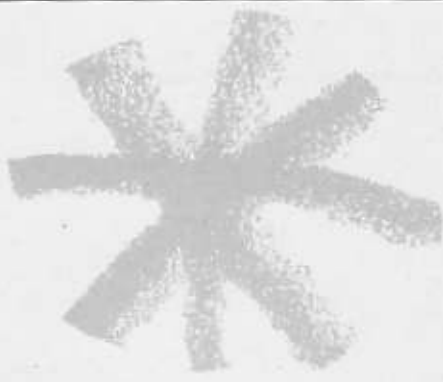


GOUVERNANCE ET FONCTIONNEMENT PARTICIPATIF



RENCONTRE INTER-RESEAUX

JEUDI 16 DÉCEMBRE 2004
ASSOCIATION REILLE - PARIS



Rencontre
16 décembre 2004

Paris

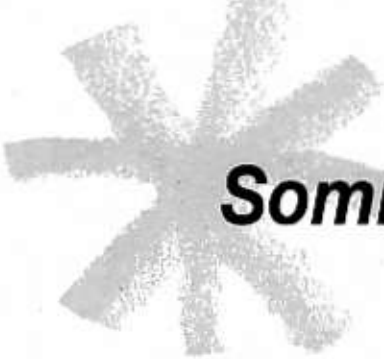
**GOUVERNANCE ET FONCTIONNEMENT
PARTICIPATIF DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX**

ACTES

Sous la direction de
Hanane ALLALI-PUZ

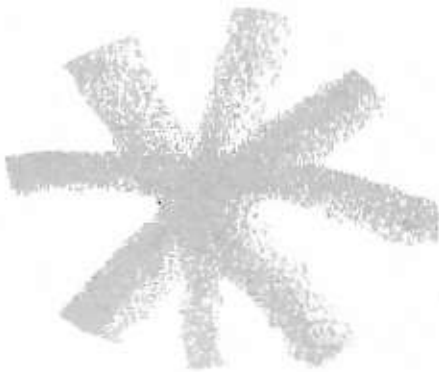
Chargée de mission Gouvernance
à la Fédération des Parcs naturels régionaux de France
Pôle « Territoire »

Mars 2006



Sommaire

Ouverture	6
Restitution de l'étude, échanges et débats	7
Résultats de l'étude	7
Différences entre Parcs	9
Marges de progrès	10
Témoignage des Parcs	11
Echanges avec la salle	13
Regards croisés	14
Regards de l'UNADEL	14
Regards de l'ADELS	14
Regards du CELAVAR	14
Atelier 1 / Les organes de participation de la société civile	15
Définition de la société civile	15
Organes formels ou instances de participation élargies ?	15
Différence entre démocratie représentative et démocratie participative	15
Fonctionnement des organes (commissions, conseils) : comment faire de la démocratie participative ?	15
La démocratie participative	15
Les objectifs de la démocratie participative	16
Ses principes	16
Expériences modèles	17
Atelier 2 / Les processus de décision	18
Les trois sphères de la société	18
Processus de décisions dans les structures	18
Atelier 3 / Le repérage des initiatives sur le territoire	20
Le repérage des échelles territoriales	20
Le repérage des familles d'acteurs : l'exemple du Parc de la Brenne	20
Des initiatives de participation intéressantes à connaître	20
Synthèse de la journée	22
Atelier 1 / Les organes de participation de la société civile	22
Atelier 2 / Les processus de décision	22
Atelier 3 / Le repérage des initiatives sur le territoire	22
Regards croisés	22
UNADEL	22
CELAVAR	23
Discours de clôture	24



Les Parcs Naturels Régionaux constituent un outil d'aménagement et de gestion du territoire qui repose sur la concertation et la solidarité entre les différentes strates territoriales, la société civile, les forces vives locales et l'état dans un projet territorial élaboré, débattu et porté collectivement. Ils favorisent la participation des acteurs du territoire à l'élaboration et à la réalisation de leur projet. Actuellement, la "gouvernance", concept en plein essor, incite les élus locaux à passer de l'administration à l'animation démocratique de leur territoire :

Comment concilier démocratie électorale, représentative et démocratie participative ?

Comment encourager les diverses initiatives et leur permettre de s'installer dans la durée ?

Cette journée est dédiée à la gouvernance et au fonctionnement participatif des Parcs, des termes apparus récemment qui risquent d'être galvaudés si les Parcs ne leur donnent pas tout leur sens en se mobilisant. Dans ce but, l'enquête engagée depuis deux ans avec la CDC Mairie-conseils a analysé le fonctionnement participatif de trois Parcs naturels régionaux.

Cette journée marque une étape dans une réflexion collective à approfondir, entre Parcs d'abord, mais aussi avec des réseaux proches : l'UNADEL¹, l'ADEL², le CELAVAR³ sont à ce titre présents aujourd'hui.

Le MEDD et certains représentants de Régions seront témoins de nos débats sur le partage de décision entre élus et acteurs dans nos territoires.



Gérard MOULINAS

Directeur de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France



1-Union nationale des acteurs et des structures de développement local.
2-Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale.
3-Centre d'études et de liaison des associations à vocation agricole et rurale.

Ouverture



MICHEL MOYRAND

Président de la commission « Vie des Territoires »
de la Fédération,
Président du Parc du Périgord Limousin

La réflexion partagée de notre séminaire permettra d'échanger des expériences et de débattre, et ceci sans retenue si nous souhaitons entraîner

d'autres acteurs du territoire dans la démarche de gouvernance. La démocratie participative, qui engage les générations futures, est une forme de gouvernance pertinente, prônée au niveau national et européen et que nous souhaitons voir émerger sur le terrain. Le contexte législatif y est favorable :

- La Loi de démocratie de proximité (2002) institue la participation des citoyens dans la Cité au travers d'organes consultatifs
- Le projet de Loi sur la simplification du droit (décembre 2004) vise à simplifier les procédures et clarifier les différents échelons politiques (Parcs, pays, conseils généraux, conseils régionaux, Union européenne...)
- La Loi SRU implique les Parcs dans les procédures d'enquête publique pour tout projet de création ou de révision de charte : ce dispositif bouleversant l'organisation des Parcs est un grand moment de participation et de transparence et doit être accepté positivement.
- La Charte de l'environnement de 2004 adossée à la Constitution rappelle les droits et devoirs de chacun et retient parmi ses 5 principes majeurs l'information et la participation des citoyens
- La Convention du d'Aarhus ratifiée par la France en



4- Un pays a lui aussi été soumis à la même étude, le pays du Val d'Adour.

2002 insiste sur la participation dans tout projet environnemental

- La transposition des directives européennes renforce aussi la propagation de la culture participative

Cette réglementation vise une participation croissante et de plus en plus structurée des citoyens mais de nombreux obstacles (individualisme...) restent à lever, en intégrant le citoyen, très en amont de la réflexion.

Les Parcs naturels régionaux et leur Fédération souhaitent initier cette dynamique et montrer le chemin, en arborant un système participatif efficace qui associe les citoyens à la prise de décision, au suivi de l'action et à son évaluation.

HANANE ALLALI-PUZ

Fédération des Parcs naturels régionaux



Des analyses ont débuté en 2002 en collaboration avec la CDC Mairie-conseils et 2is innovation, et ont concerné trois Parcs volontaires, le Ballon des Vosges, les Monts d'Ardèche et le Parc de la Brenne⁴. Les objectifs étaient de comprendre le fonctionnement participatif de nos structures, cerner les modes de gouvernance, identifier les pratiques de démocratie participative et les dispositifs consultatifs à la fois au sein des organismes de gestion des Parcs, mais aussi et de façon plus large, repérer les acteurs et les champs de participation que le Parc engendre à travers son action sur le territoire.

Ce séminaire se veut à la fois une étape de réflexion sur le travail accompli avec les Parcs depuis quelques années et l'occasion d'identifier les suites à donner à ce travail à partir des conclusions des trois ateliers de cette après-midi : « Les organes de participation de la société civile », « Le processus de décision », « le repérage des initiatives sur le territoire ».

Restitution des analyses, échanges et débats



VINCENT CHASSAGNE

Consultant 2is innovation

Résultats des analyses

Les analyses ont été réalisées sur la base d'entretiens successifs et intensifs durant une journée sur chacun des trois Parcs, suivies d'un débat organisé à partir d'une première restitution à chaud en fin d'après-midi.

Nous avons analysé les pratiques participatives sur deux plans :

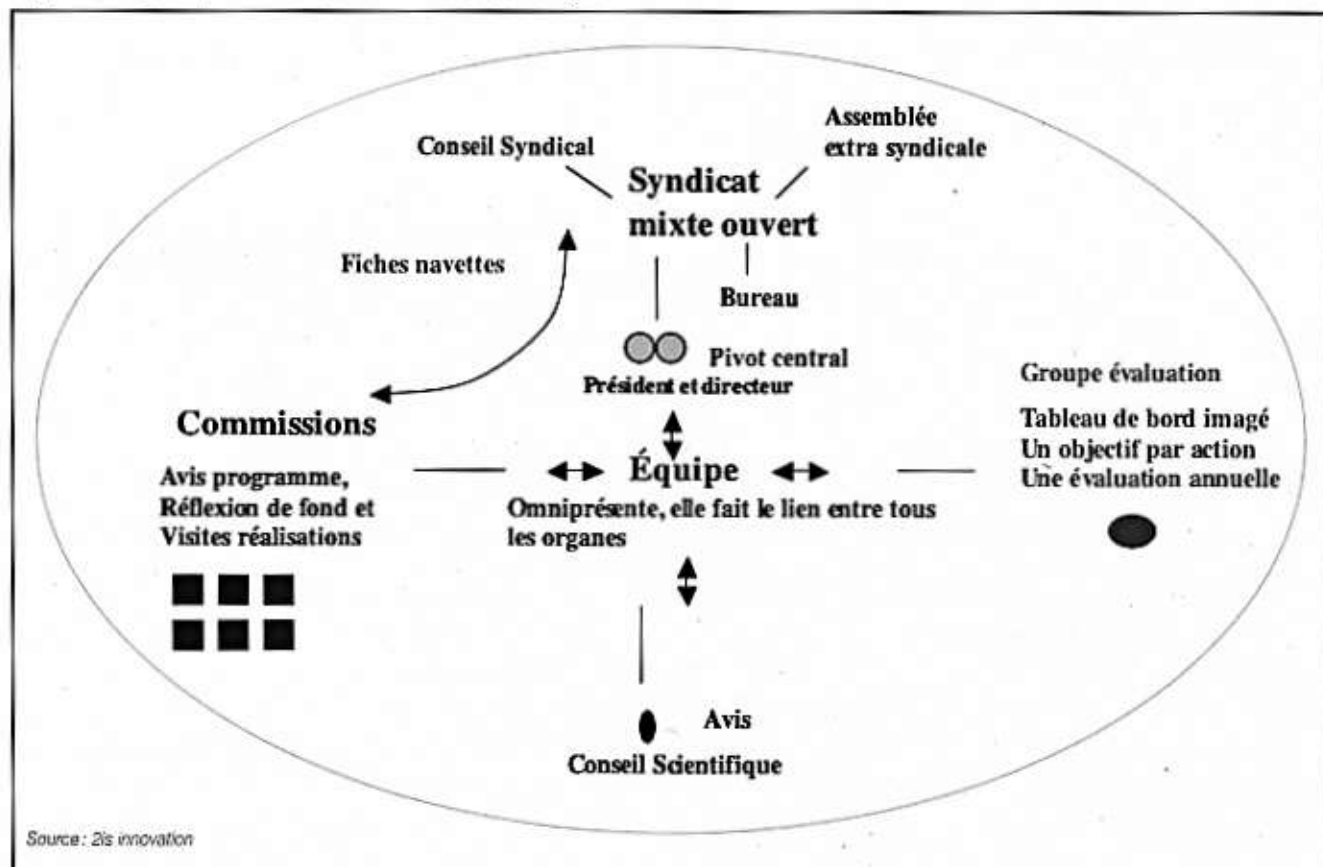
- Au sein du « cœur fonctionnel » du Parc
- Sur le territoire du Parc

