

ACADEMIE D'AGRICULTURE DE FRANCE

Séance du mercredi 18 janvier 2017

Les parcs naturels régionaux

50 ans d'expérience de valorisation du patrimoine naturel et de développement d'un territoire

Année du 50^e anniversaire de la création des Parcs naturels régionaux (PNR), 2017 est aussi celle choisie par l'ONU comme « Année internationale du tourisme durable pour le développement ».

Cette séance organisée par la section 4 (sciences humaines et sociales) de l'AAF vise à valoriser l'expérience française des PNR et à engager une réflexion sur les relations entre les démarches de protection du patrimoine naturel et le développement économique de ces territoires.

Depuis leur création par un décret du 1^{er} mars 1967 signé par le général De Gaulle lui-même, cette question de « la relation homme nature » a bien été au cœur même de l'action des Parcs, qui pour s'adapter à la diversité du territoire national, ont tous été l'œuvre d'une initiative et d'une démarche de projet des élus et des acteurs locaux.

Le contexte économique et social a profondément changé depuis les années 60. Aujourd'hui les 51 parcs reconnus avec 4 millions d'habitants représentent 15% du territoire national. Dans le cadre des missions qui leur sont confiées, ils expérimentent et montrent dans leur diversité que la protection de la nature est conciliable avec le développement des activités humaines sur leur territoire.

Déroulement de la séance du mercredi 18 janvier 2017 / 14h30-17h

Introduction : **François COLSON** – Section 4 –

Président du CORP (Conseil d'Orientation, de la Recherche et de la Prospective) de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France (2012-2017)

1 – Des Parcs nationaux et les Parcs Naturels Régionaux la protection de la nature et des paysages en perspective historique

Raphaël LARRERE - Section 4 - Sociologue ancien directeur de recherche à l'INRA, membre du conseil scientifique du Parc national du Mercantour et membre du CORP de la FPNRF

2 – Les PNR, des territoires en expérience de la protection de la nature et du développement durable

Guillaume DHERISSARD – Section 7 - Directeur du Think-Tank *Sol et Civilisation*

3 – Le réseau des PNR, une référence à l'international de la démarche participative pour concilier protection du patrimoine naturel et développement économique.

Pierre WEICK – Directeur de la Fédération des PNR de France

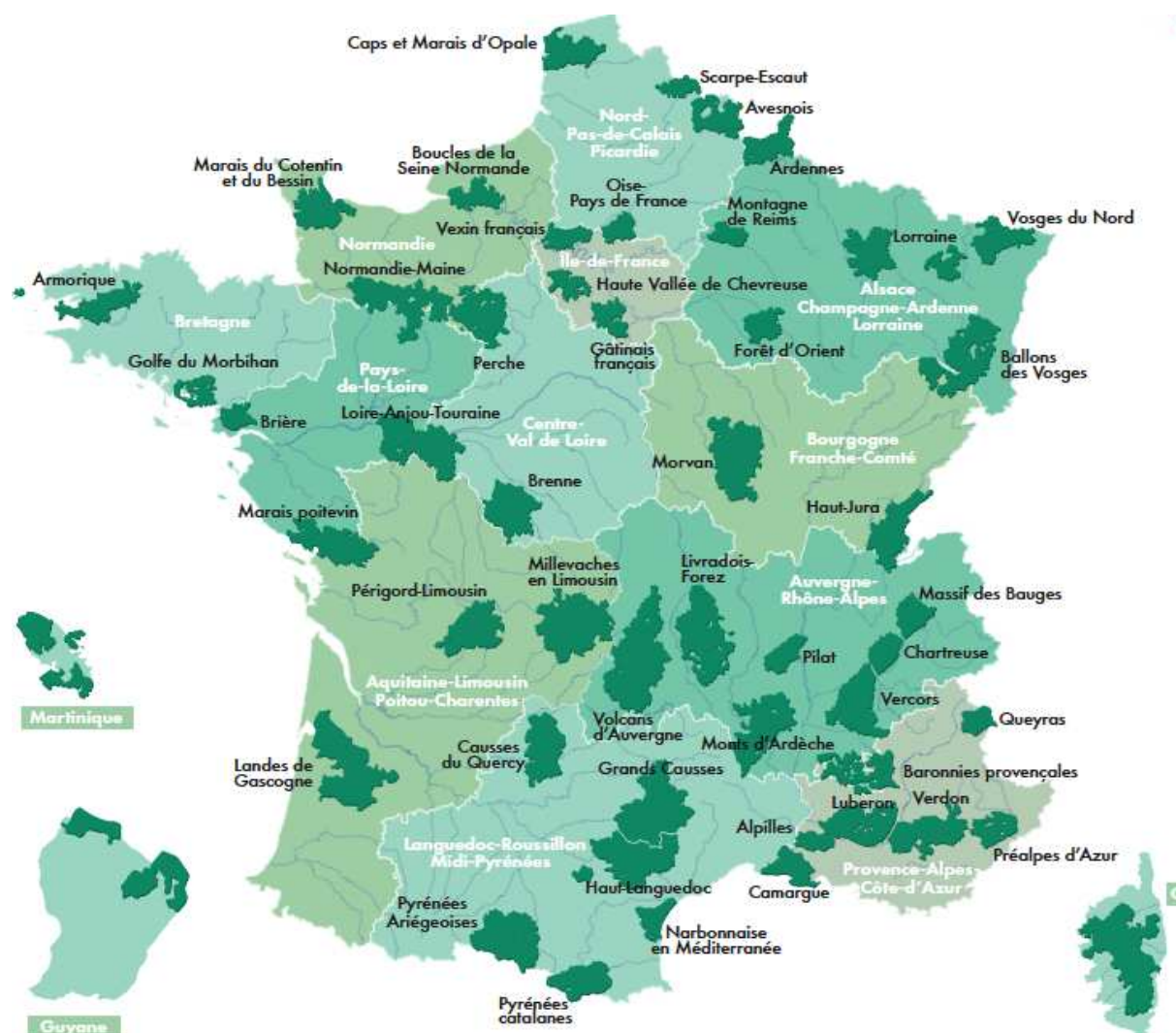
Conclusion : **Philippe LACOMBE** – Section 4 –

