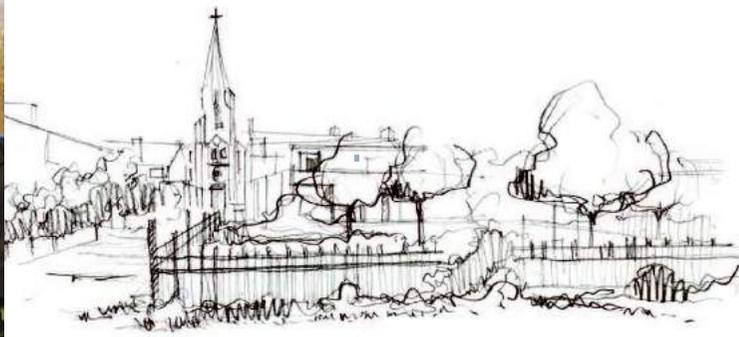


Paris, 15 novembre 2016

# Parcs naturels régionaux et parcs nationaux

## **Comparaison entre les deux modèles de charte**



# 1 - Textes fondateurs et évolution historique

## Les Parcs naturels régionaux (PNR) en quelques dates :

- **1967** : décret instituant les parcs naturels régionaux et création du 1<sup>er</sup> PNR en 1968
- **1975** : décret qui précise le rôle et le mode de création d'un PNR
- **1988** : décret qui limite le classement d'un PNR à 10 ans (renouvelable)
- **1993** « : « loi paysages » : 1<sup>ère</sup> assise législative des PNR et fixation de la portée juridique des chartes (compatibilité des documents d'urbanisme)
- **1995** « : loi Barnier » : le PNR doit obligatoirement être géré par un syndicat mixte
- **2006** « : loi Giran » : le classement passe à 12 ans
- **2016** : « loi biodiversité » : le classement passe à 15 ans

## Les parcs nationaux (PN) en quelques dates :

- **1960** : loi parcs nationaux : ZC réglementée, programme d'aménagement, améliorations socio-économico-culturelles en ZP, RI à but scientifique
- **1963** : création des 2 premiers PN : Vanoise, Port-Cros
- **1985** : loi Montagne : ouverture des PN sur leur massif
- **1991** : décret : poids plus important des élus et acteurs locaux dans le CA
- **1995** : loi Barnier : améliorations diverses (parc marin, pénal, GIP ..)
- **2006** : loi Giran : réforme conceptuelle : solidarité écologique, caractère, charte de PN, aire d'adhésion, gouvernance, droits des habitants, PNF et services communs, GIP de création PN → relance des projets PN : PAG, PNRun, PNcal
- **2016** : Loi biodiversité : rattachement obligatoire des PN à l'AFB



## 2 - Cartographie du réseau «parcs nationaux»

10 parcs nationaux

1 projet FCB pris en considération

54 000 km<sup>2</sup> soit

8% de « métropole + DOM »

mais 2,2% métropole terrestre

et 0,1% ZEE métropolitaine

850 agents

1.543.000 habitants

297 communes adhérentes

15 départements 9 régions

1/36 site Ramsar

2/14 Réserves de biosphère

3 Sites du Patrimoine mondial



## 2 - Cartographie du réseau des PNR

51 Parcs naturels régionaux

10 projets en cours

15 % du territoire français  
(soit 87 000km<sup>2</sup>)

