

# La gouvernance dans un Parc Naturel Régional français, le cas du Livradois-Forez : un pacte social pour conserver la nature

M. Jacques Fournier

## I. Introduction

“ Pour protéger, il faut d’abord convaincre. C’est la méthode la plus longue, la plus dure, mais aussi la plus solide, la plus démocratique et la plus digne ”. Ainsi parlait en 1966 l’un des fondateurs des Parcs Naturels Régionaux de France.

Pour la première fois en France, on reconnaissait le rôle central de l’Homme dans la conservation et la gestion de la nature.

En 1967, le pari fut donc pris de permettre aux habitants d’un territoire d’établir un contrat social avec l’Etat visant à protéger et valoriser leurs patrimoines naturel et culturel en menant une politique de développement économique et sociale. Ainsi convaincus par l’intérêt de protéger leur Environnement, devenus responsables, ces citoyens accepteront davantage des mesures de protection strictes et pourront léguer leur patrimoine aux générations futures<sup>1</sup>.

Après 35 ans d’expérience, sans pouvoir de contraindre mais avec devoir de convaincre, les 40 Parcs Naturels Régionaux de France<sup>2</sup> ont développé un système de gouvernance original (conjuguant différents types pour s’adapter aux situations locales) qui leur permet de faire du développement économique et social un facteur de valorisation et de protection du patrimoine naturel.

## II. Les Parcs Naturels Régionaux de France

Les Parcs Naturels Régionaux de France se distinguent des autres Aires Protégées du fait :

- **De leur territoire** : rural, habité, reconnu au niveau national pour leur forte valeur patrimoniale (naturelle et culturelle) et paysagère. Leur délimitation précise se fonde sur ces valeurs et sur leur cohérence (géographique, des enjeux, etc.).
- **De leurs objectifs** : ils ont pour vocation de protéger et valoriser le patrimoine naturel, culturel et humain de leur territoire en mettant en œuvre une politique innovante d’aménagement et de développement économique, social et culturel respectueuse de l’environnement<sup>3</sup>.
- **De leur initiative**: portée par des acteurs locaux du territoire (et non par l’Etat) et relayée par la Région.
- **De l’élaboration du projet de territoire** : établi à chaque étape (du diagnostic partagé à la mise en œuvre) dans la concertation la plus large possible entre l’ensemble des acteurs concernés. L’accord qui se dégage sur ce projet entre les collectivités locales (Communes, Départements et Régions) et les autres partenaires est mis en forme dans un contrat : la Charte. Au-delà des engagements précis qu’elle contient pour les 10 années à venir, sa dimension essentielle est

---

<sup>1</sup> Considérés selon l’IUCN comme Aires Protégées de Catégorie V, les 40 Parcs Naturels Régionaux assurent en réalité la gestion de sites de catégorie I à IV, classés au niveau mondial ou national : 4 Réserves de Biosphère (sur 8 en France), 2 sites du Patrimoine Mondial, 8 sites RAMSAR (sur 18) et une trentaine de Réserves Naturelles.

<sup>2</sup> Qui représentent plus de 10% du territoire

<sup>3</sup> Leurs missions officielles sont : la protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel, l’aménagement du territoire, le développement économique et social, l’accueil, l’éducation et l’information et l’expérimentation.

l'engagement moral formalisé publiquement et, en conséquence, le processus dynamique qu'elle suscite. L'Etat approuve cette Charte par décret du Premier Ministre et classe le territoire en " Parc Naturel Régional " si elle comporte :

- un rapport qui exprime clairement le projet du territoire à 10 ans : à partir d'un diagnostic qui le qualifie, sont définis ses enjeux et objectifs et les actions devant lui permettre de les atteindre
  - un plan de Parc, document cartographique prospectif d'aménagement du territoire. La carte s'accompagne d'un commentaire précis qui doit :
    - traduire les usages et fonctions donnés au territoire par la communauté (dans son ensemble et pour ses différents espaces) selon les enjeux dominants ;
    - identifier les secteurs d'intervention prioritaires ;
    - matérialiser les grands principes d'intervention selon la nature et les vocations de tel ou tel espace (équipements à créer, sites ou monuments à préserver, type d'activité à soutenir, etc.).
  - des annexes définissant les moyens financiers nécessaires à la réalisation du programme d'actions au titre des diverses politiques publiques, les moyens propres nécessaires à la structure de gestion du Parc et les acteurs et institutions du territoire responsables des actions identifiées.
- **De leurs moyens et méthodes:** le Parc est géré par un Syndicat Mixte qui réunit les collectivités territoriales qui font le Parc (Communes, Département et Régions). Sans pouvoir réglementaire, l'ensemble des objectifs de la Charte doivent être atteints sur une base volontaire et d'engagement contractuel. Chaque partenaire doit contribuer à la mise en œuvre de ce projet dans le cadre des outils réglementaires de droit commun existant (aux niveaux national et local).
- **Du rôle de l'Etat :** limité au classement du Parc, au contrôle et à celui de partenaire technique. En effet, par l'intermédiaire du Ministère en charge de l'Environnement, il valide le contenu de la Charte et propose le classement du Parc par décret interministériel. Les services déconcentrés des ministères directement concernés par la Charte (Agriculture, Urbanisme, etc.) seront ensuite invités à participer aux groupes de travail et s'engagent par Convention générale passée avec le Parc à contribuer à la mise en œuvre de la charte. Enfin, l'Etat exerce en permanence un contrôle de légalité de ses actes.

