

## 1. Des formes de participation diverses au sein des parcs naturels régionaux :

L'étude relative à la gouvernance et à la participation dans les Parcs naturels régionaux, publiée par la Confédération des Amis des PNR de France<sup>1</sup> a mis en évidence le besoin croissant affiché par les parcs depuis 1998 de travailler de manière concertée avec les acteurs du territoire et la population. Plusieurs dispositifs de participation cités dans les chartes sont ainsi identifiés, certains considérés comme « classiques » présents au sein des parcs depuis leur création à la fin des années 1960, d'autres plus récents et souvent plus ambitieux.

- les **dispositifs classiques** :
  - le comité syndical ouvert à des représentants de la société civile,
  - le comité scientifique,
  - les commissions de travail thématiques ouvertes à des représentants de la société civile,
  - les groupes de travail *ad hoc* ouverts,
  - l'association des Amis et Usagers du parc,
  - les conventions de partenariat,
  
- les **dispositifs récents** :
  - les **conférences annuelles**, les assemblées générales consultatives ou équivalent (13 chartes sur 40 étudiées).
  - Le **conseil de développement** (ou équivalent) (14 chartes sur 40 étudiées) : quelle que soit sa composition le CD est un organe consultatif disposant souvent d'une capacité d'auto saisine, et une force de proposition. Ses membres sont invités à participer aux commissions de travail thématique et aux groupes de travail ad hoc. Son président est souvent invité à prendre part au comité syndical.
  - Le **comité stratégique paritaire**, (évoqué dans 1 charte sur 40 étudiées : PNR Chartreuse) il regroupe à part égale des élus du syndicat mixte et des membres du conseil de développement représentant la société civile. Dans la théorie, il est l'organe central de réflexion, de conseil et de proposition du parc. Il a en charge la préparation des décisions qui seront prises en comité syndical. Mais sa mise en œuvre semble difficile.
  - Le **conseil des associations**, (évoqué dans 8 chartes sur 40 en cours étudiées). Instance de consultation et de propositions disposant d'une capacité d'autosaisine, il se réunit plusieurs fois par an. Ses membres sont invités à participer aux commissions thématiques et aux groupes de travail. Son président est souvent invité à prendre part au comité syndical. Parfois on voit (dans 6 chartes) la proposition de la création simultanée d'un conseil des associations et d'un conseil de développement.
  - Les **conseils de secteurs** ou équivalents, (évoqués par 4 chartes / 40). Leur spécificité est de regrouper à des échelles infra-parc les représentants de la société civile. Le rôle est généralement de vérifier que l'action du parc sur le terrain est adaptée aux besoins de la population. Dans certains PNR, ces conférences de secteurs sont fédérées au sein du conseil de développement.

---

<sup>1</sup> Boithias L ; « Gouvernance et participation dans les parcs naturels régionaux », synthèse de l'étude conduite pour la Confédération des Amis des PNR, 2007.

- Les **autres organes de participation**, (10 chartes /40) : « groupe de prospective et d'évaluation » dans les Grands Causses ; « conférence annuelle des associations » dans le Verdon, « comité des propriétaires » en Camargue, « conférence annuelle des présidents d'EPCI » dans le Massif des Bauges, club des entrepreneurs...

Dans la pratique, les Parcs Naturels Régionaux ont des pratiques diverses en matière de participation. L'élaboration ou la révision des chartes constituent généralement des moments importants d'échanges avec le territoire. Les commissions thématiques et les groupes de travail *ad hoc* sont parfois un espace accessible aux acteurs locaux. Certaines actions opérationnelles revêtent des caractères participatifs. La posture des équipes techniques, si elle s'inscrit davantage dans une approche d'animation territoriale que dans une approche d'expert, peut également jouer un rôle important dans l'appropriation et la construction du projet de territoire. Le fonctionnement des « conseils des associations » ou des « associations des Amis du parc » demeure très variable et semble problématique dans de nombreux parcs (peu réunis, peu actifs...). Quant aux conseils scientifiques, leur vocation n'est pas la participation mais l'expertise. Enfin, les modalités organisationnelles (conseil syndical, etc.) accordent assez rarement une place à la société civile. Bref, la participation au sein des PNR se caractérise par des situations très hétérogènes ; il n'y a pas de modèles, simplement des exemples (PNR des Ballons des Vosges, PNR de la Brenne ; Monts d'Ardèche, etc.).