Ancien président du CORP de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux (2007-2012)

LES PARCS NATURELS REGIONAUX

Document de présentation réalisé à partir du site
(<http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/>)

51 Parcs



La Fédération des Parcs

Association loi 1901, la Fédération des Parcs naturels régionaux de France est le porte-parole et l'animatrice du réseau des Parcs naturels régionaux.

Née en 1971, elle répond depuis aux besoins des Parcs- élus et techniciens - d'échanger, de confronter les problèmes rencontrés, de se forger une doctrine et des méthodes communes, de faire connaître ses acquis et de dessiner ensemble l'avenir.

Elle regroupe tous les Parcs naturels régionaux, les Régions, et les partenaires nationaux des Parcs.

Les Parcs en chiffres

- 51 Parcs naturels régionaux (49 métropolitains et 2 ultramarins),
- Une vingtaine de projets de Parcs à l'étude,
- 8,7 millions d'hectares,
- 15 % du territoire français,
- 12 Régions et 74 Départements,
- près de 4 millions d'habitants,
- Plus de 2000 agents,
- Plus de 4300 communes,
- 60 000 exploitations agricoles,
- 320 000 entreprises, représentant 7 % du tissu économique français,
- 37 % des zones boisées. Plus de la moitié de la surface terrestre des Réserves Naturelles Nationales, les Parcs en étant souvent les gestionnaires,
- 27 % de la surface des arrêtés préfectoraux de biotope (0,25 % en France),
- 22 % de la surface des sites classés (1,28 % en France),
- 21,6 % des sites du Conservatoire du littoral (0,13 % en France),
- 18,9 % de la surface française terrestre en Natura 2 000 (12,41 % en France) 3 Parcs sur 4 étant opérateurs et animateurs des sites Natura 2 000.
- 12 des 36 sites français (et plus de la moitié de leur surface) reconnus internationalement par la convention de Ramsar pour la conservation des zones humides.

Histoire

Les Parcs, pionniers du développement durable

Si l'on devait résumer les Parcs en deux lettres, ce serait DD, comme développement durable. Depuis 1967, les Parcs expérimentent le concept et inventent une autre vie, plus proche des hommes et de la nature.

Au tout début des Parcs...

