




PREFECTURES
DE LA REGION ALSACE ET
DE LA REGION LORRAINE



Evaluation interrégionale des PNR Vosges du Nord, Ballons des Vosges et Lorraine

Tome 4 – Synthèse

Juin 2005

Introduction

Ce document est la synthèse du rapport final de l'évaluation¹, validé en Instance Technique Interrégionale le 10.06.05. Il présente les principaux enseignements et principales pistes de travail proposées en réponse aux questions posées dans le cahier des charges.

Objectifs de l'évaluation

Le cahier des charges de l'évaluation (page 4) précise que l'évaluation relative aux trois PNR² Ballons des Vosges-PNRBV, Vosges du Nord-PNRVN et Lorraine-PNRL doit « *contribuer à* :

1. *mesurer la lisibilité de l'action des Parcs ;*
2. *analyser l'impact des actions des Parcs et caractériser la plus-value apportée (notamment en termes d'innovation et d'expérimentation) ;*
3. *expertiser la nature des relations de partenariat entre les Parcs et leurs financeurs (particulièrement, Etat et Régions) ».*

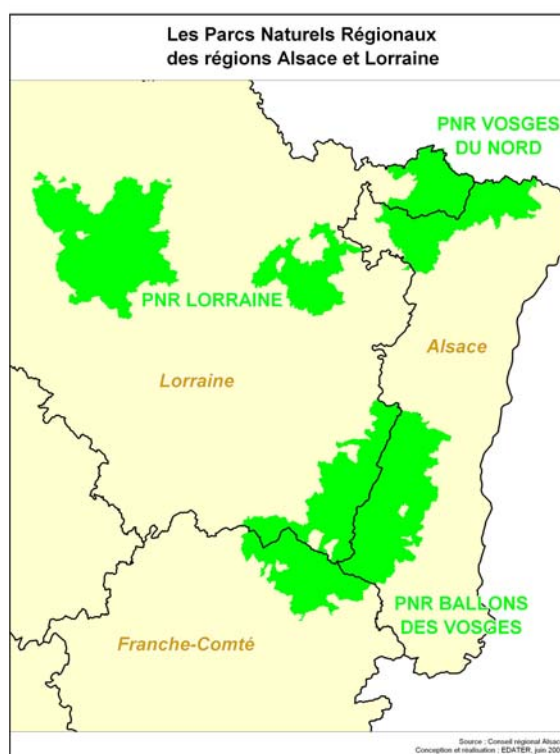
Il est important de souligner qu'il ne s'agit pas de procéder à l'évaluation des Chartes des trois Parcs Naturels Régionaux (PNR). L'évaluation porte sur l'action des 3 PNR et en particulier sur trois thèmes : 1-le tourisme (pour le volet développement économique) ; 2-la culture ; 3-l'urbanisme et le paysage (pour le volet aménagement du territoire et de l'espace).

La finalité de cette évaluation est de permettre aux commanditaires de l'évaluation de susciter la mise en place d'outils, d'actions, de programmes ou de politiques qui permettront aux Parcs de mieux remplir leurs missions dans le cadre d'un partenariat renforcé avec les co-financeurs.

Avertissement

Les analyses produites dans le rapport final de l'évaluation n'engagent que leurs auteurs.

L'équipe d'évaluation s'est efforcée, au fil de l'importante phase de collecte et d'organisation de l'information, notamment au travers des entretiens, de produire un jugement argumenté sur la base d'informations croisées. Toutefois, il convient d'indiquer que, sur de nombreux points, les positions et analyses des interlocuteurs étaient différentes, voire opposées. L'évaluateur a tenté, dans la mesure du possible, de rendre compte des positions communes, sans pour autant passer sous silence des positions plus individuelles paraissant intéressantes, mais sans jamais les reprendre à son compte. Dans le contexte de l'évaluation, il n'a pas été possible de mettre systématiquement en regard de chaque prise de position une analyse contradictoire argumentée.