15 Régions

74 Départements

+ de 4300 communes

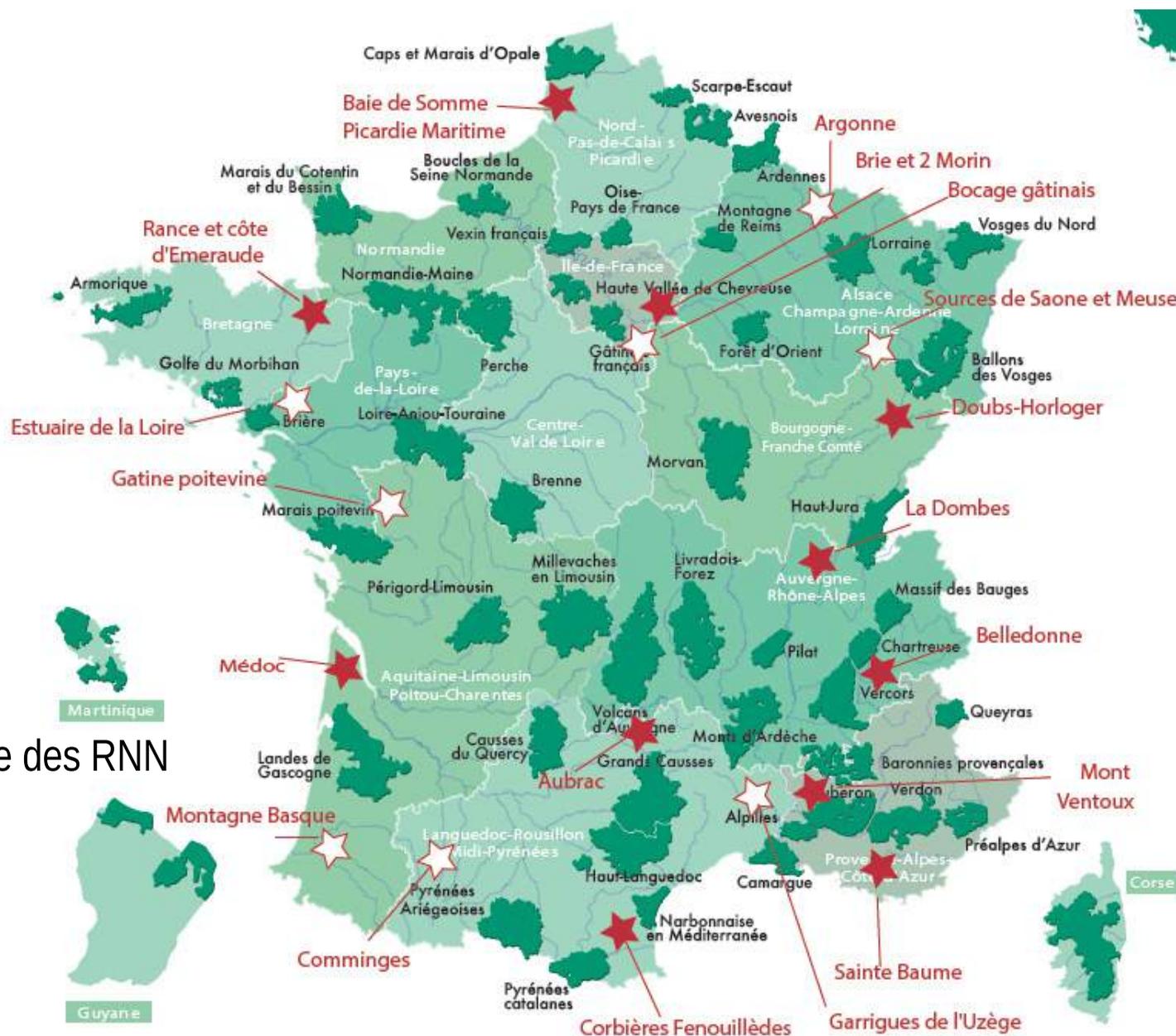
4 millions d'habitants

2200 agents

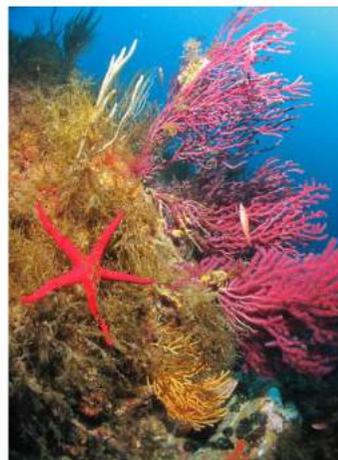
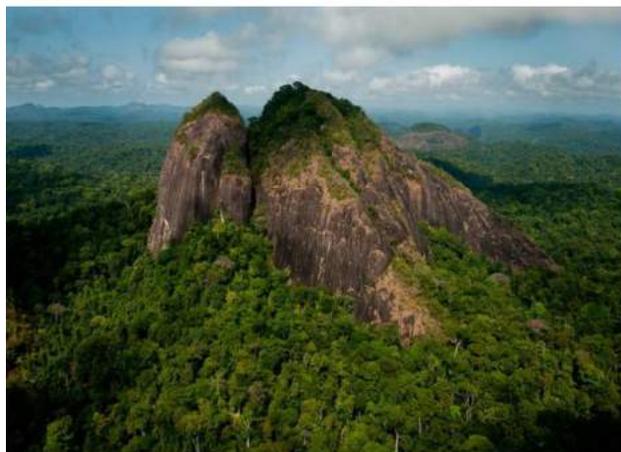
+ de 50% de la surface terrestre des RNN

12/36 sites Ramsar

9/14 Réserves de biosphère



# 3 - Diversité des milieux couverts par les PN



# 3 - Diversité des milieux couverts des PNR



## 4 – Des parcs, des chartes ?

- **Des « parcs naturels », nationaux ou régionaux ...** mais des définitions et des missions différentes.
- **La charte « projet de territoire »**, mais avec des déclinaisons et des effets différents... même si la charte PN s'est fortement inspirée de la charte PNR.
- **Des outils de mise en œuvre différents ...** mais qui gagnent à être partagés.
- Avec le temps, **constat de convergences** des préoccupations et des pratiques entre les deux modèles.

