

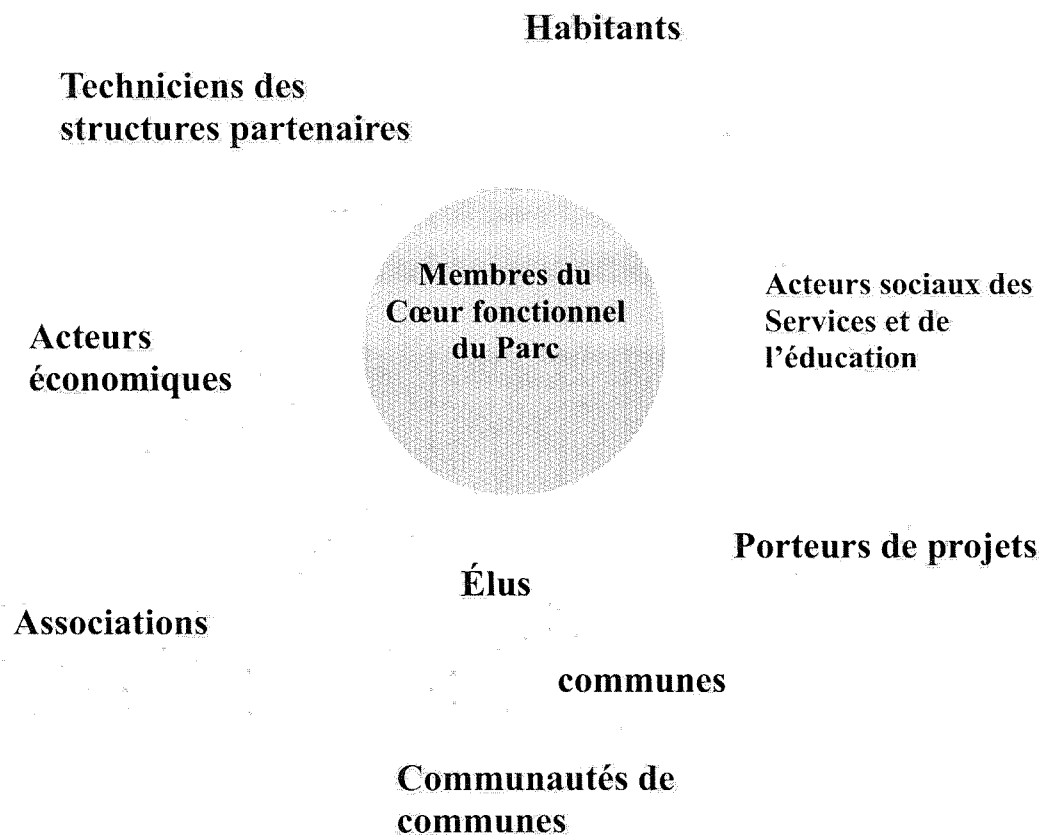
Le fonctionnement Participatif du Parc Naturel Régional de Millevaches en Limousin

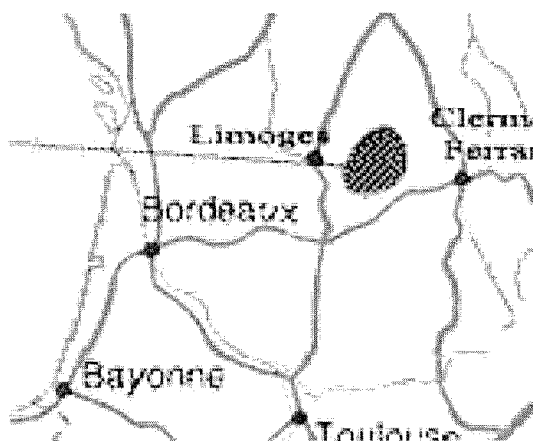


Vincent CHASSAGNE
Hanane ALLALI-PUZ
30 janvier

Yves GORGEU

Le titre ?





Echelle de la carte

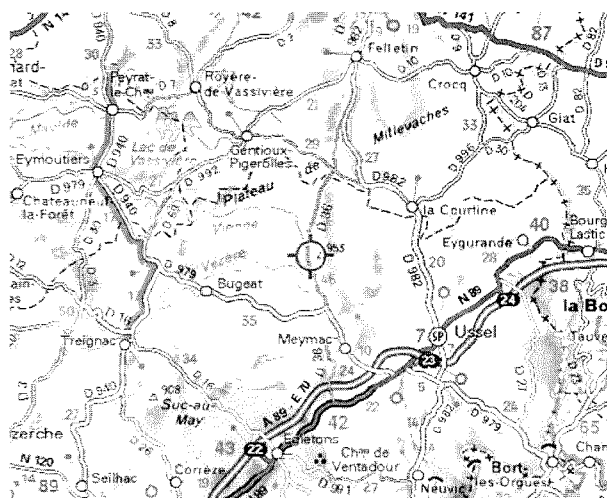
Le Fonctionnement participatif des Parcs Naturels Régionaux : Une enquête de la Fédération des Parcs et de Mairie-conseils-CDC

Ce travail financé par la CDC est destiné à alimenter les journées nationales des Parcs. Il sera également utilisé dans les journées d'échange et de formation. C'est un cofinancement et ce travail n'est pas forcément destiné à alimenter les JN-VV.

Il est conduit sous la forme d'entretiens semi directifs avec des « témoins » du fonctionnement participatif des Parcs, après une préparation avec le directeur. Nous avons rencontré 25 personnes, en entretien individuel ou en réunion-débat.

Il ne s'agit pas d'une enquête exhaustive. Le but est uniquement d'alimenter le débat et la réflexion, à partir de présentation de cas.

Les analyses des Parcs naturels régionaux NR suivants sont disponibles à la Fédération des Parcs à Mairie-conseils-CDC (voir le site www.mairie-conseils.net) : PNR-Parc des Ballons des Vosges, ParcNR de la Brenne, ParcNR des Monts d'Ardèche. Des analyses sont réalisées également pour des Pays, afin d'établir des parallèles entre les pratiques : Pays du Val d'Adour et Pays de Haute Mayenne.



Echelle de la carte

Le Parc Naturel Régional de Millevaches en Limousin

Le ParcNR de Millevaches en Limousin a été créé en mai 2004. Il est situé sur un territoire de moyenne altitude situé sur le flanc ouest du Massif Central. Le territoire est composé de 121 communes de la Région Limousin réparties comme suit :

- 64 du Département de la Corrèze
- 41 du Département de la Creuse
- 16 du Département de la Haute-Vienne

Extrait d'une présentation Internet :

Ce périmètre recouvre 330 301 hectares et regroupe 42 710 habitants. Les communes sont toutes classées en zone de montagne. Le Parc est un château d'eau où naissent de nombreuses rivières comme la Vienne, la Vézère, la Creuse, la Corrèze... L'agriculture rythme la vie du Plateau, les éleveurs sont encore nombreux. Les vaches et les brebis limousines peuplent les pâturages. Les générations d'habitants ont assuré l'évolution du territoire tout en protégeant sa simplicité.

Sommaire

1- La participation au sein du “ cœur fonctionnel ” du Parc de Millevaches en limousin page 6

