



Université  
de Toulouse



**MASTER 1 Mention GAED**  
**Parcours GEMO**  
**Rapport de stage 2021-2022**

**UE 801 - STAGE PROFESSIONNEL**



---

*Renouvellement de la charte du Parc au sein du  
Parc naturel régional du Queyras*

---

Stage réalisé par  
**Antoine CHABAS**

**Soutenu le 01/09/2022**

**Sous la direction de**

**Tutrice de stage : Yolande DITER**, Chargée de mission Valeurs Parc et  
Renouvellement de la charte pour le Parc naturel régional du Queyras

**Enseignants référents : Gérard BRIANE**, Université Toulouse Jean Jaurès, GEODE  
**Hugues BARCET**, Université Toulouse Jean Jaurès, GEODE





*“Tout paraît impossible jusqu’à ce qu’on l’ait fait”*

**Nelson Mandela**

*“Des forêts luxuriantes d'Amazonie aux étendues glacées de l'Arctique canadien, certains peuples conçoivent donc leur insertion dans l'environnement d'une manière fort différente de la nôtre. Ils ne se pensent pas comme des collectifs sociaux gérant leurs relations à un écosystème, mais comme de simples composantes d'un ensemble plus vaste au sein duquel aucune discrimination véritable n'est établie entre humains et non humains.”*

**Philippe Descola, *Par-delà nature et culture*. 2005**



## Résumé

Les Parcs naturels régionaux ont été lancés dans les années 1960 afin de préserver des territoires fragiles et remarquables par leurs patrimoines (naturels, culturels et paysager). Ce sont à l'initiative des acteurs locaux (habitants, élus, socio-professionnels) que ces structures se sont développées au sein du territoire français et ils ont intégré l'organisation territoriale avec un rôle défini de préservation de l'environnement et de développement économique et social local sous la direction de l'Etat. Cela soulève des questions de synergies et d'antagonismes, dans un système multi-acteurs qui se révèle être d'autant plus présent lors d'élaboration de la charte qui régit le projet de territoire du Parc et des communes signataires pour une durée de 15 ans.

Le Queyras est un territoire montagnard singulier et complexe par sa densité de population, sa taille, sa situation alpine et son activité économique. A l'heure de la prise de conscience générale des effets du changement climatique, d'autant plus marqué en montagne, la phase de révision de la charte pour la période 2025-2040 est une belle opportunité pour le territoire de prendre des décisions fortes et de prendre la direction de l'anticipation et de l'adaptation de son territoire et de ses activités pour assurer une pérennité et une bonne qualité de vie aux générations futures. Néanmoins, les contraintes induites par le système multi-acteurs ainsi que le tiraillement entre la réalité du terrain et les ambitions demandées par l'Etat rend ce travail compliqué au sein de la structure, au point même de remettre en cause le rôle du Parc sur le territoire.

## Abstract

Regional nature parks were launched in the 1960s in order to preserve fragile and remarkable territories with their heritage (natural, cultural and landscaping). They have been initiated by local actors (locals, elected representatives, professionals) on the French territory and they have integrated the territorial organization with the objective to preserve the environment all the while ensuring economic and social development under the management of the State. This situation raises questions of synergies and antagonisms, in a multi-actor system. This is all the more relevant during the elaboration of the charter which defines the territory project of the Park and the associated communes for the next 15 years.

The Queyras is a singular and complex mountain territory with its population density, its size, its alpine situation and its particular economic activity. In the age of global awareness of climate change, which mountains are a lot more impacted by, the renewal period of the charter for 2025 to 2040 is a good opportunity for the territory to take strong decisions and to move towards anticipation and adaptation to ensure sustainability and good quality of life for the next generations. Nevertheless, the different constraints from the multi-actor system as well as the conflict between the reality on the ground and the State ambitions make the work really complicated for the Park, questioning its role and purpose in the territory.

**Mots clés :** Parc naturels régionaux, Queyras, charte, révision, projet de territoire, montagne

**Keywords :** Regional nature park, Queyras, charter, renewal, territory project, mountain

## **Remerciements**

Par l'intermédiaire de ce rapport, je tiens à remercier chaleureusement toute l'équipe du Parc naturel régional du Queyras. Tous auront participé, par leurs traits de caractère bien différents, d'une manière ou d'une autre à faire que ce stage se déroule merveilleusement bien.

Je reste persuadé que la rencontre de l'autre est la meilleure forme d'éducation et d'enseignement qu'il soit. Cet enrichissement personnel fait de rencontres est le fruit de ma reconversion et de mon envie d'évoluer à chaque instant depuis longtemps. Le personnel du Parc m'aura encore une fois permis de grandir et d'évoluer sur différents aspects. Pour tout cela, je leur dis un grand merci.

Je souhaite remercier encore plus particulièrement Yolande ainsi que mon acolyte de stage et de logement Rémi (*a.k.a* la "team charte") qui m'ont tous deux soutenu et supporté durant ces quelques mois. Je les remercie pour leur patience et leur soutien dans cette mission qui n'est pas simple tous les jours.

Je leur souhaite beaucoup de force et de courage pour la suite et la fin de la rédaction de cette charte qui donnera encore un peu plus de poids au Parc dans ce si beau territoire du Queyras, fort de son patrimoine naturel et culturel.

Pour finir, comment ne pas remercier également ma famille, mes amis, qu'ils soient en Lorraine, à Toulouse, dans les Alpes ou bien plus loin pour leur soutien sans faille dans cette période de transition personnelle.

## SOMMAIRE

### Résumé

### Remerciements

### Introduction

1

### Contexte du stage : le Queyras, un petit territoire singulier et complexe

5

*1.1. Le Parc naturel régional du Queyras en résumé*

5

*1.2. Une brève histoire du territoire queyrassin et du PNR du Queyras*

9

*1.3. Le visage actuel du territoire du Queyras : un organisation territoriale complexe*

11

*1.4. Le bilan d'une organisation complexe entre des fusions pour faire poids au sein de la Région et les problématiques locales*

14

### Cadre théorique : les territoires montagnards, des territoires fragiles disposant d'outils de gestion et protection divers

16

*2.1. Les outils de protection, préservation et conservation de l'environnement*

17

*2.2. Le fonctionnement des Parcs naturels régionaux*

18

*2.3. Le fonctionnement pour des Parcs nationaux en France*

22

*2.4. Sur l'arc alpin, d'autres structures pour un rôle similaire ou complémentaire ?*

26

*2.5. Bilan des moyens de protection des milieux montagnards pour les Alpes du local ou plus global*

30

### Cadre méthodologique : la coordination à tous les étages

32

*3.1. La révision de la charte de Parc naturel régional du Queyras (horizon 2040)*

32

*3.2. Les missions demandées*

34

*3.3. Les méthodes utilisées*

35

*3.4. L'intégration dans l'équipe du Parc et le projet de charte*

37

*3.5. Le calendrier des tâches*

38

### Résultats : consultation, écriture et plan de Parc

39

*4.1. Présentation des résultats*

39

*4.2. Analyse et bilan de la révision d'un projet de charte*

41

### Discussion

47

*5.1. Retour d'expérience*

47

*5.2. Liens avec le master*

49

*5.3. Propositions d'améliorations et perspectives*

51

### Conclusion

53

### Bibliographie

56

## **TABLEAU DES SIGLES**

**APN : Activités Pleine Nature**

**AOP : Appellation d'Origine Protégée**

**CAUE : Conseil en Architecture Urbanisme et Environnement**

**CC : Communauté de Communes**

**CCG : Clause de Compétences Générales**

**CFT : Charte Forestière de Territoire**

**CNPN : Conseil National de la Protection de la Nature**

**CRET : Contrat Régional d'Équilibre Territorial**

**CTES : Contrat de Transition Écologique et Solidaire**

**DATAR: Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale**

**DCE : Directive Cadre sur l'Eau**

**DH : Directive Habitats**

**DO : Directive Oiseaux**

**EPA : Établissement Public à caractère Administratif**

**EPCI: Établissement Public de Coopération Intercommunale**

**ETP : Equivalent Temps Plein**

**FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural**

**FP : Fiscalité Propre**

**FPNRF: Fédération des Parcs naturels régionaux de France**

**GAED : Géographie Aménagement Environnement Développement**

**GAL : Groupe d'Action Locale**

**GEMAPI : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations**

**GEMO : Gestion et Évaluation des Environnements Montagnards**

**LEADER : Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale**

**LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire**

**MAB : Man And Biosphere**

**MAPTAM : (Loi sur la) Modernisation de l'Administration Publique et d'Affirmation des Métropoles**

**NOTRe : (Loi sur la) Nouvelle Organisation Territoriale de la République**

**PACA : Provence Alpes Côtes d'Azur**

**PAT : Plan Alimentaire Territorial**

**PCAET : Plan Climat Air Energie Territorial**

**PETR : Pôle d'Équilibre Territorial et Rural**

**PITER : Programme Intégré transfrontalier TERRitorial terres du Mont Viso**

**PLU : Plan Local d'Urbanisme**

**PN : Parc National**

**PNR : Parc Naturel Régional**

**RCT : (Loi sur la) Réforme des Collectivités Territoriales**

**SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau**

**SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau**

**SCoT : Schéma de Cohérence Territorial**

**SIG : Système d'Information Géographique**

**SIT : Système d'Information Territorial (PACA)**

**SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples**

**SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique**

**SM : Syndicat Mixte**

**SCAP : Stratégie de Création des Aires Protégées**

**SNAP : Stratégie Nationale des Aires Protégées**

**SRADDET : Schéma Régional de Développement Durable et d'Égalité des Territoires**

**TEPCV : Territoire à Énergie Positive pour la Croissance Verte**

**UICN: Union Internationale pour la Conservation de la Nature**

**ZAN : Zéro Artificialisation Nette**

**ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique**

**ZPS : Zone de Protection Spéciale (Natura 2000)**

**ZSC : Zone Spéciale de Conservation (Natura 2000)**

## Introduction

### *Un équilibre perturbé*

Depuis la révolution industrielle du XVIIIème siècle, nos sociétés humaines “modernes” ont entrepris d’importantes mutations dans une perspective de développement sans limite entre le productivisme d’un côté et le consumérisme de l’autre. Cette recherche de développement possède des aspects bénéfiques comme l’amélioration globale de la qualité de vie des personnes dans leur quotidien, l’accès à une santé de qualité augmentant ainsi la durée de vie, la mise en avant d’une société ouverte sur les loisirs et non plus uniquement sur le travail.

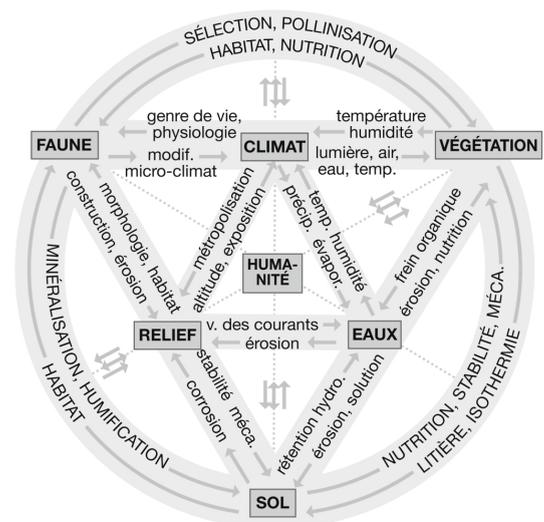
Toutefois, ces changements rapides et brutaux perturbent fortement l’environnement qui nous entoure. En effet, durant toutes ces années, nous avons souvent omis dans ces transformations les systèmes naturels qui sont étroitement liés à notre existence. Si l’environnement est la résultante des interrelations entre les sociétés et la nature à différentes échelles spatiales et temporelles (S. Dufour), le développement de l’un va influencer obligatoirement l’autre par des pressions extérieures.

Les observations des scientifiques et experts du climat (D.Meadows et al, *Les limites de la croissance*, 1972 ; les rapports du GIEC : notamment ceux de août 2021, février 2022 et mars 2022<sup>1,2</sup>) démontrent ce constat depuis plus de 50 ans : les changements globaux et environnementaux des 200 dernières années sont d’origine anthropique et perturbent d’une part les écosystèmes mais ils vont avoir un impact de plus en plus fort sur nos sociétés et nos modes de vie également.

Dans ce contexte de changement climatique et afin de garder des socio-écosystèmes (Lagadeuc, 2009) équilibrés et durables, les sociétés humaines doivent maintenant adapter leur manière de fonctionner que ce soit par rapport aux changements climatiques ou à la disponibilité des ressources afin de répondre aux enjeux auxquels nous sommes confrontés (cf. [Annexe 1](#)).

**Figure 1** : Les liaisons internes dans le milieu naturel  
Source : Demangeot, *Les milieux “naturels” du globe*, Armand Colin, 2009

Le milieu naturel, dont nous faisons partie, est un système où tout est relié quelque soit l’échelle d’étude (cf. [Figure 1](#)). Nature et société ne peuvent donc pas être déliées, de la même manière où la lutte climatique et la préservation de l’environnement ne peuvent pas se réfléchir sans inclure l’économie, les questions sociales et politiques. Elinor Ostrom<sup>3</sup> (Prix Nobel 2009 d’économie) décompose les socio-écosystèmes en quatre sous-système : le système écologique (faune - flore) ; le système économique (les biens et services) ; le système politique (arbitres et relations et pouvoir) ; le système socio anthropologique (valeurs,



<sup>1</sup> Groupe Intergouvernemental d’Expert pour le Climat - Dernier rapport paru en Avril 2022 sur l’adaptation des sociétés

<sup>2</sup> <https://www.carbone4.com/rapport-giec-points-cles>

<sup>3</sup> E. Ostrom, *Governing the commons*, Cambridge University Press. 1990

représentations et technologies). L'approche doit donc être à la fois intégrative et systémique. Le monde est un véritable puzzle, qui une fois qu'il est composé, montre que tout est lié : de l'environnemental au social, du social à l'économie, du politique à l'économie, de l'économie au climat, du climat à l'environnemental, etc...

### *De la préservation à la conservation intégrée<sup>4</sup>*

En réponse aux constats et avertissements des changements en cours, différents mouvements ont été lancés comme la "wilderness" de John Muir aux Etats-Unis au XIX<sup>ème</sup> siècle. Ce mouvement préservationniste est à la recherche d'une nature "vierge" et fut le fer de lance des premiers parcs nationaux avec la création du Parc national de Yellowstone en 1872.

En France, il faut attendre l'après-guerre pour voir mise en avant la préservation et conservation de l'environnement après des premiers échecs de Parcs nationaux (PN) en début de siècle. Le premier Parc national est celui de la Vanoise, créé en 1964 suite à la quasi disparition des bouquetins sur le massif, causée par la chasse massive de l'espèce depuis l'avènement des armes à feu.

De leur côté, dès 1967<sup>5</sup>, les Parcs naturels régionaux (PNR) ont été dans un premier temps la réponse à la désertification des zones rurales, comme l'avait fait remarquer J-F. Gravier<sup>6</sup> en 1947. Ce sont des outils pensés pour l'aménagement "fin" du territoire rural français. À l'inverse des Parcs nationaux, les PNR cherchent à rendre les territoires ruraux attractifs en anticipant les évolutions sociales, environnementales et économiques de notre société. Ils se basent sur la capacité d'un territoire à s'adapter tout en mobilisant au maximum les initiatives locales et innovantes.

