



PREFECTURES
DE LA REGION ALSACE ET
DE LA REGION LORRAINE



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

Tome 1 - Rapport final

Juin 2005



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

Tome 1 - Rapport final



Tour Polygone
265, avenue des Etats du Languedoc
F-34000 MONTPELLIER
Tél. : 04 67 02 29 02
Fax : 04 67 79 56 76
floirac@edater.fr, carrillo@edater.fr

Table des matières

Introduction méthodologique	5
Rappel des étapes de la démarche d'évaluation	5
Récapitulatif synthétique des travaux menés.....	6
Difficultés et solutions pour l'analyse quantitative	7
Documents produits	10
Rappel des territoires d'analyse	10
1 « Ce que font les Parcs » : un volume d'intervention réel, mais une lisibilité difficile.....	12
1.1 Panorama des actions menées dans les 3 PNR sur la période 2002-2004	13
1.2 Tourisme, culture et aménagement de l'espace représentent 44% des actions	18
2 La valeur ajoutée de l'action des Parcs : en priorité leur ingénierie, innovation et transversalité.....	37
2.1 Spécificités de l'intervention des Parcs : elles sont davantage méthodologiques que thématiques	38
2.2 L'innovation est à définir, le transfert est à développer.....	48
2.3 Les actions sont souvent multi-thématiques, mais la réalité du travail en transversal au sein des équipes doit être mieux suivie	55
3 Des partenariats régionaux à consolider et des enjeux locaux en matière de gouvernance locale.....	61
3.1 Des cadres réglementaires et partenariaux multiples à réaffirmer et articuler.....	61
3.2 Le partenariat de rang régional avec les Pnr	74
3.3 Deux chantiers importants pour la gouvernance locale de demain.....	94
4 Récapitulatif des recommandations	100

Fiche signalétique de l'étude

Etat du document

- Lettre de commande du 01.07.2004
- Réunion de lancement : Hôtel de région, Strasbourg, le 01.07.2004
- Réunion technique intermédiaire : Metz, le 08.10.05
- Réunion d'examen du rapport intermédiaire : Strasbourg, le 26.01.05
- Réunion d'examen du rapport intermédiaire revu : Metz, le 03.03.05
- Réunion d'examen du projet de rapport final : Metz, le 10.06.05

Phasage de l'étude

- **Phase 1 – cadrage de la mission**
- **Phase 2 – analyse de la valeur ajoutée de l'intervention des Parcs**
- **Phase 3 – analyse du partenariat**
- **Phase 4 – Conclusions et recommandations**

Contacts

- **Commanditaire : Conseil régional Alsace** (en partenariat avec le **Conseil régional Lorraine**)
- **Correspondants techniques du commanditaire : Jean-Luc SCHALLER** (chargé de mission évaluation au CR Alsace) – **Pascal RASCALON** (chargé de mission PNR au CR Alsace) (en partenariat avec **Stéfany GLANCHARD** (chargée de mission PNR au CR Lorraine))
- **Evaluateur : société EDATER, 04 67 02 29 02**
- **Coordination du projet : Estelle FLOIRAC, floirac@edater.fr**

Introduction méthodologique

Rappel des étapes de la démarche d'évaluation¹

Le cahier des charges de l'évaluation (page 4) précise que « l'évaluation 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) ».*

Temps 1

Le traitement de ces 3 points a fait l'objet en octobre puis novembre 2004 d'une note méthodologique (comprenant notamment des grilles et guides d'entretiens et précisant les notions de lisibilité, de plus-value ou valeur ajoutée, d'innovation, de spécificité...) présentée en Instance Technique le 08.10.04.

Temps 2

Un premier rapport d'avancement traitant des trois points (lisibilité, valeur ajoutée et partenariat) a été proposé fin janvier 2005. Il s'appuyait sur une première analyse documentaire (Charte des trois Parcs², documents contractuels, bilans annuels d'activité³...) et une série d'entretiens ou de réunions de travail collectives restreintes, conduites sur la base de guides d'entretien⁴ et de grilles d'analyse⁵.

Temps 3

Un second rapport intermédiaire a été présenté le 3 mars 2005 sur la base du traitement des données quantitatives concernant 525 actions.

Les mois d'avril à mai ont été consacrés à la relance et à la collecte des dernières informations sur une centaine d'actions puis la réalisation des derniers entretiens et la production des études de cas et du rapport final.

Temps 4

Le rapport final a fait l'objet d'une présentation le 10 juin 2005 devant l'Instance Technique Inter-régionale d'évaluation.

¹ Pour le détail de ce point méthodologique voir en annexe : note méthodologique complémentaire

² cf annexe 5

³ cf annexe 4

⁴ cf annexes 6 et 7

⁵ cf annexe 8

Récapitulatif synthétique des travaux menés

En définitive, un important travail de collecte d'informations a été fourni par l'équipe d'évaluation.

En premier lieu, **de nombreux entretiens ont été réalisés, certains de très longue durée**, avec près d'une trentaine d'acteurs directement concernés par les questions évaluatives (hors contacts établis pour les études de cas, qui sont listés à la fin de chaque fiche), et plus précisément :

- 12 chargés de mission thématiques des PNR, sollicités successivement (dans le cadre d'une réunion collective au Siège des Parcs puis par téléphone, avec échanges de fichiers par mail, afin d'approfondir le degré de connaissance de leurs actions sous les angles des différentes questions évaluatives du cahier des charges. En général, plusieurs relances ont été nécessaires pour obtenir les informations voulues) ;
- les Directeurs(trices) des trois PNR et les Présidents des trois PNR,
- 10 partenaires régionaux et départementaux : plusieurs réunions et contacts avec les chargés de mission PNR des deux Régions, entretien avec les Présidents des Commissions en charge des PNR au sein des deux Conseils régionaux et certains élus régionaux, les représentants des DIREN Alsace et Lorraine, et des techniciens des Conseils Généraux de Moselle et Bas-Rhin⁶.

De plus, un lourd travail de recueil, mise en forme et exploitation des données susceptibles d'asseoir davantage les analyses et augmenter ainsi la « *lisibilité de l'action des Parcs* » a été fourni par l'équipe d'évaluation (bilans annuels d'activité, programmes d'actions annuels...). Certains Parcs ont fait l'objet de plusieurs relances pour nous fournir les données nécessaires.

Ce travail a permis de dénombrer et caractériser (nombre d'actions, poids financier, thèmes prioritaires, types d'action) les actions issues des programmes d'action annuels des Parcs d'Alsace et Lorraine sur la période 2002/2004. Ce travail a été fait sur l'ensemble des actions et sur les actions en lien avec les trois thématiques retenues pour l'évaluation dans le cahier des charges : tourisme, culture, aménagement (urbanisme / paysage⁷). La connaissance de ces actions a été enrichie par les chargés de mission des Parcs sur plusieurs champs d'information : type d'intervention du Parc, actions abordées de façon transversale, identification des actions innovantes, localisation géographique. Ces appréciations ont ensuite été revues par l'équipe d'évaluation avec les chargés de mission « PNR » des deux Conseils régionaux⁸.

Pour illustrer les réponses apportées par les Parcs aux questions évaluatives (lisibilité, valeur ajoutée, partenariat), 6 études de cas ont été en outre menées, destinées à exemplifier certains processus de gestion au sein des trois Parcs. Leur choix a été validé en réunion d'ITI le 26 janvier 2005. Pour les mener à bien, une trentaine d'entretiens ont été réalisés, dont une dizaine avec les chargés de mission des PNR, 6 représentants élus ou techniciens de structures intercommunales proposés par les chargés de mission des Conseils Régionaux et une quinzaine avec des acteurs départementaux ou régionaux ou extérieurs aux régions⁹.

Au final, l'hétérogénéité des informations disponibles (et de leur présentation) d'un Parc à l'autre a nécessité un travail important de consolidation des données, notamment physico-financières, qui pourra, moyennant un approfondissement collectif, servir de base à l'établissement d'un nouveau dispositif de suivi et d'évaluation de l'activité des Parcs.

⁶ Voir en annexe le détail et les dates des entretiens

⁷ cf pp. 5 et 6 du cahier des charges

⁸ Voir en annexe le tableau Excel consolidé des 628 actions

⁹ Le compte rendu détaillé des études de cas fait l'objet d'un tome II.

Difficultés et solutions pour l'analyse quantitative

A ce stade, il convient de rappeler quelques points de méthode importants :

1/ La distinction entre « actions de fonctionnement » et « actions d'investissement » n'est pas toujours utilisée. Le PNR Lorraine est le seul des trois Parcs à présenter un programme d'actions « investissement » et « fonctionnement ». La Région Lorraine, lorsqu'elle examine les demandes de financement des Parcs dans le cadre de leur programme d'actions, distingue elle-même ces deux types d'actions, sur la base de leur intitulé et de contacts éventuels avec l'équipe du Parc. La Région Alsace ne procède pas pour sa part à cette distinction.

2/ Les actions rattachées à des conventions spécifiques en région Lorraine ne sont pas intégrées dans les calculs. La région Lorraine signe avec les trois Parcs une convention de développement local, dans le cadre de laquelle des actions sont financées ; mais ils 'agit globalement d'actions qui impliquent les PNR de manière limitée. Il a été convenu avec la Région Lorraine que les actions de ce type ne seraient pas prises en compte dans le fichier consolidé des actions, du fait de leur caractère annexe par rapport au cœur de l'intervention des Parcs. De même, il est important de noter également que certaines actions (par exemple les actions culturelles du PNR Lorraine) sont aidées directement par la Région (Mission Culture). C'est le cas des festivals Caméras des champs, Fénétrange, Jazz à Commercy notamment. Le Parc travaille avec la Région à un conventionnement tripartite, qui constitue un « premier pas vers une labellisation officielle de ces festivals ou pôles culturels¹⁰ ».

3/ Compte tenu du travail important nécessaire à la consolidation (nomenclature, suivi informatique, détail des données financières, etc. différents d'un Parc à l'autre), les reconstitutions et consolidations des informations ne concernent que les années 2002, 2003 et 2004¹¹.

4/ Les montants inscrits dans les tableaux utilisés sont ceux qui ont été votés par le Conseil syndical des Parcs. Il s'agit donc du plan de financement initial des actions, qui a pu évoluer par la suite. Les montants financiers concernent le coût total de l'opération.

De même, certaines actions étaient prévues mais n'ont pu être réalisées l'année prévue. Les outils de suivi actuels des PNR ne permettent pas, de manière aisée, de distinguer les actions qui n'ont pas été menées alors qu'elles étaient prévues. Aussi, sur les 628 actions prévues sur la période, il convient de noter qu'une partie (minime) d'entre elles n'a pas été menée.

5/ La notion d'action. Il convient de noter en préalable à la lecture des tableaux que l'évaluateur a défini comme une « action » : toute réalisation inscrite dans les programmes d'action annuels votés par les Parcs, ayant un maître d'ouvrage défini, avec un montant financier défini, concernant une ou plusieurs opérations.

Par exemple : pour le PNR Vosges du Nord, dans le cadre de la mesure M27 « protéger les espaces forestiers », la « convention Parc-ONF » donne lieu à 4 opérations, inscrites comme telles dans le fichier consolidé : *Formation, Mise en place martelloscope pin sylvestre, Suivi Chablis – biodiversité, Aménagement-pilote concerté*. Une action peut donc regrouper plusieurs opérations complémentaires ou réunies autour d'un même objectif ou projet.

Les données concernant les actions ont été rassemblées dans un **fichier Excel**, qui liste et caractérise les 628 actions des 3 Parcs sur les années 2002 à 2004.

6/ Les actions des programmes d'actions annuels des Parcs ont été recodées par l'évaluateur au sein du fichier excel mentionné en « tourisme », « culture », « urbanisme », « paysage » (ces deux dernières modalités constituant la thématique « aménagement ») et « autres ». Le

¹⁰ cf entretien avec Guy Georges, chargé de mission « culture » au PNR Lorraine

¹¹ Conformément à la demande formulée en ITI le 26 janvier 2005.

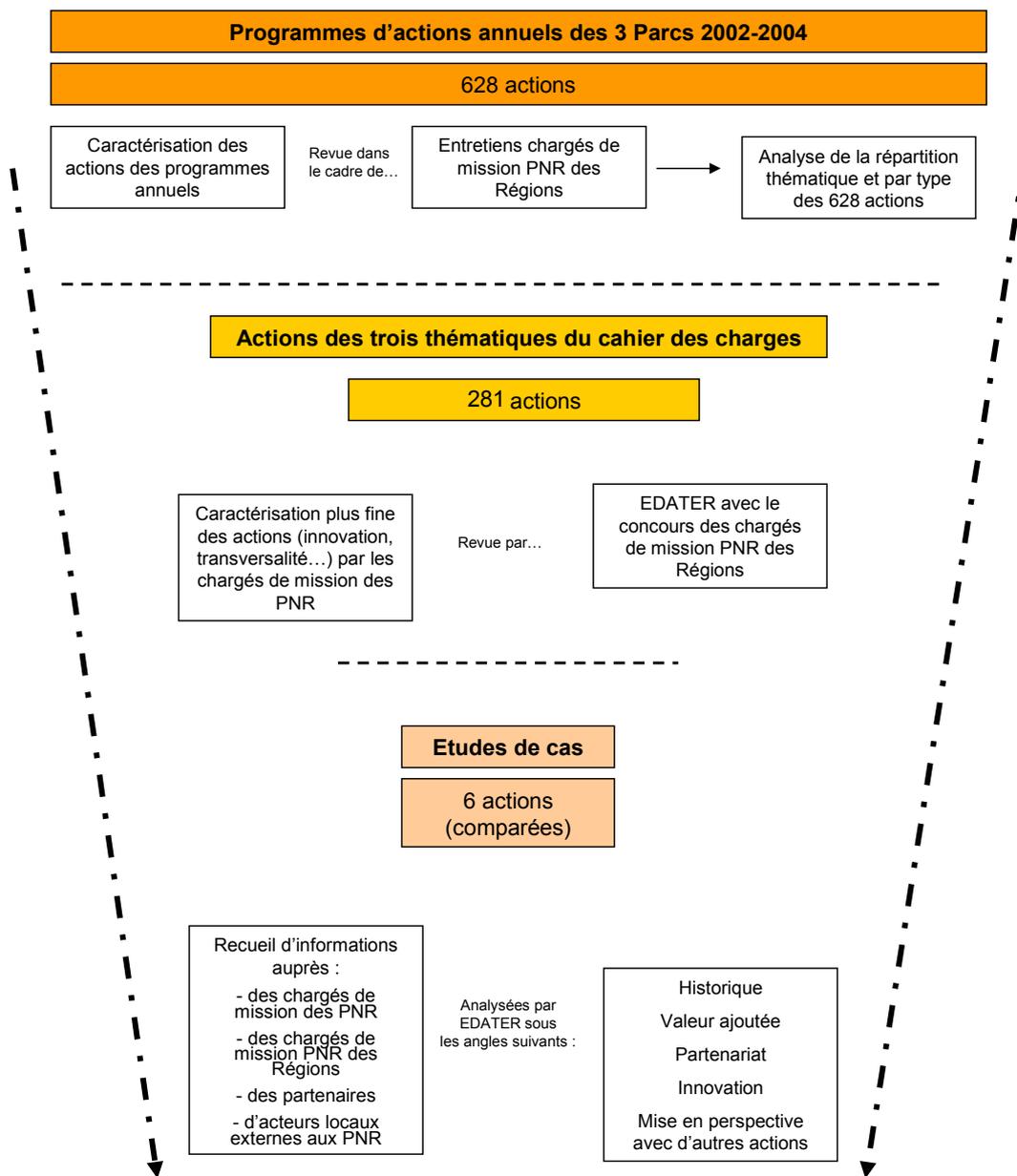
détail de « autres » figure dans l'annexe 1 méthodologique. Cette codification a ensuite fait l'objet d'un passage en revue par les chargés de mission des PNR, puis d'une codification finale par l'évaluateur. Certaines actions ont été recodées avec une thématique prioritaire et secondaire lorsque le libellé s'y prêtait et/ou lorsque les entretiens avec les Parcs avaient montré que l'action en question était multi-thématique.

Il a ainsi été possible de disposer du nombre d'actions par thématique, du montant total des actions et de la répartition des actions relevant de ces trois thématiques sur un certain nombre d'autres champs (innovation, transversalité...). Les traitements sur les trois thématiques du cahier des charges ont été réalisés en priorité sur le thème prioritaire, puis la thématique secondaire a été analysée à part. Pour les traitements globaux du début de section en revanche, certains traitements portent à la fois sur les thématiques prioritaire et secondaire (cela est indiqué le cas échéant).

7/ Rappel : les actions d'aménagement du territoire de type « avis sur documents d'urbanisme » sont souvent des prestations d'avis et de conseils donnés à des structures publiques, des particuliers...et se retrouvent « hors programme d'actions du Parc ». Elles sont donc inscrites dans la fiche de poste des chargés de mission, mais n'apparaissent pas dans les programmes d'actions annuels. Les informations relatives à ces actions seront donc traitées séparément, en section 123 ci-dessous. Quelques actions présentes dans les programmes annuels ont toutefois été codées « urbanisme » au sein du fichier consolidé. Quant aux actions « paysage », elles se répartissent dans les programmes d'actions annuels et dans les actions « hors programme ». Elles apparaissent donc dans les deux sections ci-dessous.

Le schéma suivant rappelle les trois étapes d'analyse successives relatives aux actions des Parcs :

Schéma récapitulatif d'analyses des actions des Parcs



Affinage des analyses

Documents produits

Les analyses produites dans le présent document n'engagent que leurs auteurs.

L'équipe d'évaluation s'est efforcée, au fil 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.

Une note méthodologique complémentaire détaillée, ainsi que le récapitulatif précis des travaux menés sont disponibles en annexes.

Au final, 5 documents ont été produits :



Tome 1 : rapport final



Tome 2 : études de cas



Tome 3 : Annexes



Tome 4 : Synthèse



CDRom (avec fichier actions)

Rappel des territoires d'analyse

	PNR Ballons des Vosges	PNR Lorraine	PNR Vosges du Nord
Année de création	1989	1974	1976
Période de la Charte actuelle	1998-2008	2003-2013	2001-2011
Superficie	291 500 ha	219 500 ha	130 000 ha
Nb de communes adhérentes	203	188	111
Nb habitants (cf RGP 1999)	253 500	72 090	83 000
Nb de comm. de communes et Pays concernés	8 Pays créés 28 communautés de communes	6 Pays 20 communautés de communes	3 Pays créés 15 communautés de communes
Coopérations	-	-	transfrontalières
Structure de gestion et d'animation	Syndicat mixte ouvert élargi : communes /régions/ départements/EPIC (parcs marqués par *) établissements public/ chambres consulaires/etc.	Syndicat mixte ouvert	Syndicat mixte ouvert
Nombre de membres du Comité Syndical	56 + 10 membres associés avec voix consultative	40 (+ membres associés)	39

Source : sites internet PNR et chargés de mission PNR, F NPNR

Les Parcs Naturels Régionaux des régions Alsace et Lorraine



1 « Ce que font les Parcs » : un volume d'intervention réel, mais une lisibilité difficile

NB : cette section répond à la question du cahier des charges relative à la lisibilité de l'action des Parcs : « mesurer la lisibilité de l'action des Parcs » (cf. page 4 du cahier des charges).

Les domaines d'intervention des Parcs étant par nature très divers, le Comité de pilotage de l'étude a choisi de faire porter l'analyse en priorité sur trois thématiques spécifiques¹² :

- **le développement économique**, et plus précisément le tourisme : « prise en compte de la spécificité du classement en PNR, produits touristiques spécifiques, prestations, hébergements »
- **les actions d'aménagement du territoire** : « gestion des paysages et participation à/et accompagnement des procédures d'urbanisme (types d'actions sur les PLU, les ZAC et les SCOT) »,
- **l'action culturelle** : « développement culturel (création artistique, évènementiels) et mise en valeur des richesses patrimoniales (musées locaux, animations culturelles et services aux publics) ».

L'évaluateur s'est attaché dans ce chapitre à décrire l'action des 3 Parcs naturels régionaux, pour l'ensemble de leurs interventions (point 1.1) et pour les 3 thématiques d'actions (point 1.2) faisant l'objet de l'évaluation.

Deux types d'actions menées par les Parcs sont considérés :

- le travail d'animation locale de la part des équipes techniques des Parcs mais difficile, voire impossible, à mesurer précisément¹³ 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 ;
- 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.

¹² cf p. 5 du cahier des charges

¹³ 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.

1.1 Panorama des actions menées dans les 3 PNR sur la période 2002-2004

1.1.1 628 actions programmées sur 3 ans¹⁴

Globalement, les Parcs ont conduit sur 2002-2004 (dans le cadre des programmes annuels d'actions¹⁵) **628 actions sur 3 ans**, totalisant plus de **15 M€**, soit en moyenne une soixantaine d'actions par an et par Parc, mobilisant en moyenne 24 000 € chacune.

Nombre d'actions et montants financiers par PNR et pour les trois PNR sur 2002-2004¹⁶

		PNR Ballons des Vosges	PNR Lorraine	PNR Vosges du Nord
2004	Nombre d'actions dans le programme d'actions 2004	100	62 Dont « investissement » : 19 Dont « fonctionnement » : 43	47
	Montant des actions	3 562 121 € ¹⁷	891 411 €	1 249 565 €
2003	Nombre d'actions dans le programme d'actions 2003	97	56 Dont « investissement » : 18 Dont « fonctionnement » : 38	66
	Montant des actions	2 647 870 €	880 386 €	1 464 239 €
2002	Nombre d'actions dans le programme d'actions 2002	103	60 Dont « investissement » : 24 Dont « fonctionnement » : 36	37
	Montant des actions	2 127 689 €	849 383 €	1 406 548 €
TOTAL	Nombre total d'actions	300	178	150
	Montant financier total	8 337 680 €	2 621 180 €	4 120 352 €
TOTAL	Nombre d'actions total sur les trois Parcs	628		
	Montants financiers totaux sur les trois Parcs	15 079 212 €		

Source : programmes d'actions des Parcs , fichier consolidé

¹⁴ le listing constitué et regroupant les 628 actions est un fichier numérique Excel de 6 pages A3 qui n'est pas inséré dans le présent rapport.

¹⁵ Voir pour la définition la note méthodologique en page précédente

¹⁶ se reporter à la note méthodologique introductive page précédente

¹⁷ ce chiffre tient compte de l'annulation de la somme de 968 400 € prévue pour la « route des chalots » en 2004, mais indiquée par les interlocuteurs comme impliquant peu le PNRBv et risquant de gonfler artificiellement les données financières de ce tableau. Les montants de cette action pour les autres années ont toutefois été conservés.

On constate que :

- les trois Parcs ne voient pas une augmentation régulière de leur nombre d'actions d'une année sur l'autre. Alors que le nombre d'actions reste assez stable pour les PNR Ballons des Vosges et PNR Lorraine, le total est plus fluctuant pour le PNR Vosges du Nord ; on constate même une baisse du nombre d'actions pour ce Parc entre 2003 et 2004 (passant de 66 à 47 actions et moins 0,2 M€),
- les montants financiers annuels restent relativement stables également (on note tout de même une hausse des montants financiers pour le PNR Ballons des Vosges entre 2003 et 2004).

Rappelons toutefois que ces chiffres ne rendent compte que d'une partie de l'évolution globale de l'activité des Parcs (bilan hors actions d'information, d'animation et d'appui conseil réalisées au titre du fonctionnement par les équipes de techniciens et chargés de mission).

Recommandation 1. (pour les Parcs) Mettre en place un dispositif de suivi dynamique des actions « programme Parc » permettant de mieux piloter l'action des Parcs et d'alimenter facilement le rapport annuel d'activité

Les difficultés importantes rencontrées par l'évaluateur pour constituer le fichier excel source des chiffres ci-dessus ont mis en lumière la nécessité pour les Parcs et leurs financeurs de disposer d'un outil de suivi rigoureux et simple d'utilisation, permettant :

- de disposer aisément et en continu du **nombre d'actions effectivement réalisées** ou en cours sur une année,
- de disposer du degré d'avancement des actions quel que soit le moment dans l'année, et de caractériser les réalisations observables (sur la base d'indicateurs de suivi qui existent parfois déjà dans les fiches actions mais sont insuffisamment exploités),
- de savoir en fin d'année quelle a été la **proportion d'actions réalisées par rapport au nombre d'actions prévues**, et d'indiquer les difficultés expliquant ce décalage éventuel (permettant une **analyse plus qualitative de l'avancement du programme d'actions**, utile aux Parcs pour rendre compte aux financeurs des éléments de contexte à prendre en compte pour analyser les chiffres « bruts »),
- de disposer des **plans de financements actualisés des actions**, par rapport aux engagements initiaux des cofinanceurs.

NB : le PNR Ballons des Vosges dispose d'un outil qui permet, fiche action par fiche action, de suivre l'évolution du financement (montants engagés par rapport aux montants prévus et montants effectivement payés), mais l'outil ne permet pas de sortir aisément sur un seul document les données synthétiques des taux d'avancement financier des actions.

Pour cela, il pourrait être intéressant de réfléchir, pour les trois PNR, à la mise en place d'un outil de suivi, dont l'architecture et l'utilisation seraient discutées par les Parcs et leurs partenaires financiers. Cet outil pourrait être de type tableur ou base de données. Il serait accessible à l'ensemble des chargés de mission, pour que les chargés de mission référents par action puissent à la fois :

- disposer aisément de l'ensemble des données physiques et financières relatives à l'avancement des actions (cofinancements prévus et obtenus), en temps réel,
- renseigner eux-mêmes le degré d'avancement de l'action ;
- caractériser ces actions selon un certain nombre de critères, par exemple ceux retenus pour l'évaluation (innovation, transversalité ...).

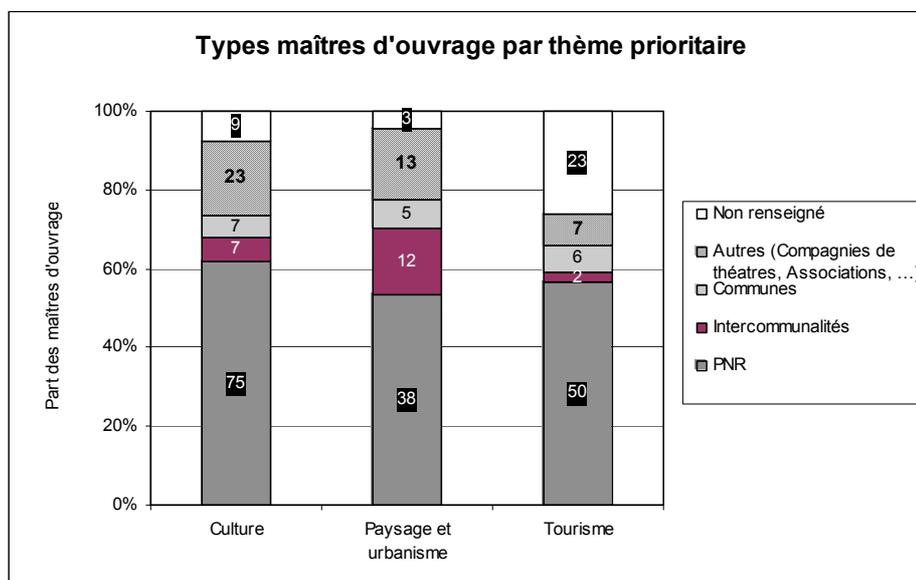
L'évaluateur propose plus loin une évolution des fiches-actions.

1.1.2 Analyse de l'implication des PNR dans la maîtrise d'ouvrage

1.1.2.1 Fréquence de la maîtrise d'ouvrage « Parc »

Sur l'ensemble des actions renseignées sur le champ « maîtrise d'ouvrage » du fichier consolidé (soit 460 actions), on constate que **les Parcs sont maîtres d'ouvrage sur 66% des actions. Ils sont donc loin d'être maîtres d'ouvrage systématiquement.** De plus, le PNR Lorraine est maître d'ouvrage dans la grande majorité des cas (puisque les actions Parc émergeant à la Convention de Développement Local n'ont pas été prises en compte dans les calculs, comme indiqué dans l'annexe 1 méthodologique, et que ces actions sont justement celles où le PNR n'est pas maître d'ouvrage). Les proportions pour les deux autres PNR sont donc proches de 40%, ce qui confirme l'idée selon laquelle les Parcs « font faire » dans un certain nombre de cas.

Lorsque les Parcs ne sont pas maîtres d'ouvrage, plusieurs dizaines de structures différentes peuvent assurer ce rôle : il s'agit principalement d'associations (LPO...), de communes (12), de communautés de communes (20), de structures de type ONF, etc.



Source : fichier excel consolidé revu par chargés de mission PNR et Régions (actions où le PNR n'est pas maître d'ouvrage)

Recommandation 2. (en direction des Parcs) Un meilleur suivi de l'information « maîtrise d'ouvrage » permettrait de mieux comprendre la place des Parcs dans l'action territoriale.

Il serait intéressant de savoir dans quelle mesure le PNR a pris le rôle de maître d'ouvrage sur proposition d'action d'une autre structure. Cela permettrait notamment de voir dans quelle mesure, et pour quels types d'actions, et avec quels résultats, les PNR sont des relais de la politique de structures comme les Conseils régionaux...

A l'inverse, lorsque les PNR ne sont pas maîtres d'ouvrage, il est intéressant de comprendre comment le PNR intervient dans l'action : a-t-il été force de proposition ? A-t-il contribué au montage de l'action, portée ensuite par un tiers ? Etc.

1.1.2.2 Fonction du PNR en-dehors de la maîtrise d'ouvrage

La donnée « fonction du PNR lorsque le PNR n'est pas maître d'ouvrage » a été renseignée par les chargés de mission des Parcs sur 33 actions, mais 22 actions seulement sur les 33 n'étaient pas portées par le PNR. Sur ces 22 actions, les fonctions « aide au montage » et

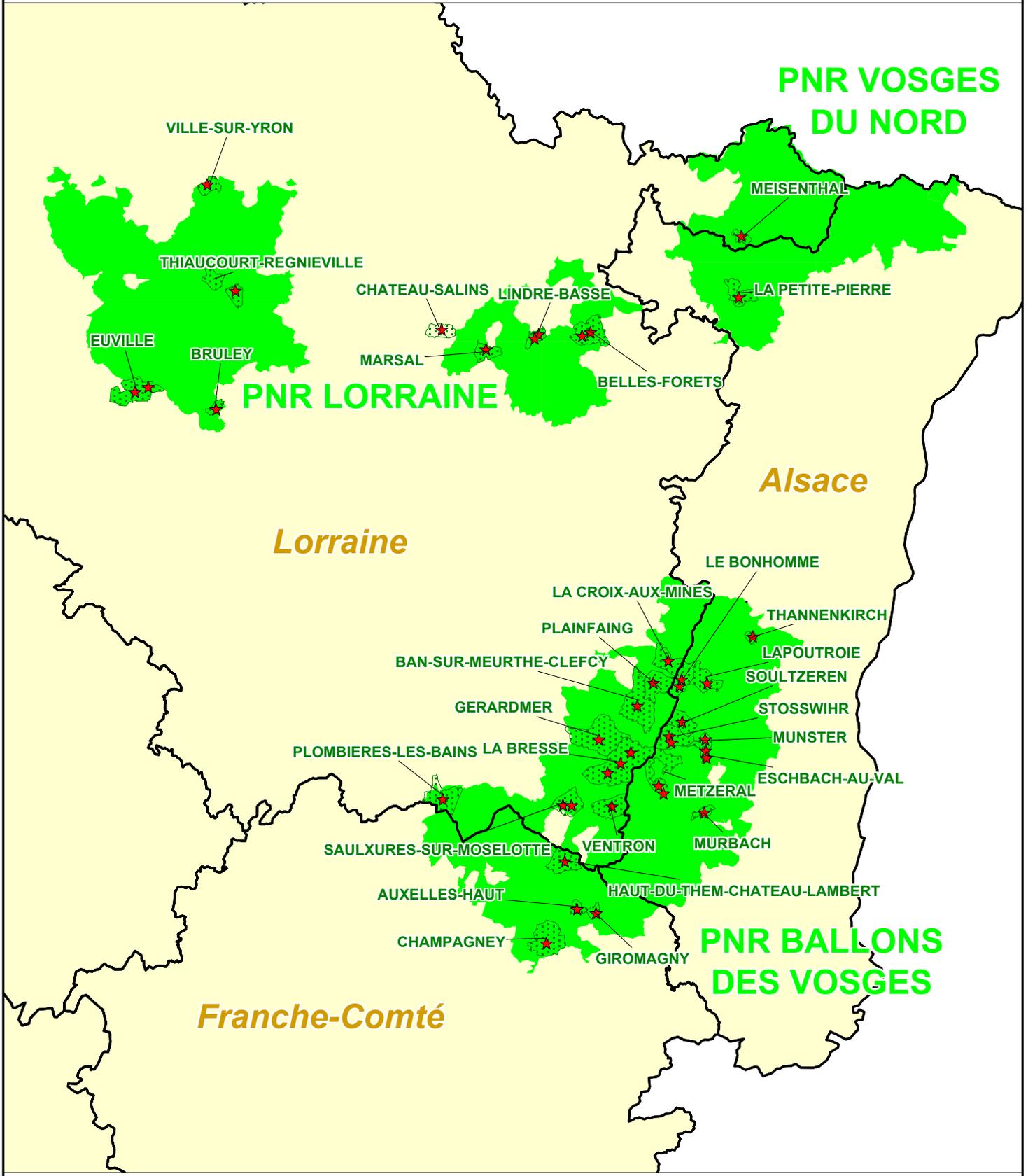
« suivi » sont prioritairement indiquées, en particulier auprès des communes et communautés de communes.

Par ailleurs nous avons tenté de procéder à la localisation des actions du fichier excel pour lesquelles un nom de commune a été donné par les chargés de mission des Parcs.

Ce champ ayant été très peu renseigné, la carte de la page suivante rend compte très partiellement de l'intervention géographique des Parcs.

Elle a le mérite toutefois de montrer que cet exercice cartographique est possible, et pourrait être développé à l'avenir.

Les opérations localisées sur une seule commune



★ Opération localisée sur une seule commune

1.2 Tourisme, culture et aménagement de l'espace représentent 44% des actions

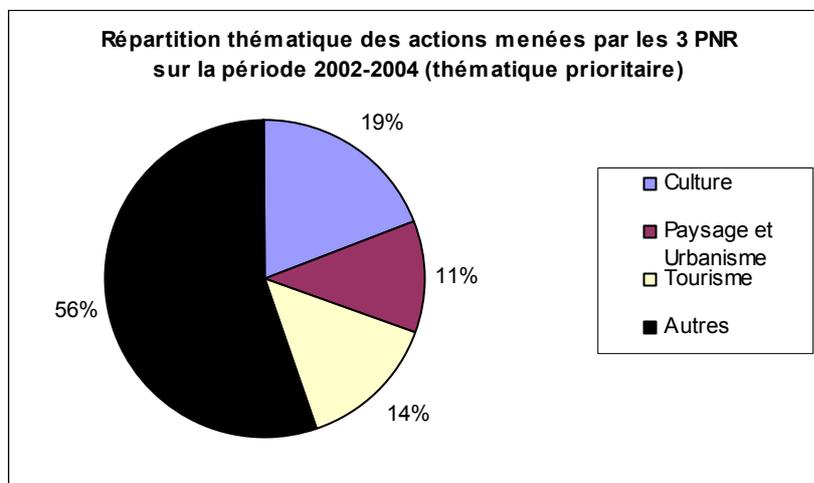
1.2.1 Analyse globale des actions des Parcs relatives aux trois thématiques¹⁸ du cahier des charges

1.2.1.1 Analyse de la répartition des actions des trois Parcs sur les trois thématiques retenues

Les thématiques « tourisme », « culture » et « aménagement » représentent respectivement 17 %, 16 % et 11% de l'ensemble des actions menées par les trois Parcs¹⁹.

Ce premier dénombrement souligne la prépondérance des actions classées « autres » (56 %) et le poids relatif des actions qui font l'objet principal de la présente évaluation.