1-1 LE SYNDICAT MIXTE

1-2 LE CONSEIL DE VALORISATION

1-3 LES RELATIONS DU SYNDICAT MIXTE ET DU CONSEIL DE VALORISATION

1-4 LES PROJETS TRANSVERSAUX

2- La participation sur le Territoire du Parc de Millevaches en limousin page 22

2-1 AVEC LES ELUS ET LES COMMUNAUTES DE COMMUNES

2-2 AVEC LES ASSOCIATIONS

2-3 AVEC LES ACTEURS ECONOMIQUES

2-4 AVEC LES ACTEURS SOCIAUX ET EDUCATIFS

2-5 AVEC LES HABITANTS

3- SYNTHESE page 27

3-1 Un Parc à la croisée des chemins

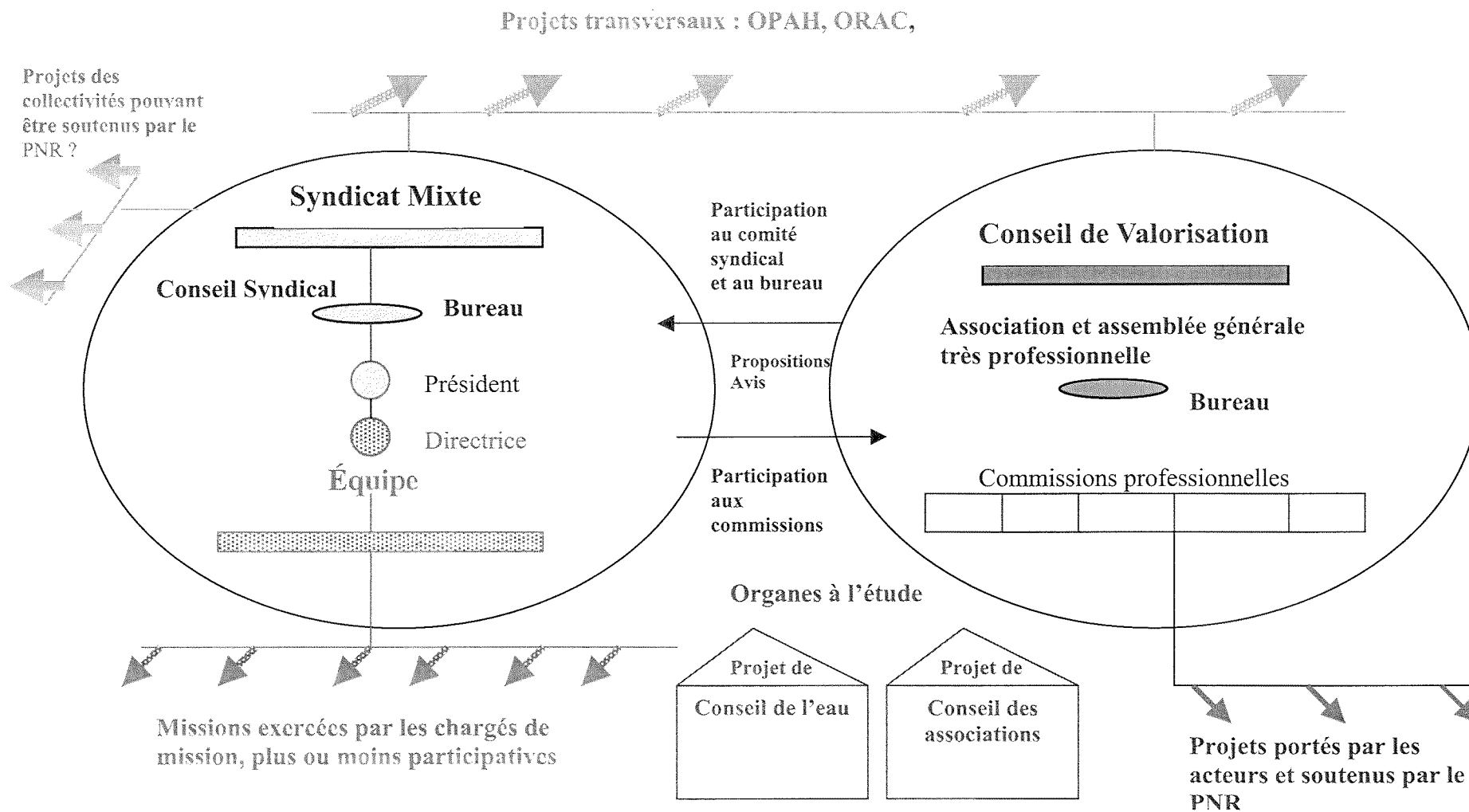
3-2 Premières alertes et premières marges de progrès

3-3 Fixer des principes directeurs sur la participation

3-4 Viser un territoire de participation

3-5 Un Parc naturel régional NR de troisième génération ?

Schéma des organes et lieux de participation du ParcNR de Millevaches



1- La participation au sein du “ cœur fonctionnel ” du Parc de Millevaches en limousin

1-1 LE SYNDICAT MIXTE

Quelle est son origine ?

Il a été mis en place en 1995, sous l'impulsion de la Région Limousin, au lendemain de la tempête, afin de créer le PNR-Parc et de gérer des programmes de développement (Leader 2, OPAH, programme européen...).

Comment fonctionne-t-il ?

Il fonctionne à partir du Conseil syndical et du bureau.

Il n'a pas de commissions. Il se repose sur les commissions du Conseil de Valorisation.

Le Conseil Syndical se réunit plusieurs fois par an avec des délégués titulaires et des membres du conseil de valorisation à titre consultatif. Selon les élus rencontrés, le comité syndical est essentiellement une instance d'information. Il y a peu de débat. Les élus n'osent pas prendre la parole. Il nous a été dit que les délégués communaux ne disposent pas pour beaucoup, de la quantité d'information nécessaire pour pouvoir réagir et pour pouvoir relayer les débats et enjeux au sein de leurs collectivités.

Cependant, les élus locaux attendent beaucoup du ParcNR. Peut-être même un peu trop, au sens où le Parc constitue pour beaucoup d'élus, une structure qui doit drainer des subventions, et des programmes de financement.

Le Rôle du Pparc est encore mal interprété et le Parc est encore lointain et mal connu pour beaucoup de petites communes, selon les élus rencontrés.

Cela tient en partie à la fonction des **délégués communaux**.

Il y a au sein du PNRParc, beaucoup de petites communes de 200 à 300 habitants. Les maires sont débordés. Ils délèguent souvent à des conseillers municipaux la fonction de délégué au Parc. « Les délégués s'informent pendant une heure ou deux, ~~ils prennent un verre,~~ et ils repartent ». Le projet du Parc est partiellement capté et peu retransmis en conseil municipal.

Il serait intéressant de réfléchir à la participation effective des élus et à la communication de messages essentiels à renouveler. Cette réflexion concerne les conseils syndicaux, et plus largement les relations avec les élus du territoire.

Syndicat Mixte du ~~PNR~~ PARC de Millevaches en Limousin :

Extrait des statuts

Le Comité Syndical comprend
153 délégués désignés par des
collectivités

Le bureau comprend 24
membres titulaires
et 24 suppléants

3 collèges ~~avec~~ disposant chacun du même nombre de voix quel que soit le nombre de délégués qui le composent.

Collège régional
16 délégués désignés par le Conseil Régional du
Limousin

Collège départemental
16 délégués désignés comme suit :
- 8 par le Conseil Général de la Corrèze
- 8 par le Conseil Général de la Creuse
- 2 par le Conseil Général de la Haute-Vienne

Collège communal
121 délégués : un par commune adhérente
Possibilité de désigner des suppléants.

9 membres pour le Bureau permanent :

soit 3 par collèges du comité syndical
(avec 4 issus du département de la Corrèze, 3 de la
Creuse et 2 de la Haute-Vienne).
Il comprend un Président, 4 vice-présidents et 4
secrétaires

15 membres élus :

- 5 représentants du Conseil Régional
- 5 représentants des Conseils Généraux
- 5 représentants communaux
(avec pour ces deux dernières catégories des
équilibrages entre départements)

Le président invite à toutes les réunions du Comité Syndical, les représentants du Conseil pour la Valorisation de l'Espace Rural de Millevaches

Les représentants du Conseil pour la Valorisation de l'Espace Rural de Millevaches sont invités aux réunions du bureau. Ils peuvent être entendus sur des questions touchant aux intérêts représentés au sein du conseil.

Le bureau se réunit régulièrement en bureau complet, c'est-à-dire à 24 délégués, avec en plus, les membres du conseil de valorisation invités (sauf pour décisions budgétaires). Selon les élus rencontrés, les réunions durent trois heures et les échanges sont constructifs : « Nous n'arrivons pas seulement pour valider ».

Certains élus ressentent cependant, une certaine application de la formule « qui finance décide » au travers de la forte présence de la région et des départements, non seulement dans la répartition des décisions au sein du syndicat mixte, mais également dans la répartition des responsabilités au sein du noyau central (président et vices présidents). Cependant il est souligné que les clivages du passé ont disparu dans l'ensemble, et que cette organisation fonctionne et permet de trouver des consensus.

L'équipe technique travaille sur des missions.

Elle ne s'appuie pas réellement sur des commissions, puisque celles-ci, créées par le conseil de valorisation, ne se sont pratiquement pas réunies depuis la charte. Les techniciens ont des partenaires techniques, dans tous les domaines, avec qui ils essaient de relayer et d'essaimer les messages et orientations du Parc. Ils ne travaillent pas avec des élus responsables de tel ou tel sujet. Ils travaillent en lien avec la directrice et parfois avec le président.

Pour l'environnement par exemple, la charte a donné lieu à une certaine concertation (réunions publiques).

Puis il s'est constitué un réseau observatoire, plutôt technique, un « réseau ressources », associant notamment les techniciens de rivière.

Les techniciens avec qui nous avons discuté de leurs relations de travail ressentent bien le risque d'enfermement dans ce qu'ils nomment « des cercles d'initiés ». Ils se posent la question de la portée plus ou moins participative de leurs missions.

Sur le plan du tourisme et des activités de pleine nature, les techniciens souhaitent monter des produits précis *comme des produits touristiques et sportifs sur 8 jours, avec 7 hôtels, un loueur de vélos, des taxis pour le transport de bagages...*

Pour les produits montés par d'autres, ils souhaitent maîtriser un peu la conception et pouvoir donner un « marquage Parc ». Il est même question de commercialiser des produits via une régie simple.

Cette posture technique se comprend. La recherche d'efficacité et de valeur ajoutée rapide peut être une priorité, de même que l'effet démonstratif. De plus les PNR-les Parcs ressentent parfois le besoin d'être maîtres d'ouvrage et opérateurs directs, afin « d'exister » sur le terrain. Et les élus et les acteurs partenaires font parfois pression pour obtenir des résultats concrets.

Mais attention, comment se répartissent les rôles de l'équipe du ParcPNR vis-à-vis de l'action et de ses résultats concrets :

Faire ? faire faire ? faire avec ? aider à faire ? mettre en réseau ? **quel est le dosage** ? quel est le plus efficace ? quelle posture est la plus fidèle au sens de la charte et la plus porteuse d'impact à terme ?

Pour le tourisme par exemple, nous avons rencontré en même temps que les chargés de mission, des professionnels regroupés en association et désireux de développer des offres de « multiactivités » pour mieux ~~faire tourner~~développer leurs structures respectives. Ils souhaitent travailler avec le Parc.

Si l'équipe veut les valoriser, la posture est-elle celle de la sous-traitance et du contrôle par la labellisation ? ou bien celle de l'animation et de l'accompagnement de projets ? Les techniciens sont bien conscients qu'il y a des éléments d'arbitrage à ce niveau.

La posture technique doit également s'apprécier en fonction de ce que ressentent les acteurs de terrain.

Les conventions et les contrats passés avec des structures du domaine du tourisme et des activités de pleine nature peuvent être plus ou moins bien vécus. Certaines structures apprécient peu parfois d'être considérées comme des « prestataires » et ne peuvent pas toujours le dire ouvertement, lorsqu'elles sont de fait, positionnées en tant que fournisseurs... Elles préfèrent le terme « **partenaire** » le montage déjà est collectif, je pense ?, ~~ce qui suppose, des montages et des pilotages de projets plus collectifs~~

, ~~des~~une reconnaissances effectives lors de toutes les communications et une posture technique définie et appropriée.