Un PNR définit donc un projet de territoire alliant les quatre sous-systèmes d'Elinor Ostrom. Lancé à la base comme des outils pour l'aménagement des territoires ruraux fragiles, les PNR prennent au fil des années des missions de plus en plus fortes en matière d'environnement. Actuellement, les cinq missions confiées aux PNR sont inscrites dans le Code de l'Environnement, article R333-4 (Modifié par Décret n°2012-83 du 24 janvier 2012 - art. 2) :

*"Créé à l'initiative des régions, dans le cadre de leur compétence en matière d'aménagement du territoire, un parc naturel régional a pour objet : (1) De protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée ; (2) De contribuer à l'aménagement du territoire ; (3) De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ; (4) De contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ; (5) De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche."* (source [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)).

C'est dans cette optique territoriale que le Parc naturel régional du Queyras, créé en 1977, fait partie de la première vague des PNR. Il s'est ancré de manière durable sur le territoire queyrassin et haut-alpin au fil des années et est reconnu comme un des acteurs principaux du développement local malgré les évolutions d'autres institutions publiques à l'échelon local.

<sup>4</sup>

<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-protoger-preserver-ou-conserver-la-nature#:~:text=Une%20nature%20ainsi%20mise%20en,Littr%C3%A9%20et%20l%27%C3%A9tymologie%20latine>

<sup>5</sup> Décret n°67-158 qui crée les Parcs naturels régionaux, 1er mars 1967 (signé par C. De Gaulle)

<sup>6</sup> J.F. Gravier, *Paris et le désert français*, Editions Portulan, 1947

Pour réaliser les missions qui lui sont confiées (voir ci-dessus), le Parc rédige une “charte”. Une charte de Parc est un document officiel et obligatoire dans la vie d’un PNR. Il va ainsi définir les grandes orientations sur 15 ans que va suivre le syndicat mixte représenté par des engagements pris par les signataires (collectivités territoriales) et comprenant les partenaires institutionnels du territoire.

Ce stage de 5 mois a donc été l’occasion de travailler sur le renouvellement de la charte du Parc naturel régional du Queyras. L’actuelle charte du Parc mise en œuvre à partir de 2010 arrive à échéance en 2025. Le travail de renouvellement est un processus long entre les agents et techniciens en place au parc, les citoyens, les services de l’Etat et autres parties prenantes institutionnelles du territoire.

Pour le Queyras, ce travail de révision a débuté dès 2019 avec le début de l’évaluation de la précédente charte et l’édition du diagnostic de territoire<sup>7</sup>. Mon stage a débuté lors de la rédaction des mesures et de la consultation avec les services de l’État de ces dernières. Une version “V0” de la charte est attendue d’ici la fin de l’année 2022. Le Parc naturel régional du Queyras devra donc présenter aux différentes instances nationales les différents documents obligatoires pour la poursuite de son projet de territoire afin d’obtenir une validation avant la signature des élus et collectivités prenant part au projet.

Cette phase d’écriture et de concertation entre les différents partenaires et les services de l’Etat a permis de soulever différentes problématiques. Durant ce travail au sein du Parc, et plus particulièrement en rédigeant des parties de la charte, il est courant de ressentir un tiraillement entre les problématiques de la réalité locale (des communes et départements) et les objectifs plus “globaux” (des régions et de l’Etat) voire des échelons internationaux.

**On peut ainsi se demander : *Comment s’inscrit la rédaction d’une charte entre les objectifs globaux (à l’échelle nationale par exemple) et la réalité locale dans un projet local de territoire rural et montagnard ?***

***Notamment, quelles sont les difficultés et les possibles leviers à l’écriture d’un document commun entre les différents échelons institutionnels en France dans le cadre d’une révision de charte de Parc naturel régional ?***

Pour répondre à ces questions, ce rapport sera composé de différentes parties. Un contexte global sera réalisé afin de mieux comprendre le territoire par son histoire et organisation actuelle, puis la situation du Parc naturel régional du Queyras sera présentée également. Ensuite, un comparatif des outils de gestion de l’environnement pour des territoires caractéristiques du milieu alpin sera étudié de manière théorique pour mieux comprendre le rôle de chacun et son impact sur le territoire. Ce sera l’occasion de mieux comprendre les échelles spatiales et temporelles de chacun ainsi que leurs organisations.

La seconde partie de ce rapport se focalisera entièrement sur le stage au sein du Parc naturel régional du Queyras afin de comprendre les difficultés à répondre aux demandes nationales tout en composant avec les contraintes locales.

---

<sup>7</sup> Source : Diagnostic territorial du Parc naturel du Queyras, édité en 2022, GeographR

*« Les Parcs auront l'exigence de l'exemple, la valeur d'un ferment ; ils seront le prototype ou le point d'appui d'un nouvel humanisme... ou ils ne seront pas »*

*Jean Garcia en 1966 aux journées de Lurs*

---

## 1. Contexte du stage : le Queyras, un petit territoire singulier et complexe

### 1.1. Le Parc naturel régional du Queyras en résumé



Le Queyras fait partie de ces territoires singuliers et remarquables que l'on trouve en France. Son histoire, la nature omniprésente et riche en biodiversité alpine, ses paysages montagnards et de Provence ainsi que sa culture sont autant d'exemples que de raisons pour préserver son patrimoine naturel et culturel.

Depuis la prise de conscience nationale de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle pour la préservation de la nature et des patrimoines culturels ruraux, le Queyras a été reconnu dès 1965 comme site exceptionnel pour sa végétation de haute altitude et son architecture unique au monde. La nature et la culture ont depuis longtemps un destin croisé dans le

Queyras.

Le Parc naturel régional du Queyras fait partie des 58 PNR existants en France (cf. [Annexe 2](#)). Cela représente 15,5% de la superficie du pays. Sa création vient d'une demande locale des acteurs du terrain (selon la politique du *bottom-up* ou la politique par le bas<sup>8</sup>) en 1977 après un premier regroupement communal en SIVOM du Queyras.

Le syndicat mixte du Parc naturel régional du Queyras fait partie de la seconde vague de création des Parcs au début de la deuxième décennie (1977-1987) qui voit le rôle des Parcs s'affirmer dans "l'harmonisation entre le développement économique et la préservation de l'environnement"<sup>9</sup>.

#### *Le périmètre d'étude, sa situation géographique et démographique*

Depuis sa création, le périmètre étudié par le Parc naturel régional du Queyras n'a pas évolué ni la structure en elle-même. Pour son renouvellement de charte présent, le périmètre d'étude s'élargit légèrement (cf. [Figure 2](#)) avec l'intégration totale de la commune de Guillestre, zone la plus urbanisée, doublant ainsi la population, mais également Eyglieys, Mont-Dauphin et sa place fortifiée Vauban.

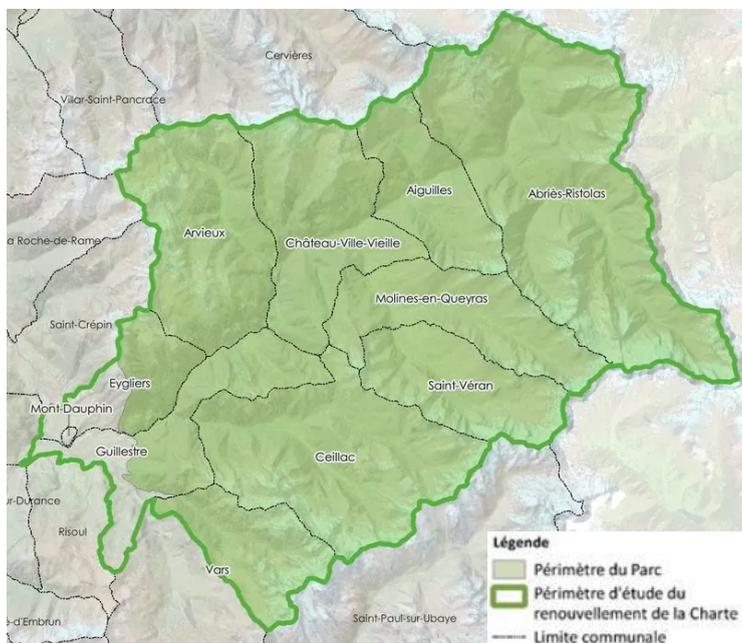
Ce nouveau périmètre a l'avantage de prendre en considération toutes les communes du bassin versant du Guil jusqu'à la Durance et d'avoir des frontières communes avec le Parc national des Ecrins. Cette continuité est importante dans un objectif global de préservation du patrimoine naturel. Il reste néanmoins l'un des plus petits Parcs naturels régionaux (cf. [Annexe 2](#)) existants (la Martinique est plus petite) par sa taille (environ 654 km<sup>2</sup>) mais également par sa densité de population (plus faible taux d'habitants des Parcs avec 8,6 habitants au km<sup>2</sup>), ce qui en fait un territoire d'autant plus particulier.

<sup>8</sup> <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/top-down-et-bottom-up>

<sup>9</sup> V. Giscard d'Estaing

De plus, sa situation géographique au cœur des montagnes alpines fait du Parc du Queyras le parc possédant l'altitude moyenne la plus élevée (1650m).

La Maison du Parc (où siège bureaux et direction du PNR) est localisée sur la commune d'Arvieux. Le Parc possède également quatre sites d'accueil au public sous la forme d'espaces musées et de sensibilisation permettant un rapprochement avec la population du territoire et les voyageurs.



**Figure 2 :** Carte du périmètre ancien et actuel d'étude pour la nouvelle charte

654 km<sup>2</sup> et 5600 habitants (INSEE 2018) soit 8,6 hab/km<sup>2</sup>  
soit le second PNR le moins dense en population après la Guyane qui possède toutefois plus d'habitants  
Source : [www.pnr-queyras.com](http://www.pnr-queyras.com)

### *L'équipe salariée*

Sur la période du stage, le Parc dispose de 20 salariés à l'année constituant l'équipe du Parc. Mise à part quatre postes "administratifs" (direction, ressources humaines et secrétariat), les autres salariés sont des chargés de mission et agents techniques ayant à charge d'animer, sensibiliser sur les missions prévues dans la charte (le développement économique, l'environnement, le tourisme, le patrimoine culturel, l'urbanisme, la communication, etc.) tout en assurant des activités sur diverses problématiques.

Durant les périodes de plus fortes affluences touristiques sur le territoire, l'équipe est épaulée par des contrats saisonniers pour des maraudes, de la sensibilisation auprès du public (touristes et locaux) sur le terrain ou encore pour l'accueil sur les sites hors de la Maison du Parc. L'équipe peut alors totaliser jusqu'à 30 salariés sur les périodes de vacances estivales.

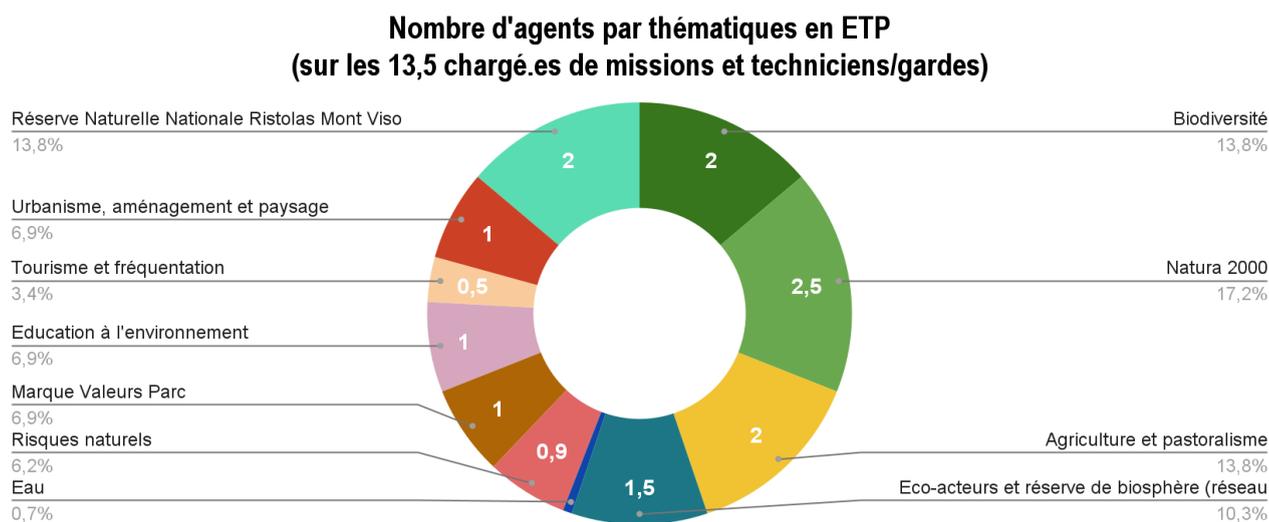
La moitié de cet effectif est titulaire de la fonction publique territoriale quant à l'autre, ce sont des agents contractuels dont une grande partie est en CDD<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> 9 CDD et 3 CDI - Source : Bilan activités 2021



**Figure 3** : Répartition des rôles et missions de l'équipe salariée du Parc du Queyras (en ETP)

Les thématiques et missions abordées par les agents du Parc sont présentées ci-dessous avec le nombre d'agents associés à ces missions.



**Figure 4** : Nombre d'agents par thématiques principales (en ETP)

Le graphique ci-dessus montre que certaines thématiques comme la biodiversité ou le suivi des zones Natura 2000 sont bien prises en compte alors que d'autres ne sont pas ou très peu abordées (exemple de la ressource en eau et des milieux aquatiques ou encore pour la forêt). Cela s'explique notamment par les moyens financiers mis en oeuvre et disponibles pour les actions du Parc (*cf. budget ci-dessous*). Les postes ou les fonctions manquantes peuvent être complétées par les autres collectivités présentes sur le territoire.

### *Le budget*

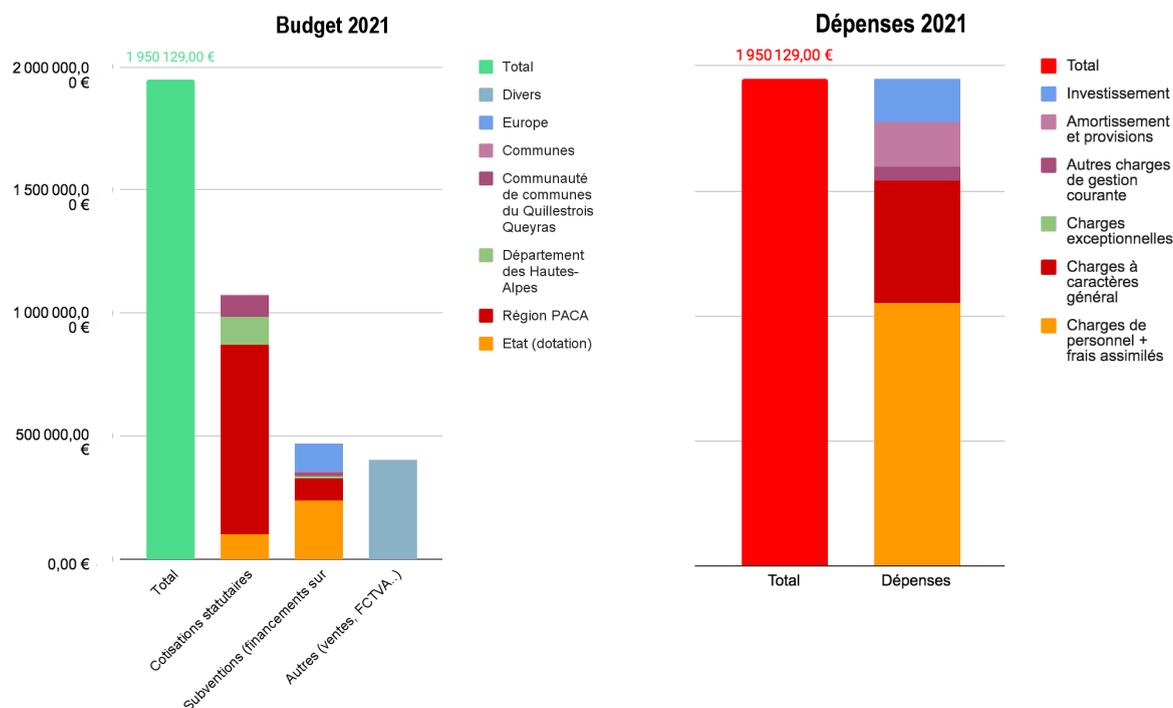
Le syndicat mixte classé comme Parc naturel régional possède son propre budget de fonctionnement et d'investissement.

