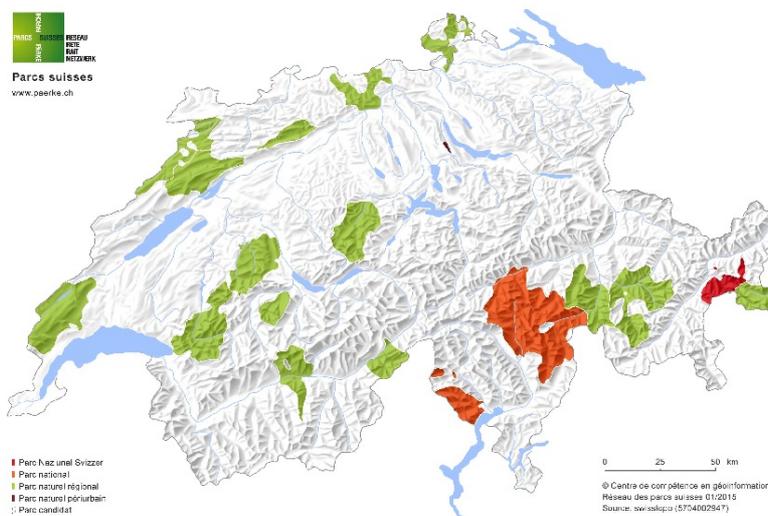


Institutionnalisation du modèle PNR à l'étranger le cas de la Suisse



Crédit images : © Netzwerk Schweizer Pärke Réseau des parcs suisses 01/2015
Quelle/Source: swisstopo (5704002947¹)

La Suisse possède une longue tradition de création de Parcs, puisque le premier Parc National, le parc situé en Engadine a été créé il y a cent ans. Deux autres Parcs, le Parc Adula et le Parc National du Locarnese, sont actuellement candidats au titre de parc national.

La Suisse s'est inspirée du modèle des Parcs Naturels Régionaux français et compte à ce jour quatorze Parcs naturels régionaux ainsi qu'un Parc naturel périurbain.

Il s'agit pour ces trois catégories de Parcs d'importance nationale.

Les Parcs naturels régionaux ont pour objectif de maintenir et mettre en valeur les richesses naturelles et de promouvoir le développement économique durable de la région.

Actuellement un nouveau Parc naturel régional (Schaffhouse) est en phase de création.

ORGANISATION TERRITORIALE

La Confédération suisse est un État fédéral composé de 26 cantons, divisés à leur tour en communes, et possédant chacun une capitale cantonale.

GENESE

Depuis la fin des années 60 la Suisse a manifesté sa volonté de soutenir et d'encourager la création de parcs sur son territoire. Cela s'est traduit par l'adoption de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN).

Les parcs naturels régionaux existaient déjà dans nombreux pays, y compris dans les pays limitrophes de la Suisse (France, Allemagne, Italie ou encore Autriche). Ce modèle présentant des formes intéressantes de gouvernance, la Suisse a conduit une analyse des différentes approches de gestion durable du territoire orientées vers la préservation de l'environnement. Le fait que le modèle PNR français fonctionne sur une démarche « du bas vers le haut » a particulièrement intéressé la Suisse car cela correspond au fonctionnement de son système politique. Le grand succès et la solidité du modèle français sont des éléments qui ont également contribué au choix de la Suisse d'adopter ce modèle. Ainsi, un certain nombre de principes inspirés du modèle français ont été adoptés localement, comme l'élaboration de Chartes et l'inscription des parcs dans les plans d'aménagement territoriaux.

La volonté de la Suisse d'adopter un outil inspiré des PNR français s'est traduite par la révision partielle de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) ainsi que par l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (OParcs). Par la suite, 14 Parcs naturels régionaux ont été créés.