Pour les structures qui ont œuvré pour la conception du Parc, pour celles qui se sentent militantes, co-porteuses d'un projet collectif à travers la charte, le Parc est d'abord un projet de territoire et ce projet de territoire appartient à tout le monde.

Elles peuvent vivre très mal ce qu'elles interprètent comme une hégémonie technique.

Par exemple, la formule : « le Parc va professionnaliser les acteurs touristiques » peut être mal interprétée. Il serait préférable de dire par exemple, (et d'avoir la posture correspondante) : « la Dynamique de Parc Naturel Régional va créer un effet d'entraînement pour les acteurs touristiques qui vont pouvoir progresser, avec l'appui de l'équipe d'animation ».

Marges de progrès

Fonction de pivot : le binôme Président / Directrice, comme dans tous les PNRParcs, constitue **un pivot**, non seulement pour les décisions, mais également pour la coordination des actions et de la gestion du projet de territoire. Il faut une certaine dose de centralité pour l'efficacité ; mais parfois, dans certaines structures (PNR-Parcs ou autres), cette fonction de pivot est ressentie comme étant trop prépondérante et trop centralisée. Elle peut se traduire par une certaine démobilitation des vice-présidents et des autres élus qui voudraient ou pourraient s'impliquer. Or l'**engagement des élus** est fondamental pour une structure de projet, afin que celui-ci soit porté au quotidien et relayé largement. Sans engagement d'élus, le PNR-Parc peut fonctionner en tant que structure et outil, mais il perd de sa force sur le plan de sa signification en tant que

«territoire de projet ». De plus, il se prive de relais essentiels, pour communiquer « les messages Parc » dans le sens de la charte, pour susciter l'envie d'agir et pour sensibiliser les acteurs et habitants...

Quelques idées pour un meilleur investissement des élus :

- Proposer des **responsabilités actives** à des élus (commissions, groupes projet, action pilote, thème de sensibilisation, axes de la charte...) et travailler dans un esprit d'équipe avec ces élus, acteurs du Parc. Il peut être intéressant d'ailleurs de donner des responsabilités^odes élus qui ne sont pas nécessairement tous conseillers généraux ou régionaux, afin de valoriser les potentiels de personnes compétentes et pouvant libérer du temps, et pour pouvoir répondre d'une certaine manière aux élus qui ressentent une certaine tutelle des départements et de la région et qui souhaitent un plus large partage du projet. « L'équipe action » partageant des responsabilités pourrait d'ailleurs, comme le conseil de valorisation, être représentée au bureau.
- Imaginer des **formules d'échange** pour les élus avec des visites de terrain, d'expériences, d'entreprises, de chantiers, des rencontres d'acteurs, couplées, à une courte information en salle et à quelques débats. Dans le ParcNR des ballons des Vosges, ces visites sont organisées régulièrement.
- Travailler avec les **communautés de communes** : Les communautés de communes sont les structures montantes du moment. Elles mobilisent les élus sur des actions de développement. Il serait souhaitable d'aider chaque communauté à déterminer comment se décline la charte et le développement durable dans l'exercice de ses propres compétences, puis de les accompagner dans certains projets, d'organiser une interconnaissance des communautés et des échanges par un travail en réseau. Ceci va de pair avec l'organisation d'un réseau technique et des ressources partagées (certains pays vont jusqu'à des ressources Extranet mutualisées). Il est possible de donner à des techniciens de communautés des fonctions de référents sur certains projets, et d'organiser des débats au niveau communautaire avec le conseil de valorisation.

Il est à noter que la mesure 42.1 de la charte concerne les EPCI. Il est dit notamment : « le Parc animera une démarche de concertation permanente entre les EPCI afin de créer des synergies et des relations de travail plus fortes ».

- Mettre en place des **opérations ascendantes** : Dans la mesure des futurs moyens en temps, il est toujours intéressant de concevoir une opération Parc, qui débute par un travail d'animation dans les territoires de communautés de communes.
*Par exemple une opération petit patrimoine, une opération sentiers, une opération savoir faire, une opération économie d'énergie...
Ces opérations peuvent concerner toutes les communautés ou bien seulement les volontaires (appel à candidature).*

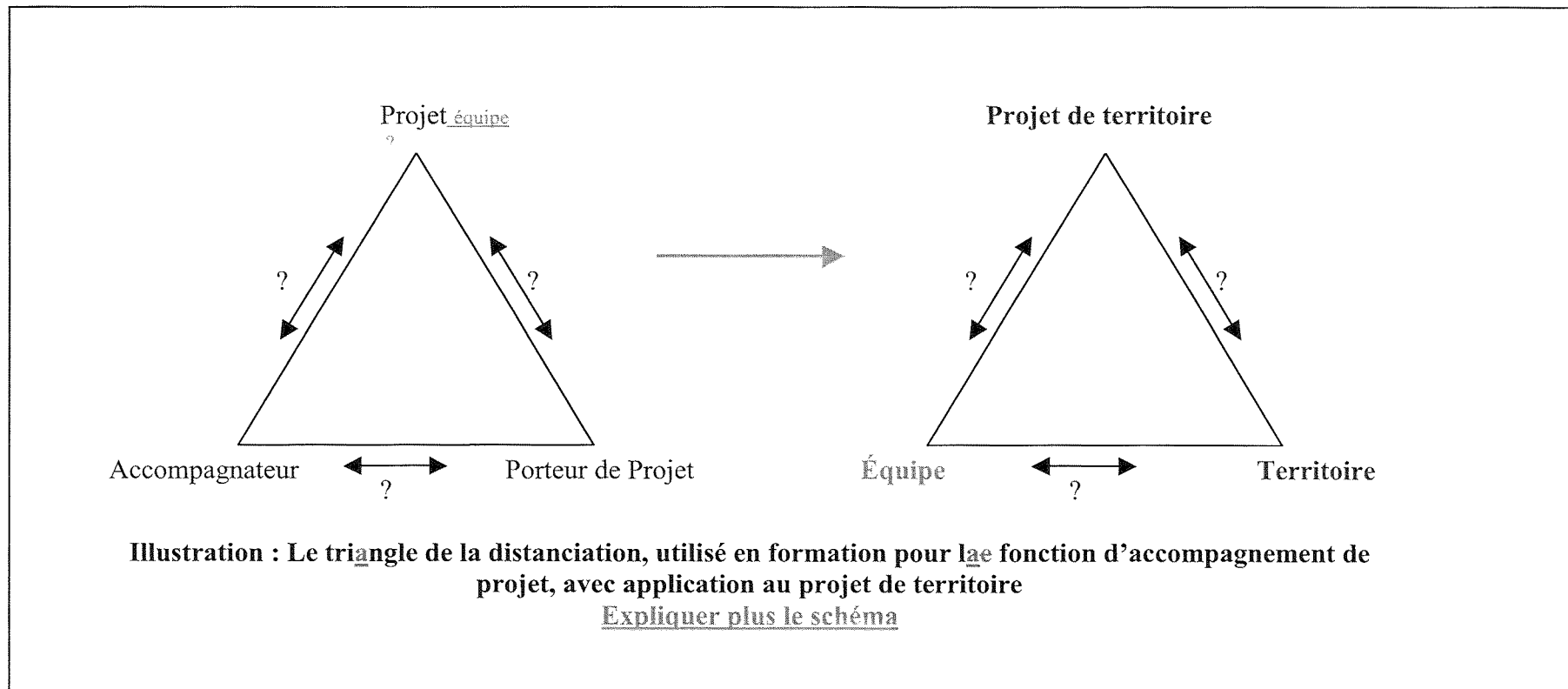
- Créer des **projets pilotes** : Permettre à des communautés de communes (ou à des communes) d'engager des projets « pilotes », puis les accompagner et communiquer dans le réseau des collectivités sur ces expériences, avec des témoignages, des visites et des actions de presse.
- **Fonctions d'ambassadeurs** : Réaliser un appel à candidature pour des élus désireux de devenir « ambassadeurs du Parc » dans leur secteur. Et leur proposer une session de sensibilisation, des outils, un suivi... (voir les autres Parcs ayant fait cette démarche, comme les ParcsNR de Loire Anjou Touraine ou du Vercors).
- Définir des messages et une **communication spécifique** pour les élus : Il faut déterminer quelques « messages sources » qu'il faudra décliner de plusieurs manières et répéter souvent. D'autre part, la communication vers les élus peut donner lieu à un support spécifique (très simple et direct) ou mieux à des insertions dans les supports communaux et intercommunaux une fois par an, et à une **visite annuelle** organisée par groupe de communes. Il pourrait être intéressant également d'envisager une coopération avec les médias locaux pour des reportages...
- **Animer les conseils syndicaux** : Les rendre le plus communicatif possible, en veillant à réduire les ordres du jour, à insérer un temps de débat sur une question de fond, à préparer des supports visuels (diaporamas, mini films...). Il est possible de prévoir un grand débat une fois par an.

