

LE LIVRE BLANC SUR LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX

SOMMAIRE

Préface	2
Le Pays merveilleux des Parcs Naturels Régionaux ?	3
Un attrait irrésistible ?	4
Une manne financière ?	6
Pas de contraintes supplémentaires ?	8
Éléments-clés	10
Le financement des PNR	11
Le processus de révision ou de création de la charte	12
Quid des communes ?	14

Madame, Monsieur le Maire,

Depuis 1968 notre territoire a assisté à la naissance de 48 parcs naturels régionaux et 10 parcs nationaux. Vous êtes peut être concernés. Depuis 10 ans, aux côtés des élus, nos délégués et adhérents participent à l'élaboration ou au renouvellement de leurs chartes. Ces chartes définissent les règles de fonctionnement des « morceaux de campagnes » sélectionnés pour 12 années sans possibilité de recul.

Au cours de nombreuses réunions aux quatre coins de la France, le CODEVER s'est forgé une solide expérience. Il n'est pas opposé aux parcs, à condition de tenir compte des résultats des enquêtes publiques, et de respecter les populations locales.

Prudence étant mère de sûreté, vous trouverez ci-après un dossier résumant nos constats et questionnements. Nous espérons que ce modeste document soulèvera des interrogations. Après débats, une décision prenant en compte les rapports investissements/contraintes, risques/bénéfices pour vos administrés pourra être prise pour 12 ans.

Par le passé, les premières chartes étaient rédigées avec un véritable souci du respect des habitants et des élus, mais aujourd'hui ces temps semblent révolus.

Par exemple, avant toute création de nouveau parc, une association chargée d'en vanter ses bienfaits est créée, mais vous entendrez rarement parler :

- De la perte du pouvoir de police des maires (en ces temps où la mission des maires ruraux se résume souvent à un empilement de devoirs, nous ne pouvons que regretter ce manque de confiance) ;
- De la supériorité juridique de la charte sur votre PLU ou POS, et sur le SCOT, ce qui peut, par exemple, engendrer un impact sur les droits à construire pour les habitants ;
- Des nouveaux impératifs de financement financiers imposés aux parcs, qui ne manqueront pas d'entraîner de nouvelles difficultés budgétaires ;
- Des pressions que subissent les élus lorsqu'ils manquent d'enthousiasme ou s'opposent au Parc (de nombreuses subventions peuvent être en jeu) ;
- Du surcoût financier pour vos administrés ;
- De l'absence d'étude de retombées économiques ;
- De tous les espoirs déçus des habitants.

Loin de prétendre détenir la vérité, nous souhaitons simplement vous faire part de constatations souvent occultées.

Toute l'équipe du CODEVER se tient à votre disposition avec les nombreux documents amassés pour toute information complémentaire.

Le Bureau National du CODEVER

LE PAYS MERVEILLEUX DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX ?

Les porteurs d'un projet de création de PNR (ou de révision de charte) tiennent toujours le même discours.

Voici les 3 affirmations les plus souvent lues ou entendues :

- **Un PNR n'apporte que des avantages, jamais de contraintes**
- **Toutes les communes rêvent d'adhérer à un PNR**
- **Aucune commune n'en sort jamais (« quelle drôle d'idée »)**

LA RÉALITÉ EST PLUS CONTRASTÉE

Ce discours consensuel cache une réalité moins idyllique, comme le montrent les quelques exemples en pages suivantes (liste non exhaustive).

Ces informations sont souvent cachées aux élus, alors même qu'ils doivent voter l'adhésion de leur commune à une charte qui les engage pour 12 ans.

Nous espérons que cette présentation les convaincra que la plus grande vigilance est de mise.

UN ATTRAIT IRRÉSISTIBLE ?

« À ce jour, sur les 46 parcs existants, on ne connaît aucune commune qui ait voulu en sortir. Par contre plusieurs communes ont voulu y rentrer »

Anne-Marie Boudou, adjointe au maire d'Auray (Morbihan)* (Ouest France 11-1-2010)

* En mars 2011, la création du PNR du Golfe du Morbihan est tombée à l'eau, après que 8 communes sur 38 aient voté contre le projet de PNR. En outre, 5 communes n'ont pas voté, ce qui équivaut à un vote contre.