¹ Légende : Vert : PNR ; Rouge : Parc national Suisse ; Orange : Parcs nationaux ; Rouge Bordeaux : Parc périurbain.
http://www.paerke.ch/bilder/karten_aktuell/karte_schweizer_paerke_kategorien_status_fr.pdf

ENSEIGNEMENT A TIRER

Dès 2007, la Suisse s'est dotée d'un cadre juridique qui a permis la création de Parcs naturels régionaux inspirés du modèle français.

PROCESSUS DE CREATION

L'inscription des parcs d'importance nationale dans la loi de 2007 a ouvert la porte à l'émergence de nouvelles initiatives. Les projets territoriaux qui existaient déjà en Suisse (comme la biosphère d'Entlebuch dès 2002), se sont portés candidats au label. Puis, d'autres régions ont mis sur pied leur projet.

Ce sont les **régions** (territoires) **possédant un patrimoine naturel et culturel remarquable** qui peuvent, si leurs habitants le désirent, devenir parcs naturels régionaux. La création d'un Parc naturel régional est donc une **initiative régionale, issue d'un processus démocratique puisque le projet est soumis au vote des populations, ce qui constitue une des principales particularités suisses.**

Le projet est ensuite officiellement porté par le parc (statut d'association), qui est constitué par les communes. **Les Cantons interviennent uniquement lors de la labellisation et des demandes de financement.**

- La première étape pour la création d'un parc consiste à conduire une **étude de faisabilité** ainsi qu'un **plan de gestion** indiquant la planification détaillée de la création du parc. Ce document servira de base pour accéder aux aides financières de la Confédération.
- La phase de création comprend la mise en oeuvre des mesures prévues dans le projet ainsi que **l'élaboration de la Charte du parc qui aura une validité d'au moins 10 ans.** C'est sur cette base que sera attribué le **label « Parc »** ; une seule marque parapluie existe pour toutes les Parcs Suisses (parcs nationaux, parcs naturels régionaux et parc péri-urbain) et tous les parcs sont membres du Réseau des Parcs Suisses. Cette phase peut durer jusqu'à quatre ans pour les parcs naturels régionaux.
- Il revient à **l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)** d'examiner les demandes et **d'accorder le label « parc d'importance nationale »** lorsque la candidature répond à toutes les conditions. Suite à l'attribution du label, débute la phase opérationnelle, il s'agit de mettre en oeuvre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis dans la charte. Une **planification sur quatre ans** est élaborée et constitue la base pour l'attribution des aides financières de la Confédération.

CHARTRE

La Charte est **élaborée par les communes concernées** pour la création du parc, en accord avec le canton. Elle porte sur la **gestion et l'assurance de la qualité** du parc ; à travers cette charte, les communes s'engagent à préserver les richesses naturelles et culturelles du parc, à les valoriser et à les exploiter pour favoriser le développement économique et social durable de ces territoires.

La Charte comprend le **contrat du parc et le plan de gestion**, elle a une durée de 10 ans et, si les résultats de cette première étape de gestion sont jugés positifs par la population qui vote à nouveau si elle désire participer au parc, celui-ci peut démarrer une seconde phase de dix ans sur la base d'une charte revue et mise à jour. Pour cela les parcs doivent, comme la première fois, recevoir le feu vert de l'OFEV.

La charte précise les points suivants² :

- la conservation des valeurs naturelles, paysagères et culturelles du parc;

² Chapitre 26 Ordonnance sur les parcs d'importance nationale :
<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20071162/index.html>

- les mesures de valorisation et de développement sur le territoire du parc;
- l'orientation sur les exigences à remplir sur le territoire du parc par les activités des communes qui ont des effets sur l'organisation du territoire;
- la planification des investissements requis pour la mise à disposition du personnel, des finances et des infrastructures nécessaires à la gestion et à l'assurance de la qualité du parc.

Le contrat de parc est signé par toutes les communes concernées et régit le périmètre, les objectifs stratégiques, les moyens organisationnels et les engagements financiers des communes du parc.