- **Le budget de fonctionnement** (coût de personnel, charges directes et indirectes, frais de fonctionnement) est constitué pour moitié des cotisations statutaires des membres du Parc

(communes signataires de la charte) et d'une dotation de l'Etat par l'intermédiaire du Ministère de la Transition Écologique. Le budget est complété pour la seconde moitié par des financements directs sur opérations (exemple de ventes de produits).

- **Le budget d'investissement** est variable d'un Parc à un autre et en fonction des besoins sur l'année.

Pour exemple, le budget pour l'année 2021<sup>11</sup> est présenté ci-dessous :



**Figure 5 :** Budget (recettes et dépenses) du Parc du Queyras en 2021  
Source : Bilan d'activités 2021

La région joue un rôle important pour le fonctionnement du parc en finançant plus de la moitié du budget annuel.

Concernant les dépenses, elles sont principalement liées à la masse salariale qui représente environ 60% des charges de fonctionnement. Cela permet de comprendre le rôle du Parc comme étant une structure d'ingénierie et de conseil vers les collectivités.

Le moment de révision de la charte est l'occasion de réaffirmer ce rôle du Parc dans le projet de territoire et d'obtenir ainsi la confiance des collectivités et partenaires financiers pour les prochaines années.

Néanmoins, avant d'en arriver à ce portrait actuel du territoire avec le PNR comme coordinateur de son aménagement, la vallée du Queyras a subi de nombreuses modifications dans son organisation territoriale.

<sup>11</sup> Budget issu du Bilan d'activités du Parc naturel régional du Queyras 2021

Ci-dessous, nous allons faire le bilan de ces évolutions de la période des Escartons jusqu'à nos jours. Cela permettra de mieux comprendre les changements appliqués au territoire et la place qu'occupe le Parc dans cette organisation à l'échelle locale.

## 1.2. Une brève histoire du territoire queyrassin et du PNR du Queyras

---

*Le temps est un écoulement, une durée. En géographie, ce qui est écoulé avant, permet d'expliquer ce qui se déroule aujourd'hui et permet d'esquisser des solutions pour le futur<sup>12</sup>*

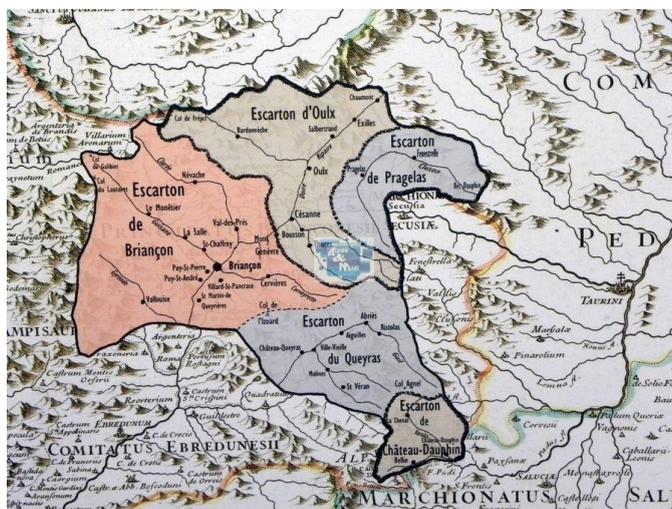
---

### *La République des Escartons dans le Pays du Briançonnais (1343)<sup>13</sup>*

Au XIV<sup>ème</sup> siècle, le territoire fait partie du Dauphiné qui est alors un Etat indépendant du royaume de France. Suite à de nombreuses dettes accumulées par le dauphin et sans descendant, il est dans l'obligation de céder le Dauphiné au roi de France.

Un mouvement populaire se forme à la veille de cette cession pour acheter leur affranchissement et décide ainsi de prendre leur destin et celui de leur territoire en main. Le 23 mai 1343, l'ultime transaction se fait. La République des Escartons sur le territoire du Grand Briançonnais est née. Une charte est rédigée rapidement en 1343 pour définir les devoirs des différents territoires compris dans cette République : elle se nomme la Charte des libertés.

La République des Escartons est composée de cinq escartons dont celui du Queyras composé de 7 communes (cf. [Figure 6](#)).



**Figure 6** : Carte de la République des Escartons créée en 1343

Source : [www.saintveran.com](http://www.saintveran.com)

---

*“La communauté de destin dicte l'intérêt collectif”  
Engagement de la Tierce de 1382 : “lorsque l'un vient à tomber, l'autre le relève”*

---

<sup>12</sup> Cours de P. Valette sur les trajectoires temporelles

<sup>13</sup> Pierre Leroy, *Passage délicat : Penser et panser le territoire*, Edition Domaine du possible Actes Sud, 2021  
Pierre Leroy est le président du PETR Pays du Grand Briançonnais, du Guillestrois, du Queyras et des Ecrins

Les citations ci-dessus montrent le côté avant-gardiste de ce territoire particulier recherchant un fonctionnement collectif pour des enjeux communs comme le font les intercommunalités de nos jours.

Les escartons font référence à de nombreuses valeurs encore recherchées dans les territoires français, notamment pour le bloc local comme la liberté, l'autonomie, la solidarité, l'ouverture ou encore la coopération. Ils ont développé une organisation sociale, de gestion communale, de développement économique, d'éducation et de culture à l'échelle locale très proche de l'organisation territoriale française du XX<sup>ème</sup> siècle.

Dans le texte de P. Leroy, on apprend néanmoins que des divergences de pensée existaient et pouvaient être la cible de tensions entre les communes concernant la gestion de biens communs comme la forêt ou l'eau. Ces problématiques sont encore aujourd'hui des enjeux territoriaux importants.

### *La Révolution française de 1789 et la fin des escartons pour l'unité nationale*

Jusqu'à la Révolution française de 1789, les escartons ont continué à payer l'impôt dû au Royaume de France en échange de leur liberté, selon l'accord de 1343. Si une commune n'était pas en mesure de payer cet impôt, elle était aidée par les autres.

Les habitants des escartons ne se sentent pas concernés par la Révolution en cours dans le Royaume. Ils sont tout de même conviés à l'assemblée de Vizille en 1788. Pour le reste des acteurs de cette assemblée, la République est précurseur mais elle doit rejoindre la nouvelle république française une et indivisible. Les escartons acceptent et s'intègrent avec le territoire de Gap pour laisser place au département des Hautes-Alpes. Toutefois la culture commune des Escartons perdura et elle se fait toujours ressentir sur la gestion du territoire comme dans le Queyras.

### *La Région PACA puis Sud-PACA*

L'unité nationale prônée par la Révolution a laissé place à nostalgie des traditions locales et du folklore des anciennes provinces. Ces sentiments menèrent à des mouvements régionalistes.

Lors des propositions de découpage régional, les Hautes-Alpes se retrouvent une fois avec ses voisins alpins de l'ancienne province du Dauphiné-Savoie, les autres fois avec la Provence. Finalement, elle appartiendra à la Région Provence Alpes Côtes d'Azur qui deviendra la Région Sud-PACA lors de la fusion des régions en 2015 (pour un territoire similaire).

### *La nécessité des intercommunalités pour les milieux ruraux et la création du SIVOM du Queyras (1965-1977)*

---

#### *Faire ensemble ce qu'on ne parvient pas à faire seul et à moindre coût*

---

Le Queyras ne fait pas exception et son territoire entièrement rural est laissé à l'abandon lors du XX<sup>ème</sup> siècle par des exodes ruraux répétitifs suite à l'attraction des villes et aux emplois à disposition.

Il est donc nécessaire pour les communes qui composent le Queyras de se rassembler comme au temps des escartons pour mutualiser certaines compétences afin de continuer à exister face aux collectivités territoriales plus grandes et ainsi de mieux maîtriser le territoire.

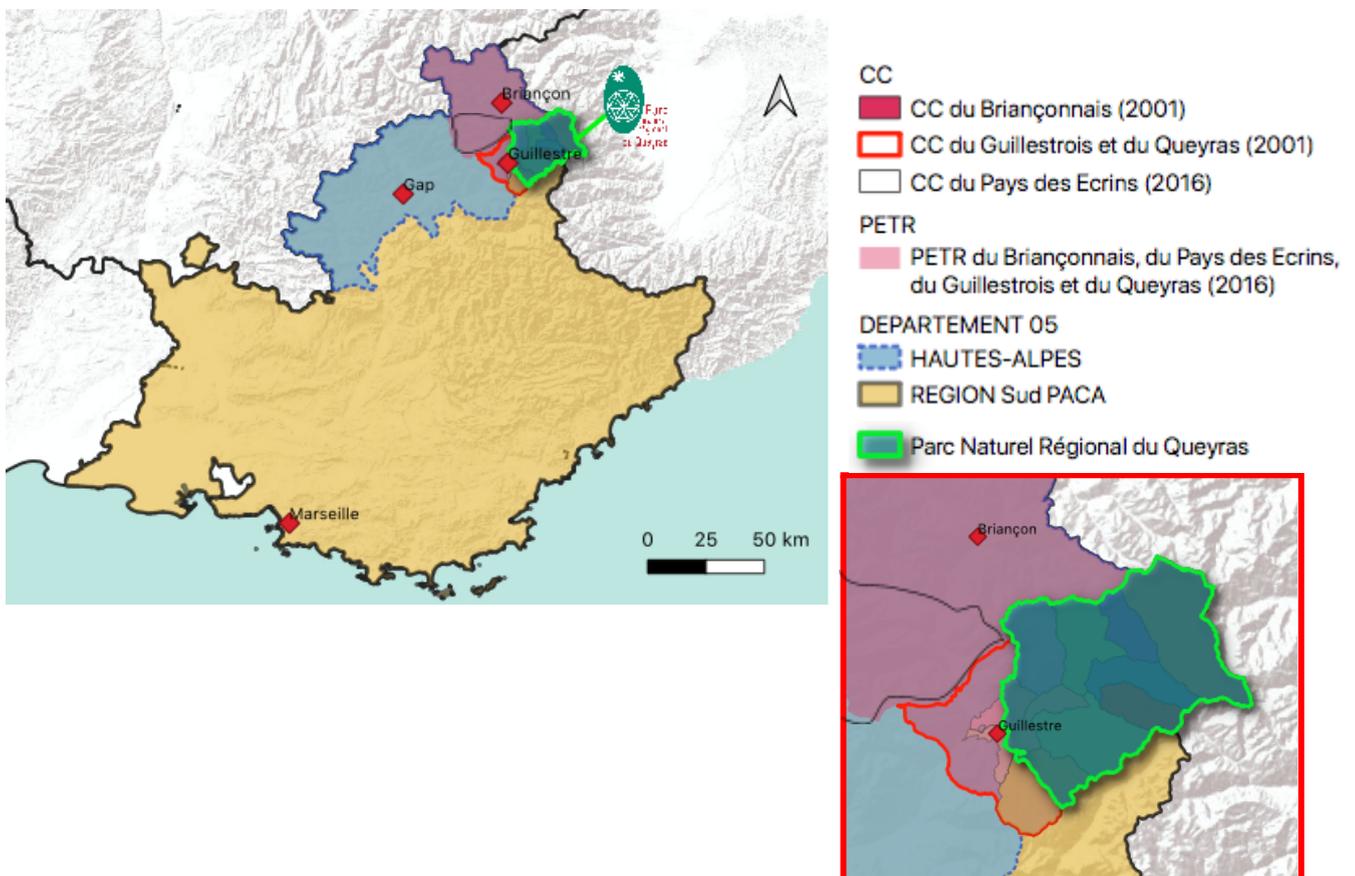
Ainsi, plusieurs types d'intercommunalités (SIVU, SIVOM, SM, CC et PETR) voient le jour sur le territoire au fur et à mesure des besoins (cf. [Annexe 3](#) et [Annexe 4](#)).

Toutes ces couches ajoutées au fil des années, sur une temporalité très courte, ont développé une certaine complexité dans le rôle de chacune des collectivités et la distribution des compétences, que ce soit pour les élus ou les populations locales.

Pourtant à l'initiative des premiers regroupements communaux modernes, le PNR du Queyras peine à faire sa place dans ce millefeuille territorial. Parallèlement, les acteurs locaux ne comprennent plus la nécessité d'un Parc sur le territoire.

Afin de bien comprendre le caractère singulier du positionnement du PNR du Queyras, nous allons étudier par la suite l'organisation territoriale à l'échelle locale entre ces différentes collectivités.

### 1.3. Le visage actuel du territoire du Queyras : une organisation territoriale complexe (cf. [Annexe 2](#))



**Figure 7** : Carte de la situation actuelle (ancien périmètre) du PNR du Queyras au milieu des autres intercommunalités réalisée par A. Chabas (2022)  
Source : geoservices

### *La modification du paysage intercommunal, une seule intercommunalité aux compétences enrichies*

Les collectivités territoriales s'additionnent au fil des années et des gouvernements successifs. De plus, la multiplication des intercommunalités ajoute de la complexité à l'échelle locale des territoires.

En effet, les lois de décentralisation de 1982 puis 1989 vont régionaliser les Parcs pour libérer ces structures de la trop grande présence de l'Etat dans les affaires locales. Ces lois vont aussi être l'étape des grands transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités à l'échelle locale.

Toutefois, depuis 2008, ce fonctionnement a eu tendance à se complexifier et a renforcé la place des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) tout en diversifiant leur champ de compétences sous l'effet de lois successives : la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM en 2014), la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR en 2014) ou encore la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la république (loi NOTRe en 2015).

Comme évoqué plus haut, le Parc naturel régional du Queyras fait aujourd'hui partie des 58 PNR existants sur le territoire français (cf. [Annexe 2](#)). Sa petite taille (environ 654 km<sup>2</sup>) en fait une de ses particularités. En effet, le Parc est ainsi entièrement compris dans le territoire de la communauté de communes du Guillestrois et du Queyras qui comprend néanmoins quatre autres communes hors périmètre d'étude du PNR : Risoul, Réotier, Saint-Clément-sur-Durance et Saint-Crépin.

Cet EPCI est issu de la fusion en 2016 entre les communautés de communes du Queyras et du Guillestrois, en application de la loi NOTRe du 07 août 2015. Cette loi imposait aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre une population supérieure à 15 000 habitants avec certaines dérogations pour les territoires peu peuplés comme en montagne, sans pour autant descendre en dessous des 5 000 habitants.

Ainsi, la communauté de communes du Guillestrois-Queyras dispose d'un territoire plus grand en superficie et elle englobe entièrement le Parc. De plus, l'intercommunalité a acquis des compétences qui ont nécessité un effort de formalisation des relations et de répartition des missions avec le Parc naturel régional du Queyras.