Quelques idées pour l'équipe :

- **Une Formation-Action** : les membres de l'équipe sont conscients qu'ils peuvent travailler avec un cercle relationnel restreint et que l'exercice des missions peut se réaliser de manière plus ou moins participative. Ils sont demandeurs de réflexion, de savoir faire et d'outils qui permettent d'activer et de gérer la participation. Une formation-action, organisée avec plusieurs petites sessions sur un an et quelques temps d'appuis, terrain pourrait être une bonne solution. Il est possible de la proposer en partie également à des techniciens partenaires, notamment ceux des EPCI (comme ce fut le cas pour les PNR de l'Ouest).
- **Définir les missions et la posture** : Comme pour toutes les structures à vocation territoriale, le projet de l'équipe est dicté par le projet de territoire, mais il n'est pas le projet de territoire. Le projet de territoire a été défini et doit être mis en oeuvre avec toutes sortes d'acteurs publics et privés ; c'est le sens de la charte. Par exemple, une communauté de commune pourrait appliquer des principes de développement durable et des ambitions de la charte, seule, de sa propre initiative, ou encore en sollicitant un appui du Parc pour ses propres projets. L'équipe, en ce qui la concerne, pour ses missions à réaliser et pour son rôle d'animation et de démultiplication des actions Parc auprès de toutes sortes d'acteurs, doit réaliser un dosage de son travail participatif, ainsi que des choix précis relatifs à sa « manière de travailler ».

Il serait donc intéressant de définir le projet de l'équipe à travers une réflexion que l'on nomme dans le jargon des agents de développement « le projet sur le projet » : « quel est notre projet en tant qu'équipe et en tant que chargés de missions, sur le projet de Parc » ? Les chargés de mission des ParcsNR ne sont pas neutres. Ils ont des objectifs professionnels. Ils ont souvent une fibre un peu militante, qui alimente les motivations. Ils véhiculent des messages, ils sensibilisent, ils mobilisent, en partageant plus ou moins cette fonction avec d'autres acteurs et avec les élus.

La définition du projet d'équipe, avec ses missions, sa manière de travailler et sa posture vis-à-vis de l'ensemble des acteurs du projet du Parc, pourrait donner lieu justement, à un travail participatif bénéfique pour « l'esprit d'équipe ». Elle pourrait constituer d'ailleurs, le premier temps d'une formation-action.



1-2 LE CONSEIL DE VALORISATION

Quelle est son origine ?

La Région Limousin a souhaité la création de cette structure en 1995, afin de produire des travaux participatifs en vue de la création du ParcNR et de contribuer au consensus politique nécessaire. Les professionnels, notamment les agriculteurs, souhaitaient de leur côté afin d'adopter une attitude constructive, être étroitement associés à la création et au montage du Parc.

Le Conseil de Valorisation est composé essentiellement de professionnels. Il a beaucoup travaillé sur la charte, dont il se sent très porteur. Il participe également aux programmes de développement (Leader 2, OPAH, programme européen...).

Comment est-il composé ?

Selon les élus, il constitue un organe professionnel, composé de représentants officiels. Il est ressenti une nette domination des professionnels de l'agriculture et de la forêt, avec un déséquilibre vis-à-vis des artisans, des entreprises, des services et du salariat.

Les professionnels des métiers et des entreprises le ressentent également, ~~mais ils expriment que ceci ne représente pas un gêne pour l'instant.~~ Il nous a été dit plusieurs fois, que la représentation professionnelle n'est pas à l'image du panel des emplois du territoire.

D'autre part, le conseil de Valorisation est perçu de fait, comme un organe professionnel, alors qu'il comprend huit organisations au sein du « collège des associations d'étude et de préservation de la nature » (voir l'illustration en vis-à-vis). Les dynamiques d'acteurs étaient nombreuses et variées, avant la création du Parc, sur le plan de la culture, de la communication, de l'environnement du paysage... Mais elles sont peu représentées au sein du conseil de valorisation et peu représentées en d'autres organes.

Comment se renouvelle-t-il ?

En pratique, la procédure telle qu'elle est expliquée par les membres est d'écrire au président du Conseil de Valorisation, afin de demander l'intégration. Le conseil de valorisation décide (il faut établir des critères clairs et neutres pour cette intégration). Les commissions sont ouvertes, mais les réunions ne sont pas annoncées dans les journaux locaux. De fait seuls les membres « réguliers » participent, A l'avenir, c'est au sein des structures déjà représentées que se feront plutôt les renouvellements.

Selon nous cette question du renouvellement est importante. Il y a toujours une certaine érosion, des départs, des changements de motivation, une évolution des projets, une évolution du contexte territorial. De fait, des secteurs géographiques ou thématiques deviennent mal représentés ou pas du tout représentés. De plus, le rôle de ces organes de participation est différent selon qu'il s'agisse de la construction de la charte de territoire ou de la mise en œuvre effective du projet. ~~se définit précisément chemin faisant, car on ne pouvait pas tout prévoir au moment de la charte.~~

Il faut donc pouvoir ajuster les représentations en cours de route et détailler sous la responsabilité du syndicat mixte et avec l'association, les textes fondateurs.

Association Conseil pour la Valorisation de l'Espace Rural de Millevaches : Extrait des statuts

Les membres sont des organisations représentées par leurs élus : 43 organisations

Le bureau comprend 17 représentants

Les commissions ont bien fonctionné pour la charte

Collège des Chambres d'Agriculture et des organisations de développement agricole :
7 organisations

Collège des Chambres de Commerce :
4 organisations

Collège des Chambres de Métiers :
4 organisations

Collège des organisations de propriétaires forestiers sylviculteurs, et exploitants forestiers :
6 organisations

Collège des fédérations de chasse et de pêche
7 organisations

Collège des comités du Tourisme, des associations et structures d'animation touristique :
6 organisations

Collège des associations d'étude et de préservation de la nature :
8 organisations

Collège des Chambres d'Agriculture et des organisations de développement agricole :
3 représentants

Collège des Chambres de Commerce :
2 représentants

Collège des Chambres de Métiers :
2 représentants

Collège des organisations de propriétaires forestiers sylviculteurs, et exploitants forestiers :
3 représentants

Collège des fédérations de chasse et de pêche
1 représentant

Collège des comités du Tourisme, des associations et structures d'animation touristique :
1 représentant

Collège des associations d'étude et de préservation de la nature :
1 représentant

Agriculture
Forêt
Artisanat - Commerce
Tourisme
Services

Le syndicat mixte du PNR-Parc de Millevaches en Limousin est associé avec voix consultative

4 représentants du syndicat mixte du PNR-Parc de Millevaches en Limousin participent avec voix consultatives. Ils sont désignés par son

Elles ne sont pas réunies depuis

Quel est son rôle ?

Selon les élus, le rôle principal du conseil de valorisation est un **rôle de proposition**. « Ils doivent être facilitateurs et non un contre-pouvoir ». La charte le définit en effet comme une sorte de « comité économique et social du Parc ». Il doit proposer des actions, faciliter la concertation et donner un avis sur les programmations d'actions.

Le rôle du conseil de valorisation a donné lieu, lors des entretiens à des divergences d'interprétation. Tout le monde s'accorde sur son rôle de proposition, tel qu'il a été exercé pour la conception de la charte. D'ailleurs les élus sont contents de la charte et les professionnels ont le sentiment d'avoir contribué à faire émerger des propositions utiles (aide pour apprentis, ORAC et OPAH, label...).

Mais pour la période postérieure à la conception de la charte, les modalités d'exercice de ce rôle ne sont pas précisées.

Selon certains, le temps de la réflexion est terminé. Il y a en effet des cycles, avec un temps pour la réflexion, au moment de l'élaboration des chartes et contrats, puis **un temps pour l'action** afin de les mettre en oeuvre. En ce moment le Parc étant dans un temps d'action, il faudrait donc que le conseil de valorisation concentre son investissement dans les projets transversaux (OPAH, ORAC, ESPACE).

Pour les autres, cet investissement dans les projets est intéressant, mais il n'exclut pas un travail de réflexion à réaliser sur des propositions, en tant que « mission permanente ». Il peut concerner l'application de la charte (comment passer au concret), ou bien des sujets de fond.

L'investissement dans les projets concrets pourrait être précisé également. La participation à des comités de pilotage est-elle suffisante ? Comment permettre de démultiplier des messages et des actions sur le terrain ? Quels rôles peuvent être donnés aux acteurs du conseil de valorisation ?

Enfin **le rôle de participation aux décisions** mériterait également une définition plus précise :

Selon un responsable industriel, il est intéressant de pouvoir se prononcer sur des choix d'investissements publics (par exemple un équipement touristique ou commercial), ou bien de pouvoir dire qu'il manque des dépenses pour une route ou pour la ligne SNCF.

En séance du Conseil Syndical, il y a environ 50 membres du Conseil de Valorisation en plus des 153 délégués élus et au bureau environ 12 membres du Conseil de Valorisation en plus des 24 membres élus. Selon les responsables du conseil de Valorisation, en pratique, les projets ne sont pas présentés s'il n'y a pas un accord préalable. **Il y a de fait une co-décision**. Ils précisent que leurs points de vue peuvent être différents de ceux des élus et qu'il est intéressant de pouvoir les croiser. Les élus organisent néanmoins des séances entre eux seuls pour les décisions budgétaires.

L'expérience montre que les organes participatifs sont d'autant plus efficaces et solides sur la durée, que leurs **missions sont bien définies**, bien cadrées et donc bien comprises. Ce n'est pas le cas pour tous les élus aujourd'hui. Il faut selon nous, préciser ce que signifie la participation aux bureaux et aux conseils syndicaux : quel est l'objectif ? quelles sont les limites en termes de nombre de participants ?, quelles sont les limites en termes de prise de parole ?, comment sont formulés les avis du conseil (faut-il par exemple un écrit, des fiches navettes), ? à quelle fréquence ces avis sont-ils sollicités ? et comment sont-ils pris en compte dans les délibérations... ?