### III. Le Parc Naturel Régional Livradois-Forez

#### III.1. Présentation

III.2. Le Parc Naturel Régional du Livradois-Forez est situé en Auvergne, Région de moyenne montagne faisant partie du " Massif Central ". Il culmine à 1634 m. Sa situation bioclimatique et le relief expliquent la très grande diversité des milieux et des espèces que l'on y trouve, ainsi que la qualité remarquable des paysages (exemples : un étage subalpin, des pelouses et landes d'altitude, des coteaux secs xérophiles, d'anciennes sapinières, etc.).

Cette petite région était l'une des plus peuplées du Massif Central au XIX<sup>e</sup> siècle et a connu en trois générations un déclin considérable (10 habitants au km<sup>2</sup> dans certains secteurs où la population atteignait 100 hbts/km<sup>2</sup> en 1880). Dès le Moyen-Age, l'abondance et la qualité des eaux du Forez ont permis, grâce à l'énergie hydraulique, le développement de petites industries locales (papier, tissage, couteau, etc.) dont certaines ont perduré jusqu'à aujourd'hui (cas de la coutellerie à Thiers). Aussi, paradoxalement, cette zone rurale de moyenne montagne, dont les espaces sont partagés entre la forêt (40% du Parc) et l'élevage, est également héritière d'une longue tradition de pluri-activité et de nombreux savoir-faire.

### **III.3. Les origines du Parc**

L'origine de la création du Parc du Livradois-Forez est intéressante car les facteurs liés à l'environnement socio-économique ont été beaucoup plus déterminants que la volonté de protection du patrimoine naturel et paysager, ce qui est l'inverse pour d'autres Parcs Naturels Régionaux de France. En effet, à la fin des années 70, une étude prospective concluait pour le Livradois-Forez sur l'absence d'avenir pour ses habitants en raison des évolutions en cours (déprise agricole, progression des boisements et des friches, perte inéluctable des emplois, vieillissement de la population, etc.). A cette annonce de la condamnation du territoire, un double événement s'est produit :

- d'une part, les leaders politiques locaux ont décidé de créer, ensemble, un organisme dont la mission serait de re-dynamiser le Livradois-Forez. Cet accord, entre adversaires politiques et secteurs géographiques aux sociologies très différentes, voire opposées, était inespéré ;
- d'autre part, en raison de sa richesse en patrimoines naturels, culturels et paysagers, il a été décidé que cet organisme serait un " Parc naturel régional ". Pourtant, les habitants n'avaient guère de sensibilité environnementale, voire une certaine méfiance, ne se sentant pas directement concernés en raison de la relative préservation de leur cadre de vie, et craignant aussi des contraintes supplémentaires.

Créé en 1986, le Parc Naturel Régional du Livradois-Forez s'étend sur 300 000 hectares, 180 communes et compte environ 100 000 habitants.

Pour répondre aux défis des 10 prochaines années, sa charte révisée en 1998 pose 3 grands objectifs :

- Faire connaître et désirer le Livradois-Forez (approfondir les connaissances de son patrimoine, les transmettre, etc.)
- Offrir des paysages et un environnement de qualité (préservation et restauration de la richesse biologique, maîtrise de l'urbanisation, etc.)
- Dynamiser la vie sociale, économique et culturelle (intensifier la qualité et l'offre des services, valoriser les savoir-faire locaux, promouvoir le tourisme, etc.).

Il est intéressant de noter, avec un recul de plus de 15 ans, que le Parc a contribué à : (i) une dynamisation des acteurs locaux et du Territoire et (ii) la prise de conscience locale de la nécessaire gestion de l'Environnement et du patrimoine. Cette évolution de la sensibilité environnementale des habitants et leur sentiment de fierté de ce patrimoine naturel a permis la mise en place de protections fortes dans certains secteurs (site classé).