PNR des Landes de Gascogne

Lors du renouvellement de la charte, les communes de Pissos et Saignac-et-Muret et la Communauté de communes du canton de Pissos ont voté contre, menaçant sérieusement la cohérence du territoire du PNR, et par là même le renouvellement son label pour période 2012-2024.

« la Communauté de communes de Pissos représente 10 % du Parc, 44 km de Leyre et 1 800 km de site Natura 2000. Son retrait est tout bonnement inconcevable. »

(Sud Ouest, 30/3 et 24/4/2013)

N.B. : Faute de décret de classement, le PNR des Landes de Gascogne n'a plus d'existence légale depuis le 25 juillet 2012.

PNR des Ballons des Vosges

29 communes, dont 14 en Alsace, ont choisi de ne pas réadhérer à cause « **des contraintes en plus** » et des « **diktats du Parc** ». (source : l'Alsace.fr du 13/4/2011)

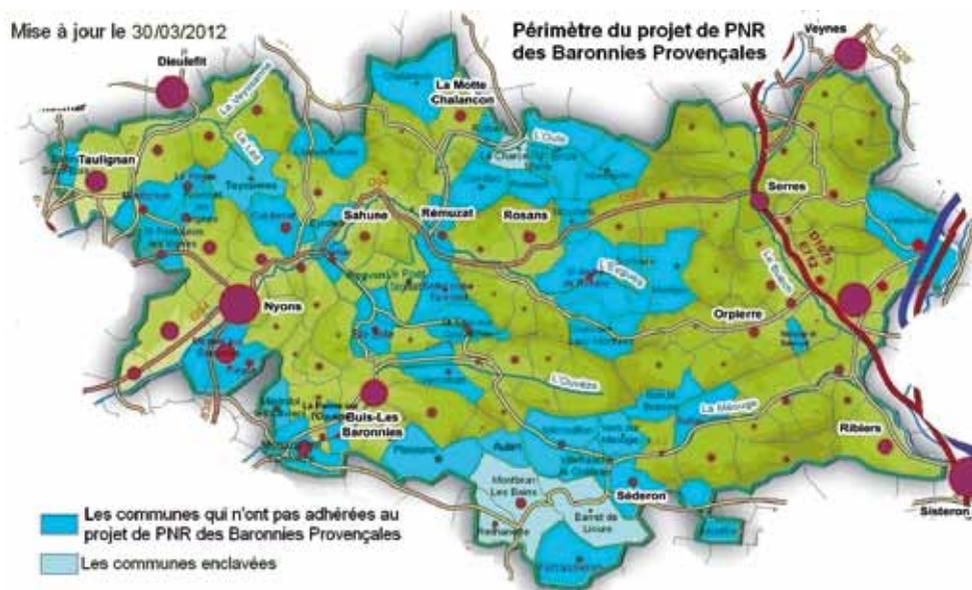
N.B. : la charte ayant été retoquée en 2011, le PNR BV a fonctionné sans aucune existence légale, faute de décret de renouvellement, du 7 juin 2010 au 4 mars 2012.

PNR de l'Avesnois

La commune de Locquignol - emblématique pour le Parc - a claqué la porte du PNR de l'Avesnois en 2010. Le maire et son conseil contestent « **l'apport du PNR dans le développement de (notre) région** ». « **Je ne vois pas ce que le Parc nous amène, sinon des contraintes ça ne sert à rien.** » précise le maire. (La Voix du Nord, 4/5/2010)

Projet de PNR des Baronnies Provençales : un gruyère 44 communes sur 126 sollicitées ont voté non à la charte.

« 44 communes qui disent non à un projet de PNR sur les 126 interrogées, c'est de la jamais vu dans une telle enquête en France. La charte des parcs repose sur la pertinence et la cohérence des territoires. Simplement aujourd'hui, dans ce projet, ce n'est plus le cas. » Bernard Bailly, maire de Rémuzat. (Le Dauphiné, 28/4/2013)



Pour mémoire, le 13/12/2011, le sénateur de la Drôme Jean Besson, le Vice-Président du Conseil Régional Rhône-Alpes Michel Grégoire, et plusieurs maires et conseillers généraux écrivaient aux élus : «**...nous voulons aussi rappeler à ceux qui refuseront le Parc, qu'ils prendront le risque d'exclure leur commune, leurs habitants, leurs agriculteurs, leurs artisans, leurs associations et toutes les forces vives des actions du Parc, et ceci pour 12 ans. (...) ils se priveront de toutes les sources de financements de projets qui pourront venir des Départements, des Régions, de l'Etat, de l'Europe, et qui passeront par le Parc.**»

UNE MANNE FINANCIÈRE ?

