



# Note de réflexions MISSION AVENIR DES PARCS

Version texte 27 juin 2011

## Préambule

La mission Avenir des Parcs a été mise en place par le Bureau de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France. Elle est composée de présidents et de directeurs de Parcs, avec deux représentants du CORP<sup>1</sup>. La mission a procédé à des auditions de personnalités hors du réseau des Parcs, en leur demandant de livrer leur analyse des évolutions du contexte sociétal et leur vision du rôle que pourraient jouer les Parcs naturels régionaux. **La présente note retranscrit les travaux de la mission.** Elle a pour objet de **faire partager les réflexions et les interrogations** et de **faire réagir les Présidents et directeurs** lors du séminaire de Forcalquier-Lurs.

**Ce document d'étape** s'enrichira des apports du séminaire, puis des débats participatifs prévus à l'automne. Il évoluera ainsi pour prendre la forme, au printemps 2012, d'un texte d'orientation sur la politique des Parcs naturels régionaux.

## UN NOUVEAU CONTEXTE ET DE NOUVEAUX ENJEUX POUR LES PARCS

*Parce qu'ils ont été relativement prophétiques, les Parcs ont vu leur l'héritage largement partagé, ce qui le banalise. Dès lors se pose aujourd'hui à eux la question de **continuer à l'identique ou bien de changer** ?*

*Les Parcs étant une institution très particulière, qui bouge dans le temps et dans l'espace, ils ont continuellement **besoin de se relégitimer** aux yeux de l'opinion.*

*Leur **légitimité est à construire dans le mouvement, en fonction des questionnements émergents.***

*Or la question rurale a profondément changé de nature depuis l'époque de la création des Parcs ; la question urbaine également. Les échanges de la Mission Avenir des Parcs avec des personnalités extérieures au réseau des Parcs, mais attentives à leur vocation, ont permis d'identifier des questions sociétales sur lesquelles une contribution des Parcs est à leurs yeux attendue.*

## Le renouveau du lien à la nature

La prise de conscience générale de l'**ampleur des impacts des changements climatiques**, de l'**érosion de la biodiversité**, de la **raréfaction et du renchérissement des énergies fossiles**, amène la société à reconsidérer sa relation à la nature et aux ressources. La nature n'est plus considérée comme hostile, devant être domestiquée, dominée et exploitée. Il s'agit d'inventer une **relation plus ménagée**, à la fois productive et contemplative.

Les Parcs se définissent comme **gestionnaires**, et non comme conservatoires. Ils cherchent avec mesure et modération le moyen d'habiter dignement des espaces précieux, considérant **l'importance de l'ensemble du monde vivant**.

*Dans une société qui a du mal à penser la mesure dans sa relation avec la nature, les Parcs n'ont-ils pas à faire valoir leur propre conception ?*

<sup>1</sup> La mission Avenir des Parcs, animée par Eliane Giraud, est composée de : Jean-Pierre Girod, Jean-Michel Marchand, Yves Goïc, Philippe Girardin, Jean-Luc Chiappini, Philippe Lacombe, François Letourneux, Véronique Hetet, Chantal Blondin, Bénédicte Dupard, Jean Grégoire, Philippe Andlauer, Jean-Philippe Caumont, Didier Olivry, Pierre Weick avec l'appui de Marc Forestier

## La porosité entre espaces

L'espace rural a retrouvé une attractivité, ce qui fait passer les Parcs de la **prise en charge d'espaces délaissés** à la **gestion d'espaces convoités**. L'évolution des flux migratoires sur la plupart des territoires ouvre une **société de mobilité** où les différences de modes de vie entre urbains et ruraux s'estompent.

La **gestion de la continuité entre les espaces ruraux et urbains** devient un enjeu essentiel pour la **maîtrise de l'étalement urbain**, les marges de progrès pour le maintien de la biodiversité se situant notamment sur le périurbain. L'échelle d'intervention ou de coopération des Parcs s'en trouve modifiée.

*Les Parcs portent-ils aussi un projet d'avenir pour certains espaces périurbains ?*

Si la mobilité s'accroît fortement, elle n'est accessible qu'à certaines catégories de populations. La **révolution technologique du numérique** pourrait contribuer à une limitation des déplacements en donnant un **accès permanent à l'information partagée**. L'enjeu est de rendre l'information libre, dans sa production et son partage. Cette perspective génère une **opposition culturelle entre ceux qui portent la technologie et ceux qui la craignent**.