### **III.4. L'organisation institutionnelle du Parc**

La forme juridique du Parc naturel régional Livradois-Forez est un " syndicat mixte " composé d'élus de trois types de collectivités territoriales : 180 communes, 2 départements (divisions administratives françaises : département de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme) et 1 région (Auvergne) dans lesquels sont situées ces communes.

Le Parc du Livradois-Forez est dirigé par une assemblée générale appelée " Comité Syndical ", composée d'élus des différentes collectivités membres désignés de la façon suivante :

- chaque commune élit un délégué au Parc pour la représenter,
- les 180 délégués se réunissent en Assemblée Générale pour élire à leur tour 38 délégués qui seront membres du Comité Syndical ,
- les Départements élisent 12 membres de leur Conseil (10 du Puy-de-Dôme et 2 de Haute-Loire),

- la Région élit 6 représentants.

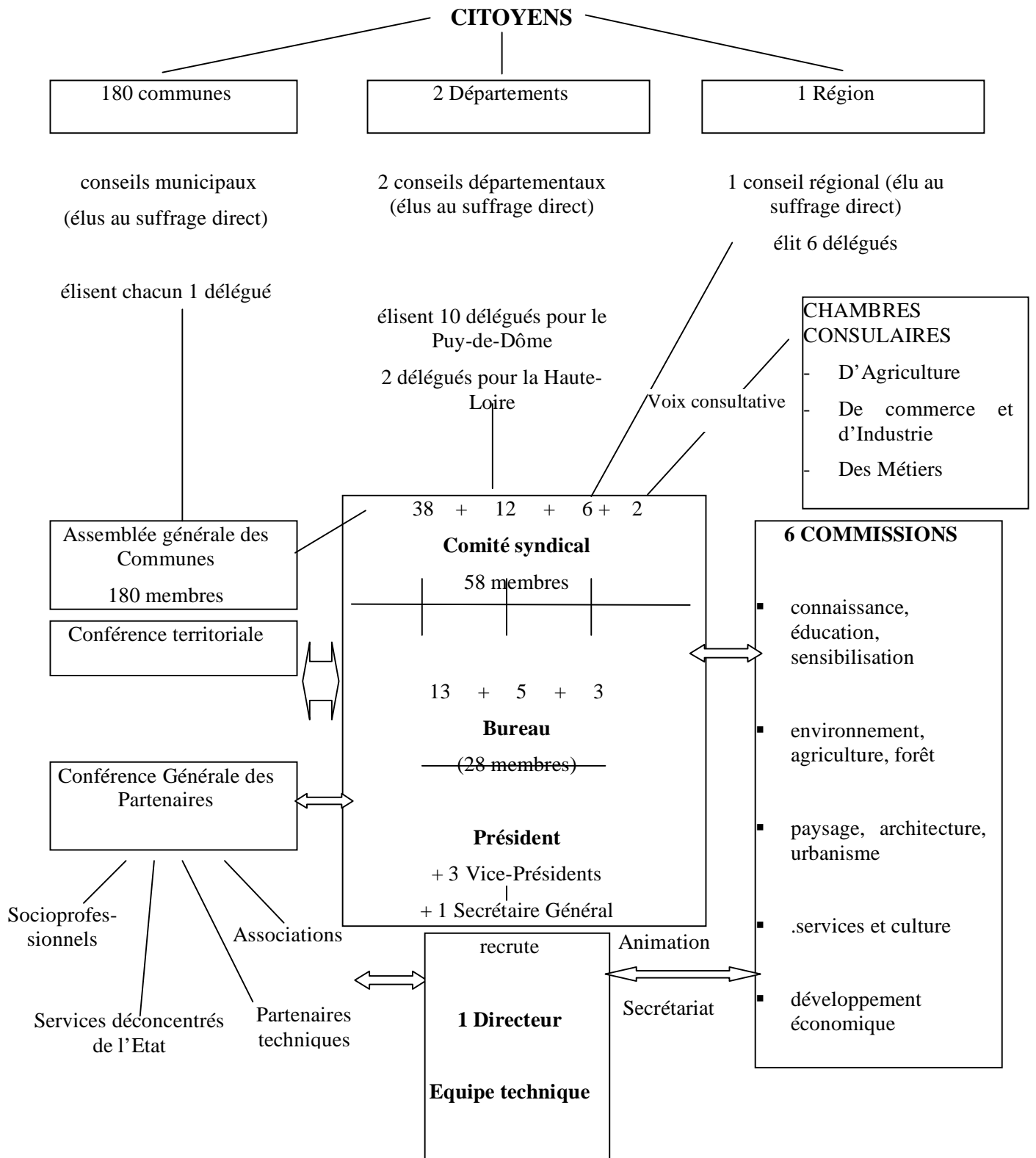
A ces élus s'ajoutent 2 représentants des chambres consulaires (socioprofessionnels) qui ont voix consultatives. Ainsi, le Comité Syndical est composé de 58 membres répartis en 3 collèges (cf. schéma). Pour son fonctionnement, le Comité Syndical élit à son tour, en son sein, le Président du Parc et un bureau, composé de 21 membres (13 du collège des délégués des communes, 5 des Départements et 3 de la Région).

