

Commission « Aménagement et développement des territoires, environnement »  
Rapporteur : M. Alain THOMAS

## Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « La Région et ses parcs naturels régionaux - Pour un engagement réciproque, renouvelé et modernisé »

### 1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Les Parcs naturels régionaux (PNR) relèvent d'une compétence partagée entre l'État qui les crée et les Régions qui prennent l'initiative de leur création dans le cadre d'une démarche concertée sous responsabilité de partenaires publics territoriaux. A ce jour, la Bretagne compte deux PNR, celui d'Armorique qui fut un des tout premiers créés en France et, depuis 2014, celui du Golfe du Morbihan. Un troisième est en gestation depuis 2008 sur l'estuaire de la Rance et la Côte d'Émeraude.

Le contexte de PNR a doublement changé depuis ces dernières années. Au niveau national, le nombre de PNR ne pouvant augmenter indéfiniment, la concurrence des projets a conduit régions et territoires à élever le niveau d'ambition des projets et les capacités à s'organiser en conséquence pour décrocher un label attribué dorénavant pour 15 ans. Sur le plan de l'organisation territoriale, la situation a formidablement évolué depuis la naissance en 1969 du PNR d'Armorique. Depuis 2014, il s'agit dorénavant d'imaginer le futur des PNR en intégrant le SRADDET en matière de planification régionale, ainsi que les nouvelles missions définies par la Loi pour la reconquête de la biodiversité, la nature et les paysages, sans oublier, en matière de sensibilisation et d'implication citoyenne, la démarche COP initiée par la Région Bretagne en 2016 pour favoriser les transitions écologique et énergétique.

Par définition, les PNR sont des structures qui assurent des missions définies au travers d'une charte et agissent pour et avec les collectivités territoriales signataires. Ils n'agissent pas seuls et, de par l'histoire et l'organisation territoriale en Bretagne, les Parcs régionaux se sont positionnés le plus souvent dans un rôle de conseiller et d'expérimentateur. Parallèlement, les lois successives relatives au renforcement de l'intercommunalité poussent les structures intercommunales à passer de la « gestion » au « projet » de territoire en s'appuyant sur des compétences renforcées.

Dans ce contexte et compte tenu de son rôle prépondérant dans la gouvernance et le financement des PNR, la Région estime le moment venu pour faire évoluer les PNR.

Au travers du présent bordereau, un premier niveau d'analyse est proposé en resituant les trois PNR au regard des Pays, des nouveaux EPCI, des SCOT et des grands dispositifs de gestion intégrée de zones marines, puisqu'ils disposent d'une importante façade maritime. Sur la base des missions dévolues aux PNR par la Loi « Paysage » de 1993 et ajustées en 2006 par la loi relative aux parcs naturels, la Région évalue leurs forces et faiblesses pour décrire une nouvelle ambition déclinée en 5 grands enjeux puis brosse les contours d'une nouvelle gouvernance. De nouvelles modalités de partenariat sont proposées sous la forme d'un « contrat de Parc » associant au demeurant les autres grands partenaires (État et Départements) et comprenant d'une part, un accord-cadre global et d'autre part, un programmation annuelle.

## 2. Observations du CESER sur les propositions du Président du Conseil régional

Au travers du bordereau argumenté qui nous est proposé, la Région entend dessiner de nouvelles orientations pour les Parcs naturels régionaux (PNR) de Bretagne ainsi que de nouvelles formes de gouvernance basées sur la mise en place d'un « contrat de Parc » impliquant l'ensemble des partenaires signataires de la charte constitutive et agissant au sein du Syndicat mixte d'aménagement et de gestion propre à chaque PNR. Pour rappel, la région Bretagne comporte à ce jour deux PNR en activité, celui d'Armorique créé en 1969 et, depuis 2014, celui du Golfe du Morbihan dont la conception a pris 15 années. Le PNR « Rance-Côte d'émeraude » est en gestation et pourrait être officiellement créé fin 2018-début 2019.