Les commissions du conseil de valorisation :

Elles sont représentatives de la composition majoritaire du conseil de développement (pas de commission centrée sur le patrimoine, l'environnement, la culture et commission services ineffective). Elles ont bien fonctionné pour l'écriture de la charte, mais ne se sont pas réunies depuis. Quelques membres du bureau, ont été invités à des réunions plutôt techniques et ont pu donner leur avis.

- La commission agricole travaille avec l'aide de techniciens référents pour le ParcNR issus des 3 Chambre d'Agriculture des 3 départements.
Il y a 40 à 50 personnes en commission plénière. La composition syndicale, selon le responsable, respecte les pourcentages obtenus aux dernières élections. Actuellement, elle travaille sur un projet concernant une opération d'échange foncier avec la commission forêt. Il y a également le contrat local agri-environnement qu'elle suit et qui va concerner des aides à l'entretien en l'espace.
- La commission forêt a réalisé un travail unanimement reconnu pour sa qualité au moment de la charte. Elle suit la création d'un groupement de propriétaires forestiers, animée par un chargé de mission CRPF intégré à l'équipe du ParcNR.
- La commission Artisanat Commerce se retrouve désormais dans le montage et le pilotage des opérations ORAC et OPAH.
- La commission tourisme a fonctionné avec les offices de tourisme, les Comités départementaux de tourisme et quelques associations (randonnée). Elle pourrait poursuivre ses travaux dans une logique de mise en réseau des acteurs et des initiatives.

Les moyens :

Le Conseil de Valorisation est structuré en association, mais il n'a pas de moyens propres. Les frais de déplacement sont remboursés au président par le ParcNR. Le secrétariat est assuré par le Parc et par les structures représentées, de même que l'animation. Ses membres n'expriment pas de demande à ce niveau.

Les risques :

Il faut selon les membres du Conseil de Valorisation, des issues réelles sur des projets concrets, afin de pouvoir conserver des membres motivés. Et d'autre part, il est nécessaire de pouvoir travailler avec des techniciens des structures partenaires pour les propositions et les projets or les structures souhaitent faire financer cette fonction. S'il n'y a pas de possibilité de financement sur la durée, le Conseil de Valorisation fonctionnera moins bien. Selon eux également, Le Parc doit rester un projet ouvert. Même après l'écriture de la charte, il reste un grand projet et il doit faire l'objet d'une « gestion de projet », couplée à la gestion de la structure.

1-3 LES RELATIONS DU SYNDICAT MIXTE ET DU CONSEIL DE VALORISATION

Selon les professionnels du Conseil de Valorisation, les **relations sont très constructives** avec les élus. Il est possible de tenir un vrai rôle de proposition. Par exemple, la commission agricole a écrit un texte sur l'installation d'élevages porcins (avec propositions de règles environnementales) qui a été accepté par les élus.

Selon certains élus, la présence en nombre important des membres Conseil de Valorisation aux réunions du comité syndical peut créer un effet de lobbying et pose un **problème de posture** qui n'est pas assez différenciée de celle des élus. Les élus ont choisi en partie pour cette raison, de ne pas inviter le conseil de valorisation, lorsqu'il y a des décisions budgétaires.

Sur le plan professionnel, les techniciens du ParcNR et des différentes organisations travaillent efficacement ; « chacun est à sa place, chacun joue son rôle ». Selon un technicien consulaire, tout le monde a intérêt à organiser le croisement des 2 logiques de développement territorial et de développement économique. Il est possible de viser des gains en termes d'économie et d'emploi, de ressources fiscales, de renouvellement des générations, de services aux populations. Le couplage des dynamiques privées et publiques peut créer du développement ; et les professionnels peuvent intégrer des critères qualitatifs. « Ils sont capables de comprendre des enjeux de territoire et de développement durable et de les expliquer ». Il y a, semble-t-il une véritable réussite, une synergie bien réelle, créée dans le sillage du projet de Parc. Il faut absolument l'entretenir.

Mais **sur le plan de la gestion de l'espace**, des difficultés d'accès au foncier pour des jeunes agriculteurs ont été soulignées, de même que la nécessité d'une gestion intersectorielle très ouverte de ce volet, intégrant les enjeux agricoles et forestiers à long terme, et également les enjeux pour les autres catégories de population, avec leur participation, comme cela est évoqué dans la charte. Ce n'est pas toujours facile à organiser en pratique.

Marges de progrès :

Préciser les textes fondateurs : tout ne pouvait pas se prévoir au moment de la charte. Il est normal de les détailler chemin faisant, et l'expérience montre qu'il est préférable de fonctionner dans un cadre précis et bien compris de tous.

Il faut donc préciser les rôles, les modalités de renouvellement des membres, les modalités de participation aux décisions et la posture du conseil de valorisation. Le conseil peut faire des propositions, et les élus doivent y réfléchir également pour se prononcer sur un texte.

Exemple du Conseil de Développement du Pays de Haute Mayenne,

Il est également constitué en association, et participe à titre consultatif aux séances du conseil syndical et du bureau.

Définition de la posture :

Pas de complaisance mais posture toujours constructive

Pas d'opposition, pas de joute orale ou de conflit de personnes,

Communication sous la forme de propositions ou d'avis écrits

Et dans ce cas, toujours à partir de formulations mesurées, préparées et discutées en interne

(sans Position de principe d'un membre en particulier),

Pas de prise de parole excessive en séance.

Le président du conseil de développement est garant de cette posture et régule les écarts éventuels.

Relayer la participation : _si la participation est réduite aux membres du Conseil de Valorisation, pour des propositions, des avis sur programmation, et des sièges en comités de pilotage, cela est intéressant, mais est-ce suffisant ?

Les acteurs du conseil de Valorisation peuvent davantage devenir **relais** du Parc pour la promotion du projet d'ensemble, _et pour les messages de sensibilisation.

Tous les ParcsNR ont dans leur vocation, un rôle de promotion du développement rural équilibré et du développement valorisant les ressources locales, et prévoyant pour les prochaines générations. Cela se combine très bien avec le développement économique, _et peut donner lieu à des dynamiques réelles, intégrant les acteurs en place.

Les professionnels non-membres ne devraient pas pouvoir percevoir (à tort) que leurs représentants siègent uniquement pour la protection des intérêts professionnels, pour la recherche d'aides et pour la recherche de moyens de fonctionnement pour leurs outils techniques. Nous avons rencontré en effet, des personnes convaincues de la synergie nécessaire pour créer et impulser du développement et non pas uniquement pour subventionner l'existant.

Comment démultiplier les messages et les actions ? avec quels relais ? avec quels outils ? Faut-il par exemple, une session de formation-action avec toute une série de techniciens et de conseillers afin qu'ils intègrent des éléments de la charte dans leurs pratiques de conseil ?

Faut-il un rôle d'ambassadeurs professionnels (comme cela existe pour des élus en d'autres ParcsNR) ? Faut-il des rencontres locales en assemblée professionnelle ? un investissement en communication dans les supports professionnels ?

Et davantage d'accompagnement de projets et d'opérations menées avec les professionnels ?

Pour la participation des associations, il faut peut-être distinguer les associations du domaine du patrimoine et de l'environnement
Et les associations du domaine de la culture et du cadre de vie.

Les associations du domaine du patrimoine et de l'environnement semblent être demandeuses d'un rôle participatif plus affirmé et plus effectif, leur permettant plus de formuler des propositions, et d'avis, et d'assurer des fonction de relais de sensibilisation... Il serait dommage d'ignorer leur point de vue actuel sur le partenariat avec le ParcNR.

La solution est peut être de renforcer leur présence au sein du Conseil de Valorisation, de créer une commission, et même de définir avec elles, ~~au moins~~ un grand projet participatif concret, permettant de les valoriser et de les associer largement sur le terrain,

Pour les associations du domaine de la culture et du cadre de vie, la création du Conseil des Associations semble intéressante. Peut-être faut-il se limiter dans un premier temps aux associations culturelles, au sens large, afin de pouvoir travailler plus facilement.

La question du conseil territorial de l'eau, mentionné dans la charte, doit être étudiée également.

L'eau qui constitue l'une des forces majeures du territoire, peut donner lieu à des travaux intéressants dans la mesure où ce conseil se dote une fonction claire et qu'il réalise une mission suivie d'effets (charte de l'eau, plan d'action).

1-4 LES PROJETS TRANSVERSAUX

Les projets transversaux ou (opérations de développement) constituent pour le Parc le moyen de passerz à l'acte, après l'écriture de la charte, sur l'ensemble du territoire, tout en maintenant la concertation avec les acteurs. De plus ces opérations permettent de montrer des résultats concrets, ce qui est très attendu sur le plateau de Millevaches, après le long temps de gestation du Parc NR.

Les principaux projets transversaux lancés actuellement sont :

- L'OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat)
- L'ORAC (opération de restructuration de l'artisanat et du commerce)
- Et le Pôle local d'accueil

OPAH et ORAC sont deux opérations ~~intéressantes~~ importantes, surtout avec les critères de qualité spécifiques au Parc (paysage, matériaux) et parce qu'elles sont susceptibles d'avoir un impact sur l'emploi et sur le cadre de vie pour la population. Il nous a été dit en effet, qu'il y a une proportion importante de personnes en « demande sociale » sur le territoire. Les deux opérations seront articulées ce qui les rend encore plus intéressantes.

L'OPAH a fait l'objet d'une forte concertation avec les professionnels, les élus et les habitants (7 réunions publiques). Le comité de pilotage fonctionne de manière paritaire et l'opération s'engage très bien.

L'ORAC est gérée avec la Chambre des Métiers après un premier travail de diagnostic fait avec la Chambre Régionale de Commerce qui s'est beaucoup investie dans la démarche ~~Parc~~PNR du fait de l'existence de plusieurs CCI concernées. Un chargé de mission de la Chambre des métiers, affecté à l'opération a été recruté et travaille dans les locaux de Meymac.