Enfin, le Président recrute le Directeur et l'équipe technique. Il est assisté de 4 autres élus du Bureau pour former un exécutif dans lequel la représentation politique et géographique est équilibrée.

Pour assurer la démocratie participative, l'organisation prévoit :

- d'une part, des commissions de travail qui ont à débattre et donner des avis sur les dossiers relevant de leur domaine. Elles sont ouvertes plus largement qu'aux seuls élus du Comité Syndical et peuvent s'adjoindre les compétences externes qu'elles souhaitent,
- d'autre part, des instances permettant d'associer d'autres partenaires non membres du Comité Syndical :
  - une " Conférence Territoriale " réunissant tous les présidents des " communautés de communes " (24 sur le Parc), c'est-à-dire les communes qui ont mis des compétences en commun pour conduire des programmes de développement local,
  - une " Conférence Générale des Partenaires " réunissant les représentants des socioprofessionnels, des associations dans tous les domaines d'intervention du Parc, des organismes techniques et des administrations.

**SCHEMA ORGANISATIONNEL DU PARC NATUREL REGIONAL LIVRADOIS-FOREZ**



#### ***d) Organisation technique***

Composée d'une trentaine de personnes, l'équipe technique s'appuie sur le travail des commissions de travail pour animer la mise en œuvre de la Charte. Le personnel est hautement qualifié, organisé suivant les enjeux du Parc et doit pouvoir répondre aux objectifs fixés par la Charte.

Ainsi, d'après la typologie proposée par l'IUCN, le type de gouvernance dont relève le Parc du Livradois-Forez est le "co-management" puisque différents partenaires sont dans les instances décisionnelles. Ceci sera plus précisément analysé en partie V.

### **IV. La révision de la Charte, étape fondatrice du parc... ou la gouvernance en pratique**

La loi française prévoit que la Charte des Parcs Naturels Régionaux doit être révisée tous les dix ans. Pilotée par l'organisme de gestion du Parc, cette révision est une véritable "re-création" du Parc, puisque chaque partenaire devra à nouveau valider le projet de territoire et s'engager à y contribuer pendant 10 ans. Chacun peut alors s'interroger sur l'avenir du territoire, sur son intérêt à s'inscrire dans les objectifs du Parc et sur ce qu'il en attend dans les 10 prochaines années. Le Parc du Livradois-Forez a révisé sa première Charte en 1998 : c'est l'aboutissement d'une démarche qui a duré environ deux ans.

#### **La première étape: diagnostic et bilan**

Cette étape a consisté à :

- constituer une "commission de révision de la Charte", instance opérationnelle d'élus s'engageant à suivre et participer activement à toutes les étapes de la démarche. Cette instance comportait des membres (20) représentatifs des différentes sensibilités politiques et géographiques du territoire, non nécessairement membres du bureau.
- dresser un diagnostic de l'évolution du territoire, à partir d'un état des lieux actualisé du patrimoine, et de la prise en compte des évolutions socio-économiques.
- dresser un bilan des actions du parc depuis sa création : d'une part quantitatif (nombre et nature des actions, montants financiers,...), et d'autre part qualitatif, par le recours à un bureau d'études extérieur.
- solliciter les contributions des différentes commissions de travail
- débattre et valider ce diagnostic et bilan au niveau du Comité syndical pour qu'il soit partagé par tous.

#### **Seconde étape : la consultation publique**

Dix réunions territoriales ont été animées par des élus membres de la Commission de révision de la Charte, chacun ayant accepté la règle de présider une réunion se tenant en dehors de sa propre circonscription électorale. A chaque réunion étaient invités tous les élus locaux, ainsi qu'un panel représentatif de l'ensemble des catégories de la population. Chaque réunion a débattu du bilan, pour parvenir à un diagnostic partagé, suivi d'un échange extrêmement libre avec la salle sur les perspectives, les enjeux des années à venir, etc...

Il est à noter qu'aucune proposition n'était faite par les responsables du Parc, aucune hiérarchie dans les sujets, ni même une organisation des thématiques abordées. Le choix délibéré était d'éviter tout a priori stratégique (conscient ou non) qui aurait pu biaiser la libre remontée des réactions et des contributions. Chaque réunion territoriale a fait l'objet d'un compte rendu adressé à tous les

participants (près de 1500) qui pouvaient y réagir. Ainsi, cette “ matière première ” a constitué la base de la future Charte. L’analyse par l’équipe technique du Parc et la Commission de révision a permis de faire ressortir les enjeux majeurs pour les dix ou quinze ans à venir, constituant les thèmes d’autant de groupes de travail.

