

La gouvernance scientifique des parcs naturels régionaux (PNR) français : entre savoir-faire et faire savoir

AUTRICE

Emmanuelle BORNET

RÉSUMÉ

D'après B. Chevassus-au-Louis, naturaliste, « selon les conditions favorables ou hostiles que nous allons créer, des milliers d'espèces vivantes de notre territoire dont nous avons aussi la responsabilité, auront ou pas la possibilité d'être encore là demain »¹. En France, les parcs naturels régionaux ont ce devoir de préservation de la biodiversité et des continuités écologiques. Mais leurs missions vont bien au-delà : ce sont des territoires de projets, véritables « laboratoires » du développement durable. Aidés dans leurs missions par un conseil scientifique, les PNR prônent une économie des biens communs au service des transitions et apportent expérience, connaissance des territoires et capacités d'expérimentation aux acteurs institutionnels locaux, lesquels fournissent compétences et moyens. Il s'agira ici de réfléchir à ce que la connaissance scientifique des PNR, interagissant avec les acteurs territoriaux dans le cadre de pratiques de gouvernance adaptées, fournit aux territoires.

MOTS CLÉS

projet de territoire, connaissance scientifique, expérimentation, gouvernance scientifique, éthique, évaluation

ABSTRACT

According to naturalist B. Chevassus-au-Louis “depending on the favourable or hostile conditions we create, thousands of living species in our territory, which we are responsible for, may or may not still be here tomorrow”. In France, the Regional Nature Parks (RNP, parcs naturels régionaux) have a duty to preserve biodiversity and ecological continuity. But their missions go much further: They are experimental areas, sort of “laboratories” for sustainable development. Assisted in their missions by a scientific committee, the RNPs encourage an economy based on common goods to favour transitions. They bring their experience, knowledge of the territories and ability for experimentation to local institutional stakeholders, who provide proficiencies and financial means in return. The aim here is to look at what the scientific expertise of the RNPs, interacting with local players within the framework of appropriate governance practices, can provide to territories.

KEYWORDS

Experimental areas, Scientific knowledge, Experimentation, Scientific governance, Ethics, Assessment

L'apparition des parcs naturels régionaux (PNR) en 1967 vise, entre autres, à permettre le développement durable de zones au patrimoine naturel et culturel fragile. Aux côtés des parcs nationaux, qui privilégient une conservation scientifiquement administrée, les PNR constituent des « territoires de projet », producteurs d'« aménités rurales » et parangons d'une gestion collective décentralisée d'un « bien commun ». D'abord créés dans une optique d'aménagement de grands espaces naturels mono-régionaux, ils sont devenus au fil du temps des outils de développement local, patrimonial et naturaliste. Aujourd'hui, les 58 parcs (qui couvrent 15 % du territoire français) mettent à disposition des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) une ingénierie territoriale s'exportant à l'international (Baron & Lajarge, 2017). Une charte, véritable document stratégique, définit les grandes orientations de leur gestion.

Leurs objectifs nécessitent une collaboration effective entre des acteurs territoriaux mettant en synergie leurs activités ; le dialogue en est un moyen efficace. Le choix d'un mode de gouvernance adapté doit alors faire émerger cette ambition collective, dans le respect de la charte. Dans ce cadre, leur conseil scientifique (CS) est – lorsqu'il existe – l'organe consultatif sur lequel peut s'appuyer le parc pour « l'amélioration, l'organisation de suivi et de promotion de la connaissance scientifique du territoire ». La force d'un tel conseil réside, entre autres, dans sa composition évolutive au regard des besoins du territoire et dans sa réflexion prospective. Ainsi, « avec l'aide de son conseil scientifique, le parc pourra opter pour le bon niveau d'action et les outils de protection et de gestion à mettre en œuvre sur son territoire ». Outre le conseil, d'autres entités apportent utilement leur concours à la gestion des PNR ; toutes ces contributions sont profitables à la connaissance du territoire. Les PNR impliquent donc, dans la durée et sous de multiples formes, différents acteurs pour coconstruire des modalités de prise en charge d'un territoire ; en ce sens, ils sont « générateurs de communs ».