**« un parc naturel régional apporte de nombreux avantages : (...)
des moyens financiers venant de la région et de l'Europe, des aides à la rénovation écologique de l'habitat (...) »**

(Midi-Libre, 02/11/2010)

PNR du Queyras

« La dernière séance du comité syndical du Parc naturel régional du Queyras était très attendue après l'annonce d'un déficit de 435 000 euros. »

(ledauphine.com, 22/4/2013)

Fédération des PNR

« La réforme des collectivités territoriales est une catastrophe financière pour les parcs »

Jean-Louis Joseph, président de la Fédération des PNR, faisant référence à l'obligation des 20 % d'autofinancement des investissements à compter du 1^{er} janvier 2012 et à l'interdiction du cumul des subventions région/département à compter de 2015 (voir aussi page 9).

(Extrait d'une interview publiée dans La Gazette des Communes, le 11/10/2010)

Projet de PNR du Ventoux

« Les aides de l'Etat diminuent, elles ne représentent plus que 12 % du financement des Parcs, de sorte que c'est le contribuable qui va devoir payer. »

(Julien Aubert, député du Vaucluse, dans La Provence, 1/7/2013)

Sur un périmètre envisagé de 40 communes, 5 ont d'ores et déjà voté contre le projet. Suivant le modèle des Baronnies, une association d'élus s'est créée en juin 2013 pour dire non au Parc.

PNR de la Brenne

Le Parc de la Brenne doit emprunter 300 000 € dans un contexte délicat pour faire face à ses problèmes récurrents de trésorerie.

En 2011, ce PNR ponctionne 5,50 € par habitant et par an, ce qui en fait le PNR le plus coûteux de France pour le contribuable local. Et cela ne suffit pas... (LaNouvelleRépublique.fr, 29/9/2011)

N.B. : nos recherches nous ont permis de découvrir que les Cours Régionales des Comptes ont déjà épinglé la gestion financière de certains PNR.

PNR de Corse

« Le budget de fonctionnement du syndicat s'élève à près de 7 M€. Les ressources de l'établissement proviennent pour près de 90 % de subventions. Les charges de personnel représentent 70 % de ses dépenses. »

« Les frais de déplacement sont élevés et leur liquidation ne respecte pas la réglementation en matière de défraiement de nuitées. Les véhicules de service sont utilisés pour relier les résidences familiales aux lieux de travail souvent éloignés. Les frais de représentation sont eux-mêmes élevés. Ainsi, les repas d'élus sont quasi quotidiens. »

(Extraits des observations définitives de la chambre régionale des comptes de Corse, rapportés par corsenetinfos.fr le 28/2/2013)

N.B. : Faute de décret de classement, le PNR de Corse n'a plus d'existence légale depuis le 10 juin 2011.

PNR de Millevaches

Le Conseil Général de la Haute-Vienne a stoppé sa contribution au budget du PNR de Millevaches, soit 7% de 3 millions d'euros. (France3.fr, 15/2/2011)

La prochaine édition de notre Livre Blanc consacrera un chapitre à la financiarisation de la nature.

Le constat est toujours le même : partout, des associations écologistes et l'Etat font main basse sur de vastes territoires, au nom de la protection de l'environnement. Les propriétaires privés ou les communes qui, souvent depuis des générations, ont pris soin de leurs terres et de la faune et de la flore qu'elles hébergent, se trouvent purement et simplement privés de la jouissance de leur bien. Des artisans, des commerçants, des habitants sont chassés de leur lieu de vie. Des modes de vie, des activités traditionnelles, des sports ou des loisirs sont restreints ou carrément interdits. Or, il apparaît à chaque fois que si ces territoires ont mérité un classement (Natura 2000 ou autre...), c'est bien que les autochtones ont su en prendre soin jusque là, sans attendre les leçons «venues d'en haut». Mais il ne faut pas se leurrer. Les forces qui sont à l'oeuvre derrière tout cela n'ont que peu de rapport avec la protection de la nature. Il y a en réalité collusion entre l'intégrisme écologique et le capitalisme le plus sauvage.