Répartition par thématique prioritaire des actions sur les trois PNR (2002-2004)

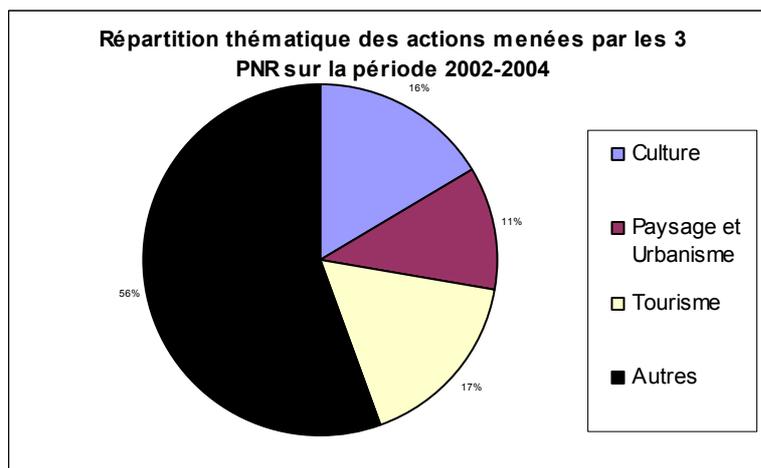


Source : fichier d'actions consolidé, actions thématiques

Pour information, si l'on prend en compte les thématiques prioritaires et secondaires (soit 839 modalités pour les 628 actions), on obtient le graphique suivant, qui montre que le tourisme est davantage représenté, ce qui souligne l'importance de la dimension transversale du tourisme.

¹⁸ on parle en effet dans la suite du rapport de trois thématiques (tourisme, culture, aménagement du territoire) ; cette dernière a été scindée en deux (urbanisme / paysage), conformément à la distinction établie dans le cahier des charges (point C page 5).

¹⁹ Les chiffres se rapportent à 628 actions mais prennent en compte les deux thématiques indiquées lorsqu'il y en a une prioritaire et secondaire ; soit 839 modalités prises par ces 628 actions.



Source : fichier d'actions consolidé, actions thématiques et multi-thématiques

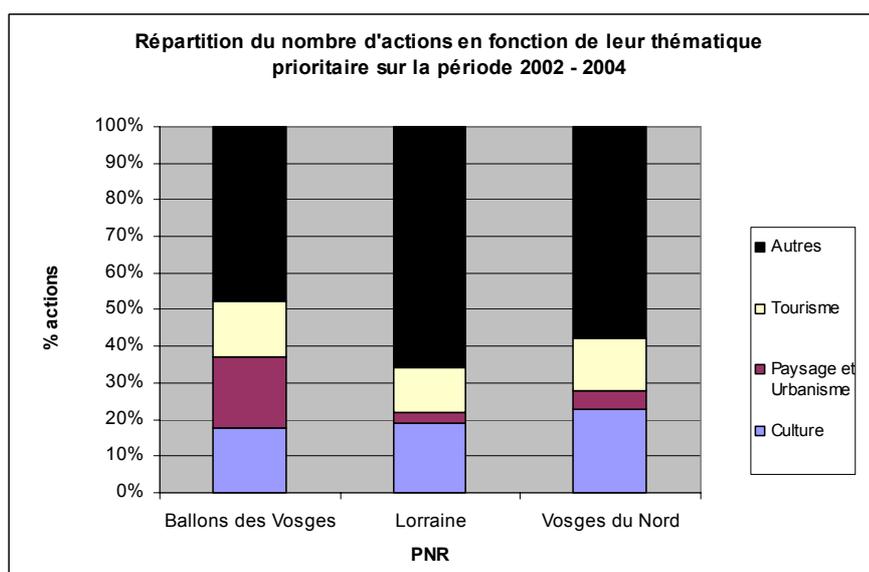
Des programmes d'actions tournés à 44 % vers le tourisme, la culture, l'urbanisme et les paysages.

L'analyse par Parc confirme cette structure générale même si le PNR Ballons des Vosges se distingue avec 52% d'actions prioritairement orientés sur ces thématiques. Le PNR Lorraine ne mène que 34 % d'actions liées à ces trois thématiques. Rappelons que l'analyse des actions hors programme Parc doit permettre de nuancer ces résultats.

Répartition du nombre d'actions en fonction de leur thématique prioritaire dans les 3 PNR sur 2002- 2004

Thématique prioritaire	PNR			Total des actions par thématique prioritaire
	Ballons des Vosges	Lorraine	Vosges du Nord	
Culture	53 (17%)	34 (20%)	34 (23%)	121 (19%)
Tourisme	59 (20%)	23 (13%)	19 (13%)	72 (11%)
Paysage et urbanisme	45 (15%)	2 (1%)	5 (3%)	88 (14%)
Autres (dont environnement)	143 (48%)	119 (66%)	90 (61%)	347(55%)
Total des actions par PNR	300	178	150	628

Source : fichier actions consolidé



Source : fichier actions consolidé

La catégorie « autres » est donc sur-représentée au sein du PNR Lorraine par rapport aux deux autres Parcs.

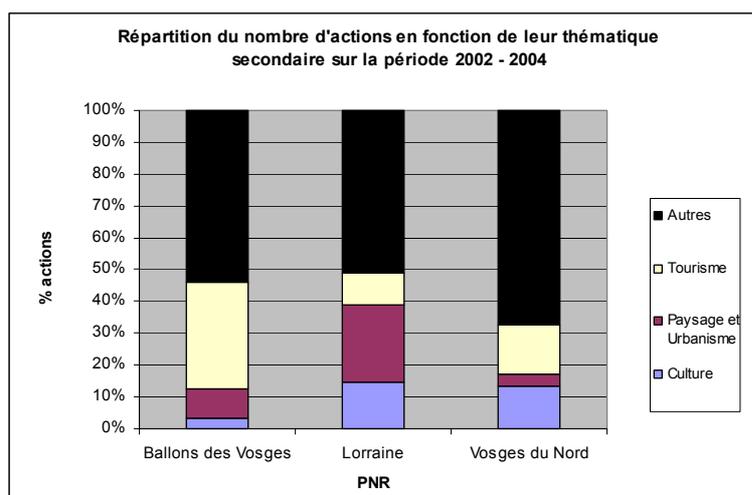
Rappel : la thématique « autres » regroupe des actions plutôt liées à l'environnement (gestion, connaissance et éducation à l'environnement). Cela confirme que l'environnement est l'une des finalités soit principale, soit secondaire de la quasi-totalité des actions des trois Parcs, ce qui met en évidence leur inscription dans la démarche de concrétisation des principes du développement durable.

NB : l'évaluateur s'est volontairement limité et n'a attribué deux thématiques qu'aux actions où l'existence de deux thématiques était réellement manifeste. Sur un certain nombre de ces actions à double thématique, une troisième aurait pu être choisie.

En revanche, la thématique « Paysages et Urbanisme » apparaît plus fortement dans les programmes d'actions du PNR Ballons des Vosges que dans les deux autres.

La proportion d'actions « culture » et « tourisme » est à peu près identique dans les trois Parcs, même si la culture est un peu mieux représentée au sein du PNR Vosges du Nord.

Si l'on regarde les actions uniquement selon la thématique secondaire qui leur a été attribuée, on obtient les résultats suivants :



On constate que :

- c'est la thématique « autres » qui est le plus souvent représentée,
- au sein du PNR Ballons des Vosges, après « autres », la thématique secondaire touristique est surreprésentée par rapport aux autres,
- au sein du PNR Lorraine, après « autres », c'est la thématique « paysage / urbanisme » qui est très représentée en thématique secondaire,
- au sein du PNR Vosges du Nord, ce sont les thématiques liées principalement à l'environnement qui sont surreprésentées.

L'environnement est donc largement représenté au sein des actions des trois Parcs, mais chacun présente un profil différent :

- le PNR Ballons des Vosges privilégie « autres » et « tourisme », en thématiques prioritaires comme secondaires,
- le PNR Lorraine privilégie « autres » et « culture » en prioritaire, puis « paysage et urbanisme » en secondaire,

- le PNR Vosges du Nord présente un profil tourisme – culture » assez équilibré (après « autres »).

1.2.1.2 Place des actions des trois thématiques par rapport à l'ensemble des actions

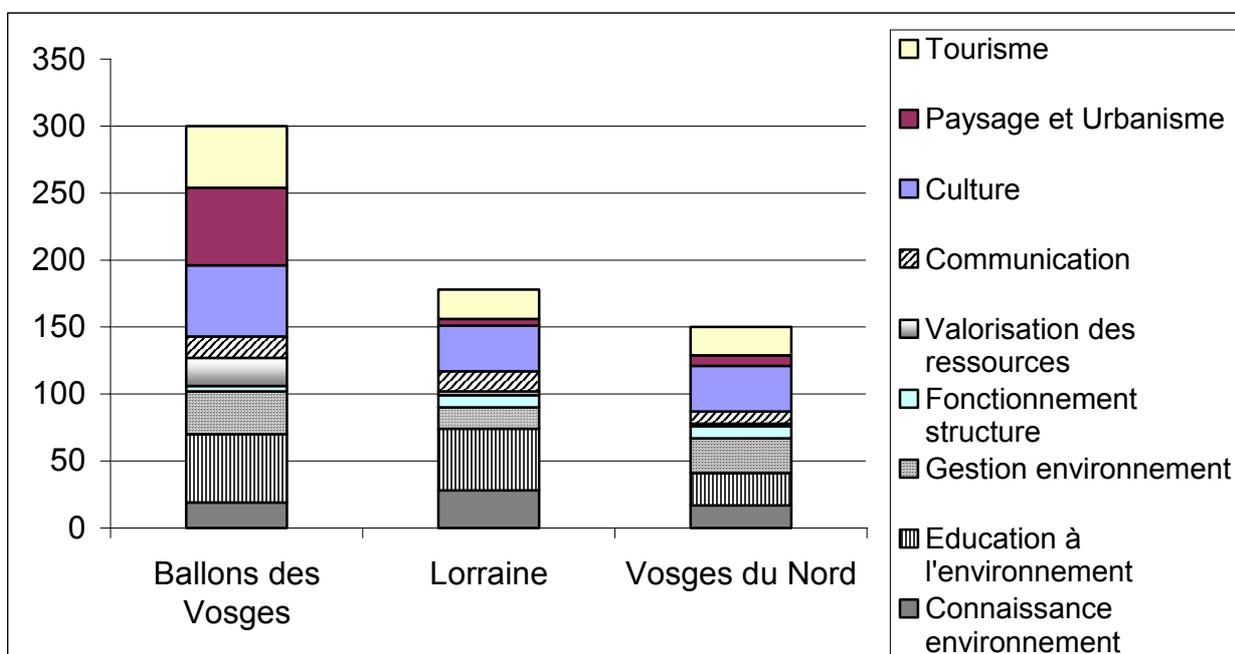
Le détail de la catégorie « autres » illustre le poids prépondérant des 347 actions qui contribuent principalement à la fonction de préservation et valorisation de l'environnement (éducation, gestion, connaissance), soit 55 % des actions insérées dans les programmes annuels étudiés.

Répartition du nombre d'actions menées par les PNR dans la thématique prioritaire « Autres » entre 2002 et 2004

Sous-thématiques	PNR			Total des actions par thématique
	Ballons des Vosges	Lorraine	Vosges du Nord	
Education à l'environnement	51	46	24	121
Gestion environnement	32	16	26	74
Connaissance de l'environnement	19	28	17	64
Communication	16	15	9	40
Valorisation des ressources	21	3	2	26
Fonctionnement structure	4	9	9	22
Total des actions par PNR	143	77	87	347

Source : fichier d'actions consolidé

Représentation de l'ensemble des thématiques d'intervention des PNR entre 2002 et 2004 (en nombre d'actions, sur thématique prioritaire uniquement)



Source : fichier d'actions consolidé

Dans le détail donc, on constate que :

- Le PNR Lorraine mène particulièrement des actions en « éducation à l'environnement » au sein de la thématique « autres », alors que le PNR Vosges du Nord privilégie la gestion de l'environnement et que le PNR Ballons des Vosges privilégie ces deux thématiques à peu près à égalité,
- la thématique « valorisation des ressources » est plus présente au sein du PNR Ballons des Vosges que des deux autres ; cette thématique regroupe notamment les actions de promotion des produits du terroir, les marchés, les actions liées à la « Marque Parc »...toutes les actions liées au thème du développement économique,
- les actions de « gestion de l'environnement », qui regroupent les programmes de suivi et de gestion espèces et habitats, la gestion des réserves naturelles, Natura 2000...sont un peu moins représentées dans le PNR Lorraine que dans les deux autres.

1.2.1.3 Analyse des actions classées dans deux thématiques

La place des actions multi-thématiques est importante : 34 % des 628 actions.

Sans affirmer que cet indicateur est infaillible, il peut illustrer le poids et les efforts des Parcs à promouvoir des actions transversales (*cf question évaluative du cahier des charges*).

213 actions s'inscrivent dans 2 thématiques en même temps. Cela laisse supposer qu'elles incitent à faire travailler des acteurs et des techniciens d'horizons diversifiés (probablement plus que dans le cas d'actions mono-thématiques), qu'elles sont susceptibles d'engendrer des effets pluriels sur le territoire, qu'elles permettent de développer des **démarches « intégrées »**, c'est-à-dire favorisant l'imbrication d'actions issues de domaines différents qui permettent de mobiliser différentes filières, de toucher différents publics, de démultiplier les effets (économiques par exemple, etc...).

Les actions multithématiques sont particulièrement représentées au sein du PNR Ballons des Vosges (40 %), et le sont moins dans le PNR Lorraine (23 %).

Répartition des actions multi-thématiques²⁰ en fonction de leur thématique secondaire dans les 3 PNR sur 2002- 2004

Thématique secondaire	PNR			Total des actions par thématique
	Ballons des Vosges	Lorraine	Vosges du Nord	
Culture	4	6	7	17
Tourisme	41	4	8	52
Paysage et Urbanisme	11	10	2	23
Autres	64	21	35	120
Total des actions avec 2 thématiques par PNR	120	41	52	213
Total des actions par PNR	300	178	150	628

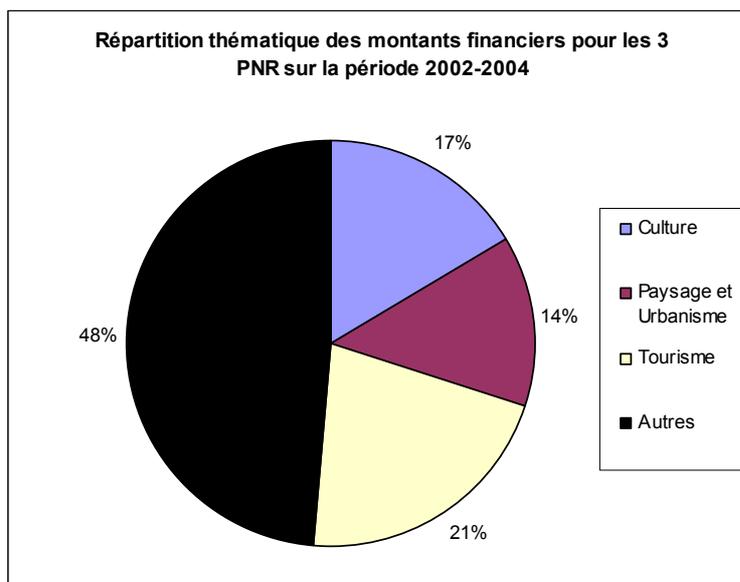
Source : fichier actions consolidé

1.2.1.4 Analyse des actions en fonction des moyens financiers consacrés

NB : il a été décidé, pour les actions à deux thématiques, d'attribuer 50% du montant de l'action à la « thématique 1 » et 50% du montant à la « thématique 2 ».

²⁰ C'est-à-dire, auxquelles deux thématiques ont été attribuées par l'évaluateur

Pour l'ensemble des trois Parcs



Source : fichier d'actions consolidé, actions thématiques et multithématiques

On constate que les actions « tourisme » représentent 21 % des montants financiers pour seulement 17 % du nombre d'actions, alors que les actions « paysage et urbanisme » représentent 14 % des montants financiers pour 11 % des actions seulement.

Par Parc

Répartition des montants financiers par thématique, par Parc, sur 2002-2004

Thématique	PNR						Total par thématique (euros)
	Ballons des Vosges		Lorraine		Vosges du Nord		
	€	En %	€	En %	€	En %	
Culture	741 123	9%	641 380	25%	1 295 662	31%	2 678 165
Tourisme	1 722 937	21%	295 993	11%	425 890	10%	2 444 820
Paysage et Urbanisme	1 848 963	46%	285 134	11%	196 820	5%	2 177 475
Autres	4 024 429	24%	1 398 673	53%	2 201 980	54%	7 625 082
Total par PNR	8 337 452		2 621 180		4 120 352		15 078 984

Source : fichier d'actions consolidé

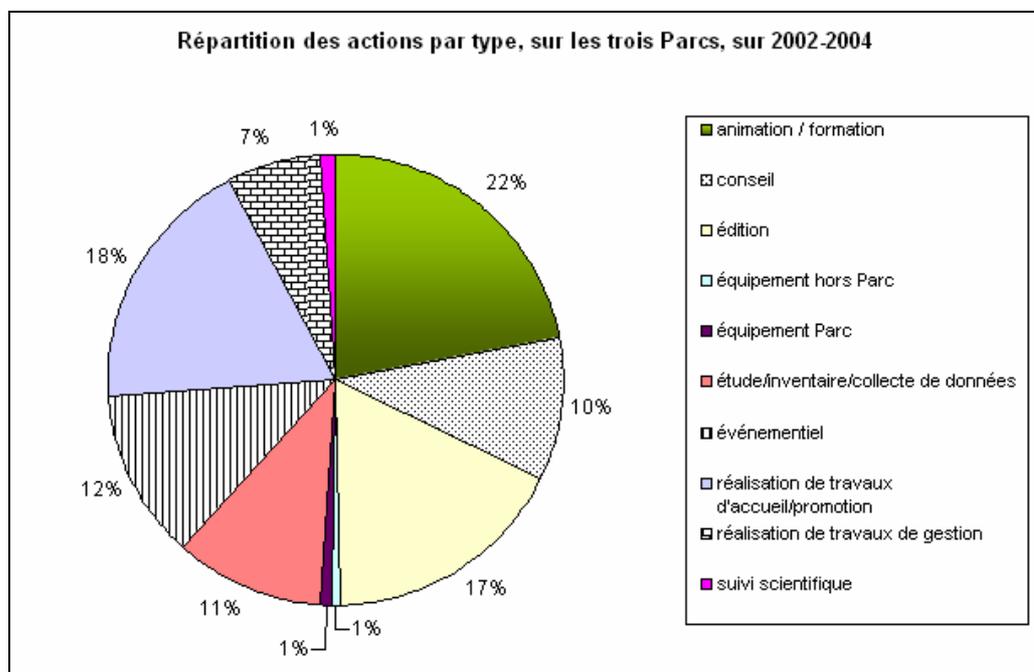
Alors que la culture concentre la majeure partie des montants financiers au sein des PNR Lorraine et PNR Vosges du Nord (en-dehors de « autres »), ce sont les actions d'aménagement (urbanisme et paysage) qui constituent la première thématique de dépenses en volume au sein du PNR Ballons des Vosges (46%). La place du tourisme reste cependant importante dans ce PNR avec 21% des montants financiers totaux. Il est vrai que le Parc doit faire face à de nombreuses pressions d'aménagements touristiques (stations de ski, randonnées hiver – été sur les crêtes des Vosges...) pour lesquelles le Parc indique travailler sur le développement touristique durable (qui constitue une priorité de travail d'ici la fin de la Charte actuelle).

1.2.2 Analyse du type d'intervention des Parcs

L'évaluateur a proposé de classer les actions des programmes annuels selon le type d'intervention auquel les actions correspondent, afin d'indiquer si les actions relèvent davantage de l'animation, de l'édition, de la réalisation de travaux, etc.

NB : la typologie ci-dessous a été conçue en commun entre l'évaluateur et les chargés de mission PNR des deux Régions Alsace et Lorraine.

1.2.2.1 Pour l'ensemble des trois PNR



Source : fichier d'actions consolidé

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

- l'animation / formation (22 %),
- les travaux d'accueil/promotion (18 %),
- l'édition (17 %),
- l'événementiel (12 %).

Enfin, on peut noter la représentation assez importante des actions d'édition, qui met en lumière la dimension d'éducation à l'environnement, mais également la promotion du territoire à travers sa connaissance culturelle mais aussi touristique.

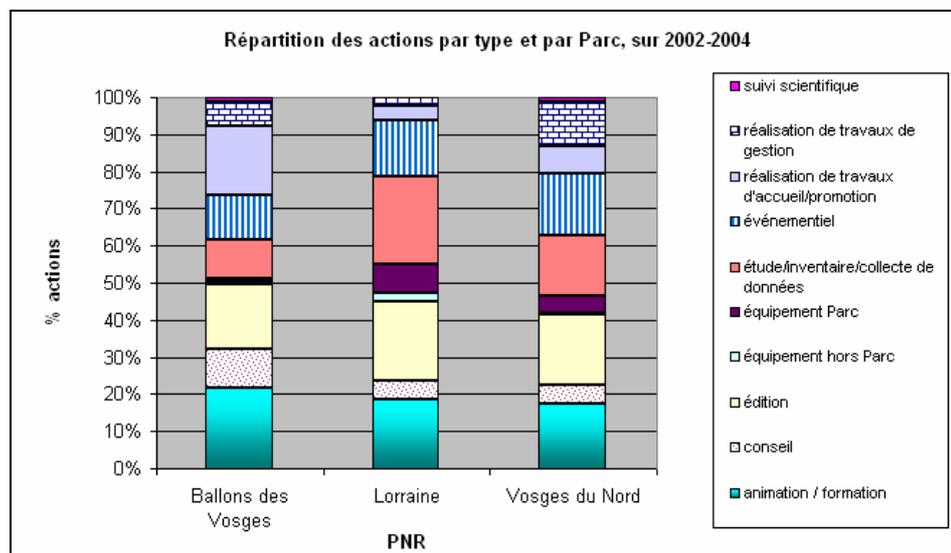
NB : on retrouve également certaines de ces tendances dans les actions « hors programme Parc », et en premier lieu la dimension immatérielle. Les actions de conseil sont en revanche davantage représentées dans les actions hors programme Parc.

1.2.2.2 Par PNR

Répartition des actions par type, sur les trois Parcs, sur 2002-2004

Types d'actions	PNR			Total par type
	Ballons des Vosges	Lorraine	Vosges du Nord	
édition	52	38	28	118
animation / formation	65	33	26	124
étude/inventaire/collecte données	32	42	24	98
événementiel	36	27	25	88
réalisation de travaux de gestion	20	4	18	42
réalisation de travaux d'accueil/promotion	55	7	11	73
conseil	31	9	8	48
équipement Parc	2	14	7	23
équipement hors Parc	2	4	1	7
suiti scientifique	3		2	5
Total par PNR	298	178	150	626 ²¹

Source : fichier d'actions consolidé



Source : fichier d'actions consolidé

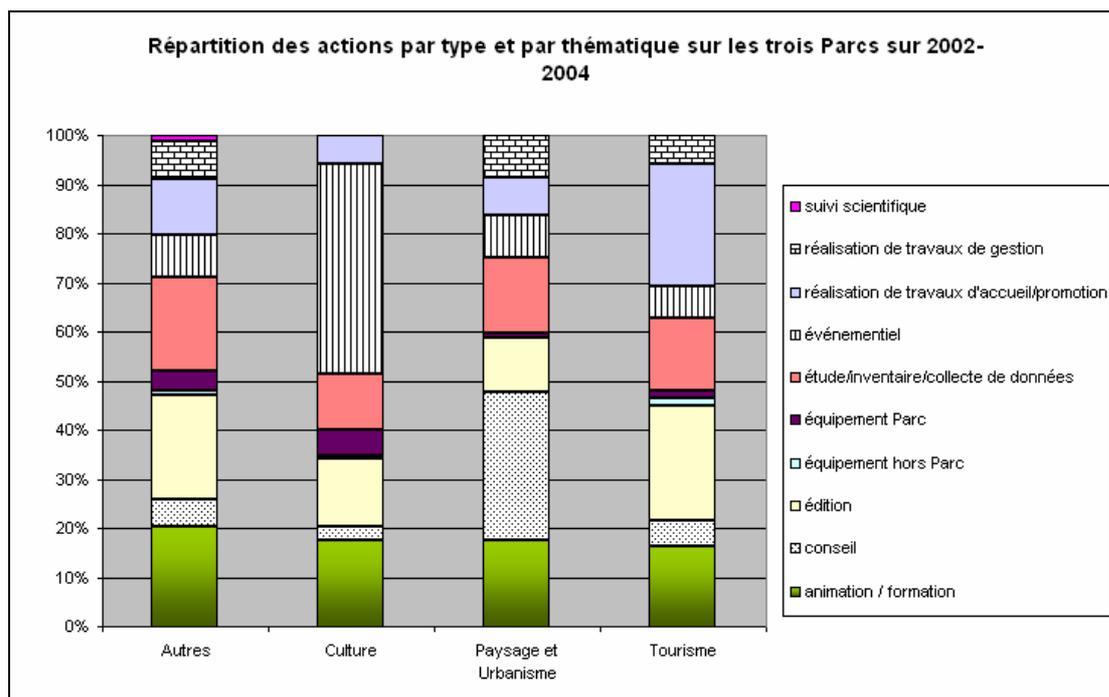
On constate que :

- le PNR Ballons des Vosges se distingue par une plus grande représentation des actions de type « conseil » que dans les deux autres PNR et par une plus faible part consacrée aux études et inventaires,
- le PNR Vosges du Nord réalise, en proportion par rapport au total des actions, davantage d'actions d'événementiel que les deux autres PNR et se situe dans la moyenne des trois PNR pour les autres types,
- le PNR Lorraine se caractérise par l'importance des actions d'études et d'inventaires et d'édition ; les actions concourant à l'équipement Parc sont elles aussi davantage représentées que dans les deux autres Parcs.

Ainsi, les trois PNR semblent montrer quelques différences de priorités d'intervention.

²¹ 2 actions sur lesquelles l'évaluateur n'avait pas de précisions n'ont pas été classées.

1.2.2.3 Par thématique, pour les trois Parcs



Source : fichier d'actions consolidé

Ce graphique confirme que :

- **sur la thématique du tourisme**, les actions portent plutôt sur de l'édition (de plaquettes et guides), la réalisation de travaux d'accueil ou promotion (logiquement) et de l'animation – formation (gestion de « points d'accueil », animation du réseau des gîtes Panda, mise en place d'Eductours...)
- **sur la thématique de la culture**, les actions sont prioritairement de l'événementiel (expositions, tournées théâtrales, résidences d'artistes...) et de l'animation – formation (« voyage d'études patrimoine de mémoire », « formation des acteurs culturels », « moderniser et professionnaliser les musées »...) ; les actions « équipement Parc » se retrouvent plutôt sur cette thématique (« équipement d'un lieu de diffusion »),
- **sur la thématique de l'aménagement**, les actions sont prioritairement du conseil et de l'étude (« conseil architectural et aménagement paysager », « accompagnement plan de paysage », « extensions urbaines de qualité » (ce dernier projet étant considéré comme innovant par le PNR Ballons des Vosges car devant permettre de créer les conditions d'un projet « exemplaire Parc », pour que les maires s'en inspirent
- etc.

Globalement, on constate que les types d'actions sont représentés au sein de toutes les thématiques, ce qui signifie qu'un même chargé de mission thématique est amené à suivre des actions de nature très différente. Cela contribue à la transversalité que peuvent offrir les interventions des Parcs.

1.2.3 Analyse des actions quotidiennes d'information, d'animation, d'appui et de conseil de l'équipe du Parc complémentaires des actions inscrites dans les programmes annuels Parc

Les outils et documents habituellement diffusés par les Parcs au grand public ou à leurs partenaires, et particulièrement, ceux qui ont été communiqués à l'évaluateur ne permettent

pas nécessairement de prendre la mesure de toutes les actions dans lesquelles le Parc est impliqué ou dont il est responsable (voir analyse et suggestions proposées au point conclusif 1.2.4).

Il nous a cependant semblé utile de tenter une approche descriptive des actions réalisées par les 3 Parcs qui ne sont pas inscrites dans les programmes annuels, mais réalisées au titre des missions de fonctionnement récurrent et qui concernent notamment la thématique de l'aménagement qui est la moins représentée des trois au sein des programmes annuels.

NB : les sources utilisées sont les documents déjà cités, les informations relatives aux organigrammes des Parcs et les entretiens avec les chargés de mission des Parcs²².

Ces actions sont analysées sous plusieurs angles :

- repérage des chargés de mission, d'études...au sein de l'effectif des Parcs qui interviennent prioritairement sur les thématiques citées, quel que soit leur statut (CDI, CDD...),
- calcul de la proportion que représentent ces chargés de mission dans l'effectif total,
- détail des activités exercées par ce personnel,
- estimation de la répartition du temps de travail de ces personnels par grandes catégories (les Parcs ne disposant pas tous d'un dispositif de suivi du temps passé totalement opérationnel à ce jour).

1.2.3.1 Les actions en matière d'urbanisme et de paysage

Les Parcs sont tenus, de par leur Charte respective et le Décret de 1994,²³ de « protéger leur patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages » et de « contribuer à l'aménagement du territoire ». Ils établissent en outre un « Plan du Parc (1/100000ème) qui traduit les orientations de leur charte et identifie les zones à protéger en priorité et qui sont déclinées « dans les documents d'urbanisme des communes ».

Les 3 Parcs sont ainsi consultés par les communes ou certains maîtres d'ouvrage (obligatoirement ou de manière facultative) :

- **en matière d'urbanisme** : les fonctions de production d'avis sur les documents d'urbanisme et de travail sur les paysages sont bien distinguées et sont confiées à des chargés de mission spécifiques (ce qui n'est pas le cas dans d'autres PNR en France où le paysage est mêlé au tourisme par exemple).

Cela représente globalement entre 4.5 et 9% du temps de l'ensemble des chargés de mission des Parcs. Pour le **PNR Ballons des Vosges** par exemple, cela représente une quarantaine d'interventions par an (avis sur des documents de planification POS/PLU, permis de construire ou de lotir, étude d'impact ...).

- **dans le domaine de la gestion des paysages** : 1 à 2 chargés de mission sont concernés dans les Parcs, mais cette fonction n'apparaît pas de manière égale dans l'organigramme de chaque Parc.

NB : l'analyse ci-dessous ne permet pas de rendre compte des sollicitations de leurs collègues par les chargés de mission concernés dans le cadre d'actions transversales et ponctuelles. Seul un suivi du temps passé par action ou mesure le permettrait.

²² Dans le cadre de nos entretiens, nous avons tenté d'estimer, avec eux, la répartition du temps de travail des chargés de mission concernés. Ces informations sont donc nécessairement subjectives.

²³ Décret 94-765 du 1^{er} septembre 1994 pour l'application de l'article L 244.1 du code rural, chapitre IV, section 1, art. R.244-2

Actions en matière d'urbanisme

Thématique	PNR		
	Ballons des Vosges	Lorraine	Vosges du Nord
Nombre d'avis donnés sur un PLU	2002 : 10 2003 : 8		Suivi des documents d'urbanisme (Cartes communales et PLU) : assistance technique : synthèse des richesses patrimoniales ou un pré-diagnostic, également des études spécifiques selon les problématiques vergers, extensions urbaines...) ²⁴ .
Nombre de réunions de concertation avec les communes	2002 : 16 2003 : 12	Suivi des documents d'urbanisme : rédaction de porter à connaissance / avis sur les projets arrêtés / participation aux réunions techniques :	*2002 : 15 (« nb d'interventions sur des POS/PLU »)
Nombre de « porter à connaissance »	2002 : 8 2003 : 5	- 2002 : 22 PLU - 2003 : 19 PLU et 2 SCOT	*2003 : - 7 PLU, - 1 ZPPAUP
Nombre d'avis sur études d'impact	2002 : 4 2003 : 9		*2004 ²⁵ : - 13 PLU - 1 rencontre avec la Directrice du SCOT Région de Saverne pour une 1 ^{ère} présentation des enjeux liés à la Charte du Parc
Autres	*2003 : - assistance juridique (volet juridique Natura 2000, montage du marché public de la navette des crêtes, conseil juridique à l'équipe) - étude de faisabilité pour le rétablissement de la ligne de tramway Schlucht - Hohneck	*2002 : - Participation à une commission des sites dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme - Participation à un projet de Zone d'Aménagement Concerté - Aide à la mise en place d'un projet d'aide technique et financière à la réalisation des documents d'urbanisme - Intervention lors des journées nationales de la Fédération des Parcs « concertation dans les documents d'urbanisme ».	(exemple) en 2002 : - 13 avis sur des projets d'aménagements routiers ou de voiries forestières ; • 74 avis sur des projets de création ou de dissimulation de réseaux • 4 avis sur des projets d'implantation de pylônes de radio-téléphonie ; • 2 avis sur la création d'installations classées ; • 8 avis sur des manifestations en milieu naturel (motocross, marches populaires, cyclotourisme,...), exclusivement sur la partie mosellane du Parc. Le SYCOPARC n'est pas sollicité par l'administration pour émettre un avis sur les manifestations localisées dans la partie bas-rhinoise du Parc ; • 3 avis sur le volet paysager de permis de construire ou de lotir ; - 4 avis sur des problèmes de publicité

Source : rapports d'activité et entretiens

²⁴ Bilan d'activité urbanisme 2005 - PNR Vosges du Nord (E.B)

²⁵ Bilan d'activité urbanisme 2005 - PNR Vosges du Nord (E.B)

Modalités de répartition du temps des chargés de mission travaillant sur l'urbanisme

	PNR Ballons des Vosges	PNR Lorraine	PNR Vosges du Nord ²⁶
Nombre et intitulé des postes	2,6 : CM Urbanisme et aménagement (appelée « CM droit et urbanisme » dans le rapport d'activité 2003) + CM aménagement « navette des crêtes » + CE architecture (3/5 ^è tps plein)	1 : CM Urbanisme et aménagement (+ CM infrastructures sur le Schéma éolien en 2004)	1 : CM aménagement et développement (+ travail de la juriste du Parc)
Effectif total des chargés de mission du PNR (cf organigrammes ²⁷ en annexe 9)	29,4	21	21,2
% du total ²⁸	8.8%	4.8%	4.8%
Tâches assurées par le(s) chargé(s) de mission référent(s)	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement des documents d'urbanisme (porter à connaissance des communes des enjeux et principes de la Charte, contrôle de leur compatibilité avec la Charte, participation aux groupes de travail, production d'avis). - Conseil en matière d'extensions urbaines (par exemple : projet de création de ZAC, concours d'architecture, marché de définition, plans de circulation). 	<ul style="list-style-type: none"> - Avis sur documents d'urbanisme - Réunions remembrement (Commission Communale d'Aménagement Foncier) - Réunions de concertation diverses - Schéma éolien (2004) 	<ul style="list-style-type: none"> - assistance et conseil en amont des procédures réglementaires (PLU : porter à connaissance, pré-diagnostics ScoT et cartes communales) - Articulation avec les futurs Pays (2004 : Suivi de la rédaction de la Charte du Pays de Saverne Plaine et plateau + Définition de la politique Parc / Pays dans l'optique des futures conventions) - Relations PNR Vosges du Nord/EPCI : (2004 : organisation de rencontres thématiques interEPCI (éoliennes)) - Avis et recommandations sur les projets d'infrastructures pour leur intégration dans le paysage (routes, réseaux) - Gestion des cours d'eau et milieux humides (2004 : Comm de Communes du PVC : assistance technique, cartographie et diagnostic – Comité de pilotage de 3 SAGECEE, Contrat de rivière Moder - Analyse/ cartographie des chemins sensibles à l'érosion (5000 ha)) - Conciliation loisirs, tourisme, forêt (2004 : accompagnement émergence du Quad : organisation de débats, définition d'une politique, sensibilisation des élus) - Travail sur les éoliennes (suivi des projets locaux, sensibilisation et information des élus) - Intégration des données environnementales dans les projets d'aménagement - Relations avec Villes-portes et Agence Interrégionale de Massif - Relecture des études d'impact - Avis sur les extensions de carrières
Estimation de répartition du temps de travail	<p>CM «Droit et urbanisme» : 3/5 de son temps de travail est consacré au suivi des documents d'urbanisme (devrait évoluer vers un 2,5/5)</p> <p>- les 2/5 restants aux affaires juridiques et aux plans de circulation.</p>	<p>Exemple : sur l'année 2004 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50% Schéma éolien - 40% urbanisme - 10% remembrement 	<p>Exemple : sur l'année 2004 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suivi des documents d'urbanisme : 30% - Suivi de la mise en place des Pays : 10% - Avis/recommandations sur les projets d'infrastructures : 10% - Relations SYCOPARC/ EPCI : 10% - Gestion des cours d'eau : 5% - Accompagnement émergence du QUAD : 5% - Eoliennes : 10% - Prise en compte des éléments environnementaux dans les projets d'aménagement : 10% - Autres sollicitations : 10%

Source principale : entretiens chargés de mission Parcs

²⁶ Bilan d'activité urbanisme 2005 - PNR Vosges du Nord (E.B)

²⁷ Les organigrammes ne semblent pas tous mentionner les emplois temporaires, emplois jeunes, temps partiel... Les masses indiquées sont donc estimatives.