Le but de cette intervention est de préciser, d'une part, les modalités de la gouvernance scientifique des PNR afin de mettre en lumière l'originalité de leur action au contact des acteurs territoriaux et, d'autre part, d'étudier les marqueurs de leur impact sur les territoires, notamment par l'identification des leviers d'action destinés à accompagner leurs mutations et la gestion de ressources communes. En quoi l'action collective portée par les PNR a-t-elle un effet positif dans les territoires et, symétriquement, en quoi la connaissance capitalisée par les parcs conditionne-t-elle le développement de leur action ?

¹ Cité dans *Petit manuel pour élus éco-positifs*, PNR de la Haute Vallée de Chevreuse, 2020.

UN MODÈLE DE GOUVERNANCE

Le parc, outil de gestion de la forme sociale, géographique et écologique de son territoire, a besoin d'un éclairage scientifique pour l'aider à décrypter cette complexité. La création d'un conseil *ad hoc* permet de produire des éléments probants au service des ambitions d'un projet.

Un patronage scientifique indispensable

Présence d'un conseil scientifique. S'il ne dispose que d'une mission consultative, le CS est, pour la majorité des observateurs, un organe indispensable du PNR. Sa mise en place n'est pas rendue obligatoire par les textes, même si deux circulaires (1995 et 2008) en font respectivement mention et rappellent son utilité. Placé auprès du comité syndical du parc, avec lequel il travaille en complémentarité, le CS permet d'enrichir en toute autonomie le savoir-faire du parc, grâce à ses nombreuses compétences : produire des connaissances nouvelles et mobiliser des connaissances acquises pour l'action territoriale, bénéficier de la participation de scientifiques au processus d'élaboration et d'évaluation de la charte (Jenkins *et al.*, 1999), disposer d'un système d'alerte efficace, créer et pérenniser un cadrage méthodologique de ses actions, développer ses relations avec les milieux scientifiques, mettre en œuvre une expertise collective, stimuler sa capacité d'innovation et accompagner l'innovation portée par les acteurs territoriaux.

L'absence de conseil scientifique, pour regrettable qu'elle soit, est partiellement suppléée par l'existence d'une instance régionale jumelle : l'article L.411-1 A III du Code de l'environnement institue, dans chaque région, un conseil scientifique régional du patrimoine naturel, constitué de spécialistes désignés *intuitu personae* pour leur compétence. Malgré tout, cette prolifération d'instances scientifiques interroge. Si, *prima facie*, la présence de comités scientifiques multiples peut être perçue comme autant d'outils « d'aide au décryptage de complexités territoriales croissantes » (Gauchet, 2014 : 75), il serait certainement opportun de fusionner certaines structures redondantes ou, à tout le moins, de mutualiser les moyens humains dans une logique de rationalisation. À ce titre, il faut mentionner plusieurs expériences de mutualisation des CS du réseau de parcs qui se sont avérées concluantes ou encore la coopération entre plusieurs CS (tous les CS franciliens coopèrent, par exemple, en raison de leurs préoccupations communes).

Tisser des liens. Nouer des relations entre scientifiques et élus permet aux premiers d'identifier des difficultés à naître lors de la mise en place des politiques territoriales portées par les seconds. Dans ce cadre, le PNR sert de laboratoire des relations sciences / société, où recherche et expérimentation sont intimement liées. Les rapports entre élus et scientifiques peuvent utilement s'étendre à la société civile. C'est ainsi, par exemple, que des événements à visée scientifique sont régulièrement organisés par le conseil d'orientation, recherche et prospective (CORP) de la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF). Récemment, un webinaire a eu lieu afin de « croiser les regards des gestionnaires de parcs naturels européens et de scientifiques de disciplines différentes pour appréhender dans quelle mesure les PNR peuvent avoir une fonction de laboratoire dans la mise en œuvre de la transition agroécologique, susceptible d'inspirer d'autres territoires et filières ». Le but était de formuler ensemble des « recommandations pour promouvoir plus massivement l'agroécologie dans tous les territoires ». L'événement a rassemblé, le 5 avril 2022, 270 participants (élus locaux, agents des PNR, collectivités territoriales, services de l'État, chercheurs et enseignants-chercheurs). Plusieurs solutions ont été proposées afin de diffuser efficacement les pratiques agroécologiques.