Cette transformation du territoire a continué lors de la création du PETR du Briançonnais, du Pays des Ecrins et du Guillestrois et du Queyras en 2017. En effet, le PNR du Queyras a perdu de nombreuses compétences au dépend du PETR. Cette perturbation sur le territoire a totalement modifié et éclaté les transferts de compétences alors en place. Le territoire peine ainsi à répondre aux diverses problématiques qui le concernent. Cela est dû par exemple à la confusion sur les compétences données à chaque collectivité, ou encore au manque de moyens humains. C'est spécialement le cas pour le PETR qui n'est pas un EPCI à fiscalité propre, et qui dépend des financements nationaux ou européens suite à des appels à projets. Cette inconstance financière aura un impact important sur les actions que pourra porter le PETR sur le territoire et la structure devra donc faire des choix et des priorités parmi toutes les compétences qui lui ont été transmises.

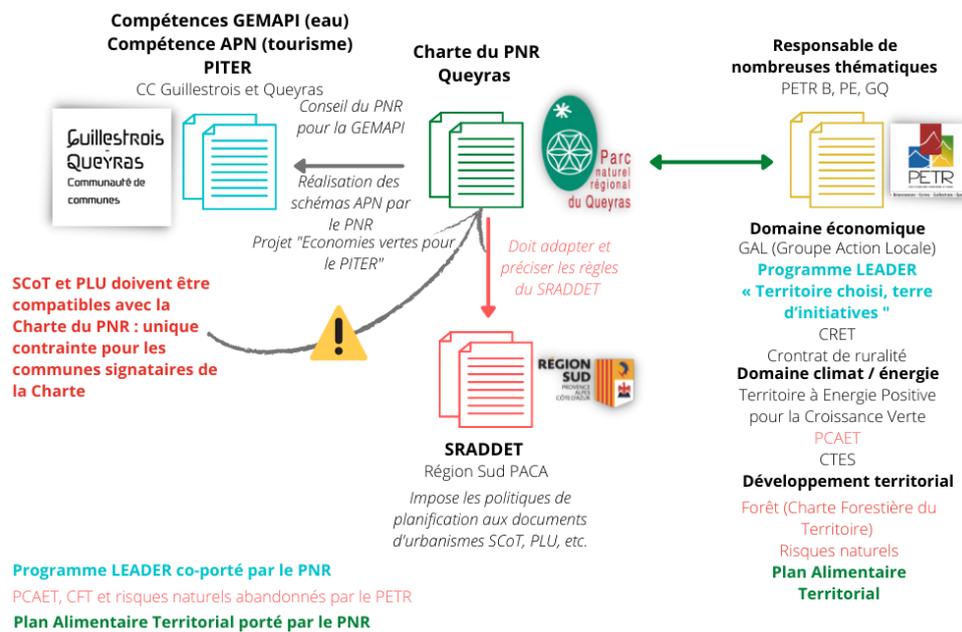
À l'échelle locale, les élus et les communes signataires de la charte du Parc seront d'autant plus critiques vis-à-vis du Parc suite à ce morcelage de compétences entre intercommunalités. Par exemple, certaines inactions<sup>14</sup> provoquées par la présence du PETR, seraient (de leur point de vue) de la faute de Parc, à qui ils paient une cotisation annuelle. Les communes et services de l'Etat investissent dans les "outils" Parc et auront une demande "de résultats".

*Comment sont réparties les compétences sur le territoire du Queyras (cf annexe 1) ?*

Ci-dessous, un schéma montrant le partage des compétences entre les collectivités et les intercommunalités à l'échelle du territoire du Queyras :

**Le partage des compétences entre les collectivités territoriales (2021)**

Source Diagnostic du territoire du PNR Queyras (2021)



**Figure 8 :** Schéma représentant le partage des compétences entre les collectivités et les intercommunalités – Statut en 2021 – réalisé par A. Chabas (2022)

*NB : La charte ne constitue pas un document d'urbanisme au sens où il ne régleme pas l'utilisation qui est faite du sol et n'a aucun contrôle sur les permis de construire.*

La gestion de la ressource forestière en est un exemple. Elle représente un enjeu commun entre les trois communautés de communes possédant les mêmes caractéristiques biogéographiques. Toutefois, elle n'est pas suivie à l'heure actuelle par le PETR qui couvre le périmètre ni par le Parc. Pourtant une Charte Forestière de Territoire porté par le PETR depuis 2019 existe mais n'est plus suivie faute de moyen humain présent.

Le schéma ci-dessus (cf. [Figure 8](#)) remet en question le rôle du département des Hautes-Alpes. Le département est lui délaissé suite au renforcement des Régions par la loi du 16 janvier 2015, donnant plus de poids au bloc régional ainsi qu'aux intercommunalités.

<sup>14</sup> Exemple du PCAET ou de la Charte Forestière de Territoire (CFT)

Le territoire du Queyras ne disposait pas de collèges sur son territoire jusqu'à l'extension du périmètre d'étude de la nouvelle charte. Ce changement de périmètre amènera donc le département à participer davantage aux discussions pour la définition de la future charte du PNR sur des sujets comme la mobilité et les services liés au collège.

Le Parc du Queyras se réfère donc au département pour toutes les questions relatives aux actions sociales qui oeuvrent pour le développement des communes signataires de la charte, bien qu'une association en ait également pris la charge, l'ACSSQ (Association Culturelle Sociale et Sportive du Queyras).

### *Des exigences et des recommandations "ordonnées" par l'Etat à l'encontre des Parcs naturels régionaux en France*

De son côté, l'Etat exige que les Parcs se positionnent de manière ferme sur certaines thématiques. Ces demandes sont légitimes car le Parc est directement sous la direction du ministère de l'Environnement et le classement tient directement de la validation par décret du premier Ministre. Ainsi on retrouvera de grands objectifs imposés par l'Etat à chaque PNR du territoire français et ce, quelles que soient les spécificités locales.

Dans ces demandes de l'Etat, indiqué sous forme d'une "Note d'enjeux de l'Etat" à respecter, on peut retrouver différents objectifs ou indicateurs à inscrire dans le projet de territoire.

En reprenant les grandes missions d'un Parc naturel régional, l'Etat est très attentif d'une part par l'intermédiaire du CAUE pour l'urbanisme et le patrimoine paysager, d'autre part par le CNPN pour la protection et la préservation du patrimoine naturel.

Ainsi sur ces deux missions principales du Parc, l'Etat, sous l'influence d'instances internationales comme l'Union Européenne et ses directives, sera très regardant sur certains objectifs comme les zonages permettant de répondre aux objectifs 2030 de la SNAP<sup>15</sup> ou encore sur le ZAN<sup>16</sup> spécifique à l'urbanisme pour restreindre au mieux l'artificialisation des sols sur le territoire.

#### ***1.4. Le bilan d'une organisation complexe entre des fusions pour faire poids au sein de la Région et les problématiques locales***

D'un point de vue global, l'organisation territoriale s'est récemment complexifiée, avec un impact sur l'échelle locale comme sur le territoire du PNR du Queyras.

Le territoire du Queyras, comme bon nombre de territoires ruraux, est tiraillé entre les enjeux et obligations vis-à-vis des autres instances territoriales locales, la réalité du terrain et des exigences nationales et régionales.

Ci-dessous, un tableau récapitulatif de la place du PNR dans le territoire Guillestrois-Queyrassin sous forme d'un AFOM<sup>17</sup> :

<sup>15</sup> Stratégie Nationale des Aires Protégées 2030 : [STRATÉGIE NATIONALE POUR LES AIRES PROTÉGÉES 2030](#) : (consulté en juin 2022)

<sup>16</sup> Zéro Artificialisation Nette

<sup>17</sup> Source : Diagnostic territorial du Parc naturel du Queyras, édité en 2022, GeographR

<b>Atouts</b>	<b>Faiblesses</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Des compétences reconnues dans des missions dévolues à d'autres instances sur le territoire</li> <li>● Des compétences complémentaires dans des missions dévolues à d'autres instances sur le territoire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Beaucoup d'instances sur le territoire</li> <li>● La superposition de périmètres d'action en lien avec des projets différents</li> </ul>
<b>Opportunités</b>	<b>Menaces</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Une nouvelle place à asseoir dans le paysage administratif.</li> <li>● Une capacité d'adaptation et des compétences indéniables au sein de l'équipe technique.</li> <li>● La faculté à travailler en commun et de mutualiser des postes avec les autres instances.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● La perte d'une place "stratégique" que le Parc occupait sans le PETR et quand les communautés de communes n'étaient pas fusionnées.</li> <li>● La superposition de missions dans les différentes instances : besoin de fixer les modalités d'intervention de chacun localement, pour ne pas superposer les actions</li> </ul>

Cette analyse fait ressortir la complexité actuelle d'une organisation territoriale française au niveau local et ce que les dernières réformes ont engendré. Ces modifications ont également modifié l'organisation en interne de chaque structure sur le plan humain et financier. Ces points ne seront pas développés dans ce rapport.

Il est difficile pour des structures comme les PNR d'effectuer ses missions premières au milieu de ce millefeuille administratif dont des couches continuent de s'ajouter au fil des années. La charte est donc le document permettant de définir un projet de territoire commun entre tous les acteurs.

Ce stage a été une excellente opportunité de découvrir le fonctionnement d'un Parc naturel régional de l'intérieur lors de l'élaboration de sa nouvelle charte, d'autant plus avec les particularités induites par le territoire haut-alpin du Queyras. La phase de révision a débuté en 2019 afin de remplacer la charte actuelle qui arrive à son terme en 2025 après validation de la sous-préfète de Région pour son renouvellement. Pour avancer dans la rédaction de sa nouvelle charte, le Parc base son travail sur : un bilan évaluatif de la charte en cours, un diagnostic de territoire, la prise en compte d'une Note d'Enjeux de l'Etat et la Note Technique<sup>18</sup>.

La suite de ce mémoire permettra d'entrevoir le cadre d'une révision de charte de l'intérieur, en participant directement à sa rédaction ainsi que de découvrir les difficultés et les enjeux impliqués dans cette démarche.

⇒ ***Dans quel cadre s'inscrit le renouvellement d'une charte d'un Parc naturel régional dans un projet local de territoire rural et montagnard ?***

⇒ ***Comment inscrire une démarche de renouvellement ou d'écriture de charte d'un Parc naturel régional entre la réalité locale et les exigences plus globales ?***

⇒ ***Quelle est la marge de manœuvre d'un Parc naturel régional dans la rédaction de sa charte ?***

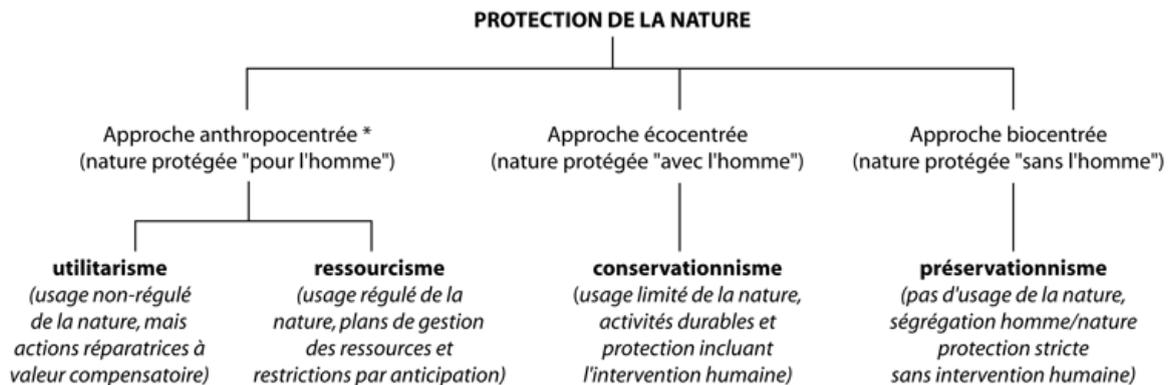
<sup>18</sup> relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux et à la mise en oeuvre de leurs chartes - NOR : TREL1826915N

## 2. Cadre théorique : les territoires montagnards, des territoires fragiles disposant d'outils de gestion et protection divers

Pour des territoires fragiles, la France a mis en place de nombreux outils pour la protection de l'environnement permettant ainsi la gestion de ces différents espaces.

De plus en plus, l'objectif n'est plus seulement de protéger des écosystèmes remarquables mais de faire la jonction entre ce qui est ordinaire et ce qui est remarquable. On en revient encore une fois à l'importance accordée aux interrelations et à l'étude de systèmes plus globaux entre société et environnement, les socio-écosystèmes (Lagadeuc, 2009).

Ci-dessous (cf. [Figure 9](#)), un schéma de S. Depraz permettant de mieux saisir ce qui peut être compris par protection de l'environnement. Comme cela a été évoqué dans l'introduction, les activités humaines au sein d'un système commun avec son environnement sont prises en compte dans les moyens de protection. Mis à part de certaines exceptions très strictes pour des espèces remarquables en danger ou en voie d'extinction, les outils développés suivent généralement une approche écocentrée et conservationniste.



\* d'autres variantes sont possibles, selon que l'utilité de la nature pour l'homme est estimée étroitement sur les seules bases économiques permettant le maintien de la fourniture en ressources naturelles pour la production, ou inclut plus largement les conditions sociales du bien-être liées à la nature (ex: esthétique, paysages).

**Figure 9** : Récapitulatif des notions de la protection de la nature

Source : S. Depraz, 2013 pour Géoconfluences

La richesse du Queyras et la présence d'espèces remarquables et fragiles obligent le territoire à adopter un code de bonne conduite visant à protéger et à transmettre un patrimoine naturel durable, au même titre que le patrimoine culturel et paysager, durable.

Le Parc naturel régional représente lui-même un outil contractuel pour la gestion de son environnement dans sa globalité.

Dans cette partie théorique, un bilan des différents outils pour la gestion de l'environnement sera étudié en commençant par un bilan général des outils existants en fonction de leurs catégories citées ci-dessus avant de porter une plus grande attention sur le fonctionnement des Parc naturels régionaux, des Parcs nationaux par rapport à leur zone d'adhésion. Enfin, en allant de manière un peu plus large et à l'international, la Convention alpine sera étudiée pour comprendre le fonctionnement d'une structure de protection internationale sur tout l'arc alpin ainsi que l'association Alparc.

Cette partie a pour objectif de mettre en lumière les outils existants sur différentes échelles spatiales d'application et leur mise en place dans un but de préservation et protection de socio-écosystèmes fragiles notamment dans un contexte de changement climatique.

### 2.1. Les outils de protection, préservation et conservation de l'environnement

Sur le territoire du Parc naturel régional du Queyras, les outils de protection et de gestion sont très variés (cf. [Annexe 7](#)) et leur mise en place est négociée avec les acteurs locaux, régionaux et nationaux (habitants, propriétaires privés, communes, organismes d'Etat...). Ces outils nombreux sont répartis en différentes catégories pouvant se superposer à l'échelle d'un territoire (Chevassus-au-Louis et Luglia, 2021<sup>19</sup>) :

- Les outils réglementaires
- Les outils contractuels
- Les outils par la maîtrise foncière
- Les outils de connaissance et de protection indirecte

Protection au sens réglementaire	Par contrat	Par maîtrise foncière	Protection indirecte
<i>Par une loi, décret ou arrêté</i>	<i>Par une convention entre les parties prenantes (exemple : charte de PNR)</i>	<i>Propriété pleine d'une structure légalement habilitée à conserver des sites</i>	—
Protection forte : <b>OUI</b>	Protection forte : <b>NON</b>	Protection forte : <b>OUI</b>	Protection forte : <b>NON</b>
Réserves naturelles nationales*	Zone d'adhésion de Parc national	Conservatoire du littoral	Zones d'inventaires
Réserves naturelles régionales	Parc naturel régional	Conservatoire des espaces naturels	Documents d'aménagements* (PLU, SCoT)
Réserves naturelles de Corse	Parc naturel marin	Espaces Naturels Sensibles	Sites inscrits et classés
Réserves biologiques dirigées ou intégrales (forêt publique ou privée gérée par l'ONF)	Zone Natura 2000* : ZPS et ZSC		ZNIEFF* (servant ensuite pour la définition de zone Natura 2000)
Zone coeur de Parc national	International : RAMSAR pour les zones humides		Grands sites de France
Réserves intégrales	Traités internationaux <i>Convention alpine</i>		
Arrêté de Protection du Biotop*			

\*Aires protégées existantes sur le territoire du Parc naturel régional du Queyras.