### **Troisième étape : le travail des groupes thématiques**

Six thèmes ont été dégagés (patrimoines naturels ; patrimoines culturel et bâti ; gestion de l’espace - agriculture, forêt- ; services à la population ; développement économique et tourisme).

Ont été invités à travailler dans ces groupes les élus du territoire qui le désiraient et tous les partenaires concernés par le thème ou compétents en la matière, intervenant sur le territoire (de l’intérieur ou de l’extérieur). Trois réunions ont permis à chaque groupe d’élaborer un texte sur le diagnostic, les enjeux dégagés et objectifs territoriaux correspondants, et les mesures prioritaires à entreprendre pour les 10 prochaines années. La première version de la future Charte a été réalisée sur la base de ces textes.

### **Quatrième étape : le choix de la stratégie**

En parallèle à cette troisième étape, une réflexion décisive était conduite par la Commission de révision de la Charte pour aboutir à la formulation des grands objectifs stratégiques à retenir pour les dix prochaines années, sur la base de l’ensemble des éléments accumulés à ce stade de la démarche.

C’est une phase éminemment politique qui a été conduite avec l’appui méthodologique d’un cabinet extérieur sous la forme de propositions de scénarii alternatifs.

Ce choix des grands objectifs stratégiques a permis de structurer l’ensemble des contributions des groupes thématiques et de donner à la future Charte son architecture, validée par le Comité syndical.

### **Cinquième étape : la validation par les habitants du territoire**

Une nouvelle série de dix réunions territoriales a été organisée pour présenter ce premier document. Ce retour fait aux habitants du territoire, très bien perçu localement, a permis de valider de façon consensuelle le projet.

### **Sixième étape : la mise au point du projet**

Légitimé localement, ce document devait être soumis à une série de réunions sectorielles pour entrer dans le détail des mesures, notamment sur le “ qui fait quoi ? ” avec les partenaires socio-professionnels, techniques, associatifs, et avec les services de l’Etat concernés (patrimoine naturel, agriculture, forêt, artisanat, etc .. ).

Un second projet de Charte, plus précis, en a résulté, approuvé en Comité syndical, par la Région et les services déconcentrés de l’Etat. Ceux-ci l’ont alors transmis au Ministère de l’Environnement pour consulter l’instance chargée au niveau national de donner un avis intermédiaire sur la Charte : le Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN).

### **Septième étape : le projet définitif et son approbation**

Une fois les remarques du CNPN prises en compte, le Comité syndical a approuvé le projet définitif de Charte. Ce document a été adressé pour approbation à chacune des 180 communes du Parc, à tous les groupements de communes existants sur le territoire du Parc, aux assemblées délibérantes des deux départements et de la Région.

Enfin, ce projet a fait l'objet d'une consultation interministérielle pour en vérifier la régularité et la cohérence avant d'être approuvé par décret du Premier Ministre reconduisant pour dix ans le classement du territoire en « Parc Naturel Régional Livradois-Forez ».

### **Huitième étape : la convention d'application avec l'Etat**

Trois mois plus tard, l'Etat et le Parc ont signé une convention précisant la contribution des différents services de l'Etat à la réalisation des objectifs et à la mise en œuvre des mesures de la nouvelle Charte du Parc. D'autres conventions ont également été établies avec les autres partenaires contribuant à la mise en œuvre des objectifs de la Charte (associations, offices, etc.).

Cet exemple, qui marque un moment fort de la vie du Parc, témoigne du souci permanent du Parc d'écouter, impliquer, et responsabiliser les acteurs du territoire dans l'élaboration du Projet de territoire. Ces étapes, formalisées, pilotées par le Parc, permettent de bâtir de façon rigoureuse et consensuelle un projet permettant de relever le défi de la protection du patrimoine.

Au quotidien, en dehors de ces moments forts de concertation que constituent l'élaboration ou la révision de la charte, le Parc, directement ou en appuyant des porteurs de projets, met en œuvre la Charte au travers des activités et projets recommandés, discutés et validés par les commissions de travail, et, par une présence forte sur le terrain, entretient un dialogue constant avec l'ensemble des acteurs du territoire pour construire avec eux un rapport de confiance.