En voici un bref aperçu pour le Parc des Ballons des Vosges. Nous évoquerons après quoi les spécificités des 2 autres Parcs rencontrés, puis les « marges de progrès » communes en matière de participation. Les documents sont disponibles gratuitement sur le site de la Fédération des Parcs ou sur le site www.mairie-conseils.net.

Le « cœur fonctionnel » du Parc des Ballons des Vosges représente la structure et tous ses organes : conseil syndical, bureau, commissions, conseil scientifique, groupe évaluation et équipe. Il s'agit d'un syndicat mixte élargi. Les chambres consulaires et l'ONF sont intégrés avec voix délibératives ; de plus, des membres associatifs ou issus de conseils économiques et sociaux disposent de voix consultatives. Le conseil syndical se réunit 5 à 6 fois par an⁵ avec des ordres du jour assez chargés. Il est donc difficile de réserver des temps de débat.

L'une des particularités du Parc est l'existence de « fiches navettes » entre le conseil syndical et les 6 commissions. Elles permettent de faire remonter l'information de façon formelle et de formuler des avis avant décisions. Les commissions sont ouvertes et comptent en moyenne 60 personnes. Elles sont donc assez difficiles à gérer. Elles fonctionnent, et c'est une seconde particularité du Parc, selon un principe de saisonnalité : L'automne est le temps des propositions, l'hiver celui de la réflexion, et le printemps-été, le temps des visites de terrain et de l'évaluation. Le conseil scientifique émet quelques avis et travaille sur des

Organisation participative du Parc des Ballons des Vosges



5-L'Assemblée extra syndicale se tient une fois par an.

sujets de recherche. Un groupe évaluation dont la composition est assez diversifiée, c'est une troisième particularité de ce Parc, a conçu une méthode d'évaluation annuelle afin d'étudier globalement l'impact du Parc sur le territoire. Elle s'appuie sur des tableaux de bord imagés, très faciles d'accès.

Sur le territoire du Parc, se distinguent plusieurs champs de participation :

- **La conception de la charte** est un moment fort qui suscite beaucoup de participation. Il reste en mémoire pour les personnes qui se sont impliquées. L'enjeu est de continuer à faire vivre ce collectif de partage et de portage, dans la mise en mouvement du territoire et dans la vie du projet.

Un groupe d'habitants a été invité à travailler sur le paysage ; ils ont collecté des photos sur ce qu'ils apprécient et sur ce qu'ils n'apprécient pas et conçu une exposition.

- **Les actions participatives** menées par le Parc sont fréquentes et lancées dès que possible (aménagement de sites, navette des crêtes, chartes paysagères). Autrement dit, les chargés de mission du Parc, adaptent leurs méthodes, dans la mesure du possible, pour les rendre participatives.

- **Les élus locaux des communes et de leurs groupements**, sont assez peu impliqués. Le décalage est marqué entre ceux qui participent à la vie du Parc (bureau, commissions), et les autres, qui sont un peu « déconnectés ».

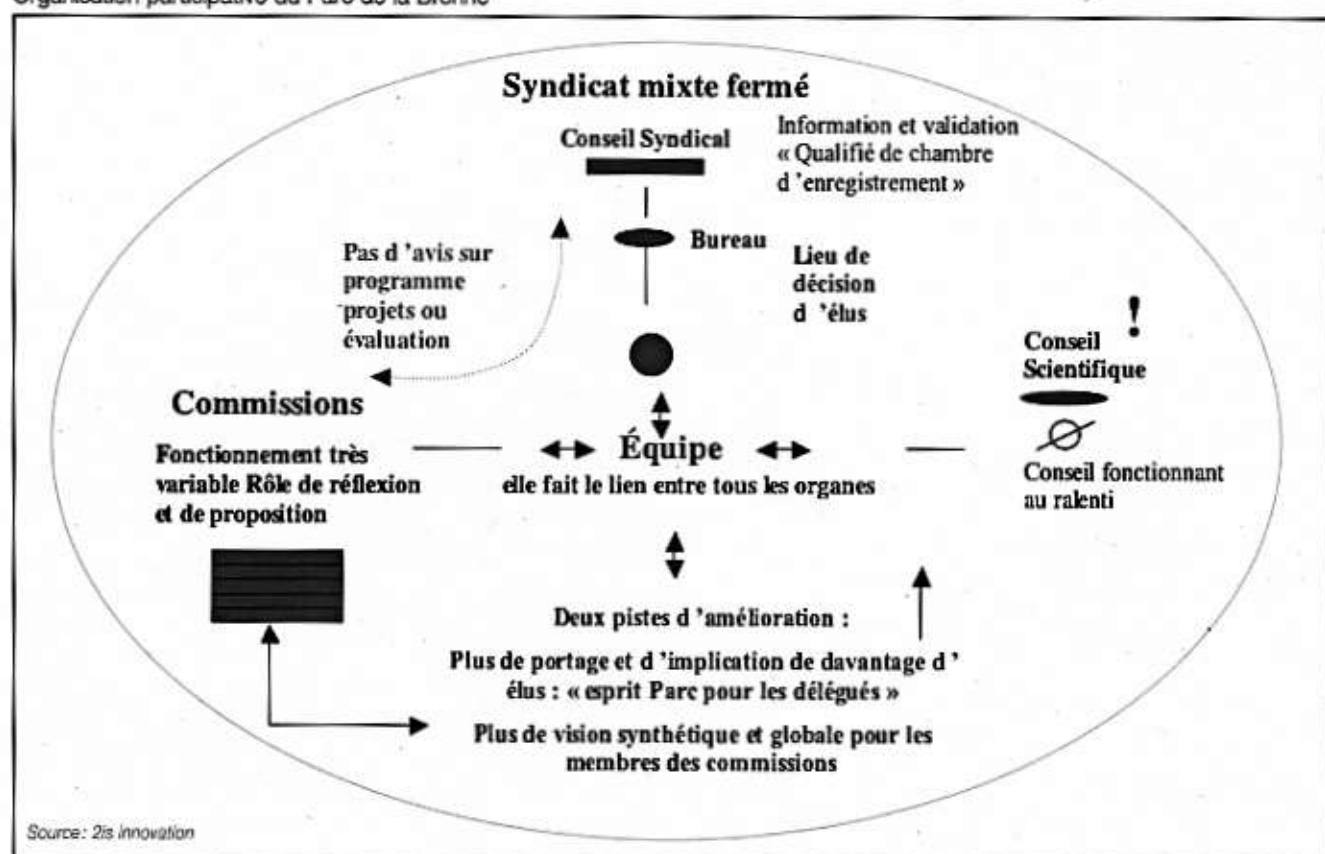
Les relations avec les communautés de communes peuvent être améliorées, de manière à ce qu'elles tiennent compte du sens de la charte dans l'exercice de leurs compétences. Cela passe par des actions concrètes et de bonnes relations techniques.

Il est à noter que le Parc a bien coopéré avec les Pays et contribué aux débats sur leurs chartes.

- **Le soutien aux initiatives locales**, portées par des acteurs économiques et associatifs (et qui vont dans le sens de la charte), existe assez peu. Il faut dire que le territoire est très grand. Le programme LEADER, géré par le Parc, a permis cependant d'accompagner des acteurs et des projets intéressants.

Au moment du débat de restitution, nous parlons de 700 personnes environ, participant de près ou de loin à la vie du Parc sur le territoire, sachant qu'il compte 250 000 habitants. C'est beaucoup pour l'équipe, car cela représente un sérieux travail d'animation et d'organisation ; et bien entendu, tout le monde souhaiterait plus, en termes

Organisation participative du Parc de la Brenne



d'impact et de portée pour le projet de développement durable. Il se pose alors la question des relais de terrain, du travail en réseau, du soutien aux actions des communautés de communes et des divers acteurs publics et privés. La communication doit « inviter à participer ». Le Parc est assez actif sur le plan. La communication est indispensable, mais l'expérience montre que rien ne remplace la rencontre et l'action.

Les Spécificités des trois Parcs

Le Parc de la Brenne est petit territoire de 32 000 habitants.

La principale spécificité est la liberté donnée aux commissions. Elles fonctionnent donc de manière très variable et certaines vont jusqu'à prendre en charge, littéralement, **une partie** du projet de territoire, de l'établissement de propositions jusqu'au pilotage d'actions concrètes; ainsi la commission culture et formation ont animé un projet éducatif de territoire (avec centre de ressources, projet musique et rassemblement annuel de tous les acteurs de l'éducation...). La commission économie a créé des at-

liers de gestion des outils financiers et impulsé un club des entrepreneurs. La commission communication s'est investie dans un rallye du patrimoine qui mobilise largement la population, pour organiser, jouer ou renseigner...

Par ailleurs, tous les ans, une douzaine de réunions sont organisées par groupes de communes pour débattre avec les conseillers municipaux. Elles permettent des contacts directs avec les élus non délégués.