L'aventure des Parcs a commencé dans les années 60 au sein de la Datar, la délégation à l'aménagement du territoire. A l'époque, cette nouvelle structure inter-ministérielle tout juste mise en place est une révolution. Souple, dynamique, alerte, la Délégation décroise les champs de compétences. Agriculteurs, aménageurs, ingénieurs, environnementalistes s'y retrouvent pour inventer une nouvelle forme d'aménagement du territoire et trouver une alternative aux Parcs nationaux, réservés à des espaces non habités. Il s'agit d'imaginer un outil qui puisse répondre dans le même temps aux problèmes des grandes métropoles, des milieux naturels sensibles et des régions rurales éloignées. Les Parcs semblent être un début de réponse dans une France encore centralisée.

Brain storming géant

Après des voyages aux Pays-Bas, en Belgique et en Allemagne pour étudier le concept de Parc de près, l'équipe de la Datar organise l'une des plus belles rencontres de l'histoire des Parcs naturels régionaux : les journées de Lurs-en-Provence en 1966. Dans quel but ? Celui d'inventer un nouvel outil liant écologie et économie. Le casting est étonnant. On retrouve des sociologues, des architectes, des urbanistes, des techniciens, des ingénieurs, des hommes d'état, des agriculteurs, des forestiers, mais aussi des acteurs, des artistes...

Quelques mois après, le Général de Gaulle signe le décret du 1er mars 1967 instituant les Parcs naturels régionaux. Le texte ne comporte que 7 petits articles mais peu importe car ce décret a un immense avantage : il donne aux Parcs la possibilité de créer et d'inventer.

1967/ 1976 Séduire et convaincre

Etre Parcs dans les années 70, au tout début de leur histoire, c'est profiter de la formidable vague écologique qui traverse la France. C'est compter sur l'appui du tout nouveau Ministère de l'Environnement qui leur confie officiellement la mission d'aménager finement le territoire. Pas facile au départ, il a fallu définir les [chartes](#) des Parcs, dialoguer avec les populations hostiles au projet... Les 17 Parcs créés au cours de cette décennie expérimentent tout azimuts. Ils testent programmes et actions pour séduire et rassembler autour de leurs projets les habitants comme les élus. Ils créent des [écomusées](#), mettent en place des outils d'éducation à l'environnement, gèrent les milieux naturels les plus fragiles.

1977 / 1987 S'affirmer éco-développeurs

L'heure n'est plus à la séduction ni au tâtonnement, les Parcs doivent désormais expliciter et mettre en oeuvre leur grand dessein. Le Président Valéry Giscard d'Estaing les considère comme " des exemples d'harmonisation entre le développement économique et la préservation de l'environnement".

Les Parcs se lancent alors dans les mesures agro-environnementales, trouvent des débouchés économiques à leurs ressources locales, se rapprochent des entreprises de leur territoire tout en multipliant les actions pour préserver la biodiversité. En 1982, les lois de décentralisation régionalisent les Parcs et multiplient les outils de concertation. Désormais, l'Etat n'a plus la mainmise sur les Parcs. L'avis des élus et des populations est davantage pris en compte.

1988 / 1997 Consécration juridique

Après avoir navigué à vue pendant vingt ans, les Parcs reçoivent à la fin des années 80 les outils juridiques qu'ils attendaient. L'article 2 de la loi Paysages de 1993 consigne **leurs 5 missions principales** mais aussi leur procédure de création et de révision de charte, tout comme la portée juridique de leur classement. Les Parcs ont enfin une légitimité officielle.

1998/ 2007 Une autre vie s'invente ici

La loi de 2006 consolide la reconnaissance juridique des PNR en leur accordant un statut législatif leur permettant d'être porteurs de SCOTs et précisant leurs prérogatives.

En 2007, les Parcs sont 45. Si les valeurs ajoutées sont incontestables, il leur faut conserver leur longueur d'avance, trouver des synergies innovantes et intelligentes pour rester des pionniers du développement durable. Pour cela, les Parcs devront renforcer leur rôle d'expérimentation, tester encore et toujours de nouvelles façons de vivre dans les Parcs, autrement et durablement.

2008-2017 Un nouvel élan

La décennie actuelle reste à écrire. La conscience écologique irrigue l'ensemble des politiques publiques. Elle est marquée par l'urgence d'une transition écologique et énergétique, dans un contexte où les difficultés économiques et sociales de la France perdurent.