*Les Parcs ont-ils un rôle à jouer pour faciliter l'accès aux technologies de la communication et soutenir les pionniers de nouvelles formes d'économie et d'organisation territoriale des échanges ?*

Compte-tenu des difficultés **d'accès à l'alimentation** de certaines catégories de population, **l'agriculture périurbaine et l'agriculture de proximité** prennent tout leur sens dans la recherche de cohésion sociale. Cela suppose de penser les **réserves foncières agricoles** et de construire ou reconstruire l'agriculture périurbaine sur des modes de commercialisation et de diffusion, qui relèvent d'enjeux culturels.

*Les Parcs ont-ils beaucoup à faire, en partenariat avec les agglomérations, sur la préservation et la reconquête de foncier agricole, ainsi que sur le développement des circuits courts ?*

## Le besoin de solidarité et la demande de lien social

Le développement durable ne se conçoit pas sans sa dimension sociale, qui suppose de **lutter contre les inégalités**. Les territoires ruraux comptent une population ouvrière socialement fragile et présentent le **risque de paupérisation de populations contraintes à des déplacements quotidiens** vers des lieux de travail extérieurs. L'accroissement des écarts de niveaux de vie génère des attentes, de la part de publics fragiles, en matière de **cohésion** et de **solidarités territoriales**. La crainte du déclassement inspire un sentiment de précarité jusque dans les classes moyennes supérieures. Si la préoccupation de l'emploi demeure centrale, il faut aussi trouver d'autres moyens pour construire du lien social.

*Au moment où notre société comprend que le tissu social ne se construit pas uniquement sur le facteur travail, les Parcs ont-ils à valoriser aussi le lien territorial comme moyen du vivre ensemble ?*

L'apparition de nouvelles technologies numériques comporte un risque d'exclusion sociale. Dans le contexte de réduction de la présence des **services publics en milieu rural**, les laissés pour compte sont exposés au risque d'un isolement subi.

*Les Parcs ont-ils un rôle à jouer dans la recherche d'alternatives pour assurer l'accessibilité aux services de proximité et répondre à l'objectif d'équité sociale ?*

La société amorce une **rupture avec l'économie de la possession**, au profit d'une **économie de l'usage**. Ainsi l'usager préférera une offre de mobilité à la possession d'une voiture.

*Les Parcs ont-ils à expérimenter des offres de mobilités alternatives à la voiture individuelle dans les secteurs ruraux non couverts par des Autorités Organisatrices de Transports ?*

Le **processus de dépatrimonialisation** touche jusqu'aux structures d'exploitation agricole. Une agriculture financiarisée, abstraite et mobile supplante l'agriculture familiale. L'agriculture est devenue une activité délocalisable comme les autres, avec un risque de déprise agricole sur certains grands espaces ruraux, qui entraînerait pour la société une perte paysagère, la disparition de savoir-faire.

*Dans une société où tout est marchandise, y compris le patrimoine foncier agricole, quel peut-être l'apport des Parcs à la réflexion sur la signification d'une gestion publique des espaces ?*

## La recherche, moteur du développement

La capacité de transformer les acquis de **la recherche publique pour la création de produits innovants** est déterminante pour la compétitivité des entreprises et pour la croissance économique. Les régions qui investissent dans la recherche obtiennent une croissance économique plus élevée, la qualité de la recherche appliquée dans les systèmes décentralisés permettant d'obtenir une croissance économique plus élevée.

*Les Parcs ont-ils une fonction de médiation à jouer entre les centres de recherche et les entreprises de leurs territoires pour stimuler l'innovation ?*

## La culture et la qualité de vie, vecteurs du changement

Il y a nécessité de provoquer un **choc culturel pour parvenir au changement de comportements** quotidiens imposé par le défi du développement durable. Toute transformation passe par la culture.