Le plan de gestion est l'outil de pilotage stratégique de l'organe responsable du parc. Il sert notamment de base à la planification à court et moyen terme et à l'assurance qualité.

ENSEIGNEMENT A TIRER

La Charte est l'outil à travers lequel les communes signataires s'engagent sur des objectifs, une stratégie, et des moyens organisationnels et financiers à mettre en oeuvre. Elle est valable pour une durée de 10 ans, sa révision conditionne la demande de reclassement pour 10 ans.

ACCEPTATION PAR LES AUTORITES LOCALES ET LES POPULATIONS

Les réticences des populations ont, à différentes reprises, empêché des projets de création de parcs de se concrétiser. Les raisons de cette faible acceptation sont à mettre en lien avec les craintes de restrictions pour les activités productives et pour l'exploitation des ressources.

Cependant, il convient de tenir compte que 13 Parcs naturels régionaux ont été créés en seulement 7 ans dans la suite du 1^{er} parc ; ainsi, si l'on considère que dans la philosophie des Parcs suisses, les parcs sont avant tout le fruit d'une réflexion collective et des aspirations des populations locales, il est aisé de conclure que les parcs ont malgré tout une très bonne acceptation par les populations et les autorités locales.

ENSEIGNEMENT A TIRER

Le rythme de création de PNR depuis l'adoption de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale témoigne de l'acceptation du modèle par les populations et les gouvernements locaux.

PORTAGE INSTITUTIONNEL

Les bases légales pour la création des Parcs naturels régionaux reposent sur deux lois :

- La **loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage** (LPN), RS 451
- L'**ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale**, RS 451.36

Les Parcs naturels régionaux, doivent fournir des **garanties financières et territoriales à long terme**. Celles-ci sont réglées, respectivement, par les articles 25 et 27 de l'ordonnance sur les parcs d'importance nationale.

En effet, l'article 25 de l'ordonnance sur les parcs d'importance nationale³ spécifie que « la forme juridique, l'organisation et les ressources financières de l'organe responsable du parc doivent garantir la création, la gestion et l'assurance de la qualité du parc ». Aussi, les PNR suisses sont dotés d'un **Organe responsable** au sein duquel toutes les communes du périmètre du parc sont représentées. Cet organe doit veiller à ce qu'une **participation** active soit garantie à la population et qu'elle soit également possible pour les entreprises et les organisations intéressées de la région.

³ Chapitre 26 Ordonnance sur les parcs d'importance nationale : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20071162/index.html>

Les lignes directrices pour la planification, la création et la gestion des parcs stipulent que « les prestations propres (financières et matérielles) qui sont attendues des régions au titre des efforts d'autofinancement et de l'exploitation de toutes les possibilités de financement doivent correspondre à au moins 20 % du budget global du parc »⁴. Par ailleurs, la Confédération accorde aux cantons des aides financières pour la création, la gestion et l'assurance de la qualité de parcs, sur la base d'une convention sur programme entre la Confédération et le canton pour une période de quatre ans. Des demandes d'aide financière sont adressées par les cantons à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) qui dispose depuis 2012 de 10 millions de CHF par an pour les aides financières en faveur de tous les parcs et pour l'élaboration de nouveaux instruments de soutien aux parcs. La limite de financement est normalement fixée à 50%, mais les montants peuvent de fait être supérieurs ou bien inférieurs. Par ailleurs, des demandes d'aide financière pour des projets particuliers peuvent être adressées par le parc aux autres offices fédéraux comme l'ARE (Office fédéral du développement territorial) ou l'OFAG (Office fédéral de l'agriculture). Le financement est également ouvert aux tiers (sponsors, ONG).