²⁸ Attention : l'effectif total de référence ne prend pas nécessairement en compte les emplois aidés et la notion d'Equivalent Temps Plein

Actions en matière de paysage

	PNR Ballons des Vosges	PNR Lorraine	PNR Vosges du Nord
Nombre et intitulé des postes	1 Chargé de Mission Paysages et architecture (4/5è tps plein) (architecte) + 1 chargé d'études Paysage	1 CM Paysages	1 CM gestion des espaces urbains 1 CM patrimoine bâti remarquable
Effectif total des chargés de mission du PNR (cf organigrammes ²⁹ en annexe 9)	29,4	21	21,2
% du total ³⁰	6%	5%	9%
Tâches assurées par le(s) chargé(s) de mission référent(s)	<ul style="list-style-type: none"> - Expertise et conseil sur l'intégration paysagère des bâtiments (professionnels et particuliers) - Production d'outils et documents techniques et de communication (boîte à outils paysage, plaquettes...) - accompagnement et suivi de la signature de plans de paysage - animation de réseau d'animateurs des plans de paysage et d'agents de développement - animation de formations (transfert d'expériences) 	<ul style="list-style-type: none"> - Traitement des entrées de village - Préservation des éléments remarquables du paysage - Aménagement d'usoirs - Avis techniques à apporter sur certains dossiers (infrastructures, tourisme, urbanisme...) - Coopération Parc/EPCI/Pays - ... 	<p>Rapport d'activité 2002 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conseils pour l'aménagement d'espaces publics et la mise en valeur du petit patrimoine (participation, consultation, conseils, esquisses AMO, etc.) : 20 projets dans 16 communes ; - Conseils pour la restructuration de bâtiments publics (relevés, diagnostics, aides à la réflexion, esquisses) : 10 projets dans 10 communes ; - 14 communes ont reçu des conseils divers ; - 2 conseils pour l'intégration de bâtiments agricoles à Waldhouse et Hunsbach ; - conseils aux particuliers dans 9 communes. <p>Rapport d'activité 2003 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 16 conseils divers aux communes - 17 conseils pour l'aménagement d'espaces publics et la mise en valeur du petit patrimoine - 5 conseils pour la restructuration de bâtiments communaux
Estimation de répartition du temps de travail		<p><i>Exemple : en 2004 :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Coopération Parc/EPCI/Pays : 40 % - Actions « paysage » : 60% dont 30% pour les actions paysage de maîtrise d'ouvrage Parc et 30% pour les actions paysages s'inscrivant dans la Convention de Développement Local du Parc ou ne nécessitant pas de financements particulier (ex : Organisation de formations, certains avis techniques...). 	

Source : rapports d'activité et entretiens

²⁹ Les organigrammes ne semblent pas tous mentionner les emplois temporaires, emplois jeunes, temps partiel... Les masses indiquées sont donc estimatives.

³⁰ Attention : l'effectif total de référence ne prend pas nécessairement en compte les emplois aidés et la notion d'Equivalent Temps Plein

1.2.3.2 Les autres actions

Il existe également des actions culturelles « hors programme Parc » : par exemple, l'accompagnement technique par le PNR Lorraine de plusieurs opérations de type circuits culturels, festivals ... qui ne font donc pas l'objet de lignes budgétaires spécifiques. De plus, la Mission Culture – Patrimoine du PNR Lorraine peut être sollicitée pour intervenir dans des colloques, séminaires nationaux ou internationaux, formations universitaires ou groupes de réflexion spécifiques sur les domaines culturels (DATAR).

A ce jour, seuls les rapports d'activité permettent de rendre compte de ce qui est fait concrètement sur ces actions, mais la présentation retenue à ce jour au sein des trois Parcs ne permet pas de les identifier facilement, et ne les valorise pas suffisamment.

Recommandation 3. (pour les Parcs) Suivre des indicateurs spécifiques rendant compte du travail fait dans le cadre des actions d'information, d'animation et d'appui/conseil complémentaires aux programmes annuels d'actions spécifiques

Sur l'exemple des PLU, il devrait être possible et intéressant que les chargés de mission référents puissent savoir, en fin d'année mais également à tout moment :

- le nombre d'avis émis et ceux ayant été pris en compte *in fine* ;
- le nombre de réunions organisées, suivies ou non d'avis ;
- le nombre de sollicitations reçues, pour quel type de prestations, la suite donnée ou non à ces sollicitations...

Il est important que les Parcs prennent conscience de l'importance de pouvoir suivre ces actions pour ensuite en rendre compte.

Il serait important également que des indicateurs puissent rendre compte des résultats de ces actions, par exemple : mesurer la prise de conscience des habitants d'être dans un Parc par le suivi du nombre de particuliers s'adressant au Parc pour améliorer leur projet de construction ou d'aménagement, (utilisation d'essences locales pour leur jardin, utilisation de matériaux locaux...), et le suivi du nombre de projets pour lesquels les conseils du Parc ont été effectivement suivis, etc.

Remarque : les conditions internes de fonctionnement des trois Chartes, et des PNR plus globalement, conditionnent pour partie le rythme d'avancement des réalisations. Il y a une différence de contexte entre, d'une part, les PNR Vosges du Nord et Ballons des Vosges, et d'autre part, le PNR Lorraine, ce dernier ayant connu une période de renouvellement du classement plus longue que les deux autres Parcs, plusieurs Présidents successifs sur des périodes relativement brèves et récemment, une Direction par intérim.

1.2.4 Analyse de la répartition des actions selon les grandes orientations des trois Chartes

Il est possible d'estimer globalement le nombre d'actions par grand axe des trois Chartes en fonction de la thématique dominante des axes de celles-ci. Attention toutefois aux axes très transversaux de certaines Chartes (par exemple l'axe 1 de la Charte du PNR Ballons des Vosges, territorial, portant sur les Hautes-Vosges, indiqué en fond blanc ci-dessous) auxquels des actions liées à des thématiques différentes se réfèrent (il n'a pas été possible de les identifier de manière simple dans l'analyse).

NB : il n'a pas été possible pour cet exercice de répartir des fichiers des programmes annuels d'actions car tous les PNR ne reclassent pas leurs actions en fonction des axes de la Charte. Aussi sommes-nous repartis des calculs faits en fonction des classements effectués par EDATER (les actions classées dans telle thématique étant rattachées dans les schémas ci-dessous aux axes ou objectifs de la Charte en fonction de leur thématique dominante).

1.2.4.1 PNR Vosges du Nord

PNRVN

Objectif 1 : La maîtrise de l'évolution du territoire et des paysages	Aménagement du territoire (paysage / urbanisme) : 5 % des actions du Parc sur 2002-2004 + temps chargés de mission
Objectif 2 : La protection durable des patrimoines naturels et culturels remarquables	Culture : 23 % des actions du Parc sur 2002-2004
Objectif 3 : La gestion durable des grands ensembles patrimoniaux du Parc	Connaissance et gestion de l'environnement : 28 % des actions du Parc sur 2002-2004
Objectif 4 : Le développement durable des activités économiques	Tourisme : 14 % des actions du Parc sur 2002-2004 Valorisation des ressources : 1 % des actions du Parc sur 2002-2004
Objectif 5 : La qualité de vie des habitants et la mobilisation des acteurs du Parc	Education à l'environnement : 16 % des actions du Parc sur 2002-2004
Objectif 6 : Communication	Communication : 6 % des actions du Parc sur 2002-2004

L'objectif 1 est largement couvert par du « temps chargé de mission » en-dehors des 5% d'actions des programmes annuels.

Les objectifs 2 et 3 sont assez proches : certaines actions « environnement » et « culture » pourraient certainement se retrouver dans l'un des deux objectifs.

1.2.4.2 PNR Ballons des Vosges

PNRBV

Objectif 1 : Protéger et mettre en valeur les Hautes – Vosges et leurs versants boisés	Connaissance et gestion de l'environnement : 17 % des actions du Parc sur 2002-2004 + une partie des actions sur les autres thématiques
Objectif 2 : Maintenir des paysages ouverts et des espaces de qualité	Aménagement du territoire : 19 % des actions du Parc sur 2002-2004 + temps chargés de mission
Objectif 3 : Contribuer au développement économique en valorisant les patrimoines	Valorisation des ressources : 7 % des actions du Parc sur 2002-2004 Tourisme : 15 % des actions du Parc sur 2002-2004
Objectif 4 : Contribuer au développement culturel	Culture : 18 % des actions du Parc sur 2002-2004
Objectif 5 : Pédagogie	Education à l'environnement : 17 % des actions du Parc sur 2002-2004
Objectif 6 : Communication	Communication : 2 % des actions du Parc sur 2002-2004

Outre l'axe 1 territorial, les autres axes sont bien délimités et permettent d'affecter relativement aisément les actions.

1.2.4.3 PNR Lorraine

PNRL

I – Des milieux naturels, des paysages originaux et remarquables	Aménagement du territoire (paysage / urbanisme) : 3 % des actions du Parc sur 2002-2004 + temps chargés de mission
	Connaissance et gestion de l'environnement : 25 % des actions du Parc sur 2002-2004
II – Les hommes et leurs activités	Valorisation des ressources : 2 % des actions du Parc sur 2002-2004
III – Un territoire d'accueil	Tourisme : 12 % des actions du Parc sur 2002-2004
IV – Un territoire vivant et d'échanges	Culture : 19 % des actions du Parc sur 2002-2004
	Education à l'environnement : 26 % des actions du Parc sur 2002-2004
V – La mise en œuvre du projet de territoire	Communication : 8 % des actions du Parc sur 2002-2004

Les intitulés des « axes » de la Charte du PNR Lorraine sont assez globaux mais permettent toutefois un reclassement des actions.

1.2.5 Conclusion sur la lisibilité de l'action des Parcs

Sans nier le fait que la politique portée par les Parcs est une politique complexe qui fait interagir des textes de références divers (loi et décret, conventions régionales, chartes locales multi-partenariales ...) et des acteurs aux logiques et référentiels fort différents (les responsabilités et objectifs des élus sont parfois différents de ceux des services de l'Etat, d'associations ou d'entreprises par exemple), la lisibilité de l'action des Parcs est en partie une affaire de qualité (clarté, régularité, homogénéité ...) de l'information diffusée par les PNR (notamment en direction des partenaires financiers et des élus et acteurs du territoire). Un effort important est à fournir par les Parcs sur ce sujet, en collaboration avec les partenaires financiers qui doivent se positionner comme demandeurs d'informations précises.

1.2.5.1 Il serait important de valoriser les initiatives des partenaires en matière d'expression d'attentes sur le suivi, en les précisant le cas échéant

Recommandation 4. (pour les partenaires) La fourniture des éléments de bilan et compte-rendu à laquelle se sont engagés les Parcs dans le cadre des différents documents conventionnels, doivent être respectés et les partenaires financiers doivent s'assurer de ce respect.

On constate qu'un certain nombre de dispositions en matière de « compte-rendu » existent déjà dans les documents actuels et ne sont pas toujours respectées :

- la Convention de Développement Local signée entre le PNR Lorraine et la Région Lorraine stipule qu'« un compte-rendu d'activités précisant les conditions de mise en œuvre et de réalisation des actions, ainsi que le bilan des actions sera présenté par le Parc Naturel Régional de Lorraine au Conseil régional de Lorraine pour chaque exercice, avant le 1^{er} mai de l'année n+1 » ;

- en Alsace l'Etat régional demande que les PNR fournissent un bilan financier et qualitatif de leurs actions, mais sans plus de détail sur le contenu exact des bilans demandés.

Ces initiatives de la part de la Région Lorraine et du SGAR Alsace sont tout à fait importantes et montrent une volonté de suivre l'activité des PNR. Il faut désormais faire vivre ces lignes inscrites dans les documents de partenariat en indiquant plus précisément comment les Parcs doivent se conformer à ces demandes : selon certains acteurs rencontrés, il y a beaucoup de textes et pas assez de temps pour les faire appliquer.

1.2.5.2 Les rapports annuels d'activité pourraient être plus riches et être rédigés sur un même modèle

A ce jour, les rapports d'activité se présentent de manière différente d'un Parc à l'autre.

	PNR		
	Ballons des Vosges	Lorraine	Vosges du Nord
Longueur	30 à 40 pages	40 pages en 2001 (rapport rédigé), 10 pages en 2002 et 2003 (tableaux de synthèse)	20 pages
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Le rapport liste les réalisations du Parc sur l'année en reprenant les objectifs de la Charte et en définissant des sous-thèmes par objectif - Les « grandes actions » sont distinguées des « autres actions » (au sein de chaque objectif en 2002, mais dans deux sections distinctes reprenant chacune les objectifs, en 2003). 	<p>Le bilan d'activité 2001 comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un bilan de la Convention de Développement Local, qui indique, par rubrique, les actions hors maîtrise d'ouvrage Parc avec mention du maître d'ouvrage et du montant financier total et CDL - un bilan des actions du Parc par thème <p>Les rapports d'activité 2002 et 2003 comprennent une présentation qualitative des actions menées par orientation de la Charte avec analyse qualitative</p>	<p>Les rapports rendent compte des actions menées par section de la Charte.</p> <p>Les documents ne contiennent pas de sommaire.</p>
Indicateurs financiers	-	Uniquement pour les actions CDL	
Indicateurs de réalisation des actions	<p>Oui</p> <p>☒ Nb de documents édités, nb d'exemplaires, nb de participants aux manifestations...mais pas de tableau de synthèse des indicateurs (disséminés dans la rédaction)</p>	<p>Oui</p> <p>☒ Nb de documents édités, nb d'exemplaires, nb de participants aux manifestations...mais pas de tableau de synthèse des indicateurs (disséminés dans la rédaction)</p>	
Indicateurs de suivi de l'activité des instances de décision	<p>☒ Nombre de réunions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de l'Assemblée extra-syndicale, - du Comité syndical, - du Bureau syndical, - des Commissions <p>avec mention des points discutés,</p> <p>☒ Point sur la composition de l'équipe technique du Parc :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Direction - Personnel administratif - chargés de mission et agents de développement - personnes en charge des actions spécifiques 	<p>Non</p> <p>-</p>	<p>Existence d'indicateurs de ce type dans le document de communication édité en 2002 mais non renouvelé depuis</p>
Commentaires particuliers	<p>Existence de documents de synthèse sur trois ans (exemple : 2001-2003) avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une cartographie des actions par thématique et par secteur, grâce au SIG du Parc - une synthèse financière qui comporte le programme de fonctionnement et d'intervention du Parc sur les trois ans, mais pour les recettes uniquement (pas de liste des actions avec montant financier associé). <p><u>NB : il s'agit d'un « bilan pluriannuel des actions phares » uniquement.</u></p>		

Source : rapports d'activité des PNR

Les rapports d'activité annuels rédigés par les Parcs pourraient être davantage normés et détaillés ; il n'est pas certain qu'ils rendent compte de l'ensemble des actions hors Parc menées de manière exhaustive. Ils ne permettent pas toujours d'avoir facilement une vision claire et précise de l'ensemble des actions menées, par ailleurs nombreuses, diverses dans leur nature et leur public cible, et parfois transversales. Il n'y a pas à ce jour d'outil informatique permettant des fonctions de *reporting* financier et de dénombrement homogène

(comme cela se développe dans le cadre des programmes européens) et qui pourrait faciliter le travail de consolidation régionale puis de communication et promotion, le cas échéant, du travail fait par les Parcs.

Recommandation 5. (en direction des partenaires et les Parcs) Il nous semble intéressant de co-définir un modèle de rapport annuel d'activité (un noyau dur) qui permettrait d'améliorer le suivi et le partage de l'information puis d'aller progressivement vers la définition d'un tableau standard (voire un outil informatique partagé)

A la lecture des documents, il nous semble que le PNR Ballons des Vosges est celui qui produit les rapports d'activité les plus détaillés. Il propose en outre une synthèse pluriannuelle, avec complément cartographique. Un certain nombre de caractéristiques de ces rapports pourraient être reprises pour établir un modèle de rapport d'activité qui pourrait reposer sur les éléments suivants :

I. une partie introductive indiquant les éléments de contexte sur le territoire du Parc ou en-dehors ayant induit des difficultés particulières de mise en œuvre de certaines actions

II. Un rappel des priorités de l'année (si le Conseil syndical en a établi à l'année n-1, ce qui semblerait tout à fait utile en l'absence de Contrats de Parc qui établissent des priorités sur une durée plus courte que celle de la Charte)

III. L'état d'avancement des actions menées :

A. Par thématique, avec :

- Nombre d'actions (par rapport au prévu)
- Montant financier associé (par rapport au prévu)
- les données financières de synthèse : taux moyen de cofinancement par cofinancier
- un commentaire qualitatif expliquant ces données quantitatives
- pour les actions de type inventaires, par exemple, indiquer comment le Parc pense exploiter les données obtenues.

B. Par maître d'ouvrage, en indiquant les maîtres d'ouvrage autres que le Parc et comment le Parc est intervenu sur ces actions.

C. Par territoire (annexe cartographique...)

De plus, une estimation du temps passé par type de tâches des chargés de mission pourrait éventuellement être inséré.

IV. Le fonctionnement du partenariat autour du Parc

Veiller à ce que le rapport d'activité annuel puisse rendre compte de la manière dont fonctionnent les réunions du Conseil syndical : fréquence, type de personnes présentes, types de sujets débattus, suivi des décisions prises, etc...

Il sera d'autant plus facile au Parc ou à l'évaluateur externe d'analyser cette composante importante qu'est la qualité de la participation régionale au pilotage des actions des Parcs.

Le rappel des objectifs, axes et mesures de la Charte doit être rappelé, pour voir si certains objectifs ont connu un déficit d'actions menées sur l'année et établir les efforts fournis sur la période en lien avec quels objectifs.

Il serait important de hiérarchiser ces actions afin de commencer par les plus « importantes », pas nécessairement financièrement, mais qui illustrent le mieux les spécificités de la méthode Parc ou du message Parc : actions intégrées, actions innovantes, actions de transfert d'expériences...

1.2.5.3 La valorisation du temps passé serait intéressante sur les missions stratégiques ou fortement consommatrices de temps

Tous les chargés de mission ne rédigent pas nécessairement un bilan d'activité spécifique à leur thématique et ne travaillent pas avec un outil de suivi du temps couplé à une comptabilité analytique. Ils sont donc dans l'impossibilité de rendre compte des efforts qu'ils fournissent soit sur leurs actions emblématiques, soit sur des actions qui ne relèvent pas prioritairement de leur thématique mais pour lesquelles ils sont sollicités par certains de leurs collègues ou partenaires.

Recommandation 6. (en direction des Parcs) Il semble important de mettre en place des groupes de réflexion et de mutualisation d'expériences au sein des trois PNR sur le suivi du temps passé

Le suivi du temps peut encore être perçu comme une contrainte dans certains organismes. Or, il s'agit d'un outil important de mise en évidence des moyens nécessaires à la conduite des actions, en particulier des moyens en temps déployés par tous les membres de l'équipe Parc (sur les actions transversales).

Des initiatives en ce sens ont été lancées individuellement dans les trois Parcs, mais aucune n'a abouti à ce jour à la mise en place d'un système pérenne et approprié par tous.

Ce message pourrait utilement être relayé par les partenaires des Parcs. Il ne s'agirait pas d'ingérence dans la gestion des actions ou des ressources humaines. Il est nécessaire d'aider les Parcs à communiquer sur les efforts réalisés par leur personnel sur les thématiques ou orientations de la Charte. L'objectif final est de mettre en place un meilleur pilotage interne des actions.

1.2.5.4 Le rôle exact des PNR dans le montage de certaines actions doit être rappelé

Sinon, cette activité « souterraine » n'est pas connue (par les partenaires et le grand public) et valorisée.

2 La valeur ajoutée de l'action des Parcs : en priorité leur ingénierie, innovation et transversalité

En dehors de la question de la lisibilité de l'action des Parcs (chapitre 1) et de l'analyse de la pratique et des effets du partenariat (chapitre 3), le cahier des charges identifie trois groupes de questions évaluatives³¹ à appliquer aux trois thématiques prioritaires d'analyse (tourisme, aménagement du territoire et culture) qui caractérisent la valeur ajoutée de l'action des PNR:

1. les spécificités de l'intervention des Parcs

La question est de savoir dans quelle mesure les Parcs adoptent, dans leur conduite d'actions ou leur intervention autour d'une action (son montage, sa coordination, son suivi...) une posture qui n'appartient qu'à eux et qui garantit non pas nécessairement que l'action sera mieux conduite qu'une autre structure, mais qu'elle le sera avec plus de facilité, plus d'envergure, plus d'ouverture vers d'autres partenaires...

2. l'innovation, l'expérimentation et le transfert d'expériences des Parcs

Il s'agit certes de voir dans quelle mesure les Parcs mènent des actions innovantes, quantitativement. Mais cela suppose qu'une définition partagée de l'innovation entre les PNR et leurs partenaires, qui leur demandent d'innover, existe.

Cela renvoie également à l'organisation du travail au sein des PNR : y a-t-il une démarche, un protocole qui permette, pour chaque projet, de déterminer s'il peut être mené de manière innovante, au moins partiellement ?

La question suivante se pose alors : peut-on exiger des PNR qu'ils mènent un pourcentage minimum d'actions innovantes ?

L'un des enjeux de l'innovation est la possibilité de transférer à d'autres acteurs la gestion des actions expérimentales ayant « réussi ». Là aussi, une définition de la réussite est nécessaire. Il incombe aux Parcs de savoir « vendre » leurs réalisations et l'intérêt des actions pour le territoire, mais également aux partenaires de « jouer le jeu » du transfert pour permettre ensuite aux Parcs de continuer à innover par ailleurs.

3. les approches transversales.

Il s'agit de voir dans quelle mesure les PNR s'efforcent de faire se rencontrer des acteurs et des projets issus de domaines différents, mais qui peuvent s'enrichir mutuellement ; et de voir dans quelle mesure la manière dont les Parcs mènent leurs actions leur permet facilement de le faire.

Un certain nombre de critères permettent de mesurer la qualité de cette approche :

- la proportion d'actions relevant de plusieurs thématiques,
- la proportion d'actions menées uniquement par des techniciens PNR par rapport à celles menées avec les acteurs du territoire Parc au sens large, et pourquoi pas avec des acteurs au-delà de ce territoire,
- la manière dont les organigrammes sont conçus (permettant ou non au personnel du parc de travailler facilement ensemble)

³¹ la question sur l'efficacité est traitée dans le chapitre 1 et sera traitée dans le paragraphe conclusif de l'évaluation.

2.1 Spécificités de l'intervention des Parcs : elles sont davantage méthodologiques que thématiques

Rappel de la question du cahier des charges :

« Quelle est la spécificité de l'intervention des équipes Parc au regard des enjeux, des objectifs, des besoins ou des problèmes à résoudre ? »

2.1.1 Peut-on parler de spécificité dans la nature des actions ?

Les trois thèmes indiqués dans le cahier des charges, bien que ne représentant pas, loin de là, l'ensemble de l'intervention des Parcs, sont vastes. Il est cependant possible, sur la base de l'analyse des 628 actions des programmes annuels d'actions et des interventions réalisées au titre du fonctionnement des équipes, de caractériser la nature des actions.

Jusqu'à présent, l'intervention des PNR de manière générale était presque exclusivement positionnée sur la coordination, la mise en réseau, d'autres interventions pouvant être qualifiées d'« immatérielles ». Mais leur légitimité locale, leur équipe spécialisée et leurs capacités d'ingénierie peuvent ponctuellement les conduire vers des responsabilités de maîtrise d'ouvrage sur des opérations d'aménagement par exemple, ou la gestion de lieux emblématiques (c'est le cas de la Maison de l'Eau et de la Rivière pour le PNR Vosges du Nord) ou de prestations (navette des crêtes pour le PNR Ballons des Vosges en maîtrise d'ouvrage déléguée). En la matière, les Parcs se distinguent faiblement de structures par nature assez proches comme les Pays.

2.1.1.1 Tourisme

Dans la thématique « tourisme », on observe principalement des actions de développement touristique par le biais d'ingénierie – aide au montage :

- incitation au travail en réseau des acteurs touristiques (coordination) : par exemple dans le cadre du « soutien au programme Atouparc » pour le PNR Vosges du Nord (respectivement 29 000 et 47 000 € sur 2002 et 2003),
- aide aux gîteurs Panda et aux autres types d'hébergements (aide au montage de leur projet, aide à la gestion et à la communication / promotion) : respectivement 19 000 € en 2002, 40 000 € en 2003 et 36 000 € en 2004 pour le PNR Ballons des Vosges,

Zoom sur l'étude de cas « gîtes » (PNR Vosges du Nord) : les gîteurs apprécient globalement l'intervention du PNR. Mais les gîteurs panda étaient déjà motivés par l'éducation aux patrimoines avant de solliciter le PNR. Le Parc intervient surtout pour le montage technique du projet et la communication.

- aide au montage ou montage de projets touristiques : « schéma d'accueil du bassin de Champagny » pour le PNR Ballons des Vosges, « Restauration du sentier de la tourbière de Hanau » pour le PNR Vosges du Nord...
- communication touristique : « réalisation d'un document promotionnel des sorties "tourisme-patrimoine-environnement par le PNR Lorraine, « assistance et mise en marché de l'offre touristique » par le PNR Lorraine, « mini-Guide : de la Moselle à la Thur » par le PNR Ballons des Vosges, « Amélioration du référencement touristique des EDSA: Guide d'aide au référencement » par le PNR Vosges du Nord... Ces actions représentent une partie importante des actions d'édition des trois PNR (rappel : l'édition concerne près de 20 % des actions des programmes annuels).

Mais les PNR développent une approche « tourisme durable » spécifique qui est peu développée ailleurs aujourd'hui : « Développement économique durable : produits touristiques

de proximité » par le PNR Vosges du Nord dans le cadre de la Réserve de Biosphère Transfrontalière, « Expérimentation de productions durables - Etude de faisabilité Train touristique NLB-Bitche » par le PNR Vosges du Nord...

Les Parcs peuvent également mener des actions moins spécifiques qui peuvent être développées par d'autres structures :

- veille sur les évolutions de la fréquentation du territoire (projet de tableau de bord du tourisme par le PNR Ballons des Vosges),
- aménagement de sentiers de randonnée (fait l'objet d'une convention avec le club vosgien),
- travail avec la communauté de communes de Rahin-Cherimont : une réserve est située sur le territoire intercommunal, dans le massif des ballons comtois, et l'enjeu est de réfléchir globalement au tourisme sur le massif (tourisme vert comme source de maintien d'activités dans les zones rurales, attention portée aux résidences secondaires...).

A noter qu'une partie importante des actions « tourisme » concernent la signalisation et les panneaux d'interprétation.

Rappel du poids du tourisme dans les programmes d'actions des trois PNR

Thématique « tourisme »	PNR			Total pour cette thématique
	Ballons des Vosges	Lorraine	Vosges du Nord	
Nombre d'actions « en thème prioritaire »	46	22	21	89
Nombre d'actions « en thème secondaire »	40	4	8	52
Budget total en €	2 686 764	295 345	425 890	3 408 000
Total actions tourisme	86	26	29	141
Total des actions par PNR	300	178	150	628
%	28%	15%	19%	22%

Source : fichier d'actions consolidé

Conclusion :

Ainsi, en matière de tourisme, et sur la base des libellés des opérations, mis à part le travail sur les gîtes Panda (spécifique aux Parcs compte tenu du label, même s'il est possible à la marge de monter des gîtes Panda en-dehors des territoires Parc) et les produits touristiques développement durable, les autres types d'actions pourraient être pris en charge par d'autres territoires de projets (communautés des communes mais plus vraisemblablement Pays).

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

- tout d'abord, l'existence de la Fédération nationale des PNR devrait permettre 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,
- ensuite, le statut particulier du Parc sur son territoire (en général perçu comme un acteur de terrain compétent et relativement « neutre » par les acteurs locaux permet de faire travailler ensemble des structures qui n'en ont pas l'habitude (les Offices du tourisme par exemple)

2.1.1.2 Culture

Dans la thématique « culture » on recense principalement 4 natures d'action :

- Montage d'événementiel culturel (« bol d'air – bol d'art » par le PNR Ballons des Vosges, festival « avril au bout du fil » par le PNR Lorraine...) en milieu rural, donc éloigné a priori des réseaux de diffusion traditionnellement « urbains »
- Professionnalisation des acteurs locaux (« formation à la conservation préventive » au PNR Vosges du Nord, « formation des acteurs culturels » au PNR Ballons des Vosges...) sur la base notamment de leur mise en réseau,
- Mutualisation de la fonction de conservation au sein des musées (PNR Vosges du Nord),
- Equipements culturels : « Equipement d'un lieu de diffusion à Royaumeix » (PNR Lorraine), « Programme "Maison du Parc": Equipement du Théâtre de poche » (PNR Vosges du Nord)...

Conclusion :

Tout comme le tourisme, on peut dire globalement que mis à part certaines actions comme la mutualisation de la fonction de conservation au sein des musées, les autres types d'actions pourraient être menées par des structures de type Pays ou GAL LEADER +.

Mais comme pour le tourisme également, les PNR disposent de certains atouts :

- une très bonne connaissance du territoire et de ses acteurs (le PNR Lorraine par exemple, 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 » :

Zoom sur l'étude de cas « culture vivante » (PNR Lorraine) : selon la DRAC Lorraine, « l'action culturelle du PNR Lorraine est importante et même indispensable pour le territoire. Le Parc peut apporter de réelles compétences, en terme de méthodologie notamment, mais aussi et surtout la connaissance et l'expérience du territoire. Il bénéficie en outre de l'écoute des élus ce qui favorise l'émergence de projets et l'appropriation de ces derniers par les habitants. Son action permet de plus une réelle sensibilisation de la population à la culture³² ».

Mais cet atout est commun aux trois PNR :

Zoom sur l'étude de cas « mutualisation de la fonction de conservation » (PNR Vosges du Nord) : le Parc développe une politique muséographique sur son territoire depuis plus de 20 ans. En 1975 le PNR des Vosges du Nord a mis en place un travail de collaboration avec ses musées : interventions sur la création des équipements, leur suivi, l'aide à leur restauration, etc. Cette histoire commune permet au Parc de bien connaître les équipements présents sur son territoire (leurs besoins et nécessités) et d'être identifié comme un acteur à part entière dans ce domaine.

- un statut de neutralité qui lui permet de jouer le médiateur entre structures.

Zoom sur l'étude de cas « culture vivante » (PNR Lorraine) : le Parc apporte une certaine neutralité permettant de rallier tout type d'acteur autour d'un même projet : « nous avons besoin d'une entité globale connue et reconnue qui soit d'ici sans être de là »³³.

Grâce à sa connaissance du territoire et à ses réseaux³⁴, le Parc peut facilement mobiliser les personnes ressources correspondant aux thèmes traités. Pour « caméras des champs », « dès la première réunion l'ensemble du réseau était autour de la table », le Parc a réuni, INRA, DRAC, Lycées agricoles, Universitaires, Chambres d'Agricultures, Foyers Ruraux, etc. Pour « Jardins...à suivre » : paysagistes, artistes, pépiniéristes, écoles, riverains, communes, etc.

« Scènes et Territoires » confirme que le Parc a su créer un réelle dynamique locale (économique, sociale, culturelle...) grâce notamment aux réseaux qu'il a mis en place et développés (réseau de communes, d'associations locales, d'acteurs locaux...).

³² entretien avec la DRAC Lorraine

³³ entretien avec un écrivain / metteur en scène ayant travaillé avec le PNR Lorraine

³⁴ entretien avec la chargée de mission du Parc

Rappel du poids de la culture dans les programmes d'actions des trois PNR

Actions thématique « culture »	PNR			Total pour cette thématique
	Ballons des Vosges	Lorraine	Vosges du Nord	
Nombre d'actions « en thème prioritaire »	53	34	34	121
Nombre d'actions « en thème secondaire »	4	6	7	17
Budget total en €	741 123	612 269	1 295 662	26 49 054
Total actions culture	57	40	41	138
Total des actions par PNR	300	178	150	628
%	19%	22%	27%	22%

Source : fichier d'actions consolidé

L'un des chargés de mission du PNR Ballons des Vosges rappelle que l'un des enjeux est de conserver un lien entre les actions « culture » et le PNR, de ne pas déconnecter les actions culturelles de leur espace d'expression et du contenu de la Charte (attention aux actions de type résidences d'artistes, qui doivent avoir un lien avec le PNR comme espace naturel avant tout...).

2.1.1.3 L'aménagement du territoire (paysage – urbanisme)

Cette troisième thématique concerne principalement des actions de :

- production d'avis sur les documents d'urbanisme (PLU) et études d'impact (rappel : ceci occupe la majeure partie du temps des chargés de mission dédiés à l'urbanisme dans les PNR),
- conseil sur les projets afin qu'ils s'intègrent au paysage (façades de particuliers, haies dans les communes) « Guide méthodologique "Pour un urbanisme de qualité Parc" » pour le PNR Vosges du Nord, « Intervenir sur le paysage » pour le PNR Ballons des Vosges... (cf étude de cas « boîte à outils paysage »),
- aide à la définition de schémas d'aménagement (Schéma éolien)...

mais aussi plus ponctuellement de participation à des réunions spécifiques (par exemple : sur le remembrement –PNR Lorraine).

Conclusion :

Comme pour les deux thématiques précédentes, ce qui fait la spécificité des Parcs réside dans le fait de disposer au sein des équipes Parcs de techniciens spécialisés sur ces questions, mais aussi sur une certaine légitimité en matière de réglementation urbaine et de protection des paysages que lui confèrent leur charte et le décret auquel ils se rattachent.

Rappel du poids de l'aménagement du territoire dans les programmes d'actions des trois PNR

Actions thématique « paysage et urbanisme »	PNR			Total pour cette thématique
	Ballons des Vosges	Lorraine	Vosges du Nord	
Nombre d'actions « en thème prioritaire »	58	5	8	71
Nombre d'actions « en thème secondaire »	11	10	2	23
Budget total en €	1 848 963	131 692	196 820	2 177 475
Total actions aménagement	69	15	10	94
Total des actions par PNR	300	178	150	628
%	23%	8%	7%	15%

Source : fichier d'actions consolidé

2.1.2 Y a-t-il des spécificités liées aux modes d'intervention ?

2.1.2.1 Les propositions de projets : les Parcs peuvent intervenir en amont

Thématiques concernées : les trois (tourisme, aménagement, culture)

Les trois PNR possèdent une connaissance des enjeux du territoire qui leur permet d'être force de proposition, mais ils ne possèdent pas le système de suivi qui leur permet de rendre compte de l'importance de ces interventions.

Recommandation 7. Il serait intéressant que le système de suivi des actions permette ultérieurement de suivre spécifiquement les actions pour lesquelles les PNR ont été force de proposition

Cela permettrait de savoir :

- dans quelle proportion ils sont ensuite maîtres d'ouvrage,
- si les actions relèvent prioritairement de certains domaines,
- si elles s'inscrivent sur des territoires spécifiques...

En matière touristique, ils aident au montage de projets d'hébergement de qualité, s'assurent que les gestionnaires sensibilisés à l'environnement (Gîtes Panda, répandus au sein du PNR Ballons des Vosges, beaucoup moins dans le PNR Vosges du Nord : seuls 3 gîteurs Panda) distribuent les mallettes pédagogiques mais vont au-delà (accompagnent les touristes sur les sentiers de randonnée, leur fournissent des informations plus détaillées sur le patrimoine alentours...).

En matière culturelle, ils aident les associations locales à monter de l'événementiel culturel sur leur territoire et s'assurent que des territoires éloignés des centres urbains bénéficient d'actions culturelles et artistiques (PNR Lorraine : Caméra des champs).

En matière d'aménagement, les Parcs ont pu contribuer à l'émergence de schémas de développement de grande ampleur : Schéma d'aménagement de la Route des Crêtes (PNR Ballons des Vosges), Schéma éolien (PNR Lorraine...).

2.1.2.2 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

Thématiques concernées : les trois

En matière d'aménagement du territoire par exemple, les Parcs sont sollicités :

- pour donner leur avis sur des documents d'urbanisme : ils n'ont pas l'initiative du projet, mais interviennent pour s'assurer de la cohérence du projet par rapport à la Charte, et donc à des préoccupations environnementales ou paysagères.

Rappel : le nombre d'avis sur des PLU en 2003 a été de plusieurs dizaines, tous Parcs confondus, sur 2002-2004 (voir chapitre 1), tout comme les réunions de concertation et les porter à connaissance.