**Tableau 1** : Outils de protection existants par catégories (selon l'INPN)

<sup>19</sup> <https://sfecologie.org/regard/r101-dec-2021-chevassus-et-luglia-strategies-aires-protgees/>

A noter que la protection forte est définie dans la nouvelle stratégie des aires protégées (la SNAP) pour 2030<sup>20</sup> comme *“une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques de cet espace sont supprimées ou significativement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d’une protection foncière ou d’une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées”*.

Le nombre d’outils pour la protection de l’environnement est conséquent à l’échelle de la France mais également à l’international au niveau de l’Europe.

En prenant l’exemple du Parc du Queyras, plusieurs outils peuvent se superposer sur un même territoire. Certaines difficultés peuvent alors émerger dans la mise en place de ces derniers (*cf. Annexe 7*), comme :

- des conciliations difficiles avec le millefeuille administratif, les pratiques humaines et les activités économiques  
⇒ cela peut engendrer une inertie forte et une action sur des temporalités longues
- un manque de moyen humain et financier pour la gestion de ces outils
- des obligations nationales pouvant être contraignantes (*cf. objectifs SNAP 2030*)
- une réticence de la population locale pouvant y voir une forme de restriction
- pour les zones de protection forte, un isolement géographique qui perd le bénéfice de la connectivité entre les territoires

Par la suite, nous tâcherons de mettre en avant le rôle-clé que peut jouer l’outil contractuel dans une approche davantage écocentrée (voir figure 9 plus haut) et d’une nature protégée “avec l’homme”, deux approches chères aux Parcs naturels régionaux. Nous ferons une comparaison entre les Parcs naturels régionaux et d’autres structures de protection présentes dans les Alpes comme les Parcs nationaux, la Convention alpine et Alparc.

## ***2.2. Le fonctionnement des Parcs naturels régionaux***

### *La création d’un Parc naturel régional*

La création d’un Parc naturel régional se fait sur une durée relativement longue car tous les acteurs et parties prenantes concernés doivent se mettre d’accord sur un projet commun de territoire et son avenir. Cela représente un grand nombre d’acteurs impliqués et à rassembler : les élus, les habitants, les acteurs économiques, les associations, etc.

Cette synergie cherchée est essentielle pour la bonne conduite du projet. De plus, le projet doit également répondre aux nombreux critères et missions fixés par l’Etat suivant le Code de l’environnement. Les principales missions ordonnées par le Code de l’environnement selon l’article R333-1 pour un PNR sont :

- **Préserver et valoriser les patrimoines naturels et culturels**
- **Favoriser le développement économique et la qualité du cadre de vie**
- **Aménager le territoire**
- **Informier et sensibiliser les habitants et les visiteurs**
- **Conduire des actions expérimentales ou innovantes**

---

<sup>20</sup> Stratégie Nationale des Aires Protégées 2030 : [STRATÉGIE NATIONALE POUR LES AIRES PROTÉGÉES 2030](#) : (consulté en juin 2022)

Cette démarche de création va suivre un cheminement similaire pour l'ensemble des Parcs naturels régionaux de France.

> **Une demande locale ou la politique du “bottom up”** : c'est souvent à l'initiative des acteurs de terrain (habitants et associations de manière générale) que naît l'idée de la création d'un Parc. La démarche continue par une concertation entre élus et habitants aura lieu afin de définir les principaux enjeux à préserver dans les différents patrimoines naturels, culturels ou paysagers. L'espoir est généralement de redonner un nouvel élan à un territoire devenu fragile avec le temps. Selon la FPNRF, plusieurs motivations peuvent être à l'origine de ce mouvement citoyen, comme des désirs de : contenir l'urbanisation, valoriser le patrimoine, redynamiser une région, développer le tourisme, etc.

> **Puis une volonté régionale** pour donner suite à l'idée et/ou projet émis par les citoyens. Ainsi, la Région travaillera pour définir le périmètre d'étude du Parc et engager le travail d'élaboration de la charte. Le travail sera par la suite confié à un syndicat mixte (parfois une association) de préfiguration pour l'élaboration du projet de territoire qu'est la charte. Il se peut que la syndicat mixte ou l'association soit créée uniquement à cet effet.

> **Pour finir dans un classement national par décret** : Une fois rédigée, la charte devra être validée par l'ensemble des collectivités et après soumission à enquête publique. Ensuite, le projet est transmis pour avis à plusieurs instances nationales comme les Ministères de tutelles (essentiellement le Ministère de la Transition Écologique et de la Cohérence des Territoires), le Conseil national de protection de la nature (CNP), la Fédération des Parcs, etc.

**Une fois validée par enquête, le territoire et sa charte peuvent enfin être classés par le Premier Ministre par décret pour une durée de 15 ans.**

Des compétences propres et des compétences transférées aux syndicats mixtes de PNR seront définies pour répondre aux missions attribuées aux PNR par la loi.

### *La charte comme texte fondateur et outil de coordination entre les acteurs*

Le projet de territoire d'un Parc est donc régi par sa charte pour une durée de 15 ans. On remarque que ce document est central et essentiel pour le territoire et sa rédaction, que ce soit pour la création du Parc ou pour une révision, est une étape primordiale pour le territoire et ses acteurs.

**La charte d'un Parc naturel régional est un document stratégique de référence** qui permet d'établir un projet de territoire de manière concertée entre les habitants, les élus et les autres acteurs locaux, départementaux, régionaux et nationaux. Il est question de déterminer ce que l'on souhaite comme type de développement dans les quinze ans à venir selon des grandes orientations. Tous pourront s'y référer ensuite pour mener à bien leurs actions et décrocher des fonds. Si ces engagements ne sont pas respectés, le classement peut alors être remis en cause.

> **La diagnostic du territoire** : Avant chaque rédaction de charte, un diagnostic du territoire est établi. Différents experts se réunissent pour quantifier les richesses naturelles, paysagères et

culturelles, étudient les évolutions démographiques, relèvent des indicateurs économiques, pointent les atouts, faiblesses, les opportunités et les menaces du territoire. Cet état des lieux initial est primordial pour faire ressortir de manière objective les enjeux territoriaux avant de réaliser le travail de concertation

> **La concertation** : Comme évoqué précédemment, le temps de rédaction et de mise en place d'une charte est long (environ 3 ans). C'est un projet de territoire défini par des acteurs multiples du terrain. Cela implique donc des temps de concertation longs, complexes et nombreux. En effet, la concertation est au centre de ce dispositif afin que tout le monde puisse trouver un accord pour le projet à venir. C'est extrêmement important car la durée de mise en œuvre de la charte est longue pour l'échelle d'un territoire que ce soit pour un habitant mais aussi au niveau des échéances politiques.

Ainsi, toutes les parties prenantes vont être impliquées, qu'il s'agisse des services de l'Etat ou des habitants locaux. Les formes de concertation peuvent prendre des formes multiples et variées (conférences publiques, groupes de travail thématiques, enquêtes publiques).

> **La rédaction** : À partir des conclusions du diagnostic ainsi que du travail de concertation (et parfois de l'évaluation de la mise en œuvre de la charte dans le cas d'une révision de charte), la rédaction peut être réalisée par le syndicat mixte tout en continuant des séances de concertation avec les partenaires et services de l'Etat.

La charte doit contenir certaines informations et documents en annexe demandé par le Code de l'environnement selon l'article R333-3 présenté dans le schéma ci-dessous :

### Que trouve-t-on dans une charte de PNR ?

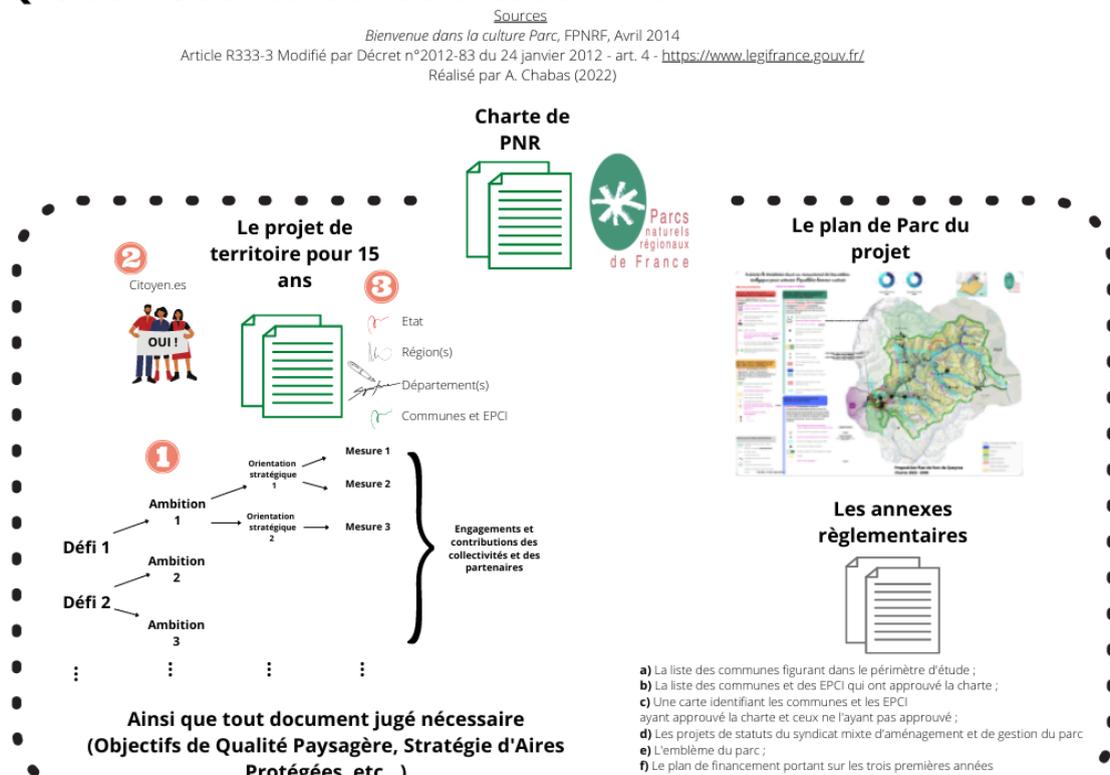


Figure 10 : Schéma représentant les documents composant une charte de PNR réalisé par A. Chabas (2022)

> **La mise en œuvre** : Suite au classement du Parc, le syndicat mixte doit œuvrer pour mettre en application les orientations déclinées dans la charte en travaillant conjointement avec les collectivités en place sur le périmètre du Parc et en dehors, ainsi qu’avec tous les acteurs du terrain.

Depuis la loi Paysage de 1993, la charte est maintenant opposable aux documents d’urbanisme (cf. [Annexe 5](#)). Ainsi les ScoT et PLU des communes concernées **doivent être compatibles** avec ses orientations et ses mesures. Néanmoins, la charte n’est pas opposable aux tiers et ne possède aucun droit sur les permis de construire.

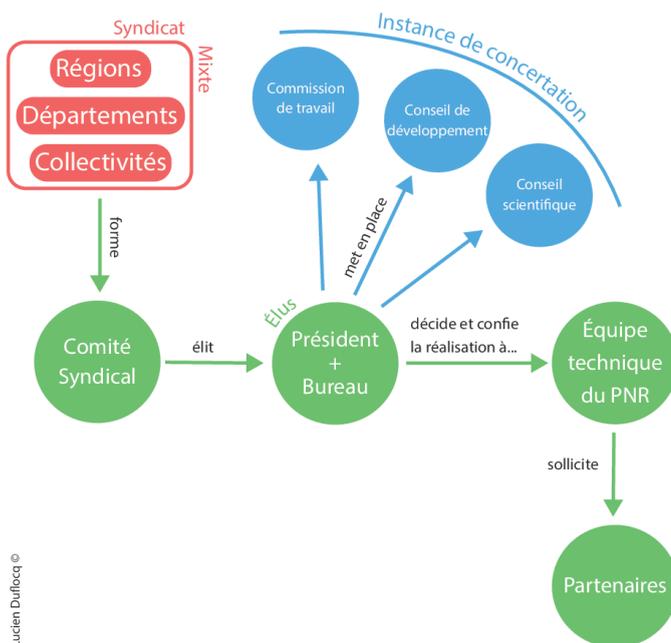
> **Quelles restrictions dans le périmètre d’un Parc ?** Toutes les chartes de Parc comportent des réglementations sur la circulation des véhicules à moteur devant être affichées dans le plan de Parc. Ce schéma indique des passages recommandés (selon le Code de l’environnement) pour l’interdiction de toutes circulations de véhicules motorisés hors des voies ouvertes à la circulation.

Une autre interdiction concerne l’affichage de publicité dans et hors des agglomérations (sauf Règlement Local de Publicité).

> **L’évaluation et le renouvellement** : A l’issue de leur classement, les Parcs doivent dresser une évaluation de la mise en œuvre de la charte et redéfinir un nouveau projet pour les quinze prochaines années. **Ce sont les Régions qui demandent le renouvellement de classement.** Une délibération motivée du Conseil régional prescrit la révision de la charte, détermine un périmètre d’étude et définit les modalités de travail entre les différentes collectivités territoriales.

Ensuite, la procédure est identique à celle d’une création de Parc. Au fil des révisions de charte, le niveau d’exigence attendu est renforcé.

### La gouvernance d’un Parc naturel régional



**Figure 11** : L’organisation d’un Parc naturel régional

L’organisme de gestion d’un PNR est un syndicat mixte, regroupant au minimum des représentants de la (ou des) Région(s) et des communes de son territoire. En se constituant en syndicat mixte « ouvert élargi » cet organisme a également le pouvoir de rassembler d’autres acteurs de son territoire, telles que les chambres consulaires et des établissements publics.

Ces dernières travaillent en étroite collaboration avec les instances consultatives. Le conseil scientifique est généralement constitué de scientifiques et d’experts dans leurs domaines pour apporter

son expertise au Comité syndical. Enfin, les grandes orientations et décisions sont proposées par les différentes commissions thématiques de travail des Parcs, elles sont composées par des élus

membres du Comité syndical et des membres du Conseil de Parc. Elles sont constituées autour des grandes thématiques d'action d'un Parc.

A noter que les usagers, socio-professionnels et associations présentes sur le territoire participent aux travaux des commissions thématiques et sont intégrés aux boucles de concertation lors de l'écriture ou de révision de la charte.

### 2.3. Le fonctionnement pour des Parcs nationaux en France

Le Parc du Queyras est situé entre les deux Parcs nationaux des Ecrins et celui du Mercantour (cf. [Annexe 6](#)). De plus, le nouveau périmètre d'étude du Parc pour sa révision de charte amène des frontières communes avec le Parc national des Ecrins et sa zone d'adhésion.