¹ Rapport complété des compte-rendus des études de cas, des annexes détaillées et du fichier numérique des opérations

² PNR : parc naturel régional, au sens de la loi du 1^{er} septembre 1994, article L.244-1 du Code rural
Régions Alsace et Lorraine avec les services de l'Etat en région – Evaluation interrégionale des PNR Ballons des Vosges, Vosges du Nord et Lorraine
Tome 4 - Synthèse du rapport final – juin 2005

1 Un volume d'intervention des Parcs naturels régionaux réel, mais une lisibilité difficile

1.1 Un travail conséquent, mais dont la lisibilité partielle et spécialisée altère sa compréhension

L'intervention des PNR³ se caractérise par une double intervention :

- **1 - un travail réel d'animation locale et spécialisée de la part des équipes techniques des Parcs mais difficile, voire impossible, à mesurer précisément⁴** et de manière exhaustive. En effet, ce travail d'animation, de gestion de projets, de communication ou d'édition, de formation, d'appui et de conseil auprès des communes, groupements de communes, acteurs socio-professionnels, associations etc. est réalisé par l'équipe technique, financée en grande partie au titre des budgets de fonctionnement des Parcs (financés via les contributions de leurs partenaires : Région, Etat, Conseils généraux...). Ces actions sont rattachées aux financements dits de « fonctionnement » ou financements au titre de missions statutaires du Syndicat Mixte qui gère le Parc ;
- **2 - la mise en œuvre (ou la participation) d'actions spécifiques individualisées et inscrites chaque année dans le cadre des « programmes d'actions annuels ».** Elles font l'objet de conventions ou d'accords avec les financeurs et sont souvent dénommées actions « d'investissement » sans qu'il s'agisse nécessairement d'investissement au sens usuel (tels des aménagements, travaux, acquisition de matériel, édition,...). Leur mise en œuvre mobilise des compétences d'animation et d'expertise similaires à celles évoquées précédemment et sont portées par les mêmes équipes techniques, ce qui contribue à rendre difficile la lecture des deux types d'interventions.

Ainsi, les interventions des équipes et élus des Parcs naturels régionaux peuvent être nombreuses et sur des champs diversifiés. Leur compréhension nécessite une habitude de suivi pour les partenaires mais exige aussi, de la part des Parcs eux-mêmes, la fourniture d'informations claires et exhaustives, voire pédagogiques.

Le travail réalisé par l'équipe d'EDATER souligne les difficultés de reconstitution de l'information sur un plan homogène d'un PNR à l'autre et d'une année sur l'autre.

1.1.1 628 actions spécifiques sur 2002-2004⁵ au titre des programmes d'actions, ...

Concernant le point 2, mise en œuvre d'actions spécifiques, entre 2002 et 2004, les 3 PNR ont mené 628 actions dans le cadre de leurs programmes d'actions annuels pour un montant total de 15 M€ environ.

44 % de ces actions ont concerné les trois thèmes du cahier des charges (19% la culture, 11% le paysage, 14% le tourisme).

L'analyse par Parc confirme cette structure générale, même si le PNRBV se distingue avec 52% d'actions prioritairement orientés sur les thématiques ciblées par l'évaluation.

1.1.2 ... qui relèvent de types d'intervention diversifiés...

Quatre types d'actions représentent près des trois quarts des actions « programme Parc » des trois PNR :

- l'animation et la formation d'acteurs (22 %),
- les travaux d'accueil du public ou d'acteur et la promotion du territoire (18 %),
- l'édition de documents (17 %),
- les actions de type « événementiel » (12 %).

³ En Alsace et Lorraine comme ailleurs en France

⁴ Pour simplifier les analyses, nous n'avons pas pris en compte le travail des élus locaux fournis à l'occasion des réunions de commissions, groupe de travail, conseil syndical, pourtant bien réel.

⁵ Source : fichier numérique de 3 années d'actions, constitué par EDATER

1.1.3 ... un travail complété par du « temps passé » par les chargés de mission en information, animation, appui et conseil, financé au titre du budget de fonctionnement

Ce temps ne fait pas, à ce jour, l'objet d'un suivi exhaustif, qui permettrait par exemple de rattacher le temps passé aux axes des chartes ou à des activités en lien avec une comptabilité analytique.

A titre indicatif, nous avons pu estimer que le temps passé par les chargés de mission des PNR en charge des thèmes de l'« urbanisme » et du « paysage » (les deux thématiques les moins présentes dans les programmes annuels d'action de 2 PNR) représente entre 5% et 10% de l'effectif salarié des PNR.