- pour participer à des réunions relatives à certains types d'aménagement : remembrements (le PNR Lorraine s'assure que les pratiques agricoles seront plus respectueuses de l'environnement dans la nouvelle configuration des parcelles), utilisation d'essences locales pour les haies d'une commune ou de matériaux issus du territoire (le PNR Ballons des Vosges s'assure que les projets s'intègrent ainsi au contexte local)
- pour éventuellement orienter des projets immobiliers de particuliers vers davantage d'utilisation des matériaux « endogènes »...

Les Parcs semblent pouvoir ainsi contribuer à l'amélioration des projets par rapport aux requis du développement durable, par un apport spécifique d'ingénierie en milieu rural. Le fait que les Parcs soient sollicités pour différentes réunions de concertation peut également témoigner de la confiance que les porteurs de projets d'aménagement leur accordent (capacités des équipes techniques).

Sans être nécessairement innovante, l'intervention des parcs peut s'avérer discriminante et apporter une valeur ajoutée à certaines actions.

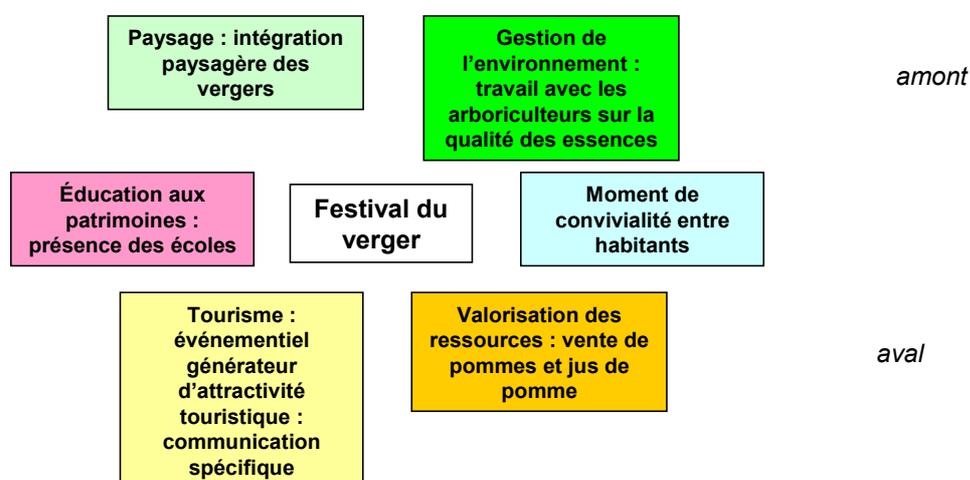
Par exemple, lors du projet d'implantation d'éolienne sur le territoire de la communauté de communes de Beau Sud, le PNR des Vosges du Nord a pu faire bénéficier de son expertise, de ses bases de données gérées sous SIG et son travail de médiation avec l'opérateur, permettant une modification du choix initial d'implantation (la taxe professionnelle étant versée à la communauté de communes à fiscalité propre, le choix de la commune avait en définitive peu d'importance). Cette démarche n'a pas pu être mis en œuvre sur le Pays de Bitche, par manque d'intérêt des opérateurs et le PNR donnera un avis sans avoir pu intervenir en amont pour des choix de meilleure qualité.

Un travail de même nature, très en amont, a été conduit sur la commune de Combrimont (PNR Ballons des Vosges) pour une extension du village permettant l'accueil ou le maintien de 250 habitants permettant la réalisation d'un lotissement durable : économie de place, maintien de terres agricoles, organisation du bâti, forme ... rendu possible du fait de l'implication très en amont de la commune, du chargé de mission du Parc, du lancement d'un concours d'architecte (15 à 30 000€ de surcoût). Même si l'opération a duré 1,5 ans de plus, elle semble un succès (sans cette ingénierie, le projet initial était d'installer ce nouveau lotissement sur un terrain agricole de fond de vallée).

L'incitation par les Parcs à monter des projets plus intégrés (en disant que le projet se trouve dans un territoire Parc et qu'en cela, il peut avoir vocation à porter sur des domaines divers entrant tous dans la définition du « développement durable » et peut bénéficier d'une ingénierie spécifique grâce au travail en partenariat des différents chargés de mission du Parc) est une force certaine de valeur ajoutée. Mais cette composante principale du « message Parc » a pu connaître des difficultés liées :

- à l'orientation plus ou moins sectorielle développée par les chargés de mission au sein de leur équipe,
- au degré de bonne volonté variable des acteurs du territoire, et à leur plus ou moins grande propension à accepter de se « remettre en question ».

Exemple d'une action « intégrée » : le « Festival des vergers » (action PNR Vosges du Nord)



Source : entretiens chargés de mission

Une initiative intégrée et inscrite également sur un pas de temps long³⁵ a été présentée par le **Président du PNR des Vosges du nord** : le programme pluri-annuel de valorisation autour de le patrimoine verrier de Meisenthal, sur la partie mosellane du Parc, avec la réalisation de la Halle verrière, dernier volet d'un grand programme qui a vu de nombreux travaux de réflexion, d'études, de conceptualisation, de sensibilisation avant d'aboutir au cahier des charges puis la réalisation des actions et l'aménagement du site. Sans être spécifiquement innovante, cette démarche s'inscrit pleinement sur le principe d'initier des démarches, parfois à contre-courant, de formaliser les idées et concept, de préparer le partenariat, ... avant de « passer le relais » à d'autres acteurs plus appropriés telles les communautés de communes par exemple pour la maîtrise d'ouvrage ou la gestion d'équipements.

Les Parcs peuvent également intervenir à la fois sur l'émergence de l'action et son montage :

Zoom sur l'étude de cas « culture vivante » (PNR Lorraine) : comme le souligne un artiste ayant travaillé avec le Pnr de Lorraine³⁶ mais aussi avec d'autres organismes sur le territoire sur des actions de culture vivante, la plus-value de l'intervention du Parc est multiple. Contrairement à d'autres organismes susceptibles de gérer et/ou financer ce type de projet, le Parc n'axe pas son intervention sur le financement du projet culturel qui lui est proposé. Il « *intervient en général beaucoup plus en amont* » :

- dans la conception même du projet : le Pnr de Lorraine « va fréquemment chercher les artistes avec un projet à leur proposer ;

- dans le montage : il apporte ses compétences techniques notamment dans la recherche des financements nécessaires, ainsi que sa connaissance du terrain afin de coordonner au mieux les différents acteurs du territoire. Les artistes peuvent donc se consacrer à plein temps à la réalisation des actions.

2.1.2.3 La coordination : c'est souvent la dimension mise en avant par les PNR mais dont il est plus difficile de rendre compte

Thématiques concernées : les trois

En effet, il s'agit d'une fonction moins bien identifiée car moins bien identifiable, sauf grâce à un suivi du temps passé en réunion, sur le terrain, au téléphone...car il peut ne pas y avoir de « production » constatable en face des efforts déployés par les équipes.

Un PNR intervient en « transversal », c'est-à-dire que ses interventions touchent des domaines très divers et ont vocation à faire se rencontrer les acteurs relatifs à ces domaines. C'est le mode de positionnement majeur d'un PNR : il intervient « **autour** » d'un projet : quelques exemples :

- la procédure « Atouparc » (PNR Vosges du Nord) qui vise la mise en réseau des Offices du Tourisme alors que ces structures sont traditionnellement attachées à leur territoire d'intervention ;
- le PNR Lorraine aide à se rencontrer le responsable de la Maison des Etangs et le Président de la communauté de communes concernée ; le PNR Ballons des Vosges monte un dossier LEADER+, programme emblématique de la fédération d'acteurs autour d'un projet, là aussi, à forte dimension expérimentale ;

³⁵ La aussi, plusieurs autres opérations semblent répondre à cette recherche d'innovation : formation des associations pour l'entretien, la cueillette, l'exploitation, soutien à la valorisation économique (pressage, séchage, valorisation alimentaire) ... opération reprise par le Pays et la Communauté de communes de Niederbronn

³⁶ entretien avec un écrivain / metteur en scène ayant travaillé avec le Pnr Lorraine

- la navette des crêtes :

Zoom sur l'étude de cas « navette des crêtes » (PNR Ballons des Vosges) : le PNR ayant réalisé le « Schéma d'Accueil de la Grande Crête des Vosges », la gestion de la navette s'inscrit dans le cadre d'un schéma plus global géré par le Parc également, ce qui favorise la cohérence des interventions : les associations de loisirs et clubs de marche (Club vosgien par exemple), accompagnateurs en moyenne montagne (qui sont les ambassadeurs de terrain de la navette) ou CPIE Hautes-Vosges y sont impliqués.

- la chargée de mission « éducation à l'environnement » du PNR Lorraine travaille avec un « pôle de compétences » sur l'éducation ; avec le réseau des Directeurs des musées locaux...) qui pourrait préfigurer un véritable réseau de « relais culturels » sur le territoire du PNR. Mais ces relations ne sont pas formalisées dans des documents de partenariat à ce jour,

Zoom sur l'étude de cas « gîtes » (PNR Vosges du Nord) : le Parc innove également dans la mise en réseau des compétences :

- dans le cadre du projet « le Paysage a du goût », le Parc organise des rencontres avec des producteurs locaux, dans un but de valorisation des produits régionaux. L'un des gîteurs contactés indique par exemple *qu'il est à même de conseiller ses clients sur tel ou tel producteur « bio », restaurateur ... On se connaît tous par l'intermédiaire du Parc ».*

- le projet « Randonnée sans bagage en toute liberté » porte sur la mise en réseau d'hôtels/gîtes sur un parcours de randonnée avec transport des bagages d'une étape à l'autre, ce qui constitue une alternative au gîte de randonnée, en général collectif et moins « confortable ».

Il s'agit typiquement des actions à forte valeur ajoutée Parc qui ne se trouvent pas dans les programmes d'actions annuels, puisqu'il s'agit du travail au quotidien des chargés de mission, et qu'il faudrait davantage valoriser.

Zoom sur l'étude de cas « mutualisation de la fonction de conservation » (PNR Vosges du Nord) : comme le souligne le Directeur des Musées Locaux d'Alsace la mise en place de cette opération a permis de sauvegarder la majeure partie des musées du Parc. Si ce projet n'avait pas vu le jour la situation des musées sur le territoire du Parc ne serait pas ce qu'elle est aujourd'hui. En effet, la plupart des musées auraient disparu ou « vivoteraient » avec très peu de moyens pour conserver ou valoriser leur collection.

Le travail d'animation et de coordination entre partenaires et acteurs locaux privés et publics s'observe également en matière de gestion et valorisation patrimoniale. Toujours sur l'exemple du PNR Vosges du Nord, l'implication du groupe GTM depuis une dizaine d'années qui fournit, gratuitement, un samedi par an, une équipe d'ouvriers spécialisés dans les travaux de rénovation du patrimoine historique, contribue même modestement à la réhabilitation des châteaux forts de la Haute Vallée de la Soher. Outre les effets positifs sur le patrimoine architectural du territoire du parc cette coopération est l'occasion d'un rassemblement familial et convivial l'après midi. Cette action est désormais portée par d'autres acteurs que le Parc. Un même travail visant à développer le mécénat a été initié depuis 3 ans (coopération avec la Fondation de France).

Zoom sur l'étude de cas « gîtes » (PNR Vosges du Nord) : pour les gîtes labellisés, le Parc apporte son aide pour valoriser ce mode d'hébergement. Il participe notamment à :

- l'organisation de formations pour le personnel des hébergements « labellisés » ;
- la promotion des établissements : sur le site Internet du PNR, réalisation de brochures et d'affiches, actions de mise en marché, soutien d'opérations événementielles (ex : vitrine de promotion à Paris à la maisons d'Alsace, de Lorraine pour présenter l'offre d'hébergement du Parc...) ;
- il aide, le cas échéant, le propriétaire à monter des opérations spécifiques : ex : Animation culturelle culinaire autour du chou : « La route de la choucroute » ou « L'Alsace c'est Chou » « *A l'initiative des planteurs de choux, des fabricants de choucroute, des restaurateurs et hôteliers, un itinéraire touristique est né dans la vallée de l'Ehn, là où se concentre la quasi-totalité de la production alsacienne. La Route*

de la Choucroute sillonne à travers les champs et dans de nombreuses communes comme Geipolsheim (fête de la choucroute en septembre) »³⁷.

- il soutient leurs efforts en matière d'éducation à l'environnement et aux patrimoines (fourniture de documents, etc.).

Le PNR Vosges du Nord a aussi accompagné 4 communautés de communes (à cheval sur le Parc et un Pays) pour le recrutement conjoint d'un architecte conseil sur 3 ans, hébergé au Parc, ce qui permet « une diffusion de l'approche Parc ».

Zoom sur l'étude de cas « boîte à outils paysagère » (PNR Ballons des Vosges) : l'idée au final est que lorsque le plan de paysage est fait, le Parc ne reste pas sur le territoire : il passe le relais soit aux communautés de communes qui ont la compétence paysagère, soit à d'autres organismes qui peuvent financer par exemple la présence d'un paysagiste dans les équipes intercommunales.

Mais toutes les initiatives menées n'aboutissent pas à un passage de relais réussi. Une initiative a été menée par le Parc des Vosges du Nord à la demande de plusieurs communes pour garantir la gestion des fonds de vallée risquant une fermeture de paysages. La solution proposée, l'installation d'un troupeau de vaches de race Highland (race plus adaptée aux terrains marécageux que la Vosgienne), est toujours aujourd'hui à la charge du Parc. Le troupeau initial de 25 bêtes est monté à 180. Quatre à cinq personnes de l'équipe du parc sont impliquées d'une manière ou d'une autre (suivi technique, valorisation touristique...), une personne retraitée bénévole décompte régulièrement le cheptel sur place. La commercialisation de la viande de quelques bêtes abattues chaque année (notamment à l'occasion d'une manifestation touristique) permet de générer les recettes nécessaires aux frais de vétérinaires. Mais cette opération semble ne pas pouvoir être économiquement viable. Plusieurs questions sont donc posées et demandent un débat entre gestionnaire de l'opération et co-financeurs. Le Parc est bien dans son rôle en contribuant bien à protéger et valoriser les milieux naturels et la gestion des paysages (1^{er} objectif du Décret de 94) mais cela a un coût durable. La question de l'utilisation des crédits publics (paiement du personnel pour l'essentiel et alimentation du cheptel à certaines périodes de l'année certaines années) se justifie-t-elle par les effets obtenus : effet directs en faveur du paysage (maintien des paysages et des milieux en zones humides) ou indirects (animation locale) ? La question de la pérennisation d'un tel système étant posée, la formalisation d'un programme de travail pourrait permettre aux partenaires et acteurs de mieux identifier les perspectives possibles à moyen terme.

Zoom sur l'étude de cas « boîte à outils paysagère » (PNR Ballons des Vosges) : le Parc veille à ce que les acteurs qui veulent souvent « tout en même temps » s'accordent : de la terre et des produits de qualité à vendre pour les agriculteurs, des espaces de qualité pour les communes et le développement touristique, la qualité du cadre de vie pour les habitants...

2.1.2.4 Les Parcs comme « centres de ressources »

C'est le cas en premier lieu sur la diffusion de connaissances environnementales (« photothèque » au PNR Ballons des Vosges, « état des lieux entomologique » au PNR Ballons des Vosges, « programmes entomofaune et avifaune » au PNR Lorraine...). Mais c'est le cas également sur le développement durable, le Parc étant une des structures référentes sur ce thème souvent difficile à circonscrire précisément.

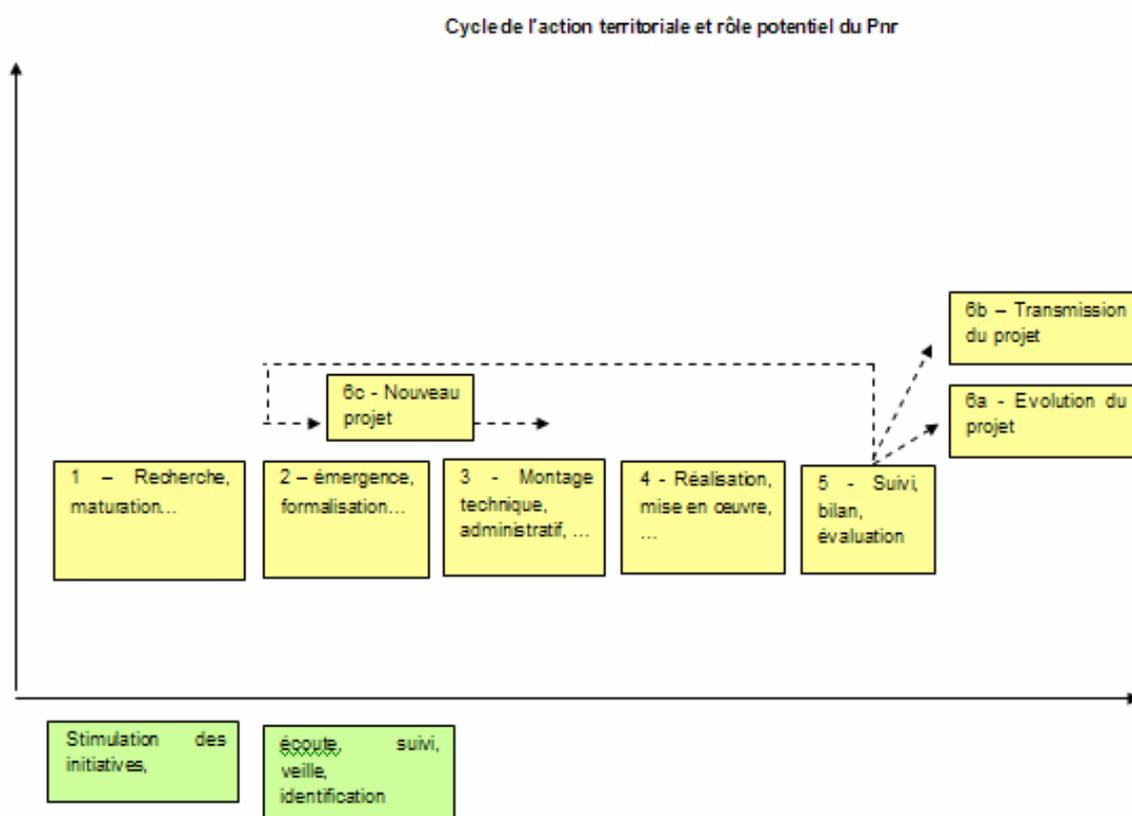
Exemple : dans le cadre de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des projets d'extension urbaine, le PNR Ballons des Vosges a élaboré une grille de critères de développement durable, classés en 6 thèmes. Cet outil a été mis en place sur la base des grands principes d'intervention du Parc (respect de l'environnement, intégration paysagère, développement durable...) et à partir des retours d'expérience des communes. Le Parc s'engage à accompagner les communes, à condition que ces dernières s'engagent à respecter l'ensemble de ces critères dans la réalisation de leur projet.

³⁷ <http://gite-le-jardin.9online.fr/activites.html>

2.1.2.5 Quelques cas de portage pour « compte de tiers »

Globalement, les chargés de mission des Parcs n'ont pas reçu de formation spécifique pour la gestion de projets complexes (gestion d'équipement, réalisation d'ouvrage et de travaux d'aménagement et de construction ...). Ils indiquent que s'impliquer davantage en maîtrise d'ouvrage ne leur permettrait pas nécessairement de conserver leur statut actuel d'acteur de terrain relativement « neutre ».

Soit parce qu'il est, dans un contexte local spécifique, le seul à pouvoir prendre en charge une fonction, soit parce que la demande leur a été exprimée, les Parcs ont pu être amenés à porter ce type de responsabilité. C'est le cas par exemple de la Maison de l'Eau et de la Rivière (par le PNR Vosges du Nord, qui s'est vu proposer également récemment la maîtrise d'ouvrage de l'action « musée virtuel »...).



Source : EDATER

Conclusion :

Les PNR peuvent intervenir à toutes les tapes de la vie d'un projet. Il est difficile d'indiquer que tel ou tel type d'intervention est davantage porteur de valeur ajoutée. C'est toutefois la coordination et la mise en réseau, favorisant les approches intégrées, qui ressortent comme pouvant difficilement être assurées par d'autres structures.

2.2 L'innovation est à définir, le transfert est à développer

Rappel des questions évaluatives du cahier des charges :

- dans quelle mesure l'innovation et l'expérimentation fondent-elles l'action des PNR et peut-on parler de territoires d'expérimentation ?
- dans quelle mesure les Parcs et les équipes Parcs, notamment lorsque les actions menées ont été innovantes, ont-ils fait bénéficier leurs partenaires de leur expérience ?

2.2.1 Les actions innovantes au sein des Parcs

2.2.1.1 Les attentes des partenaires

Mener des actions innovantes ressort clairement comme l'un des attendus principaux des partenaires vis-à-vis des Parcs. Ceci est exprimé à la fois dans les Contrats de projet, dans lesquels l'article 4 indique que la Région souhaite que les Parcs travaillent dans la direction « remise en question des actions trop récurrentes au bénéfice d'opérations nouvelles ou expérimentales », sans pour autant qu'une définition précise soit proposée). L'innovation est également mentionnée dans les comptes-rendus des réunions de la 8^{ème} Commission de la Région Alsace.

La Région Alsace présente également des attentes thématiques en matière d'innovation dans des domaines insuffisamment développés sur les territoires, en indiquant que les 2 PNR qui la concernent sont à la fois support et acteur de politiques et d'actions régionales et interrégionales dans des domaines tels que :

- les transports : expérimentation de navettes touristiques en liaison avec le Train Express Régional (TER) Nature,
- la gestion environnementale des entreprises touristiques et artisanales,
- l'organisation d'une offre touristique spécifique, au travers d'un réseau de "gîtes Panda" et d'hôtels labellisés par la Fédération des Parcs Naturels Régionaux,
- la gestion et la mise en valeur des milieux sensibles (Hautes chaumes) et des paysages (gestion écologique des friches par des bovins rustiques),
- l'utilisation du bois construction et du bois-énergie (chaudières à bois),
- etc.

Conclusion :

Il n'existe pas de définition de l'innovation commune et validée par les partenaires et partagée avec les Parcs.

Recommandation 8. (en direction des Parcs et des Régions et services de l'Etat) Il semble 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, en partant de l'existant rappelé ci-dessus. Pour l'année 2004, il s'agit par exemple de la mise en œuvre du Système d'Information géographique du Parc (SINBAL), dont le caractère innovant est reconnu, et de la programmation des festivités des 15 ans du Parc, dont le caractère innovant pourrait être davantage explicité.

Parallèlement il semble important d'insérer dans ce référentiel « PNR » un processus type ou un cadre qui assurent 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 seraient autant les résultats que le processus d'obtention de ces résultats qui permettraient de juger l'action des PNR.

Si le **PNR Ballons des Vosges** construit chaque année un programme d'actions dites innovantes présenté à la Région Alsace qui examine ainsi « les demandes de financement adressées (...) par le Comité syndical du Parc dans le cadre de financements « d'actions innovantes ou exceptionnelles » (« les actions [innovantes] sont financées au cas par cas, en fonction de leur valeur d'expérimentation notamment³⁸»), le **PNR Vosges du Nord** n'a pas de « programme d'actions innovantes » en tant que tel, même si le programme d'actions 2003 tel que présenté à la Commission permanente comporte, par exemple, en dernière page une convention relative à cet aspect (la Région Lorraine n'a pas produit de document explicitant le mode de prise en compte des actions innovantes). Ce n'est pas le cas non plus pour le PNR Lorraine.

2.2.1.2 Essai de qualification

Mais les PNR peuvent spontanément citer plusieurs opérations qu'ils estiment être de nature innovante.

Le positionnement et l'action innovante du PNR Lorraine ont par exemple été cités³⁹ lors de notre entrevue avec son Président et sa Directrice au travers de la « *signature d'une convention avec Réseau Ferré de France sur le chantier de la Ligne à Grande Vitesse TGV Est, pour une période allant jusqu'à 2007 (mais pouvant être reconduite lors de la 2^{ème} tranche du chantier sur la zone ouest) et permettant une veille presque hebdomadaire sur le chantier, dans le cadre d'une démarche de management environnemental, formalisée par convention et qui permet à l'équipe du Parc d'intervenir à tout moment sur le chantier et d'influencer fortement certaines décisions (comme l'utilisation de végétations locales lors des plantations de talus...), de négocier davantage de mesures compensatoires faunistiques ou floristique (réalisation en complément des crapauds de mares intermédiaires de repos...) ou sa contribution à la mise en place d'un concours d'architectes pour la réalisation du Viaduc du Jaulny. Cette initiative a favorisé la mise en place d'une Commission locale de concertation présidée par M. le Préfet sur le Département de Meurthe et Moselle et pourrait profiter au Pays de Val de Lorraine, on y lirait alors un travail de transfert méthodologique ...* ».

De même, la cellule de conservation des musées est aussi citée par le Président du PNR des Vosges du Nord comme innovante, elle est « *unique en France* » à sa connaissance. L'équipe de 3 conservateurs travaille en liaison avec les scientifiques locaux ou régionaux et les élus du territoire pour établir un inventaire scientifique des collections. L'opération fait l'objet d'une programmation annuelle (avec un budget annexe à celui du Parc) et devrait donner lieu à une mise en valeur numérique via Internet en juin 2005. A côté de cette approche en réseau, l'autre spécificité (nous parlerons de spécificité plutôt qu'une innovation), est le travail de vulgarisation réalisé par le réseau : via l'opération « amuse musées », les familles constituent le cœur de cible.

Pour leur part, les chargés de mission Parcs interviewés mentionnent spontanément une vingtaine d'action innovantes ou expérimentales, sur la base de la définition qui leur a été proposée dans le cadre de l'évaluation : innovation sur la méthode, sur le contenu, éventuellement en provenance d'un autre territoire mais appliquée aux spécificités des territoires des trois PNR. Mais l'un d'entre eux, qui souhaite une clarification de ce terme d'innovation, rappelle que mettre des gens autour d'une table, par exemple, lorsqu'ils n'ont jamais discuté, ne saurait être une innovation ?

³⁸ cf rapport de la 8^{ème} Commission CR Alsace – programme d'actions

³⁹ Ont également été cités la démarche intégrée de développement durable autour du mirabellier (opération vergers gourmands), qui contribue au maintien d'essences typiques, peut conforter la filière arboricole, associe les habitants (en tant que propriétaires de vergers par exemple), ou le travail d'interface que le PNR a pu jouer dans le cadre de la valorisation d'un site de l'Etang privé de la Chaussée, etc ...

Zoom sur l'étude de cas « mutualisation de la fonction de conservation » (PNR Vosges du Nord) : lors de sa création en 1994 cette opération avait valeur d'expérimentation. C'était en effet la première fois au plan national qu'un tel système de mutualisation de la fonction de conservation était mis en place.

Ce système de gestion et valorisation patrimoniale est original dans sa conception et dans sa mise en œuvre (équipes de professionnels financés par de multiples contributeurs sur différents lieux et équipements muséographiques).

Plus de 10 ans après sa mise en place, l'innovation de départ s'estompe nécessairement. L'innovation ne peut venir que du renouvellement des « produits » (nouvelles offres touristiques, développement de partenariats en terme de recherche avec des universitaires, valorisation des collections privées,...), du partenariat (apport financier du mécénat par exemple) ou du transfert d'expérience. En la matière, différentes initiatives ont été menées par d'autres Pnr mais sans grands résultats, « *la politique régionale n'est pas la même partout* »⁴⁰. Le Pnr des Vosges du Nord est donc probablement l'un des rares à avoir mis en place à cette échelle un tel système de gestion et valorisation du patrimoine local.

Du côté des partenaires, et depuis quelques mois, la Présidente de la 8^{ème} Commission de la Région Alsace souhaite que les actions des programmes annuels proposées par les PNR soient classées selon des modalités spécifiques, qui permettent d'identifier facilement les actions innovantes.

Les chargés de mission des PNR ont été également sollicités par l'évaluateur, dans le cadre du renseignement du fichier consolidé des actions, pour indiquer, lorsqu'ils jugeaient une action comme innovante, les raisons pour lesquelles ils la jugeaient ainsi. Certaines explications sont tout à fait convaincantes, par exemple :

- « 1^{ère} fois qu'une étude ethnologique sur le savoir-faire fromager se fait sur le territoire du Parc. Ce thème n'avait jamais été exploré auparavant et devra permettre de contribuer à valoriser cette activité humaine extrêmement représentative de l'agriculture du massif vosgien »,
- « Jusqu'à présent le parc réalisait des inventaires très détaillés, exhaustifs, scientifiques. 1^{ère} fois qu'il rassemble des éléments sur l'histoire et le patrimoine industriel et technique du territoire dans un même document de vulgarisation destiné aux porteurs de projets, au public et surtout aux élus (doc de sensibilisation, support pour réunions avec élus) - Commun aux 3 régions »
- « relation transversale environnement et action culturelle. Première fois que cela se fait dans le PNR autour de l'eau »
- « Création d'un outil inexistant sur un sujet à vulgariser, partenariat entre les 3 Parcs »,
- « interventions d'artistes autour du thème musique et paysages avec une première réflexion sur l'impact Ligne à Grande Vitesse »,
- « Valorisation du globale du site, de son histoire, de ses caractéristiques naturelles, sociales, etc... (approche multithématique): concerne les 3 critères : la méthodologie avec NTIC (plutôt des techniques de laboratoires innovantes: paléo-environnement/archéologie) , le contenu qui mêle pratiques sociales, paysage, culture, patrimoine et environnement et un partenariat qui fait intervenir tous les acteurs de ces différents champs et qui n'ont pas vraiment l'habitude de travailler ensemble, notamment les agriculteurs »...

Certaines autres indications, comme :

- « prise en compte des attentes locales »,
- « information et sensibilisation du grand public »
- « entre Parc, institutionnels, professionnels »...

renvoient peut-être à une innovation réelle, mais sont insuffisamment explicites.

⁴⁰ Entretien avec le chargé de mission Pnr de la région Alsace

Conclusion :

Il semble ainsi que les chargés de mission Parc interrogés aient conscience que leur Parc doit jouer un rôle en matière d'innovation et d'expérimentation, mais la définition qu'ils donnent de ces termes est relativement ouverte. Une action innovante peut-être :

- une action exceptionnelle ou réalisable que par un nombre limité d'acteurs parmi lesquels les PNR, notamment en matière d'environnement (gestion d'un site Natura 2000, ...) ou d'actions paysagères :

Zoom sur l'étude de cas « boîte à outils paysagère » (PNR Ballons des Vosges) : des actions innovantes ont été citées : le test avec certains habitants d'un projet lié au choix de la couleur des façades des maisons de particuliers ; l'organisation de week-ends consacrés au paysage, au cours desquels le Parc coordonne la présence d'une quarantaine d'intervenants (mais auxquels les élus du Parc ne se sont pas rendus) ; la rédaction par des paysagistes de fiches-actions derrière chaque plan de paysage local...

- des actions qui mobilisent des outils avancés en informatique (SIG...) ;
- des démarches complexes (animation de réseaux...) ;
- des actions transversales et à contre courant de la logique de marché (la réintroduction des vaches Highlands, la valorisation patrimoniale et économique des vergers ...) ;
- des actions nouvelles pour le territoire : l'expérimentation de la Cité des arbres sur les sites de Wangenbourg et de la Petite Pierre est un transfert du Nord-Pas de Calais ...

Zoom sur l'étude de cas « culture vivante » (PNR Lorraine) : outre l'originalité de l'action (un festival documentaire sur la ruralité en milieu rural), cette opération a été intégrée à un projet plus vaste visant l'implication des habitants du territoire (en tant qu'acteurs du projet et spectateurs). Cela illustre le rôle du PNR comme territoire d'expérimentation de la participation des habitants

2.2.1.3 Essai de quantification

L'analyse du fichier excel consolidé montre que :

- pour le chargé de mission PNR de la Région Alsace, et rappelons-le, en l'absence d'une définition validée et partagée de l'innovation, il y a une dizaine d'exemples d'actions jugées innovantes par les Parcs alors que lui-même ne les aurait pas qualifiées ainsi,
- pour le chargé de mission PNR de la Région Lorraine, il n'y a pas de contradiction fréquente entre les déclarations du PNR et sa propre vision de l'innovation (peu d'actions jugées innovantes dans le fichier n'ont pas été jugées telles par la chargée de mission).

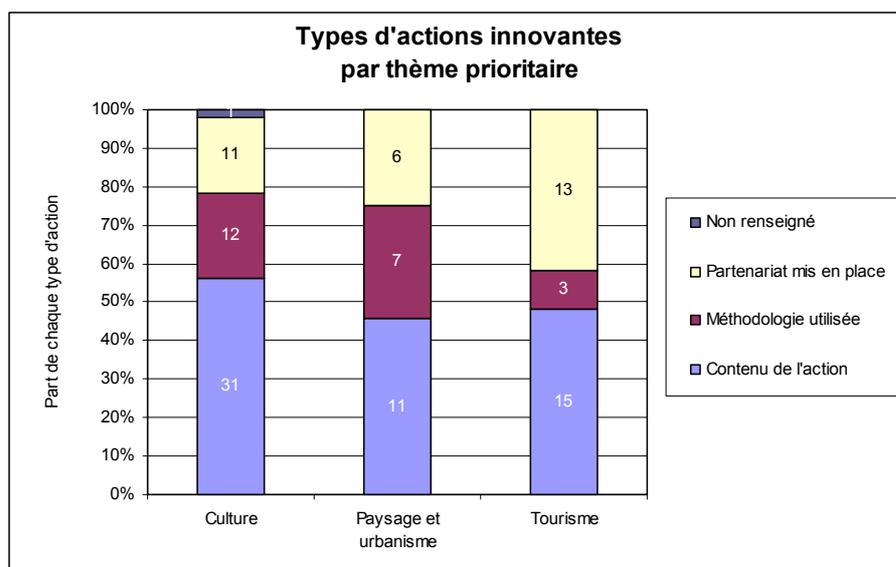
Poids des actions innovantes sur les actions des trois thématiques

Sur les 281 actions correspondant aux trois thématiques, 110 actions ont été jugées innovantes (soit 39 % du total).

Les actions jugées innovantes le sont principalement sur le contenu (52 %) et la méthode (20%).

Innovation par thématique

L'innovation sur le partenariat est davantage représentée au sein des actions « tourisme » que des autres thématiques. L'innovation sur le contenu domine dans les trois thématiques.



source : fichier excel consolidé revu par les chargés de mission (PNR et Régions)

Conclusion :

Ces pourcentages rendent compte d'une proportion d'actions innovantes, mais sans qu'ils puissent être rapportés à un objectif quantitatif indiqué par les partenaires.

Recommandation 9. Sur la base d'une définition claire et partagée, il doit être possible pour les partenaires financeurs des PNR d'établir une proportion minimum d'actions innovantes à faire figurer à la fois dans les actions du programme annuel et dans les actions menées au titre du fonctionnement.

Il ne nous appartient pas de proposer ce seuil, s'agissant d'un élément à discuter entre les partenaires et les Parcs. Mais l'on peut considérer que si l'innovation est en effet l'une des attentes prioritaires des partenaires, au moins 20% des actions pourraient y correspondre. En sachant qu'une action peut n'être que partiellement innovante, et qu'en l'état actuel des choses, il n'est pas performant d'être trop demandeur quantitativement avant d'avoir relancé la relation de confiance PNR – partenaires (que les PNR soient objectifs sur le niveau d'innovation de leurs actions, que les partenaires réassurent aux PNR qu'en tant que territoires d'innovation, ils disposent d'une marge de manœuvre en temps et financements pour développer peut-être moins d'actions, qui seront d'ailleurs plus difficiles à mener car expérimentales, mais avec une qualité et un caractère innovant réel).

2.2.1.4 Quelle définition future de l'innovation ?

Sur le registre de l'innovation, 4 questions :

1. Sans remettre en cause le fait que ce type d'opération exige de rassembler à la fois connaissances fines du milieu (patrimoines naturel et culturel...), compétences méthodologiques et interdisciplinaires, crédibilité politique locale et pugnacité dans l'action, ce que toutes les structures de développement ou d'aménagement n'ont pas nécessairement, ne peut-on malgré tout qualifier cette approche de « normale pour un PNR », puisque sa mission est d'expérimenter, de proposer des actions qui permettent la protection et la valorisation des patrimoines du territoire et de transférer ces expériences.
2. En second lieu, la question est de savoir si d'autres acteurs sont à même de gérer ce même type d'approche.
3. Par ailleurs, faudrait-il savoir si ce genre d'approche existe déjà sur le territoire du Parc, en région ou si on connaît ce type de projet que dans d'autres régions françaises.
4. Enfin, faudrait-il s'entendre sur le fait de savoir si toutes les actions d'un parc doivent être innovantes, sinon, combien et pourquoi ?