Elle intègre des objectifs bien relayés par les professionnels, de valorisation de la pierre et du bois dans le bâtiment, de promotion des produits locaux, de maintien des services de proximité.

Le Pôle local d'accueil est un dispositif contractuel proposé par la Région Limousin, pour préparer le territoire à l'accueil de nouvelles populations, prospecter ces populations et pour accompagner les projets des arrivants. Le pôle local d'accueil du ~~PNR~~Parc de Millevaches est particulier car 3 autres pôles chevauchent le territoire du Parc (la moitié seulement du territoire n'est couverte que par le seul pôle local d'accueil du Parc).

Toutes ces démarches relèvent de la même problématique : 45 % de la population active part à la retraite dans les prochaines années et le renouvellement naturel ne suffira pas. Il faut donc agir sur plusieurs axes simultanément et animer un réseau de partenaires.

Le Parc qui peut, de plus, activer le programme LEADER et qui bénéficie d'une image attractive, doit mettre en place ce réseau et les synergies nécessaires avec les 3 autres pôles d'accueil. Il y a là un enjeu de méthode.

Par ailleurs, ce thème pourrait devenir très partenarial et participatif, et mobiliser davantage des relais locaux dans les communautés de communes. La sensibilisation locale est en effet essentielle (par exemple le pôle partenaire de Corrèze organise des soirées théâtre, des débats des manifestations, ...). Le Parc pourrait se trouver au centre d'un réseau moteur et novateur, tant du point de vue local que du point de vue du réseau national des Parcs naturels régionaux NR.

D'autres opérations sont en cours ou prévues :

- Un contrat ATEnEE avec atlas éolien, conseil en économie d'énergie, point info énergie et expérimentations.
- Il y a un potentiel de travail également sur le thème des déchets et l'énergie en concertation avec les professionnels. Ce thème peut donner lieu à un travail avec le Conseil de Valorisation.
- Un contrat Agri environnemental.
- Une opération d'échange foncier intégrant l'agriculture et la forêt.
- Un groupement de propriétaire forestier.

Et le groupe d'action locale (GAL) Leader plus, est par nature participatif ; il est composé en grande partie des membres du conseil de valorisation et d'élus. Le programme géré par un chargé de mission du Parc et fonctionne en partenariat avec les agents de développement des communautés de communes, et les techniciens des chambres consulaires, dans une sorte de réseau informel.

2- La participation sur le Territoire du Parc de Millevaches en limousin

2-1 AVEC LES ELUS ET LES COMMUNAUTES DE COMMUNES

Selon les élus rencontrés, le Parc et son projet ne sont pas encore bien perçus par les élus locaux.

La situation est un peu différente au sein des communautés de communes. Le Parc, ses enjeux, son projet, ses actions, sont davantage connus et débattus, car les maires sont presque toujours délégués communautaires. « Ils sont dans le bain ». de plus il y a moins de susceptibilités qu'en conseil municipal à propos de certains sujets. Les échanges sont plus libres.

Le travail en relation très étroite avec les communautés de communes et en particulier **avec leurs élus** est très important pour le Parc.

Il s'agit des structures montantes du moment. Elles occupent une bonne partie du temps et de l'énergie des élus. Elles peuvent porter davantage le projet du Parc le mettre en oeuvre dans l'exercice de leurs compétences, et constituer ainsi des relais précieux.

Il faut les solliciter pour des projets pilotes, des expérimentations, des opérations transversales et organiser des échanges en construisant petit à petit un réseau de communautés...

D'une manière générale, il est intéressant de permettre aux élus de **devenir acteurs** au travers de projets, d'actions, et de temps forts de visites et de rencontres.

[Redite](#)

2-2 AVEC LES ASSOCIATIONS

Le territoire du ParcNR est très riche en associations. Exceptionnellement riche, selon beaucoup de nos interlocuteurs. Il est dit qu'il y a 7 fois plus d'association par rapport au nombre des habitants qu'en France en moyenne. Elles sont particulièrement dynamiques dans le domaine de la culture et de la communication.

Les associations oeuvrant dans le domaine de l'animation rurale, du développement local et de la communication sont reconnues. L'expérience réussie de Télé Millevaches, avec les reportages diffusés sous forme de cassettes, lues collectivement dans les villages ou circulant dans les

foyers, a bien fonctionné et fonctionne toujours. Le journal IPNS est jugé intéressant. Cependant ces associations, ne souhaitent pas, naturellement, « se voir récupérées » par le Parc et veulent garder leur indépendance. Elles sont parfois « engagées » sur certains sujets (patrimoine, environnement, paysage...) . Or le Parc, structure publique, gérée par les élus des différentes collectivités locales, doit rester neutre et ouvert à tous les points de vue. Il faut donc trouver la bonne posture. Elle pourrait se situer dans une certaine forme de partenariat .

Les associations du domaine de la nature et de l'environnement soutiennent le Parc et ont participé au moment de la charte. Elles ont beaucoup aidé notamment pour les inventaires. Elles ont nourri la charte et aidé pour les zonages Natura 2000. Il existait avant le Parc, en effet des associations bien présentes sur le terrain, quelles soient locales ou de nature départementale ou régionale. Elles existent toujours et peuvent être liées à une espèce protégée, à une zone, à un service d'animation, un aménagement de tourbière, ou à une mission de sensibilisation ou de défense. Elles n'ont volontairement pas trop « milité » au moment de la charte afin de ne pas desservir le projet.

Elles regrettent d'ailleurs que l'émergence de compétences techniques au Parc (et ailleurs) se traduise par un traitement un peu trop technique des dossiers. Il peut se créer ainsi des réseaux techniques qui ont tendance à « tourner sur eux-mêmes » et à ignorer les compétences des associations, qui sont pourtant sur le terrain et au cœur des sujets. Il s'en suit à la longue, selon l'un de nos interlocuteurs, une baisse de motivation de ces militants associatifs et une perte regrettable de « forces vives », sur lesquelles le Parc pourrait s'appuyer davantage et qu'il pourrait contribuer à développer par une action plus participative.

Par ailleurs, les associations qui avaient des salariés en ont de moins en moins, faute de budgets. Il y a une sorte de glissement vers les structures publiques. Les associations regrettent également d'être parfois considérées comme des sous-traitants pour des actions pilotées par le Parc ou par une autre structure, et non comme des partenaires. De même, elles sont parfois « consultées », mais cela ne suffit pas. Il ne s'agit pas de réelle concertation, ni de partenariat et encore moins d'une « **alliance** » dans un projet partagé.

Pour les associations du domaine de la culture et du cadre de vie, à sa création, le Parc a organisé la « fête des associations », avec 40 d'entre elles, sur une journée. Depuis, cet évènement s'est transformé en « fête du Parc », plus modeste et organisée en plusieurs endroits. Il reste un fort potentiel de mobilisation de ce tissu et de cette dynamique qui peut permettre davantage de contacts avec les habitants.

L'association « Pays sage », seule (ou l'un des seules) représentantes associatives au sein du bureau (avec voix consultative), participe régulièrement aux réunions du Conseil de Valorisation. Mais c'est un cas assez isolé. D'une manière générale, les responsables du Conseil de Valorisation ne souhaitent pas intégrer davantage d'associations. Le fonctionnement actuel leur paraît déjà en effet assez lourd.

Il faut donc réfléchir sérieusement au mode de partenariat avec les associations, qui d'une manière générale ne portent pas assez le Parc^{NR} (d'après plusieurs interlocuteurs) et ne se sentent pas assez partenaires.

Ce partenariat peut se réaliser sur le terrain et dans les projets pilotés par le ParcNR.

Plusieurs types de partenariat sont possibles :

- Le partenariat dit « vertical » avec subvention ou sous-traitance,
- Et le partenariat dit « horizontal », de réflexion, d'alliance sur des projets, de co-traitance, d'assistance, de réseau, d'appui, de formation-action, d'expérimentation, de démarche commune...

Il est prévu dans la charte, la création d'un Conseil de la Vie Associative. Cette question n'est pas encore tranchée.

Les élus rencontrés souhaitent mieux travailler avec les associations, il faudra décider comment. Plusieurs leviers peuvent être plus ou moins activés :

- Élargir le conseil de valorisation aux associations de certains secteurs dans les domaines directement liés à la charte (par exemple l'espace, l'environnement, ~~l'histoire et le patrimoine~~, le développement local, la communication, l'économie, le tourisme, les services, l'insertion, la formation...). Il faudra faire des choix.
- Créer le Conseil de la Vie Associative en concentrant peut être les associations des domaines liés au cadre de vie (~~l'histoire et le patrimoine~~ culture, sports, loisirs, services à la personne, ...). Il faudrait selon nous, au moins dans un premier temps s'il fallait choisir, démarrer avec les associations du secteur de la culture et de l'éducation socioculturelle.
- Intégrer davantage d'associations dans des partenariats relatifs aux missions du Parc et à ses projets.
- Valoriser les initiatives des associations.
- Créer et animer des réseaux associatifs dans certains domaines.
- Les aider en matière d'ingénierie, de ressources, de professionnalisation, en travaillant pour cela avec la région.

2-3 AVEC LES ACTEURS ECONOMIQUES

Ils sont représentés au sein du conseil de valorisation, par le biais des désignations par les chambres consulaires. Cette représentation est positive. Le travail en commission a bien fonctionné pour la charte et les membres participent au pilotage de certaines actions ainsi qu'à la vie de la structure Parc. Mais la participation des acteurs économiques peut porter bien au-delà. L'un des exemples les plus probants est celui du ParcNR de la Brenne.

