

Trame pour le débat dans les Parcs

AVENIR DES PARCS

La présente note a pour objet d'introduire les débats au sein de chacun des Parcs à l'automne 2011.

Elle croise les travaux de la mission Avenir des Parcs¹, l'analyse du Conseil d'orientation, recherche et prospective (CORP) et les réflexions des Présidents et directeurs lors du séminaire de Forcalquier-Lurs les 7 et 8 juillet 2011².

LES PARCS SERONT-ILS ENCORE UTILES DEMAIN ?

La création et le développement des Parcs naturels régionaux ont constitué une innovation anticipatrice des dynamiques territoriales en cours. Quels ont été les apports des Parcs naturels régionaux ?

La première originalité des Parcs tient à la **définition de leur périmètre sur des critères de cohérence biogéographique et de valeur du patrimoine naturel et culturel**. Cette échelle biogéographique s'est avérée pertinente pour mener des actions concertées de **connaissance, de préservation, de gestion et de valorisation des patrimoines et des paysages**, qui constituent le **fondement des Parcs**. Elle a également permis de rendre actifs les potentiels de développement, car la **solidarité de territoire se construit autour de la conscience d'un bien public commun**. Souvent impliqués dans la construction de l'intercommunalité, les Parcs démontrent l'intérêt de la **coopération, plutôt que la concurrence**.

L'**approche transversale dans la conduite des missions de préservation et de développement** reste une spécificité du mode d'intervention des PNR. Elle repose sur une **conception interdisciplinaire du développement local** et doit son efficacité à un équilibre dynamique entre équipes politique et technique, garant de la cohérence dans les objectifs et de la cohérence territoriale. La **vocation d'expérimentation** confère un rôle de **catalyseur réactif des initiatives et des énergies du territoire**, au service de l'ambition de développement durable. Les Parcs ont fait montre à cet égard d'un talent de **détection de demandes sociales en émergence** et de défrichage de **solutions pragmatiques adaptées à leur territoire**.

La diversité des Parcs, résultant de la variété des territoires et des problématiques, constitue une richesse potentielle pour le réseau des Parcs, dans le cadre d'une politique nationale. Les Parcs sont attachés au maintien du classement par l'Etat, en même temps qu'ils développent une relation de partenariat privilégiée avec les Régions. Ils 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.

Le **mode de gouvernance, basé sur la recherche de synergie**, plutôt que sur le rapport de forces, favorise le **dialogue entre élus, forces vives du territoire et acteurs institutionnels**, contribuant à une **démocratie locale vivante**. Les Parcs ont érigé la médiation et la concertation en principe d'action, pour la recherche de solutions "gagnant-gagnant".

Du fait qu'ils ont été relativement prophétiques, les Parcs voient aujourd'hui leur l'héritage largement partagé, ce qui pourrait conduire à leur banalisation, ou à leur marginalisation dans l'évolution du paysage institutionnel. Les PNR apparaissent en effet comme un élément du millefeuille institutionnel qui reste peu lisible pour les habitants, voire pour les élus.

Dans l'éventualité d'une disparition des Parcs naturels régionaux :

Quelles seraient les conséquences pour le territoire du Parc ?

Quels seraient les gains ou les pertes induits pour la société ?

¹ La mission Avenir des Parcs, mise en place par le Bureau de la Fédération et 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

² Le contenu évoluera à l'issue de la phase de débats au sein des Parcs, des débats participatifs et des échanges avec les têtes de réseaux des partenaires, pour aboutir au printemps 2012 à un texte d'orientation sur la politique des Parcs naturels régionaux.

A QUELS NOUVEAUX ENJEUX LES PARCS DOIVENT-ILS REpondre ?

*Les Parcs naturels régionaux sont des « parcelles de biosphère » et se définissent comme solidaires des défis planétaires. Lieux d'expérimentation et de débat, ils ont pour vocation d'établir un lien permanent entre le global et le local. Mais parce qu'ils représentent une institution très particulière, qui bouge à la fois dans le temps et dans l'espace, ils ont continuellement **besoin de se relégitimer** aux yeux des institutions et de l'opinion. Leur **légitimité est à construire dans le mouvement, en fonction des questionnements émergents.***

Le renouveau du rural et 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**. Il en résulte une **porosité entre les espaces, qui modifie nécessairement l'échelle d'intervention ou de coopération des Parcs**, notamment au voisinage des villes. La **gestion de la continuité entre les espaces ruraux et urbains** devient un enjeu essentiel pour la maîtrise de l'étalement urbain, le maintien de la biodiversité, la qualité du paysage et du cadre de vie. La société amorce par ailleurs une rupture avec l'économie de la possession, au profit d'une économie de l'usage, ce qui suppose notamment de nouvelles offres de services pour assurer la mobilité. Si la mobilité s'accroît fortement, elle n'est toutefois accessible qu'à certaines catégories de populations.