Conclusion :

Sur la question de l'innovation donc, une réflexion conjointe PNR / partenaires semble indispensable, notamment pour :

- établir ce qui relève de méthodes ou d'actions que l'on qualifierait de classique (ou statutaires) pour mieux circonscrire l'innovation et les critères ;
- rester ouvert, l'innovation doit avoir un cadre mais pas trop rigide, il y a nécessité de se mettre d'accord sur des critères minimaux
- avoir cette réflexion à l'échelle inter-régionale,
- estimer l'innovation non sur le contenu nécessairement, mais sur l'échelle par exemple,
- estimer dans quels cas une action transposée sur le territoire du PNR en provenance d'un autre PNR ou territoire devient innovante (lorsque de nouveaux partenaires sont intégrés à l'action ? ...).

2.2.2 Transfert et capitalisation dans le droit commun des actions innovantes

Il est difficile de répondre à cette question de manière exhaustive. Il s'agit d'une question délicate car elle touche à la qualité des relations entre les PNR et leurs partenaires ; de plus, les montants financiers en jeu peuvent être importants.

Le témoignage des chargés de mission Parcs peut produire quelques illustrations :

- lorsque les Chambres d'agriculture développent une politique de sensibilisation de leurs ressortissants aux pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (faisant suite aux travaux de sensibilisation du PNR Lorraine),
- PNR Ballons des Vosges : le PNR s'est positionné sur la réalisation de sentiers d'interprétation ; suite à un effet d'entraînement important, le PNR n'en a réalisé que 50, le droit commun (les élus locaux) ayant pris le relais...

Il est possible de lister quelques questions préalables importantes dont pourraient s'emparer les partenaires alsaciens et lorrains :

- a. qui, et selon quelle méthode définit-on qu'une action mériterait d'être transférée ?

Cela pose la question de la réussite d'une action expérimentale, et renvoie à la nécessité de disposer d'un comité de suivi des actions innovantes peut-être limités à celles les plus coûteuses. Ces actions ont, certainement plus que d'autres, besoin d'être fortement encadrées et examinées régulièrement.

Recommandation 10. Mise en place dans les trois PNR de comités de suivi des actions innovantes les plus coûteuses, avec la présence d'un représentant des instances régionales dans le Comité de suivi de chacune de ces actions

Lorsque ce Comité n'existe pas, il est à créer, action par action. Il pourrait se réunir trimestriellement et regrouper les chargés de mission sectoriels des Parcs et de l'Etat et de la Région (ce serait aussi l'occasion de relancer la dynamique de partenariat avec certains services : voir à ce sujet la section sur le « partenariat ». L'intérêt d'y voir un représentant régional est de pouvoir s'assurer que l'innovation correspond bien à la définition validée au niveau des instances régionales et d'asseoir l'importance de ce comité, d'une part ; et d'autre part, de réaffirmer dans le cadre du Comité les attentes régionales en matière d'innovation.

- b. que faire dans le cas d'actions récurrentes qui « perdent » leur caractère innovant ?

Il peut arriver qu'un PNR mène sur plusieurs années une action innovante au départ, mais qui bien sûr perd de son caractère innovant au fil du temps. Le PNR peut être dans ce cas « mandaté », officiellement ou non, pour continuer à conduire cette action, au vu de ses compétences, de son ingénierie, de la nature de l'action..., ou tout simplement car aucune autre structure ne souhaite porter l'action, alors même que les financeurs jugent que l'action mérite d'être poursuivie. Les PNR risquent alors de se voir reprocher de mener des actions récurrentes, qui reviennent chaque année dans le programme d'actions présenté aux financeurs, alors même que la « prise de relais » n'a pas été possible.

Zoom sur l'étude de cas « navette des crêtes » (PNR Ballons des Vosges) : au moment de son lancement, il s'agissait d'une action innovante : **l'offre de service n'existait pas**. Les seules liaisons existantes étaient les lignes régulières assurant les trajets domicile – travail et les transports scolaires (par exemple, ligne Soultzeren – Munster – Colmar). Ces liaisons étaient principalement Est – Ouest et non Nord – Sud.

Aujourd'hui, selon le chargé de mission du Pnr des Ballons des Vosges en charge de l'action, l'aspect innovant est maintenu par le Parc par le biais, par exemple, d'une étude de faisabilité de parkings-relais, de l'étude de liaisons supplémentaires, d'une meilleure articulation avec les liaisons TER... Le Parc tente également de développer des prestations de randonnées autour des points d'arrêt de la navette.

Pour autant, au terme de 5 années de fonctionnement, l'action est plus exemplaire qu'innovante (l'innovation réside dans la nouveauté du produit/prestation, de la méthode ou des résultats obtenus pour résoudre un problème jusque là non solutionné).

c. Vers qui transférer en priorité ?

Une action de transfert importante doit être évoquée : celle du transfert en direction de la zone interParcs : celle-ci peut, à certains endroits, rencontrer les mêmes difficultés que la zone Parc. Le transfert pourrait donc se faire prioritairement en direction de ces territoires.

Zoom sur les études de cas « navette des crêtes » et « atlas communaux » : pour des actions « lourdes » financièrement et/ou en ingénierie comme la navette des crêtes (PNR Ballons des Vosges) ou les atlas communaux (PNR Lorraine), qui existent depuis plusieurs années et qui nécessitent en l'état d'être représentées chaque année pour poursuivre, des tentatives de transfert sont étudiées ; mais soit la structure interrégionale et interdépartementale, soit les capacités d'ingénierie sont invoquées pour justifier la poursuite de la gestion de ces actions par les PNR respectifs.

2.2.3 Quelles conditions pour le développement de l'innovation ?

Le « terrain » doit être prêt à accepter l'innovation.

Selon les témoignages recueillis, la maturité du paysage local est un facteur important qui conditionne la possibilité de conduire des actions innovantes. Cette maturité est différente au sein même d'une région ou d'un territoire Parc, et est difficile à mesurer autrement que par le fait de sillonner le territoire pour les chargés de mission pour « ressentir » le terrain. La proportion d'activités dites innovantes dans le paysage local, même à dominante rurale, la sensibilité des agriculteurs à des démarches d'agriculture raisonnée... sont autant d'indices à suivre par les Parcs dans le cadre de leur suivi de l'évolution de leur territoire.

On peut considérer toutefois que le développement de l'intercommunalité de projet (par rapport à celle de gestion -assainissement, déchets...historiquement à l'origine des démarches intercommunales) s'il s'agit d'une volonté réelle, est un signe de volonté d'ouverture et d'évolution sur un territoire (à charge pour les Parcs, d'ailleurs, d'accompagner cette évolution après l'avoir, dans certains cas, impulsée).

2.3 Les actions sont souvent multi-thématiques, mais la réalité du travail en transversal au sein des équipes doit être mieux suivie

Rappel des questions évaluatives du cahier des charges :

- dans quelle mesure les Parcs ont-ils mis en place des approches transversales pour les actions considérées ? Quels en ont été les effets ?
- comment est prise en compte la dimension « environnement » dans les projets et les actions des PNR, avec quels résultats et quelles contraintes ?
- est-ce que, pour certaines des actions analysées, les complémentarités mises en œuvre, notamment avec d'autres interventions publiques, ont permis d'améliorer l'efficacité des démarches ? Est-ce que d'autres cohérences auraient été envisageables ?

2.3.1 La part des actions multithématiques est significative

Rappel : elles représentent 213 actions, soit près du tiers des 628 actions du fichier consolidé.

2.3.2 L'environnement : thématique prioritaire pour les Parcs, elle est aussi prise en compte de manière transversale

2.3.2.1 Quantification

Si 259 actions parmi les 628 de la programmation 2002-2004 sont prioritairement tournées vers l'environnement, 330 au total touchent l'environnement soit en thème prioritaire, soit en thème secondaire. Il est donc probable qu'au moins pour ces actions, l'approche transversale en matière d'environnement existe. Les deux questions sont ensuite de savoir:

- si cette transversalité est théorique ou effective ;
- et avec quels résultats différentiels ?

Place de l'environnement dans les programmes d'actions des trois PNR

Sous-thématiques « environnement »	PNR			Total des actions par thématique
	Ballons des Vosges	Lorraine	Vosges du Nord	
Education à l'environnement	51	46	24	121
Gestion environnement	32	16	26	74
Connaissance de l'environnement	19	28	17	64
Total environnement	102	90	67	259
Total des actions par PNR	300	178	150	628
%	34%	51%	45%	41%
Actions avec « environnement » comme thème secondaire	37	17	17	71
Total actions avec environnement comme thème soit prioritaire, soit secondaire	139	107	84	330
% consolidé	46%	60%	56%	53%

Source : fichier actions consolidé

2.3.2.2 Qualification

Nous partons de l'hypothèse selon laquelle les structures intercommunales peuvent certes intervenir sur la valorisation de l'environnement, les bio-énergies...c'est-à-dire des thèmes traités également par les PNR, mais que ces structures intercommunales sont porteuses en premier lieu d'un projet de développement économique prioritaire qui s'appuie sur des éléments environnementaux, alors que les PNR sont porteurs d'un projet de développement

durable, environnemental et patrimonial, dans leur cœur d'intervention. De plus, les organismes de type CELRL (Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres) ou réserves naturelles sont orientées prioritairement vers une fonction de « protection » et moins une mission de « gestion ». Les sites Natura 2000 reposent, eux, sur le principe de la contractualisation avec les acteurs.

Un PNR peut en effet travailler sur l'environnement par le biais :

- du **tourisme** (gestion des flux touristiques et réduction des nuisances associées par la navette des crêtes au sein du PNR Ballons des Vosges ; travail autour de la Charte du Tourisme Durable au sein du PNR Vosges du Nord...),

Zoom sur l'étude de cas « navette des crêtes » (PNR Ballons des Vosges) : le fait que le PNR porte l'action est un gage de maintien de l'existence d'actions de sensibilisation à l'environnement autour de la navette *stricto sensu*.

Zoom sur l'étude de cas « gîtes » (PNR Vosges du Nord) : promouvoir les hébergements labellisés permet aux gîteurs de proposer des prestations spécifiques de découverte du patrimoine local : mise à disposition de documentation, fourniture d'informations pratiques, dans le cadre également de discussions informelles : histoire du territoire, caractéristiques et spécificités architecturales, richesses culturelles et naturelles... Parallèlement, le PNRVN dispose d'un relais pour présenter son action : il y a donc bien passage d'un « message Parc » de manière informelle, à travers les gîteurs.

- de **l'action paysagère** (développement d'outils pour les plans de paysage intégrant les éléments du patrimoine naturel et bâti à préserver, comme dans la boîte à outils paysagère du PNR Ballons des Vosges...)
- de **l'urbanisme** (vérification de la compatibilité des documents d'urbanisme avec le Plan du Parc),
- de **l'agriculture** (développement d'une agriculture de montagne raisonnée par la réintroduction d'espèces spécifiques au sein du PNR Vosges du Nord, travail autour des Contrats d'Agriculture Durable au sein du PNR Lorraine...)
- de la **culture** (relecture du paysage et du patrimoine par des artistes au sein des trois PNR, lieux d'exposition HQE...)

Conclusion :

Il en ressort que la prise en compte de l'environnement est plus un état d'esprit qu'une activité dont le temps consacré par chacun est quantifiable au sein des Parcs. Les chargés de mission « dédiés » ont ainsi vocation à développer leurs propres actions de gestion, mais aussi à être « constamment » sollicités par leurs collègues.

Comme le formule un des chargés de mission rencontrés, le PNR intervient pour que soit pris en compte le fonctionnement des écosystèmes dans la gestion courante des territoires. Le chargé de mission « environnement » du PNR Ballons des Vosges indique qu'il n'existe pas de protocole en tant que tel de déclinaison systématique en « environnement » de toutes les idées d'actions qui émergent au PNR : l'entrée des actions, selon la Charte, est soit territoriale, soit thématique, mais il y a toujours une orientation sur les patrimoines qui permet de faire le lien avec le patrimoine naturel.

Exemple : l'eau est l'un des sujets qui se prêtent le mieux à une approche transversale :

- cela permet aux Agences de l'eau, aux Syndicats de rivière, aux structures liées aux bassins versants...de travailler ensemble,
- des actions de sensibilisation à l'importance de la ressource en eau peuvent être menées (éducation à l'environnement)
- une réflexion peut être menée avec les agriculteurs sur les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (réduction de l'irrigation, qualité des nappes phréatiques...), avec les acteurs touristiques en lien avec les loisirs nautiques...

Ainsi, le PNR Lorraine accompagne des intercommunalités pour lancer des travaux de rénovation des rivières et assure une sensibilisation des scolaires à l'importance de la ressource en eau.

2.3.3 Le partenariat

Concernant le champ spécifique du fichier excel consolidé « action réalisée dans le cadre d'un partenariat », on constate que 136 actions ont été renseignées, et donc font l'objet d'un travail transversal. Cela représente 48% des 281 actions traitées.

- 7 % sont citées « entre techniciens PNR »
- 34 % sont citées « entre techniciens du territoire Parc »
- 52 % sont citées « entre acteurs au-delà du Parc ».

Il semble que la modalité « acteurs au-delà du parc » ait été comprise comme « acteurs de la société civile ou socio-économique, en-dehors des techniciens du parc ». Le chiffre de 7% pour la modalité « entre techniciens PNR » est très faible et est en contradiction avec le classement multi-thématique ou les déclarations de ces mêmes chargés de mission sur leur travail entre collègues.

Conclusion :

Cette question mériterait d'être reposée dans le cadre d'une reprise par les instances régionales de ce fichier d'analyse.

2.3.4 Quelle transversalité via les complémentarités et cohérences avec l'action d'autres structures ?

Thématiques concernées prioritairement : les trois

2.3.4.1 La signature de conventions avec les structures locales : elle permet surtout d'officialiser la volonté de « travailler ensemble »

Le PNR Ballons des Vosges a signé plusieurs conventions cadres avec des Pays et est en cours de signature de la première convention d'application, supposée préciser davantage les modalités de répartition des actions par thématique. Le Parc a par exemple convenu d'une répartition des tâches sur le tourisme : le PNR s'occupe de l'animation du territoire sur ce thème, tandis que des prestations comme la promotion, la prise en compte des handicaps dans le développement du tourisme...sont pris en charge par les structures de droit commun de type CRT, CDT...à l'échelle du massif.

Souvent, des structures peuvent intervenir pour continuer une action lancée par le Parc, c'est là que des modalités de travail en commun sont définies.

Exemple : la démarche GERPLAN du CG Haut-Rhin

Le Plan de Gestion de l'Espace Rural et Périurbain (GERPLAN) est un document de planification visant à répondre aux enjeux que représente la gestion des espaces d'intérêt collectif. Le but est de concilier activité agricole, expansion urbaine et préservation des milieux naturels et des ressources. Outil intercommunal au service d'un développement durable, GERPLAN constitue pour les collectivités un outil d'aide à la décision volontaire et opérationnel. Son élaboration est basée sur la réalisation d'une étude préalable (environnement, agriculture et hydraulique), ponctuée par des réunions de concertation avec les acteurs du territoire, et qui débouche sur un programme d'action (GERPLAN) détaillant les actions à menées, parcelles par parcelle, à une échelle opérationnelle. Ce sont les structures intercommunales qui établissent le GERPLAN puis qui mettent en œuvre ses préconisations avec les communes. Le département apporte un appui technique et financier à la démarche. Il est important de s'assurer que le GERPLAN s'articule bien avec les outils paysagers du Parc sur le Haut-Rhin (prise de relais par le GERPLAN sous l'angle du financement d'un poste d'animateur paysage, par exemple...).

D'un territoire à l'autre, ces paramètres sont variables. Un des chargés de mission du PNR Vosges du Nord indique que l'enjeu est désormais de faire passer le message Parc de manière moins « technocratique », c'est-à-dire :

- davantage en direction des habitants,

Zoom sur l'étude de cas « atlas communaux » (PNR Lorraine) : ces atlas servent surtout de « bases documentaires » aux bureaux d'études ou autres structures qui réalisent des projets sur leur territoire. Pour exemple, beaucoup de communes ont utilisé leur atlas dans le cadre d'une révision ou une modification de leur Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou d'autres projets d'aménagement. Les documents cartographiques élaborés dans différents formats (A1, A3, A4) permettent de repérer rapidement les principaux enjeux du territoire.

Même si certains élus transmettent les atlas pour information à certains habitants du territoire (en particulier aux agriculteurs car ils sont considérés comme les principaux « acteurs du paysage »), la diffusion de cette information reste limitée. Une partie importante de la population ne connaît pas l'existence de ces documents, alors que l'information et la sensibilisation des habitants étaient un des objectifs initiaux des Atlas.

- de manière plus qualitative, c'est-à-dire, au-delà de la présentation quantitative des actions (qui est d'ailleurs à revoir pour les trois Parcs), insister sur le caractère intégré des projets et insister sur les présentations plus « humaines », orales, physiques,
- en mettant en relation les interventions du Parc avec leur contexte : une action ne doit plus être présentée en soi, mais avec toutes les interactions possibles avec d'autres domaines connexes.

Zoom sur l'étude de cas « culture vivante » (PNR Lorraine) : en matière de culture vivante le PNR de Lorraine et « Scènes et territoires » mènent donc une action similaire sur le territoire du Parc. Dans un souci de reconnaissance mutuelle du travail fait, de lisibilité par rapport aux financeurs (le Pnr de Lorraine et l'association Scènes et territoires ont les mêmes financeurs) et afin d'assurer la meilleure cohérence possible entre les actions menées (thématiques, calendrier,...), les deux structures ont signé une convention en 1999 assurant le partage de leurs domaines de compétences.

Conclusion :

Des initiatives intéressantes existent en matière de conventionnement, mais sont éparées.

Recommandation 11. La signature de conventions ou d'accords de partenariat pluriannuels entre les Parcs et les structures avec lesquelles ils interviennent pourraient être encouragée

Comme c'est par exemple déjà le cas :

- les CPIE (pour le PNR Ballons des Vosges, existence d'une « convention relative au soutien des activités du CPIE Hautes-Vosges et à la mise en œuvre d'animations scolaires et thématiques s'inscrivant dans le programme d'actions pédagogiques du réseau d'éducation à l'environnement du PNR Ballons des Vosges » entre la Région et le CPIE, mais qui ne mentionne pas la répartition des rôles entre le PNR et le CPIE),
- les centres d'art contemporain,
- le Conservatoire des Sites Lorrains,
- avec les intercommunalités, pour renforcer l'implication des agents de développement des intercommunalités dans le projet PNR.

2.3.5 L'approche transversale en interne dans les Parcs

Le travail transversal en interne est indiqué par les chargés de mission comme faisant partie de leur quotidien notamment pour certains thèmes :

- éducation à l'environnement (la personne en charge de ce thème peut décliner toute action du Parc en action d'éducation à l'environnement ou aux patrimoines),
- paysage : sollicitation possible des chargés de mission tourisme,
- tourisme (sollicitation des collègues de l'environnement, du développement économique...);
- « aménagement » (travail quasi quotidien avec les architectes du Parc, lorsqu'il y en a, les chargés du tourisme, de l'environnement...),

Zoom sur l'étude de cas « atlas communaux » (PNR Lorraine) : selon le témoignage du chargé de mission du Pnr, les atlas ont été à la source de beaucoup d'autres actions du Parc (base transversale) : le programme de renaturation est par exemple basée sur les atlas.

- « médiation des patrimoines » (dont la transversalité est inscrite dans l'intitulé même du poste).

En terme d'opérations ayant impliqué plusieurs techniciens et élus du Parc, on peut citer également :

- le Festival du verger (PNR Vosges du Nord) : valorisation des ressources (pommes et jus de pomme), travail sur l'arboriculture, le paysage, éducation à l'environnement (présence des écoles)...
- la navette des crêtes (PNR Ballons des Vosges) : tourisme (c'est une prestation de tourisme), environnement (réduction des émissions polluantes des véhicules, recherche de sources d'énergie alternatives pour les bus de la navette), éducation à l'environnement (informations données oralement par les chauffeurs, plaquettes disponibles dans les bus, itinéraires de randonnée et de sentiers de découverte de la faune et de la flore au départ des arrêts de la navette,
- « Jardins à suivre » (PNR Lorraine) : paysage, culture (interprétation artistique du patrimoine naturel), tourisme (élément d'attractivité)
- La mutualisation de la fonction de conservation dans les musées locaux (PNR Vosges du Nord)

Zoom sur l'étude de cas « mutualisation de la fonction de conservation » (PNR Vosges du Nord) : le Parc apporte à cette opération de mutualisation de la fonction de conservation une dimension environnementale et surtout touristique très intéressante. Il ne sacrifie pas le côté touristique pour le côté culturel. Cette approche « grand public » permet un accès aux musées un peu moins « confidentiel ».

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, ...

Conclusion :

Certaines missions ou thématiques se prêtent plus facilement que d'autres à ce travail transversal. Le PNR Ballons des Vosges lance actuellement un audit sur le fonctionnement du Parc qui doit aborder la question du cloisonnement des interventions des chargés de mission des PNR. Cette question suscite beaucoup de débats et des positions très contradictoires. Peut-on imaginer que quelqu'un soit chargé de veiller à la transversalité des interventions au sein du Parc, en-dehors de l'équipe de direction ?

2.3.6 La coopération inter-Parcs

Les outils de suivi au sein des PNR ne permettent pas aisément de rendre compte de cette coopération ; il en est en revanche fait mention dans les rapports d'activité. Il s'agit le plus souvent d'actions d'édition (exemple : Guide des végétaux du grand Est, porté par les trois Parcs, lynx...).

Recommandation 12. Encourager le travail en coopération des PNR (et son suivi), sur les thématiques évaluées mais pas seulement, et la centrer sur les actions expérimentales et transversales

Cela permet aussi de « partager les risques » liés à l'innovation et de travailler très en amont sur la transférabilité de l'action. C'est d'ailleurs cette dernière dimension, davantage que la coopération en tant que telle, qui pourrait être privilégiée.

NB : Le fichier excel construit pour la présente évaluation pourrait être utilisé à l'avenir par les Parcs et leurs partenaires régionaux pour suivre un tronc commun de données relatives aux questions du cahier des charges (innovation, transversalité, type d'actions...).

3 Des partenariats régionaux à consolider et des enjeux locaux en matière de gouvernance locale

Rappel des questions évaluatives :

« De quels processus de décision découlent les actions mises en œuvre par les Parcs ? Quels en sont les principaux acteurs ? Quelles sont les caractéristiques (du) des partenariats entre les Parcs et leurs partenaires : révision de la Charte, élaboration des programmes annuels d'action et budgets, définition de nouvelles actions ? »

3.1 Des cadres réglementaires et partenariaux multiples à réaffirmer et articuler

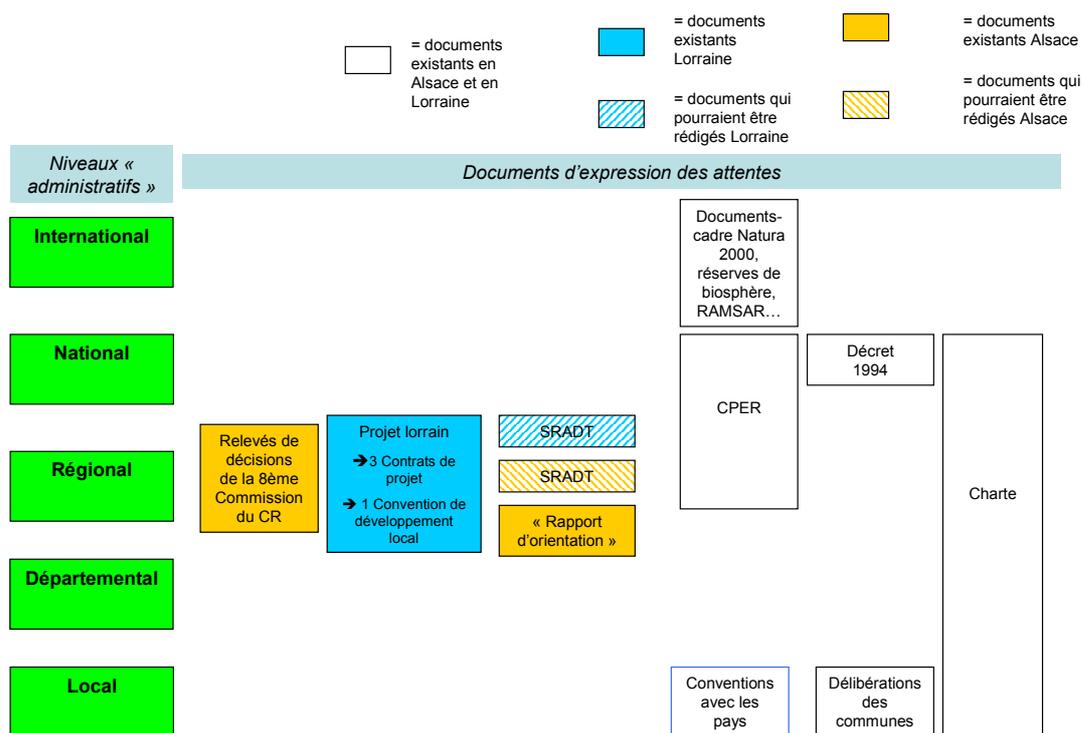
L'intervention des Parcs naturels régionaux et donc les partenariats majeurs qui en découlent, s'inscrivent et doivent répondre aux orientations et attentes fixées principalement à trois niveaux géographiques et institutionnels :

- **au plan national**, par les textes nationaux fondamentaux (loi de 1993, décret 1994 n°94-765 de septembre 1994 pris pour l'application de l'article L.244-1 du code rural et relatif aux parcs naturels régionaux et sa circulaire de 1995), complétés pour certains points par des textes plus récents (notamment lois LOADDT Voynet de 1999, SRU Gayssot de 2000, Urbanisme et Habitat de 2003, et Développement des territoires ruraux de 2005) ;

- **au plan local**, les chartes décennales de chaque Parc naturel régional, prescrites par les Régions respectives, approuvées par les collectivités locales et l'Etat et ayant reçu un avis du Conseil National de la Protection de la Nature et de la Fédération des Pnr ainsi que l'autorisation par décret de bénéficier du label « Parc naturel régional ».

- **au plan régional**, les documents contractuels des Régions Lorraine (Contrats pluriannuels de Projet et Convention de Développement local) et Alsace (rapport annuel du Président à la Commission permanente, Conventions des programmes annuels d'action) et ceux conjoints entre l'Etat et de la Région (Convention de Massif des Vosges ou Contrat de plan Etat-Région) ;

Principaux documents cadre de référence pour les Pnr



source : EDATER

3.1.1 Les textes juridiques de rang national de 1993/1995, à rappeler

3.1.1.1 Les cinq missions dévolues aux PNR constituent un élément fort de différenciation avec les autres territoires de projet et orientent l'action des PNR sur des objectifs d'intérêt national

Les partenaires des Parcs veillent dans un premier temps au respect des orientations du décret de 1994, qui est le texte officiel de référence sur les objectifs des PNR :

1. protéger le patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux et des paysages,
2. contribuer à l'aménagement du territoire,
3. contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie,
4. assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public,
5. réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités et contribuer à des programmes de recherche⁴¹.

Selon les termes du décret, les Parcs sont attendus sur un rôle patrimonial avant tout (verbes d'action forts tels que « protéger » le patrimoine, « assurer » ou « réaliser » des actions expérimentales etc ...) alors qu'ils ne doivent que « contribuer » à l'aménagement et au développement. Cette rédaction montre bien le souci à l'époque de centrer l'intervention des PNR sur leurs missions « premières » de protection et de valorisation des différents patrimoines (naturel, culturel et paysager) mais aussi de lier ces orientations à l'enjeu du développement économique et social et d'aménagement du territoire sur les territoires.

⁴¹ Source : décret 94-765 du 1er septembre 1994 pris pour l'application de l'article L.244-1 du code rural et relatif aux parcs naturels régionaux

3.1.1.2 Un déficit quant aux priorités et conditions opérationnelles de mise en œuvre

La loi de 1993 et son décret de 1994 sont les seuls textes de référence auxquels les PNR doivent se conformer pour obtenir le renouvellement de leur classement. Mais il s'agit d'un texte déjà ancien, et qui, hormis la circulaire de 1995, n'a pas été accompagné de texte complémentaire qui précise, explicite et hiérarchise ses orientations (objectifs prioritaires, niveaux à atteindre en matière d'innovation, etc...). Il en résulte une grande hétérogénéité d'interprétations des 5 grandes lignes, et parfois également, une méconnaissance de celles-ci au-delà d'un cercle de « spécialistes » de cette politique publique, voire de certaines thématiques comme l'environnement.

De plus, les évolutions du contexte administratif local impulsé par de nombreux textes nationaux entre 1999 et 2005 (la montée en puissance des intercommunalités et des Pays notamment) n'ont pas suffisamment été suivies d'orientations précises permettant de clarifier la nouvelle place des Pnr sur leurs territoires ou de moderniser certains vocabulaires comme l'innovation et l'expérimentation ou la gouvernance locale (notion de Conseil de Développement...).

Recommandation 13. (en direction des partenaires signataires de la Charte) Veiller à la concordance entre les actions des Parcs et le décret de 1994

Une attention particulière peut être accordée par l'Etat, les Régions Alsace et Lorraine et les Parcs à la prise en compte des 5 orientations nationales du décret, par exemple :

- les Parcs, lorsqu'ils présentent leur programme d'action annuel, peuvent rappeler, sommairement, en quoi les actions proposées répondent au décret,
- les partenaires, lorsqu'ils examinent les programmes d'actions, restent vigilants sur la correspondance entre les actions proposées et le texte du décret, et justifient aussi bien leur accord pour financer des actions que leur refus, etc ...

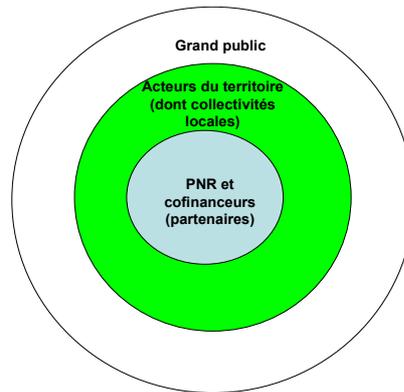
3.1.2 La Charte : un document partenarial de référence, par nature large mais également prescriptif

3.1.2.1 La charte du Parc : un document à la fois ambitieux et spécialisé

Issue de démarches de concertation, d'études et d'étapes administratives souvent longues (2 à 3 ans minimum dans le meilleur des cas, voir point suivant sur la révision), la Charte demeure le document de synthèse des attentes de tous les partenaires pour le territoire du Parc donc le document de référence de l'action du Parc.

En Alsace et Lorraine comme dans de nombreux autres cas en France, les chartes apparaissent comme « larges ». Elles le sont nécessairement, car elles sont des documents partenariaux qui reflètent des attentes très diverses (cf arborescences des trois Chartes en annexe) et doivent prendre en compte à la fois une temporalité longue (10 ans) et des axes thématiques d'intervention nombreux (environnement, patrimoine culturel, économie, foncier ...).

Schéma des acteurs porteurs d'attentes



Elles se présentent en outre dans un document volumineux (diagnostic, bilan pour les chartes renouvelées, charte, plan du Parc, annexes techniques et sur le fonctionnement, ...) qui exige de la part des partenaires et acteurs une connaissance et une expérience approfondie qui ne facilite pas le partage d'une culture commune et d'un projet territorial totalement partagé.

3.1.2.2 Les récentes procédures de révision des chartes

Des révisions parfois difficiles : le cas du Pnr de Lorraine

Les révisions des trois Parcs n'ont pas connu la même durée puisque pour le PNR Lorraine, le renouvellement du label Parc a été conditionné à la prise en compte de 13 remarques, au terme d'une longue procédure lancée en 2001⁴² :

1. Le moindre engagement des communes dans un aspect plus réglementaire de la protection de la nature et dans l'aspect financier de leur cotisation jugée trop faible
2. Le manque de valorisation des acquis
3. Le manque de réglementation dans la protection de la nature a été souvent évoqué en rappelant le site du Lindre
4. Le manque de priorisation des actions (et également les priorités sur les espèces faune/flore à étudier et protéger)
5. L'insuffisance de la prise en compte de la protection des zones humides
6. Le manque d'associations des partenaires chasse et pêche
7. Le manque de mise en place d'un observatoire du patrimoine naturel faisant suite à l'atlas communal
8. Le manque de précision des actions en politique agricole via une agriculture durable
9. Le manque d'une politique cohérente sur le site de Madine
10. Le manque d'une politique globale de qualité architecturale sur le Parc et de traitements des bâtiments abandonnés
11. Le manque de précisions sur la manière d'évoluer et de travailler avec les intercommunalités et Pays émergents
12. Le manque d'une politique de charte paysagère avec les communautés de communes
13. L'absence d'engagement des Départements dans la politique du PNR Lorraine».

Le constat de la prise en compte ayant été établi par le CNPN⁴³, le label a été renouvelé en 2003.

Une révision lourde, impliquant un nombre important d'acteurs et partenaires : le cas du Pnr des Ballons des Vosges

Pour illustrer le travail de concertation et de partenariat lancé par l'un des PNR, l'évaluateur a tenté, avec l'aide du Pnr des Ballons des Vosges de reconstituer le processus de révision sous l'angle des différentes consultations établies entre 1995 et 1998. La charte du Pnr Ballons des Vosges a été renouvelée en 1998 et une nouvelle période de révision est initiée en 2005. Ce parc présente en outre différents points de complexité liés à l'étendue (plus de 200 communes) de son territoire et son inter-territorialité (à cheval sur 3 régions et plusieurs

⁴² Extrait du DOB 2005

⁴³ Conseil National de la Protection de la Nature

départements) qui a justifié notre choix. Cette description du partenariat mis en place autour de la révision de la Charte du PNR Ballons des Vosges a été établie à partir des documents fournis par le Parc :

- Charte du Parc : composition des groupes de travail ;
- Lettres d'invitation à des réunions du Comité de Pilotage ou de la Cellule technique du Parc (18/09/95, 20/09/95) ;
- Liste des membres de la cellule technique ;
- Liste des réunions d'information par secteur en vue de la phase d'approbation (mai 1997) ;
- Lettre de présentation de la mission du bureau d'études ACEIF aux partenaires et Fiches Partenaires ;
- Rapport au Bureau, séance du 3 mai 1996 ;
- Différents listing de Partenaires dont la liste des partenaires rencontrés par le Bureau d'études dans le cadre de la révision de la Charte.

Le tableau en page suivante reprend le tableau prévisionnel « Révision de la charte du Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges – Démarche de Travail – 15-05-95 » réalisé et fourni par le PNR Ballons des Vosges (informations écrites en noir). Il a été complété par les divers documents fournis par le PNR Ballons des Vosges cités ci-dessus (informations écrites en couleur). Les informations écrites en noir correspondent donc à ce qui été prévu et les informations en rose à une partie de ce qui a été fait. Les documents fournis ne nous permettent cependant pas d'avoir une description exhaustive du partenariat mis en place autour de cette révision de charte.

In fine, plus de **140 partenaires techniques et institutionnels** du Parc ont été associés à la révision de la Charte lors de cette première phase de travail ou à l'occasion de la démarche de réflexion et de concertation locale initiée en 1996.

L'ensemble de ces partenaires a été réparti dans 6 grands thèmes de discussions et réflexions :

	PARTENAIRES		
	Techniques	Institutionnels	Associations
Environnement	10	13	3
Pédagogie	20		
Culture	14		
Aménagement	14	24	13
Développement	17	5	
Communication	une dizaine		

Source : Fiches partenaires « réels » fournies par le PNR Ballons des Vosges

Lors du processus de révision de la Charte du Parc Naturel des Ballons des Vosges, « **près de 150 réunions techniques et politiques ont eu lieu en 18 mois, avec notamment 26 réunions par secteur qui ont mobilisé 800 personnes (dont 450 élus). Les 4 commissions de travail se sont réunies 5 fois, associant en moyenne une trentaine de personnes** »⁴⁴. L'importance de ces chiffres doit être relativisé compte tenu de la taille du territoire et les autres éléments indiqués plus haut.

De plus avant d'entamer la révision de sa Charte, 46 responsables et acteurs locaux, ou partenaires du Parc ont été rencontrés pour contribuer à l'élaboration d'un « bilan qualitatif des actions du Parc »⁴⁵ réalisées depuis la création de la structure, ainsi qu'un travail portant

⁴⁴ Charte révisée du Parc Naturel des Ballons des Vosges (1998 – 2008) p°1

⁴⁵ Charte révisée du Parc Naturel des Ballons des Vosges (1998 – 2008) p°7

sur la définition des grandes orientations pour la nouvelle charte réalisés par un bureau d'études extérieur (mandaté par l'Etat et les Conseils Régionaux d'Alsace, Lorraine et Franche-Comté).