Des missions orientées autour de la connaissance des parcs

Mutualisation vertueuse des savoirs. Lorsqu'un parc et un EPCI partagent le même territoire, il faut combiner leur travail. Or, historiquement, le PNR a longtemps été la seule entité capable de porter des projets complexes sur son territoire. En toute logique, les parcs ont très tôt développé des compétences transversales, répercutées sous forme d'ingénierie ou d'assistance aux collectivités territoriales (expérimentations, assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'ouvrage déléguée) dans des champs diversifiés. Certains PNR se sont même vus confier des missions dans le cadre de compétences transférées à leur syndicat : schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan climat-air-énergie territorial (PCAET), service public d'assainissement non collectif et programme d'action de prévention des inondations, gestion globale du grand cycle de l'eau, y compris dans des communes hors de leur périmètre.

Si la charte n'est pas directement opposable aux particuliers, elle s'impose en revanche aux principaux documents d'urbanisme, dans un rapport de compatibilité : les règlements de publicité, les SCoT, les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent être compatibles avec les orientations et les mesures qu'elle énonce. Le faible nombre de recours contre les chartes ou de plaintes des PNR contre des décisions contraires à leurs chartes témoigne de l'efficacité de la « méthode PNR », ainsi que de son aspect vertueux : « par l'éducation, la médiation ou la pratique du travail partenarial, les conflits sont évités plutôt que jugés » (FPNRF, 2017a : 34).

Diversification des missions. Les constats précédents appellent trois remarques. D'une part, l'intervention des parcs s'est considérablement diversifiée, au point aujourd'hui de porter sur des actions très éloignées de leurs missions originelles. D'autre part, les PNR semblent s'être pleinement emparés de leur rôle de « territoire d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux » (CGEDD *et al.*, 2020 : 186) conféré par la loi. Cela leur permet d'apporter par exemple un soutien de proximité aux élus de territoires dévitalisés ; le label « PNR » attribué par l'État est gage de qualité et de compétence, notamment dans les problématiques de développement durable et environnemental (d'où les nombreux sites de réserves ou Natura 2000 confiés respectivement en gestion ou animation par l'État à des parcs). Enfin, la diversification des activités des PNR semble répondre à une logique plus basement matérielle, en cherchant à leur assurer un équilibre budgétaire

à l'heure de la raréfaction des ressources financières (IGF *et al.*, 2017).

L'atomisation des ressources d'ingénierie mises à disposition des territoires obscurcit cependant le tableau. En effet, les PNR ne sont pas les seules entités territoriales à proposer leur expertise : les grands EPCI, départements et régions disposent eux aussi de leurs propres ressources internes. Leur dispersion affecte leur accessibilité. L'absence de coordination des ressources, pour autant qu'elles puissent l'être au vu de leur technicité, obère alors l'émergence de certains projets.

UNE GOUVERNANCE MODÈLE

Les parcs apportent leur expérience, leur connaissance des territoires et leurs capacités d'expérimentation. En échange, les collectivités les dotent de moyens.

Les PNR, laboratoires d'idées dans les territoires

Laboratoire expérimental. Les PNR sont de hauts lieux de l'innovation, où seront testés et développés des outils prospectifs. Pour cela, ils contribuent à des programmes de recherche et ont pour mission d'initier les débats, de proposer des formes nouvelles d'action – notamment grâce au rôle de lanceur d'alerte des conseils scientifiques. Pour accompagner les collectivités rurales dans la passation des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre, ils peuvent intervenir dans l'élaboration du cahier des charges et dans le choix du bureau d'études. La plupart des PNR organisent des porter-à-connaissance aux communes et réalisent des outils (tels que des grilles de lecture de la charte, des guides, des études ou des inventaires), mettent en place des observatoires photographiques du paysage, ou encore des forums, ateliers et formations pour les aider et leur apporter un appui technique sur des thématiques variées.