*Les Parcs ont-ils à susciter, accompagner, ou provoquer les changements de comportements ?*

La **dimension émotionnelle associée aux pratiques culturelles** développe la capacité de chacun à se faire un chemin de vie. Les pratiques et les manifestations culturelles à caractère intergénérationnel sont également **facteur de cohésion sociale**, dans une société portée sur la réussite et le bonheur individuels. Enfin, l'espace n'est pas la propriété de ceux qui y vivent, mais un **patrimoine public collectif**.

*Les Parcs ont-ils à privilégier la culture pour croiser les regards et parvenir à une meilleure compréhension mutuelle entre populations résidentes, populations urbaines voisines et visiteurs ?*

La qualité de vie est essentielle pour intéresser ceux qui ne sont pas déjà sensibilisés au développement durable. Environnement et qualité de vie n'ont pas à être opposés. La notion de cadre de vie repose sur une combinaison de facteurs plus riche que celle d'environnement, comme l'indique la montée en puissance des **préoccupations relatives à l'alimentation**, qu'il s'agisse de **nutrition**, de **santé**, d'**éducation** au goût...

*Les Parcs ont-ils à privilégier l'approche des problématiques environnementales à partir de préoccupations de cadre de vie en prenant le temps de croiser, dans une approche systémique, ménagement du territoire, habitat, santé et alimentation ?*

## L'aspiration à une démocratie locale vivante

Les Parcs passent plutôt pour des structures qui pratiquent la concertation et transcendent les clivages politiques. Lieux d'explication et de **résolution des conflits d'usage ou d'intérêt**, ils sont parfois sur des logiques de compromis. Les aspirations démocratiques des citoyens supposent une évolution des modes de gouvernance pour passer à la production de consensus.

*Les Parcs ont-ils à proposer de nouvelles formes d'expression des citoyens dans des systèmes de contribution, voire leur implication dans des dispositifs de prise de décision ?*

## LES FORCES DES PARCS A CULTIVER ET LES DEFIS A RELEVER

À la lumière de plus de quarante années d'expérience, les Parcs naturels régionaux mesurent aujourd'hui ce qui fait la force de cet outil original de protection et de développement.

La première originalité tient à la **définition du périmètre sur des critères de cohérence biogéographique et de valeur du patrimoine naturel et culturel**, au terme d'un long processus de validation. L'échelle biogéographique s'est avérée pertinente pour rendre actifs les potentiels de développement d'un territoire, car la **solidarité de territoire se construit autour de la conscience d'un bien public commun**. Les PNR transcendent ainsi les limites et les structures administratives. Ils ont souvent favorisé l'émergence des intercommunalités, démontrant l'intérêt de la **coopération, plutôt que de la compétition**.

*S'il est admis que le périmètre d'un Parc obéit à une logique patrimoniale, et non administrative, la complémentarité et la coopération que cela induit avec les collectivités et les organisations du territoire sont-elles portées par tous ?*

Dans une fidélité au concept initial, les Parcs poursuivent l'exploration incessante d'un **développement fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine**. L'**approche transversale dans la conduite des missions** de préservation et de développement reste une spécificité du mode d'intervention des PNR.

*Face aux restructurations et aux délocalisations d'activités, comment les Parcs peuvent-ils orienter le développement économique de leur territoire ?*

L'**approche interdisciplinaire du développement local** doit son efficacité à un équilibre dynamique entre équipes politique et technique, au service d'une vision transversale à long terme, garante de la cohérence dans les objectifs et de la cohérence territoriale.

*Compte-tenu de la multiplication de leurs champs d'activité, les Parcs peuvent-ils maintenir leur capacité d'expertise et de mise en réseau ?*

Les PNR ont fait la démonstration de l'**efficacité de la démarche contractuelle** basée sur la **confiance en l'autre** et sur l'élaboration d'un projet partagé, qui exprime à travers la Charte une **vision du territoire à long terme**. La force de la valeur d'engagement de la Charte amène les collectivités à se projeter au-delà de leurs échéances habituelles.

Mais les principes d'un développement territorial fondé sur un **projet concerté formalisé par une charte**, comme la négociation contractuelle des moyens de sa mise en œuvre, ont été repris pour d'autres formes d'organisations territoriales intercommunales. De même, la prise en compte de l'environnement a fini par s'imposer à tous comme une condition du développement.