Le besoin de solidarité et la demande de lien social

Comme les espaces urbains, les territoires ruraux voient se creuser les inégalités sociales. L'arrivée de nouveaux résidents, qui ont fait le choix d'un territoire d'adoption, renouvelle le sentiment d'appartenance. **Mais 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**. Si la préoccupation de l'emploi demeure centrale, il faut aussi trouver d'autres moyens pour **construire du lien social**. Compte-tenu des difficultés d'accès à une alimentation de qualité pour certaines catégories de population, l'agriculture de proximité et l'agriculture périurbaine prennent tout leur sens dans la recherche de cohésion sociale, avec la construction de nouveaux modes de commercialisation et de diffusion en circuits courts. La révolution technologique peut contribuer à créer de nouvelles formes de lien social, à condition de dépasser l'opposition culturelle entre ceux qui portent la technologie et ceux qui la craignent et de rendre l'information libre, dans sa production et son partage.

L'anticipation des changements et la recherche

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. Les Parcs, qui se définissent comme **gestionnaires**, et non comme conservatoires, ont un rôle d'éclairer à jouer dans la recherche d'une **relation plus ménagée à la nature**, à la fois productive et contemplative, considérant **l'importance de l'ensemble du monde vivant**. La **collaboration avec la recherche scientifique est déterminante** à cet égard.

Face au **processus de dépatrimonialisation et aux risques de délocalisation**, qui touchent jusqu'aux structures d'exploitations agricoles, la **pérennité des activités agricoles, dans leur diversité**, et la préservation de la **diversité des structures paysagères** posent la question d'une **gestion publique des espaces délaissés**.

Les relations des Parcs avec la recherche ne doivent pas se limiter à la connaissance du vivant. La capacité de transformer les acquis de **la recherche pour la création de produits innovants** est en effet déterminante pour la compétitivité des entreprises et la croissance économique. Le soutien à la recherche appliquée permet en outre d'obtenir une croissance économique plus élevée lorsqu'il s'exerce dans un cadre décentralisé.

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. Or toute transformation passe par la culture. Dans une société portée sur la réussite et le bonheur individuels, 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**. 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...

QUELLE(S) NOUVELLE(S) AMBITION(S) POUR LES PARCS ?

Ces enjeux, résultant des évolutions de contexte, posent en termes nouveaux la question de la légitimité sociopolitique des Parcs. Le séminaire de Forcalquier-Lurs a confirmé l'ambition partagée des Parcs de s'affirmer d'abord comme des **territoires d'expérimentation et d'innovation** et de se définir comme des **espaces ouverts aux coopérations**.

Cette ambition commune a pris diverses formes d'expression lors du séminaire :

- « **Etre un territoire d'innovation sur le mieux vivre ensemble dans un rapport renouvelé de l'Homme à la Nature** »
- « **Etre des territoires à forte capacité d'anticipation aux changements/ [en capacité de] transcender les limites** »

Ces formulations traduisent à la fois la volonté d'une **plus forte intégration de la dimension sociale du développement**, la volonté d'**ouverture et de coopération avec les territoires voisins**, le renforcement de la **dimension prospective**, qui passe par une **veille attentive aux évolutions de la situation environnementale, économique et sociale**, et par des **liens plus étroits avec la recherche**.

Au final, l'ambition ou l'espoir est que « **les Parcs soient des territoires des possibles ... et de l'impossible** ».

QUEL TRONC COMMUN DE MISSIONS ?

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

Le séminaire de Forcalquier-Lurs, comme les séminaires des Présidents et des directeurs de 2010, ont confirmé l'attachement des Parcs à l'**esprit de mission**, plutôt que la revendication de compétences.

La protection des patrimoines naturels reste une mission fondamentale des Parcs, qui intègre l'homme et ses activités et s'inscrit dans la double préoccupation de préservation des patrimoines et de recherche d'un développement durable.

Rappel de la définition actuelle des missions (Code de l'Environnement Article R333-1) :

- 1° De protéger le paysage et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée ;
- 2° De contribuer à l'aménagement du territoire ;
- 3° De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
- 4° De contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- 5° De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche.