On constate ainsi une assez bonne représentation des acteurs consultés dans le cadre de cette révision.

Ci-dessous, le tableau récapitulatif des moments de concertation et travail collectif par phase.

	COMITE TECHNIQUE PNR Ballons des Vosges 3 Régions 3 DIREN SGAR Commissariat de Massif CG Vosges	COMITE DE PILOTAGE Bureau jusqu'en septembre 95 CA restreint à partir de septembre (désignation des nouveaux représentants des communes)	INSTANCES DE DECISION 3 Régions Etat	CONSEIL ADMINISTRATION DU PARC	COMMISSIONS THEMATIQUES DE LA CHARTE - Patrimoine naturel, culturel et paysager - Aménagement et gestion de l'espace - Développement durable - Education, sensibilisation, information	GROUPES CANTONAUX ET STRUCTURES INTERCOMMUNA LES	ASSEMBLE GENERALE & CONFERENCE DES MAIRES	HABITANTS
PHASE 1 (09/05 – 03/96) BILAN – DIAGNOSTIC Présentation de la démarche et Bilan (1.1, 1.2) Evaluation (1.3) Diagnostic et hypothèses d'orientations (1.4, 1.5)	Avant 20 juillet 95 : premier avis sur le bilan, note de travail Mi-septembre 95 : avis sur l'évaluation, note de travail 9 octobre : Préparation de la réunion du COPIL Mi-octobre à novembre 95 : avis sur les premières orientations, note de 4 à 5 pages	Avant 20 juillet 95 : premier avis sur le bilan, note de travail Mi-septembre 95 : adoption du bilan et avis sur l'évaluation, note de travail 9 et 23 octobre 95 : 2 réunions débat sur les premières orientations : - <i>Appréciation des actions et définition du rôle du Parc (10 questions pour l'avenir) et restitution des entretiens avec les partenaires du Parc par le Bureau d'études</i> - <i>Bilan des actions et enjeux du territoire sur la base du bilan financier et du diagnostic cartographique</i>	Fin 95 – début 96 : délibération sur le bilan et les orientations	Fin novembre 95 : adoption des premières hypothèses d'orientations, document de 15-20 pages Décembre 95/janvier 96 : adoption du document bilan- diagnostic avec les premières orientations (prise en compte de l'enquête habitants)			Décembre 95/Janvier 96 : adoption du bilan et des premières orientations ; préparation des réunions cantonales, document de communication type journal	Octobre 1995 : Enquête
PHASE 2 (04/96 – 01/97) PROJET DU PARC REDACTION DE LA CHARTE			Début 97 : transmission du projet au Ministère de l'Environnement	Assistance à l'élaboration de l'avant-projet de la Charte : réunion du CA du Parc le 18 décembre 95 (vote d'une enveloppe financière de 320 000 F au titre du programme 1996 pour la révision de la Charte)	Elaboration de l'avant-projet de la Charte : Les 4 commissions se sont réunies 5 fois, associant en moyenne une trentaine de personnes ⁴⁶ . Réunions prévues avant l'été 96 : Commission 1 : ? Commission 2 : 20/05 et 17/06 Commission 3 : 21/05 et 11/06 Commission 4 : 29/05 et 12/06	Elaboration de l'avant-projet de la Charte : Réunions des groupes territoriaux prévues pour s'étaler du 13/05 au 26/06/96 : une réunion dans chacun des 14 secteurs du Parc		
PHASE 3 (02/97 – 12/97) APPROBATION DE LA CHARTE			Fin 97 : délibération sur le projet définitif			Mai 1997 : réunion d'information dans les 12 secteurs du Parc (« dernières réunions d'information ») en vue de la phase d'approbation		

⁴⁶ Charte révisée du Parc Naturel des Ballons des Vosges (1998 – 2008) p°1

A la question posée des « conditions de partenariat lors de la révision de la charte », et en s'appuyant sur les deux expériences citées, quelques lignes de force apparaissent :

- dans tous les cas, le CNPN a la possibilité de rappeler les exigences du niveau national en matière de nature, d'environnement et de paysage (cas du report pour le PNR de Lorraine) ;
- le pilotage de la révision est en fait double : externe avec les partenaires institutionnels en région (Région, Etat notamment) et local (Comité de Pilotage issu du Conseil Syndical) ;
- la participation des acteurs et des élus concerne les différentes étapes (diagnostic/bilan, orientations ...) mais demande un nombre de réunions important.

3.1.3 Les documents interface, de rang régional, diversifiés et qui peuvent être optimisés

Entre le décret et la Charte, les attentes spécifiques de l'Etat et des Régions sont inscrites dans plusieurs documents, qui, s'ils sont insuffisamment optimisés et parfois différents entre régions, et ne peuvent donc pour l'instant servir de base à une véritable politique inter-régionale en matière de PNR, constituent en fait une réelle opportunité de guidage de la mise en œuvre des chartes et politiques régionales.

3.1.3.1 L'Etat : les PASER mentionnent peu les PNR

En Alsace, le Plan d'Action Stratégique de l'Etat en Région – PASER (2004) ne mentionne pas les PNR.

En Lorraine, le PASER comporte un Objectif 4 : Conduire des actions territorialisées et une Fiche 4.3. : Réduire les déséquilibres territoriaux qui a pour objectif notamment d'« *articuler les différentes démarches de projet (agglomérations, pays, SCOT, PNR...)* avec les différents dispositifs impulsés (*contrats de site – projets éducatifs locaux...*) », mais également « *adapter l'organisation de l'Etat pour l'appui aux territoires en matière d'ingénierie de projet* ». L'une des priorités est de « *soutenir les projets de territoire sur quelques grands enjeux identifiés : diffusion des NTIC, accompagnement des mutations économiques, prévention et gestion des risques, développement durable, emploi et formation professionnelle* » mais sans indiquer quel type de territoire de projet est concerné par tel thème.

Il mentionne tout de même l'orientation culturelle des Parcs en indiquant « *des ressources naturelles de grande qualité ont permis le développement du thermalisme, des activités de montagne (Massif Vosgien) et des parcs naturels régionaux. Ainsi existe-t-il un potentiel de développement combiné des tourisms de nature, de culture et de mémoire. Il représente un gisement d'activités et d'emplois nouveaux et dessine une image positive de la région* ».

3.1.3.2 CPER, SRADT et Convention de Massif

Les CPER sont très discrets sur les PNR

Les Contrats de Plan Etat-Région sont l'un des cadres de référence potentiel de l'action d'un PNR, dans la mesure où l'Etat et la Région font état dans ce document de leurs attentes communes vis-à-vis de ces outils territoriaux que sont les Parcs. A travers ce document, les partenaires Etat et Région s'engagent financièrement, à la fois vis-à-vis du fonctionnement des PNR mais aussi du soutien à leur dynamique en tant qu'acteur territorial à travers le volet territorial du CPER (Pays, agglomérations et PNR). Mais pour l'Alsace comme pour la Lorraine, les sections relatives à ces attentes sont très succinctes.

CPER Alsace : pour un développement équilibré et durable du massif vosgien

Le CPER Alsace 2000-2006 indique (point I.5 du Volet territorial) que « *les Parcs naturels régionaux contribuent à l'objectif d'un développement équilibré et durable du massif vosgien* ». L'intitulé de ce point est, en outre, « *poursuivre l'action engagée par les PNR* », ce qui peut signifier que les partenaires se positionnent comme accompagnateur et moins impulseur des interventions des Parcs, alors qu'ils pourraient là rappeler certaines de leurs priorités et affirmer un rôle de co-pilotage bien compris.

En Alsace, l'accent est ainsi mis sur le développement du massif, dont le PNR est un outil. Il y a donc un lien fort entre la politique montagne et la politique PNR. La Direction de l'un des deux Parcs alsaciens estime d'ailleurs que la Région a deux attentes fortes en matière de PNR : une attente en matière d'expérimentation et un souhait de voir les Parcs être un outil de développement local.

CPER Lorraine : protection et valorisation des patrimoines sont rappelés, mais aussi identité des territoires, donc adhésion de la population.

Le CPER Lorraine précise⁴⁷ que les PNR ont pour objectifs :

- « *de mettre en valeur l'identité forte de territoires ruraux,*
- *de protéger des espaces naturels à forte valeur patrimoniale,*
- *de conforter la recherche de méthodes de développement durable,*
- *de contribuer à la création d'emploi en milieu rural.* »

Selon le CPER Lorraine, un PNR doit donc en priorité « protéger » les espaces et « mettre en valeur » l'identité des territoires ; il ne doit que « contribuer » à la création d'emplois et « conforter » la recherche sur le développement durable.

Le CPER indique bien que le rôle des PNR en matière de création d'emplois reste limité, mais l'affiche tout de même. Il est certain qu'avec l'existence de compétences spécifiques en matière de création d'emplois pour les Pays et intercommunalités, et des dispositifs de droit commun structurels (aide à la création d'emploi, aides directes aux entreprises ...) que cette orientation reste très pertinente aujourd'hui pour les PNR. Par exemple, il reste pertinent de demander aux Parcs de soutenir la création d'emplois liés à la redécouverte et la remise en dynamique des savoir-faire traditionnels, liés aux micro-projets en zone rurale, etc.

Pour le PNR Lorraine spécifiquement, l'accent est mis davantage sur l'orientation « protection » et « valorisation des patrimoines » que sur l'orientation « développement ». L'importance de l'identité des territoires est soulignée, ce qui implique l'adhésion au projet Parc de la population locale, porteuse de la sauvegarde de cette identité des territoires.

Le seul complément est que les partenaires Etat et Région doivent « *soutenir le fonctionnement du PNR de Lorraine et aider ses investissements, dans le cadre de la charte rénovée des Parcs Naturels Régionaux et de la convention d'application liant l'Etat et l'organisme support du Parc (art R244-14 du code rural)* ». Des trois PNR, le PNR de Lorraine est en effet le seul à présenter annuellement un programme d'actions « fonctionnement » et « investissement ».

Les documents de type « SRADT »⁴⁸ mentionnent peu les PNR

En Alsace, on ne dispose pas d'un SRADT mais d'un « Rapport d'orientation sur l'aménagement du territoire » de juin 2002 intitulé « *renforcer la cohésion, l'équilibre et le développement du territoire en Alsace* ». Que ce soit dans le chapitre « *faire de l'exigence environnementale une opportunité pour le développement du territoire* »,

⁴⁷ p. 96

⁴⁸ Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire

« fonder le développement sur des territoires différenciés » ou « renforcer les territoires moins développés et fragiles », les PNR ne sont mentionnés qu'une fois mais non comme structures relais de la politique régionale ou acteur important de l'aménagement du territoire alsacien (contrairement aux Pays qui sont mentionnés plusieurs fois pour leur rôle de développement).

En Lorraine, il n'existe pas de SRADT en tant que tel mais le « Projet lorrain », document qui présente les PNR comme des « *territoires d'expérimentations et de démonstrations*⁴⁹ » (les attentes précises vis-à-vis des Parcs sont ensuite inscrites dans les Contrats de projet). Il ne s'agit pourtant pas d'un document de référence pour l'ensemble des acteurs lorrains rencontrés, signe que le statut à accorder à certains documents de portée régionale doit être précisé, en premier lieu en direction des Parcs.

Plus globalement, il semble utile que les partenaires puissent veiller à ce que les principaux textes et outils liés à l'aménagement du territoire régional mentionnent la place à accorder aux PNR : SSCENR régional (Schémas de Services Collectifs des Espaces Naturels et Ruraux, qui reposent sur une conception extensive des « infrastructures »), Schéma de Développement Durable (Lorraine, en cours), SRADT (éventuels).

L'appui certain de la « Convention interrégionale pour le massif des Vosges »

Ce document est un clairement un document d'appui aux chartes des Parcs vosgiens (PNR Ballons des Vosges et PNR Vosges du Nord) : « *la convention interrégionale de Massif s'articule également avec la politique menée par les parcs naturels régionaux et sera complémentaire d'un certains nombre d'actions nationales ou régionales*⁵⁰ »

3.1.3.3 L'expression des attentes et engagements de la Région Lorraine figurent explicitement dans ses contrats et conventions avec les Parcs

Deux types de documents contractuels pluri-annuels doivent être soulignés compte tenu de l'effort qu'ils traduisent de vouloir planifier les coopérations et les engagements financiers de la Région Lorraine vers les Parcs : le contrat de projet et la convention de développement.

Tableau récapitulatif des documents contractuels / conventions entre les PNR et leurs partenaires

	PNR Vosges du Nord	PNR Ballons des Vosges	PNR Lorraine
Région Lorraine	Contrat de projet avec la Région Lorraine (dans le cadre du Projet Lorrain, ou Plan lorrain 2000-2006) Convention de développement local	Contrat de projet avec la Région Lorraine (dans le cadre du Projet Lorrain, ou Plan lorrain 2000-2006) Convention de développement local	Contrat de projet avec la Région Lorraine (dans le cadre du Projet Lorrain, ou Plan lorrain 2000-2006) « Convention de développement local ». Donne lieu à 3 à 4 programmations annuelles.

Source : entretiens et analyse documentaire

- Les Contrats de projet

Les « contrats de projet » montrent la recherche de cohérence entre les actions menées dans le cadre de la Charte des PNR et du « *Projet lorrain* », un « *cadre de développement* » ayant pour objectif de conforter la dynamique régionale par une compétitivité renforcée du carrefour lorrain, et de contribuer à la cohésion sociale et territoriale par la solidarité régionale.

⁴⁹ cf Projet lorrain p. 53

⁵⁰ Convention Interrégionale s2000-2006 pour le Massif des Vosges, page 3.

Il est indiqué que « *les Parcs sont des territoires privilégiés d'expérimentation et de mise en œuvre d'un développement durable* », celui-ci étant défini comme « *une dynamique de développement du territoire et une société plus solidaire, sur la base de projets partagés entre les institutions et les acteurs du développement*⁵¹ », et que « *les Parcs régionaux sont des organismes soutenus par la Région pour développer la capacité d'expertise et d'animation de la politique régionale*⁵² » dans certains domaines.

Ainsi, pour la Région Lorraine, les Parcs sont des outils au service du développement de la politique régionale. Plus particulièrement, la Région Lorraine donne aux PNR Vosges du Nord⁵³ et PNR Ballons des Vosges⁵⁴ les orientations suivantes (qui sont identiques) :

- *recherche d'une **complémentarité** par rapport aux structures existantes ou en émergence, en restant sur ses **domaines de prédilection**,*
- *application du principe de **subsidiarité** : utiliser le maître d'ouvrage le plus approprié pour réaliser les projets (structures intercommunales, associations, communes) : le Parc est un **animateur** avant d'être un acteur,*
- *remise en question des actions trop récurrentes au bénéfice **d'opérations nouvelles et expérimentales**,*
- *recherche de possibilités de **transmission du savoir-faire** à l'extérieur du territoire Parc (villes-portes, territoires limitrophes, Lorraine...)*
- *engagement d'une démarche pluriannuelle avec proposition de **priorités d'actions** prévisionnelles en lien avec la Charte sur la durée du contrat de projet,*
- *d'une façon générale, [les PNR] s'engagent le cas échéant à **associer la Région** le plus en amont possible à [leurs] décisions et actions à mettre en œuvre.*

A titre d'ordre de grandeur, la Région s'engage (exemple pour Vosges du Nord) à hauteur d'environ 950 000€ au titre du fonctionnement (fonctionnement et opérations) et 210 000 € au titre de l'investissement (sur 3 années).

- **Les « conventions de développement local » signées avec la Région Lorraine** (2000-2002, puis 2003-2006)

Ce document porte notamment sur les projets dont le maître d'ouvrage n'est pas le PNR (communes, structures intercommunales, associations, particuliers), mais qui répondent à la stratégie de développement du Parc et pour lesquels le Parc fournit un appui technique (conception du projet, montage de dossier...)⁵⁵. Elle s'articule autour de 5 axes stratégiques :

- *Mettre en valeur, gérer, protéger le paysage naturel et bâti*
- *Révéler et renforcer l'identité des villages et des entités du Parc*
- *Développer l'économie du tourisme*
- *Conforter l'offre des sites d'éducation aux patrimoines*
- *Soutien à l'expression culturelle*

Recommandation 14. (pour les partenaires) Valoriser / optimiser ces 2 outils

- rappeler au Pnr le contenu des Contrats et conventions et veiller à leur application
- enrichir ces documents de volets pluriannuels plus détaillés (il s'agirait d'aller au-delà du document actuel en identifiant des sous-programmes d'actions, voire des actions emblématiques et non pas uniquement une enveloppe globale pluri-annuelle).

⁵¹ cf documents cités p. 5

⁵² Ibid. p. 6

⁵³ Parc Naturel Régional des Vosges du Nord

⁵⁴ Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges

⁵⁵ cette situation semble différente pour le PNR Ballons des Vosges

3.1.3.4 Pour la Région Alsace, en l'absence de document cadre, les rappels formulés dans les comptes-rendus des réunions de la 8^{ème} commission tiennent lieu de documents d'expression des attentes régionales

Neuf documents de ce type ont été transmis à l'évaluateur, 4 pour le PNR Vosges du Nord et 5 pour le PNR Ballons des Vosges.

Ces « *Rapports du Président de la 8^{ème} Commission à la Commission permanente de la Région Alsace* » rédigés à l'occasion de la présentation des tranches d'actions des PNR avec demandes de financement correspondantes, à la Région Alsace, mentionnent tous que les missions principales des Parcs sont :

- *conseiller les communes,*
- *animer les territoires, par le soutien à la réflexion et au démarrage de projets de valorisation touristique, culturelle et patrimoniale,*
- *protection des milieux naturels remarquables,*
- *information et d'éducation des publics à l'environnement,*
- *innovation dans les domaines de l'éco-tourisme, des transports alternatifs ou encore du développement durable »⁵⁶*

Ces Rapports sont transmis aux PNR, mais sans qu'ils leur soient présentés comme un document de stratégie de référence. Ce document insiste moins sur la dimension « outil régional » du PNR, et mentionne plutôt le PNR comme outil au service des communes et d'aide au montage de projets (point 2 ci-dessus). Il est également plus explicite sur les domaines où l'innovation est attendue. Mais il ne saurait constituer à lui seul le document d'orientations stratégiques de la Région en matière de PNR.

Nota : en Lorraine, la Commission « Environnement et développement durable » de la Région Lorraine examine les programmes d'actions, mais émet en général un avis favorable à l'ensemble des programmes présentés ; les comptes-rendus ne comportent en général pas de mention de la stratégie régionale en matière de PNR.

3.1.3.5 En Alsace comme en Lorraine, des réflexions essentielles en cours sur la stratégie des partenaires en matière de PNR

Des notes de cadrages régionales

La clarification de ces différents niveaux d'attentes se présente comme un pas essentiel dans une démarche d'évaluation : on ne peut essayer de rendre compte de la qualité, de l'efficacité...de l'action d'une structure sans disposer d'une vision précise des attentes qu'ont les partenaires vis-à-vis de cette structure ; ces attentes étant plus ou moins formalisées, dans des documents soit hétérogènes d'une région à l'autre, soit insuffisamment appropriés par les Pnr.

Il est prévu en Alsace de rédiger une note de cadrage relative à l'avenir de la politique de la Région vis-à-vis des PNR, qui devrait être présentée en Commission permanente de la Région avant fin 2005. Cette note serait rédigée par le chargé de mission PNR de la Région en collaboration avec le chargé d'évaluation et les Directions techniques (notamment le service juridique).

En Lorraine, il est prévu la rédaction d'une note de cadrage, en collaboration avec le Vice-Président de la Région concernée, relative à la biodiversité, qui doit être présentée à l'exécutif régional en juin 2005 et suivie d'une réunion avec la DIREN pour caler les attentes Etat et Région. Une suite à cette note, qui préciserait le rôle des PNR vis-à-vis de cette problématique pourrait ensuite être envisagée, dans le fil de l'utilisation de la présente évaluation et dans le cadre éventuel d'une « commande régionale ».

⁵⁶ cf « rapport du Président de la 8^{ème} Commission à la Commission permanente » - PNR Vosges du Nord – programme d'actions 2003 – p.1

Ces initiatives semblent souhaitées également par les Parcs eux-mêmes. La Direction du PNR Ballons des Vosges, par exemple, indique que davantage de participation autour du Parc serait souhaitable, afin que le point soit fait sur les attentes de chacun.

Recommandation 15. Une réaffirmation des attentes stratégiques régionales et interrégionales vis-à-vis des PNR

Les « notes de cadrage » régionales (nom provisoire), évoquées à mi-parcours de l'évaluation, sont une initiative essentielle et répond à un besoin des deux côtés du partenariat. Elles pourraient comporter un paragraphe spécifique précisant, 1 - les orientations régionales auxquelles la mise en œuvre de la charte peut répondre, 2- comment les PNR doivent se conformer au décret de 1994, 3 - ce qui est attendu d'eux en matière d'innovation et d'expérimentation (sa définition, le poids des actions par rapport à l'ensemble du programme, ...), 4 – comment aller plus loin sur le rôle que les PNR ont à jouer en matière de définition de méthodes liées au développement durable, (répondre au « besoin de nature » des habitants ? faire de l'éducation à l'environnement ? promouvoir le territoire ?), etc...

Un texte de référence de ce type pourra donner les grandes orientations auxquelles la Région souhaite accorder une priorité et lui permettra de décliner ses politiques d'aménagement et de développement durable. Les PNR pourront prendre en compte ses grandes lignes directrices dans leurs programmes d'action annuels puis pluriannuels. Les différents partenaires (Région, Etat et Conseils généraux notamment) disposeront d'un socle de discussion commun.

Une fois ces notes stratégiques validées en Commissions respectives des Régions, il conviendra de les valoriser auprès des Parcs comme un document de référence qui doit orienter leur action à l'avenir et la manière dont ils doivent rendre compte de cette intervention.

D'autres textes de références

D'autres textes et outils liés à l'aménagement du territoire régional peuvent avoir à mentionner l'action des Pnr. Qu'ils s'agissent de documents de plan régional (SSCENR régional - Schémas de Services Collectifs des Espaces Naturels et Ruraux, qui reposent sur une conception extensive des « infrastructures », Schéma de Développement Durable, celui de Lorraine est en cours, SRADT éventuels) ou bien qu'il s'agisse de schémas de niveau départemental, ces documents sont aussi des instruments cadre qui peuvent rappeler le rôle éventuel des PNR. La présence d'un Massif inter-parc et de Parcs naturels rattachés à 2 voire 3 régions milite en outre pour une consolidation des approches inter-régionales.

Recommandation 16. (en direction des Régions) : Vers un programme de quelques actions stratégiques interrégionales en matière de PNR

Il s'agirait là de réfléchir à la possibilité, dans le droit fil de l'orientation interrégionale de la présente évaluation, de définir un programme de quelques actions stratégiques interrégionales en matière de PNR. Les futurs CPER, pourraient comporter un volet interrégional (en lien avec le programme Massif des Vosges) sur les attentes communes aux partenaires des deux régions en matière d'intervention des Parcs naturels régionaux. Le caractère interrégional de la présente démarche d'évaluation atteste de la volonté des deux Régions de travailler ensemble sur la thématique PNR. Les Parcs rencontrés confirment pour leur part leur intérêt à travailler dans le cadre d'une démarche à l'échelle des 3 régions concernées (Lorraine, Alsace et Franche Comté) voire d'un réseau commun.

Moins urgente, cette perspective de travail interrégional semblent pourtant utile pour des Parcs interrégionaux au moment où, dans de nombreux domaines de la gestion publique, des modalités de gestion « dépassant les frontières régionales » sont lancées (gestion des programmes liés à la ressource en eau à l'échelle des bassins versants, réflexions sur des DOCUP objectif 2 interrégionaux...). Cela permettrait également de faciliter les financements croisés (il faut une stratégie commune pour se « répartir » ensuite les actions à financer).

3.2 Le partenariat de rang régional avec les PNR

3.2.1 Le rôle financier de la Région est majeur

3.2.1.1 Globalement

Pour la Région Alsace, la politique régionale en faveur des PNR est inscrite dans le volet territorial du Contrat de Plan 2000-2006, à hauteur de 3,2 M€ de la part de l'Etat et 2,3 M€ de la part de la Région Alsace⁵⁷.

Pour la région Lorraine, le CPER (p. 57) mentionne 1,39M€ (MATE) + 0,11 M€ (FNADT, crédits d'ingénierie pays et agglomérations) de l'Etat (dont 0,53 M€ pour l'investissement et 0,96 M€ pour le fonctionnement) et 8,3 M€ de la Région.

La section de « fonctionnement »

Cette partie du budget est alimentée par :

- les participations statutaires des membres de la structure de gestion du Parc,
- l'Etat,
- divers recouvrements.

Derrière le budget de « fonctionnement » se trouvent non seulement les frais de structure, de logistique...des Parcs, mais également les actions menées par les chargés de mission en matière d'animation, valorisées par du temps passé, et qui n'apparaissent pas de manière évidente dans les documents budgétaires (les bilans annuels d'activité devraient permettre, en revanche, d'en rendre compte). Pour la Région Lorraine par exemple, dans le cadre des « Contrats de projet » 2003-2006, la contribution est de 457 348 € pour les PNR Ballons des Vosges et Vosges du Nord.

Des trois Parcs, seul le PNR Lorraine distingue le financement par la Région des « opérations relevant des lignes de fonctionnement » et le financement des charges de fonctionnement de la structure⁵⁸.

Une section « d'investissement »

Celle-ci qui permet aux Parcs de mener divers projets, alimentée par des concours spécifiques à chaque action conduite. Ces concours sont sollicités annuellement par les Parcs sur la base d'un programme d'actions annuel. Ces actions émergent soit des réflexions des techniciens des Parcs, soit de consultations plus larges associant les partenaires des PNR (cf analyse de la programmation des actions en section 3.2 du chapitre partenariat).

⁵⁷ Conseil Régional d'Alsace - 8^{ème} Commission – Rapport du Président à la Commission Permanente – Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges – Programme 2003 - p.1

⁵⁸ cf Contrats de projet de la Région Lorraine, p. 7

3.2.1.2 Les budgets de fonctionnement des trois Parcs

PNR Ballons des Vosges

Le budget du Syndicat Mixte s'élève en 2003 à 1,25 M€ dont près de 0,5 M€ sont accordés par les trois régions qui contribuent à hauteur de 40% du budget de fonctionnement du Pnr.

Recettes de fonctionnement d'exploitation du PNR Ballons des Vosges

PRODUITS	Montant demandé en 2004 en euros	Montant 2003 en euros		Montant 2002 en euros		Montant 2001 en euros		Montant 2000 en euros	Montant 1999 en euros	Budget prévisionnel de fonctionnement sur 3 ans en euros (9)
		Demandé	Accordé	Demandé	Accordé	Demandé(8)	Accordé			
Ministère de l'environnement	167.694	167.694	112.682	167.694	167.694	167.694	167.693	167.694	152.449	152.449
MEDD (Réserves Naturelles)			183.352		157.422		145.679			
Région Alsace	252.120	246.446	240.646	242.089	232.960	227.530	227.530	216.706	214.801	213.733
Région Lorraine	144.500	141.257	141.066	138.759	138.300	136.442	135.985	124.246	123.179	122.569
Région Franche Comté	119.310	116.627	116.627	114.565	114.565	104.656	104.656	102.598	101.683	101.226
Département du Haut-Rhin	135.870	132.814	132.814	130.466	129.582	128.286	128.286	116.623	115.556	114.946
Département des Vosges	77.490	75.749	75.749	74.410	74.410	69.974	70.126	66.620	66.010	65.705
Département de Haute Saône	41.010	40.087	40.087	39.378	39.378	38.722	38.722	35.368	35.063	34.911
Département du Territoire de Belfort	22.608	22.100	22.100	21.709	21.709	21.343	21.343	19.513	19.361	19.209
Villes Portes	6.111	5.974	5.507	5.869	5.410	5.869	5.410	5.336	5.336	134.155
Etablissements publics	9.002	8.800	7.310	8.644	7.180	8.491	7.053	7.729	7.661	12.958
Autres subventions	17.500	17.000		16.769		16.769		25.154		
CNASEA			69.090		78.689		76.245			
Agence de l'Eau			15.710		15.595		15.481			
<i>Ressources propres:</i>										
Communes (cotisation: 0,60 €/hab)	247.000	247.000	256.482	150.620	154.714	150.620	154.678	131.868	131.868	134.155
Ventes accueil	24.500	24.500	20.016	22.867	22.614	22.867	19.694	24.392	18.294	
TOTAL GENERAL	1.264.715	1246.048	1.439.238	1.133.839	1.360.222	1.099.263	1.318.581	1.043.847	991.261	971.862

Sources: Tableaux "Budget de fonctionnement de base" 2000 à 2004 des rapports de la 8ème commission du Conseil Régional Alsace 2003 et 2004 (Annexes 1) - "Bilan financier du Parc: Programme de fonctionnement" - "Mise en œuvre de la Charte du Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges - Bilan et Synthèse (2001/2003) - Rapport d'activité 2003" p.45 - "Charte révisée 1998 - 2008" PNR Ballons des Vosges p.149

Le budget global de fonctionnement du PNR des Ballons des Vosges augmente régulièrement depuis 1999 (entre 2 et 10 %), l'augmentation la plus importante intervenant entre 2002 et 2003 (10%). Elle correspond notamment à une croissance de la masse salariale.

Les évolutions des contributions des différents financeurs sur la période 1999-2004 sont :

- le maintien du montant accordé par l'Etat entre 2001 et 2003 (le Rapport du Président de la 8^{ème} Commission à la Commission permanente du 04.02.04 indique que « pour 2004, la contribution de l'Etat au budget de fonctionnement est inchangée depuis 1994⁵⁹ » : le chiffre de 112 680 € correspond à une baisse, mais qui doit faire l'objet d'un rattrapage sur trois ans),
- une hausse des montants, demandés comme accordés, de la Région Alsace comme des Région Lorraine et Franche-Comté, et des Conseils généraux,
- une hausse significative des montants demandés et accordés par les communes de 2001 à 2004 (ils ont augmenté de près de 40 % entre 2002 et 2003).

Le Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges avait sollicité, en 2000, un ajustement de la contribution régionale statutaire à hauteur de 9,5 % (base 2000), eu égard aux missions fixées en application de sa nouvelle charte et ce, pour toute la durée de cette dernière (jusqu'en 2008). La région Alsace avait alors décidé de répartir cette augmentation sur trois exercices à compter de 2001, en partant du budget 2000 comme référence (4% pour 2001+ 3,5 % pour 2002 + 2 % pour 2003)⁶⁰. La même

⁵⁹ Conseil Régional d'Alsace - 8^{ème} Commission – Rapport du Président à la Commission Permanente – Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges – Programme 2004 – 1^{ère} tranche., p. 3

⁶⁰ Conseil Régional d'Alsace - 8^{ème} Commission – Rapports du Président à la Commission Permanente – Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges – Programme 2003 et Programme 2004 première tranche - p.2

augmentation de contribution statutaire régionale était sollicitée de la part des Régions Lorraine et Franche-Comté.

PNR Lorraine

Avec près de 1,37 M€ accordés en 2003, la Région Lorraine contribue à hauteur de 61% du budget de fonctionnement du PNR qui s'établit à 2,23 M€ en 2003.

Recettes relatives au budget de fonctionnement du PNR Lorraine

PRODUITS	Montant programmé en 2004 en euros	Montant 2003 en euros	Montant 2002 en euros	Montant 2001 en euros	Montant 2000 en euros
Atténuation des charges	3 500	86 893	144 169	102 598	75852,84
Remboursements divers (CNASEA, EDF, CPAM)	3 500	86 893	144 169		
Produits des services et ventes directes	2 000	44 944	600		3963,67
DIREN Natura 2000 Vallée de la Seille		34 449			
Prestations Education (Livradois-Forez)		9 760			
Vente de brochures		735			
Dotations, subventions et participations	2 154 877	2 098 398	1 927 266	1 732 159	1 584 203
ADAPT					7622,45
FNADT - CPER		15 245	15 245	88 321	44210,21
FNADT (Solde crédits)		15 935	11 352		
FNADT (crédits)		59 269	121 811		
Ministère de l'environnement		121 959	121 959	121 959	121959,21
Ministère de l'environnement (données naturalistes)		45 927			
Ministère de l'environnement (contrat de rivière Rupt de Mad)			2 134	4 421	2286,74
Ministère de l'environnement (Convention d'étude)			45 725	34 255	45954,23
Ministère de l'environnement (dotation particulière)			5 946		14673,22
DIREN -formation agriculteurs		2 400			
Etat - Agriculture (poste CTE)			16 539		
DDTEFP					6 472
DRT		27 142	8 598	20 260	
DRAC		22 133	21 933	10 671	12 958
Objectif 2		172 291	140 402	150 294	
Objectif 2 (solde crédits 2002)		18 010			
LEADER GAL 57		29 530			27 212
LEADER Atlas Communal				24 239	14 673
Région Lorraine		1 133 149	955 601	899 449	868 959
Région Lorraine - Fonds d'intervention		236 653	228 674	228 674	229 283
Région Lorraine contrat rivière RDM				15 245	7 394
Région Lorraine Jardins à Suivre					9 147
Dpts 54-55-57		76 500	83 086	67 840	
CR Lorraine, Alsace, Franche-Comté (guide des végétaux)			27 441		38 112
EDF		21 819	30 490	30 490	30489,8
Agence de l'Eau (CR Rupt de Mad)		10 900	838	838	7 470
Agence de l'Eau			21 340	10 428	
Agence de l'Eau EJ			32 707		
Mécénats et divers		8 770	30 490	15 245	9 909
Rectorat		3 049			
Cotisations communes		21 190	21 190	21 190	21 190
Communes gestion animation RDM				1 143	1 143
Cotisations membres		9 146	9 146	3 659	3 659
Cotisations départements		4 573	4 573	4 573	4 573
Ville Metz, Communauté grd Nancy		42 808	42 808	42 808	42 808
Ville Metz Gestion animation RDM				14 635	12 043
Communauté de communes du Saulnois			4 955	9 528	
Produits financiers		3 000	3 049	3 049	7622,45
Revenus autres créances		3 000	3 049		
Produits exceptionnels	52 312		21 343		48 268
Prestations de services			65 781	78 102	55 187
Transfert de charges					14 513
Reprise sur provisions			17 509		
TOTAL GENERAL	2 212 689	2 233 235	2 257 434	2 003 917	1 789 610

source : PNR Lorraine

NB : ces chiffres proviennent des budgets prévisionnels de fonctionnement transmis par le PNR Lorraine. Ces documents n'indiquent pas la répartition éventuelle entre fonctionnement de la structure PNR et partie « fonctionnement » des programmes d'actions annuels. Aussi, ce tableau est-il à ne pas mettre en parallèle des tableaux des deux autres PNR.

On constate une hausse légère du budget du PNR Lorraine sur les dernières années à l'exception d'une baisse entre 2003 et 2004.

PNR Vosges du Nord

Le budget de fonctionnement du Syndicat Mixte s'élève en 2003 à 0,97 M€.

Avec respectivement 0,36 M€ accordés en 2003, les Régions Lorraine et Alsace contribuent à hauteur de 37% du budget de fonctionnement du Pnr.

Les départements soutiennent le Syndicat Mixte à hauteur de 29%.

Recettes de fonctionnement d'exploitation du Pnr des Vosges du Nord

PRODUITS	Montant programmé en 2004 en euros	Montant 2003 en euros	Montant 2002 en euros	Montant 2001 en euros	Montant 2000 en euros	Montant 1999 en Frs
Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable	137.200	137.200	137.200	137.204	121 959	121 959
Région Alsace	238.200	235.200	228.100	222.758	218 612	216 478
Région Lorraine	125.600	124.000	120.300	117.508	115 312	114 184
Département du Bas-Rhin	182.900	180.500	175.000	170.895	167 694	166 017
Département de la Moselle	100.300	99.000	96.400	94.137	92 384	91 469
Communes	125.900	124.300	120.600	117.721	104 275	103 162
Villes Portes	12.800	12.600	12.200	11.937	11 525	11 403
Villes périphériques	26.300	26.000	25.300	24.697	31 862	31 557
EPCI	4.400	4.300	4.100	3.720	2 653	2 622
Autres participations	3.600	3.600	3.600	4.208	4 208	3 659
Autres produits de gestion courante	2.700	2.700	600	610	610	610
Divers recouvrements	21.000	20.800	20.800	19.666	18 904	17 836
Travaux en régie					15 245	15 245
TOTAL GENERAL	980.900	970.200	944.200	925.061	905 243	896 201

Synthèse EDATER - Sources: Tableaux "Budget de fonctionnement de base" 2004 à 2000 des rapports de la 8ème commission du Conseil Régional Alsace 2003 et 2004 (Annexes 1).