## 5 – Détour étymologique

### Balade étymologique au fil du temps...

Parricus / Parc



Natus  
Nature



Khartes / Charta



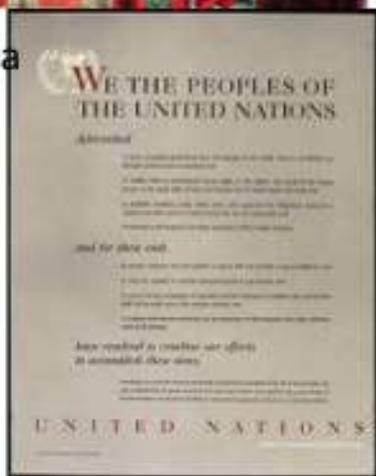
C(h)artula puis chartre ou charte

# 5 – Détour étymologique

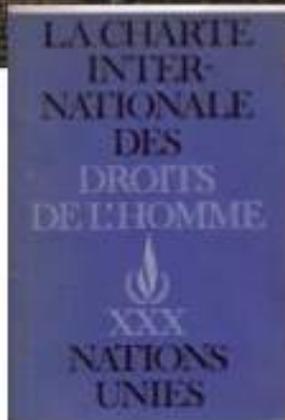
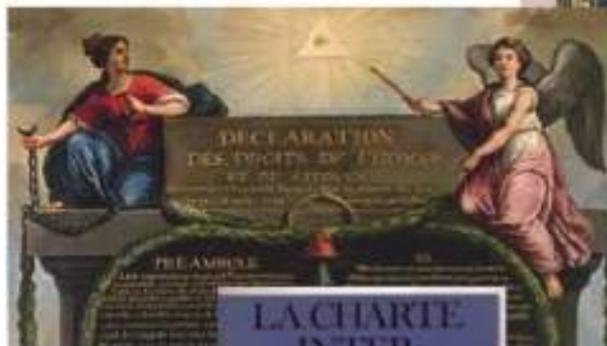
## Usages historiques du mot « Charte »



Magna carta



Lois fondamentales



## 6 - Définition d'un parc naturel régional

### **L.333-1 du Code de l'environnement :**

« Un parc naturel régional peut être créé sur un territoire

dont le **patrimoine naturel et culturel** ainsi que les **paysages**

présentent un **intérêt particulier** »

- Une **initiative régionale** mais un classement **validé au niveau national**
- Une décision de classement fondée sur **5 critères**
- Un **partenaire privilégié** de l'Etat et les collectivités dans le domaine de la **biodiversité** et des **paysages**

## 6 - Définition d'un parc national

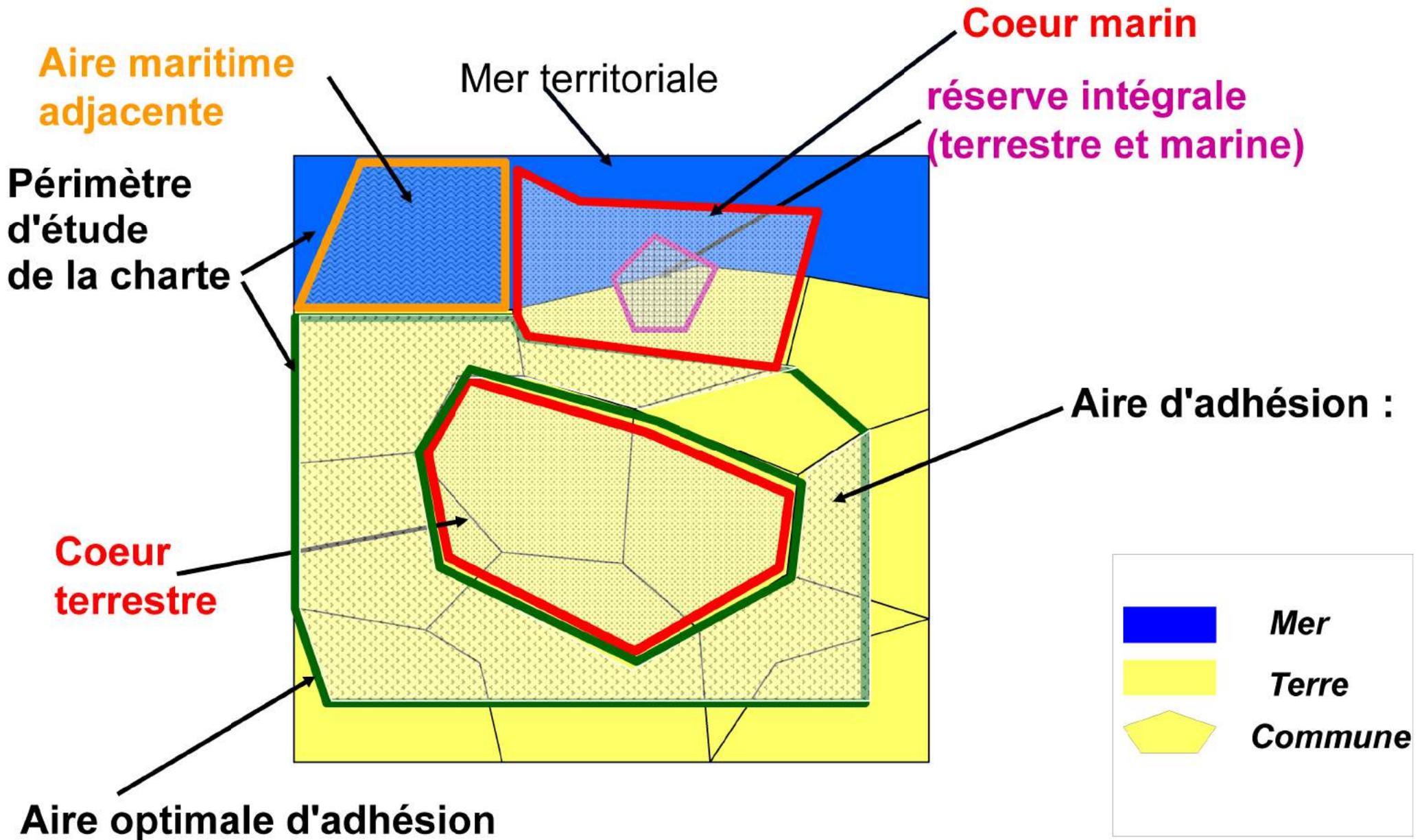
### **L331-1 du Code de l'environnement :**