Après la financiarisation de l'économie, c'est la financiarisation de la nature qui est en marche.

PAS DE CONTRAINTES SUPPLÉMENTAIRES ?

« Le parc n'est pas créé pour apporter des contraintes mais pour apporter des recommandations. Il n'ajoute pas une strate supplémentaire »

Jean-Pierre Buix, maire de Buis les Baronnies (La Provence, 01/03/2011)

Fédération des PNR

« Un Parc naturel régional, ne disposant pas d'un pouvoir réglementaire spécifique, ne modifie en rien les règles générales applicables au droit de propriété, à la chasse, à la pêche... »

Cependant, les communes et EPCI adhérant à la charte d'un Parc s'étant engagées à mettre en œuvre une démarche de qualité sur leur territoire, leurs habitants doivent se conformer aux dispositions spécifiques qu'elles seront amenées à prendre (en matière de construction, de gestion de l'eau et des déchets, de boisement, de circulation motorisée, de pratiques d'activités sportives de pleine nature...). »

Extrait de l'argumentaire publié par la Fédération des PNR, édition février 2008

« Au cas où les dispositions de la charte ne seraient pas respectées, un recours au tribunal administratif peut être engagé par l'organisme de gestion du parc. » (Site internet de la Fédération des PNR de France)

PNR du Haut-Languedoc

Février 2012 : Mazamet et Castres refusent la nouvelle charte à cause des contraintes en matière d'urbanisme et du plan de développement éolien qu'elle contient.

Le maire de Castres dénonce « *une pression quasi dictatoriale* » (La Dépêche, 31/1/2012)

N.B. : Suite aux difficultés, le PNR HL a fonctionné sans aucune existence légale, faute de décret de renouvellement, du 14 juillet 2011 au 11 décembre 2012.

Charte vs PLU

« Nathalie Kosciusko-Morizet a également pris l'engagement d'écrire au préfet pour rappeler l'opposabilité des chartes vis-à-vis des SCOTS et des PLU. » (Enviscope.com, 10/10/2011)

PNR Oise-Pays de France

Le Conseil d'Etat* a annulé purement et simplement un permis de construire délivré par le maire de La Chapelle en Serval (Oise) pour l'édification de bâtiments commerciaux.

La justice administrative a rappelé que les terrains concernés sont situés dans le périmètre du PNR et que par conséquent le Plan d'Occupation des Sols de la commune doit respecter les dispositions de la charte du PNR. En l'occurrence, celle-ci n'autorise pas l'extension de la zone commerciale...

* CE, N° 343645, 28/9/2011

Projet de PNR du Golfe du Morbihan

Le projet de PNR du Golfe du Morbihan est tombé à l'eau en 2011 suite au refus d'adhésion de 13 communes sur 38. Ce refus résulte du désaccord sur les limitations en matière d'urbanisme que la charte voulait imposer aux communes (compilation d'articles de Ouest France).

Suite à cet échec, 4 communes ont souhaité se retirer du Syndicat intercommunal d'aménagement du golfe du Morbihan (SIAGM) (Le Télégramme, 23/3/2012). Ce Parc qu'elles ont refusé en votant contre la charte n'en finit pas d'être relancé depuis des mois. Et ces 4 communes ne veulent pas continuer dans cette voie coûteuse (un budget de fonctionnement de 622 000 € a été voté en 2011 pour le « projet » !).

Mais les autres communes membres du SIAGM ont refusé de laisser Baden, Larmor-Baden, Le Bono et Plougoumelen sortir du syndicat. Les statuts du syndicat le permettent... mais avec une telle décision, difficile de faire croire qu'un PNR ne génère pas de contraintes !