Le budget de fonctionnement du Parc Naturel Régional des Vosges du Nord augmente en moyenne de 2% chaque année depuis 1999. Cette augmentation correspond à une croissance de la masse salariale ainsi qu'à une augmentation des autres dépenses de fonctionnement (ex : intégration des dépenses d'hébergement du site internet du Parc en 2003).

La contribution régionale au budget de fonctionnement du Parc, ainsi que celle de la plupart des autres partenaires financiers, augmente régulièrement dans les mêmes proportions (environ 2% par an). Statutairement, la Région Alsace contribue à hauteur de 24,2% au budget de base du Parc Naturel Régional des Vosges du Nord. Cette participation relève des engagements pris au titre du Contrat de Plan⁶¹.

On remarquera d'autre part une augmentation de la participation des communes de plus 11% entre 2000 et 2001.

⁶¹ Conseil Régional d'Alsace - 8^{ème} Commission – Rapports du Président à la Commission Permanente – Parc Naturel Régional des Vosges du Nord – Programme 2003 - p.2

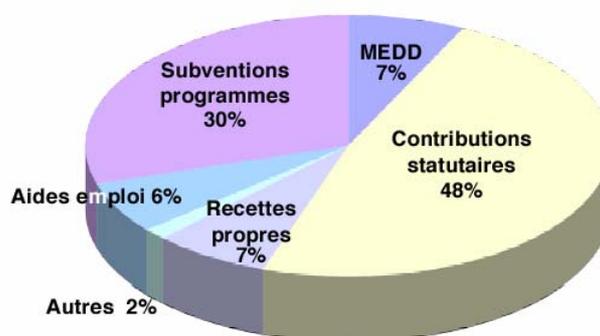
3.2.1.3 Eléments de référence nationaux⁶²

« Les recettes en fonctionnement des Parcs naturels régionaux

Les Parcs naturels régionaux disposent d'un budget de fonctionnement et d'un budget d'investissement autonome qui obéissent aux règles de la comptabilité des collectivités locales.

Les recettes de fonctionnement des Parcs naturels régionaux représentent un volume financier de plus de 80 M€ par an, soit en moyenne 2,1 M€ par Parc.

Elles sont constituées par les contributions statutaires des collectivités membres (48%), complétées d'une dotation forfaitaire en fonctionnement de l'Etat (Ministère de l'Ecologie et du développement durable) de 0,15 M€ par Parc en moyenne (soit près de 6 M€), s'inscrivant généralement dans le cadre d'un CPER, de recettes propres (7%), d'aides sur l'emploi - dont les emplois-jeunes - (6%), et de subventions sur programmes (30%).



source : FNPNR

1. La contribution de l'Etat et des collectivités

Hors recettes propres et aides à l'emploi, le fonctionnement d'un Parc est financé par :

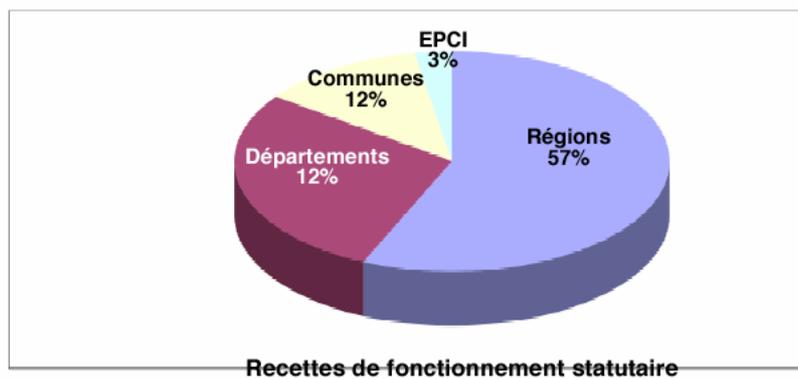
- l'Etat (dotation forfaitaire + subventions sur programmes) : 13%
- les régions (cotisations + subventions sur programmes) : 39%
- les départements (cotisations + subventions sur programmes) : 19%
- et les communes (cotisations + subventions sur programmes) : 8%.
- l'Europe y contribue pour 4%.

2. Les contributions statutaires

Les contributions statutaires représentent en moyenne 1 M€ par Parc et sont alimentées par les contributions des collectivités membres ainsi que les établissements publics qui adhèrent aux Parcs dotés d'un syndicat mixte ouvert élargi.

La contribution moyenne des régions est de 570 000 € par Parc (57%), des Départements 290 000 € par Parc (28%), des communes 122 500 € par Parc (12%). La contribution des EPCI ne concerne que 14 Parcs, soit 2 % du budget de fonctionnement statutaire.

⁶² les chiffres s'appuient sur les données collectées auprès de 39 PNR d'après les comptes administratifs 2003.

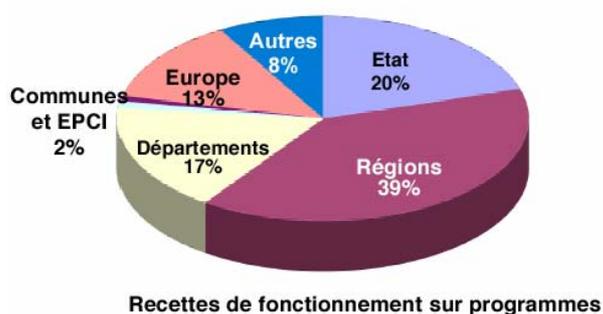


source : FNPNR

3. Les financements complémentaires en fonctionnement

En complément à ce budget statutaire, les Parcs naturels régionaux mobilisent des financements complémentaires afin de mettre en œuvre des opérations spécifiques (réserves naturelles, Natura 2000...), d'animer et d'appuyer des programmes en lien avec leurs collectivités ou d'autres partenaires.

Ce budget, variable d'un Parc à l'autre et selon les années, représentait en 2003, 30% du budget de fonctionnement.



Source : FNPNR

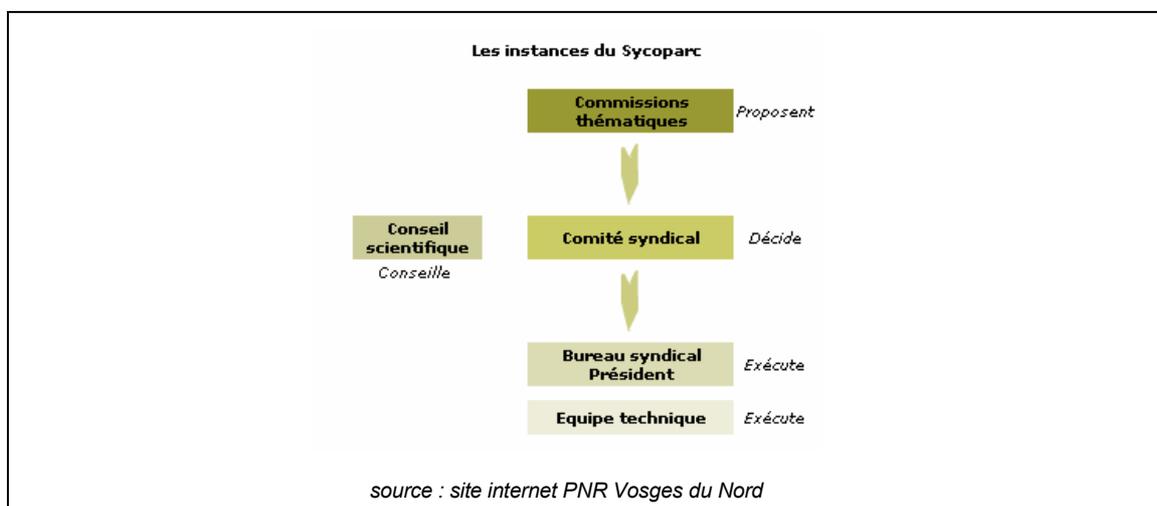
3.2.2 Les programmes d'actions annuels : outils emblématiques du partenariat PNR / Région à améliorer

3.2.2.1 Les grandes lignes de la définition des programmes d'actions

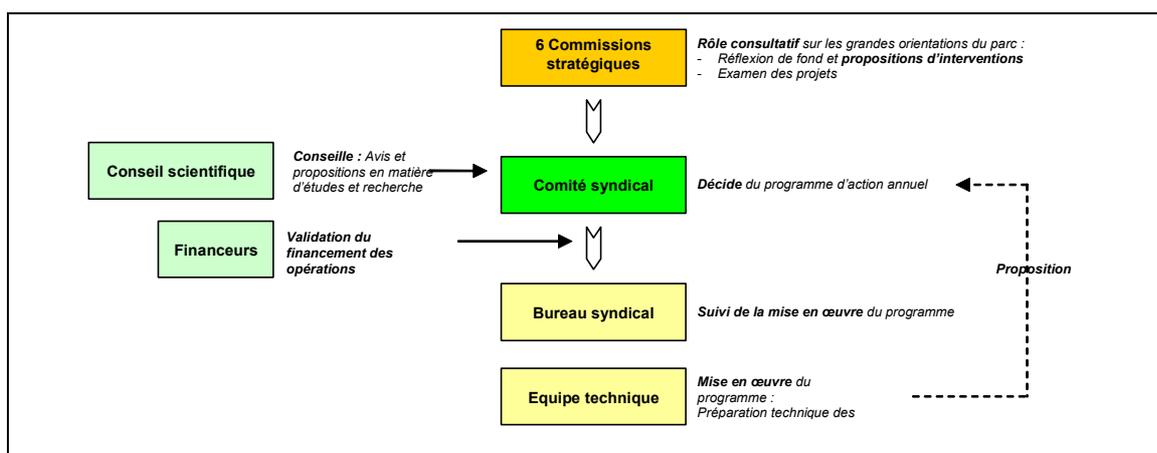
Schématiquement, les procédures de décision sont à peu près les mêmes au sein des trois Parcs :

- un travail préparatoire de définition des actions de l'année « n » est mené durant l'été de l'année « n-1 », dans certains Parcs par une (ou plusieurs) commission(s) de travail (thématiques ou transversales), parfois avec l'appui du Conseil Scientifique, voire des réunions spécifiques ;
- ce pré-programme est présenté au Conseil Syndical en fin d'année avant présentation aux partenaires (régionaux et départementaux) en début d'année « n ».

PNR Vosges du Nord



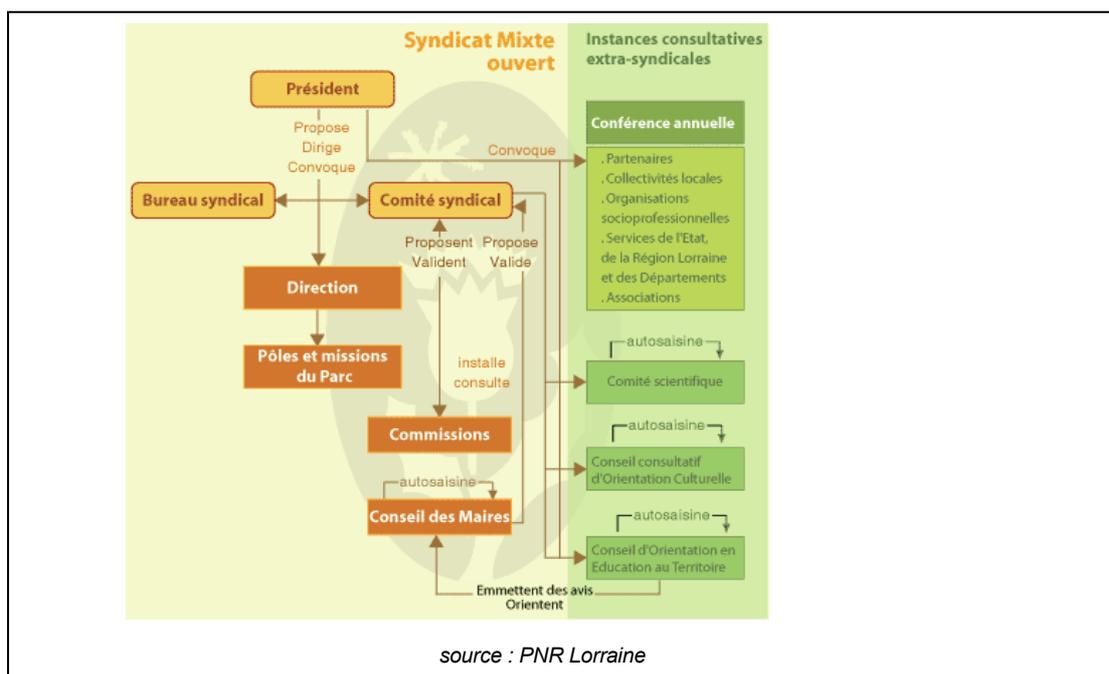
PNR Ballons des Vosges



Elaboration EDATER - Source : site internet PNR Ballons des Vosges⁶³

⁶³ <http://www.parc-ballons-vosges.fr/> (rôle du parc < publications < deux documents sur le rôle du parc < brochure couleur de 24 pages < p.23)

PNR Lorraine



3.2.2.2 Détails de l'élaboration du programme annuel d'actions

A - Emergence des idées d'actions pour l'année suivante

Pour autant, l'émergence des programmes d'actions est différente d'un PNR à l'autre : alors qu'elle vient plutôt des techniciens dans les PNR Lorraine et Vosges du Nord, elle relève davantage des Commissions au PNR Ballons des Vosges. Les Commissions qui se réunissent et proposent des projets d'actions, ensuite formalisées par le PNR sous forme de fiches-actions. En Vosges du Nord, il semble que les commissions thématiques soient désormais plus transversales et organisées autour de « chantier » (en fonction des besoins). Pour le PNR Ballons des Vosges, schématiquement, on peut indiquer que les partenaires se voient tous en début d'année afin d'aborder les grandes questions qui vont intéresser le Parc sur l'année, et en fin d'année pour discuter du programme d'actions de l'année suivante.

Mais globalement, les partenaires externes (Etat, région ou Département) sont a priori peu associés lors de cette étape préparatoire. Sans doute serait-il possible de trouver une modalité d'association qui permette aux partenaires de connaître les orientations, actions principales ou pistes de travail futures du PNR sur l'année et de faire part de leur position sur la faisabilité des actions sans pour autant être perçu comme s'ingérant dans la mise en œuvre de la charte par le Syndicat Mixte. Le « contrat de projet PNR Vosges du Nord 2003-2006 » avec la Région Lorraine prévoit d'ailleurs que le PNR « associe les services de la Région à la préparation du programme d'action. Il organise au moins une réunion de concertation entre les services de la Région et de l'Etat avant la délibération de son assemblée délibérante ⁶⁴».

⁶⁴ cf document cité p. 8

Recommandation 17. (en direction des Parcs et des partenaires) Des échanges techniques amonts Parcs / Partenaires à renforcer

Il s'agit là d'instaurer, dès l'étape de présentation du bilan annuel une démarche permettant d'associer les partenaires à la réflexion les priorités d'intervention de l'année suivante : 1- lors de la présentation du bilan annuel : consacrer un temps en fin de réunion aux orientations à venir ; 2- dans les semaines suivantes : des réunions restreintes avec les services partenaires afin de discuter des premières idées d'actions notamment sous l'angle de l'intégration et de présenter les orientations ou priorités du partenaires pour l'année suivante : s'assurer que des efforts sont faits pour que des actions concernent plusieurs thématiques,...d'où l'intérêt d'une réunion inter-services techniques.

B - Discussion des actions avec les partenaires techniques

Des moments de contacts formels sont prévus entre PNR et partenaires techniques concernant les actions. Le Président du **PNR Lorraine** peut convoquer une « conférence annuelle » composée des partenaires, collectivités locales, organisations socio-professionnelles, services de l'Etat, de la Région et des Départements et associations. Par ailleurs, le Conseil syndical installe et consulte ses Commissions. Des réunions entre techniciens des PNR et techniciens de la Région sont prévues. Pour le **PNR Vosges du Nord**, le « contrat de projet PNR Vosges du Nord 2003-2006 » avec la Région Lorraine indique que le PNR « associe les services de la Région à la préparation du programme d'action. Il organise au moins une réunion de concertation entre les services de la Région et de l'Etat avant la délibération de son assemblée délibérante ⁶⁵ ». Pour le **PNR Ballons des Vosges**, concernant l'élaboration des actions, « le programme annuel du Parc, regroupant ses interventions, est établi par le comité syndical et validé par les financeurs (collectivités, Etat, Union Européenne) » ⁶⁶.

Dans les faits, les partenaires soulignent qu'ils peuvent aider le Parc à proposer des actions cohérentes avec leur Charte. La DRAC Lorraine peut accorder des subventions aux PNR dans le cadre de leurs programmes d'actions et cofinancer certaines actions culturelles (financement de l'Etat). La DRAC tente de rapprocher deux mondes différents : son action vis-à-vis des PNR permet d'imprégner les « exigences culturelles » du ministère (relatives notamment à un certain degré de qualité artistique) aux actions menées par les Parcs. Cette adéquation permet aux Parcs d'obtenir des subventions pour mener à bien leurs actions. La DRAC indique en effet que même si les actions culturelles des Parcs ne sont pas toujours totalement « cohérentes » avec la « politique culturelle » du ministère et parfois en deçà du niveau exigé, ces actions culturelles sont toutefois intéressantes et importantes pour l'aménagement du territoire (accès de tous à la culture, apport de la culture auprès d'un public qui en est traditionnellement éloigné etc...). La DRAC Alsace indique ne suivre qu'un peu les actions « culturelles » du PNR Vosges du Nord (cf études de cas « musées » PNR Vosges du Nord). En Région Franche-Comté, certains dossiers du Parc (paysages et espaces notamment) peuvent être examinés par des Commissions différentes : il convient de s'assurer que ces Commissions se réunissent à un moment donné pour examiner ensemble les dossiers et s'assurer d'une position commune construite ensemble. Des discussions sont organisées sur certaines thématiques : au moment de la préparation des actions du PNR Lorraine pour l'année suivante, la DRAC Lorraine organise une réunion (une fois par an) entre les conseillers de la DRAC et les Chargés de Mission « Culture » du PNR Lorraine afin de s'informer mutuellement sur les actions culturelles en cours ou à venir sur le territoire du PNR Lorraine (4 actions subventionnées en partie par la DRAC en 2004, 3 en 2005).

Des réunions sont prévues deux fois par an entre la Direction des PNR et la DIREN. La DIREN Lorraine souligne qu'il existe des politiques sur lesquelles elle est consultée très

⁶⁵ cf document cité p. 8

⁶⁶ <http://www.parc-ballons-vosges.fr/> (rôle du parc < publications < deux documents sur le rôle du parc < brochure couleur de 24 pages < p.23)

en amont par les Parcs (par exemple, Natura 2000), mais le reste vient beaucoup plus tard. La DIREN précise également que les fiches-actions sont passées en revue par les Directions avec l'avis oui/non, puis contacte le PNR pour rappeler ce sur quoi ils peuvent intervenir financièrement. L'Etat en Alsace déclare procéder à l'examen des financements demandés sur les actions du programme annuel. Il procède également à une analyse générale de toutes les actions des PNR, entre DIREN-DRAF-DRAC et Directeurs(trices) de ceux-ci, et liste les actions susceptibles d'entrer dans ses priorités de financement.

Il semble que les réunions amont entre tous les techniciens pertinents n'ont pas souvent lieu : il ne semble pas y avoir de « vraie » réunion de calage entre le Parc et les financeurs (pas en 2004 notamment). En Alsace, la Directrice du PNR Ballons des Vosges indique qu'elle présente le programme d'actions du Parc pour l'année suivante à la Présidente de la 8^{ème} Commission avant les réunions des Commissions mises en place au Parc. Mais l'éloignement géographique et le nombre de partenaires (à Metz, Strasbourg, Besançon) ne facilite pas ces échanges et ne facilite pas la mise en œuvre de la dimension interrégionale des discussions avec les Parcs (les contacts entre les chargés de mission PNR des deux Régions Alsace et Lorraine, informels, étant en revanche fréquents). Le PNR Ballons des Vosges ne rencontre la région Franche-Comté (Direction de l'Aménagement du Territoire) qu'une fois par an, au moment de la discussion du programme d'actions annuel ; ces contacts pourraient être plus fréquents, en particulier sur certains enjeux jugés prioritaires par la Région Franche-Comté. Il est important également qu'une présentation prospective du programme d'actions ait lieu devant les trois Régions.

Pour leur part, les Parcs soulignent que le Syndicat Mixte qui gère le Parc est l'émanation des acteurs locaux et doit continuer à refléter une stratégie locale pour crédibiliser et ancrer son existence dans le territoire.

In fine, le sentiment qui se dégage des entretiens menés avec les partenaires est que les échanges Parcs/partenaires doivent être consolidés.

Recommandation 18. (en direction des Parcs et partenaires) Organiser davantage le partenariat technique amont

Pour chaque PNR, il serait utile d'organiser en amont, avant le vote des actions par le Comité syndical (ou systématiser lorsque cela existe déjà), une réunion regroupant les chargés de mission PNR des Régions concernées, afin de préciser les grandes lignes partagées par les régions concernées du programme d'actions de l'année suivante.

C - Présentation du programme d'actions

Elle se fait sur la base de fiches-actions, dont le contenu pourrait être enrichi et inscrit dans une logique de pluriannualité

Le « contrat de projet PNR Vosges du Nord 2003-2006 » avec la Région Lorraine indique que concernant la présentation des fiches, « *chaque opération relevant du programme annuel du Parc sera présentée par une fiche technique* ». L'Etat en Alsace souligne qu'au moment où certains Parcs lui présentent leur programme d'actions, certaines fiches actions ne sont pas toujours finalisées.

Pour le PNR Lorraine, concernant les actions relevant de la Convention de Développement Local avec la Région Lorraine, les programmes déposés par le Parc doivent obtenir l'agrément de la **Commission permanente du Conseil régional**, après avis des **Commissions compétentes**⁶⁷. Il semble que le PNR Lorraine présente les

⁶⁷ cf Convention de Développement Local 2003-2006 p. 6

actions « environnementales » aux Conseils généraux et à la DIREN, mais plus à la Région (depuis un ou deux ans).

Compte tenu de ces caractéristiques, elles sont déclinées par des programmes annuels d'actions, mais qui se présentent davantage comme des listes d'actions que comme des mini-programmes d'ensemble pouvant correspondre à des priorités stratégiques annuelles ou pluriannuelles. Cette présentation aurait l'avantage de donner une lecture plus stratégique des actions et d'être plus cohérente, et de faire des priorités.

En Alsace, la présentation orale des programmes devant les instances des Régions n'est pas toujours vécue par les partenaires comme de réels moments possibles d'échanges, mais il est vrai que les actions sont le plus souvent cohérentes par rapport aux Chartes. La région Lorraine partage aussi ce sentiment. Cette perception pourrait sans doute s'estomper si un travail préparatoire amont est développé.

La question des délais d'envoi des fiches est aussi mise en exergue : le PNR Vosges du Nord s'est vu ajourner récemment plusieurs fiches-actions lors de la réunion de la 8^{ème} Commission en raison de l'arrivée tardive de certaines fiches et l'absence de contact technique préalable. Certains partenaires confirment qu'ils reçoivent parfois certaines fiches « *le jour même* ».

Recommandation 19. (en direction des partenaires) Vers une pré-programmation pluri-annuelle, prévue par les textes ? (Contrat de Parc)

Les partenaires pourraient voir dans quelle mesure des Contrats de Parc permettraient d'entrer dans une démarche de mise en priorité annuelle ou pluriannuelle de certains objectifs, qui faciliterait la rédaction des programmes d'action annuels, et plus globalement, le pilotage de l'intervention des Parcs. Le Contrat de Parc est un document qui permet d'établir de manière officielle et partenariale les objectifs à poursuivre en priorité les Parcs sur une période donnée, plus réduite que les 10 ans de la Charte. C'est également l'occasion pour les partenaires de s'engager sur des montants financiers eux aussi annuels ou pluriannuels et de clarifier les conditions dans lesquelles les Parcs peuvent intervenir sur les mois suivants. Cela permettrait aux Parcs de développer une anticipation pluriannuelle des priorités stratégiques qu'ils souhaitent mettre en avant (en-dehors de la question des moyens financiers qui leur seront disponibles) et développer des actions qui s'étalent sur plusieurs années.

Recommandation 20. (en direction des Parcs) Faire référence aux orientations stratégiques de la charte, des documents cadres régionaux et nationaux.

Les PNR doivent enrichir leur projet de programme d'actions annuel un document ou chapitre de cadrage qui justifie la pertinence de ces actions proposées par rapport à la Charte et aux documents d'orientations stratégiques régionaux à produire par les partenaires. Tout comme le PNR Ballons des Vosges pour le programme d'actions 2005, il serait utile de disposer d'une note qui rappelle les orientations de la Charte, les grands types d'actions présentées sur l'année et leur lien avec la Charte (en distinguant celles qui font l'objet d'une demande de financement et celles présentées pour information) et l'adaptation éventuelle des moyens internes aux Parcs pour mettre en œuvre ces actions.

Recommandation 21. (en direction des Parcs) Des fiches harmonisées et adressées à temps pour une programmation plus sélective ?

Les fiches-actions pourraient être plus détaillées, et répondre à des critères de sélection plus formalisés. Ceci aidera les partenaires financiers à se positionner, et être transmises suffisamment à l'avance aux partenaires. Elles pourraient notamment contenir :

- des indicateurs prévus pour le suivi de l'avancement de l'action
- des éléments extraits du SIG (PNR Vosges du Nord)- des éléments de devis pour une meilleure estimation des coûts à venir
- un échéancier sur les délais de réalisation (mais ceci est difficile en en connaissant ni les montants qui seront finalement accordés, ni les délais de versement des sommes).

D - Validation des engagements financiers des partenaires

Les partenaires reconnaissent avoir été, jusqu'à aujourd'hui, peu sélectifs dans leurs engagements financiers sur les actions proposées par les Parcs. Cela s'explique notamment par des raisons de fonctionnement et du fait que le rythme de programmation est différent selon les acteurs.

L'analyse des possibilités de financement par l'Etat des actions des Parcs a lieu, pour le SGAR Alsace, vers le mois de mars, ce qui est tard par rapport au moment où les autres financeurs (Régions, par exemple, mais aussi crédits liés à la Convention interrégionale de Massif) indiquent leurs décisions de financement. Du côté de l'Etat en Alsace, on indique que lorsque l'accord a été obtenu sur l'ossature du programme, et que certains services ont du mal à « boucler » leur budget, il a été procédé sur les dernières années à des aménagements budgétaires, le FNADT pouvant prendre le relais des crédits MEDD ; toutefois, il est prévu depuis cette année de sortir de ce système qui ne devait être que « provisoire ». L'Etat en Alsace comme en Lorraine reconnaît que les « gels » et « dégels » successifs de « leurs » crédits ne contribuent pas à la lisibilité des Parcs sur leur propre capacité annuelle d'intervention.

Lorsqu'un partenaire annonce qu'il financera moins que prévu, il est rare que des actions soient abandonnées. Il peut y avoir en revanche beaucoup de décisions modificatives ce qui alourdit les tâches de gestion et suivi du Parc et de ses partenaires.

Enfin, une difficulté globale est mentionnée par les Parcs et leurs partenaires : les partenaires financiers ne se prononcent pas au même moment, sur la même chose ; et certains financeurs font état des financements disponibles tard dans l'année. Ceci conduit parfois à des plans de financements différents de ceux sur lesquels se sont prononcés certains partenaires ou le Conseil Syndical du Parc.

Recommandation 22. (en direction des Parcs) Communiquer les plans de financement stabilisés

En cas de distorsions importantes du plan de financement réel par rapport au plan de financement prévisionnel (présenté en Comité syndical), il serait utile que les programmes d'actions « modifiés » fassent l'objet d'un nouveau passage, au moins pour information devant le Comité syndical et que les bilans rappellent cet historique, même sommairement.

Cela permettrait notamment de s'assurer que les partenaires locaux des Parcs ne gardent pas en mémoire le plan de financement prévisionnel et ne soient pas « étonnés » de la faiblesse de l'avancement de certaines actions ou de l'allongement des délais de réalisation à cause de ces modifications financières.

E - L'activité de « compte-rendu » et la production de justificatifs en direction des partenaires

L'Etat en Alsace souligne que les délais de réalisation des actions qui concernent son financement sont globalement longs, même pour les « petites » actions ; et que les PNR sont encore trop loin du fonctionnement en comptabilité analytique.

Mais l'un des problèmes les plus souvent relevés concerne la qualité de la démarche de compte-rendu sur ce que font les Parcs. Il est vrai que les rapports d'activité pourraient être améliorés, et que 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.

Recommandation 23. (en direction des Parcs) Communiquer sur les réalisations et résultats

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.

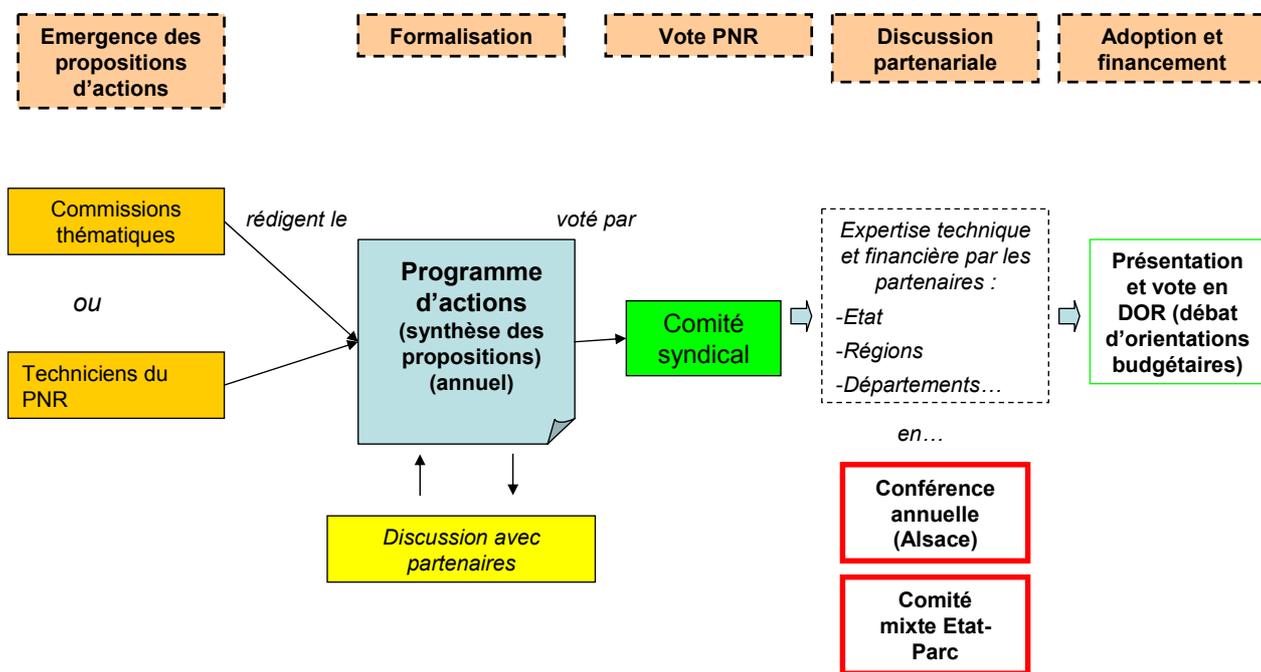
3.2.2.3 Vers une préparation du programme d'actions plus partenariale

L'enjeu pour les trois PNR à l'avenir serait de parvenir à élaborer leurs propositions de programmes d'actions annuels conformément à une procédure harmonisée, si ce n'est unifiée, qui identifierait les moments précis où les interlocuteurs techniques des partenaires politiques et financiers apporteraient leur expertise sur la faisabilité d'une action, ou amélioreraient son contenu, ou s'assureraient de son adéquation avec la Charte, le décret, les attentes régionales... là aussi, non pas pour orienter le pilotage des Parcs, mais s'assurer de la viabilité du programme d'actions (du fait qu'il ne soit pas remis en cause à la « première occasion »).

La fréquence des contacts entre chargés de mission du Parc et des Régions, la fréquence de prise de parole des élus régionaux dans les réunions du Bureau des Parcs...pourraient rendre compte par exemple de cette intensité. C'est d'autant plus important que le Parc doit mener certaines actions sur l'ensemble de son territoire : plus le nombre de régions concernées est élevé, plus les risques sont grands de voir les Régions afficher des priorités différentes, qui peuvent être difficiles à gérer par des Parcs interrégionaux.

La procédure de programmation pourrait ainsi, très schématiquement comporter 5 étapes clefs, à affiner selon les situations :

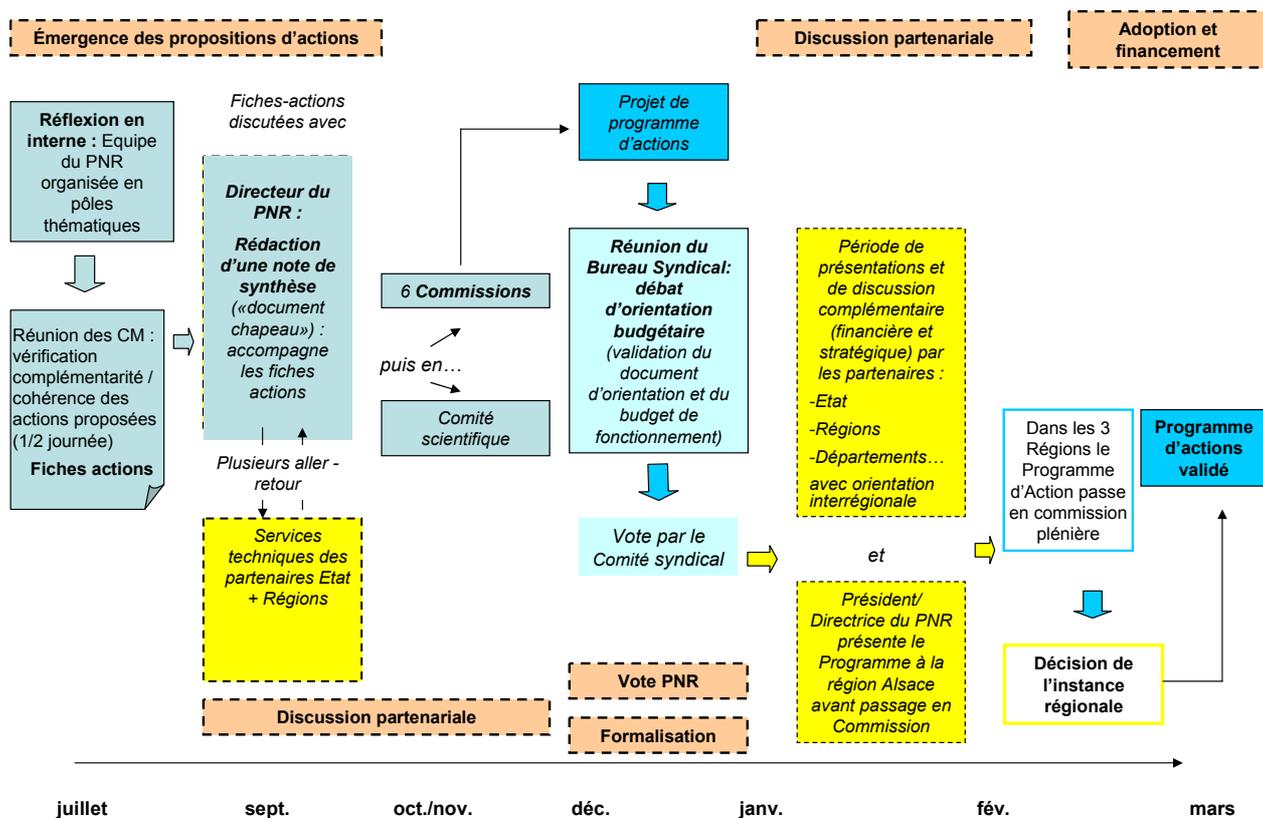
Schéma simplifié du processus de programmation



source : entretiens

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), le calendrier s'étalerait sur 8

à 9 mois de travail, parallèlement aux autres aspects de la vie du Parc et débuterait dès l'été précédent l'année de programme.



source : entretiens EDATER

Nota : Concernant le processus global de programmation des actions, le PNR Vosges du Nord fonctionne sensiblement comme le PNR Ballons des Vosges, à l'exception de la discussion du programme d'actions. En effet, il semble que l'on passe directement de la discussion des fiches-actions (2^{ème} colonne du schéma de programmation détaillé) au vote par le Comité syndical, avec simplement un passage en Commission, mais où seuls sont abordés des grands thèmes généraux intéressant le Parc, et non pas le contenu du programme d'actions. Ceci pourrait constituer un frein au développement d'une discussion réellement partenariale des programmes d'actions annuels.