« Un parc national peut être créé [...] lorsque **le milieu naturel [...]** et, le cas échéant, **le patrimoine culturel [...]** **présentent un intérêt spécial** et **qu'il importe d'en assurer la protection** [contre les] atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution. »

➤ La logique d'un parc national, c'est donc :

- Un patrimoine « d'intérêt spécial » à préserver
- Identification du cœur à protéger et définition des outils réglementaires
- Identification de territoires en continuité géographique ou en solidarité écologique avec ce cœur (Aire Marine Adjacente, Aire Optimale d'Adhésion)
- Zonage, réglementation et établissement public créés, charte approuvée par décret en Conseil d'Etat

# 6 - Définition : le PN à géométrie variable



## 7 - Missions d'un Parc naturel régional

Les 5 missions d'un PNR mises en œuvre par un Syndicat mixte d'aménagement et de gestion (cf. R333-1 du CE) :

- 1- **Protéger** les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une **gestion** adaptée ;
- 2 - Contribuer à l'**aménagement du territoire** ;
- 3 - Contribuer au **développement économique, social, culturel** et à la qualité de la vie ;
- 4 - Contribuer à l'**accueil, l'éducation et l'information** du public ;
- 5 - Réaliser des **actions expérimentales** ou exemplaires dans ces domaines et contribuer à des programmes de **recherche**.



## 7 - Missions d'un parc national

Les 5 missions d'un PN mises en œuvre par un EPA dédié :

- 1 - **Produire** et diffuser les connaissances;
- 2 - **Protéger, gérer** et restaurer le patrimoine naturel, culturel et paysager;
- 3 - Accompagner le **développement durable** du territoire;
- 4 - Faire **connaître, sensibiliser et accueillir** les visiteurs sur le terrain;
- 5 - Mettre en oeuvre la politique des parcs nationaux (charte) et contribuer aux politiques nationales, européennes et internationales;



# La charte constitue le projet du territoire.



**Pour un parc naturel régional,**

La charte est un **contrat de territoire**, librement négociée entre élus et acteurs locaux et signée par les élus des collectivités et de leurs groupements + l'Etat.