En outre, l'article 27 de OParcs, spécifie que **le parc doit être inscrit au plan directeur** approuvé conformément à la loi de 1979 sur l'aménagement du territoire. L'article précise également que les autorités responsables de l'aménagement du territoire doivent, si besoin, adapter les plans d'affectation. Avec l'inscription du PNR dans le Plan Directeur cantonal les objectifs du parc deviennent contraignants pour le Canton et la Confédération. Trois Cantons ont créé des lois spécifiques en complément.

L'OFEV, en tant que service fédéral compétent en matière d'environnement **est l'autorité d'exécution** en matière des parcs d'importance nationale.

La fédération des Parcs suisses joue un rôle de **mise en réseau et de représentation et de promotion** au niveau national, **face aux institutions nationales** (OFEV, parlement, cantons) et aux entreprises, ainsi qu'au **niveau international**. Elle constitue une plateforme de discussion, d'échange de problématiques et fournit également des appuis ponctuels aux parcs sur des expertises spécifiques. Le comité de la fédération des parcs est constitué des directeurs de parcs. Cette fédération est la structure unique pour les trois catégories de parcs qui existent en suisse (Parcs naturels régionaux, Parc national, Parc péri-urbain).

PRINCIPAUX FREINS ET LEVIERS

Dans certaines occasions, la faible acceptation des populations a été un frein car elle a conduit à l'avortement de projets de création de Parcs.

En revanche, le fait que la Suisse ait posé **un cadre légal ainsi que des instruments, financiers notamment**, pour la création de parcs a de toute évidence constitué un important levier pour le secteur.

De la même manière, les **tendances de la globalisation** ont des forts impacts dans les régions rurales, en particulier dans l'arc alpin. Dans ce contexte, le concept du PNR offre une perspective à ces régions pour mettre en valeur leur paysages naturels et culturels peu transformés ainsi que leur produits et offres touristiques durables.

ENSEIGNEMENT A TIRER

L'existence d'un cadre légal ainsi que d'instruments financiers pour appuyer la création de Parcs naturels régionaux a favorisé leur émergence et leur multiplication en nombre.

RESULTATS DU PROCESSUS

La Suisse a adopté un cadre juridique pour les PNR avec, notamment, la création de l'ordonnance de 2007 sur les Parcs d'importance nationale.

⁴ http://www.sib.admin.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/UV-0802-F.pdf

Treize parcs naturels régionaux ont été créés en seulement sept ans à la suite du 1^{er} Parc naturel régional créé. En outre un projet de création d'un nouveau parc naturel régional est en cours et d'autres sont en gestation.

CONCLUSIONS

Les PNR en Suisse s'inscrivent dans un cadre juridique encadré par deux textes principaux : la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, et l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale.

Les PNR sont une des trois catégories de parcs d'importance nationale en Suisse avec les Parcs nationaux et les Parcs naturels périurbains.

Les PNR suisses sont le résultat d'une réflexion et d'un désir des populations locales. En ce sens, la création d'un Parc naturel régional est une initiative régionale, fruit de la volonté de la population, entérinée par la rédaction et la signature d'une Charte pour une durée de 10 ans. C'est ensuite la Confédération, à travers l'OFEV, qui octroie le label « Parc ». Un organe responsable du parc est créé et les communes y sont représentées de manière prépondérante. C'est au sein de cet organe que les décisions stratégiques sont prises.

Un cadre juridique adapté et des mécanismes financiers appropriés ont permis à cette initiative de réussir.

Contacts :

Réseaux des Parcs suisses

Liza NICOD, l.nicod@paerke.ch

Christian STAUFFER c.stauffer@paerke.ch

Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Simone Remund

Responsable de l'équipe des parcs à l'OFEV

simone.remund@bafu.admin.ch

+ 41 58 462 80 62

Ce document a été réalisé à la demande du Conseil de l'Europe dans le cadre du programme Projet Pilote de Développement Local avec le concours financier du CoE, du MAEDI et de l'AFD. Le contenu n'engage que son auteur et ne reflète pas nécessairement le point de vue des partenaires qui ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.