3.2.3 La prise en compte des spécificités et pratiques des PNR dans les politiques Etat et Régions est plutôt ponctuelle

Question évaluative :

Dans quelle mesure les politiques et les actions des Régions et de l'Etat intègrent-elles les spécificités des PNR, les conclusions de leurs pratiques et de leurs expérimentations ?

Compte tenu de la multiplicité des interventions et des politiques de droit commun auxquelles se réfèrent les chartes des Parcs, cette question est relativement complexe à traitée. Nous avons tenté à l'occasion de nos entretiens et des 2 réunions régionales restreintes d'identifier certaines caractéristiques sur cette question. Et en général, la question de la diffusion et capitalisation d'une politique de droit commun vers le travail des Pnr et réciproquement est souvent liée à l'association de trois facteurs clefs : une compétence/expérience acquise, une ressource humaine et des pratiques conjointes.

3.2.3.1 Pour l'Etat : des territoires relais des préoccupations nationales et européennes : expérimentation pour Natura 2000, gestion des réserves naturelles et Programme d'Initiative Communautaire LEADER

Les PNR sont des structures animatrices des sites Natura 2000 et peuvent élaborer le Document d'objectifs qui s'appliquent sur les sites. Cela demande aux Parcs de s'adapter à un mode de fonctionnement (contractuel) différent du leur. Les bonnes pratiques citées ont été : la gestion des quads sur les sites, les systèmes d'échanges de parcelles, la gestion cynégétique (projet que les cahiers des charges en la matière sur les sites Natura 2000 soient repris comme modèles pour les cahiers des charges départementaux).

Le SGAR Alsace indique en outre que sur 1994-1999, les PNR se sont positionnés sur le programme d'initiative communautaire LEADER II, en développant des projets assez innovants dans ce cadre : l'Etat, dans sa rédaction du DOCUP, indique s'être inspiré du retour d'expériences des Parcs sur cette initiative (promotion de la qualité paysagère des espaces...) ⁶⁸. Cela a été le cas aussi sur le volet « FEOGA » (développement rural) du DOCUP objectif 2.

En Alsace comme en Lorraine, les PNR sont également des interlocuteurs de l'Etat sur plusieurs autres politiques :

- le volet territorial du CPER et la contribution des PNR aux dynamiques locales,
- la politique de massif, animée par l'Agence Interrégionale de massif.

3.2.3.2 Pour les Régions : des relais des politiques régionales, mais sans document stratégique les liant

Interrogés, les PNR peuvent citer des exemples d'actions mises en œuvre par eux-mêmes et qui ont particulièrement intéressé les Régions :

- le PNR Ballons des Vosges a développé avec des architectes et 10 communes une réflexion sur la construction dans les pentes, sur la thématique de l'utilisation optimale de l'espace du Parc (les avis divergent entre PNR et Région sur qui est exactement à l'origine de cette idée) et la Région est intéressée par les résultats de cette expérience (sur ce type d'actions, la Région peut financer les études et les opérations pilotes) et pourrait s'en servir dans la définition d'actions de droit commun liées à la compétence « aménagement du territoire »,
- les actions liées aux énergies renouvelables (filiale bois, biomasse, animation des « Journées de l'éolien » en Alsace bossue par le PNR Vosges du Nord...), etc ...

⁶⁸ pour la période LEADER+ 2000-2006, les pays ont été privilégiés comme structures de portage

Les Régions citent pour leur part, par exemple, les expériences d'animation du réseau de Gîtes Panda (10% de ces hébergements pourraient exister en-dehors du territoire des Parcs).

Les Parcs sont également fortement associés aux grands Schémas d'aménagement : Schéma éolien, schéma d'aménagement des crêtes, programme Energie-vie (pour lequel la Région Alsace proposait de mettre un animateur « énergies renouvelables » dans le PNR Ballons des Vosges...). Ils accompagnent les projets locaux que les Régions financent et qui sont plutôt complexes et transversaux (sur le tourisme et la culture : campings de la vallée de Munster, projet de thermalisme 3 épis, projet Kleebach...).

3.2.4 Vers un partage croisé des enjeux portés par chaque partenaire

3.2.4.1 La nécessité d'un investissement durable des élus régionaux dans les Conseils syndicaux des Parcs

Les délégués de la Région rappellent les orientations données aux PNR et peuvent suivre l'atteinte des objectifs

Les élus régionaux définissent la politique de leur institution en matière de PNR. Ils définissent la place qu'ils occupent dans le paysage institutionnel local, le type d'attentes et le niveau qu'ils attendent en matière d'innovation, d'expérimentation... et donnent une signification à la définition d'un PNR comme « outil de la politique régionale », à géométrie variable selon les régions. C'est pourquoi il est très important que les élus régionaux, non seulement participent aux réunions des Conseils syndicaux, mais également s'expriment à ces occasions pour rappeler les attentes de la Région vis-à-vis des réalisations et résultats à produire et entendent les spécificités de fonctionnement du Parc.

Eléments relatifs au pilotage stratégique des élus régionaux

	PNR Vosges du Nord	PNR Ballons des Vosges	PNR Lorraine
Nombre de Conseillers régionaux dans le Comité syndical	3	4	10

Source : entretiens

La Direction de l'un des PNR précise que le Parc est conscient que les Régions souhaitent avoir une relation saine avec les Parcs, les accompagner, mais également attendent des résultats de leur part mais ce travail doit s'inscrire dans le cadre de la Charte approuvée par l'ensemble des collectivités et l'Etat.

Ils aident les Parcs à asseoir leur légitimité

L'investissement des élus régionaux dans le Conseil syndical est par ailleurs un élément important d'assise de sa légitimité pour un Parc : cela montre qu'à côté des Pays et structures intercommunales locales, le PNR a un rôle spécifique à jouer, et pour lequel il ne reçoit pas que des contributions financières, mais aussi un « ordre de mission », une « feuille de route » validée au plan régional. Il ne s'agit pas de remplacer les instances de décision et de pilotage des Parcs, que sont les comités syndicaux, mais bien de réinscrire les PNR dans un paysage local en évolution, sur lesquelles les Conseils régionaux, avec la décentralisation, interviennent de plus en plus. Au final, c'est également la visibilité des Parcs qui peut être utilement soutenue par les élus régionaux, eux-mêmes bénéficiant de l'action du Parc, reconnu comme structure relais de la politique régionale

Deux préalables sont nécessaires :

- une communication accrue entre Régions et les différents intervenants des PNR, ce qui milite pour des rencontres plus régulières entre élus. Si ces temps de rencontre sont formalisés, ce n'est pas simplement pour ajouter des procédures, mais bien pour améliorer le dispositif de suivi de la qualité du pilotage des actions des Parcs.
- l'assurance que les élus régionaux partagent la même vision des missions des PNR et souhaitent travailler ensemble sur cette thématique. Cela semble être le cas dans les deux régions.

Recommandation 24. Organiser des temps de rencontre spécifiques entre élus régionaux et Présidents des Parcs d'une part, et équipes d'autre part.

Ces temps de rencontre existent à ce jour dans le cadre de la présentation du programme d'actions des PNR en conférence annuelle (pour Alsace) et en Lorraine, mais il ne s'agit pas d'occasions qui permettent de réfléchir ensemble au devenir des Parcs et à la réorientation de la politique régionale.

Il serait utile de prévoir des temps de rencontre spécifiques entre élus régionaux et chargés de mission des Parcs, afin que les premiers développent une meilleure connaissance du cœur des actions des Parcs (dans certains Parcs, le chargé de mission urbanisme indique que dans la mesure où elle ne gère pas de subvention mais uniquement de l'ingénierie, les contacts avec les élus sont faibles voire quasi inexistantes). Ces contacts ne peuvent toutefois être trop fréquents (et n'ont d'ailleurs pas vocation à l'être) au vu des plannings respectifs. De même, au-delà de la présentation annuelle du programme d'action des Parcs à l'élu(e) régional(e) référent(e), il convient que les Directions des Parcs consacrent des temps de discussion spécifiques et réguliers avec les élus régionaux portant sur l'évolution des attentes, l'atteinte ou non des grands objectifs fixés aux Parcs, etc.

Ceci ne doit pas remettre en cause le rôle du Directeur de Parc comme interlocuteur-relais entre l'équipe et les partenaires. Cela milite en revanche pour que les Directeurs de Parcs tiennent leur équipe au courant, le plus possible en temps réel, des informations en provenance des partenaires et financeurs, afin que les équipes puissent adapter leur travail quotidien en fonction des données financières, contextuelles... et éventuellement avertir leur Direction des réorientations d'actions qui s'avèreraient nécessaires.

Il serait même envisageable que dans le cadre des Comités de pilotage des actions « emblématiques » des Parcs, à définir Parc par Parc (sous réserve que ces Comités de pilotage fonctionnent ou soient créés), les élus régionaux participent à certaines réunions (les plus importantes).

Recommandation 25. Inciter les Parcs à s'assurer que dans le cadre des grandes manifestations ou inaugurations (où les Parcs sont attendus), un élu régional, membre du Conseil syndical soit présent et assure (éventuellement) une intervention.

Cette intervention doit permettre de remettre l'intervention du Parc à sa juste place. C'est pourquoi il est important également que, dans les cas où un Parc a joué un rôle d'urgence ou de facilitation du montage d'un projet, où par conséquent sa visibilité une fois le projet achevé peut être faible, les élus régionaux rappellent l'étendue de l'action du Parc. Cela permet de mieux identifier le Parc comme structure porteuse d'une expérience et d'une ingénierie au niveau local, et par là même, de renforcer le positionnement du Conseil régional comme soutien des structures contribuant au développement du territoire.

3.2.4.2 La nécessité de redéfinir le positionnement de l'Etat régional vis-à-vis des trois PNR

L'Etat régional, au cours des entretiens, s'est présenté tout d'abord comme un partenaire veillant sur la conformité de l'action des PNR au décret de 1994 et au Code rural. Ensuite, la DIREN étant le service de l'Etat référent sur la question des PNR (elle participe aux réunions des Commissions et des Comités syndicaux), l'Etat se sent légitime en priorité pour traiter de la question environnementale de l'action des PNR. Or,

comme nous l'avons vu, cette priorité a laissé place progressivement à une priorité de développement qui, si elle est partiellement remise en question aujourd'hui, est encore une réalité.

Recommandation 26. (en direction des Pnr et de « l'Etat régional ») Renforcer le rôle d'« assistance technique » que peuvent constituer les services

L'Etat a pour responsabilité de veiller à l'application et au respect de l'article L.244-1 de la Loi de 1993. Mais la DIREN, la DRAC, la DRT...doivent aussi pouvoir renforcer leur vocation à servir de centre de ressources, d'expertise et d'expériences en région et en France sur les thématiques du cahier des charges. Cela permettrait également, alors qu'il semble de plus en plus délicat pour l'Etat de maintenir son niveau de contribution financière aux actions des PNR, de faire évoluer son « positionnement » et sa « valeur ajoutée » vers des apports plus immatériels mais tout aussi fondamentaux : aide à la coopération inter-territoriale, veille sur l'évolution de la législation relative aux espaces naturels ou des évolutions juridiques (urbanisme...) intéressant les PNR ; aide à la rédaction de documents de partenariat...

3.2.4.3 De la part des Parcs, la nécessité d'une meilleure communication institutionnelle

Au-delà de la rédaction de rapports d'activité et de documents de bilan, il est important que ce qui se fait soit connu au-delà du cercle des partenaires-financeurs des Parcs : acteurs consulaires (qui n'ont pas été cités par les interlocuteurs rencontrés), etc... mais aussi le grand public.

Le PNR Vosges du Nord a réalisé en 2002 un document de communication intéressant, car synthétique et doté d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, présentant son activité sur l'année. L'entretien avec la Direction du PNR a montré qu'elle ne semblait pas juger cette communication comme prioritaire en l'absence de toutes façons de chargé de mission « communication » au PNR. Ce serait pourtant très important que les Parcs développent cette communication, au-delà des plaquettes et divers documents « thématiques » produits.

3.2.4.4 Vers une implication plus forte des Conseils généraux

Les Conseils généraux ont à ce jour un positionnement en retrait sur la question des PNR alors que dans certains cas ils contribuent de façon notoire au financement de l'action des Parcs. Pour l'aménagement du col de la Schlucht au PNR Ballons des Vosges par exemple, le Conseil général a pris le relais de l'opération sur l'investissement. Les CG indiquent avoir très peu de contacts avec leurs homologues départementaux ou les Conseils régionaux à propos des PNR. Les CG ont été peu associés aux dernières révisions de Chartes.

De même, les Conseils généraux mènent des actions qui doivent s'articuler avec celles des Parcs. En matière paysagère par exemple, qui ont vocation à s'articuler avec les actions des Parcs. Le Conseil général du Bas-Rhin, par exemple, assiste les communes dans la réalisation de leurs documents d'urbanisme (SCoT, PLU, cartes communales...). Les derniers textes renforcent également la responsabilité des Conseils Généraux sur la gestion des espaces naturels sensibles, etc ...

Exemple : la démarche GERPLAN (cf étude de cas « boîte à outils paysage - PNR Ballons des Vosges)

*Le **Plan de Gestion de l'Espace Rural et Périurbain (GERPLAN)** est un document de planification visant à répondre aux enjeux que représente la gestion des espaces d'intérêt collectif. Le but est de concilier activité agricole, expansion urbaine et préservation des milieux naturels et des ressources. Outil intercommunal au service d'un développement durable, GERPLAN constitue pour les collectivités un outil d'aide à la décision volontaire et opérationnel. Son élaboration est basée sur la réalisation d'une étude préalable (environnement, agriculture et hydraulique), ponctuée par des réunions de concertation avec les acteurs du territoire, et qui débouche sur un programme d'action (GERPLAN) détaillant les actions à menées, parcelles par parcelle, à une échelle opérationnelle. Ce sont les structures intercommunales qui établissent le GERPLAN puis qui mettent en œuvre ses préconisations avec les communes. Le département apporte un appui technique et financier à la démarche.*

Le GERPLAN permet de financer des postes d'animateurs paysage dans les communautés de communes, comme les contrats de paysage en Lorraine.

L'un des Conseils généraux rencontrés indique que son « *intervention principale porte sur la politique de développement local en matière de bassins de vie et de bourg-centres, et qu'il travaille peu avec les PNR* ». Ils prévoient toutefois de signer une convention tri-annuelle pour articuler les relations.

Recommandation 27. (en direction des Parcs et leurs partenaires) Remobiliser les Conseils généraux autour des PNR

Il est du ressort des PNR en premier lieu de mobiliser le partenariat autour de leur projet. Ils pourraient donc (re)développer des relations spécifiques avec les Conseils généraux, certains connaissant mal l'action des PNR et soutenant en priorité d'autres types de territoires.

Les Conseils généraux ne font pas partie des partenaires financiers les plus « lourds ». Mais ils pourraient justement jouer un rôle un peu transversal, ou de coordination, sur les thèmes suivants :

- organisation de la concertation, de la répartition des tâches entre PNR et Pays,
- accompagnement technique spécifique des chargés de mission thématiques des PNR sur ses domaines de compétences
- etc.

3.2.4.5 Vers la mise en place d'un réseau inter-régional

Différents éléments plaident pour progressivement formaliser davantage les relations qui existent et se développent entre acteurs sur les 3 régions :

- de nombreux échanges existent dorénavant et déjà (formels ou informels) entre les parcs et les Régions, l'Etat et les Départements, du fait ne serait-ce que de l'existence de Parcs à cheval sur 2 voire 3 régions ou départements ou d'une communauté d'intérêt autour du Massif des Vosges ...
- compte tenu de la raréfaction des fonds publics, la question du transfert et de la mutualisation d'expériences et de moyens sera de plus en plus au centre de l'action publique territoriale de demain et le travail en réseau peut le cas échéant répondre à cet enjeu ;
- le « *turn over* » qui existe au sein des équipes (des Parcs, des organismes et services partenaires) justifie de constituer une mémoire vive relais et des ressources informelles (appui téléphoniques, ...) entre acteurs ;

- outre les partenaires institutionnels, les mêmes acteurs sont parfois mobilisés par les Parcs (ADEME, ...).

Recommandation 28. (en direction des Parcs et leurs partenaires) Formaliser les travaux du réseau inter-régional des PNR

Des échanges notamment techniques ont déjà lieu, formellement ou non, entre les PNR et entre les régions concernées (échanges sur des opérations ou thématiques communes : le lynx, quad ...). Les échanges d'expériences inter-parcs sont inscrits dans la vocation des Parcs. Sans les alourdir, l'idée est donc d'accompagner ces pratiques et d'en consolider les travaux via une réunion annuelle inter-parcs et la production de note technique régulière facilement accessible.

3.3 Deux chantiers importants pour la gouvernance locale de demain

3.3.1 La formalisation du partenariat entre Parcs et structures locales, embryonnaire dans certains PNR, devrait s'étoffer

Question évaluative :

En quoi les Parcs sont-ils des outils de coordination, de complémentarité et de cohérence avec les structures intercommunales et les Pays ? (sur les trois thématiques du cahier des charges)

3.3.1.1 Le partenariat local en général

La fonction de coordination des PNR est fixée par le Décret de septembre 1994 : « l'organisme chargé de la gestion du PNR met en œuvre la charte ... il assure sur le territoire du parc la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de gestion, d'animation et de développement menées par ses partenaires » (art. R.244-15).

Sur les territoires observés en Alsace et Lorraine, la pratique du partenariat⁶⁹ est fortement développée avec les acteurs locaux et, pour nombreux d'entre eux, des conventions spécialisées (prévues par les textes nationaux) ont été signées avec différents acteurs locaux, de rang départemental, régional ou national : Office National des Forêts, Centre Régional de la Propriété Forestière, Conservatoires Régionaux des Espaces Naturels, CPIE Hautes Vosges, Contrat territorial Vosges haut-rhinoises (créé pour prendre le relais de la candidature LEADER+ du PNR Ballons des Vosges, rejetée), convention entre le PNR Lorraine et Scènes et territoire relative à la répartition des interventions des deux structures etc...

Ces accords font l'objet d'un suivi bilatéral pour l'essentiel. Les bilans annuels de l'activité du Pnr sont l'occasion de rappeler les principales actions mise en œuvre. Parallèlement, à ces accords spécialisés, s'est développée la formalisation d'un partenariat plus « généraliste » avec les territoires de projet.

Un des éléments récent les plus influents concernant l'inscription des Parcs dans leur contexte local est certainement le développement des structures intercommunales à fiscalité propre et les territoires de projet que constituent les Pays. Les Parcs sont conscients que l'échelle de résolution des problèmes se situe désormais souvent à l'échelle intercommunale.

Communautés de communes et Pays sur le périmètre des trois PNR

	PNR Ballons des Vosges	PNR Lorraine	PNR Vosges du Nord
Nombre de communautés de communes et Pays	28 communautés de communes 8 Pays créés	20 communautés de communes 6 Pays existants : Val de Lorraine ; Sarrebourg ; Saulnois, Haut Val de Meuse ; Verdun ; Cœur de Lorraine 1 Pays en émergence : Sud-ouest Meurthe-et-Mosellan	15 communautés de communes 3 Pays créés

⁶⁹ voir également chapitre 2

3.3.1.2 Les communautés de communes

Selon les témoignages recueillis, les agents de développement sont les interlocuteurs techniques privilégiés pour les PNR qui souhaitent négocier la répartition des compétences entre les Pays et eux-mêmes. Mais il semble que parfois, les agents de développement des intercommunalités agissent davantage comme des porte-parole de leurs élus que comme des interlocuteurs techniques, ce qui peut induire une baisse de leur implication dans la démarche technique des « PNR ».

C'est pourquoi il est important, comme le fait actuellement la Directrice du PNR Ballons des Vosges, de s'appuyer sur des contacts réguliers avec les EPCI et de « faire le tour » des communautés de communes pour s'assurer de leur bonne compréhension du travail du PNR et de leurs capacités de travail en commun.

Il semble en outre intéressant qu'à l'occasion du travail que mènent les intercommunalités, la définition de l'intérêt communautaire (cf Loi Libertés et Responsabilités Locales), l'articulation et la participation des communautés de communes à la vie du Parc soit un thème de discussion.

Les démarches de révision qui s'annoncent (PNR Ballons des Vosges) devront aussi placer au centre de leur réflexion cette question.

3.3.1.3 Les pays

Les trois Parcs ont à gérer des situations au regard des territoires de projets différentes (plus ou moins de structures) et gèrent les relations soit par conventions, soit en rendant les communautés de communes signataires de la Charte, soit n'ont pas encore lancé de véritable politique de conventionnement.

Le PNR Ballons des Vosges indique par exemple que si le territoire alsacien est quasiment recouvert de Pays, l'avancement est plus modeste en Lorraine, et est balbutiant en Franche-Comté : d'où

- 1/ des sensibilités vis-à-vis des Pays différentes d'une région à l'autre, que le Parc doit gérer,
- 2/ le fait que le Parc ne peut s'appuyer sur les mêmes acteurs partout, ce qui peut poser problème lorsqu'une action est interterritoriale par nature.

Le Pnr de Lorraine est le plus avancé en matière de contractualisation avec les pays mais il faudra attendre 2006/2007 pour mesurer la valeur ajoutée de ces partenariats et les conditions de mise en œuvre.

Formalisation des partenariats Parcs/Pays sur le périmètre des trois PNR

	PNR Ballons des Vosges	PNR Lorraine	PNR Vosges du Nord
Existence de conventions ?	<p>Les 8 Pays souhaitent signer une convention.</p> <p>Deux temps</p> <p>1/ convention-cadre et</p> <p>2/ convention d'application (projet de signature de convention d'application avec le pays des Vosges saulnoises).</p> <p>Extrait du projet de convention cadre avec le Pays de Thur-Doller :</p> <p>« le travail technique (...) a consisté à identifier le territoire commun, rassembler les objectifs de la Charte du pays et de la Charte du PNR Ballons des Vosges, de distinguer les domaines propres au PNR, les domaines propres au Pays, et les domaines susceptibles d'être partagés. Pour les domaines partagés, de définir des champs d'actions sur lesquels le PNR Ballons des Vosges et le Pays s'engagent à collaborer, répartir les rôles et les missions du PNR et du Pays et de se donner des modalités pratiques de suivi-évaluation de cette convention ».</p> <p>Projet de faire participer les pays et communautés de communes à la prochaine Charte.</p>	<p>Les communautés de communes ne sont pas signataires de la charte. Elles ne sont pas représentées au Comité syndical.</p> <p>Le PNR de Lorraine a signé une convention avec</p> <p>- le Pays Val de lorraine (27/11/01)</p> <p>- le pays Saulnois (03/2003).</p> <p>Une convention est en cours d'élaboration pour le pays du Sarrebourg.</p>	<p>Lancement actuel des premières conventions</p>

Source : étude documentaire et entretiens

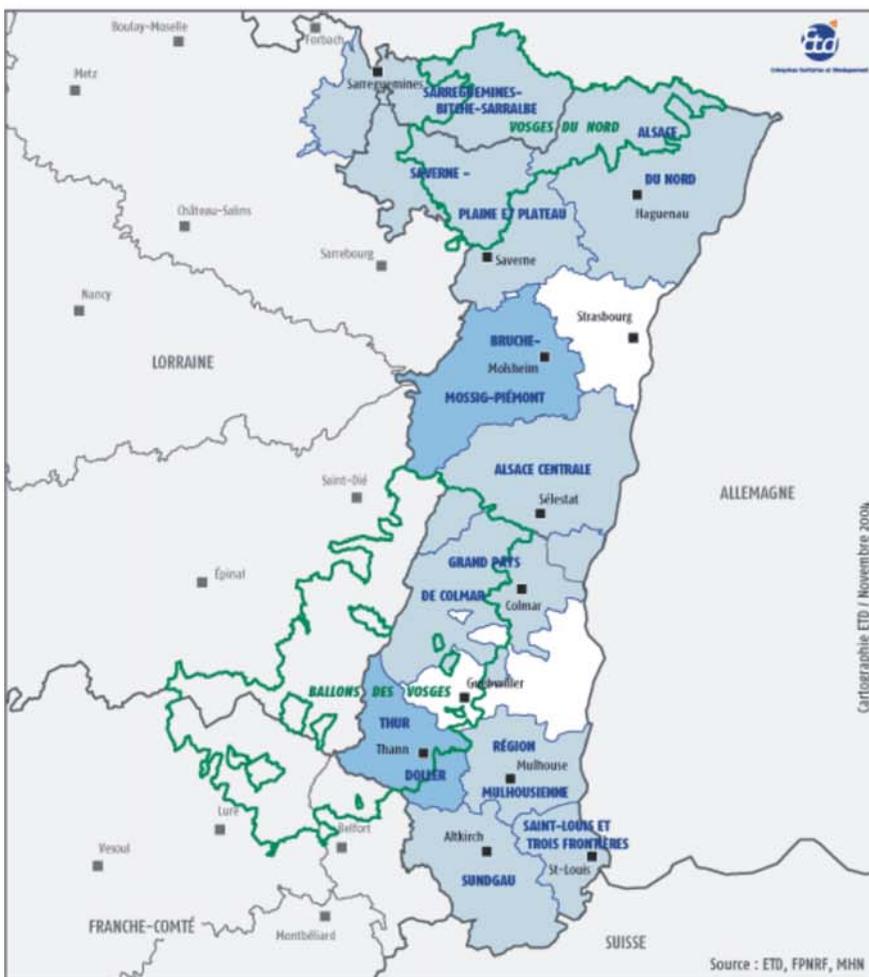
La carte page suivante permet de voir les chevauchements entre les périmètres des trois PNR et des pays alsaciens et lorrains (situation fin 2004, données Observatoire des territoires ETD).

Le PNR Ballons des Vosges, qui compte le nombre de communes adhérentes le plus élevé des trois PNR, a logiquement le plus grand nombre de communautés de communes et Pays à gérer. C'est ce même Parc qui donne un élément d'analyse important : *« pour que le travail collaboratif fonctionne bien, il faut que les pays et intercommunalités comprennent que le PNR ne peut intervenir partout au quotidien, et qu'il appartient aussi à ces structures de bien « utiliser » le Parc »*.

Quelle que soit la thématique, et contrairement aux intercommunalités, compte tenu de leur caractère émergent et d'équipes techniques moins étoffées, les Pays peuvent aujourd'hui recourir au Parc comme « centre de ressources », comme les intercommunalités en leur temps. Sur l'éducation à l'environnement par exemple, les Parcs et les Pays pourraient travailler davantage ensemble, dans la mesure où certains Pays s'adressent à l'Etat pour développer des initiatives en la matière alors que le PNR est l'interlocuteur premier.

L'ensemble des entretiens conduits a fait ressortir que sur la thématique du tourisme le travail d'articulation est important. Ce thème est traité dans les conventions existantes comme devant être réparti entre les deux types de structures. Le PNR Vosges du Nord tente actuellement de travailler avec le Pays d'Alsace du Nord avec le réseau des Offices du tourisme. Il a été proposé également au PNR Ballons des Vosges de travailler avec le pays de Colmar sur le montage d'un SINE urbain, mais qui n'a pas abouti à l'heure actuelle.

PAYS ET PARCS NATURELS RÉGIONAUX EN ALSACE



Pays (ETD, 1^{er} septembre 2004)

- Pays reconnu
- Pays en projet

Parc naturel régional
(FPNRF, MHN, 1^{er} septembre 2004)

Parc naturel régional

PAYS ET PARCS NATURELS RÉGIONAUX EN LORRAINE



Pays (ETD, 1^{er} septembre 2004)

- Pays reconnu
- Pays en projet

Parc naturel régional
(FPNRF, MHN, 1^{er} septembre 2004)

Parc naturel régional

La perception du Pays qu'on les techniciens et certains acteurs locaux d'un Pnr est parfois simplificatrice (et réciproquement) : « *au pays le développement économique, au Parc l'environnement* ». La bonne articulation des deux démarches de territoires de projet passera donc nécessairement par le développement d'actions conjointes, de réunions d'échanges ...moments de rencontres que la mise en place de conventions peut favoriser.

Ce partage de culture est aussi valable entre niveau régional et niveau local : les réunions organisées par les instances régionales comme locales doivent permettre la rencontre des acteurs.

3.3.2 Elargir et accentuer la participation des habitants

Question évaluative :

Quels sont les effets sur les territoires des Parcs des pratiques partenariales et participatives revendiquées par les PNR pour l'ensemble de leur démarche ?

Les Parcs revendiquent tous de travailler dans le cadre d'un partenariat institutionnel (Etat, Régions, Pays ...) et avec de nombreux acteurs locaux souvent organisés en réseaux ou groupement (associations, acteurs socio-professionnels...) sur le territoire et de manière cohérente. Les analyses produites à l'occasion de la mission d'évaluation et retranscrites dans le chapitre 2 ou dans les points précédents du chapitre 3 attestent de cette préoccupation.

Mais le thème de la participation des habitants est plus complexe et moins formalisé dans les discours. Si les Parcs jouent un rôle fondamental en matière d'accueil et d'information des populations (habitants, jeunes, clientèles touristiques, habitants des villes porte...), voire d'éducation (actions avec les scolaires), il ne nous a pas semblé, tout au long des entretiens, que les trois Parcs prenaient une posture « revendicative » par rapport à la participation des habitants. Les trois Parcs ne se présentent pas comme des modèles en la matière. Des initiatives existent cependant : réunions territoriales ou thématiques ciblées, participation au choix sur des actions et des programmes (culture vivante en PNR Lorraine)... mais qui restent encore ponctuelles. Et en l'absence d'outil de suivi (comptes-rendus...) de ces initiatives, il est difficile d'en traduire le déroulement exact et d'en analyser les effets avec précision.

Il est toutefois possible de proposer une première approche qu'il conviendra d'approfondir avec le temps.

« La participation citoyenne relève de plusieurs aspects (source Fédération des PNR) :

- **A : La participation démocratique** dans ce qui est l'essence de la création d'un parc «la charte de territoire » qui implique toutes les collectivités territoriales et l'état d'une part, et la concertation avec l'ensemble des groupes d'intérêt et la population d'autre part.
- **B : Dans la mise en oeuvre de la charte, la concertation** avec les acteurs qu'ils soient économiques ou porteurs d'autres types de projets tels que les autres EPCI est le plus souvent pratiquée, le partenariat et le rapprochement avec ceux-ci est privilégié pour impliquer les décideurs dans le projet de territoire et permettre des montages financiers communs évitant le gaspillage des deniers publics.
- **C : La population participe aux projets des territoires** à travers la société civile, associations, réseaux constitués... Elle participe aussi directement par l'action quand elle est sollicitée par les Parcs pour la réalisation de certaines actions. La participation de la population dépend de l'information qu'on lui donne, elle doit être rigoureuse et claire.

- **D : L'éducation et la sensibilisation** sont développées dans les Parcs et sont à la base de la constitution d'une société civile citoyenne et responsable et à même de prendre des décisions en connaissance de cause.

L'équité et la solidarité relève aussi de l'action sociale des Parcs envers des catégories de populations fragilisées notamment, les demandeurs d'emploi, les jeunes, les femmes, les handicapés...C'est aussi l'action internationale des Parcs dans l'échange et le partage des pratiques».

Comment les PNR se conforment-ils à ces définitions ?

	PNR Vosges du Nord	PNR Ballons des Vosges	PNR Lorraine
A	Absence de suivi de la dernière révision, donc difficultés à mobiliser les éléments quantitatifs permettant de répondre à cette question	Cf schéma des étapes liées à la révision : assez bonne concertation avec les différents niveaux d'acteurs	Absence de suivi disponible de la dernière révision, donc difficultés à mobiliser les éléments quantitatifs permettant de répondre à cette question
B	Prise en compte limitée (travail avec le Pays d'Alsace du Nord sur le tourisme mais avec des difficultés d'articulation, semble-t-il).	Assez bonne prise en compte des projets de territoire (conventions-cadre et conventions d'application, mais pas d'applications concrètes à ce jour)	Prise en compte limitée (1 seule contractualisation à ce jour)
C	Les Parcs sollicitent les associations du territoire. Mais la qualité de la communication à leur endroit est variable (manque de véritables documents exhaustifs de communication en direction du grand public au-delà des plaquettes présentant certaines actions).		
D	Actions assez développées (rappel : 16 % des actions du Parc sur 2002-2004 en éducation à l'environnement, 6 % en communication)	Actions assez développées (rappel : 17 % des actions du Parc sur 2002-2004 en éducation à l'environnement, 2 % en communication)	Actions très développées (rappel : 26 % des actions du Parc sur 2002-2004 en éducation à l'environnement, 8 % en communication)

Recommandation 29. (en direction des Parcs) Capitaliser le travail fait dans le cadre de la « participation des habitants »

Il s'agirait notamment d'enclencher une réflexion interne à chaque Parc et :

- formaliser le travail déjà fait (bilan des actions où le travail de concertation avec les habitants est important, identification des actions où les habitants sont co-décideurs, ...)
- diagnostiquer les pratiques et les besoins sur le territoire comme sur d'autres territoires ;
- définir un programme d'action spécifique sur la question.

4 Récapitulatif des recommandations

Les analyses produites nous ont conduit à proposer 29 pistes de travail ou recommandations (voir tableau ci-après) qui nous semblent pouvoir améliorer les conditions du partenariat, la lisibilité de l'action des Parcs naturels régionaux et le renforcement de la valeur ajoutée de leurs interventions.

1. Le premier programme de travail concerne la consolidation de la politique régionale, interface entre les textes nationaux et la Charte des PNR au plan local. L'action principale recommandée étant la rédaction, dès l'automne 2005 selon nous, d'une note stratégique régionale (en repartant des documents déjà existants : contrats et conventions en Lorraine, compte rendu de la 8^{ème} commission en Alsace) et en lui donnant un caractère politique fort via une délibération de l'Assemblée Régionale par exemple.
2. Le second est la clarification des attentes partenariales au plan départemental, inter-régional et national. Ce dernier niveau pouvant être éclairé par l'évaluation nationale en cours et dont les conclusions sont attendues pour l'été 2005.
3. Le troisième programme de travail doit permettre d'améliorer à la fois la lisibilité et le partenariat, notamment régional, sur ses aspects opérationnels (programme d'actions, contrats pluri-annuels, suivi et *reporting* physico-financier des PNR vers la Région...), ce dernier point devant être traité dès l'été si son application doit être effective à l'automne 2005.
4. Clefs de voûte des recommandations mais s'inscrivant dans une période de 2 années, la mise en place d'un Dispositif de Suivi et d'Evaluation au sein des 3 PNR offrant un noyau dur d'informations communes d'un Parc à l'autre permettrait de faciliter le suivi des interventions des Parcs, la production des documents transmis entre les Parcs et leurs partenaires Etat et Régions et pourrait préfigurer une plateforme informatique partagée. A très court terme, ce sont les outils déjà existants (compte rendu, bilans, rapport d'activité...) qu'il est important de produire selon les normes spécifiées.
5. La mise en œuvre de « chantiers transversaux » (réflexions et mutualisation inter-parcs) permettra à plus long terme de renforcer la valeur ajoutée de l'intervention des Parcs (innovation, participation active des habitants, ...).

Bien entendu, ce programme de travail doit être ré-approprié par les acteurs impliqués.

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

Priorité	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 des PNR (délibération) + 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 Fin 2005	
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			
		R.21 : fiches actions harmonisées et consolidées (indicateur)	Fiches	Etat PNR Région PNR	Fin 2005	
		R. 19 : Contrats pluriannuels				
	« chemin faisant » (contrats pluri-annuels)	R. 14 : Convention et contrats Lorraine	Contrats ou conventions	Région PNR PNR	2006	
		R. 11 : suivi consolidation convention acteurs locaux				
		R. 16 : Programme d'action stratégique interrégional	Programmes d'actions	Etat, PNR Régions		
	en aval (bilan et évaluation)	R. 12. Coopération inter-parc sur la transversalité			PNR	
		R 22 : communiquer les plans de financements stabilisés R 23 : communiquer les résultats	Bilan, compte rendus, évaluation		PNR	maintenant
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				
		R.2 : suivi de l'information qualitative	DSE	PNR	2006	
		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				
		R. 9 : objectifs « innovation » quantifiés	Réunions, note technique	Région PNR Etat	2006	
		R. 10 : Comité de suivi des actions innovantes			2006	
	... sur la participation des habitants et acteurs	R.29 : capitaliser le travail fait				2006