1.2 Les modes d'intervention

L'analyse du mode opérationnel d'intervention souligne l'existence de 4 types d'intervention :

- les Parcs peuvent intervenir en amont, en proposant aux communes, intercommunalités et acteurs locaux (associations, groupements professionnels) des projets d'actions (exemple : de culture vivante et en direction des artistes locaux) ;
- L'aide au montage de projet : les Parcs peuvent contribuer à la définition ou la réorientation d'un projet avant sa mise en route effective (gîte Panda) ;
- La coordination : c'est souvent la dimension mise en avant par les PNR mais dont il est plus difficile de rendre compte (opération Caméra des Champs) ;
- Les Parcs comme « centres de ressources » (opération des Atlas environnementaux)
- Quelques cas de portage pour « compte de tiers » (la navette des crêtes).

2 La spécificité de l'action des PNR existe mais n'est pas suffisamment explicitée, voire « conceptualisée » et partagée

Les spécificités de l'intervention des PNR sont elles aussi réelles, mais le développement d'approches voisines par d'autres territoires de projets (Pays mais aussi Agglomérations, communautés de communes, GAL LEADER+) se référant aussi au développement durable, brouille le positionnement et l'apport des PNR.

2.1 Réaffirmer la dimension d'innovation des Parcs

Les Parcs déclarent mener une certaine proportion d'actions innovantes.

L'article R.244-1 du décret de 1994 souligne que « *le PNR a pour objet de(...) réaliser des actions expérimentales ou exemplaires* ». En Alsace et Lorraine, sur les 281 actions 2002-2004 des 3 PNR correspondant aux trois thématiques étudiées, une centaine (110 actions selon les chargés de mission des PNR et un peu moins selon les services des Régions chargés des PNR) a été jugée innovante, soit environ 30% à 40 % du total. Elles le sont principalement (52 %) sur le contenu (ce en quoi l'action consiste) et 20% sur la méthode (manière de faire ou de poser le problème, outils, techniques, ...).

Mais aucune définition partagée n'existe.

Les définitions sont le résultat d'approches empiriques et non celui d'une réflexion étayée, qui plus est partagée entre partenaires. Il semble donc intéressant d'encourager à ce stade la mise en place d'une réflexion spécifique sur l'innovation (définition, ...) au sein des trois PNR et sur la consolidation et la promotion d'un référentiel régional sur la question de l'innovation et de l'expérimentation. Parallèlement, il semble important d'insérer dans ce référentiel « PNR » un processus type ou un cadre méthodologique qui garantisse que, pour n'importe quel thème qui viendrait à être traité par un PNR, la question suivante soit posée au sein de l'équipe : comment puis-je traiter ce thème de manière innovante ? En ce sens, ce serait autant les résultats que le processus d'obtention de ces résultats qui permettraient de juger l'action des PNR.

2.2 Stimuler le travail transversal au sein des Parcs

Deuxième spécificité portée par les PNR, le travail transversal est le seul qui puisse garantir la prise en compte du fonctionnement des écosystèmes dans la gestion courante des territoires et l'approche intégrée des projets (développer des projets amont, aval, liés... sur la base d'un seul projet afin de le traiter sous différentes dimensions). Dans les 3 Parcs étudiés, 34% des actions sont concernées par au moins 2 thématiques. Ces actions ont vocation à être menées par (ou à susciter la collaboration de) plusieurs chargés de mission du PNR. Mais la transversalité dépasse le travail de collaboration entre techniciens du Parc⁶ :

- 7 % des actions étudiées sont menées « entre plusieurs techniciens du PNR »
- 34 % sont menées « entre techniciens du territoire Parc »
- 52 % sont menées « entre acteurs au-delà du Parc ».

Mais la plus ou moins grande facilité à citer des exemples de projets transversaux internes (auxquels ont contribué plusieurs personnes des équipes) atteste aussi des difficultés opérationnelles et des exigences qui s'imposent aux équipes et aux élus locaux : gestion du temps pour permettre d'aborder de manière pluridisciplinaire certaines missions ou projets, renouvellement des méthodes d'approches et des techniques de travail, personnalité des chargés de mission du PNR... Certaines missions ou thématiques se prêtent plus facilement que d'autres à ce travail transversal.

La transversalité se manifeste également via les complémentarités et cohérences avec l'action d'autres structures. La signature de conventions avec les structures locales de type « pays » existe, mais permet surtout d'officialiser la volonté de « travailler ensemble ». Les conventions d'application signées par certains PNR apportent des précisions opérationnelles sur la répartition des tâches.