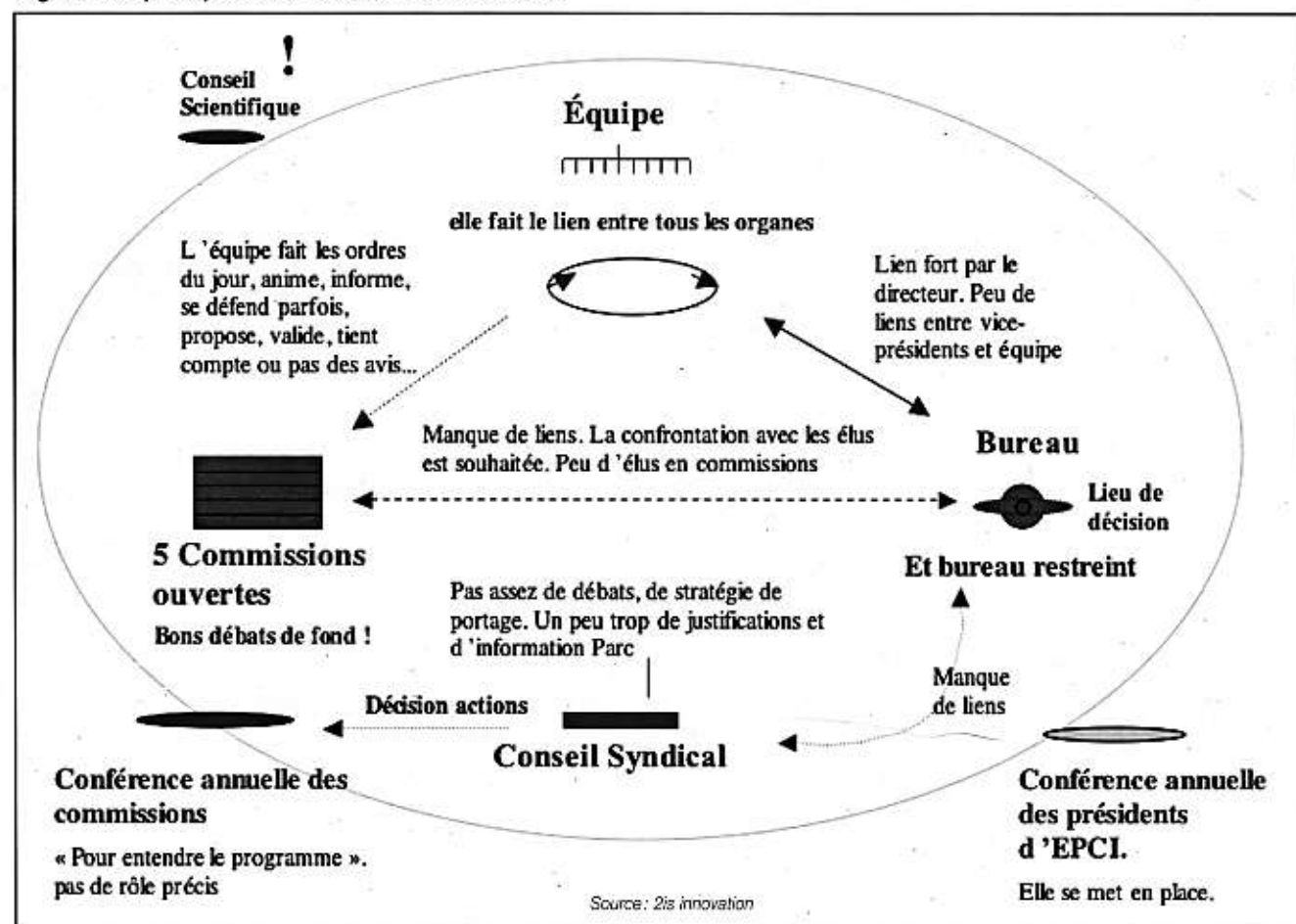
Et des liens forts sont entretenus avec des **associations** (comme l'association le Squatt qui accueille les jeunes par exemple).

D'une manière générale, le Parc soutient les porteurs de projets et entretient des relations avec les **acteurs économiques** à travers diverses actions concrètes. Pour les artisans qui ne sont pas touchés et pour bien capter leurs besoins, une enquête avec contact direct est menée régulièrement avec la chambre des Métiers.

Le Parc des Monts d'Ardèche

La particularité du Parc des Monts d'Ardèche est le travail

Organisation participative du Parc des Monts d'Ardèche



mené avec des associations relais. Elles ne sont pas uniquement « prestataires » ou sous-traitantes. Elles peuvent devenir maîtres d'œuvre de certaines actions de suivi environnemental, d'éducation ou d'animation par exemple.

Une autre spécificité est à signaler : Il s'agit de la **conférence des commissions**. Elle se réunit une fois par an et permet à tous les participants d'acquiescer une vision transversale et de porter un peu plus, le projet du Parc. Son rôle est pour l'heure, essentiellement informatif. Elle pourrait faire davantage à l'avenir (propositions, avis...).

Le travail effectué sur des commissions a révélé la difficulté de fonctionnement avec des commissions très transversales et des membres participant uniquement à titre personnel. De fait, il faut constituer des sous-commissions et les techniciens et professionnels initiés n'ont pas les mêmes attentes que les habitants. Ils veulent aller plus vite. Ce fonctionnement requiert une véritable gestion de projet sur plusieurs axes, beaucoup de savoir faire en animation, (voire des formations) ainsi qu'une bonne coordination.

Le Parc des Ballons des Vosges, dont nous avons déjà parlé, comprend 203 communes, 253 760 habitants. Les spécificités des Ballons des Vosges, sont les voix consultatives de représentants de la société civile au conseil syndical, les fiches navettes entre les commissions et le conseil syndical, le fonctionnement des commissions par saisons, le groupe évaluation, le groupe des habitants et les événements participatifs organisés pour les habitants comme la fête des cols.

Les marges de progrès en matière de participation

Pour les syndicats mixtes

Il s'agit pour eux d'aller au-delà du rôle parfois qualifié de « chambre d'enregistrement », en allégeant les ordres du jour, en animant davantage, en se donnant un temps pour le débat et en organisant un débat de fond au moins une fois par an. Ils peuvent aussi mettre en place un lien direct avec les commissions par des temps d'écoute, des fiches navettes et des demandes d'avis. Ce lien direct (sans l'intermédiaire de l'équipe technique) est important pour la motivation des personnes qui s'investissent dans la vie du Parc.

Pour les commissions

Les améliorations passent par de bons savoir-faire en animation pour les techniciens et pour les bénévoles, par une certaine liberté donnée aux commissions, par une bonne gestion de projet des commissions transversales, dotées de plusieurs fonctions et de sous-groupes, par des nouveaux outils (fiches navettes, fiches de liaisons, visites de terrain), par le lien direct avec le syndicat mixte, par des

variantes adaptées aux habitants (conférences débats), et enfin par un temps de rencontre ou un organe inter-commissions permettant aux participants d'avoir une vision transversale sur le projet du Parc.

Pour les habitants

La création d'un groupe habitants travaillant sur un projet démonstratif et concret est intéressante. Les événements participatifs permettant de créer des rencontres et des échanges sont très porteurs (fête des cols, rallye du patrimoine, forums thématiques, journées de visites...). Enfin des cycles de conférences-débat, tournant sur le territoire peuvent rencontrer un bon succès.

Pour la participation des élus

Il faut en priorité travailler de manière constante avec les communautés de communes et en particulier avec leurs élus. Il s'agit des structures montantes du moment. Elles occupent une bonne partie du temps et de l'énergie des élus. Elles peuvent porter davantage le projet du Parc, et le mettre en œuvre dans l'exercice de leurs compétences, constituant ainsi des relais précieux. Elles peuvent prendre en charge des projets pilotes, des expérimentations, des opérations transversales, s'impliquer dans des travaux menés en réseau de communautés... D'une manière générale la communication et l'information ne suffisent pas pour les élus. Il faut leur permettre de devenir acteurs au travers de projets, d'actions, et de temps forts de visites et de rencontres.

Par ailleurs, il est intéressant de définir précisément les rôles des délégués communaux. Ils peuvent devenir ambassadeurs du Parc et du développement durable, et bénéficier pour cela d'appui en méthode et d'outils de communication. Le rôle d'écoute et de transmission de besoins et des propositions du terrain est tout aussi important.

Pour les actions participatives

La participation par l'action permet de démultiplier « portée participative » du Parc.

Il faut la généraliser dans la mesure du possible, pour mise en œuvre des missions du Parc. Par exemple, il y a deux manières de faire une charte paysagère, l'une en posture d'expert et de conseil, l'autre en posture d'animation et de participation. Il en est de même pour bien d'autres sujets. Il est possible d'adapter sensiblement beaucoup de pratiques pour intégrer des méthodes participatives : l'expérience montre que l'on ne va pas nécessairement plus vite et que bien souvent, les projets ont plus d'impact au final.

Par ailleurs, Le projet du Parc et la mise en œuvre de la charte passent également par des actions qui peuvent

être menées par des partenaires et toutes sortes d'acteurs économiques, associatifs, culturels, sociaux... Il est porteur à terme de soutenir et de valoriser les initiatives et de viser des partenariats, dans une posture « d'alliance ». Toutes sortes de relations de travail peuvent s'établir, bien au-delà des relations de « prestataires » ou de fournisseurs de services.

Pour une communication participative

Il est très important pour les Parcs d'informer largement, ce qu'ils font en général assez bien. Ils peuvent également donner d'autres fonctions à la communication, comme l'ont fait par exemple le Parc des Ballons des Vosges et le Parc de Brenne. En effet, la communication peut dépasser volet informatif concernant les actions de la structure Parc. Elle peut se tourner largement vers le projet du territoire, vers sa vie concrète et vers ses acteurs. Elle peut mettre en scène et valoriser la participation des gens, elle peut les inviter à « entrer dans le mouvement ». Cela passe par une certaine façon de concevoir les messages et les supports et également par une communication privilégiant les rencontres.

Pour le volet humain du développement durable

Le volet humain du développement durable, concernant le caractère « vivable » des territoires pour les générations présentes et futures est indissociable des approches environnementales et économiques des Parcs. Les critères concernant l'équité, la participation, l'éducation au développement, et la subsidiarité (relais de terrain), sont de plus en plus intégrés dans les politiques des grandes collectivités. Les Parcs sont précurseurs en la matière. Ils peuvent le rester, s'ils investissent davantage ce volet humain du développement durable en progressant et en innovant notamment, en matière de participation.

Pour l'efficacité

La participation n'est pas une fin en soi, elle permet une meilleure écoute des besoins, l'émergence de meilleurs projets, produisant plus d'impact, des décisions mieux comprises et partagées, la création de sens collectif, et un portage beaucoup plus large du projet de territoire. En somme elle permet d'être plus efficace.

Il existe une multitude de façons de participer. Participer signifie aussi « agir ensemble » et pour cela, la pratique participative doit sortir du cercle des initiés même s'il paraît large. Enfin, participer, c'est animer, multiplier, relayer, créer des rencontres, se former parfois, expérimenter et innover...