La Région fait le constat que cet outil a connu un réel succès (51 PNR en France à ce jour) en se développant, dès la fin des années 1960, en l'absence de structures de coopération intercommunale. Il a, ainsi, permis d'amorcer de premières actions collectives, trans-communales dans la perspective de ce qui est appelé aujourd'hui le développement durable. Or, les PNR dont les orientations de la charte s'imposent aux SCoT notamment et qui sont des organismes de missions, font face aujourd'hui à des outils de planification ou de gestion supra-communaux (SRCE, SDAGE, SCoT...) et à des intercommunalités aux compétences croissantes et passant d'une logique de gestion à une logique de projet de territoire intégrant des domaines pris préalablement en charge par les PNR. La Région estime qu'il convient donc de clarifier les choses et d'engager ces derniers vers un faisceau de missions prioritaires. Cela sous-entendrait-il également que les PNR se sont par trop dispersés et que, parallèlement, dans un contexte financier tendu exigeant de l'efficacité, la Région, bailleur principal, est contrainte de réagir ? Le CESER, tout en intégrant le constat fait par la Région, souhaiterait cependant savoir si l'analyse proposée est propre à la Bretagne ou si elle est partagée au niveau national et à celui de la Fédération des PNR de France.

Dans ce contexte nouveau et de redéfinition des missions des PNR dans la Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, la Région rappelle que les PNR ont pour mission de garantir le maintien de patrimoines exceptionnels et fragiles. Les problématiques vécues sont plus que jamais en phase avec les enjeux environnementaux planétaires (changement climatique, effritement accéléré de la biodiversité) et des enjeux sociaux locaux (mutations agricoles, décrochage économique vis à vis des zones urbaines). La Région y voit donc la nécessité de renforcer le rôle des PNR comme outils d'expérimentation de politiques innovantes et de transfert d'expériences en développant des démarches de suivi et d'évaluation des actions des Parcs associant davantage les organismes de recherche, les associations naturalistes... Le CESER appuie cette volonté en faisant remarquer que les Conseils scientifiques des PNR pourront aussi être davantage mobilisés, en lien avec le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel, pour accompagner et évaluer les actions mises en œuvre.

Le CESER ayant à maintes reprises défendu l'investissement des acteurs régionaux dans les politiques de l'Union européenne, il ne peut qu'approuver la volonté de la Région de voir les PNR de Bretagne s'engager dans des projets communs et multi-partenariaux éligibles aux programmes européens LIFE et Interreg notamment.

Sur le plan des équipements patrimoniaux et culturels, la réflexion de la Région laisse entendre que le réseau des écomusées créés par les PNR devrait faire l'objet « de relais territoriaux pour leur gestion future ». Il est indéniable que plusieurs de ces outils connaissent des difficultés et cherchent aujourd'hui leur place par rapport aux attentes du public et au flou de leurs missions. Au delà des questions financières se pose peut-être aussi, aux yeux du CESER, celle de la réappropriation de ces lieux de référence par les habitants et usagers.

« L'engagement réciproque, renouvelé et modernisé » invite les PNR à s'investir plus fortement dans 10 champs d'intervention prioritaires croisant fortement plusieurs politiques régionales. Le CESER y reconnaît une cohérence d'ensemble. Mais, si par définition un recentrage restreint les axes d'action, on peut s'étonner que

le volet de l'éducation à la nature ne soit guère apparent. Si, à juste titre, la création d'un réseau de PNR du Grand Ouest est souhaité à des fins de mutualisations diverses, le nouveau cadre proposé par la Région semble refermer cette perspective.

En conclusion, le CESER prend acte de la volonté de la Région de mieux suivre et coordonner les actions des PNR de Bretagne, à travers notamment la mise en place des contrats de Parcs. Il appuie cette décision et souhaite être informé des poursuites de la démarche.

## Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne

### La Région et ses parcs naturels régionaux. Pour un engagement réciproque, renouvelé et modernisé

Nombre de votants : 94

Ont voté pour l'avis du CESER : 94

René LE PAPE (CCIR), Jean-François LE TALLEC (CCIR), Dominique LECOMTE (CCIR), Evelyne LUCAS (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Edwige KERBORIOU (CRAB), Jacques JAOUEN (CRAB), Laurent KERLIR (CRAB), Emmanuelle TOURILLON (CRMA), Patrick CARE (UE-MEDEF), Béatrice COCHARD (UE-MEDEF), Christine LE GAL (UE-MEDEF), Jean-Bernard SOLLIEC (UE-MEDEF), Serge LE FLOHIC (UPA), Lucien TRAON (CPME), Didier LUCAS (Par accord FRSEA-CRJA), Franck PELLERIN (Par accord FRSEA-CRJA), Henri DAUCE (Confédération paysanne de l'Ouest), Thierry MERRET (Par accord CERAFEL-UGPVB-CIL), Jean-Yves LABBE (Bretagne pôle naval), Gérald HUSSENOT (CRPMEM), Hervé JENOT (Par accord Comités régionaux de la conchyliculture de Bretagne nord et Bretagne sud), Philippe LE ROUX (UNAPL), Sylvère QUILLEROU (CNPL), Joëlle DEGUILLAUME (Par accord entre les Unions régionales des professionnels de santé URPS), Jean-Philippe DUPONT (Par accord SNCF-RTF-EDF-ERDF-RTE-GDF-SUEZ-La Poste), Isabelle AMAUGER (URSCOP), Martial WESLY (Comité régional de la fédération bancaire française), Françoise BOUJARD (CFDT), Michel CARADEC (CFDT), Norbert HELLUY (CFDT), Marie-Madeleine HINAULT (CFDT), Patrick JAGAILLE (CFDT), Chantal JOUNEAUX (CFDT), Véronique LAUTREDOU (CFDT), Véronique LE FAUCHEUR (CFDT), Thierry LEMETAYER (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), Gilles POUPARD (CFDT), David RIOU (CFDT), Marie-Pierre SINOUE (CFDT), Joël SIRY (CFDT), Jacques UGUEN (CFDT), Olivier CAPY (CGT), Jean-Edmond COATRIEUX (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Françoise LE LOARER (CGT), Thierry LENEVEU (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Marie-France THOMAS (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Annie KERHAIGNON (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Annie COTTIER (CFTC), Pierre EUZENES (CFTC), Catherine TANVET (CFE-CGC), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Jean-Marc CLERY (FSU), Lionel LE BORGNE (URAF), Annie GUILLERME (URCIDFF), Nadia LAPORTE (FCPE), Guylaine ROBERT (APEL), Marie-Martine LIPS (CRESS), Joseph-Bernard ALLOUARD (Mouvement Agir Tous pour la Dignité), Pierre BARBIER (Coordination des associations de solidarité internationale), Jacqueline PALIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Gérard CLEMENT (Par accord CLCV-UFC-Que choisir), Hervé LATIMIER (Kevre Breizh), Patrice RABINE (Théâtre de Folle Pensée), Alain LE FUR (UNAT), Carole LE BECHEC (Réseau Cohérence), Jean-Emile GOMBERT (Universités de Bretagne), Pascal OLIVARD (Universités de Bretagne), Alain CHARRAUD (Conférence des directeurs des Grandes écoles de Bretagne), Anne-Claude LEFEBVRE (Par accord CRITT-Centres techniques de Bretagne), Jean LE TRAON (IRT B-COM), Antoine DOSDAT (IFREMER), Patrick HERPIN (INRA), Yann-Hervé DE ROECK (France énergies marines), Bertrand LAOT (Union régionale de la Mutualité française), Bernard GAILLARD (CRSA), Zoé HERITAGE (IREPS), Léa MORVAN (CRIJ), Yannick HERVE (CRAJEP), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Jean-Yves PIRIOU (Eau et rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Alain THOMAS (Bretagne vivante), Michel CLECH (REEB), Jean-Yves MOELO (Personnalité qualifiée environnement et développement durable), Christian COUILLEAU (Personnalité qualifiée), Anne LE MENN (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 0

**Adopté à l'unanimité**



## Intervention de Mme Edwige KERBORIOU Chambre régionale d'agriculture de Bretagne

Je m'exprime ici au nom des acteurs du collège 1.