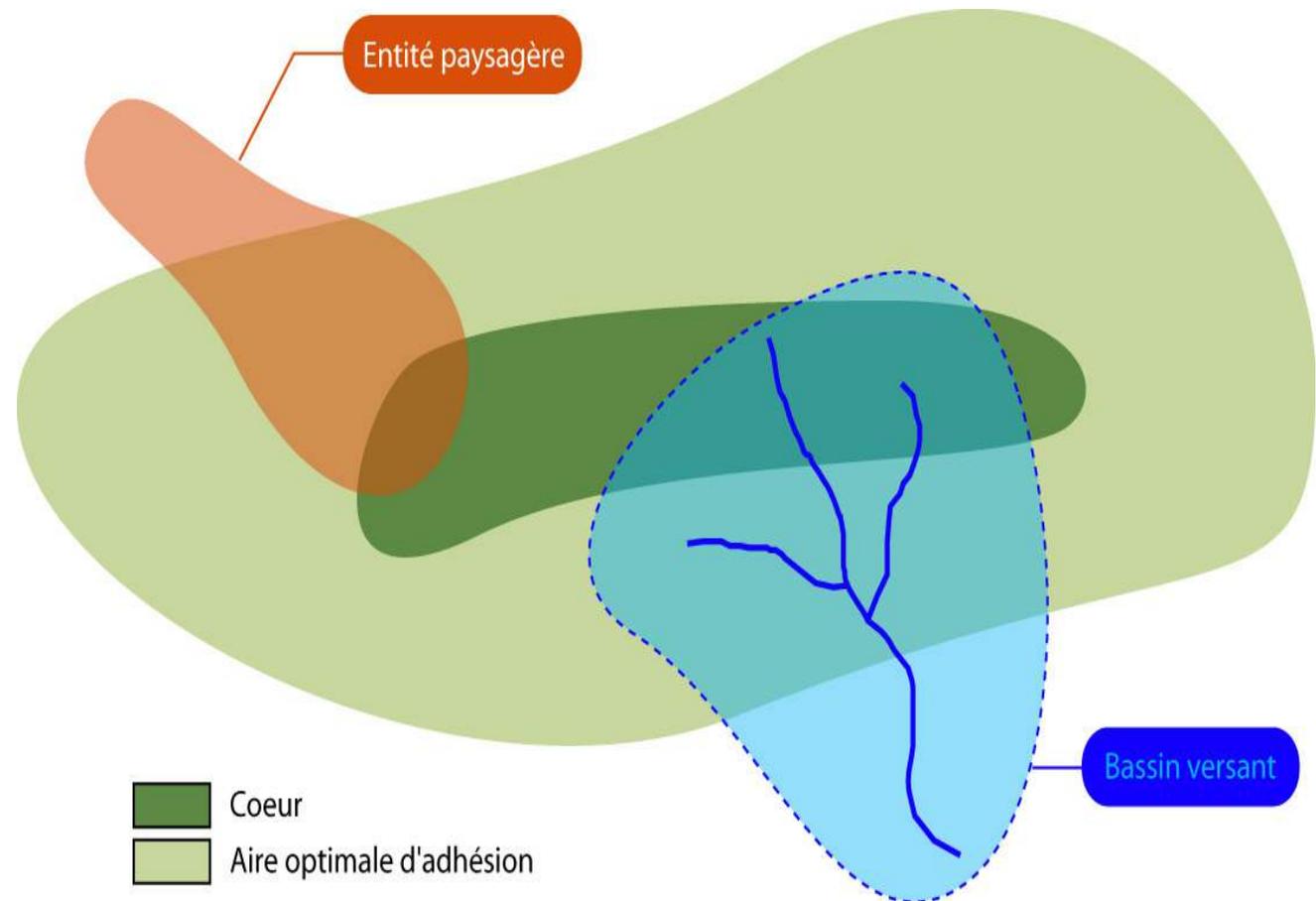
**Pour un parc national,**

La charte est un **projet de territoire** traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants.

## 8 - Définition : «solidarité écologique»

Interdépendance écologique entre différents territoires due à l'organisation spatiale de la biodiversité et à ses dynamiques spatio-temporelles.

*Ex 1: entités paysagères et bassins versants dont les fonctionnalités relient Cœur et AA*



## 8 - Définition : «solidarité écologique»

Ex 2 : Déplacements indispensables aux cycles de vie de certaines espèces animales entre des habitats disjoints