2.3 D'une manière générale, inciter les Parcs à cibler leurs efforts sur leur valeur ajoutée

La valeur ajoutée de l'action des 3 PNR se mesure au regard du caractère innovant ou transversal de l'action. Mais, mises à part certaines actions à très forte différenciation tel le travail en matière de tourisme sur les gîtes Panda (plutôt spécifiques aux Parcs compte tenu du label national) et les produits touristiques développement durable⁷, ou la mutualisation de la fonction de conservation au sein des musées pour la culture, ou encore la production d'avis spécifiques pour l'aménagement, l'urbanisme et les paysages (voir exemples cités dans le rapport), de plus en plus en plus d'actions pourraient être mises en œuvre par d'autres territoires de projets (communautés des communes, GAL LEADER+ ou plus vraisemblablement Pays). Les spécificités de l'action des Parcs ne sont donc pas thématiques mais plutôt sur les « manières de faire » et liées à une somme d'éléments spécifiques :

- capacités d'ingénierie reconnues : les Parcs sont en général perçus comme des acteurs de terrain compétents et disponibles ;
- approche intégrée des projets (approche transversale déjà citée) ;
- inscription dans des réseaux locaux, régionaux, nationaux et internationaux qui leur permet avec la Fédération des PNR de France en matière touristique par exemple, de faire travailler en réseau les gîteurs des 44 PNR, dans une optique de développement d'une promotion nationale de l'offre touristique des PNR, et permettra de plus en plus de se différencier et d'accéder à des projets « hors cadre » (appel à projets européens ...) ;
- ancrage territorial : les Parcs ont dans certains cas une image de « neutralité » auprès des acteurs locaux, ce qui leur permet de faire travailler ensemble des structures qui n'en ont pas l'habitude (offices du tourisme, acteurs culturels locaux...) et disposent d'une bonne connaissance du territoire et des acteurs (le PNR Lorraine travaille depuis plus de 20 ans sur le territoire, ce qui lui permet de mener des actions reconnues comme « Jardins à suivre » ou « Caméra des champs » voir étude de cas).

Ce qui peut faire la spécificité et donc la valeur ajoutée de l'action des PNR, ce sont au final les moyens (humains, financiers) et l'expérience, voire les réseaux dont ils peuvent disposer.

⁶ les PNR ont pour mission d'assurer « la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de gestion, d'animation et développement menées par ses partenaires » - art. R.244-15 du décret de 1994

⁷ Développement économique durable : produits touristiques de proximité » par le PNRVN dans le cadre de la Réserve de Biosphère Transfrontalière, « Expérimentation de productions durables - Etude de faisabilité Train touristique NLB-Bitche » par le PNRVN...x Régions Alsace et Lorraine avec les services de l'Etat en région – Evaluation interrégionale des PNR Ballons des Vosges, Vosges du Nord et Lorraine

3 Trois axes de travail pour le partenariat autour des Parcs

3.1 Le cadre de référence des PNR est multiple et doit être harmonisé

3.1.1 Deux documents cadre incontournables : la loi de 1993 et la Charte faisant l'objet d'un décret de classement

Les textes successifs de 1993/95 (loi, décret et circulaire, 13 pages) constituent une référence de base pour les acteurs directement impliqués : les PNR, les DIREN, les Conseils Régionaux. Ils contiennent l'indication des cinq missions des PNR et constituent un élément fort de différenciation avec les autres territoires de projet. De plus, ils orientent l'action des PNR sur des objectifs d'intérêt national. Mais des lacunes existent dans leur transcription opérationnelle et le rappel de leur importance.

La charte⁸ est un document à la fois ambitieux et spécialisé. Elle nécessite d'être réappropriée régulièrement par les acteurs du Parc et ses partenaires, et devrait sans doute faire l'objet d'une retranscription régulière via les contrats ou programme d'actions. Elle est le socle de l'action du PNR du fait de caractère politique et réglementaire.

3.1.2 Les textes régionaux sont nombreux et hétérogènes : l'amélioration de leurs contenu et mise en œuvre doit permettre des partenariats de meilleure qualité et plus performants

La Région Lorraine présente une expérience intéressante avec l'existence des Contrats de projet et des Conventions de développement local (2000-2002, puis 2003-2006). Pour la Région Alsace, les comptes-rendus des réunions de la 8^{ème} commission tiennent lieu de documents d'expression des attentes régionales, mais sont exprimées *a posteriori*.

