

Délégation au développement durable
Direction de la nature et des paysages



Fédération des parcs naturels
régionaux de France

PROTOCOLE

**entre le MEDAD et la Fédération des Parcs naturels régionaux de France
relatif à la reconnaissance des chartes de Parcs comme Agendas 21 locaux**

5 octobre 2007

Le présent protocole est le fruit du travail conjoint mené par la Fédération des Parcs naturels régionaux, le Comité national Agendas 21, la Délégation au développement durable et la Direction de la nature et des Paysages. Il acte de manière officielle un accord portant sur la convergence de la démarche d'un Parc naturel régional avec celle d'un Agenda 21 local. Il est accompagné du dispositif spécifique précisant les modalités de la reconnaissance d'une charte de Parc naturel régional comme Agenda 21 local au titre de la Stratégie nationale de développement durable.

PREAMBULE

La France s'est engagée à Rio en 1992, lors de la Conférence sur l'environnement et le développement, à mettre en œuvre l'Agenda 21 issu de ses travaux. Celui-ci prévoit qu'à chaque niveau de décision s'élabore un « programme d'actions pour le 21^{ème} siècle » ou « Agenda 21 ».

Cet engagement est inscrit dans la Stratégie nationale de développement durable dans laquelle l'Etat prévoit de « favoriser en 5 ans la mise en place de 500 Agendas 21 locaux, notamment sur les territoires bénéficiant d'une aide publique comme les grands projets urbains, **les Parcs naturels régionaux**, les groupements de communes, les pays ou agglomérations dans le cadre de contrats territoriaux. »

Dans cet objectif, il est apparu nécessaire de proposer aux acteurs concernés de s'accorder sur un « cadre de référence nationale pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux ». Ce cadre de référence, qui a fait l'objet d'une consultation interministérielle et auprès des principales associations d'élus territoriaux, regroupe les ambitions du développement durable autour de dix points clefs :

Cinq finalités essentielles :

- Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère ;
- Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources
- Epanouissement de tous les êtres humains ;
- Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations

- Dynamique de développement suivant les modes de production et de consommation responsables.

Cinq éléments déterminants de la démarche :

- La participation des acteurs
- L'organisation du pilotage
- La transversalité des approches
- L'évaluation partagée
- Une stratégie d'amélioration continue

Ces éléments s'inscrivent en cohérence avec les sept « défis » inscrits dans la Stratégie européenne de développement durable de juillet 2006, repris dans la Stratégie nationale de développement durable révisée en novembre 2006.

Afin d'encourager les collectivités et leurs groupements sur le chemin du développement durable, un « Appel à reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux » a été lancé par le ministère en 2006. Il s'agit de mettre en valeur les projets de territoire qui s'inscrivent dans les principes du développement durable. Le territoire est reconnu au regard du Cadre de référence national et au titre de la Stratégie nationale de développement durable.

Les Parcs naturels régionaux s'inscrivent, de par leurs missions et les caractéristiques de leur projet de territoire, dans les principes du développement durable. En effet, ils « concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel ».

Un Parc naturel régional a pour objet (Article R333-1 du Code de l'environnement) :

- « 1° De protéger le patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ;
- 2° De contribuer à l'aménagement du territoire ;
- 3° De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
- 4° D'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. »

La charte, qui matérialise le projet du territoire, est élaborée en concertation avec l'ensemble des acteurs. Elle est approuvée par les collectivités territoriales concernées et adoptée par décret portant classement du territoire en Parc naturel régional pour une durée de douze ans.

Compte tenu de la forte convergence entre les exigences de la procédure de classement des Parcs naturels régionaux et celles du dispositif de reconnaissance Agenda 21, il est apparu souhaitable de favoriser leur rapprochement. Un dispositif spécifique a donc été défini, permettant de reconnaître une charte de Parc naturel régional comme Agenda 21 local, en tenant compte de la durée et des spécificités du classement. Cette reconnaissance est prononcée au titre de la Stratégie nationale de développement durable. Le dispositif figure en annexe de ce protocole.

TERMES DE L'ACCORD

Le ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables :

- reconnaît que l'action des Parcs naturels régionaux, telle que définie dans les articles du Code de l'environnement, s'inscrit dans les principes du développement durable et contribue à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement durable,
- reconnaît que les Parcs naturels régionaux ont un rôle à jouer dans la promotion des Agendas 21 au sein de leur territoire, dans les villes-portes, et plus largement dans leur région,
- reconnaît que le niveau d'exigence de la procédure de classement et de renouvellement de classement par décret des Parcs naturels régionaux, ainsi que leur suivi et leur évaluation, sont de nature à garantir le niveau d'excellence propre au dispositif Agenda 21 mis en place par le ministère,
- met en place à titre expérimental pour trois ans, avec l'aide de la Fédération des Parcs naturels régionaux, un dispositif spécifique de reconnaissance comme Agendas 21 locaux des chartes des Parcs naturels régionaux lorsque la demande en a été exprimée et pour la durée du classement.