Toutefois, en dehors des contextes d'élaboration ou de révision de charte, **la participation la plus répandue au sein des PNR prend le plus souvent la forme du « groupe de travail élargi »**, associant aux côtés d'élus et de techniciens du parc, des acteurs de la société civile. L'objectif est alors d'associer à des moments **ponctuels**, des acteurs spécifiques sur des thématiques précises. Il s'agit d'une logique **d'action sectorielle et « descendante »**, à l'**initiative du Parc** (élus ou techniciens), visant l'efficacité.

## **2. La spécificité d'un processus participatif de type « conseil de développement » :**

**La création d'une instance participative de type « conseil de développement » revêt néanmoins une nature différente des formes de participation classiques existantes généralement dans les parcs (sectoriel / descendant).** Elle intègre la recherche de l'efficacité et de l'action mais la dépasse également.

En effet, le conseil de développement n'est pas un groupe de travail élargi ou une commission thématique mais **un lieu pérenne de confrontation et de production d'une parole collective du territoire fondée sur une approche transversale.** Le conseil de développement est un organe du dialogue social territorial. A ce titre, ce type d'instance de participation doit être en capacité d'énoncer une parole collective, une pensée qui est la sienne ; c'est-à-dire qui n'est ni forcément celle des élus du territoire, ni celle des techniciens, ni celle d'un lobby en son sein. Cela suppose donc à la fois une forme d'indépendance de l'instance participative à l'égard des décideurs politiques ainsi qu'un fonctionnement interne garant d'une expression démocratique.

Le renforcement de la capacité d'agir, la responsabilisation indispensable des membres d'un conseil de développement seront conditionnés par la maîtrise du collectif sur lui-même. Cela nécessite donc, à la différence du « groupe de travail élargi », une certaine « autonomie » à l'égard des structures techniques et politiques du territoire. En ce sens, l'autoproduction par l'instance de ses règles de fonctionnement, de ses méthodes, de ses objets de travail (**autosaisine**) est un élément central pour la qualité d'une démarche participative.

Quant à l'efficacité d'une telle instance, c'est-à-dire sa capacité d'influence sur les politiques menées par le parc, elle est en partie conditionnée par la qualité du dialogue, des relations et des modalités d'articulation avec les instances techniques et politiques du territoire.

### 3. Quelles sont les conditions de la réussite de mise en œuvre d'un conseil de développement ?

Comment mettre en œuvre concrètement cette forme de participation ?

Cette question dépasse la seule création de l'instance participative (« le conseil de développement »). L'enjeu est bien de construire de manière opératoire un **processus de dialogue territorial intégré au fonctionnement d'un Parc**, dont le conseil de développement devra être l'organe central et privilégié.

En effet, l'expérience montre que trop souvent malheureusement, il ne suffit pas d'élargir des commissions de travail ou même de créer une instance participative pour générer un processus participatif. Les termes de « démocratie participative », de « participation » sont des mots valises qui, s'ils ont l'avantage d'être consensuels ont aussi l'inconvénient de faire référence à des réalités extrêmement diverses voire antagonistes. La participation est souvent « décrétée » alors même qu'aucun consensus n'existe sur ses finalités, ses modalités organisationnelles et opérationnelles... **Autant de questions qui nécessitent débat, arbitrage, clarification et affichage.**

**La mise en œuvre d'un processus participatif territorial nécessite donc une volonté politique forte, une méthode de travail spécifique qui implique des changements importants dans les pratiques professionnelles des équipes techniques.** En effet, l'un des freins les plus récurrents dans le développement de processus participatifs provient en partie des équipes techniques qui n'intègrent pas toujours dans leurs pratiques quotidiennes les enjeux et les contraintes spécifiques de la participation.