## **V. Quelle gouvernance dans le Parc du Livradois-Forez, et plus généralement dans les Parcs Naturels Régionaux de France ?**

### **V.1. Des modalités de gouvernance plurielles**

#### ***Type de gouvernance***

En se référant à la grille d'analyse proposée par l'IUCN, le Parc du Livradois-Forez (et plus généralement le réseau des Parcs) se situe dans le type B " Co-managed Protected Areas ". En effet :

- le type A, géré par une structure publique, ne correspond pas à la situation du Parc car le régime foncier du territoire est majoritairement privé et une seule agence publique n'a pas la gestion exclusive,
- il n'est pas géré exclusivement par des structures privées (type C)
- il n'est pas géré exclusivement par des structures locales (type D).

Dans cette catégorie, le Parc relève d'une gestion concertée (« joint management ») qui associe différents types d'acteurs. Cependant, on pourrait faire la critique que seules les collectivités territoriales (des Communes aux Régions) ont voix délibératives.

A cela, deux réponses peuvent être apportées :

- Les élus locaux ont en France une forte légitimité. En effet, le pays comporte près de 36.000 communes, en majorité rurales et de petite taille. Ainsi, plus de la moitié des 180 communes du Livradois-Forez ont moins de 300 habitants. Elles constituent donc l'unité de base de l'organisation socio-économique, comportant chacune son conseil communal, élu au suffrage universel direct, garant d'une représentativité des habitants : le Livradois-Forez concerne ainsi plus de 2000 élus (au travers des 180 conseils communaux) pour 100 000 habitants. Ce modèle est donc éminemment démocratique et donne toute sa légitimité au Parc. Il ne peut pas

s'appliquer directement à d'autres pays dont l'organisation institutionnelle est différente et où il conviendra d'y redéfinir l'unité démocratique pertinente<sup>4</sup>.

- La situation de gouvernance est différente selon les Parcs. Certes, dans le Livradois-Forez, seuls les élus ont un pouvoir décisionnel. Mais, la légitimité forte donnée par le suffrage universel aux élus locaux n'exclut pas d'associer à la prise de décision d'autres acteurs. La démocratie électorale doit être complétée par une démocratie participative. Ainsi, dans d'autres Parcs, des représentants socioprofessionnels sont membres de l'instance de décision. De plus, toutes les décisions seront prises en accord avec les différentes instances consultatives, variables selon les Parcs, permettant ainsi d'en renforcer la légitimité.

### ***A quelle catégorie d'Aire Protégée assimiler les Parcs Naturels Régionaux?***

Usuellement classés par l'IUCN en catégorie V, ie “ *visant à assurer la conservation de paysages terrestres ou marins à des fins récréatives* ”, les Parcs Naturels Régionaux vont au delà de cette catégorie. De par leur rôle d'animation et de gestion d'un territoire vivant, ils sont amenés à coordonner la gestion de sites dont les statuts (qui peuvent être des sites naturels classés de type I à IV), les régimes fonciers et les gestionnaires responsables (et donc modes de gouvernance) sont très variés. Ainsi, il peut coexister dans un même Parc une Réserve Nationale, un site classé, une réserve volontaire gérée par une structure privée, un site RAMSAR, etc...

Il est donc délicat de “ classer ” les Parcs Naturels Régionaux, tant les situations sont variées et les superpositions de statuts et modes de gouvernance importantes dans un Parc. Le réseau des 40 Parcs témoigne ainsi de cette diversité de modes de gouvernance, reflet de situations et d'enjeux locaux auxquelles ils doivent s'adapter.

### **V.2. Des principes de bonne gouvernance inscrits dans la charte, mais dont l'application est inégale**

Des critères de bonne gouvernance ont été définis par l'IUCN. Nous avons tenté ici de les appliquer au Parc du Livradois-Forez, et plus généralement aux Parcs Naturels Régionaux, pour en vérifier l'application.

#### ***Une démocratie électorale à rendre plus participative***

On vient de voir la forte légitimité démocratique (électorale) des Parcs. Ils cherchent aujourd'hui à l'enrichir par une démocratie plus participative. La société civile peut ainsi être représentée dans les instances décisionnelles et/ou consultatives, et participer activement aux différentes commissions. L'exemple de la révision de la Charte du Livradois-Forez a clairement démontré ce souci permanent du consensus, d'un dialogue avec les acteurs du territoire, permettant d'inscrire toutes les décisions dans la confiance et la durée.

Soulignons ici que la qualité de ce consensus est conditionnée à une bonne organisation des acteurs du territoire, facilitant ainsi le dialogue avec des structures représentant des groupes d'intérêts et garantissant ainsi une meilleure représentation des enjeux du territoire, au delà des intérêts particuliers.