Les Parcs réaffirment les fondements de leurs missions mais se donnent un nouvel élan sur l'innovation, les questions sociales, la relation entre l'urbain et le rural. Ils aspirent à devenir les outils de réconciliation entre des objectifs nationaux et locaux, les institutions et les habitants.

Futurs Parcs

Les Parcs étant par définition des territoires remarquables, on ne peut pas multiplier leur nombre à l'infini, même si le Ministère en charge de l'environnement se refuse à fixer un quota a priori. En 2016, une vingtaine de Parcs sont mis sur les rails par les Régions (la moitié en étude de faisabilité, l'autre moitié en projet). Des chiffres qui illustrent bien l'attrait toujours renouvelé des Parcs...

Missions

Les Parcs naturels régionaux ont pour vocation d'asseoir un développement économique et social du territoire, tout en préservant et valorisant le patrimoine naturel, culturel et paysager. La richesse des Parcs réside dans la transversalité dont ils font preuve, en intégrant les enjeux de biodiversité à leurs projets de territoire.

Les cinq missions des Parcs naturels régionaux (article R333-4 du Code de l'Environnement)

- la protection et la gestion du patrimoine naturel, culturel et paysager,
- l'aménagement du territoire,
- le développement économique et social,
- l'accueil, l'éducation et l'information,
- l'expérimentation, l'innovation

Protéger le patrimoine

Préserver le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée des milieux et des paysages : voilà une mission bien naturelle pour les Parcs. Surtout lorsque l'on sait qu'ils concentrent 18.9 % des sites Natura 2000, 37 % des zones boisées, les Parcs souvent gestionnaires, représentent plus de la moitié de la surface terrestre des réserves naturelles nationales (6 des 10 réserves de biosphère françaises).

Chacun des Parcs possède un service consacré à l'environnement et met en place des programmes de recherches scientifiques, des mesures de protection de la faune, de la flore et des paysages. Les Parcs luttent également contre les pollutions, qu'elles soient de l'eau ou de l'air et s'engagent avant tout sur le changement climatique. Côté patrimoine culturel, il s'agit surtout de le faire vivre. Par des expositions, des musées, des circuits de découverte, des animations, des spectacles...

Contribuer à la vie locale

Dans un Parc, tout le monde doit s'épanouir, la nature comme les populations. C'est dans cette logique que les Parcs inventent un urbanisme soucieux aussi bien de l'environnement que du maintien de l'habitat dans un cadre de vie préservé. Pour les Parcs péri-urbains, cet équilibre est précaire et les actions pour le maintenir tout en assurant une mixité sociale sont nombreuses. Aussi, les Parcs aiment partager leur projet. Ils organisent des sorties découverte, développent des programmes D'éducation à l'environnement, organisent des activités culturelles et éditent brochures et documents. La plupart des Parcs ont un journal qu'ils adressent aux habitants. Enfin, les Parcs sont ouverts vers l'extérieur : ils accueillent de nombreux visiteurs.

Encourager l'activité économique

Pour les Parcs, c'est une mission reconnue tardivement mais fortement ancrée aujourd'hui. Le développement économique et social leur a été officiellement confié par un décret en 1993 (même si, sur le terrain, des actions étaient déjà engagées). Aujourd'hui, les Parcs doivent vivre et faire vivre. Rien à voir avec des espaces sous cloche. Avec 320 000 entreprises (7 % du tissu économique français), 730 000 salariés (3 % de l'effectif salarié national), les Parcs sont directement concernés par les enjeux de renouvellement du tissu économique. Mais sur ces territoires, tout n'est pas permis. On privilégie les activités économiques respectueuses de l'environnement. Celles qui valorisent les ressources naturelles et humaines. Le tourisme vert, la vente à la ferme, l'agriculture bio ou raisonnée, les nouvelles technologies et les savoir-faire locaux par exemple. On y expérimente la transition écologique avec des systèmes de déplacement, de chauffage ou de production énergétiques alternatif