Nous partageons l'analyse de la Région sur les atouts et fragilités des PNR. Préciser l'ambition régionale sur les parcs est indispensable au vu notamment de l'évolution des périmètres et des compétences des EPCI.

Mobiliser les Parcs comme outils d'expérimentation sur des thématiques prioritaires peut conduire à en faire des incubateurs de politiques innovantes.

Pour parvenir à apporter une plus-value au territoire, les Parcs se doivent de co-construire les projets avec les partenaires représentatifs des champs d'intervention. Avec des thématiques ciblées par la Région comme le foncier, l'agriculture écologiquement performante, les transitions écologiques et énergétiques, le développement économique local et durable, les Chambres d'agriculture notamment ont toute légitimité à être un partenaire régulier dans la durée des PNR.

Nous incitons donc la Région, dans le contrat de Parc envisagé, à favoriser dans la déclinaison opérationnelle l'élaboration et la conduite des projets avec les acteurs de terrain éprouvés dont c'est la compétence, et à ne pas limiter ces acteurs à de la fourniture d'information ou au recueil de données. Quelques projets d'ores et déjà engagés dans ce sens en termes de méthode, mériteraient d'être reproduits.

Je vous remercie de votre attention.



## Intervention de M. Jean-Yves PIRIOU Association Eau et Rivières de Bretagne

J'interviens au nom des associations Eau et Rivières de Bretagne et Bretagne Vivante ainsi que du Réseau Cohérence.

Le Conseil régional soutient les deux structures de parcs naturels régionaux actuels que sont les PNR d'Armorique et du Golfe du Morbihan ainsi que le projet de Rance-Côte d'Emeraude. Depuis les nouvelles lois MAPTAM et NoTRE, les périmètres des territoires et de leur compétences sont profondément modifiés. Ceci incite le Conseil Régional à modifier sa stratégie vis-à-vis des Parcs Naturels Régionaux, en plus d'un recentrage sur le coeur de mission, à savoir la protection des patrimoines naturels et culturels.

Nos associations s'interrogent sur deux points principaux :

- la Région va-t-elle se limiter à soutenir les seules actions expérimentales ?
- la Région sera-t-elle encore motrice pour la création de nouveaux PNR en dehors du PNR Rance-Côte d'Emeraude car rien ne le laisse penser dans la nouvelle stratégie présentée ?

Nos associations voient un intérêt au renforcement et au développement de ces contrats de Parcs Naturels en Bretagne, ne serait-ce, dans le contexte actuel, que pour atténuer les effets potentiellement négatifs de certains nouveaux découpages du territoire. Quatre raisons principales peuvent être avancées :

**1<sup>ère</sup> raison** : les missions actuelles de ces parcs naturels sont équilibrées entre l'économie, le social et l'environnement qui sont les trois piliers du développement durable. Or l'on constate que les autres schémas de territoires (SCOT ou PLUi) ont souvent tendance à privilégier l'économie par rapport aux deux autres volets et ceci au détriment de l'environnement ;

**2<sup>ème</sup> raison** : les périmètres de ces parcs sont très adaptés aux caractéristiques naturelles (bassins hydrographiques ou ensembles écologiques cohérents). Or les périmètres des EPCI et Pays ne prennent pas ou peu en compte ces découpages naturels ;

**3<sup>ème</sup> raison** : la gouvernance des Parcs est ouverte à la participation de la société civile, dont les associations et les professionnels. Or les instances de décisions des Pays et les EPCI ne sont ouvertes qu'aux élus, les associations ne pouvant donner que des avis dans les conseils de développement ou des commissions consultatives ;

**4<sup>ème</sup> raison** : la labellisation d'un territoire par un PNR procure un attrait touristique indéniable favorisant l'économie du territoire.

On ne peut qu'encourager les Parcs Naturels Régionaux à aller plus que jamais dans ce sens avec un soutien accru de la Région.

Enfin, si de nouveaux projets de PNR émergeaient à l'avenir, ils mériteraient d'être soutenus par la Région. Et la Région devra faire la promotion pour l'émergence de nouveaux projets recentrés ces nouvelles compétences dans le cadre de « Contrats de Parc ».