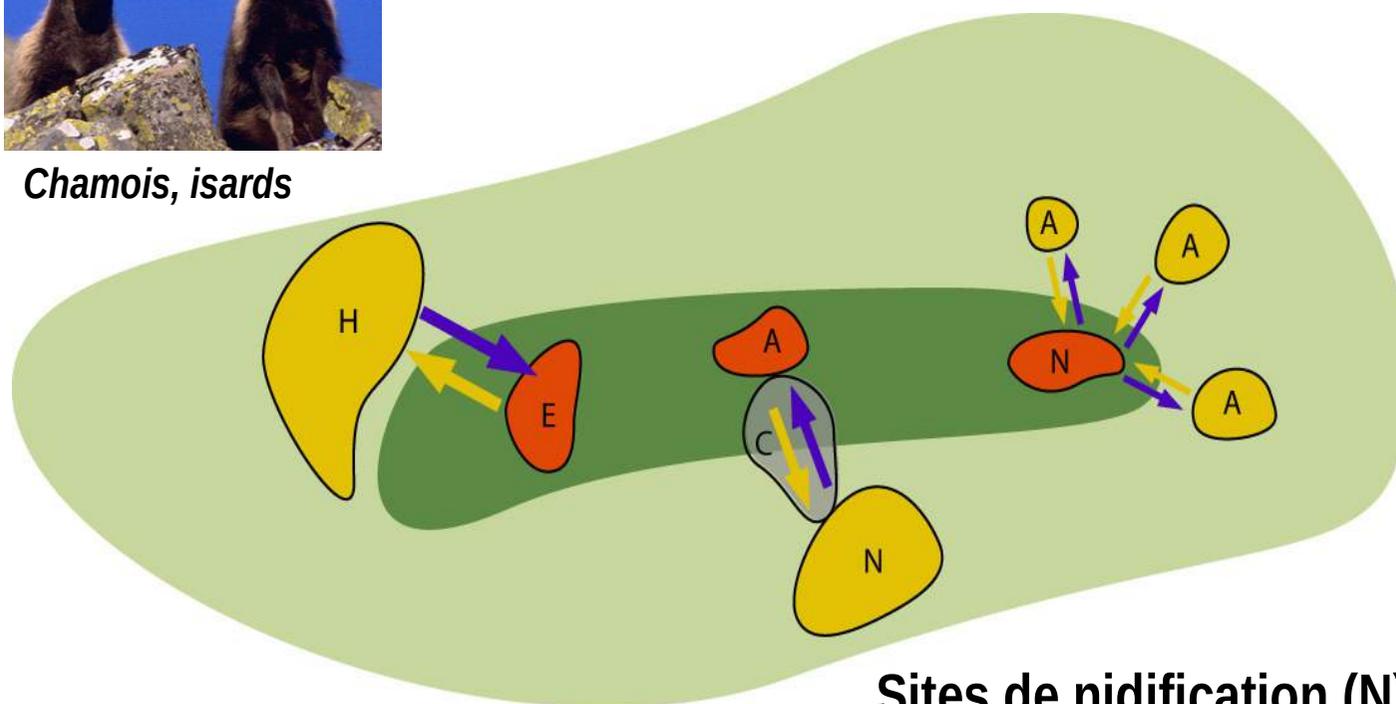
Chamois, isards

Sites d'estive (E)  
 et d'hivernage (H)



Puffins

Aigle royal



Sites de nidification (N)  
 et sites d'alimentation (A)

- Coeur
- Aire optimale d'adhésion

## 9 - Portée juridique des chartes

De nombreux points communs juridiques entre les chartes PN et PNR :

- Compatibilité des **Règlements locaux de publicité** et des **Documents d'urbanisme** avec la charte
- L'organisme de gestion est **associé à la rédaction** des documents d'urbanisme
- Les actions des collectivités publiques doivent être **cohérentes** avec la charte (y.c. moyens)
- L'organisme du parc est **consulté pour avis** sur une vingtaine de documents de planification, d'aménagement et de gestion (*pour le PN : des ressources naturelles*).
- **Spécificité DOM** : la charte doit être compatible avec le Schéma d'aménagement régional (SAR)

### Mais quelques différences notables :



#### Pour les parcs naturels régionaux :

- La charte est un contrat qui n'engage que ses signataires, donc **non opposable aux tiers**
- Elle **ne peut pas contenir d'interdictions générales** et absolues mais peut définir des zones à enjeux spécifiques qui n'ont pas vocation à recevoir certains types de projets ...



#### Pour les parcs nationaux :

- sur le coeur, 21 types de documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles doivent être **compatibles avec la charte**.
- dans le cœur, la **réglementation** des MARCœur s'imposent aux tiers
- les spécificités des PN doivent être prises en compte dans les **planifications de l'Etat et les programmations financières**

**La charte doit répondre aux 5 missions des PNR et a minima comprendre (R333-3) :**

**- Un rapport déterminant:**

- les orientations de protection, de mise en valeur et de développement,
- les mesures qui seront mises en œuvre sur le territoire (rôle du syndicat mixte + engagements des signataires),
- un dispositif de suivi-évaluation,
- les modalités de la concertation,

**- Un plan**

**- Des annexes**

**Sa composition est fixée en deux parties par le code :**

**1° Pour le cœur :**

- > objectifs de protection du patrimoine et mesures
- > modalités d'application de la réglementation (MARCœurs)

**2° Pour l'aire d'adhésion**

- > orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et les moyens à mettre en œuvre

**Autres documents de la charte :**

- > Plan : les différentes zones et leur vocation
- > rappel des « principes fondamentaux » applicables aux parcs nationaux (arrêté du 23/02/2007)
- > par ailleurs, la charte est préparée par un inventaire du patrimoine, des données socio-économiques et un bilan démographique