PNR des Causses du Quercy

« Si les Causses du Quercy sont un territoire très rural et peu soumis à des projets d'aménagement industriels lourds, certaines activités sont néanmoins susceptibles de générer des impacts environnementaux ou paysagers difficilement compatibles des fondements du label Parc naturel régional. Il s'agit notamment des carrières, des centrales photovoltaïques au sol, des loisirs motorisés, des élevages industriels. » (2010, Avant-projet de charte, p.43)

Les carrières et les loisirs étaient pourtant bien là avant la création du PNR...

N.B. : Faute de décret de classement, le PNR des Causses du Quercy a fonctionné sans existence légale du 6 octobre 2011 au 25 octobre 2012.

ELEMENTS-CLÉS

Chiffres (au 31/1/2013, source Fédération des PNR)

48 parcs existants (dont 46 sur le territoire métropolitain).

Couvrent 15% du territoire (objectif 20% en 2020), 4171 communes, 8245 millions d'hectares, plus de 3,5 millions d'habitants y vivent.

Pourquoi créer un PNR ?

A la base : protection et valorisation du patrimoine naturel et culturel
Et bien souvent, des enjeux politiques locaux ou régionaux...

Comment ?

Un PNR est lancé par une association de préfiguration comprenant des habitants, des élus, et des associations environnementalistes.

L'opération dure plusieurs années (minimum 4 à 5 ans).

Mode de gouvernance

Les PNR sont gérés par un syndicat mixte regroupant toutes les collectivités qui ont approuvé la charte (et des associations environnementalistes, souvent).

La Charte

Document fondateur du PNR. Elle contient les objectifs, principes et règles de gestion à respecter par les collectivités adhérentes.

Label PNR attribué par décret ministériel.

Validité : 12 ans

Doit stipuler des règles pour la circulation des véhicules à moteur sur les voies et chemins.

Superficie

Entre 48 500 ha (Scarpe-Escaut, 55 communes) et 395 000 ha (Volcans d'Auvergne, 153 communes) en métropole. 615 200 hectares pour le plus grand (Guyane, 6 communes). 87 communes en moyenne.

FINANCEMENT DES PNR

2 M€ budget médian de fonctionnement, financé à 94 % par des fonds publics (Europe, État, régions, départements, communes et EPCI).

60 % c'est, en moyenne, la part du budget consacrée à la masse salariale.

(source : Revue Parcs n°66, page 12).

- **DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2012, LES PNR DOIVENT AUTOFINANCER LEURS INVESTISSEMENTS À HAUTEUR DE 20%.**
- **A COMPTER DE 2015, LE CUMUL DES SUBVENTIONS RÉGION/DÉPARTEMENT SERA INTERDIT.**

LOI n°2010-1563 du 16 décembre 2010

Missions rime avec doublons

Les missions et actions des PNR sont très diverses et trop nombreuses pour être inventoriées ici. Très souvent, ces missions peuvent déjà être mises en œuvre par l'une ou l'autre des dizaines d'institutions du mille-feuilles administratif français... **En créant un PNR, on ajoute donc une nouvelle – et coûteuse – couche.**

Conclusion : où trouver l'argent ?

Avec la réforme territoriale, personne ne sait de quoi sera fait demain. A ce jour l'endettement atteint 1870 milliards d'euros (à fin mars 2013 selon l'INSEE).

Est-il raisonnable de faire supporter une charge supplémentaire à des contribuables déjà largement sollicités ?

LE PROCESSUS DE RÉVISION (OU DE CRÉATION) DE LA CHARTE

Si le processus de révision paraît démocratique au premier abord, avec en particulier une procédure d'enquête publique, dans la réalité les avis « consultatifs » du CNPN, de la Fédération des PNR et du Ministère de l'Ecologie ont une énorme influence. De leur satisfaction dépend en effet directement l'obtention du label PNR.

Comme nous l'avons constaté, il n'est pas rare que la charte soit modifiée en dernier ressort, bien après les modifications résultantes de l'enquête publique.

Par exemple, la charte du PNR Haut-Languedoc a été modifiée en catimini après l'enquête publique, pour complaire aux exigences du CNPN...