Devoir d'innovation

Depuis leur origine, les Parcs jouissent d'une immense liberté. Ils ont toute latitude de tester et d'expérimenter. Et ne s'en privent pas. Les Parcs s'engagent dans des expériences pilotes, dans des projets européens... C'est pour cela que l'on trouve dans les Parcs des projets audacieux, parfois inattendus. La plupart du temps, ces actions sont évaluées et réajustées en fonction des observations recueillies

Fonctionnement

L'implication des élus et des partenaires dans un Parc naturel régional

La politique des Parcs naturels régionaux est initiée, négociée, voulue et mise en œuvre par les élus locaux. Les élus des communes du Parc en sont la cheville ouvrière; les élus régionaux et départementaux en sont les partenaires privilégiés. Les conseils régionaux et conseils généraux sont les principaux financeurs des Parcs naturels régionaux.

En signant volontairement la Charte du Parc, les communes se fixent une règle du jeu commune et témoignent d'une volonté d'exigence vis-à-vis d'eux-mêmes. C'est là la difficulté mais aussi la richesse de la politique et de l'action des Parcs naturels régionaux.

Les autres partenaires (non élus locaux) d'un Parc naturel régional sont les forces vives locales, c'est à dire :

- les représentants socioprofessionnels (à travers leurs chambres consulaires, syndicats professionnels, etc.),
- les diverses associations.

Ils participent à l'élaboration de la Charte du Parc naturel régional, sont associés à son fonctionnement et à ses programmes d'actions. Ils sont représentés, à titre consultatif, dans les commissions de travail et les instances du Parc et sont les relais du Parc pour mener ses actions sur le terrain, dans le cadre de conventions spécifiques.

Les décideurs, qu'ils soient élus, représentants de l'Etat ou établissements publics, sont tenus de respecter les règles du jeu de leurs interventions sur le territoire du Parc, précisées dans le cadre de la Charte ou par convention, dans la mesure des compétences de chacun.

L'organisme de gestion du Parc (Syndicat mixte) et l'équipe du Parc

Les actions d'un Parc naturel régional sont arrêtées et mises en œuvre par son organisme de gestion, en référence à la Charte. Cet organisme de gestion, autonome et souverain, est un syndicat mixte regroupant au minimum la (ou les) Région(s) et les communes de son territoire. Le(les) Département(s) en sont en général également membre, dans la plupart des cas. Cet organisme de gestion peut rassembler également les représentants socioprofessionnels de son territoire (Chambres consulaires, organismes socioprofessionnels..) et des établissements publics. Il se constitue dans ce cas en Syndicat mixte « ouvert élargi ».

Il fonctionne dans le souci d'une large concertation avec les partenaires locaux par la création de commissions de travail et d'organes consultatifs. Il se dote d'un conseil scientifique et associe des représentants des associations, des partenaires socio-économiques, des organismes publics... à la mise en œuvre des programmes d'actions du Parc.

Un budget, une équipe

Un Parc naturel régional dispose d'un budget de fonctionnement et d'un budget d'équipement autonomes qui obéissent aux règles de la comptabilité des collectivités locales. Son budget de fonctionnement est alimenté par les participations statutaires des membres de son organisme de gestion. Il est complété par une contribution du Ministère chargé de l'Environnement.

Ses équipements et programmes sont cofinancés, selon des proportions variables, par les collectivités territoriales, les ministères concernés (prioritairement Environnement, mais aussi Agriculture, Culture, etc.) et, souvent, dans le cadre de divers programmes européens. Les dotations financières de l'Etat et des Régions sont inscrites en contrat de plan et peuvent faire l'objet d'un contrat particulier.

En complément d'un budget pour mener ses propres actions, le Parc naturel régional peut disposer de moyens pour piloter, animer et appuyer des programmes mis en œuvre par des collectivités locales et d'autres partenaires, en référence à sa Charte.

Pour mettre au point et réaliser ses programmes, l'organisme de gestion recrute un directeur et une équipe permanente (de 25 à 30 personnes en moyenne). Ces agents sont en général titulaires ou contractuels de la fonction publique territoriale.

Acteurs du tourisme durable

Les Parcs naturels régionaux de France sont à la fois supports d'activités de loisirs, buts d'excursion et destinations touristiques. Par rapport aux autres communes rurales, les communes des territoires des Parcs ont :

- un taux de fonction touristique supérieur (logements touristiques soit 2 millions de lits/logements résidents),
- une part d'emploi touristique supérieure,
- plus d'équipement de randonnée.