Témoignage des Parcs Le Parc des Ballons des Vosges

PASCALE GUERSEN

Directrice du Parc naturel régional
des Ballons des Vosges



L'enquête, l'arrivée de nouveaux élus et la perspective du renouvellement de la charte dans trois ans ont été les facteurs déclenchants de la réflexion sur notre fonctionnement. Parallèlement au travail de l'équipe en groupe projets, le Bureau a identifié le renforcement du lien entre territoires, élus et habitants comme un enjeu majeur.

Depuis la date de réalisation de l'enquête, les évolutions suivantes ont eu lieu :

Communication : les moyens ont été unifiés selon les cibles (un journal à destination des habitants du Parc, un calendrier des manifestations à destination des (touristes et visiteurs) des trois régions, une lettre électronique à destination des élus, un site spécifiquement institutionnel). L'utilisation de publications existantes a été renforcée (journaux départementaux par exemple); les occasions de rencontres du Président ont été multipliées (10 rencontres décentralisées dans les intercommunalités en trois mois et un séminaire de rentrée en 2005 pour diffuser à l'équipe le retour terrain en matière d'image et rebondir). Le groupe habitants est interrompu, à nous de le relancer; des actions envers les jeunes seront systématisées.

Participation des habitants :

Nous développons des conférences débats sont des sujets à enjeux permettant aux habitants de se forger une opinion (ex sur le lynx). Nous placerons l'ouverture de la révision de la charte sous l'angle d'un débat avec les habitants; l'outil adéquat est à expérimenter compte tenu de la taille du territoire.

Nous réfléchissons, par ailleurs, à ouvrir des souscriptions au public et aux entreprises qui souhaitent soutenir certains projets.

Institutionnel : les réunions à l'intention des délégués communaux non membres du bureau seront plus régulières afin de les mobiliser comme ambassadeurs dans leur commune; la composition des commissions sera élargie et leur fonctionnement revu; des groupes de travail seront établis en complément.

Lien avec autres structures : des conventions-cadre avec les pays sont signées.

Préconisation de l'appui du Parc avec des actions ciblées et expérimentales pouvant être transférées à d'autres pays. Concernant les intercommunalités, les compétences dont elles se dotent correspondent aux thématiques du Parc, la formalisation de nos relations sans affecter nos relations avec les communes, qui restent nos interlocuteurs privilégiés, est recherchée. (hypothèse d'intégration dans le syndicat mixte)

Evaluation : un tableau de bord a été mis en place

Le Parc de la Brenne

FRANÇOIS MIGNET

Directeur du Parc naturel régional de la Brenne



Le Parc de la Brenne n'est pas encore un modèle de démocratie participative, mais a tout de même observé des évolutions depuis l'étude :

Amélioration du fonctionnement des commissions (3 réunions annuelles et 1 réunion avec le conseil de développement)

Amélioration des relations bureau / conseil syndical ; un chef de file élu a été nommé pour chaque dossier

Multiplication des groupes de pilotage (maîtrise d'ouvrage) et de leurs réunions avec les commissions

Relance du conseil scientifique, élargi aux sciences humaines ; il a été investi de suivis d'études

Des rencontres avec les communautés de communes, pour l'instant informelles, sont organisées (et avec les secrétaires de mairie).

La transversalité reste le point qui achoppe et, afin d'y remédier, l'équipe technique est en train de se restructurer.

les commissions fonctionnaient mal car tous les participants n'y venaient pas pour les mêmes raisons. Trois types d'offres sont désormais proposés :

- Une **réunion territoriale mensuelle décentralisée**, dans chaque commune, pour expliquer et écouter les habitants.
- Des **journées à thèmes** pour un public plus spécialisé (bois-énergie, bio construction, déchets, eau)
- Des **groupes techniques**, pas encore officialisés qui suivent les actions concrètes portées par le Parc (par exemple, la réalisation d'un poster sur les fruits « oubliés » rassemble des instituteurs, une association des Fruits retrouvés et des techniciens du Parc).

Des outils d'évaluation et de communication (lettre) sont mis en place, mais nous avons conscience des dysfonctionnements restant : le conseil scientifique ne fonctionne pas, les programmations manquent de visibilité, la superposition des structures nuit à la lisibilité par la population.

L'étude a cependant montré des limites, par manque de temps notamment (l'histoire propre à chaque Parc n'est pas suffisamment prise en compte) et par l'absence de l'enjeu géographique indispensable pour expliquer le fonctionnement d'un Parc : le territoire d'un Parc est vaste et varié et il est difficile d'y réunir les gens en un point central.

Par ailleurs, il faut se poser les limites de la démocratie directe. La politique du Parc ne peut pas être l'addition des intérêts des partenaires ni un relais de distribution de subventions. Le Parc est une structure de mission, non de gestion, et doit donc recentrer ses actions de maîtrise d'ouvrage.

Ensuite, certains Parcs ne sont pas un territoire politique au sens où ils ne correspondent pas à un territoire électif et la mobilisation des élus y est de fait amoindrie : le Parc en est fragilisé.

Les relations techniciens / élus ne sont pas assez explorées dans cette étude, notamment la question de la suspicion générale à l'encontre des élus : dans les GAL, il n'est pas normal de demander à « l' élu de trop » de ne pas voter ! Il faut aussi se poser la question de la disponibilité des personnes et de la légitimité de certains citoyens « profiteurs de tribune » pour régler leurs litiges.

La question de la forme juridique de nos structures de gestion doit aussi être abordée car, en raison de la lourdeur de gestion, des soucis de recrutement, la réunion syndicale ne peut pas être le lieu de débats de fond et sa composition n'est pas adaptée. Il faut donc réformer le syndicat mixte.

Je conclus en félicitant mes techniciens qui naviguent entre les exigences des habitants et la décision des élus.

Le Parc des Monts d'Ardèche

YVES VERILHAC

Directeur du Parc naturel régional des Monts d'Ardèche



L'étude, réalisée après deux remises en cause de modes de gouvernance, a ainsi participé à l'élaboration d'une troisième forme de démocratie participative restructurée en fonction des cibles. En effet, la démarche participative, tout comme la communication, doit se construire en fonction de la cible (c'est-à-dire du public). Ainsi, dans le Parc des Monts d'Ardèche,

Échanges avec la salle

De la salle

Guy LE FUR

membre du comité syndical du Parc d'Armorique

Comment faire fonctionner le Parc avec les Pays, quand il est à cheval sur quatre Pays ?

Pascale GUERSEN

Notre Parc travaille avec 8 conseils de développements ! La principale difficulté est d'identifier la bonne répartition des rôles et l'accord sur les enjeux d'aménagement du territoire mais le souhait des Pays d'établir des relations formelles avec le Parc est déjà une satisfaction.

Hanane ALLALI-PUZ

Le conseil de développement en Brenne, séparé du Parc, ne fait-il pas doublon ? Le conseil de développement pourrait-il remplacer les commissions ?

François MIGNET

On a observé dans le conseil de développement une certaine façon de pratiquer la transversalité. Désigné comme « Pays régional », il était difficile pour le Parc de ne pas en créer alors que tous les autres Pays limitrophes créaient un conseil de développement. Le conseil de développement s'est saisi de la charte de Pays, il est présidé par un non élu (proviseur de lycée) et vit sur des projets de pacte territorial pour l'emploi, d'évaluation... Un temps de rencontres sera programmé entre les commissions et le conseil de développement puisque les mêmes personnes s'y retrouvent mais le fonctionnement idoine n'est pas encore trouvé.

Yves VERILHAC

Je ne m'oppose pas au principe de démocratie participative, mais je suis partisan des limites à poser et des rôles à définir précisément : interdire à un élu de voter sous prétexte de surnombre me semble dangereux pour la démocratie.

Hanane ALLALI-PUZ

Le Parc est un territoire politique ! La base d'un territoire est une commune et un conseil municipal.

Yves VERILHAC

Non, sans élection ni fiscalité directe, le Parc n'est pas un territoire d'élection, et les bassins de vie ont sans nul doute, plus de cohérence avec les cantons et circonscriptions, voire avec les « attentes de territoire de proximité » de la part des élus régionaux.



Michel MOYRAND

Recentrons le débat ! Nous voulons la démocratie participative, puisqu'elle a été adoptée, nous la voulons même en connaissant ses risques. Nous savons qu'elle ne se décrète pas mais qu'elle se construit. Comment la définir, quels rythmes adopte-t-on ?

François MIGNET

Les Parcs sont plutôt des organes de mission et ne pratiquent que peu la maîtrise d'ouvrage, la démocratie participative est plus difficile à mettre en œuvre quand elle ne s'organise pas autour d'un projet de gymnase. De plus, elle se pratique toujours avec les mêmes 300 personnes.

Michel MOYRAND

Attention, il s'agit de démocratie participative sur les thèmes environnementaux et pas sur la gestion communale. L'eau, l'éco-conception peuvent être des sujets fédérateurs, et le Parc un outil participatif du débat.

Yves VERILHAC

On ne peut pas faire de démocratie sans penser à l'échelle géographique de territoire du Parc, ni sans définir jusqu'où l'introduire dans nos systèmes institutionnels. Les Parcs ne sont pas une succession d'intérêts particuliers. Les « chasseurs de primes », à cause notamment de la raréfaction des subventions de fonctionnement, sont susceptibles d'investir les procédures de proximité : que les subventions soient versées à des Parcs et des Pays qui n'ont pas de fiscalité propre pose un problème de démocratie.

Regards croisés Regards de l'UNADEL

Olivier DULUCQ
UNADEL

Les Parcs naturels régionaux doivent gérer un paradoxe, qui fait que le centre d'intérêt des habitants est le cadre de vie (mais c'est le plus souvent une mobilisation contre: NIMBY) et que la structure la plus pertinente de ce cadre de vie est le Parc. Si le Parc aborde la participation de façon craintive et paranoïaque, c'est une occasion ratée. La vraie question de la participation reste: « en quoi la participation change-t-elle radicalement les projets portés par un Parc ? »

L'équipe technique est toujours présentée au centre des organigrammes. Or, je ne suis pas persuadé qu'elles soient les moteurs de la participation: se sent-elle en concurrence dans les propositions faites à l' élu ? Cette réflexion sur le rôle des techniciens doit s'intégrer au débat sur la participation.



Regards du CELAVAR

CHRISTOPHE JAMET
CELAVAR

Le paysage confus des instances territoriales peut être directement relié avec le déficit de participation des habitants: comment en effet s'identifier au Parc, qui n'est qu'une des structures de la nébuleuse? Par ailleurs, comment sont vécues les associations par les Parcs et inversement? Les associations sont confrontées au déficit de renouvellement des bénévoles et tentent d'y remédier par l'organisation d'événements festifs.