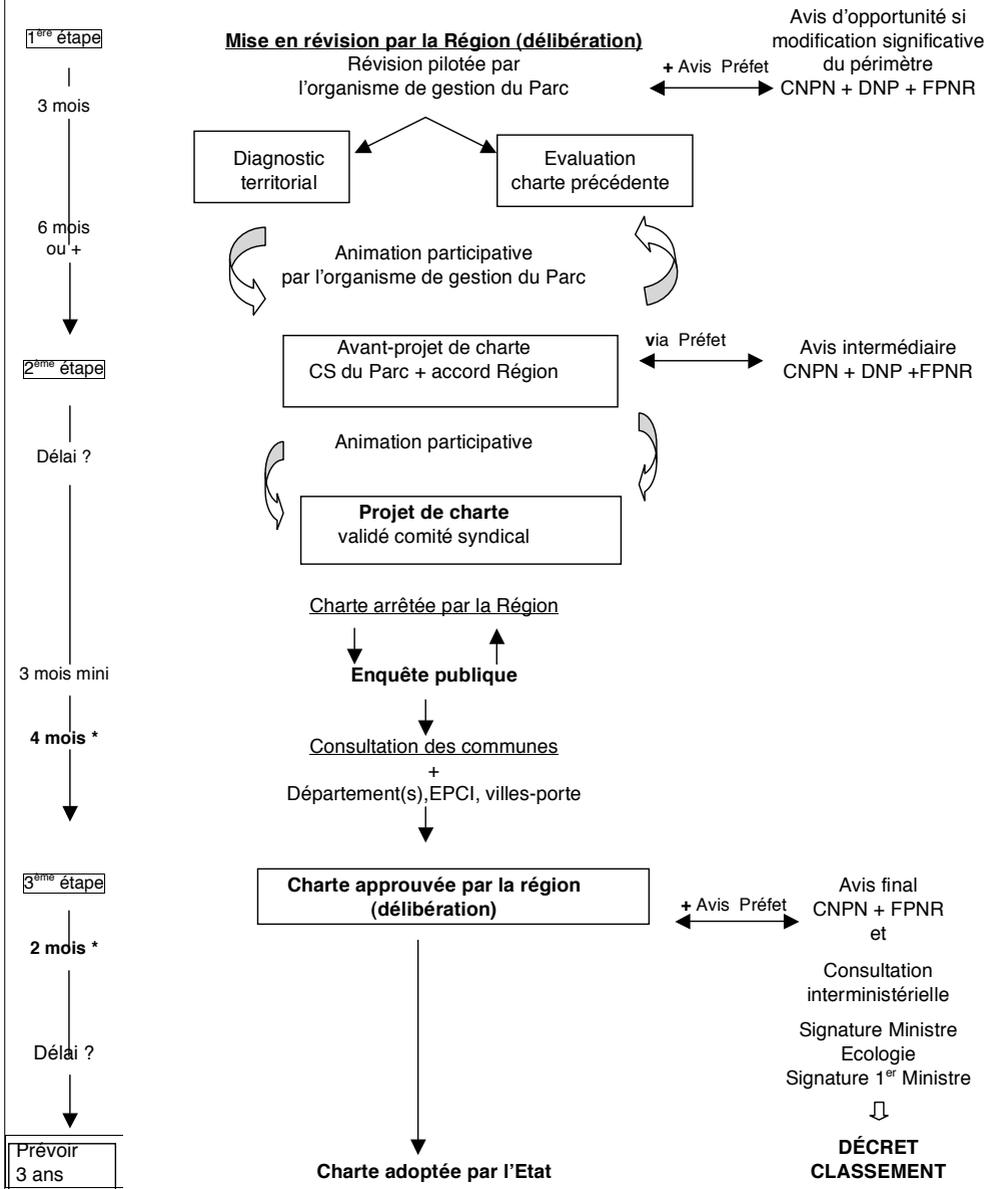


REVISION D'UNE CHARTE

(R.333-1 à 15 code de l'environnement + art.75 loi DTR)

PROCÉDURE DÉCENTRALISÉE

SUIVI NATIONAL



509-04B CJ-VB REVISION D'UNE CHARTE.doc

Explications :

CNPN : Conseil national de la Protection de la Nature , DNP : Direction de la Nature et des Paysages (MEDD)

FPNR : Fédération des Parcs naturels de France

* : durée maximum de consultation

QUID DES COMMUNES ?