Du côté de l'Etat, les PASER mentionnent peu les PNR. D'autres documents stratégiques régionaux existent mais sont pour l'instant peu utilisés comme document « intermédiaire ». Les CPER et les documents de type « SRADT »⁹ sont très discrets sur les PNR. La convention inter-régionale du Massif des Vosges 2000-2006 apporte un cadre de programmation important pour 2 des 3 PNR.

Des réflexions essentielles sur la stratégie des partenaires en matière de PNR sont lancées actuellement, sous forme de projets de « notes de cadrage » régionales.

La clarification de ces différents niveaux d'attentes vis-à-vis des PNR et une plus forte appropriation par les PNR des priorités qui y sont (ou seront) affichées, constituent un élément essentiel pour l'amélioration tant de l'action des PNR que de son évaluation. Ces notes stratégiques devraient prendre le rang de document de référence et orienter leur action et la manière dont ils doivent rendre compte de leur intervention.

3.2 Différente d'un PNR à l'autre, la procédure de programmation des actions doit être plus partenariale

3.2.1 Des échanges techniques amonts Parcs / Partenaires à renforcer

Globalement, les réunions consacrées aux bilans annuels et à l'élaboration des programmes d'actions sont insuffisamment préparées de manière partenariale (déficit d'échanges, de prise en compte des attentes et perspectives de chacun...). Tout en respectant l'autonomie et les responsabilités de chaque partenaire (le Syndicat Mixte du Parc, la Région...), le renforcement des échanges et analyses à l'occasion de l'étape de présentation du bilan annuel et dans les semaines suivantes lors d'une réunion technique partenariale permettraient d'évoquer et calibrer dans les grandes lignes le programme

⁸ « le PNR est régi par une charte mise en œuvre sur le territoire » art. R244-2

⁹ Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire

Régions Alsace et Lorraine avec les services de l'Etat en région – Evaluation interrégionale des PNR Ballons des Vosges, Vosges du Nord et Lorraine

Tome 4 - Synthèse du rapport final – juin 2005

d'actions de l'année suivante et ainsi de faciliter la prise de position officielle des partenaires, notamment des élus régionaux présents au Comité Syndical chargé de l'approbation du programme annuel.

Dans le détail, et en prenant le cas le plus complexe compte tenu du nombre de partenaires à associer (celui du PNR Ballons des Vosges avec 3 régions, 200 communes, etc...), le calendrier s'étalerait sur 8 à 9 mois de travail de septembre à mai, parallèlement aux autres aspects de la vie du Parc.

3.2.2 Vers une pré-programmation pluri-annuelle, suggérée par les textes¹⁰ (Contrat de Parc)

A ce jour, la programmation est annuelle et les contrats ou conventions pluri-annuels indiquent l'engagement financier de la Région (en Lorraine) mais non pas les programmes d'actions sur les 3 prochaines années. Une démarche de mise en priorité annuelle ou pluriannuelle de certains objectifs faciliterait la rédaction des programmes d'actions annuels, et plus globalement, le pilotage de l'intervention des Parcs (possibilités d'inscrire des projets qui s'étaleraient sur plusieurs années, etc...).

3.3 Une priorité technique : mettre en place des outils de suivi et de pilotage rigoureux des interventions

3.3.1 L'activité de « compte-rendu » et la production de justificatifs en direction des partenaires doit être améliorée

La qualité de la démarche de compte-rendu sur ce que font les Parcs doit être rehaussée¹¹. Les rapports d'activité pourraient être améliorés : les Parcs devraient absolument considérer qu'il s'agit d'une priorité (ce n'est pas le cas chez tous les interlocuteurs rencontrés), ainsi que celle de communiquer le plus largement possible sur leurs réalisations en terme objectifs et factuels (inventaires exhaustifs, ...).

Il s'agit là de présenter annuellement les bilans : 1/ en Assemblée extra-syndicale, 2/ à tous les élus régionaux. Cela permettrait d'améliorer à la fois la lisibilité de l'action des PNR et leur crédibilité en matière de gestion de fonds publics.

3.3.2 Ce qui passe par l'instauration d'un dispositif informatique de suivi plus rigoureux des interventions

Les outils et méthodes de suivi et *reporting* sont très hétérogènes d'un Parc à l'autre. La culture du suivi des actions, des indicateurs... reste peu développée. Or, la production d'informations pour rendre compte de l'action des PNR est fortement dépendante de ce dispositif. Plusieurs Parcs s'intéressent à cette question et doivent être accompagnés, mais dans le cadre d'une plateforme qui associe les PNR, l'Etat et les régions concernées, par exemple autour d'un noyau dur d'informations à suivre au sein d'un outil dont les exploitations permettraient d'alimenter le rapport annuel d'activité (voir le rapport final sur ce point).