Les fréquentations touristiques des territoires de Parcs sont fortes et liées principalement à une clientèle de **proximité** et aux pratiques d'**excursions**. Les **sports de nature**, le tourisme de nature, le tourisme culturel et l'**agritourisme** sont les filières touristiques les plus représentées.

Les Parcs ont fait le choix de l'**écotourisme** dans lequel le développement est conjugué avec la préservation et la découverte de la nature. Généralement pratiqué en petits groupes ou à l'échelle individuelle, ce type de tourisme privilégie l'observation, l'interprétation, l'éducation et l'étude des milieux naturels.

Il s'agit non seulement de partir à la **découverte** des paysages, de la faune et de la flore d'une région mais aussi à celle de ses habitants. L'écotourisme vise à sensibiliser aussi bien les voyageurs que les populations locales de la nécessité de préserver l'environnement.

C'est sur cette base que les Parcs ont contribué à construire des offres porteuses de sens, basées sur la rencontre avec un territoire, son histoire, sa culture, ses habitants mais aussi à transmettre des valeurs fortes autour de la qualité patrimoniale, de l'**éco-citoyenneté**, de l'ouverture et du partage. Pour cela, les Parcs s'appuient sur la mise en réseau d'acteurs du territoire de divers horizons.

Pour cela, ils ont développé des outils qui permettent d'identifier, qualifier, planifier et développer l'offre touristique à travers la **Charte Européenne du Tourisme Durable** (26 Parcs en sont signataires) et de la marque Parc (30 Parcs utilisent la marque « accueil du Parc », portée par plus de 1000 prestations (hébergeurs, restaurateurs, accompagnateurs, site de visite et de découverte).

Les PNR en Europe et à l'international

Les Parcs ne font pas qu'échanger entre eux. Ils s'enrichissent aussi des **pratiques du monde entier**. Depuis sa création, la mission internationale de la Fédération s'appuie sur les experts

des Parcs, et les Parcs eux-mêmes parcourent le monde pour faire connaître le concept de "Parc naturel régional" à la française (unique en son genre!). Des élus et des spécialistes échangent ainsi leurs expériences sur tous les continents, du Mexique au Chili en passant par l'Argentine et l'Uruguay, du Maroc à Madagascar, du Liban au Japon en passant par la Chine et le Vietnam, pour aider les collectivités à adapter "l'idée Parc" au contexte de leur pays.

Orientations du réseau en matière de coopération

La stratégie de coopération européenne et internationale de la Fédération et du réseau des Parcs naturels régionaux vise à améliorer la protection de l'environnement et le développement à la fois économique, social et culturel des Parcs et des territoires qui partagent leurs valeurs à l'étranger.

Cette coopération privilégie les valeurs de **solidarité et de réciprocité** : elle repose sur la co-construction, les partenariats, le dialogue et la mutualisation ainsi que sur le dynamisme et le rayonnement des territoires.

Etat des lieux des Parcs dans le monde

La démarche "Parc naturel régional" est de plus en plus connue et reconnue à l'étranger, et l'expertise et le savoir-faire des Parcs développés sur leur territoire et à l'international intéressent fortement les Régions et les Départements pour leurs **coopérations décentralisées**.

Les partenaires étrangers s'intéressent aux **spécificités** des Parcs : **parc habité**, approche intégrée visant à préserver la nature tout en améliorant les conditions de vie, **gouvernance participative**, charte de territoire, marque « Parc », gestion concertée des ressources et des activités...

L'**expertise** internationale de la Fédération et du réseau des Parcs en matière d'« Approche intégrée et concertée de développement durable des territoires ruraux » est officiellement reconnue par le ministère en charge des Affaires étrangères à travers son label **PACT2** depuis octobre 2013. Par ailleurs, deux partenariats stratégiques ont été conclus fin 2012 avec le Ministère et l'Agence française de développement.

Aujourd'hui, la moitié des PNR participent à l'**accueil de délégations** et plus d'un tiers mènent des missions d'experts ou une coopération territoriale.

Pour en savoir plus :

« **Les parcs naturels régionaux – Des territoires en expérience** »

par Romain LAJARGE & Nacina BARON. 247 pages ; Edition QUAE ; 2016.