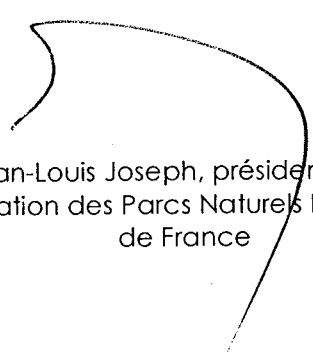
La Fédération des Parcs naturels régionaux :

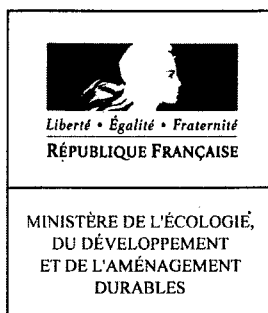
- reconnaît l'intérêt de la démarche Agenda 21 local pour s'inscrire pleinement dans la stratégie nationale de développement durable,
- s'engage à participer à la mise en place et au suivi du dispositif expérimental de reconnaissance Agenda 21 pour les Parcs naturels régionaux,
- s'engage à promouvoir le *cadre de référence national pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux* auprès de ses membres.

Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre
de l'Ecologie, de l'Aménagement et du
Développement durables



Jean-Louis Joseph, président de la
Fédération des Parcs Naturels Régionaux
de France





**Délégation au
Développement Durable**

Reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux

Dispositif spécifique de reconnaissance des Chartes de Parcs naturels régionaux comme Agenda 21 locaux

Octobre 2007

Dispositif construit en partenariat avec :
Le Délégué interministériel au développement durable
Le Comité national Agendas 21
La Fédération des Parcs naturels régionaux de France
La Direction de la nature et des paysages

1. Contexte et objectif

La France s'est engagée à Rio en 1992, lors de la Conférence sur l'environnement et le développement, à mettre en œuvre l'Agenda 21 issu de ses travaux. Celui-ci prévoit qu'à chaque niveau de décision s'élabore un « programme d'actions pour le 21^{ème} siècle » ou « Agenda 21 ».

Cet engagement est inscrit dans la Stratégie nationale de développement durable, dans laquelle l'Etat prévoit de « favoriser en 5 ans la mise en place de 500 Agendas 21 locaux, notamment sur les territoires bénéficiant d'une aide publique comme les grands projets urbains, **les Parcs naturels régionaux**, les groupements de communes, les pays ou agglomérations dans le cadre de contrats territoriaux. »

Dans cet objectif, il est apparu nécessaire de proposer aux acteurs concernés de s'accorder sur un « cadre de référence nationale pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux ». Ce **cadre de référence**, qui a fait l'objet d'une consultation interministérielle et auprès des principales associations d'élus territoriaux, regroupe les ambitions du développement durable pour un territoire autour de dix points clefs :

Cinq finalités essentielles :

- Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère ;
- Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources
- Epanouissement de tous les êtres humains ;
- Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations
- Dynamique de développement suivant les modes de production et de consommation responsables

Cinq éléments déterminants de la démarche :

- La participation des acteurs
- L'organisation du pilotage
- La transversalité des approches
- L'évaluation partagée
- Une stratégie d'amélioration continue

Ces éléments s'inscrivent en cohérence avec les sept « défis » inscrits dans la Stratégie européenne de développement durable de juillet 2006, repris dans la Stratégie nationale de développement durable révisée en novembre 2006.

Afin d'encourager les collectivités et leurs groupements sur le chemin du développement durable, un « Appel à reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux » a été lancé par le ministère en 2006. Il s'agit de mettre en valeur les projets de territoire qui s'inscrivent dans les principes du développement durable. Le territoire est reconnu au regard du Cadre de référence national et au titre de la Stratégie nationale de développement durable.

Les Parcs naturels régionaux s'inscrivent, de par leurs missions et les caractéristiques de leur projet de territoire, dans les principes du développement durable. Compte tenu de la convergence entre les exigences de la procédure de classement des Parcs naturels régionaux et celles du dispositif de reconnaissance Agenda 21 locaux, il est apparu souhaitable de favoriser leur rapprochement. Un dispositif expérimental a donc été défini, permettant de reconnaître un Parc naturel régional comme Agenda 21 local sur la base de la charte et tenant compte de la durée et des spécificités du classement.