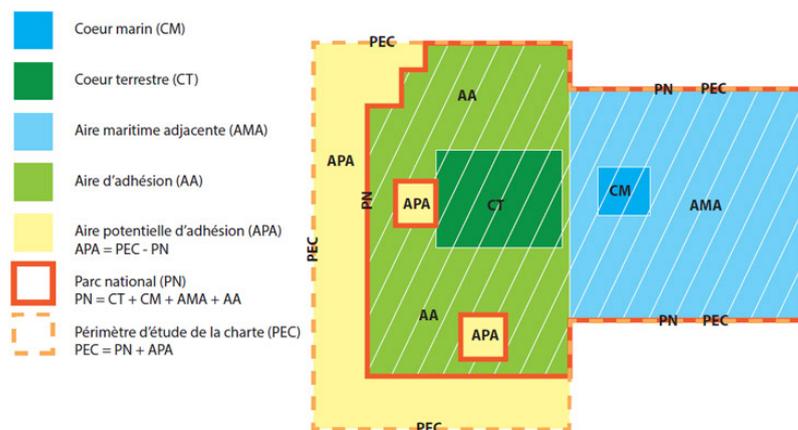
La grande particularité d'un Parc national réside dans le fait d'être **structuré en deux secteurs à la réglementation distincte** :

- Une zone de protection stricte de la nature nommée **“zone cœur”**. Dans cette zone, l'activité humaine est limitée aux activités agro-pastorales et au tourisme.

*“Le cœur de Parc national est un espace d'excellence de la gestion conservatoire”<sup>21</sup>*

Parfois, des réserves intégrales peuvent être mises en place dans la zone cœur dans des buts uniquement de recherche où toutes activités autres seront proscrites.

- Une **“aire d'adhésion”** permettant d'inclure des communes partenaires du développement durable du Parc. L'adhésion sera concrétisée par l'intermédiaire d'une **charte** comme pour le Parc naturel régional. Cette aire d'adhésion a été mise en vigueur par la loi du 14 avril 2006<sup>22</sup> servant en quelque sorte de zone tampon avec les territoires extérieurs.



**Figure 12** : Organisation et composantes d'un Parc national

Source : [www.parcsnationaux.fr](http://www.parcsnationaux.fr)

#### La création d'un Parc national

*“Un parc national peut être créé à partir d'espaces terrestres ou maritimes, lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution.”*

Art. L333-1 du Code de l'Environnement

<sup>21</sup> <http://www.parcsnationaux.fr/fr>

<sup>22</sup> Loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux

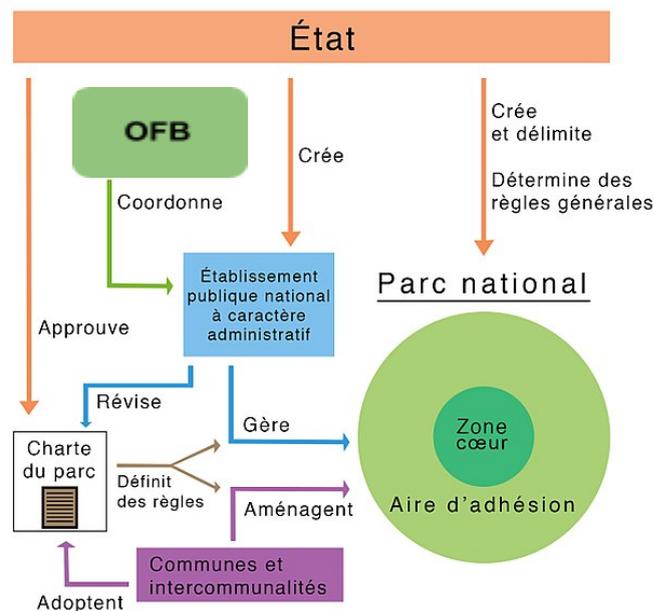
> **Une demande de l'Etat ou la politique du "top down"** : La création d'un Parc national repose sur "une vision **partagée, intégrée et vivante** de la valeur des espaces naturels et des paysages"<sup>23</sup>. La création d'un Parc national provient d'un souhait de l'Etat.

> **Un Parc national instauré par décret après enquête publique** (art. L333-2 du Code de l'environnement). Ce décret permet de définir le Parc en précision par :

- la délimitation du périmètre de cœur de Parc et la détermination des règles générales de protection qui s'y appliquent
- la détermination du territoire des communes ayant vocation à adhérer à la charte du Parc
- l'approbation de la **charte valable pour 15 ans**
- la création de l'établissement public à caractère administratif (EPA) du Parc

Le projet de territoire associé aux Parcs nationaux cherche toutefois à associer tous les acteurs du territoire qui peuvent être concernés par ce souci de préservation. Une charte sera également rédigée afin de définir les modes de gestion du parc en y traduisant la gouvernance d'ensemble ainsi que la vision commune.

### *L'organisation et la gouvernance d'un Parc national*



**Figure 13** : L'organisation d'un Parc national français

A la différence des Parc naturels régionaux, on ne trouve pas la présence des usagers, socio-professionnels ou associations dans cette organisation.

### *La charte d'un Parc national comme outil de gestion*

<sup>23</sup> Les Parcs nationaux de France, une vision de référence, Parcs Nationaux de France

La charte d'un Parc national sert à poser les fondations d'**un projet de territoire partenarial entre l'Etat et les collectivités après concertation avec les acteurs du terrain pour une durée de 15 ans.**

> **Une logique de solidarité écologique** : La charte définit les modalités différentes entre les communes pouvant constituer l'aire d'adhésion avec le ou les cœurs de Parc.

*“La solidarité écologique entre le cœur et l'aire d'adhésion s'exprime dans les deux sens, au profit mutuel des deux zones, traduisant la réalité d'un espace de vie et de développement durable.”*  
*Les Parcs nationaux de France, une vision de référence*

Ainsi, un Parc national fonctionnera de la même manière qu'un Parc naturel régional dans sa zone d'adhésion par l'intermédiaire de sa charte comme document de référence ayant pour “enjeu de traduire concrètement la continuité écologique en même temps que l'existence d'un espace de vie et de développement durable.”

> **Des objectifs** définis à partir des enjeux du ou des cœurs de Parc **pour la préservation du patrimoine naturel, culturel et paysager** selon trois axes majeurs :

1. La protection de la biodiversité et de l'environnement en général
2. La sauvegarde et la valorisation de patrimoines culturels et naturels remarquables
3. Le soutien aux activités agricoles, pastorales, forestières et marines et l'accompagnement d'un développement durable local

> La charte possède donc une **valeur réglementaire dans le cœur de Parc et contractuelle dans la zone d'adhésion**. Toutes les communes adhérant à la charte auront des droits et des devoirs. Elles s'engagent à respecter un aménagement durable dans le respect de la faune et de la flore environnantes mais également les aspects culturels ou patrimoniaux comme le demande les PNR.

> **La concertation** : Comme évoqué pour les Parcs naturels régionaux, le temps de rédaction et de mise en place d'une charte est long (environ 3 ans). C'est un projet de territoire défini par des acteurs multiples du terrain. Cela implique donc des temps de concertation longs, complexes et nombreux avec toutes les communes de l'aire d'adhésion potentielle de la future charte.

> **Aucun déclassement du Parc national prévu dans le Code l'environnement**

> **Quelles restrictions dans le périmètre d'un Parc national ?**

- Dans la zone cœur du Parc, les travaux sont soumis à des règles particulières, selon les réglementations spécifiques définies dans la charte. L'établissement public du Parc aura pour mission de **contrôler les travaux réalisés et de réaliser une étude d'impact au préalable.**

⇒ Les articles R331-62 à R331-76 du Code de l'environnement indiquent les sanctions pénales possibles en zone cœur de Parc. Les agents du Parc sont assermentés par la loi en tant que “police de l'environnement” pour les infractions citées.

- Dans l'aire d'adhésion, il n'existe pas de restriction particulière. Néanmoins, les SCoT, PLU, les cartes communales, les règlements locaux de publicité ou tout autre document d'aménagement et de gestion lié à l'environnement **doivent être compatibles** avec les objectifs de protection et les orientations de la charte du Parc national.

## Que trouve-t-on dans une charte de Parc national français ?

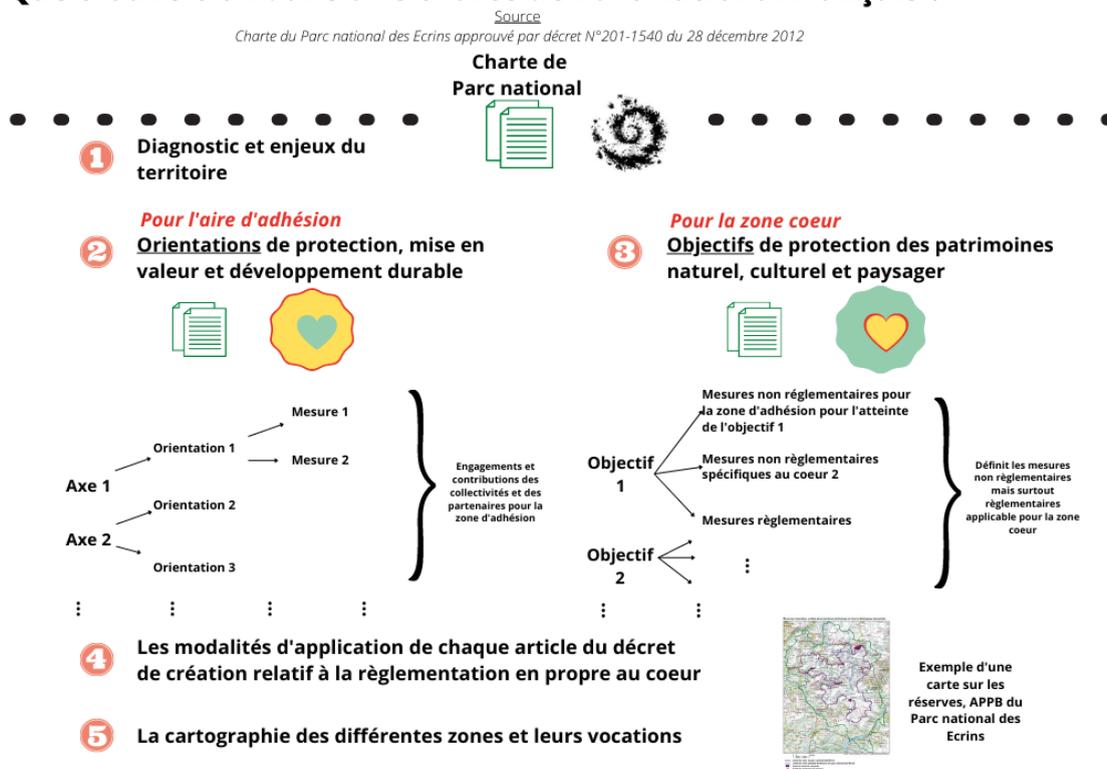


Figure 14 : Schéma représentant les documents composant une charte de Parc national réalisé par A. Chabas (2022)

### Le financement des actions des Parcs nationaux

#### > Pour le budget de fonctionnement (masse salariale et dépenses du quotidien)

Selon le Commissariat général au développement durable et son rapport de 2018<sup>24</sup>, «la majeure partie du budget de fonctionnement (et donc du budget total) est constituée par **la subvention pour charges de service public (SCSP), subvention publique versée par le ministère de tutelle**. Cette SCSP constituait en 2015 en moyenne **75 % du budget total** des parcs nationaux français. Par définition, une SCSP ne doit pas financer de l'investissement, elle finance donc de la masse salariale et des dépenses de fonctionnement.

**Le reste du budget de fonctionnement est financé par des subventions provenant d'autres organismes que l'État** (cofinancements de la région, de l'Union européenne), par des ressources propres des parcs nationaux (prestations d'études, ventes de produits, etc.), et parfois par des ressources fiscales (taxe Barnier sur les traversées maritimes pouvant être perçue, en théorie pour les 3 parcs nationaux possédant une partie maritime, mais qui, pour des raisons pratiques, ne l'était, en 2016, qu'à Port-Cros et dans le parc national des Calanques).»

<sup>24</sup> Parcs nationaux, quelles pistes de financements additionnels ? CGDD, Juin 2018

### > Pour le budget d'investissement

“Le budget d'investissement est aujourd'hui **majoritairement constitué par l'autofinancement**, c'est-à-dire la part du budget de fonctionnement qui n'a pas été utilisée par les parcs nationaux.”

Par cette étude, nous remarquons que les Parcs nationaux en France et les Parcs naturels régionaux possèdent des fonctionnements relativement similaires pour une échelle d'action équivalente (celle des EPCI d'un territoire).

Néanmoins, on note que les Parcs nationaux proviennent d'une volonté de l'Etat de protéger des espaces dits “remarquables” formant un cœur et qui par la suite proposera un projet de territoire auquel des communes pourront adhérer. Du financement à l'action même du Parc national, l'Etat prend une place importante dans le processus à l'inverse des Parcs naturels régionaux.

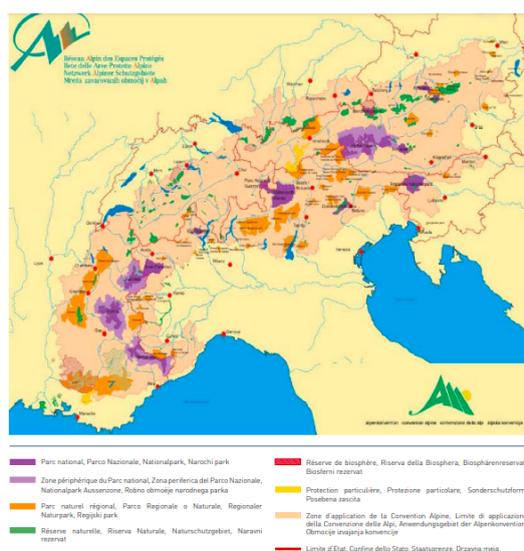
Il est intéressant d'observer que des actions peuvent être mises en œuvre à des échelles encore plus larges, comme pour l'arc alpin entier, en ayant un rôle complémentaire avec les structures nationales citées ci-dessus. C'est pourquoi, la *Convention alpine* est étudiée ci-dessous afin de faire référence à ces structures internationales qui s'organisent autour d'un objectif commun qu'est la protection du milieu alpin dans sa globalité.

## 2.4. Sur l'arc alpin, d'autres structures pour un rôle similaire ou complémentaire ?

### *La Convention alpine*

La Convention alpine est une organisation internationale fondée autour d'un traité de droit international<sup>25</sup> datant de 1991 (*convention cadre*), et entré en vigueur en 1995.

Il existe 8 protocoles distincts<sup>26</sup> venant préciser le mandat et le champ d'action et d'application de la Convention alpine. La convention cadre a été ratifiée par 8 pays (Autriche, Italie, France, Suisse, Allemagne, Slovénie, Liechtenstein et Monaco) ainsi que par l'Union Européenne. Les protocoles ont tous été ratifiés par les Etats membres à quelques exceptions près<sup>27</sup>.



<sup>25</sup> “Un traité est un contrat conclu entre plusieurs sujets de droit international public. L'accord écrit traduit l'expression des volontés concordantes de ces sujets de droit en vue de produire des effets juridiques contraignants, qui sont régis par le droit international”

<sup>26</sup> Aménagement du territoire et développement durable ; protection de la nature et entretien des paysages ; agriculture de montagne ; forêts de montagne ; tourisme ; énergie ; protection des sols ; transports.

<sup>27</sup> La Suisse n'a ratifié aucun protocole, Monaco et l'UE en ont ratifié certains.