De la salle (Région PACA)

Comment les Régions prennent-elles en main la démocratie participative?

Dès 1998, la Région PACA a petit à petit créé des zones de diagnostic partagé sur son territoire, qui désormais compte des Pays, des communautés d'agglomération, quatre Parc, deux Parcs nationaux, un Parc marin et 10 GAL.

Regards de l'ADELS

GERARD LOGIE
ADELS

La démocratie représentative, tant au niveau national qu'international, atteint ses limites aujourd'hui comme l'illustrent les élections américaines ou françaises. Cette crise de la démocratie représentative existe aussi dans les territoires. La démocratie participative qui mobilise les citoyens et les associations reste souvent limitée à des discours. Participer aux décisions signifie participer à l'élaboration des décisions et nécessite de comprendre l'enjeu posé: cela exige donc la rencontre d'une volonté politique (descendante) et d'une volonté citoyenne (ascendante), mais aussi des règles du jeu transparentes élaborées et révisables par ceux qui participent. D'autre part, il ne peut y avoir dialogue entre personnes essaimées sur un territoire sans une identité territoriale commune et reconnue à laquelle contribue l'élaboration du projet territorial. Enfin, la démocratie participative n'est pas réservée au local où elle est peut-être plus facile à mettre en œuvre mais doit trouver les moyens d'intervenir au niveau des régions, de l'Etat, de l'Europe et du monde.



Atelier 1 / Les organes de participation de la société civile

L'atelier s'est construit autour de discussions.

Les idées ont été reprises sans pouvoir les attribuer à leur auteur.

Définition de la société civile

Au premier abord, la société civile semble désigner la société organisée, et non les individus en tant que tels : doit-on pourtant en exclure le grand public ? Doit-on par ailleurs forcément institutionnaliser cette société civile en un groupe formel ? Un groupe non formel ne peut-il pas au contraire devenir durable dans la vie du Parc ?

Un séminaire suggérait par ailleurs récemment que l'élu aussi est parfois citoyen, à l'heure de faire ses courses par exemple.

Les chambres consulaires, instances professionnelles, font-elles partie de la société civile ?

La société civile est-elle représentative de la société en général ? La réponse est loin d'être affirmative, comment donc toucher les autres ? Faut-il renforcer les festivités par exemple ? Il est peut-être vain de vouloir mobiliser tous les citoyens. A lui de respecter son devoir de participation à la vie de la Cité. La démocratie participative s'adresse ainsi à ceux qui veulent participer, pas forcément aux autres qu'il faudrait prendre par la main.

Organes formels ou instances de participation élargies ?

La participation a-t-elle forcément lieu au sein d'un organe formel (conseils de développement par exemple), ou peut-elle se traduire dans d'autres instances ou lieux d'échanges avec la population ?

Les organes ont pour eux l'avantage d'être pérennes par rapport à une animation, qui elle est ponctuelle. Faut-il limiter ces organes à ceux du Parc ou à ceux du territoire du Parc, incluant par exemple une communauté de communes ?

Le syndicat mixte est-il un outil favorisant la démocratie participative ? Il regroupe déjà les organes institutionnels, mais les instances de participation sont plus larges et participent à la dynamique du Parc. Le réseau d'éducation créé en Brenne, à la marge du Parc, mais avec son soutien, fonctionne comme un organe de participation du territoire. Cela peut être aussi un groupe d'entrepreneurs.

En conclusion, la démocratie participative semble trouver sa légitimité en élargissant les organes formels aux instances participatives. Reste à trouver qui se chargerait de faire remonter la synthèse des débats vers les organes de décision. En effet, on ne peut pas être en débat permanent et la décision, après la réflexion, a sa place.

Différence entre démocratie représentative et démocratie participative

Rôle de la démocratie participative

La démocratie participative aide l'élu à prendre la décision, qui, elle, revient à l'élu. La démocratie participative intervient donc dans l'élaboration de la décision mais pas dans la décision à proprement parler ni dans son exécution. Elle est co-construction de la décision et permet d'inscrire le projet au-delà de l'alternance des mandats.

Le rôle de la démocratie participative est aussi un rôle d'appropriation par les riverains pour un ancrage dans le territoire. (Thématique de l'atelier 3)

Mais comment établir la jonction entre démocratie représentative (ou élective) et démocratie participative ? Comment prendre en compte l'avis des différentes instances de participation ? D'abord en reconnaissant les avis de la société civile, qu'ils soient avalisés ou refusés et dans ce dernier cas expliqués. Car si la société civile se sent considérée, sa participation sera pérenne et la réflexion se transformera qui plus est peut-être en action : la participation est donc un moteur de l'implication dans l'action.

Risque de lobbying

Cependant, la démocratie participative suscite un risque de lobby. Ainsi, si la moitié des membres d'une commission provient de la même association, cela risque de décourager les autres (cas d'une commission sur le Parc des Monts d'Ardèche). Il faut donc borner le champ de la démocratie participative.

Sans pour autant craindre et bâillonner les lobby ou contre-pouvoirs (association d'amis et d'usagers du Parc par exemple) puisque la démocratie les intègre par essence, il faut recourir à des techniques (temps de parole équitables par exemple) pour ne pas imposer un discours unique.

Acte permanent ou ponctuel

La démocratie participative est-elle un acte permanent ou momentané, rythmant le cours de la vie globale ? Pensons qu'on ne peut pas être en débat permanent ! Au moment de l'élaboration de la charte, la démocratie participative intervient, mais une fois la charte adoptée, il faut l'appliquer malgré les insatisfactions qui existeront toujours.

Fonctionnement des organes (commissions, conseils) : comment faire de la démocratie participative ?

Les commissions

On ne peut pas éluder la question des organes. Et bien que le fonctionnement des Parcs soit complexe, ils ont en commun d'inclure des commissions, creusets d'idées plu-

tôt que défouloirs. Peut-on imaginer un modèle de bon fonctionnement transversal de ces commissions participatives, commun à tous les Parcs ? En général, la composition des commissions est extrêmement variable d'un Parc à l'autre. Dans leur configuration actuelle, sont-elles adaptées à la démocratie participative, puisque, faute d'animateurs, elles balaient trop de sujets ? Doivent-elles mieux s'organiser par cible (comme l'a présenté le Parc des Monts d'Ardèche), par sujet ou par projet ? Quelles sont les expériences qui fonctionnent ?

Comment les idées des commissions sont-elles reprises par le comité syndical ? Ce dernier est une instance de décision qui décide en fonction de ses priorités, de son budget et de l'avis des commissions, à ceci près qu'en France, lorsqu'on « souhaite enterrer un problème, on crée une commission » !

L'avis des commissions, même s'il est refusé, doit être pris en compte par les instances de décision et tout refus sagement motivé. À l'instar du conseil économique et social, poil à gratter du conseil général, la commission doit donner ses avis et être écoutée, mais peut-être pas de la même façon à tous les moments de vie de la charte.

Les groupes de travail

Les commissions trop généralistes observent une certaine déshérence. Le danger de sclérose les guette. Pourquoi une commission n'aurait-elle pas des groupes de travail thématiques ? De tels groupes (sentier d'interprétation, écotrophées) sont souvent fournis, animés, et servent de pivot à la réflexion. Les groupes de travail peuvent s'organiser en trois temps :

- 1^{re} phase qui définit les enjeux
- 2^e phase qui définit les objectifs
- 3^e phase de définition des objectifs opérationnels et du programme d'actions.

La méthode écrite permet ainsi par des mots-clés et des résumés de faire participer tout le monde. On peut aller jusqu'à hiérarchiser les propositions (par un vote du groupe de travail ou de la commission) et les présenter au comité syndical : il s'agit donc bien d'une co-construction du projet.

Le groupe de travail a l'avantage de concilier souplesse et dynamisme. Reste à bien différencier groupe de travail et commission (quelle fréquence de rencontres, quelle longévité de l'organe, quelles compétences nécessaires ?).

Le conseil scientifique du Parc

Que fait-on en revanche des autres structures participatives des Parcs, comme les conseils scientifiques par exemple ?

Certains semblent s'accorder sur le fait que le conseil scientifique n'est pas participatif par essence puisqu'il rassemble des spécialistes. Cependant, cet organe semble tout de même essentiel car il légitime les actions.

Les commissions externes au Parc

Il ne faut pas omettre les commissions externes au Parc, du type SDAGE^e ou GAL, qui sont aussi des organes consultatifs.

Parallèlement à la tentative de définir et de figer des organes de démocratie participative, variables en fonction du territoire, il importe de s'attacher à définir des principes de cette démocratie, plus généraux mais tout aussi directeurs.

La démocratie participative

Les objectifs de la démocratie participative

Il nous faut définir les principes de la démocratie participative, ceux qui permettront au Parc de la construire en favorisant l'expression des « non-initiés », et pas seulement des spécialistes. La démocratie participative a pour objectif :

- De respecter un principe de bonne gouvernance
- De faire adhérer plutôt que d'imposer
- De faire émerger les projets de territoire et leur assurer une meilleure durabilité grâce à l'appropriation
- D'amener un plus au politique et aux habitants
- De donner des éléments de décision à l'élu.