La réalité de cette “ bonne gouvernance ” est variable suivant les étapes de la vie du Parc et suivant les Parcs : des avis de commissions de travail variablement suivis, une approche parfois trop

---

<sup>4</sup> Pour exemple, au Brésil, où la démarche des Parcs Naturels Régionaux est adaptée, l'unité de gestion est la propriété privée d'élevage bovin, la fazenda ; au Bénin, l'Arrondissement, etc.

technocratique de l'équipe du Parc, la difficulté de rendre quotidiens les moments d' " effervescence " participative que sont l'élaboration et la révision des Chartes sont autant d'écueils auxquels les Parcs sont confrontés.

A contrario, le risque serait de se perdre en consultations et études, et de ne concrétiser aucun projet...

## ***Une responsabilité engagée et une transparence jamais acquise***

### **La responsabilité**

Par la signature de la Charte, les élus du Parc engagent leur responsabilité vis à vis de l'Etat et des citoyens. Ils désignent un Président qui est LE responsable politique du Parc, qui doit rendre compte devant le Bureau et le Comité Syndical. De même, le Directeur, responsable technique, doit rendre compte au Président.

A ce niveau, les sanctions possibles sont le non renouvellement du mandat du Président et/ou le renvoi du Directeur.

Par ailleurs, la Charte, contrat moral reconnu par l'Etat, engage ses signataires à mener le projet de territoire élaboré pour 10 ans. Par des conventions, différents partenaires s'engagent dans la réalisation de certaines actions. Le Parc cherche à responsabiliser tous les acteurs impliqués, et ce dans une démarche citoyenne. Cependant, au bout de 10 ans, lors de la révision de la Charte, le responsable final sera le Parc. Une " sanction " possible est la suspension de crédits par des bailleurs non satisfaits par les résultats du Parc. Mais, si l'Etat constate le non respect des engagements de la Charte, la sanction ultime est son déclassement en Parc, ce qui est arrivé une fois, dans les années 90, pour le Parc du Marais-Poitevin.

### **La transparence**

La transparence est une obligation statutaire des Parcs Naturels Régionaux car la structure gestionnaire est soumise aux règles publiques et doit rendre des comptes financiers et techniques à ses bailleurs et à ses bénéficiaires. Le Parc publie donc chaque année les documents officiels exigés.

Le Parc doit également être transparent vis-à-vis des acteurs locaux du Parc. Son approche complexe et systémique rend difficile l'effectivité de cette transparence vis-à-vis des citoyens. Elle est conditionnée à une politique de communication, complétée par une politique d'éducation environnementale, visant les jeunes mais aussi toutes les catégories sociales.

La politique de communication s'organise selon 2 niveaux :

- une communication générale,
- une communication pour des publics " ciblés ".

La communication " générale " d'un Parc s'appuie sur le " journal du Parc " distribué dans les boîtes aux lettres des habitants, un site web, consultable par tous, et des manifestations grand public. Au delà de la simple information, il y a dans ce domaine un vaste champ d'expérimentation sur les moyens de développer au sein de la population du Parc un sentiment d'appartenance et de solidarité et la possibilité d'identifier des " personnes " ressources potentielles.

La communication cible les acteurs économiques et associations pour les inciter à une participation opérationnelle à l'action du Parc (publications spécifiques, appels à projets ou à contribution à travers la presse locale, information relationnelle par l'équipe technique du Parc et ses élus, etc.).

Cependant, les cibles visées ne sont pas toujours atteintes, et l'appropriation de problématiques si complexes ne se décrète pas. Certains parcs ont une génération « éduquée » de recul (35 ans) et voient leurs habitants évoluer, mieux comprendre les rôles du parc et par conséquent, s'y impliquer davantage, même si certains habitants ignorent encore vivre dans un Parc Naturel Régional... Par

conséquent, l'éducation doit donc être un effort permanent et chercher à atteindre toujours plus de citoyens pour les responsabiliser davantage quant à leur Environnement.

### ***Une efficacité et des moyens garantis par la Charte***

La Charte du Parc **engage ses signataires sur les moyens** techniques et les ressources humaines à mobiliser pour permettre sa réalisation. Un plan d'action à 3 ans et les moyens financiers nécessaires figurent en annexe de la Charte.

Le savoir-faire d'un Parc réside dans sa capacité à stimuler et mettre en relation des partenaires, à coordonner et à orchestrer des actions, à monter des projets et à rechercher des compromis acceptables, à être à l'initiative d'actions innovantes sur son territoire. Pour ce faire, le Parc dispose d'une équipe pluridisciplinaire dont le rôle est de faire aboutir les initiatives des élus et de mettre en œuvre la Charte. Cette équipe dispose de **compétences de haut niveau** en matière d'environnement et de gestion de l'espace, d'aménagement, de développement économique et touristique, d'animation culturelle, de communication et d'éducation et de valorisation du patrimoine.

Cette équipe assurera la continuité des actions inscrites dans un projet de long terme, et donc l'efficacité du projet de territoire, au delà des durées de financement ou de mandats électoraux.