# 11 - La procédure d'élaboration ou de révision de la charte

|                       | PN   | PNR   |
|-----------------------|--|---|
| Durée de conception   | 6 ans pour une 1ère charte (3 ans théoriques pour une révision)  | 3 ans minimum pour une révision (plutôt 4 à 5 ans)  |
| Initiative            | Etat (GIP de création ou CA de l'EPA)  | Région  |
| Bases de la Charte    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- diagnostic territorial</li> <li>- évaluation de la mise en œuvre de la charte précédente</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- diagnostic territorial</li> <li>- évaluation de la mise en œuvre de la charte précédente</li> </ul>  |
| Notions structurantes | <ul style="list-style-type: none"> <li>- caractère</li> <li>- solidarité écologique</li> <li>- distinction entre Cœur réglementé et AA en développement durable</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- identité du territoire, qualité et fragilité</li> <li>- cohérence et pertinence des limites du territoire</li> <li>- portage politique</li> <li>- engagement volontaire</li> </ul> |
| Concertation locale   | Concertation pour bâtir la charte<br>Avis sollicités : communes, Régions, EPCIFP, départements, chambres consulaires, CNPF/ acteurs marins                                 | Concertation pour bâtir la charte<br>Consultation des collectivités territoriales   |

# 11 - La procédure d'élaboration ou de révision de la charte

|                        | PN  | PNR  |
|------------------------|---|--|
| Consultation nationale | CNPN, CIPN, AE, CE  | CNPN et FPNRF, AE, interministérielle  |
| Enquête publique       | Avis commissaire enquêteur + Préfet   | Avis commissaire enquêteur   |
| Consultation locale    |   | Approbation des collectivités<br>Avis du Préfet de Région                                  |
| Validation             | Etat : Conseil d'Etat, Ministre   | Région (si majorité qualifiée), puis Ministère   |
| Décret                 | Décret en Conseil d'Etat de classement du 1er Ministre sur rapport du Ministre de l'Ecologie    | Décret simple de classement du 1er Ministre sur rapport du Ministre de l'Ecologie          |
| Adhésion               | Charte soumise à l'adhésion des communes en années n et n+3 (après recueil des avis des EPCIFP) | Possibilité nouvelle pour les communes d'adhérer après renouvellement du conseil municipal |
| Constat de l'adhésion  | Arrêté du préfet constatant les adhésions en année n et n+3                                     | Arrêté du préfet constatant l'adhésion en cours  |

## 12 - L'adhésion à la charte PN

- L'adhésion des communes à la charte PN se fait **après** l'approbation de la charte par décret (et 3 ans après).
- L'adhésion des communes à la charte finale traduit leur volonté de :
  - contribuer à la **protection du cœur**
  - poursuivre ensemble un **projet de valorisation économique** du patrimoine pour un développement durable des populations locales.
- Elle n'a **pas d'effet sur la délimitation du cœur**.
- Elle n'est **pas une condition d'existence du parc national** ni de l'EP.
- Pour une commune, l'adhésion est une **condition** pour :
  - accéder aux financements du parc,
  - bénéficier de son assistance technique,
  - travailler à des projets communs.
- **Si la commune n'adhère pas**, le PN interrompt toute action ... sauf de police générale, de connaissance et de sensibilisation dans les écoles.

## 12 - L'adhésion à la charte PNR

L'adhésion des communes à la charte se fait **avant** l'approbation par décret.

Désormais un seuil de **majorité qualifiée** doit être atteint afin de pouvoir proposer la charte au classement (depuis Loi du 8 août 2016).

L'intérêt du classement pour les communes :

- une implication dans un **projet de territoire collectif** au bénéfice du patrimoine et de l'environnement pour une durée de 15 ans ;
- une **image de marque**, reconnue au niveau national ;
- une **équipe pluridisciplinaire pour les accompagner** dans la réalisation de leurs projets, en cohérence avec la charte ;
- **des moyens financiers supplémentaires** pour des projets ou programmes (Régions, Départements, État, Union européenne)

## 13 - Autres caractéristiques générales des 2 chartes :

| Caractéristiques          | PN  | PNR   |
|---------------------------|---|---|
| Durée                     | 15 ans  | 15 ans  |
| Evaluation                | Au bout de 12 ans. Evaluations intermédiaires possibles                                     | Soumis à évaluation(s) intermédiaire(s) et avant la révision (à 12 ans)                             |
| Délimitation du périmètre | Charte conçue sur le périmètre d'étude de la charte mais applicable sur<br>PN = Cœur+AMA+AA | La charte s'applique sur le territoire des communes classées entièrement ou pour partie dans le PNR |
| Pilotage                  | L'Etablissement Public Administratif  | Le Syndicat Mixte d'Aménagement et Gestion  |

