

Paris, 15 novembre 2016

Parcs naturels régionaux et parcs nationaux

La gouvernance des chartes: l'éclairage des Parcs nationaux



Introduction

-> Des instruments relativement **nouveaux** dans le paysage institutionnel et administratif des PN

-> Une double nécessité:

- Étudier comment l'outil (de sa conception à sa mise en œuvre) influence la gouvernance au niveau local et la déclinaison des politiques publiques
- Donner un regard et une lecture critique et politique de l'idée à la réalité

⇒ Présentation aujourd'hui d'une première analyse, qui se traduira en un article par la suite, avec pour problématique:

Dans quelle mesure les chartes des parcs nationaux ont-elles permis de (re)configurer le jeu d'acteurs vers une meilleure gouvernance sur leurs territoires?



I – Un contrat pensé comme instrument innovant pour la gouvernance et la gestion

Des constats et évolutions autour de la protection de la nature et la gouvernance territoriale ayant mené à cet outil

- *Plusieurs échecs de l'insertion de l'Etat et de ses objectifs de protection des PN dans leur ensemble territorial*
- *Une mouvance générale depuis plusieurs années de l'Etat vers des contrats et partenariats locaux, à la fois due à une « crise de la gouvernance et de la gouvernabilité » et à la décentralisation*
- *La reconnaissance progressive d'un **besoin d'équilibre entre conservation et développement**, passant par l'information et la participation*
- *Des exemples **précurseurs** éclairant l'usage d'outils de partenariats (chartes des PNR, charte du PN des Ecrins)*

I – (suite)

*Une loi **optimiste**, souhaitant refondre le rapport des PNx avec leurs territoires et les acteurs associés vers une meilleure gouvernance et intégration*

- *Un outil « **panacée** » (idéalisé?), permettant:*
 - ⇒ *la participation*
 - ⇒ *l'intégration locale des PN dans leur ensemble régional*
 - ⇒ *la co-construction d'objectifs territoriaux fondés sur une complémentarité de compétences et missions*
 - ⇒ *un rapport équilibré entre conservation et développement*
 - ⇒ *une meilleure protection des cœurs*

- *Un outil voulu comme « **auto-performateur** » de meilleure gouvernance (dans les documents de préparation de la loi, une rhétorique optimiste)*

« *La mise en place de cette politique partenariale et contractuelle permettra de passer d'un parc « imposé » à un parc « accepté » » (rapport parlementaire)*

II – Du prévu à l'imprévisible: les réalités des jeux d'acteurs dans le processus d'adoption

Des facteurs non prévus ayant considérablement **entravé** le processus d'élaboration et l'adoption des chartes

- ⇒ Une histoire qui se répète: importance du contexte historique de l'Etat sur les territoires, qui rend difficile de gommer la présence historique de l'Etat, au dépend du travail construit par l'EP
- ⇒ Pour certains PN, extension vécue comme ingérence localement
- ⇒ Un document complexe, conceptuel et issu d'une vision technocrate
- ⇒ Un processus de concertation parfois difficile, télescopé et chaotique, pouvant mener à des coups de théâtre
- ⇒ Un rôle des médias locaux parfois loin d'être anodin
- ⇒ Des problématiques exogènes épineuses qui s'invitent et subsistent dans la tribune, générant de fortes frustrations
- ⇒ Des craintes liées au changement notamment en interne
- ⇒ ...et malgré tout, de bonnes surprises (en interne et en externe; « aventure humaine »)

II – (suite)

*Au final, un processus d'élaboration et d'adoption qui n'a pas permis la **reconfiguration** de la gouvernance de manière systématique et rapide*

Des différences non-conciliées de représentations du territoire et des ressources-> difficulté à décrystalliser les rapports de force; postures de concurrence/défiance/crainte pouvant subsister

Un rapport de force inversé déséquilibré (communes et acteurs)

Un rapport au temps trompeur: trop court et trop long

⇒ Un document encore difficilement approprié

⇒ Mais avec malgré tout des taux d'adhésions corrects, voire très bons (communication et transformation progressive)

⇒ Et des contre-exemples: Parc national des Calanques, un projet commun avec l'approche « paysage »

III – La mise en œuvre des chartes: les conventions comme réel levier de *reconfiguration de la gouvernance*

Une nouvelle étape plus concrète et attendue

- *Un climat plus apaisé à la suite des adoptions, malgré encore quelques « foyers » d'opposition*
 - *Une mise en pratique plus parlante, comme moyen d'amener au « faire ensemble » et constituant une opportunité pour concerter et co-construire sur du concret (ex: conventions de préfiguration PNG)*
 - *Transition situation de défiance/conflit/concurrence à échanges/ententes/mise au point de projets communs, dans un cadre de proximité géographique et organisationnelle (ex des EPCI x PAG)*
- ⇒ *Notamment au moment des grandes programmations (CPER, fonds européens/LEADER, schémas régionaux) ou sur des tables de concertation (ex: SPEP)*
- ⇒ *Au moment des phases de ré-adhésion, de nouvelles communes intéressées*

III (suite)

Un outil flexible permettant d'innover et d'aller vers une meilleure gouvernance

- *Un outil flexible, offrant de nombreuses possibilités de contractualisation avec des organismes divers et variés pour agir ensemble (ex: ADEME; rectorat; EPCI; associations/ONG; socioprofessionnels etc.)*
- *La possibilité d'innover sur les itinéraires de concertation à l'échelle locale et habituer les acteurs à de nouvelles formes de travail entre partenaires*

- Vers une **normalisation du rapport à la charte** qui s'appuie sur « **le faire** » et la démonstration de la plus value du PN dans le temps + la construction de rapports de proximité
- ## IV - Conclusions et leçons : Faire ensemble et rendre compte
- Mieux intégrer les **EPCI** (gros manque de la loi de 2006)
 - **Faire monter en compétence** les équipes sur la concertation et la médiation
 - Importance **d'animer des instances intégratives** au sein de l'Etablissement, pour son appropriation et la mobilisation

- Créer des **itinéraires de conception/adoption plus équilibrés** en terme de pouvoirs, de concertation et de transparence, constituant un **apprentissage pour la seconde génération des chartes**
- Utiliser les **conventions** comme des outils d'innovation partenariale grâce à leur polyvalence et souplesse
- De l'importance de **tenir les promesses et de rendre des comptes** (suivi et évaluation)

Mais, l'impasse et la difficulté dans laquelle peuvent se trouver les PNx avec le manque de moyens sur la zone d'adhésion
=> **Enjeu crucial des moyens (financiers et RH)**