*La commission économique qui concerne toutes les entreprises non agricoles prend en charge, littéralement **une partie du projet de territoire**, de l'établissement de propositions jusqu'au pilotage d'actions concrètes. Elle a créé des ateliers de gestion des outils financiers et impulsé un club*

*des entrepreneurs et elle entretient des relations avec les **acteurs économiques** à travers diverses actions concrètes. Pour les artisans qui ne sont pas touchés et pour bien capter leurs besoins, une enquête avec contact direct est menée régulièrement avec la chambre des Métiers. Cette commission s'intéresse également à la formation, à l'insertion par l'économie, aux groupements d'employeurs. Par son impulsion, il se crée « un réseau technique de développement économique » qui intègre les techniciens du Parc, des communautés de communes, des chambres consulaires et de l'agence de développement départementale. Le Parc a trouvé un mode d'approche intéressant pour toucher et appuyer les TPE en particulier, grâce à ce réseau de proximité.*

Il est vrai que le territoire de la Brenne est plus petit. Cependant il est comparable sur le plan du besoin d'animation et développement économique. Pour lancer une telle dynamique il faut mobiliser des chefs d'entreprises locaux, par des actions de natures participatives. Elles peuvent se faire à l'échelle des communautés de communes et en partenariat avec les Pays.

Beaucoup de thèmes et d'opérations sont possibles et peuvent se lancer avec les partenaires existants. Les OPAH et les ORAC peuvent constituer un premier moyen pour identifier ces chefs d'entreprises, qui ne sont pas forcément impliqués dans les réseaux consulaires. Le réseau des ParcsNR dispose de nombreuses expériences, la dernière en date étant la méthode de concertation entre élus des communautés de communes et chefs d'entreprise, autour du thème du management environnemental (PNR des Boucles de la Seine Normande, de Loire Anjou Touraine et Livradois Forez).

2-4 AVEC LES ACTEURS SOCIAUX ET EDUCATIFS

Le volet humain du développement durable, concernant le caractère « vivable » des territoires pour les générations présentes et futures est de plus en plus indissociable des approches environnementales et économiques des Parcs.

Le cadre de vie, la qualité des services, de la formation, de l'éducation sont des conditions de maintien et d'attraction de population et d'acteurs économiques. Par ailleurs, les approches de développement durable intègrent des critères d'**équité** qui concernent les populations en place (équité homme femme, entre individus, entre générations, équité spatiale...). En d'autres termes, les démarches de développement doivent tenir compte des besoins sociaux (emploi, formation), et inversement le traitement de la demande sociale peut constituer une **source de développement économique**. L'environnement (économies d'énergie, isolation) peut concerner aussi les locataires, comme cela sera le cas avec l'OPAH.

À titre d'exemple, des Parcs s'investissent sur les chantiers d'insertion, une commission du Parc de la Brenne a organisé un « projet éducatif de territoire », ce Parc travaille également beaucoup sur le thème de la jeunesse. Le thème de la formation délocalisée avec des chantiers écoles et l'insertion de personnes qui ne sont pas tout à fait « employables » à 100 % et qui peuvent néanmoins s'intégrer dans des dispositifs existants, peut être très intéressant pour les Parcs. Pour ces personnes (ou au moins certaines), il est possible trouver des solutions sur place, avec les acteurs de proximité, à l'occasion de projets et d'opérations qui peuvent par ailleurs générer des retombées dans le sens de la charte du Parc.

2-5 AVEC LES HABITANTS

Il est très important pour les Parcs d'informer largement. Il peut également attribuer d'autres fonctions à la communication, comme l'ont fait par exemple le Parc des Ballons des Vosges et le Parc de Brenne. En effet, la communication peut dépasser le volet informatif concernant les actions de la structure Parc. Elle peut se tourner largement vers le projet du territoire, vers sa vie concrète et vers ses acteurs. Elle peut mettre en scène et valoriser la participation de la populations-gens, elle peut les inviter à « entrer dans le mouvement ». Cela passe par une certaine façon de concevoir les messages et les supports et également par une communication privilégiant les rencontres.

Une coopération avec les médias locaux existants est toujours intéressante, car elle porte plus loin et permet de créer des indispensables répétitions « de messages sources », au travers de divers reportages.

Les rencontres, comme la fête du Parc, sont très intéressantes. Elles peuvent se développer de diverses manières : forums, journées de visites, portes ouvertes sur expériences, rallye du patrimoine, olympiade, sentiers culturels, concours, expositions paysage, cycles de conférences-débats...

L'expérience des ParcsNR que nous avons rencontré (enquêtes, journées d'échange), montre que l'investissement est porteur. Lorsque le Parc se rapproche des habitants, il se rapproche des élus et de tous les acteurs, et cela permet de démultiplier les messages et de contribuer à la création de sens collectif, et donc à un portage beaucoup plus large du projet de territoire.

3- SYNTHÈSE

Cette synthèse est conçue pour pouvoir être délivrée séparément. Elle reprend donc quelques éléments descriptifs des parties précédentes.

3-1 Un Parc à la croisée des chemins

Le PNR de Millevaches en Limousin, après une longue gestation, a amorcé la mise en oeuvre de sa charte fin 2004.

À l'occasion de sa conception, s'est construite **une forte dynamique participative**, grandement favorisée par l'existence d'un organe participatif professionnel : le Conseil de Valorisation de l'Espace Rural de Millevaches, structuré en association.

Le fonctionnement bipolaire du syndicat mixte et du conseil de valorisation, avec ses membres professionnels fortement représentés au conseil syndical et au bureau, présente un **caractère innovant** pour le réseau des PNR.

Le principe de forte **synergie** entre les élus et les professionnels du territoire est intéressant. Il permet de définir des stratégies d'alliance, pour le développement équilibré du territoire. Les collectivités ne peuvent pas générer seules, le développement économique indispensable pour le maintien de l'emploi et des services, et les professionnels ont besoin d'animation et de cadre favorable. Ils peuvent, à l'occasion d'une dynamique de développement, **intégrer** des principes de protection et de valorisation de l'espace et du patrimoine.

Le fonctionnement participatif du Parc, dans ses principes et dans « sa manière de faire » concrète, n'est pas encore totalement défini.

Il se construit « chemin faisant », à partir des premiers travaux, concernant l'immense chantier que représente la charte, **très ambitieuse**.

C'est une bonne démarche, et c'est une **chance**, car les habitudes ne sont pas encore prises. Il est possible à la lumière des premiers mois de fonctionnement, d'identifier des pièges et des potentiels et donc de réaliser des **choix d'itinéraires** avec des orientations franches et des « justes dosages »

3-2 Premières alertes et premières marges de progrès

Les premières alertes concernent des difficultés bien connues des PNR-Parcs et des autres territoires de projet. Elles se sont manifestées très tôt. Si le Parc adopte pour son futur fonctionnement, un scénario de type « au fil de l'eau », (ce que nous ne croyons pas), il est fort probable, qu'elles se poseront toujours dans ces termes, à l'occasion de la future révision de charte. Elles concernent les points suivants :

- **Un problème d'engagement des élus**

L'engagement des élus est fondamental pour tous les projets de territoire. Ils sont les piliers, les premiers promoteurs du projet, les premiers relais, les premiers porteurs de sens. Plus le nombre d'élus portant effectivement le **projet** du Parc est réduit, plus le risque est grand de voir apparaître un portage de type structurel, comme il en existe par ailleurs pour d'autres outils, mais qui n'a rien à voir avec le portage d'un **projet de territoire**.

Trop peu d'élus, d'après les enquêtes, saisissent le sens du **projet** du Parc et trop peu sont investis dans le fonctionnement avec un **rôle actif** et non uniquement dans un rôle de pilotage par intermittence.

- **Un chantier immense difficile à gérer**

La charte est très ambitieuse et représente pour les 10 ans à venir un immense chantier. Il sera difficile de réaliser les ambitions et l'ensemble des objectifs mentionnés, avec pour l'essentiel, une organisation constituée sous la forme de missions à réaliser par l'équipe technique du Parc. Ce chantier pose un problème de méthode.

La charte, dans son ensemble, est construite sur une logique de missions. Certes il est évoqué très souvent les termes de « partenariat », de « concertation », et de « participation », mais toujours dans le cadre des missions conduites en majorité par le syndicat mixte et par son équipe et sans précisions sur des méthodologies participatives.

Chaque axe, chaque objectif et la grande majorité des mesures, **reposent sur l'équipe technique** pour leurs mises en œuvre.

Si l'on fait la somme des petites listes d'engagements d'actions, précédées du titre « L'organisme gestionnaire du Parc », la somme de travail est impressionnante.

Le contrat est construit également dans cette logique, avec une grande majorité d'actions sous la maîtrise d'ouvrage du syndicat mixte, hormis certains projets transversaux comme l'ORAC ou le groupement de propriétaires forestiers.

Pour le moment, le chantier du Parc de Millevaches démarre. Il va se structurer petit à petit. Mais il se profile déjà un risque de distorsion, entre les objectifs et les moyens.

- **Une posture technique mal définie**

Lorsque l'on parle de tourisme par exemple : faut-il monter des produits, en contrôler d'autres par la labellisation ou bien faire émerger des projets individuels et collectifs parmi les producteurs, avec accompagnement et mise en réseau ? « sommes-nous en posture « d'influence » ? en posture « d'expert et de conseil » ? ou bien en « posture d'animation, de coordination de réseau d'acteurs, et d'ingénierie de programme » ?

Ces questions ne sont pas tranchées.