# 13 - Autres caractéristiques générales des 2 chartes :

| Caractéristiques :               | PN  | PNR  |
|----------------------------------|---|--|
| Gouvernance                      | Locale : le CA du PN articulé avec le CS et CESC  | Comité syndical du SM composé des collectivités ayant approuvé la charte (+voix consultatives possibles) et selon les PNR : CS, commissions... |
| Suivi et évaluation de la charte | Rien d'imposé par les textes : selon le PN : <ul style="list-style-type: none"> <li>- bureau du CA</li> <li>- CESC</li> <li>- comité ad hoc</li> <li>- comité réunissant des représentants du CA, du CS et du CESC</li> </ul> | Exigence légale depuis la Loi Biodiversité (au niveau réglementaire depuis 2012)<br>Mais gouvernance spécifique à chaque Parc                  |

## 14 - Outils spécifiques

| Outils spécifiques                         | PN  | PNR   |
|--|---|---|
| Marque                                     | « Esprit parc national »  | « Valeurs Parc naturel régional »   |
| Logiciel de suivi de programme d'actions   | EVA   | EVA   |
| Partenariats de mise en œuvre de la charte | Obligatoire : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conventions d'application avec partenaires publics</li> <li>- Contrats de partenariats avec partenaires privés</li> <li>- Programme d'actions (3/4 ans)</li> </ul> | Selon les parcs : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conventionnement spécifique à chaque Région</li> <li>- Conventions avec les partenaires</li> <li>- programme d'actions triennal</li> </ul> |
| Relations avec l'extérieur                 |   | Possibilités de conventionner avec les portes d'entrée du territoire (villes-portes)  |

# 15 - principales différences PN/PNR

| PN  | PNR   |
|---|---|
| Initiative et pilotage Etat (GIP ou EPA)  | Initiative et pilotage Région   |
| Une démarche imposée par l'Etat, mais une adhésion volontaire des communes sur la version finale de la charte (top/down)                                    | Une mobilisation des acteurs du territoire dès le démarrage du processus (bottom/up)<br>Et une adhésion volontaire des communes                           |
| Une charte qui distingue 2 territoires :<br>- Le Cœur et sa réglementation ; loi, décret de création et Marcœurs<br>- l'aire d'adhésion non réglementée     | Une charte pour tout le territoire qui ne crée pas de réglementation mais a néanmoins une portée juridique  |
| Projet porté par un GIP puis un EPA de l'Etat<br>Statut du personnel : FPE ... en principe  | Projet porté par une association ou SM de préfiguration puis un SMAG<br>Statut du personnel : FPT   |
| Superposition :<br>- PN et PNR impossible pour une commune<br>- impossible pour Cœur PN et RN<br>- possible pour PN et N2000, et théoriquement pour RB, PNM | Superposition :<br>- PN et PNR impossible pour une commune,<br>- PNM et PNR impossible<br>- possible pour PNR et RN et RB<br>- possible pour PNR et N2000 |

## 16 - 2 modèles de parcs qui se rapprochent

Même si les intuitions fondatrices des deux modèles de parcs sont différentes, on observe « une certaine convergence de forme » :

- **Un « continuum physionomique »** : les PNR Vercors et Camargue ont des ressemblances avec un PN, le PN Cévennes et le PAG ont des ressemblances avec un PNR ... contingences historiques ?
- **Une complexité croissante du juridique** et de la procédure dans les PNR (du « droit gazeux » à la loi)
- Un souci croissant de la **culture et du développement local** dans les PN (expérimenté avant 2006, inscrit dans les gènes en 2006).
- Recherche pour le PNR d'un équilibre entre le **modèle contractuel** et une **réglementation croissante** dans la gestion des espaces naturels...
- Gouvernance : croissance importante du **poids des élus** et des acteurs locaux dans le CA PN (depuis 1991 et 2006) alors que c'est dans les gènes des PNR dès l'origine.

## 17 - Pistes de travail communes ?

### Liste à enrichir et à débattre :

- partager les outils : EVA, modèles de convention, mots clés
- l'évaluation, le choix des indicateurs, les tableaux de bord
- l'évaluation du projet de charte au titre des plans et programmes
- échanges sur les questions de développement
- réflexions communes sur les changements globaux
- échanges d'expérience sur Trames vertes et bleues, Espèces exotiques envahissantes, gestion de la fréquentation ... en lien avec AFB ?



*Merci pour votre attention*

Paris, 15 novembre 2016

# Parcs naturels régionaux et parcs nationaux

## **Comparaison entre les deux modèles de charte**