*L'obligation pour les Parcs de se relégitimer périodiquement autour d'un projet, favorise-t-elle la capacité de remise en question et la culture de l'évaluation ?*

Les Parcs ont une **vocation d'expérimentation**, qui leur confère un rôle de **catalyseur réactif des initiatives et des énergies du territoire**, au service de l'ambition de développement durable.

*Quelles sont les finalités de l'expérimentation conduite par les Parcs, et du transfert qui en découle, au service de quels bénéficiaires ?*

Les Parcs ont fait montre d'un réel talent de **détection de demandes sociales en émergence** et de défrichage de **solutions pragmatiques adaptées à leur territoire**.

*Les Parcs ont-ils à organiser une veille des évolutions du territoire et de la demande sociale, de manière à favoriser l'anticipation et à créer des conditions propices à l'innovation ?*

Moyennant des approches et une **évaluation scientifiques du changement**, le rôle d'expérimentation des Parcs pourrait être mieux reconnu.

*Quels partenariats scientifiques sont nécessaires pour conceptualiser les démarches d'expérimentation, théoriser et produire un discours audible au plan national ?*

L'originalité des PNR tient encore à leur **mode de gouvernance, basé sur la recherche de synergie**, plutôt que le rapport de forces, avec la **faculté de faire dialoguer les élus, les forces vives du territoire et les acteurs institutionnels**.

*Si la pratique du consensus produit des effets bénéfiques du point de vue de la maîtrise de conflits d'usage, est-elle compatible avec un travail efficace de réduction des inégalités sur le territoire ?*

Les PNR ont érigé la médiation et la concertation en principe d'action, pour la recherche de solutions "gagnant-gagnant". Il est paradoxal que cette valeur ajoutée, qui contribue à une **démocratie locale vivante**, ne soit pas reconnue à sa juste valeur.

*Le système de gouvernance doit-il évoluer vers des formes encore plus participatives, de façon à faire vivre une démocratie du consensus actif, plutôt que la démocratie du compromis ?*

## LES VALEURS REVENDIQUÉES POUR DEMAIN

*La mission Avenir des Parcs a retenu quelques valeurs communes aux Parcs, qui paraissent importantes pour relever les défis des nouveaux enjeux :*

**La proximité avec les acteurs locaux dans l'action collective** est l'une des valeurs fondatrices de la démarche pionnière des PNR. Avant la décentralisation, les Parcs constituaient un cadre d'exception pour une relation directe entre un territoire rural et les pouvoirs publics. Ils ont aujourd'hui le devoir de faire participer régulièrement les habitants aux choix sur le devenir de leur territoire et d'entretenir la dynamique d'un processus démocratique exigeant.

**La responsabilité vis-à-vis du bien commun**, des ressources naturelles et culturelles, de la Nature, comme des générations futures, fonde l'éthique de solidarité qui doit guider l'action des Parcs.

**La culture de la diversité**, principe essentiel à la vie, doit rester une valeur chère aux PNR, non seulement dans leur mission de conservation ou d'enrichissement de la biodiversité, mais tout autant dans la recherche d'une diversité des systèmes et des modes de production, d'une diversité culturelle, et d'une diversité sociale des bénéficiaires de l'action du Parc.

**La liberté d'essayer** suppose que les Parcs disposent d'une autonomie décisionnelle pour expérimenter. La recherche d'autonomie constitue d'ailleurs plus généralement un objectif du développement sur les territoires de Parcs, aussi bien sur les plans économique, énergétique ou alimentaire, afin de réduire la vulnérabilité de ces territoires et de dépasser le risque de les enfermer dans une vocation résidentielle en raison de l'attractivité de leur cadre de vie. L'objectif d'autonomie rejoint celui d'une plus grande sobriété dans les modes de consommation et dans la valorisation des ressources, par la mise en œuvre du triptyque : Réduire, Réutiliser, Recycler.

**L'éducation au territoire** voit sa nécessité renforcée par le renouvellement important des populations sur la plupart des territoires de Parcs. Au-delà du partage des connaissances, elle vise le **sens de l'essentiel dans le rapport au temps**, en faisant de la conscience des rythmes de la nature un objectif pédagogique.