**Figure 15 : Réseau alpin des espaces protégés couvert par la Convention alpine**

Source : UICN - Comité Français

> **La convention cadre**<sup>28</sup>, comme élément contractuel entre les États membres, permet d'explicitier ses fondements : les Alpes sont ici perçues comme « *l'un des plus grands espaces naturels d'un seul tenant en Europe et un cadre de vie, un espace économique, culturel et récréatif (...) se distinguant pas sa nature, sa culture et son histoire spécifique* ». Le massif des Alpes est donc appréhendé comme une entité distincte. L'ambition de ce traité est de répondre à des problématiques communes, et avant tout le fait que « *l'espace alpin et ses fonctions écologiques sont de plus en plus menacés par l'exploitation croissante que l'homme en fait* ».

La Convention alpine, dès lors, a vocation à traiter d'enjeux environnementaux communs à ses différents États membres, ou plutôt aux enjeux communs à l'échelle de cette région écologique. En effet, la Convention rassemble des États membres, mais sont uniquement concernées les régions alpines de ces États<sup>29</sup> (cf. [Figure 15](#)). En arrière-plan, il y a donc l'idée que ces enjeux environnementaux doivent être traités de manière cohérente et globale à l'échelle alpine, au-delà des notions de frontières. La coopération et la mise en place de mesures communes devant permettre de dépasser « *la grande hétérogénéité* » existante entre les États membres en termes de politiques publiques et de fonctionnement.

Ce traité international se distingue particulièrement du fait qu'il s'agit du premier à être fondé pour répondre à des questions environnementales au niveau d'un ensemble géographique commun. Pour être plus précis il nous faut dire que ce traité, territorialisé, s'inscrit également dans la lignée des événements internationaux comme la convention de Rio en 1992 et ambitionne la promotion d'un développement durable à l'échelle des Alpes. Cela est très clairement explicité dans la convention cadre qui, dès son préambule, expose le besoin « *d'harmoniser les intérêts économiques et les exigences écologiques* ». La convention se donne comme raison d'être la protection des Alpes tout en cherchant à la concilier avec les activités humaines. L'enjeu défendu est celui de la conciliation<sup>30</sup>, il ne s'agit donc en aucun cas de sanctuariser les Alpes, une culture ou une manière de vivre, le territoire devant continuer de se développer.

> **Le fonctionnement de la Convention alpine :**

En termes de fonctionnement la Convention alpine s'organise autour de plusieurs organes :

- **la conférence alpine est l'organe de décision politique.** Elle se réunit deux fois par an et rassemble les ministres responsables de chacune des parties contractantes pour fixer les grandes orientations, délibérer sur les actions stratégiques, et pour éventuellement signer des déclarations. La présidence est tournante entre les États membres (actuellement la France) et dure 2 ans.
- **l'organe exécutif de la Convention est le comité permanent**, composé de haut-fonctionnaires de chacun des États membres, ainsi que d'observateurs (diverses institutions, organisations internationales et ONG<sup>31</sup>).
- **un Secrétariat Permanent depuis 2003**, basé à Innsbruck<sup>32</sup> (Autriche), qui a pour rôle d'accompagner techniquement et administrativement les différents organes de la

<sup>28</sup> [https://www.alpconv.org/fileadmin/user\\_upload/Convention/FR/Framework\\_Convention\\_FR.pdf](https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Convention/FR/Framework_Convention_FR.pdf)

<sup>29</sup> Selon le périmètre retenu de la Convention alpine, basé sur des limites administratives communales.

<sup>30</sup> Article 2.1 « *prenant en considération de façon équitable les intérêts de tous les États alpins, de leurs régions alpines ainsi que de la Communauté économique européenne tout en utilisant avec discernement les ressources et en les exploitant de façon durable* »

<sup>31</sup> Par exemple le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), le réseau alpin des espaces protégés (Alparc), ou encore le réseau alliance dans les Alpes regroupant plus de 300 communes alpines.

<sup>32</sup> Avec un bureau annexe à Bolzano (Italie). Le fonctionnement du Secrétariat permanent est permis par les contributions des États membres, calculées par une formule prenant en compte la surface concernée dans le pays, sa population et son PIB. Des parties peuvent aussi prendre en charge le financement de certains programmes ou groupes de travail thématiques, généralement lorsqu'ils en assument la présidence.

convention, ainsi que d'informer les citoyens des pays membres, et d'assurer le fonctionnement du système d'observation et d'information des Alpes (SOIA). Enfin plusieurs organismes de travail thématiques existent (mis en place par lors des Conférences alpines), ils sont présidés par une des parties contractantes et regroupent haut-fonctionnaires, universitaires, et observateurs et disposent d'un mandat précis<sup>33</sup>.

La Convention cadre ainsi que les différents protocoles sont tous rédigés dans les quatre langues officielles de la Convention alpine (l'Allemand, le Français, l'Italien, et le Slovène). Si l'anglais est généralement la langue de travail, tous les documents et réunions de haut niveau sont systématiquement traduits dans les quatre langues officielles.

D'un point de vue juridique cela est intéressant, puisque la traduction des termes d'une langue à l'autre peut poser des problèmes évidents, par exemple sur leur portée.

### > Quel(s) impact(s) sur les territoires membres de la Convention alpine ?

La Convention Alpine, étant un traité de droit international ratifié, est en théorie opposable aux actes administratifs français. La Convention promeut à ce sujet le principe de subsidiarité pour que soit décliné au bon échelon les ambitions et préconisations de la convention cadre et des différents protocoles.

Néanmoins, deux raisons expliquent notamment un impact "restreint" sur les politiques publiques nationales et locales en France :

1. La Convention alpine, sa convention cadre, ses protocoles, ainsi que ses actions sont largement méconnus que cela soit par la population d'une part, mais également par tout un lot d'administrations publiques ou de collectivités territoriales qui, même si elles en connaissent l'existence, ne connaissent pas bien le rôle et la portée de la Convention alpine, ni comment elles peuvent contribuer à sa bonne mise en œuvre.
2. La portée de la convention cadre et des protocoles est trop faible car les dispositions sont rédigées de manière très, voire trop générale. Dans le meilleur des cas, elles sont prises en compte tout en laissant la libre interprétation des pouvoirs publics mais dans le pire des cas, les dispositions sont peu prises en compte dans le droit national, tout comme dans les politiques publiques.  
Pourtant certaines dispositions sont de fait explicites<sup>34</sup>.

De plus, la Convention promeut le principe de subsidiarité. Toutefois, l'hétérogénéité du fonctionnement interne des États ne permet pas aux textes d'identifier à quelle collectivité doit revenir telle ou telle action publique.

Consciente de ces limites, l'un des axes de travail actuel de la Convention alpine est de travailler à l'opérationnalisation et à la déclinaison effective des ses principes et engagements. A titre d'exemple le Secrétariat permanent de la Convention alpine, constatant la réelle problématique de l'application des termes de la Convention alpine par les collectivités locales, a été missionné pour rédiger en 2013 un guide visant à une meilleure déclinaison de la convention aux échelons plus locaux<sup>35</sup>. Ce guide insiste notamment fortement sur le rôle et la place des communes<sup>36</sup> dans l'application de la Convention, étant donné que « *ces dernières disposent de nombreuses*

<sup>33</sup> A titre d'exemple citons le comité consultatif sur la biodiversité alpine ou encore le groupe de travail "protection des sols"

<sup>34</sup> Exemple de l'article 11-1 du protocole Transport qui stipule que « Les parties contractantes s'abstiennent de construire de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin »

<sup>35</sup> « La Convention alpine et les collectivités territoriales françaises. Guide de mise en œuvre du traité pour un développement durable dans les Alpes. », *Secrétariat permanent de la Convention alpine*, 2013. 88p.

<sup>36</sup> Dans le cas français les communes ou les EPCI

*prérogatives et de moyens pour contribuer à la réalisation des objectifs généraux et spécifiques de la Convention alpine ».*

### *Quel est le rôle des associations comme Alparc ou la CIPRA ?*

#### **> Alparc :**

Alparc, le Réseau Alpin des Espaces Protégés, est une association (ONG) fondée en 1995 afin de participer à la mise en place du protocole “Protection de la nature et entretien des paysages” de la Convention alpine. Depuis 2013, Alparc est une association fondée sur la loi française 1901, et dont les activités couvrent une vaste zone géographique qui s’étend sur le même périmètre que celui de la Convention alpine.

De plus, en tant qu’observateur officiel de la Convention alpine, Alparc a une voix consultative au sein de la Convention alpine et est ainsi l’intermédiaire entre les institutions, acteurs locaux et les communautés alpines au sein de la Région pour la mise en place de la Convention alpine.

Alparc a pour objectif principal de *“favoriser l’échange d’expertises, de techniques et de méthodes parmi les gestionnaires de tous les grands espaces protégés des Alpes”* autour de trois axes principaux :

- Biodiversité et connectivité écologique
- Développement régional et qualité de vie
- Education au développement durable dans les Alpes

Concernant ces financements : *“En tant qu’organisation non-gouvernementale et indépendante, les projets et activités d’Alparc sont financés par différents organismes aux niveaux régional, national et international.”*

#### **> La CIPRA (Commission Internationale pour la Protection des Alpes) :**

La CIPRA est également une organisation non-gouvernementale. Cette organisation est souvent confondue avec la Convention alpine bien qu’elles soient étroitement liées par leurs missions, mais surtout leur histoire.

La CIPRA a été fondée en Allemagne en 1952 suite à une idée survenue au sein de l’UICN fondée 4 ans plus tôt. Pour l’anecdote, le premier président de l’UICN, Charles Jean Bernard sera également le premier président de la CIPRA.

C’est ensuite la CIPRA qui sera à l’origine de la Convention alpine en encourageant sa création, accompagnant sa naissance et sa mise en œuvre dans les années 1990.

La CIPRA suit un double objectif :

1. Un développement par le haut par l’intermédiaire de la Convention alpine
2. Un développement depuis la base avec des projets, des initiatives et des réseaux

Elle est structurée en différents organes :

- Une assemblée des délégués représentant l’organe supérieur dont chaque représentation nationale<sup>37</sup> possède 6 voix et elle se réunit 1 fois par an (exception de la région du Tyrol Sud). Les représentations nationales sont organisées également en tant qu’ONG dans chaque pays de l’arc alpin.

<sup>37</sup> CIPRA Internationale, France, Allemagne, Autriche, Italie, Liechtenstein, Suisse, Slovénie, Tyrol du Sud

- Un comité directeur représenté par deux voix par nation pour échanger leurs idées et leurs expériences, posant ainsi les bases d'une bonne communication
- Le Président
- Les organisations membres de la CIPRA : La CIPRA fédère près de 100 organisations et institutions, essentiellement des associations et instituts environnementaux, mais aussi des pays dans le cas de l'Autriche, des parcs naturels en France et des membres individuels en Slovénie

Pour la CIPRA France, on peut noter 16 organisations membres tels que : *Association des Amis du PNR de Chartreuse, Association pour le Développement en Réseau des Territoires et des Services (ADRETS), Asters - Conservatoire d'espaces naturels de Haute-Savoie, Centre de la Nature Montagnarde (CNM), Fédération Française de Montagne et d'Escalade (FFME), Fédération Française de Randonnée - Comité régional Auvergne-Rhône-Alpes (FFR), Fédération Française des Clubs Alpins et de Montagne (FFCAM), Fédération Nationale pour le Développement des Sports et du Tourisme en Montagne (ANCEF), France Nature Environnement Auvergne-Rhône-Alpes (FNE AURA), France Nature Environnement Provence-Alpes Côte d'Azur (FNE PACA), Mountain Wilderness France (MW), Organisation mondiale de protection de la nature (WWF France), Parc National des Écrins, Parc National du Mercantour, Parc National de la Vanoise, Parc Naturel Régional de Chartreuse*

Les financements des actions et projets de la CIPRA se réaliseront par l'intermédiaire de fonds privés et publics, de dons ou subventions suite à des appels à projets.

### ***2.5. Bilan des moyens de protection des milieux montagnards pour les Alpes du local ou plus global***

Il existe donc de nombreux outils et organisations à l'échelle nationale de la France et à l'international au niveau de l'arc alpin. Chacun possède son utilité et son champ d'action diffère spatialement.

En France, les structures ayant le plus de ressemblance sont les Parcs naturels régionaux et les Parcs nationaux, d'autant plus depuis 2006 et la création des zones d'adhésion.

Ci-dessous, un tableau permettant de comparer les deux structures pour mieux comprendre le rôle du Parc et l'importance de la charte dans un projet de territoire où il existe un Parc naturel régional.

	<b>Le Parc naturel régional</b>	<b>Le Parc national</b>
<b>Créé</b>	Par décision du conseil régional après agrément de la charte par décret	Par décision gouvernementale
<b>Géré</b>	Par un syndicat mixte de collectivités locales	Par un établissement public national
<b>Réserves</b>	Peu ou pas de réserves intégrales	Possibilité de réserves intégrales
<b>Chasse, pêche</b>	Non limitées	Limitées

<b>Activités humaines</b>	Pas de réglementation particulière hormis le droit commun	Astreintes à une réglementation
<b>Accès</b>	Libre	Peut être réglementé
<b>Buts</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Protection des richesses naturelles</li><li>- Accueil dans la zone même du parc</li><li>- Développement économique rural</li><li>- Animation culturelle, pédagogique de plein air</li></ul>	Sauvegarde du milieu naturel surtout dans un but scientifique

**Tableau 2 : Comparatif entre les Parc naturel régionaux et les Parcs nationaux en France**

Source : [geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/parcs-nationaux-et-parcs-naturels-regionaux-pnr](http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/parcs-nationaux-et-parcs-naturels-regionaux-pnr)

### 3. Cadre méthodologique : la coordination à tous les étages

Dans les parties précédentes, nous avons pu observer l'importance pour certains territoires de mettre en place des outils permettant de préserver les patrimoines existants qu'ils soient d'ordre naturel, culturel ou paysager.

Parmi ces outils, les Parcs naturels régionaux semblent être intéressants pour l'aménagement des territoires ruraux où l'économie locale est en difficulté ou fragile tout en cherchant à préserver le patrimoine naturel (remarquable et ordinaire). Les PNR recherchent constamment le meilleur équilibre entre le développement des sociétés humaines et leur environnement proche. Le contrat (la charte du Parc) érigé entre les différentes parties prenantes représente un élément essentiel pour le projet de territoire. C'est pourquoi, la période de rédaction ou de révision est un moment d'une grande importance pour la structure afin d'obtenir le classement national et mener à bien les missions qui lui sont confiées.

Ce stage au sein du Parc du Queyras a été l'occasion de participer à la révision de la charte du Parc pour la rendre effective entre 2025 et 2040.

Cette partie dressera les différentes missions ainsi que les méthodes de travail qui ont été mises en œuvre durant le stage dans le cadre de la révision de la charte du Parc entre avril 2022 et août 2022.

#### 3.1. La révision de la charte de Parc naturel régional du Queyras (horizon 2040)

##### *Le déroulement dans le temps*

Pour rappel, le processus de rédaction et de révision d'une charte est long. Il est donc capital de commencer le travail en amont et de réserver un part de l'activité des salariés et agents du Parc sur cette mission déterminante pour son avenir.

Ci-dessous, le "TopoCharte" explique le déroulement dans le temps des étapes de révision de la charte du Parc du Queyras.