La présente note détaille les spécificités du dispositif de reconnaissance proposé dans le cas des Parcs naturels régionaux.

Pour en savoir plus concernant le cas général, on peut se référer à la note présentant le « dispositif actualisé pour la reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux » - Délégation au développement durable - juin 2007.

2. Les spécificités des Parcs naturels régionaux prises en compte dans le dispositif expérimental

1.1. Les missions

Le classement d'un Parc naturel régional est une décision qui relève de l'Etat à l'issue d'un processus conduit par la Région en concertation avec les collectivités locales, qui distingue un territoire et un projet répondant aux critères suivants :

Code de l'Environnement, Article L333-1, alinéa 1

Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.

Cette formulation est complétée par l'Article R333-1 du Code de l'Environnement qui identifie 5 missions -:

Le parc naturel régional a pour objet :

- 1° De protéger le patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ;
- 2° De contribuer à l'aménagement du territoire ;
- 3° De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
- 4° D'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.

Ainsi, tels que définis par ces textes, les Parcs naturels régionaux sont des territoires de projet inscrits dans les objectifs du développement durable. Seuls l'origine législative - loi « Paysage » - et la date - 1993 - expliquent que la référence au développement durable ne soit pas explicite.

1.2. La charte

Le projet de territoire d'un Parc naturel régional est matérialisé par la charte, qui comprend un rapport et un document cartographique (le plan du Parc). La charte, document approuvé par décret, a une portée juridique : elle engage tous ses signataires et les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec elle. La charte est donc à la fois un document stratégique et un plan d'action, qui seront mis en œuvre pendant toute la durée du classement¹.

Code de l'Environnement, Article L333-1, alinéas 2 et 3

La charte du parc détermine pour le territoire du parc naturel régional les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. La charte détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc.

Le projet de charte constitutive est élaboré par la région avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées, en concertation avec les partenaires intéressés. Il est soumis à enquête publique, puis approuvé par les collectivités territoriales concernées et adopté par décret portant classement du territoire en parc naturel régional pour une durée de douze ans au plus.

C'est donc la charte du Parc qui constitue le document présentant le projet territorial de développement durable susceptible d'être reconnu.

1.3. La procédure de classement

La charte est élaborée (ou révisée) par la Région, les collectivités et les organismes qui seront membres du syndicat mixte de gestion, en associant tous les autres partenaires concernés par le projet de territoire, ainsi que les services de l'Etat.

Elle est ensuite soumise pour avis au ministère en charge de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, au Conseil National de la Protection de la Nature et à la Fédération des Parcs naturels régionaux

La Région et ses partenaires modifient le projet pour tenir compte des avis, puis le soumettent à enquête publique et consultation des collectivités.

Le projet final est transmis au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, qui procède aux consultations finales et transmet au Premier ministre le projet pour classement par décret.

Il s'agit d'une procédure très exigeante, qui dure plus de trois ans à compter du lancement des études de diagnostic et d'évaluation de la mise en œuvre de la charte précédente, et au cours de laquelle l'Etat, tant local que central, intervient fortement pour s'assurer de la qualité du projet.

¹ Voir aussi point 1 de l'annexe

1.4 La mise en œuvre de la charte

La charte du Parc naturel régional est mise en œuvre par le syndicat mixte de gestion avec les collectivités qui l'ont signée ainsi que les autres partenaires engagés. Il dispose pour cela d'une équipe technique pluridisciplinaire d'une trentaine de personnes en moyenne.

Quelques années avant la fin du classement, afin de constituer un dossier de renouvellement, le Parc procède à une évaluation de la mise en œuvre de la charte et à un diagnostic du territoire et de son évolution. La procédure de renouvellement de classement est identique à la procédure de classement lors d'une création. La composition du dossier varie légèrement .

3. Le dispositif de reconnaissance spécifique aux Parcs naturels régionaux

Les modalités qui suivent ont fait l'objet d'un *Protocole* signé entre M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables ministre et M. Jean-Louis Joseph, président de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, à l'occasion du quarantième anniversaire des Parcs naturels régionaux, à l'Abbaye de Fontevraud, le 5 octobre 2007.

Ce dispositif est établi à titre expérimental pour une durée de 3 ans. Les modalités de suivi de l'expérimentation sont exposées dans la 4^{ème} partie.