¹⁰ Circulaire d'application du 5 mai 1995 concernant le décret de 1994 pour l'art. R.244-2 « la circulaire d'application demande qu'accompagne la charte ... le programme d'actions pluriannuels prévisionnel, chiffré pour trois ans au minimum ou correspondant à la durée du Contrat de plan », ce document est complémentaire de la convention d'application pluriannuelle (art.R.244-14)

¹¹ La circulaire de 1995 prévoit en application de l'article R.244-14 « ... la transmission aux différentes administrations de toutes les informations qui pourraient de près ou de loin les concerner ; leur faire parvenir tous les comptes-rendus de réunions ... ». Les documents régionaux en Lorraine aussi.

Tableau récapitulatif du plan d'actions à mettre en œuvre (propositions EDATER)

Priorité principale	Orientations de travail	Recommandations concernées (R...)	Supports ou produits	Qui ?	Quand ?
Partenariat	1 - Mettre en place (ou consolider) la politique régionale	R.15 : attentes stratégiques régionales (et inter-régionales)	note stratégique régionale « action de la région » en matière de politique de Parcs naturels régionaux (délibération) et Courrier commun inter-régional	Région	été/automne 2005
		R.20 Rappel de la charte, règlement du Décret	Préambule de documents contractuels	Régions, Etat	2006
		R.24 : temps de rencontre spécifique élus locaux/élus régionaux	Réunions (au PNR, à la Région)	Région et PNR	Fin 2005
		R.25 : représentation des élus régionaux aux manifestations PNR	Réunion et événements	Régions et PNR	Fin 2005
	2 - Clarifier / rappeler les autres attentes partenariales	R.26 : rôle de l'Etat	Préambule de documents contractuels	Etat	été/automne 2005
		R.13 : rappel du décret de 1994			
		R. 27 : Conseils généraux	Délibération	Conseils Généraux	2006
	R.28 : réseau inter-régional	Réunions puis programme de travail	Etat, PNR Régions	2006	
Partenariat et lisibilité	3 - Réorganiser le partenariat opérationnel en amont (programmation)...	R.17 : moments d'échanges (bilans annuels) R. 18 réunions PNR/Région/Etat autour des programmes	Réunions	Etat, PNR Régions	Fin 2005
		R.21 : fiches actions harmonisées et consolidées (indicateur)	Fiches	Etat PNR Région PNR	Fin 2005
	« chemin faisant » (contrats pluri-annuels)	R. 19 : Contrats pluriannuels	Contrats ou conventions	Région PNR	2006
		R. 14 : Convention et contrats Lorraine		Région PNR	
		R. 11 : suivi consolidation convention acteurs locaux		PNR	
		R. 16 : Programme d'action stratégique interrégional	Programmes d'actions	Etat, PNR Régions	
		R. 12 Suivi coopération transversalité et évaluation		PNR	
en aval (bilan et évaluation)	R 22 : communiquer les plans de financements stabilisés	Bilan, compte rendus, évaluation		maintenant	
	R 23 : communiquer les résultats		PNR		
Lisibilité	4 - Mettre en place d'un dispositif disposant d'un noyau dur inter-régional et inter-Parcs (Dispositif de Suivi Evaluation-DSE)	R. 1 : DSE	DSE	PNR	2006
		R.2 : suivi de l'information qualitative			
		R.3 : suivi du travail d'animation appui conseil			
		R.4 : faire appliquer les textes sur les comptes rendu	Courrier, réunions	Régions	maintenant
		R.5 : modèle de rapport d'activité	Plan de rapport	Région,PNR	Fin 2005
		R. 6 : suivi du temps passé par mission ou priorités	DSE	PNR	2006
		R. 7 Analyse des processus	Réunions, note technique	PNR	2006
Valeur ajoutée et spécificités	5 - Mettre en œuvre des chantiers transversaux : sur l'innovation...	R. 8 : une définition partagée	Réunions, note technique	Région PNR Etat	2006
		R. 9 : objectifs « innovation »quantifiés			2006
		R. 10 : Comité de suivi des actions innovantes			2006
	sur la participation des habitants et acteurs	R.29 : capitaliser le travail fait			2006