La réussite d'un processus participatif territorial est bien sûr également conditionnée par **l'adhésion et l'engagement des acteurs locaux.** Ceux-ci ne se mobiliseront dans la durée que dans la mesure où ils auront le sentiment de participer en confiance à quelque chose d'utile et d'efficace et de pouvoir contribuer par leurs propositions au développement durable de leur territoire. **L'on ne se mobilise que si l'on a le sentiment de pouvoir être entendu ; c'est-à-dire d'avoir une certaine capacité d'influence.** En ce sens, la recherche d'un **dialogue régulier** et d'une **bonne articulation entre les instances décisionnelles du Parc et le dispositif participatif apparaît donc comme un enjeu central.**

De la même manière, il est indispensable de **veiller à une bonne articulation entre les outils classiques mis en œuvre par le Parc (commissions thématiques, groupes de travail, réunions territoriales, etc.) et l'instance de participation.** Ces points doivent faire l'objet d'une attention particulière de façon à :

- **ne pas multiplier les instances** ou les espaces de dialogue et de travail = risque de l'illisibilité et de la démobilitation
- **ne pas déconnecter le fonctionnement classique du Parc du processus participatif** = risque de la marginalisation de la participation et de l'inefficacité.

L'une des conditions de la réussite d'une démarche participative renvoie également à l'implication des acteurs locaux le plus en amont possible dans la définition du processus : *« plus tôt on participe, plus tôt on co-construit, mieux ça marche. »*

En résumé, la réussite d'une démarche participative du type conseil de développement supposera :

- La volonté et le portage politique, ce qui suppose d'expliquer, de débattre, de rassurer
- L'intégration des enjeux de la démarche participative au sein de l'équipe technique du parc, ce qui suppose un cadre partagé entre les chargés de mission notamment dans la préparation et l'animation des commissions thématiques et des groupes de travail ad hoc.
- La mobilisation des acteurs du territoire, ce qui suppose au-delà de leur identification (qui participe ?) et d'une communication spécifique à leur attention, de prendre en compte leurs besoins et leurs contraintes, en particulier construire une confiance sur l'utilité de la démarche et sur leur capacité d'influence.
- La lisibilité du dispositif participatif : si un conseil de développement est créé il est indispensable de l'imaginer comme l'organe central de la concertation et du dialogue social sur le territoire. La multiplication des instances de participation serait contre productive, car illisible pour les acteurs locaux et la population.
- L'articulation entre le conseil de développement et les outils de travail classiques du parc (commissions thématiques, groupe de travail...). Les commissions thématiques et les groupes de travail sont des outils qui ont une forte influence sur les politiques élaborées par le PNR. Il apparaît donc logique que le conseil de développement puisse y prendre toute sa part afin de ne pas être marginalisé et sans capacité d'orienter le travail du parc.
- L'articulation entre le conseil de développement et la sphère décisionnelle : la mobilisation est fonction de la capacité d'influence de l'instance donc des modalités de relation avec la sphère décisionnelle. Le dialogue entre conseil de développement et élus représentants du PNR doivent être réguliers et prévus dans des modalités précises (par exemple le comité stratégique paritaire). Le conseil de développement peut siéger dans des instances décisionnelles avec ou sans voix délibérative.
- L'indépendance du dispositif participatif : le conseil de parc doit être en capacité d'auto saisine, il doit également pouvoir définir ses modalités de fonctionnement et de représentation (mandat)
- Un rôle en matière d'animation territoriale complémentaire à celui de la structure technique : pour pouvoir être un reflet de la société civile locale il est indispensable que le conseil de développement puisse aller au devant des habitants du territoire. En lien avec le Parc, il peut organiser des réunions territoriales, des réunions publiques, participer à la création d'événements spécifiques
- L'adoption au sein du conseil de développement d'un certain nombre de règles visant à garantir à la fois l'efficacité de la mobilisation (objectif de production, calendrier, communication...) et la vie démocratique interne (règlement intérieur).
- Une ingénierie de l'animation, des moyens financiers et humains : la qualité de la démarche participative suppose la mise à disposition de moyens techniques, humains et financiers