## Questions sur l'évolution des missions

*La proposition du réseau pour une reformulation des missions des Parcs dépendra du positionnement sur les enjeux de société auxquels les Parcs entendront répondre en priorité.*

D'une manière générale, les Parcs se montrent très attachés à **l'esprit de mission**. Ils ne veulent pas se laisser enfermer dans la gestion de compétences ou de services, sauf transfert de compétence particulière pour satisfaire un besoin du territoire, et sous réserve de ressources financières dédiées.

Les missions ne pourraient-elles pas être scindées entre un « **Tronc commun** » à tous les Parcs et des **missions optionnelles ou spécifiques**, dont chaque Parc ferait le **choix**, en fonction des caractéristiques et besoins de son territoire ?

- Si la **protection du patrimoine et des paysages** reste la **mission première d'un Parc**, son acceptabilité locale peut-elle se concevoir sans implication du Parc dans le développement économique et social du territoire ?
- Au-delà du **devoir d'exemplarité dans la conservation du patrimoine**, les Parcs ont-ils vocation à **inventer, organiser et promouvoir des processus de développement durable** ?
- **L'adaptation aux changements climatiques** est-elle une nouvelle mission d'expérimentation des Parcs ?
- **L'accroche du développement sur les patrimoines et le cadre de vie** doit-elle viser la **transmission** ou la **relocalisation d'activités** et d'emplois sur des **itinéraires économiques plus durables** ?
- **Le réseau des Parcs a-t-il à organiser des partenariats avec les organismes de recherche scientifique** au niveau national, et les Parcs ont-ils à proposer une **médiation entre les entreprises de leur territoire et les organismes de recherche**, afin de stimuler l'innovation indispensable à la performance économique ?
- Par leur forte implantation locale, les PNR peuvent-ils jouer un **rôle de facilitateur et de médiation** pour apporter de la **valeur ajoutée sur les produits traditionnels** ou favoriser le **métissage entre savoir-faire artisanaux et culture industrielle** ?
- Le développement d'un **urbanisme durable** doit-il constituer une **mission phare** des PNR, puisqu'il conditionne la capacité de maîtrise des évolutions du territoire ?
- Compte-tenu des **interactions croissantes avec les agglomérations**, les Parcs en situation périurbaine doivent-ils s'investir davantage dans les **échanges sociaux et culturels entre milieux urbains et ruraux** ?
- En quoi le **renforcement de la prise en compte de la dimension sociale du développement territorial**, induit par la reconnaissance des chartes en Agenda 21, modifie les missions d'un Parc ? (Quels rôles les Parcs peuvent-ils jouer dans : Les objectifs de mixité sociale et générationnelle ? La rénovation des services publics ? L'intégration des nouveaux habitants ? Les besoins de populations vieillissantes ? Les attentes de la jeunesse ?)
- Si chaque Parc se fixait à travers sa Charte une **ambition d'excellence dans un domaine**, sa **visibilité propre** d'en serait-elle pas améliorée, comme celle de l'ensemble des Parcs, en offrant au réseau national la possibilité de prendre appui sur des référents pour la mutualisation des expériences ?
- Faut-il revendiquer **l'expérimentation d'adaptation de procédures réglementaires** par des Parcs volontaires, assortie de moyens d'évaluation, en vue d'une diffusion au plan national ou européen ?
- Les Parcs doivent-ils être mieux **identifiés comme lieux de formation** ? (L'accueil dans les Parcs des nouvelles promotions et de stagiaires des grandes écoles (Sciences Po, ENA...) doit-il être systématisé ? Pour mieux répondre aux besoins de formation et trouver des réponses adaptées hors des formations académiques, les Parcs ont-ils besoin d'observatoire des mains d'œuvre sur leur territoire ?)

## PISTES DE PROPOSITIONS POUR MIEUX FAIRE VALOIR LE RÔLE DES PNR

*Après s'être interrogée sur les évolutions de contexte, sur les enjeux et sur les missions qui pouvaient en découler pour les Parcs, la mission Avenir des Parcs a esquissé quelques pistes de propositions à mettre en débat, pour une meilleure reconnaissance du rôle des Parcs auprès des instances régionales, nationales et européennes :*

### **Renforcer la reconnaissance des Parcs sur l'aménagement du territoire :**

Pour être en capacité de mener à bien leurs missions, les PNR doivent être clairement identifiés sur leur territoire comme «**chef de file**», pour tout ce qui relève de la **préservation et de la mise en valeur des patrimoines et des paysages**, de la **valorisation des ressources naturelles**. Par ailleurs, les Parcs sont insuffisamment représentés lors des choix d'aménagement qui concernent leur territoire.