Protection des espaces et éducation à la nature sont indissociables. Aussi, la valorisation des travaux scientifiques des PNR, que le CORP appelle de ses vœux (2015), s'opère sous forme de rencontres annuelles scientifiques autour des recherches menées sur le territoire du parc et de publications. Au-delà des PNR, chaque catégorie d'aires protégées est invitée à nouer un dialogue avec la société. Les PNR sont avant-gardistes dans ce domaine : ils sont un support d'action territorialisé multifonctionnel (IAU ÎdF, 2008), adaptable, flexible et leur constitution en réseau est un atout incontestable (Caron *et al.*, 2017).

Société de la connaissance. L'évaluation et la communication des PNR sont également un véritable atout dans la construction de cette « société de la connaissance ». La mise en place d'évaluations régulières pour mesurer la pertinence des actions s'est rapidement avérée indispensable afin de disposer d'un solide instrument de communication à destination du public. En septembre 1997, un bilan de leur action a été réalisé avec une annexe spécifique consacrée à l'évaluation. Les rapporteurs regrettent que les parcs ne se soient pas approprié la « culture de l'évaluation » et recommandent la constitution d'un groupe de travail chargé de bâtir un fond méthodologique commun, une sorte de « mémoire de référence » et d'élaborer un dispositif d'évaluation opérationnel. En 1999, la FPNRF a publié un document fondant les principes de l'évaluation des parcs (Jenkins *et al.*, 1999).

Les parcs attirent la recherche scientifique (sciences dures et sociales), qui s'y porte bien : en 2018, la FPNRF faisait état de 48 thèses en cours ou soutenues, et de 74 programmes de recherche. Les rapports réalisés sur le sujet témoignent d'un bon équilibre et d'une complémentarité entre SHS et SVT, même s'il faut regretter une grande disparité entre les PNR. Si les actions des parcs sont visibles, leur impact véritable sur les territoires reste cependant peu mesuré : améliorer l'évaluation des parcs permettrait de renforcer leur lisibilité et donc de légitimer leur existence et leurs actions, pour autant que cette évaluation mette en évidence leur fonction de stratégies dans le développement des territoires.

La gouvernance scientifique au service du territoire

Humanisme écologique. La connaissance scientifique du territoire engrangée par les PNR permet de mettre ces communs au service d'un cadre d'action publique élargi ; elle est vue comme un vecteur de réponse à la crise du développement. Les parcs prônent par exemple une agroécologie fondée sur les ressources spécifiques de leur territoire, afin de la partager avec les territoires urbanisés. Ces ressources sont précieuses, à l'heure où de larges franges rurales et agricoles sont incorporées aux périmètres institutionnels des intercommunalités. Les PNR permettent alors de construire des actions harmonisées en faveur de l'agriculture territorialisée, de la biodiversité, de la santé environnementale, du cadre de vie et des paysages². La diversité des territoires est une force : la connaissance et l'expertise des parcs permettent aux habitants et aux acteurs des espaces urbains d'explorer de nouvelles solidarités. Ils sont alors porteurs d'un « nouvel humanisme de la nature ». Comme l'indique la FPNRF, « les PNR souhaitent faire un pari nouveau : celui d'inventer une autre vie avec les villes et les agglomérations aussi »³.

Gouvernance éthique. La dimension éthique est très importante au sein des quatre missions du conseil scientifique – éclairage, expertise, recherche, pédagogie. Pour les mener à bien avec toute la déontologie requise, la présence de toutes les disciplines scientifiques concernées par le travail au sein du parc serait la bienvenue, sans pour autant que la composition en soit inutilement surchargée – « les conseils pléthoriques découragent leurs membres, qui n'ont pas le sentiment de disposer d'un temps d'expression suffisant » (CORP, 2015 : 4). S'il est certain que les scientifiques de renommée nationale ou mondiale ne pourront pas toujours dégager le temps nécessaire pour siéger dans de tels conseils – quoiqu'il puisse être fait appel ponctuellement à

² « Territoires de richesses naturelles et humaines, les PNR sont engagés dans la voie de l'éducation à l'environnement et de la recherche participative, afin de faire progresser la connaissance scientifique de la biodiversité sur leurs territoires. Attentifs aux dimensions fonctionnelles et esthétiques des paysages, ils ont enrichi les relations entre humains aux milieux naturels ! » (FPNRF, 2017b).