Les Parcs gagneraient toutefois à préciser le « **tronc commun** » de leurs missions :

- **Quelles sont les missions communes que vous jugez prioritaires ?**
- **Quelles sont celles qui pourraient être supprimées du tronc commun ?**
- **Quelles sont celles qui demandent à être renforcées ?**

Parmi les propositions suivantes de reformulation des missions, quelles sont celles qui vous paraissent relever du tronc commun ?

Niveau d'importance croissant

- ① ② ③ La préservation de la nature intégrant l'homme et ses activités ?
- ① ② ③ La préservation et la valorisation des paysages ?
- ① ② ③ La préservation et la valorisation des patrimoines culturels et des savoir-faire ?
- ① ② ③ L'éducation au territoire ?
- ① ② ③ Le développement économique fondé sur la valorisation des patrimoines et du cadre de vie ?
- ① ② ③ L'organisation de processus de développement économique intégrant toutes les composantes de développement durable ?
- ① ② ③ Le développement d'un urbanisme durable ?
- ① ② ③ La prise en compte de la dimension sociale dans le développement territorial ?

Autres :

QUELLES EVOLUTIONS DES MISSIONS ?

Les ambitions pour les Parcs exprimées lors du séminaire de Forcalquier-Lurs supposent le renforcement de certaines missions, ou justifient la revendication par les Parcs de **missions nouvelles** présentées ci-dessous :

Quel est le degré de priorité des missions à renforcer ou de missions nouvelles ?

Niveau d'importance croissant

- ① ② ③ L'adaptation des modes de développement aux changements climatiques ?
- ① ② ③ La concertation avec les collectivités urbaines périphériques ?
- ① ② ③ La gestion des espaces d'interfaces et des continuités écologiques avec les espaces urbains ?
- ① ② ③ Les échanges sociaux et culturels entre milieux urbains et ruraux ?
- ① ② ③ La qualité de services publics de proximité ?
- ① ② ③ Le développement de la culture comme vecteur de cohésion et de lien social ?
- ① ② ③ Le territoire de référence des Régions pour l'innovation en milieu rural ?
- ① ② ③ L'organisation des partenariats avec les organismes de recherche scientifique et de formation au service de l'innovation et du développement ?
- ① ② ③ L'expérimentation d'adaptations de procédures réglementaires, assortie de moyens d'évaluation, en vue d'une diffusion au plan national ou européen ?
- ① ② ③ Le renforcement des relations avec les habitants et les acteurs pour une meilleure appropriation des projets ?
- ① ② ③ Le développement de nouvelles gouvernances locales ?
- ① ② ③ La coopération internationale ?

Autres ?....

Conséquences pour les Parcs de la mise en œuvre de nouvelles missions :

- **S'ils s'engagent sur de nouveaux champs d'intervention, quelles missions les Parcs pourraient-ils transférer ou de quelles tâches pourraient-ils se délester, afin d'assumer leurs missions nouvelles dans un contexte budgétaire contraint ?**
- **Pour tenir compte de la diversité des problématiques des territoires, chaque Parc pourrait-il se fixer une ambition d'excellence dans un ou plusieurs domaines pour lesquels il intégrerait un groupe référent au sein du réseau ?**

QUELLES CONSEQUENCES SUR L'ORGANISATION DES PARCS ET DE LEURS RESEAUX ?

- **Compte-tenu de la multiplication de leurs champs d'activité, comment les Parcs peuvent-ils maintenir :**
 - *Leur capacité d'expertise ?*
 - *Leur implication au sein de la Fédération ?*
 - *Leur implication dans une mise en réseau régionale ou interrégionale ?*
 - *Leur implication dans des réseaux de coopération thématiques ou internationaux ?*

- **Quels sont dans ce contexte les missions prioritaires de la FEDERATION :**
 - ① ② ③ La capitalisation et le rôle de centre de ressources ?
 - ① ② ③ La mutualisation et l'organisation du transfert d'expériences ?
 - ① ② ③ L'organisation des partenariats avec les organismes de recherche scientifique ?
 - ① ② ③ La production de la pensée des Parcs ?
 - ① ② ③ Le lobbying parlementaire national ?
 - ① ② ③ Le lobbying auprès de la Commission Européenne ?
 - ① ② ③ L'appui à la coopération internationale ?
 - ① ② ③ La communication sur l'image des Parcs ?
 - ① ② ③ Autres ?

- **Comment les Parcs pourraient-ils contribuer plus efficacement à la pensée de la politique d'aménagement du territoire et l'élaboration des politiques publiques ?**