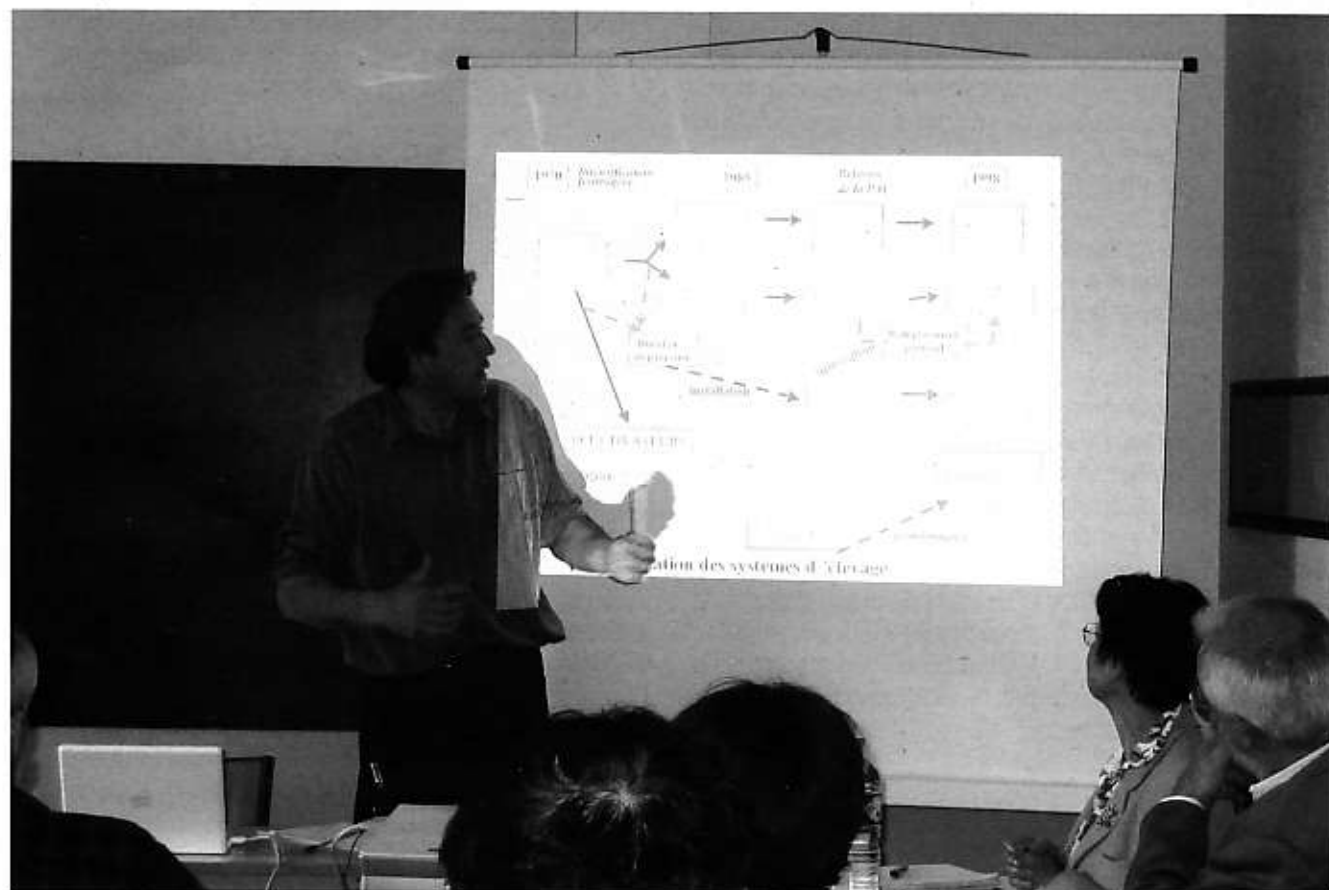
Ses principes

- L'ouverture
- La concertation
- L'animation
- La recherche de la meilleure efficacité des décisions (faire la différence entre le souhaitable et le possible)
- La saisonnalité, le temps
- Le renouvellement
- Le maintien de la dynamique
- L'adaptation des outils aux projets (ceux de la révision de la charte ne sont pas les mêmes que ceux du programme d'action)
- L'existence d'outils (organes, structures) et de lieux d'expression de la population
- La mise en réseau, des moyens humains et financiers

Expériences modèles

Quelques expériences pleines de succès méritent d'être retenues :

- Un réseau d'ambassadeurs du Parc Loire-Anjou-Touraine ; des personnes ressources volontaires ont été identifiées⁷, souvent au contact du public (propriétaire de chambres d'hôtes, animateur de club) ; elles sont formées pendant trois jours et obtiennent un diplôme d'ambassadeur⁸ ; ces ambassadeurs sont les yeux et les oreilles du Parc, et sont associés étroitement à la révision de la charte ; ils nous obligent à « parler français » au lieu de jargonner.
- L'intégration des scolaires ; ils peuvent posséder une carte de correspondant officiel du Parc
- L'ouverture des commissions à ceux qui le veulent
- L'existence de groupes de travail sans commissions, à mi-chemin entre l'ambassadeur et la commission, regroupant autour d'un élu et d'un technicien les personnes intéressées par un projet.



7 Sur les 600 personnes contactées par e-mail, 100 ont accepté ce rôle d'ambassadeur.

8 Ces ambassadeurs ne sont pas les délégués communaux car ceux-ci ne remonteraient pas une information trop technique à leur conseil.

Atelier 2 / Les processus de décision

*L'atelier s'est construit autour de discussions.
Les idées ont été reprises sans pouvoir les attribuer à leur auteur.*

Les trois sphères de la société

Tout le monde fait-il partie de la société civile ? Les définitions divergent. Celle de l'auteur philippin Nicanor Perlas apporte un éclairage intéressant⁹ : dans la société constituée par les trois sphères politique, économique et civile, la sphère civile porte les valeurs et assure des relations équilibrées entre les trois mondes, ouvrant ainsi la voie au développement durable.

Les Parcs observent-ils une articulation semblable sur leur territoire ?

Il importe avant tout de distinguer les étapes de co-élaboration, de co-décision et de co-gestion, qui n'attribuent pas le même rôle à chacun. L'intérêt majeur de la participation civile se fait jour dans l'étape de l'élaboration, moins lors de la décision ou pendant la gestion.

Processus de décisions dans les structures

Fédération des Parcs

Les décisions sont l'aboutissement des réflexions des différentes sources, groupes de travail animés par les chargés de projets (force de proposition), réseau des directeurs (décision), réseau de partenaires (proposition), bureau (décision).

MEDD

Nous identifions d'abord le niveau de la prise de décision : bureau, sous-direction, direction, cabinet du ministre. Les propositions sont faites en revanche par les techniciens.

UNADEL

Le conseil d'administration de l'UNADEL est composé à la fois d'élus de collectivités locales et de militants individuels ou collectifs, ce qui n'offre pas toujours une composition claire. Les trois délégués généraux successifs ont montré des fonctionnements différents (plutôt institutionnel, plutôt administratif...)

Parc de Chartreuse

Il n'existe pas forcément dans chaque Parc un cheminement pré-défini du projet dans la structure, qui dépend de la typologie du projet.

Parc des Monts d'Ardèche

Autour du Parc se constituent des associations satellites (agriculteurs du Parc ou CPIE), qui externalisent en quelque sorte la politique du Parc ; il faut y prendre garde

et border leur action pour que la politique du Parc ne soit pas happée par des lobbies sectorisés.

Les thèmes comme le tourisme sont souvent plus fédérateurs que la volonté d'appartenance à un territoire donné où la vision transversale est difficile à transmettre.

Parc de Chartreuse

Le fonctionnement « tout participatif » mis en place dans le Parc a été revu car les commissions ressemblaient beaucoup à des usines à gaz.

Nota : Le degré de participation ne doit pas être le même selon l'état de santé de la structure.

ADELS

À l'ADELS, les administrateurs prennent la décision de s'engager dans un projet (mise en place d'un budget participatif, accompagnement de mise en place de conseils de quartiers) en tenant compte de l'évaluation du processus participatif du projet.

Fédération des Parcs

À la Fédération, les discussions ont souvent lieu entre techniciens et élus et un effort pour y intégrer mieux la sphère privée et la société civile est engagé.

La société civile mérite d'être scindée en deux parties : la société organisée, et la société diffuse que le Parc a des difficultés à atteindre. Le Parc doit-il jouer un rôle dans la structuration de cette société ?

Parc Scarpe-Escout

La charte vit deux temps importants, son élaboration et sa mise en œuvre, qui ne nécessitent pas toutes deux la même participation.

La validation des décisions relève du SIVU (2 délégués par communes), dont les propositions ont un poids réel une fois présenté au syndicat, composé équitablement de représentants de la Région, du Département et des communes.

Le bureau du Parc s'associe au bureau du SIVU pour la réflexion avant la décision finale qui revient au comité syndical.

Nous n'avons que deux commissions (agriculture et tourisme) car le travail des techniciens au quotidien avec les partenaires en réseau fait déjà d'office lieu de propositions et de débats. Les autres commissions spécifiques à la création de la charte seront réanimées pour la prochaine révision, mais il n'y avait pas de besoin de rajouter de

9-Cf. Auteur du livre La société civile, le troisième pouvoir.

nombreuses commissions. En l'absence de commission qui le concerne, un projet remonte directement au directeur du bureau.

La communication et l'information pallient le manque de structuration. Au comité syndical siègent les trois sphères : les débats qui y règnent sont bordés et les débats trop prolifiques (agricoles) sont plutôt validés d'abord en commission par exemple.

Parc de la Brière

Nous avons un comité syndical, un conseil d'administration, un bureau, des commissions de travail qui associent des extérieurs, des conférences annuelles et des groupes de travail, un conseil scientifique et un comité des habitants.

Le bureau élargi décide pour un avis, ou décide de renvoyer la décision jusqu'au conseil d'administration. Ce système de gouvernance lourd est en train d'être redéfini. D'autre part, nos 18 communes pèsent peu à l'échelle de la région et les conseillers régionaux délaissent un peu nos réunions : pourquoi ne confieraient-ils pas leur rôle de représentants à des personnes de la société civile ?



Monts d'Ardèche

Pour ce qui relève des élus, le Parc invite tout de même la société civile : la chambre consulaire au syndicat mixte, les associations et socioprofessionnels au comité syndical. De plus, il lui diffuse l'information : les relevés de décisions du bureau et du comité sont en ligne sur le site, et les délibérations affichées (c'est obligatoire !). Les débats passent toujours en bureau avant le comité syndical, au cours duquel une partie est réservée à discuter des projets du territoire.

MEDD

Des privés peuvent-ils avoir une voix délibérante dans la structure de gestion alors que le Parc est un établissement public ?

Parc des Monts d'Ardèche

Nous avons les inconvénients du privé sans avoir les avantages du public.

MEDD

Un syndicat mixte ouvert élargi a des avantages mais aussi des inconvénients

Parc des Monts d'Ardèche

Cela n'a pas beaucoup d'avantages... Les syndicats mixtes ont atteint leurs limites. Les perspectives de réformes européennes augurent un changement de fonctionnement.

MEDD

Aucune structure ne permet de bénéficier des avantages des Parcs sans en recueillir les inconvénients. Faut-il créer une nouvelle catégorie d'établissements publics spécifiques aux Parcs naturels régionaux ?

Parc des Monts d'Ardèche

Notre caractère de développement économique n'est pas suffisamment reconnu ! Je suis dans une logique de développement local et non de gestion administrative. Les programmes sont d'ailleurs établis pour des durées limitées.

MEDD

Vous faites pourtant de la protection de l'environnement !

Parc des Monts d'Ardèche

Ce n'est pas la finalité ! Je préfère dire que je fais du développement à partir de mes patrimoines.

En résumé, retenons que les processus de décision ne sont pas reproductibles d'un territoire à l'autre, d'un Parc à l'autre. Pour un Parc donné, le processus de décision doit pouvoir évoluer. Enfin, il s'agit de distinguer le processus de décision, quand il concerne la gestion, du processus de décision quand il concerne la programmation.

Atelier 3 / Le repérage des initiatives innovantes sur le territoire

L'atelier s'est construit autour de discussions. Les idées ont été reprises sans pouvoir les attribuer à leur auteur.