Le pouvoir du maire est réduit car, de par son adhésion au parc, **la commune doit respecter les dispositions de la charte, qui est opposable.**

Le Parc donne son avis sur beaucoup de choses, et notamment en cas d'étude d'impact et sur les documents encadrant les activités sur son territoire (carrières, déchets, sites et itinéraires, randonnée...) :

Article R333-15 du Code de l'Environnement

Modifié par Décret n°2012-83 du 24 janvier 2012 - art. 14

I.-Les documents qui doivent être soumis pour avis au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc en application de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 333-1 sont les suivants :

- 1° Le schéma départemental de vocation piscicole prévu par l'article L. 433-2 ;
- 2° Le programme d'action de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains prévu par l'article L. 143-2 du code de l'urbanisme ;
- 3° Le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu par l'article L. 222-1 ;
- 4° Le schéma départemental des carrières prévu par l'article L. 515-3 ;
- 5° Le plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature prévu par l'article L. 311-3 du code du sport ou, à défaut, le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnées prévu par l'article L. 361-1 du présent code ;
- 6° Le plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée prévu par l'article L. 361-2 ;
- 7° Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux prévu par l'article L. 212-1 ;
- 8° Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux prévu par l'article L. 212-3 ;
- 9° Le schéma départemental de gestion cynégétique prévu par l'article L. 425-1 ;
- 10° Les orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats prévues par l'article L. 414-8 ;
- 11° Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs prévu par l'article L. 131-7 du code du tourisme ;
- 12° Le schéma d'aménagement touristique départemental prévu par l'article L. 132-1 du code du tourisme ;
- 13° La charte de développement du pays prévue par l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;
- 14° Le schéma de mise en valeur de la mer prévu par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Sports et loisirs



Les sports de pleine nature sont sérieusement réglementés et surveillés.

Les activités motorisées subissent l'instauration d'une politique d'exclusion, le plus souvent imposée par les plus hautes instances (Ministère de l'Écologie, Conseil National de Protection de la Nature, Fédération des PNR).

Cette politique se traduit par des refus d'autorisation de compétitions ou de randonnées, des fins de non-recevoir opposées à la création de sites de pratique sportive ou à l'installation de professionnels du tourisme...

Or, ces activités sont parfaitement légales – elles sont d'ailleurs réglementées par de nombreux textes – et compatibles du développement durable. Ce faisant, les PNR deviennent des territoires d'exception.

Le CODEVER dénonce cette stratégie qui a pour résultat d'encourager les pratiques « sauvages », dommageables pour l'environnement, et qui impacte négativement le tourisme et ses retombées économiques.

Urbanisme

La charte impose des contraintes souvent fortes en matière d'urbanisme.

Tous les documents d'urbanisme (SCOT, PLU...) doivent être compatibles avec la charte, qui sinon l'emporte sur eux.

Publicité

La publicité est interdite à l'intérieur des agglomérations faisant partie d'un PNR (art. L581-8 du Code de l'Environnement), sauf établissement d'un règlement local de publicité, qui doit de toute manière être compatible avec les orientations et mesures de la charte (et donc, plus restrictif).



Né en 1987, le Codever est une association loi 1901 qui a pour buts le maintien des activités de loisirs verts dans les espaces naturels et les espaces ruraux, la défense et l'information des usagers de ces espaces et des chemins, et la protection de l'environnement et des espaces ruraux. C'est ainsi que le CODEVER travaille activement au développement durable des activités de loisirs verts depuis 25 ans. Le CODEVER rassemble 4000 adhérents directs, dont 300 clubs et 70 sociétés et professionnels. Il représente ainsi plus de 25 000 personnes sur le terrain. 38% des adhérents individuels pratiquent le VTT comme activité unique ou annexe. Moto : 50%, 4x4 : 47%, marche : 33%, quad : 31%, rando équestre : 5% (total supérieur à 100 % dû au fait que chaque adhérent peut pratiquer plusieurs activités).

Plus d'infos sur www.codever.fr

3^e édition - Révision 1.7 - juillet 2013

Document élaboré et édité par le CODEVER sur ses fonds propres.

Imprimé par Chevillon Imprimeur à Sens (89)

Contact : 03 86 83 59 10 (tél/fax) ou secretariat@codever.fr