*Les Parcs ont-ils à se positionner davantage **comme pilote** ou **comme accompagnateur** des outils de maîtrise des évolutions de leur territoire ?*

Le **renforcement des agglomérations** et des **métropoles** impose une nouvelle **gouvernance de la relation urbain-rural**, portant notamment sur la gestion des espaces d'interfaces et des continuités écologiques, mais également sur les questions de mobilité, l'optimisation du bilan carbone ...

*Les Parcs ont-ils à renforcer leurs moyens pour accompagner les collectivités dans l'élaboration des documents locaux d'urbanisme et participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des documents de planification des agglomérations qui les entourent ?*

### **Renforcer le positionnement auprès des Régions :**

Les Parcs sont une émanation des Régions, pour lesquelles ils ont vocation à être des espaces de développement dynamique et durable. Les Régions ont un intérêt à utiliser les Parcs comme terrains et comme outils d'expérimentation et d'innovations sur les mutations de l'espace rural et sur les défis à relever (Questions climatiques, gestion de la ressource en eau, préservation de la biodiversité, qualité des paysages et de l'habitat, maîtrise de l'énergie, nouvelles pratiques agricoles, mobilité, services et nouvelles technologies, cohésion sociale...).

*Les Parcs peuvent-ils devenir les territoires de référence des Régions pour l'innovation en milieu rural ?*

*De nouveaux modes de contractualisation sur la base des chartes (plans d'actions et de gestion pluriannuels intégrant les communautés de communes et le cas échéant d'agglomérations) permettraient-ils de sécuriser les moyens d'action des Parcs, tout en préservant le caractère évolutif des champs d'intervention ?*

*Les Régions pourraient-elles jouer le rôle d'ensemblier et mobiliser par la contractualisation le concours des universités, des établissements d'enseignement et de recherche, des agences, au service de l'innovation dans les Parcs ?*

### **Renforcer le positionnement auprès de l'Europe :**

La Commission Européenne est ouverte à l'expérimentation territoriale, comme elle l'a montré à travers les programmes LEADER. Des dispositifs d'expérimentation dérogatoires sont mêmes possibles, à la demande d'Etats membres, pour préfigurer des dispositions nouvelles ou tester l'adaptation de la politique communautaire à des contextes particuliers, à la condition que les Etats membres en fassent la demande.

La contractualisation avec l'Europe est-elle l'affaire de chaque Parc à travers les dispositifs d'intervention communautaires thématiques ou territorialisés, ou le réseau des Parcs a-t-il à mobiliser les Régions et l'Etat pour mieux valoriser auprès de l'Europe la vocation d'expérimentation des Parcs ?

### **Rehausser le portage politique et élargir la tutelle nationale :**

Les Parcs demeurent attachés au **label national** et au classement par l'Etat. Pour une meilleure prise en compte par l'Etat du rôle des Parcs en matière de préservation et de développement, et pour l'affirmation d'une **politique publique ambitieuse au niveau national et international**, les Parcs ont besoin d'une **mobilisation politique forte** et d'un rapprochement avec les organisations qui partagent des objectifs voisins (Parcs nationaux, parcs marins, grands sites, sites classés, secteurs sauvegardés, patrimoine mondial).

Alors que le concept de Parc naturel régional est né d'une réflexion interministérielle, impulsée par la DATAR, qui impliquait fortement les ministères de l'agriculture ou de la culture, les PNR se trouvent aujourd'hui rattachés au seul ministère en charge de l'environnement, selon un organigramme qui assimile les PNR à un enjeu de conservation de la biodiversité. La tutelle des Parcs reste donc à inventer.

*La création d'une **commission interministérielle nationale des parcs naturels régionaux**, présidée par un élu et dont le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable assurerait l'animation, contribuerait-elle à une meilleure prise en compte de l'apport des Parcs dans les enjeux nationaux ?*

*Les procédures de création de Parcs, de révision de Chartes et le renouvellement du classement gagneraient-elles à être suivies par la **commission interministérielle nationale des parcs naturels régionaux** ?*