³ « "Urbain/rural" : explorons de nouveaux horizons ! Les Parcs s'adressent aux Villes », communication de la FPNRF au congrès des parcs, 10&11 octobre 2018 [parcs-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/article/texte_villes.pdf].

eux –, les scientifiques siégeant dans ce comité devraient idéalement être indépendants de toute appartenance institutionnelle, afin de ne pas subir d'influence et de pression de la part d'un groupe d'intérêt.

En résumé, l'absence de concurrence avec les collectivités territoriales sur le territoire desquelles ils s'inscrivent a permis aux PNR de développer une expertise à valoriser auprès de leurs partenaires institutionnels et privés. Les nombreux rapports et études les concernant les érigent en laboratoires de réflexions sur l'adaptation de leur territoire et leur octroient un rôle d'intermédiaire entre différents échelons de collectivités. Leur labellisation par l'État, leur place aux côtés et en soutien des collectivités locales conduisent à une autonomie opérationnelle pouvant s'avérer vertueuse, mais à certaines conditions.

RÉFÉRENCES

- Baron N., Lajarge R., 2015, *Les parcs naturels régionaux, des territoires en expériences*, Versailles, Quæ.
- Caron P., Valette É., Wassenaar T., Coppens d'Eeckenbrugge G., Papazian V., 2017, *Des territoires vivants pour transformer le monde*, Versailles, Quæ, « Agricultures et défis du monde ».
- CGEDD, IGA & CGAAER, 2020, *Les aménités rurales et leur prise en compte dans l'action publique, Réconcilier aménagement du territoire, environnement et agriculture*, Rapport CGEDD n° 013367-01, IGA n° 20061-R et CGAAER n° 20039 [agriculture.gouv.fr/les-amenites-rurales-et-leur-prise-en-compte-dans-laction-publique].
- CORP, 2015, *Préconisations nationales sur les rôles, les missions et le fonctionnement des conseils scientifiques des parcs naturels régionaux*, Paris, FPNRF [parcs-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/article/preconisations_nationales_sur_les_roles_les_missions_et_le_fonctionnement_des_conseils_scientifiques_des_parcs_naturels_regionaux_.pdf].
- FPNRF, 2017a, *Valeur spécifique de l'action des parcs naturels régionaux. Argumentaire* [parcs-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/centre_de_ressources/pnr_valeurs_fiches_oct_complet.compressed.pdf].
- FPNRF, 2017b, « Pour des relations apaisées entre les sociétés humaines et la Nature : la voie humaniste des parcs naturels régionaux », *Développement durable et territoires*, 8(3) [doi.org/10.4000/developpementdurable.11958].
- Gauchet S., 2014, *Les syndicats mixtes des parcs naturels régionaux. Guide*, Paris, FPNRF.
- IAU ÎdF (Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France), 2008, *Diagnostic territorial du Parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse*, Paris [institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_483/Diagnostic_territorial_du_PNR_de_la_Haute_Vallee_de_Chevreuse_avec_signets.pdf].
- IGF, IGA, CGEDD, 2017, *La gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR). Revue des dépenses 2017* [mobile.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/La-gestion-des-espaces-naturels-sensibles-ENS-et-des-parcs-naturels-regionaux-PNR].
- Jenkins C., Roudier B., FPNRF, Atelier technique des espaces naturels, 1999, *L'évaluation, un enjeu pour les territoires de projet*, Montpellier, Atelier technique des espaces naturels [side.developpement-durable.gouv.fr/Default/doc/SYRACUSE/120395/l-evaluation-un-enjeu-pour-les-territoires-de-projet].

L'AUTRICE

Emmanuelle Bornet

Université Toulouse Capitole – IEJUC

emmanuelle.bornet@gmail.com