Peut-être en décalage avec le thème de la journée, cet atelier a attiré peu de participants. En effet, le Parc n'est plus l'objet central du débat. Focalisons-nous désormais sur les initiatives portées par d'autres. Comment repérer ou encourager ces participations au sein d'un Parc ?

Le repérage des échelles territoriales

Région PACA

Il s'agit d'abord de lister les différentes échelles de territoire: Pays, GAL des LEADER+, communauté de communes, commune, département, région et même nation. Mairie-conseils

L'agglomération est aussi un échelon significatif: le Parc de la Brière regroupe 17 communes¹⁰ dont 3 seulement ne sont pas en agglomération. Le quartier intervient également dans le processus de participation avec des conseils de quartier souvent très actifs.

Région PACA

En PACA, lors de réunions régionales, aucun des deux Parcs n'est représenté alors que tous leurs partenaires sont présents. Département et Région sont deux échelons territoriaux qui n'intéressent malheureusement pas les Parcs, du moins en PACA.

Parc de Brenne

Le Parc de la Brenne collabore cependant avec la Région Centre.

Le repérage des familles d'acteurs: l'exemple du Parc de la Brenne

Mairie-conseils

Ces échelles d'actions sont uniquement administratives, or une association comme le Mouchoir de Poche¹¹ agit en réalité sur un territoire géographique, comme la Brenne. Que dirait alors du tissu associatif et des filières économiques ?

Porteuses d'initiatives, ces familles d'acteurs coïncident néanmoins rarement avec les limites administratives. Elles sont à mettre en parallèle avec les échelons territoriaux. Comment le Parc de la Brenne¹² repère-t-il leurs initiatives ?

Parc de la Brenne

Un annuaire recense les acteurs dont le siège social se situe sur le territoire du Parc tandis qu'un guide culturel diffuse les savoir-faire. Grâce au programme LEADER+ Jeunesse, le repérage des associations sportives a permis de faciliter le déplacement des jeunes. Au sein du Parc, un

animateur est responsable de la mission culturelle tandis que deux personnes sont chargées des filières artisanales. Un annuaire des entreprises artisanales a notamment accompagné le lancement d'une Opération de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC)¹³.

Le Parc se préoccupe de favoriser les échanges et surtout de mutualiser les moyens: se regrouper permet à de petites structures de bénéficier d'emplois-jeunes ou de permanents.

Des initiatives de participation intéressantes à connaître

CELEVAR

Ces opérations de recensement répondent à la mission du Parc, mais au-delà d'un simple repérage, les Parcs manifestent-ils une volonté de connaître les initiatives de participation au sein de leur territoire ?

Mairie-conseils

La communauté de communes de la Montagne Thiernoise¹⁴ a lancé une initiative participative intéressante¹⁵. Le Parc¹⁶ s'y est-il intéressé ? Il aurait pu diffuser cette idée pertinente.

Fédération des Parcs

Au préalable, le Parc doit être à l'écoute de ses partenaires en cherchant à comprendre la logique des personnes autant que celle des structures.

La concertation des acteurs publics est une phase obligatoire des Schémas de cohérence territoriale (SCOT)¹⁷. Dans le Parc du Queyras, l'une des 2 communautés de communes limitrophes soumises à un SCOT s'implique véritablement dans cette concertation. Depuis, le Parc souhaite élaborer un SCOT sur le Pays voisin. Voilà l'exemple d'une initiative participative auquel un Parc s'est intéressé.

Fédération des Parcs

En complément des canaux institutionnels, le Parc Loire Anjou Touraine repère les initiatives par l'intermédiaire de 62 ambassadeurs. Missionnés par la charte, ces acteurs sont à l'écoute au sein de la société civile au plus près des partenaires (Cf. atelier 1).

La communication menée par les Parcs: le moyen de susciter la participation

Consultant

D'après un sondage, les « jeunes Parcs » mènent souvent une communication institutionnalisée, centrée sur

10-Les principales agglomérations du parc de la Brenne sont: Saint-Nazaire et Cap-Antiquaire (La Buzelle).

11-Atelier de création textile issu des fermentations des années 90 sur le secteur.

12-Créé en 1989, le parc de la Brenne compte 46 communes, pour 30 000 habitants.

L'équipe technique comprend environ 21 personnes.

13-Aide à l'investissement supportée par l'Etat et les collectivités locales sur une durée de 12 mois maximum.

14-Située dans le Pays de Côme, la Montagne Thiernoise comprend 10 000 habitants.

15-Elaboration concertée de projet de territoire à partir d'une approche paysagère.

16-Le parc naturel du Livradois - Forez.

17-La nouvelle loi « Urbanisme et Habitat » (loi n°2003-560) confirme l'insertion des SCOT.

eux-mêmes, généralement corrélée à un mécontentement des locaux. À l'opposé, les « vieux Parcs » sont plus à l'écoute et donnent souvent satisfaction. Pour susciter la participation, ne faut-il donc pas d'abord lutter contre cette rigidité ?

Fédération des Parcs

Cette attitude n'est-elle pas légitime ? À leur création, ces Parcs ont besoin de se positionner.

Consultant

Les moyens disponibles lors de la création d'un Parc ne sont plus comparables. Actuellement, il n'est pas rare de commencer avec un crédit illimité de la Région ainsi qu'une équipe de 15 personnes ! Ces nouveaux moyens justifient cette communication institutionnalisée.

Fédération des Parcs

Le type de communication n'est-il pas dû à un phénomène cyclique plutôt qu'à une question d'âge ? La participation atteint toujours son paroxysme lors de l'élaboration de la charte.

Syndicat mixte et coopératives, modèle de gouvernance pour le territoire ?

Le syndicat mixte doit être d'abord un modèle parfait de démocratie participative avant que le Parc ne puisse donner des conseils de gouvernance aux communes.

Le Parc doit certes aider à structurer le territoire, mais ne peut cependant mettre en place de structure participative. Néanmoins, il peut initier des démarches collectives par des projets. L'équipe du Parc doit aussi valoriser et promouvoir les initiatives remarquables détectées par une commune.

Fédération des Parcs

Au sein même d'un Parc, soulignons l'existence des coopératives dont le mode de gestion est fondé sur une égale participation¹⁸ de tous les membres. Au moment où elles cherchent à s'ouvrir au territoire, ne peuvent-elles pas faire valoir ce principe de fonctionnement participatif ?

Fédération des Parcs

Effectivement, depuis l'amendement de la loi Chevènement¹⁹, les communes supportent jusqu'à 13% du budget d'un Parc. Base sociale du territoire, la commune est au cœur du processus de gouvernance : chacune doit pouvoir être représentée selon le principe des systèmes coopératifs.



Parc et conseil de développement : des structures institutionnelles à relier ?

Mairie-conseils

Abordons une question d'actualité, ne faut-il pas relier la structure du Parc avec celle du Conseil de développement (CD) ?

Fédération des Parcs

Les CD sont d'une extrême complexité. Néanmoins, quand le Parc contient un Pays suffisamment grand, une fusion de ces structures est envisageable.

Mairie-conseils

Étrangement, dans l'enquête, personne ne mentionne le CD. Or, le Parc est fréquemment en relation avec les Pays. Le CD ne pourrait-il pas aider à rapprocher Parc et communes ?

Fédération des Parcs

L'enjeu se situe toujours à l'articulation interterritoriale. Ouvrir une conférence territoriale réunissant toutes les structures est très pertinent pour mettre en cohérence les politiques des territoires. Néanmoins, le contexte institutionnel monopolise trop nos débats alors que le point d'achoppement concerne les familles d'acteurs.

L'importance du tissu associatif

Fédération des Parcs

Secteur privé, milieu associatif, collectivité, plusieurs univers sont porteurs d'initiatives. Le repérage doit se faire par public ciblé plutôt que par structure institutionnelle. En repérant les associations et les citoyens engagés, le Parc se constitue aussi un vivier de personnes facilement mobilisables.

Consultant

Les appels à projets sont très directifs alors qu'ils devraient laisser place à la créativité dans le cahier des charges.

Fédération des Parcs

Souvent ensuite repris par l'Etat, certains Parcs sont nés sous l'impulsion associative. Devant les impasses de la démocratie, l'initiative associative n'est-elle pas vue comme une solution pertinente ?

Mairie-conseils

Les jeunes sont principalement concernés. Loin de se désintéresser de la politique, ils préfèrent s'investir dans des mouvements altermondialistes par exemple. Par ailleurs, communiquer entre Parcs permettrait aussi un enrichissement mutuel.

¹⁸-Dans une coopérative, chaque entreprise est représentée par le principe « homme, 1 vote ».
¹⁹-Loi n°99-585 du 19 juillet 1999.

Synthèse de la journée

Synthèse des ateliers

Atelier 1 / Les organes de participation de la société civile

Avant de définir des lieux ou des organes de la démocratie participative, il faut en cerner les grands principes :

- Du temps est nécessaire pour instaurer la démocratie participative et cela nécessite d'avoir des outils modulables
- Une ouverture au-delà des institutions est indispensable
- L'adaptation permanente est recherchée pour une efficacité optimale
- La démocratie participative se pratique aussi avec la société civile non organisée au moyen de festivités et débats.

De la démocratie participative, on attend une aide à la décision et une meilleure durabilité du projet. Elle ne saurait être opposée à la démocratie représentative. Plusieurs outils permettant de l'instaurer ont été évoqués :

- Les ambassadeurs, les délégués communaux ou volontaires de la société
- Les commissions ou groupes de travail, les commissions étant plus statutaires, plus validantes, plus pérennes, les groupes de travail étant plus souples, s'autosaisissant et s'éteignant à la fin du travail
- La représentativité (sur l'exemple de la composition du CESR)
- Des lieux de démocratie dans le Parc mais qui ne lui appartiennent pas (exemple des SAGE ou des conseils de développement des pays).

Atelier 2 / Les processus de décision

L'atelier a d'abord défini la société de développement durable comme trois sphères qui s'entrecroisent, politique, économique, civile. Le Parc se trouve-t-il bien à l'intersection de ces sphères ? L'UNADEL a indiqué trois moments (co-élaboration, co-décision, co-gestion) pour lesquelles chacune de ces sphères occupe une place différente.

Quels sont les processus de décision, les rôles du technicien, de l'élu et de la société civile ?

Dans un Parc, l'importance de la stabilité de la structure a été notée. Le cadre de la participation reste la charte, avec au moment de la révision, une participation accrue.

Dans le Parc de la Brière, la participation de la société civile va jusqu'à la délibération puisqu'au comité syndical, la Région a nommé trois ONG. Le danger de « re-sectorialiser » la société civile (lobbying) et de perdre la vision territoriale a été évoqué.