Le travail participatif est très peu enseigné. Seul, dans une mission thématique, il n'est pas facile à enclencher. Il est toujours plus commode de lancer une étude, par exemple, que de viser les mêmes résultats avec une méthode construite sur la participation des acteurs

concernés. Sans travail structuré sur le projet d'équipe et sur la posture, il n'est pas certain que le chemin de la participation soit systématiquement choisi. Or, il s'agit peut-être d'un chemin pouvant permettre de réaliser beaucoup plus, avec les mêmes moyens.

▪ **Un risque de fonctionnement dans un « cercle d'initiés »**

Les missions se sont enclenchées avec des partenaires techniques, quelques associations prestataires de services et des comités de pilotages d'opérations. Elles sont suivies par les séances de travail du syndicat mixte et du conseil de développement. Pour les chargés de mission, ce cercle relationnel est essentiellement technique. Ils ont conscience du risque que représenterait plusieurs années d'exercice dans ce contexte relationnel et participatif. : Le projet de territoire qui a pris corps avec le lancement de la charte peut perdre du sens, petit à petit et devenir de moins en moins compris et partagé. Les plans de communication si efficaces soient-ils, ne permettront pas de rattraper cette perte de sens et de « raccrocher » les acteurs et habitants. Ils risquent alors, de les interpréter comme une « communication de justification » ou comme une communication institutionnelle.

3-3 Fixer des principes directeurs sur la participation

Pour profiter des premiers enseignements après cette période de mise en oeuvre de la charte et pour ajuster le fonctionnement chemin faisant, il est nécessaire d'engager une réflexion de fond, d'abord en équipe, puis avec les élus et le conseil de valorisation séparément, avant de choisir un chemin, collectivement, en fonction d'un **cap bien fixé**.

les axes directeurs sont les suivants :

• **Élargir le portage des élus**

Cet élargissement est fondamental. Les élus seront d'autant plus facilement engagés qu'ils seront **actifs**. **Il est possible de proposer** des responsabilités de commissions de groupes projet, d'actions pilotes, de sensibilisation, et de travailler dans un esprit d'équipe avec ces **élus acteurs** du Parc

Pour les autres, il faut imaginer des **formules d'échange** et de rencontres, avec des visites de terrain, et des personnes ressources... Il est possible également **d'animer les conseils syndicaux**, en veillant à réduire les ordres du jour, à insérer des temps de débat et à préparer des supports visuels (diaporamas, mini films...).

Une **communication spécifique** pour les élus est toujours intéressante, de même qu'une visite annuelle organisée par groupe de communes.

Enfin la fonction des délégués peut être améliorée. L'idée de formation d'une équipe d'**ambassadeurs du ParcNR** est intéressante.

- **Travailler en réseau avec les communautés de communes**

Les communautés de communes sont les structures qui mobilisent le plus l'énergie des élus sur les actions de développement.

Il serait intéressant de **mettre à plat** dans un premier temps toutes les compétences des communautés de communes, et de repérer comment la charte peut être mise en oeuvre pour chacune d'elles.

Après quoi, l'objectif qu'il faut viser est celui du **travail en réseau**, avec des échanges techniques et des échanges entre élus, à propos de thèmes de travail précis.

Par exemple, les schémas éoliens, les démarche paysage, les plans intercommunaux d'urbanisme ou les plans de gestion de l'espace sont des thèmes porteurs. Il y a également les démarches économiques des communautés, les schémas de services, le tourisme, l'habitat, les déchets, l'assainissement...

- **Définir le projet d'équipe**

La définition du projet d'équipe vis-à-vis du projet de territoire (avec natures des missions, manière de travailler et posture technique), pourrait donner lieu à un travail participatif bénéfique pour « l'esprit d'équipe ».

Elle pourrait constituer d'ailleurs, le premier temps d'une formation-action qui permettrait de transférer par la même occasion, toute une série d'outils et de méthodes utilisés pour le travail participatif et la démultiplication des actions, avec des suivis d'applications pratiques. Cette formation peut être proposée en partie aux agents de développement des EPCI.

- **Relancer le Conseil de Valorisation**

Le conseil de Valorisation a été bâti pour contribuer à la création du ParcNR et pour écrire la charte. La mission est réussie et son rôle devrait être désormais précisé pour accompagner sa mise en oeuvre :

- *Rôle de proposition : combien de sujets par an ? qui les détermine ? quelle production ? comment est-elle présentée aux élus ?*
- *Rôle d'aide à la décision : quel est l'objectif ? quelles sont les limites ? comment se réalise cette aide à la décision ? qui sollicite cette aide ? y a-t-il une production écrite systématique ou de fiches navettes ? comment l'information est-elle traitée par les élus ?*
- *Rôle de co-pilotage de projet : pour quels projets ?*
- *Rôle d'interface avec les professionnels du territoire : comment s'exerce-t-il ?*
- *Manière de travailler : y a-t-il des commissions ? des groupes projet ? qui les compose ? qui les anime ? quelles sont les productions , y a-t-il des réunions par secteurs géographiques ? faut-il mettre au point avec les élus une programmation annuelle et un calendrier ?*

- *Équilibre de représentation : comment équilibrer les secteurs professionnels au sein du conseil, pour couvrir le développement économique au sens large ? faut-il des professionnels de l'environnement, du patrimoine, de l'insertion et de l'emploi, des services ? des représentants des salariés ?*
- *Renouvellement : comment se renouvellent les membres ? qui propose et qui approuve les nouvelles entrées ?*

Ce travail peut donner lieu à l'écriture d'un **règlement intérieur** (ou d'une charte de fonctionnement) qui sera co-signé par le conseil de valorisation et par le syndicat mixte. L'expérience montre que pour être efficace et durer la participation doit s'inscrire dans un cadre précis.

- **Organiser la participation des associations**

Les associations ne se sentent pas assez partenaires. Elles représentent un très fort potentiel de relais et d'alliance pour le projet de Parc. Le territoire est particulièrement riche en dynamiques de toutes sortes.

Il faudra décider s'il faut **élargir le conseil de valorisation** aux associations des domaines directement liés à la charte. Et s'il faut créer le **Conseil de la Vie Associative** avec les associations des domaines du cadre de vie, avec la culture a minima.

D'une manière générale, il est souhaitable **d'intégrer très largement** les associations dans des partenariats relatifs aux missions du Parc et à ses projets, de **valoriser leurs initiatives**, de créer et d'animer des **réseaux associatifs** dans certains domaines, et de les aider en matière de ressources et d'ingénierie.

3-4 Viser un territoire de participation

Le projet de territoire Parc, s'il est largement porté, concerne une large part d'élus de collectivités, d'acteur et d'habitants.

Il peut donner lieu à toute une série d'actions, qui ne sont pas toutes nécessairement portées par le syndicat mixte du Parc.

Plusieurs types de partenariats sont possibles, de la co-traitance à la simple reconnaissance et à la valorisation des initiatives qui vont dans le sens de la charte.

Pour susciter et pour organiser la mise en mouvement des acteurs, il suffit de **donner le cap** et de prévoir une organisation solide ainsi qu'une bonne gestion de projet, puis d'affecter des moyens dans ce sens.

La participation sur le territoire) peut concerner les acteurs suivants : (En plus des élus dont nous avons déjà parlé)

- **Les acteurs économiques** : il ne suffit pas qu'ils soient représentés au conseil de Valorisation. Il faut davantage d'animations et d'émergences de projets individuels et de dynamiques collectives.

- **Les acteurs sociaux et éducatifs** : Il faut travailler avec eux pour réfléchir aux plus-values en insertion et en cadre de vie, que peuvent générer les missions et projets du Parc. Ils peuvent par ailleurs, s'ils sont encouragés, initier des démarches motrices permettant de valoriser davantage les ressources humaines du territoire. Certains PNR-Parcs mènent des actions correctrices issues de réflexions sur le développement durable afin de s'adresser davantage à des catégories de population moins favorisées. Le thème des formations-actions délocalisées et qualifiantes est par exemple très porteur.
- **Les associations** : Il faut les intégrer non seulement dans le « cœur fonctionnel du Parc (conseil de valorisation et/ou conseil de la vie associative), mais aussi sur le territoire. Il faut trouver des synergies entre leurs propres actions et celles du Parc, par un travail d'écoute, d'animation et d'accompagnement.
- **Enfin les habitants** : Il est possible de les intégrer dans la dynamique du Parc, par une **communication** tournée aussi vers le pluriel (« nous le Parc ») et non exclusivement vers la forme impersonnelle (« le Parc a fait »...). Elle doit **inviter** à participer et faire état de la vie du territoire et de ses projets et ceci en partenariats avec les **médias locaux**.
Par ailleurs, il est important de multiplier les occasions de **rencontres et d'échanges** à tous niveaux.

3-5 Un ParcNR de troisième génération ?

Le Parc de Millevaches démarre son histoire. Il peut l'écrire en tenant compte de la formidable évolution des politiques territoriales depuis la dernière décennie (montée en puissance de l'intercommunalité, évolution législative, intégration des principes du développement durable dans les projets...). Il peut suivre un chemin délibérément orienté vers la participation et préfigurer « les Parcs de troisième génération ».

- *Les Parcs de première génération se sont construits sur des approches environnementales au sens large.*
- *Les Parcs de deuxième génération ont intégré les approches paysagères et mis en place des synergies entre développement économique et environnement.*
- *Les Parcs de troisième génération vont probablement intégrer davantage les approches de type développement durable, notamment l'ensemble de leur volet humain en plus des volets énergie et urbanisme, qui représentent les tendances en ce moment.*
- Les promoteurs du Parc de Millevaches en Limousin peuvent inventer de **nouvelles modalités d'organisation** et trouver la manière de mettre en place une **gestion plurielle et partagée** de cet immense chantier que représente la charte.