**L'évaluation** de cette efficacité est annuelle et vise à tirer le bilan de la mise en œuvre de la Charte. Les Parcs Naturels Régionaux s'efforcent de mettre en place un système d'évaluation commun, comportant une série de « Critères et Indicateurs » permettant de suivre objectivement la mise en œuvre de la Charte. L'auto-évaluation, essentiellement qualitative, et le dialogue avec les partenaires sont des approches privilégiées par les Parcs. La révision de la Charte, qui a lieu tous les 10ans, est un temps majeur d'évaluation.

### ***Une impartialité au service de l'intérêt général***

L'impartialité des Parcs peut être vue à deux niveaux :

- ils respectent les principes républicains et donnent en ce sens la même place à chaque citoyen du Parc. La Charte fait l'objet d'un décret, s'inscrit donc dans le droit commun de l'Etat ;
- des femmes et des hommes représentant des intérêts, des tendances politiques et des classes sociales différentes composent les instances décisionnelles. De plus, l'implication d'élus régionaux et départementaux dans celles-ci permet d'introduire un certain recul par rapport à des intérêts trop locaux.

Soulignons que dans ces instances décisionnelles, malgré l'effort d'équilibre et de représentativité, un rapport de force existe entre les structures, lié aux inégalités de moyens financier, d'accès à l'information ou de poids politique.

Cependant, si des intérêts particuliers venaient à l'emporter sur l'intérêt général , à terme le Parc serait condamné puisqu'il perdrait sa légitimité et la confiance de ses partenaires.

En effet, gestionnaire d'un territoire et de ses usages, il se positionne en médiateur entre usagers d'une même ressource et tente, par le dialogue permanent, de gérer les conflits. Pour exemple, le Parc du Queyras est confronté à la présence du loup, espèce protégée, sur son territoire. Grâce à son soutien aux éleveurs, à ses campagnes d'information et de sensibilisation, il a su rétablir la confiance des acteurs locaux qui ont fini par accepter la présence de cet animal.

Cependant, la complexité des approches et des thèmes peut faire craindre que la mobilisation dans la vie du parc soit réservée à une élite intellectuelle ou sensibilisée aux problématiques environnementales.

La distribution équitable des coûts et bénéfices est un principe de bonne gouvernance. Les coûts du Parc et les moyens affectés respectivement par les Collectivités et par l'Etat sont négociés dans le cadre de la Charte. Celle-ci fixe, au terme du long processus de concertation précédemment décrit, les sites et actions prioritaires.

### ***Une vision et une stratégie portées par un leadership fort***

La vision stratégique d'un Parc est le fruit d'un équilibre entre :

- un leadership politique consensuel,
- un leadership technique, porté par une équipe dynamique et son directeur.

Ce leadership prononcé doit créer un effet d'entraînement sur l'ensemble des acteurs, au delà de leurs intérêts particuliers et quotidiens, en les amenant à se projeter dans leur avenir et à expérimenter et innover.

Les Parcs Naturels s'inscrivent dans une démarche complexe de par leurs territoires riches mais en difficulté, leur approche systémique et territoriale, l'inscription dans un projet de longue durée, leurs objectifs qui peuvent paraître contradictoires, etc. Ainsi, l'ambition des Parcs Naturels Régionaux est de donner réalité au Développement Durable.

## **VI. Conclusions**

Un Parc Naturel Régional est une structure de médiation entre des acteurs, des échelles, des politiques sectorielles nationales et des problématiques territoriales divergentes. Cette complexité l'oblige à mettre en œuvre une “ **bonne gouvernance** ” qui garantit cette conciliation au travers du fonctionnement de ses instances et **conditionne la gestion durable du patrimoine naturel**.

La réalité de cette “ bonne gouvernance ” est expérimentée différemment suivant les Parcs et dépendra en permanence de leur capacité à maintenir **la confiance** entre les élus, l'équipe technique et l'ensemble des acteurs du territoire. Cette confiance doit être inscrite dans la **durée**. Elle conditionne l'engagement des différentes parties-prenantes dans le pacte social qu'est la Charte.

En mettant l'Homme au cœur de leur démarche, les Parcs Naturels Régionaux misent sur la **responsabilisation** du citoyen pour faire évoluer ses comportements au regard de la conservation de la Nature, responsabilisation qui nécessite une **éducation**. Ils cherchent à organiser les acteurs de terrain pour qu'ils élargissent leur vision au delà de leurs intérêts particuliers, de leurs préoccupations locale, ... « **au delà des frontières** » !

Ceci amène le réseau des Parcs à soutenir la proposition d'intégrer des critères de gouvernance dans la classification des Aires Protégées.