L'une des propositions pour intégrer la société civile dans la décision est le GIP (durée limitée de 99 ans) à condition de démontrer que la mission du Parc est une mission de développement local.

Atelier 3 / Le repérage des initiatives sur le territoire

Les initiatives et les familles d'acteurs ont été listées. Les Parcs ont-ils déjà repéré ces acteurs et leurs initiatives (par la publication d'un guide par exemple) ? Les moments porteurs pour un Parc sont l'élaboration ou la révision de sa charte, mais il manque peut-être une écoute active au quotidien. La communication est institutionnelle et le retour terrain fait défaut. Pour pallier ce manque, les ambassadeurs peuvent jouer un rôle de repérage des initiatives terrain. Le syndicat mixte est construit sur le modèle des SCOP (1 homme une voix) mais la situation ne résistera peut-être pas aux pressions de la Région, un financeur majeur, qui réclame plus de voix.

Enfin, les Parcs gagneraient à observer les pratiques de participation des autres acteurs du territoire.

Regards croisés

UNADEL

Olivier DULUCQ

La gouvernance implique-t-elle la représentation ou la participation ? Un CES (représentation institutionnelle élargie) répond à la représentation, mais partager des projets de territoire ne passe pas forcément par la représentation... Une des conditions de la créativité est l'approche individuelle que la représentativité aurait tendance à étouffer. Les Parcs veulent-ils mieux légitimer leur action et élargir le nombre de personnes concernées ou veulent-ils plus d'idées pour porter les projets ?

Les Parcs sont gestionnaires de certaines procédures (LEADER) qui prévoient des comités de pilotage : la multiplication de ces procédures n'est-elle pas un frein à la participation de la société civile, dont le métier n'est pas la cogestion ? Cette multiplication détruit à feu doux l'idée même de la participation.

Enfin, j'insisterai sur la notion de renouvellement. La difficulté pour les Parcs est de rester des lieux ouverts sans passer leur temps à ré-expliciter l'historique et le fonctionnement aux nouveaux entrants. Ces nouveaux entrants sont pourtant nécessaires pour éviter le délitement des idées.

Comment capitalise-t-on les travaux des groupes de travail, au-delà la transmission écrite, à travers des formations par exemple.

CELAVAR

Christophe JAMET

La question de l'ouverture se pose. Comment sortir du débat d'initiés et renouveler sans tout ré- expliquer? Y a-t-il un réel intérêt des Parcs à écouter les associations? La charte semble focaliser toutes les attentions.

Conclusions

Yves GORGEU

CDC Mairie-conseils

Comment poursuit-on cette réflexion sur la gouvernance? Les conventions entre Parcs et CDC Mairie-conseils sont appelées à être prolongées, mais de quelle façon? Le thème de la gouvernance doit sans doute continuer d'être investi mais sur quel mode de travail? Les trois enquêtes (sur 44 Parcs) ne sont sans doute pas suffisamment représentatives, nous pensons en instruire d'autres, si des demandes émanent des Parcs. La journée d'étude et la restitution « à chaud » le soir même ne laisse que trop peu de temps à la réflexion. Restituer en différé donnerait plus de consistance. Par ailleurs, l'étude des Parcs déjà audités pourrait se prolonger sur un thème particulier. Enfin, le repérage d'actions exemplaires et innovantes en matière de participation, pourrait se réaliser. Comment associer les secrétaires de mairie par exemple?



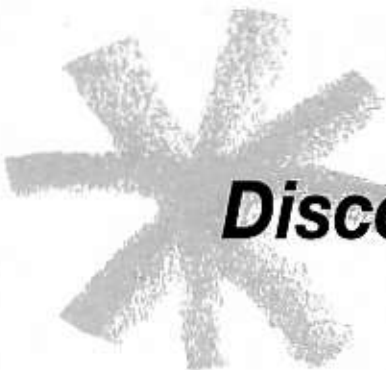
Hanane ALLALI-PUZ

Fédération des Parcs naturels régionaux

La gouvernance ne se limite pas à la démocratie participative, mais inclut aussi l'évaluation que nous abordons progressivement. Il importe de diligenter une nouvelle enquête en prolongement des trois enquêtes déjà menées et des Parcs sont déjà candidats. Le souhait de la Fédération serait aussi d'approfondir les enquêtes existantes en accompagnant quelques Parcs par des démarches d'appui plutôt qu'en multipliant les enquêtes sur l'état des lieux.

Les conclusions des trois ateliers ainsi que le repérage d'actions exemplaires pourraient constituer une suite pertinente à cette journée.





Discours de clôture

Il semble évident que les enquêtes sur la démocratie participative dans les Parcs doivent se poursuivre, mais il me semble tout aussi nécessaire de réfléchir aux modalités de ces enquêtes : les trois enquêtes existantes sont-elles représentatives de tous les Parcs ? Faut-il prolonger le suivi des Parcs déjà audités ou diligenter de nouvelles enquêtes ?

À partir de la synthèse de la journée, nous rédigerons des recommandations et déciderons de la poursuite de l'étude.

La commission « Vie des Territoires » vous remercie de votre participation. Merci aux partenaires et observateurs extérieurs d'avoir partagé nos travaux.

La démocratie participative dans les Parcs est bien une volonté et un état d'esprit qui doivent s'affirmer par choix et se concrétiser par la capacité d'associer l'autre à la réflexion. La démocratie participative donne des devoirs et des objectifs :

- *Il faut accepter la démocratie participative sur la base d'un volontariat reconnu, encouragé, valorisé au risque de le voir s'épuiser*
- *La démocratie participative doit être utile et crédible et faire la part des choses entre le « souhaitable » et le « possible ».*

La Fédération des Parcs naturels régionaux avance dans cette voie et donnera les moyens aux Parcs de s'engager encore plus dans la démocratie participative. Le travail est encore long et pénible, mais chacun sait que les Parcs n'aspirent pas au repos ! Pour être productifs, il nous faut agir concrètement et je vous propose de définir quelques axes de travail à partir d'expériences originales pour les diffuser sur la base de recommandations. Un groupe de réflexion sur la gouvernance continue de réfléchir et vous y êtes tous conviés.

Que 2005 soit une année féconde pour vos Parcs !

Michel MOYRAND

Président de la commission « Vie des Territoires »,
Fédération des Parcs naturels régionaux



Quelques abréviations utilisées

ADELS :

Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale.

CELAVAR :

Centre d'études et de liaison des associations à vocation agricole et rurale

CPIE :

Centre permanent d'initiative pour l'environnement

CES :

Conseil Economique et Social

CESR :

Conseil Economique et Social Régional

GAL :

Groupe d'action locale

GIP :

Groupement d'intérêt public

HQE :

Haute qualité environnementale

LEADER :

Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale

MEDD :

Ministère de l'Ecologie et du Développement durable

NIMBY :

Not in my backyard (pas dans mon arrière-cour)

ONF : Office national des forêts

SCOP :

Société coopérative de production

SIVU :

Syndicat intercommunal à vocation unique

UNADEL :

Union nationale des acteurs et des structures de développement local.



Liste des participants

GUERSEN	Pascale	Directrice du Parc des Ballons des Vosges
MIGNET	François	Directeur du Parc de la Brenne
GUILMAULT	Emmanuelle	Directrice du Parc Gâtinais Français
De FERRIERE	Charles. Antoine	Directeur du Parc Haute Vallée de Chevreuse
FOURNIER	Jacques	Directeur du Parc Livradois-Foréz
BIDAULT	Loïc	Directeur Parc Loire Anjou Touraine
JONET	Sylviane	Directrice du Parc des Montagne de Reims
PIANA	Christophe	Directeur du Parc du Queyras
GORGEU	Yves	Directeur de projet à Mairie-Conseils
CHASSAGNE	Vincent	Consultant 2is Innovation
GUILLAUME	Antoine	Membre du Conseil Syndical, Parc Loire Anjou Touraine
MOYRAND	Michel	Président du Parc du Périgord Limousin
LAVALART	Caroline	Chargée de mission, MEDD-DNP
COLONNA	Dominique	Chargée de mission, MEDD-DNP
MONTESINOS	Agnès	Chargé de mission, Parc Queyras
MONGEL	Marie-Line	Animatrice territoriale, Parc de Chartreuse
MOULIN	David	Chargé de mission Aménagement, Parc Avesnois
LE FUR	Guy	Conseiller régional, membre du Conseil syndical, Parc de l'Armorique
BARRIOT	Pascal	Chargé de mission communication, Parc Vexin Français
TORREALBA	Stéphanie	Chargée de mission, UNCPPIE
MARCHYLLIE	Michel	Chargé de mission, Parc Scarpe Escaut
LOGIE	Gérard	ADELS
JAMET	Christophe	Chargé de mission, CELAVAR
DULUCQ	Olivier	Délégué général, UNADEL
COLINEAU	Bénédicte	Directrice du Parc Marais du Cotentin et du Bessin
GUIHENEUF	Bernard	Directeur du Parc de Brière
DUBOSCLARD	Fabienne	Directrice du Parc de Millevaches en Limousin
GONDOLO	Philippe	Chargé de mission, Région PACA
ATHANA	François	Chargé de mission Région PACA
BEIRENS	Odile	Chargé de mission Education, Parc de Lorraine
VERILHAC	Yves	Directeur du Parc des Monts d'Ardèche
BRECHON	Franck	Vice-président du Parc des Mont d'Ardèche
MOULINAS	Gérard	Directeur de la Fédération des Parcs naturels régionaux
JENKINS	Catherine	Directrice adjointe, Fédération des Parcs naturels régionaux
FAVRE	Olivia	Chargée de mission évaluation, Fédération des Parcs naturels régionaux
MOUTET	Philippe	Chargé de mission Energie renouvelable, Fédération des Parcs naturels régionaux
SANAA	Nicolas	Chargé de mission, Fédération des Parcs naturels régionaux
BECHAUX	Eléonore	Chargée de mission International, Fédération des Parcs naturels régionaux
ALLALI-PUZ	Hanane	Chargée de mission Gouvernance, Fédération des Parcs naturels régionaux

Production, rédaction et création du document :

Hanane allali-Puz
Fédération des Parcs naturels régionaux de France
Tél. : 01 44 90 86 20

Crédit photo :
photothèque Fédération des Parcs naturels régionaux de France
(C. Birarb)

Julie Merckling - AVERTI
Tél. : 03 20 13 02 02

Conception et réalisation maquette :
Totem Isao / G. Graphique

Impression :
Imprimerie Nouvelle

Mars 2006

www.parcs-naturels-regionaux.fr



FÉDÉRATION DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX DE FRANCE

9, rue Christiani 75018 Paris

Tél. : 01 44 90 86 20 / Fax : 01 45 22 70 78

E-mail : info@parcs-naturels-regionaux.fr