3.1 Modalités de la reconnaissance, cas général

Les points suivants ont été adoptés :

1. La demande de reconnaissance

Au début de la procédure :

La demande de reconnaissance comme Agenda 21 local est une démarche volontaire de chaque Parc, au démarrage de la procédure d'élaboration ou de révision de la charte. Elle s'exprime sous forme d'une déclaration d'intention adressée au Délégué interministériel au développement durable par la Région ou le Parc, au plus tard au moment de l'avis intermédiaire. Le Parc s'engage à prendre en compte le *cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux* dans l'élaboration de la charte, ainsi qu'à promouvoir les démarches d'Agenda 21 local auprès des collectivités signataires de la charte et de ses partenaires. Cette dernière disposition sera traduite dans la charte.

En fin de procédure :

La reconnaissance comme Agenda 21 local est sollicitée par le Conseil Régional en même temps que le classement ou le renouvellement du classement, au moment de la transmission du projet de charte final à l'Etat.

2. La reconnaissance « Agenda 21 local »

La reconnaissance est prononcée sur la base de la charte, au moment du décret de classement du Parc, pour la durée du classement. Elle est prononcée par le Délégué interministériel au développement durable, au regard du cadre de référence, et au titre de la Stratégie nationale de développement durable.

3.2 Modalités transitoires

Cas 1 - Parcs ayant dépassé à ce jour la phase de l'avis intermédiaire et Parcs classés en 2007

Les modalités transitoires concernent le point 1 : La demande de reconnaissance

La demande de reconnaissance est une démarche volontaire du Parc qui doit s'exprimer au plus tôt et avant la demande de classement par un courrier adressé au Délégué interministériel au développement durable par le Parc ou la Région. Cette demande est accompagnée des *tableaux de correspondance entre la charte et le cadre de référence*² sur les 10 éléments clefs de celui-ci, que le Parc a établis. Le Parc s'engage à promouvoir le cadre de référence et les Agendas 21 auprès des collectivités signataires de la charte et de ses partenaires.

Un examen est réalisé par le groupe de suivi (cf.§4), pouvant conduire à la formulation de recommandations qui ne pourront pas être intégrées dans la charte, mais qui concerneront sa mise en œuvre.

La reconnaissance comme Agenda 21 local est sollicitée en même temps que le classement ou le renouvellement du classement par le Conseil Régional, au moment de la transmission du projet de charte final à l'Etat, comme dans le cas général.

Ces modalités pourront s'appliquer aux Parcs classés en 2007.

Cas 2 - Parcs classés avant 2007

Les modalités transitoires concernent le point 1 : La demande de reconnaissance

Les Parcs classés et qui ne sont pas en phase de révision peuvent se porter candidat au dispositif de reconnaissance général³, mais avec des aménagements quant au contenu du dossier de candidature et à la durée de la reconnaissance :

Le dossier de candidature comprend :

- la charte
- des tableaux de correspondance entre la charte et le cadre de référence sur les 10 éléments clefs de celui-ci²
- un engagement du Parc à promouvoir le cadre de référence et les agendas 21 locaux auprès des collectivités signataires de la charte et de ses partenaires.

L'expertise de ce dossier est faite selon les modalités du dispositif de reconnaissance général, mais en relation avec le groupe de suivi.

La durée de la reconnaissance porte sur la durée de classement résiduelle.

² Voir annexe, point 3

³ Il s'agit du « dispositif de reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux », qui s'applique aux collectivités locales et à leurs groupements, et fait l'objet d'une note de présentation en ligne sur le site du MEDAD : http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/presentation_reconnaissance-web.pdf

4. Modalités de l'expérimentation

Le présent dispositif est établi à titre expérimental pour une durée de trois ans. A l'issue de cette expérimentation, il pourra être adapté en fonction des enseignements tirés.

Cette expérimentation concernera les Parcs en révision en 2007, 2008 et 2009.

Elle sera accompagnée par un *groupe de suivi* composé de membres volontaires du Comité national Agendas 21. Il a pour mission d'assurer le suivi de l'expérimentation et de rendre compte au Comité national de la mise en œuvre du dispositif spécifique aux Parcs naturels régionaux.

En particulier, pour les Parcs qui ont dépassé le stade de l'avis intermédiaire (cas 1 des modalités transitoires), le groupe de suivi examinera les tableaux de correspondance entre les chartes et le cadre de référence et formulera éventuellement des recommandations qui seront transmises aux intéressés (voir annexe). Pour les Parcs déjà classés qui candidatent dans le cadre dispositif général (cas 2 des modalités transitoires), il est associé à la procédure d'expertise.

ANNEXES – pages 7 à 15

(non jointes à la circulaire PNR)

- A propos de la charte d'un Parc naturel régional
- Intérêt de la reconnaissance des PNR comme Agendas 21 locaux
- Tableaux de correspondance, modalités transitoires. Exemples pouvant servir de base aux Parcs.