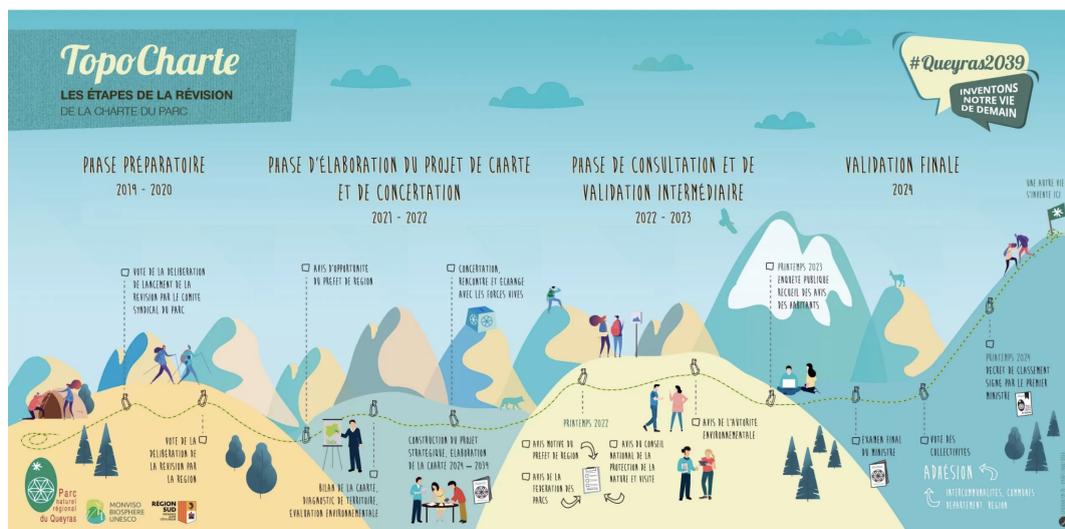


Figure 16 : TopoCharte sur les étapes de la révision de la charte du Parc du Queyras

Source : [www.pnr-queyras.fr](http://www.pnr-queyras.fr)

Ce TopoCharte permet de retrouver les principales étapes de la révision de charte présentées dans la partie théorique (cf. [Partie 2](#)) de ce rapport :

**1. Phase préparatoire (durée : 1,5 ans) :**

Le 19 juin 2020, la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur a officiellement engagé la procédure de renouvellement de la charte du Parc naturel régional du Queyras.

**2. Phase d'élaboration du projet de charte et concertation (durée : 1,5 ans)**

**3. Phase de consultation et de validation intermédiaire (durée : 1,5 ans)**

**4. Phase de validation finale (durée : 6 mois à 1 an)**

La durée initialement prévue pour cette révision est de 5 ans. Toutefois, la crise sanitaire de 2020 a un impact sur les activités du Parc et a créé un report des activités et un décalage d'une année.

Ainsi, la procédure de révision de la charte doit aboutir en avril 2025 à la mise en place d'une nouvelle charte traduisant un nouveau projet de territoire pour la période 2025-2040.

### *Travail réalisé avant le début du stage*

Le stage se déroule entre les phases d'élaboration de la charte et de concertation et celle de validation intermédiaire.

En débutant le stage, **la phase de concertation avec les habitants** avait été réalisée sur 2021 et début de l'année 2022. Cette phase de concertation permet d'écrire l'avant-projet de charte (la structure de charte) sur la base des enjeux définis collectivement avec tous les acteurs et les habitants du territoire. Cette phase de concertation est la représentation-même de la politique du bottom-up (cf. [Partie 2](#)).

De plus, **le diagnostic de territoire (disponible en ligne)** a été réalisé par l'équipe technique du Parc et finalisé en mars 2022. Son objectif est de dresser le portrait actuel du territoire et d'observer son évolution depuis le précédent diagnostic de 2006. Des fiches supplémentaires ont été réalisées par l'Association pour l'innovation et la recherche au service du climat (AIR Climat) et le bureau d'études GeographR<sup>38</sup> pour compléter le diagnostic. L'objectif est de l'alimenter sur les thèmes à enjeux du territoire : énergie-mobilité ; eau ; biodiversité ; agriculture - pastoralisme ; risques naturels ; climat ; forêt ; tourisme.

**Le bilan évaluatif de la mise en œuvre de la charte 2010-2024** est toujours en cours de finalisation.

Ces informations récoltées permettent de faire ressortir les enjeux des prochaines années. La **structure de la charte** est la traduction de ces enjeux. Elle sera composée en défis, ambitions, orientations stratégiques et mesures. La première structure de charte a été présentée et validée par les élus et les services de l'Etat le 29 mars 2022<sup>39</sup> (cf. [Annexe 8](#)). Ce sera la base de travail pour le stage et la rédaction des mesures et des différents chapitres de la charte.

Le début du stage en avril 2022 coïncide avec l'écriture des premières mesures et la phase de consultation avec les services de l'Etat (DREAL, DDT) pour la validation intermédiaire. Cette étape de consultation consiste en plusieurs aller-retours pour affiner le projet de charte.

<sup>38</sup> [https://www.pnr-queyras.fr/ecmedias/2022/03/Synthese\\_diagnostic\\_climat-energie\\_Parc\\_Queyras.pdf](https://www.pnr-queyras.fr/ecmedias/2022/03/Synthese_diagnostic_climat-energie_Parc_Queyras.pdf)

<sup>39</sup> Il faut noter que la structure de charte a évolué dans le temps au fil des rédactions et des concertations

L'enquête publique est prévue pour 2023. Il faut donc que la charte soit validée par les parties prenantes avant la fin de l'année 2022.

**L'objectif est de présenter une première version de la charte 2025-2040 en septembre 2022.**

### ***3.2. Les missions demandées (cf. Annexe 10)***

Les objectifs premiers du stage étaient de venir en support à la chargée de mission responsable de la révision de la charte, Madame Yolande Diter sur :

- ***la rédaction du projet opérationnel de charte*** : comme cela a été évoqué dans la partie 2, un projet de charte de PNR est composé de différents documents demandés par l'Etat. Ce stage s'est focalisé sur le projet de territoire (rédaction des mesures et orientations stratégiques) et la consultation avec les services de l'Etat lors de réunions dédiées.
- ***la création du plan de Parc*** : En parallèle, un appui est attendu sur le plan de Parc pour croiser les objectifs et les enjeux de la charte. Les informations sont ensuite transmises au Service d'Information Territoriale (SIT) PACA. Ce service régional de SIG est consacré au huit PNR de la région Sud-PACA pour centraliser les besoins en cartographie.

Pour réaliser ces missions, deux stagiaires ont été recrutés : Rémi Monari et moi-même.

#### *La rédaction du projet opérationnel de charte*

Dans la rédaction du projet opérationnel de charte, la priorité était le passage "obligatoire" devant les services de l'Etat de chaque mesure rédigée.

Dans un premier temps, les mesures ont été rédigées par les agents compétents en fonction des thématiques avant de réaliser des réunions de présentation et de discussion de ces mesures regroupant la DREAL, la DDT. Des partenaires opérationnels ont également participé à ces réunions (exemple de l'ONF pour tous les sujets en lien avec la ressource forestière).

Un des points essentiels dans la rédaction des mesures est de garder la cohérence du projet de territoire avec l'ensemble des documents de planification existants (cf. [Annexe 5](#)). Les directives nationales et européennes sont déclinées en schémas directeurs. Ces derniers permettent la mise en application des directives à des échelles spatiales plus petites. Cela permet aux territoires des marges d'adaptation selon les spécificités. La charte du Parc du Queyras doit donc être cohérente ou rendre compte de ces différents documents. Cette action est primordiale pour obtenir une validation intermédiaire de la charte.

Lors des réunions de consultation, nous avons en charge la prise de note des échanges entre les agents du Parc, les services de l'Etat et les partenaires. Ces notes ont servi par la suite à la révision des mesures afin de correspondre au mieux aux attentes de l'Etat avec les demandes locales du territoire. Tous ces travaux qui mêlent "concertation" et "consultation" sont longs et parfois fastidieux mais néanmoins essentiels dans la définition du projet. Il faut répondre aux spécificités locales mais toutefois, la cohérence des directives en matière de préservation des patrimoines est primordiale pour garder une certaine connectivité entre les territoires.

La charte est un document qui va être rédigé à plusieurs mains. Une bonne coordination et communication doivent être mises en place afin d'éviter toute incompréhension, oubli et encore doublon. Le projet de révision de charte comprend de multiples acteurs, séparés géographiquement. Il faut donc mettre des outils et des techniques en place afin d'être tous sur la même longueur d'onde, avec les mêmes informations et les mêmes échéances en tête.

De manière générale, ce fut la mission principale de ce stage : être le maillon central de l'information pour le projet de charte. Il a été important de réussir à bien gérer les flux de données, les traiter correctement pour ensuite les transmettre aux agents concernés et pouvoir les travailler ensemble selon le format adéquat. Ce rôle central dans ce projet de territoire fut très intéressant et professionnalisant.

### *La création du plan de Parc*

Le plan de Parc est techniquement géré par le service SIT mutualisé entre plusieurs PNR de la Région. Le Parc a un rôle de "client". Il doit formuler une demande qui se doit être précise et complète afin d'obtenir le résultat attendu et en lien avec les ambitions et enjeux indiqués dans le projet de territoire de la charte.

Avant le stage, les informations pouvant figurer sur le plan avaient été listées pour chaque thématique traitée par des agents du Parc. Ces données ont commencé à être créées sur le site du SIT par l'intermédiaire d'une carte interactive et partagée avec l'équipe technique du Parc.

Faute de temps, cette partie sur le plan de Parc a tardé à avancer alors que la date d'une version initiale a été fixée pour le mois de septembre tout comme le projet de territoire de la charte.

Il a donc fallu venir en support pour travailler avec les données et les couches disponibles sur la carte interactive, étudier les données manquantes avec les agents du Parc et les croiser avec les enjeux de la charte.

Cette centralisation a permis de proposer au SIT le rendu attendu et de demander la réalisation du plan.

Comparé à la rédaction de la charte, le travail sur le plan de Parc a été moins important. La priorité a été portée dans un premier temps à l'étape de consultation. Cela a laissé moins de temps pour le plan de Parc avant le mois de juillet.

### **3.3. Les méthodes utilisées**

#### *La rédaction du projet opérationnel de charte*

La communication et les outils mis en place pour une coordination optimale sont des objets centraux de ce travail.

#### **> Les étapes de rédaction des mesures :**

1. Le contexte, les enjeux et les dispositions des mesures sont rédigés sur la base des informations du diagnostic du territoire et les séances de concertation publique. L'étude d'autres PNR peuvent être une source d'inspiration en termes d'innovation et d'expérimentation.

2. Le contenu des mesures (les dispositions) est mis en cohérence avec la Note d'enjeux de l'Etat, le SRADDET et tout autre document de planification ayant une hiérarchie supérieure (cf. [Annexe 5](#))
3. Des engagements et contributions possibles des partenaires et signataires sont proposés
4. Discussions dites "politiques" avec les élus du Parc sur des enjeux essentiels pour le territoire et la direction à donner à la transition (*en préparation pour septembre*)
5. La validation de leurs engagements par les signataires de la charte : communes, communauté de communes, services régionaux et départementaux et services de l'Etat lors de séances de consultation et de nombreux échanges

### > **L'espace partagé en ligne, outil central pour la coordination, les mails pour la communication**

Afin de faciliter la rédaction commune des mesures en interne et la consultation par des personnes externes au Parc, un espace partagé sur internet a été mis en place et est maintenant utilisé. Les échanges de mail ont été favorisés entre les responsables de la charte au sein du Parc et les partenaires extérieurs.

Différents documents de coordination se trouvent sur l'espace partagé comme :

- Un fichier sur la cohérence des mesures du projet de charte avec la Note d'enjeux de l'Etat
- Un récapitulatif des engagements qui seront attribués aux différents signataires de la charte. Les engagements ont été travaillés lors des réunions de consultations et devront être validés en septembre.
- Un fichier commun de suivi de l'avancement des mesures a été mis en place et est disponible à tous afin d'avoir un meilleur suivi des actions en cours ou à venir. Ce fichier a été difficile à mettre à jour régulièrement.

### > **Des réunions de consultation**

Pour les séances de consultation, 10 réunions ont été organisées par le Parc en présentiel avec possibilité de visioconférence pour les participants plus lointains entre le 29 mars 2022 et le 7 juin 2022. A chaque réunion, une nouvelle thématique du diagnostic fut abordée.

### > **Des réunions en interne**

De nombreuses réunions en interne avec les agents ont été organisées afin de travailler en amont de ces séances de consultation mais surtout après les séances. Les réunions d'après séances permettaient de reprendre les points mentionnés spécifiquement par les services de l'Etat et/ou les différents partenaires pour compléter ou retravailler les mesures de la charte.

Suite à ces réunions, de nombreux aller-retours ont pu être réalisés par l'intermédiaire de l'espace en ligne partagé.

### > **La définition d'indicateurs d'évaluation de la charte et d'évolution du territoire**

Il est important de définir des indicateurs d'évaluation permettant d'observer, durant la période effective de la charte, son impact ainsi que l'évolution du territoire. Pour ce faire, il est demandé de mettre en place une série d'indicateurs pour les mesures et notamment les mesures dites

“prioritaires”. Le Parc travaille sur ces méthodes d'évaluation avec l'aide d'un consultant extérieur, Philippe Devis<sup>40</sup>.

Durant le mois de juin, P. Devis est venu sur place pour travailler avec chaque agent sur les mesures afin de définir des questions évaluatives qui feront ressortir ces indicateurs.

### **> Des ateliers politiques pour définir le niveau d'ambition entre demande de l'Etat et réalité des élus**

Certaines mesures possèdent des enjeux essentiels pour la transition du territoire, thème principal de la charte en révision. En effet, si le Parc doit être l'acteur de la transition et souhaite décliner les objectifs définis au niveau national voire international (diminution des gaz à effet de serre, transition énergétique, définition d'aires protégées, etc.), il faut d'abord que les élus soient d'accord avec le projet proposé et les objectifs définis.

C'est pourquoi, pour de nombreuses mesures ou thématiques spécifiques, des questions “politiques” ont été définies et mises de côté afin de les présenter aux élus lors d'une réunion du Bureau en Septembre.

Ces choix seront déterminants pour le contenu des mesures, les engagements pris et l'avenir du territoire.

### *La création du plan de Parc*

Pour la création du plan de Parc, l'utilisation du module interactif de cartographie du SIT a été largement utilisée et complétée par l'utilisation de différents logiciels d'édition graphique comme Illustrator ou Canva. La marge de manœuvre reste limitée avec un compte “salarié du Parc” pour la création, l'intégration ou la modification de données ou des couches sur le module du SIT.

Des réunions avec l'agent chargé du plan de Parc ont été organisées pour comprendre les attentes et les éléments manquants au SIT afin de continuer l'édition de la cartographie. La vision plus globale du projet de charte et de ses enjeux ont été importants dans la réalisation d'une carte cohérente et complète.

### ***3.4. L'intégration dans l'équipe du Parc et le projet de charte***

Les outils mis en place pour une meilleure coordination de ce projet de charte ont été approuvés et utilisés par l'équipe du Parc pour la rédaction des mesures. Cela a facilité les échanges et les relectures pour tous les acteurs.

De manière générale, la charte peine à trouver un élan de motivation en interne. Cela s'explique par différentes raisons : manque de temps à accorder à ce travail, une direction qui ne porte pas le projet, une place sur le territoire floue, etc. Cette étape dans la vie d'un Parc est pourtant capitale et essentielle pour les missions futures des agents et l'avenir de la structure.

---

<sup>40</sup> <http://www.transition.solutions/>

### 3.5. Le calendrier des tâches

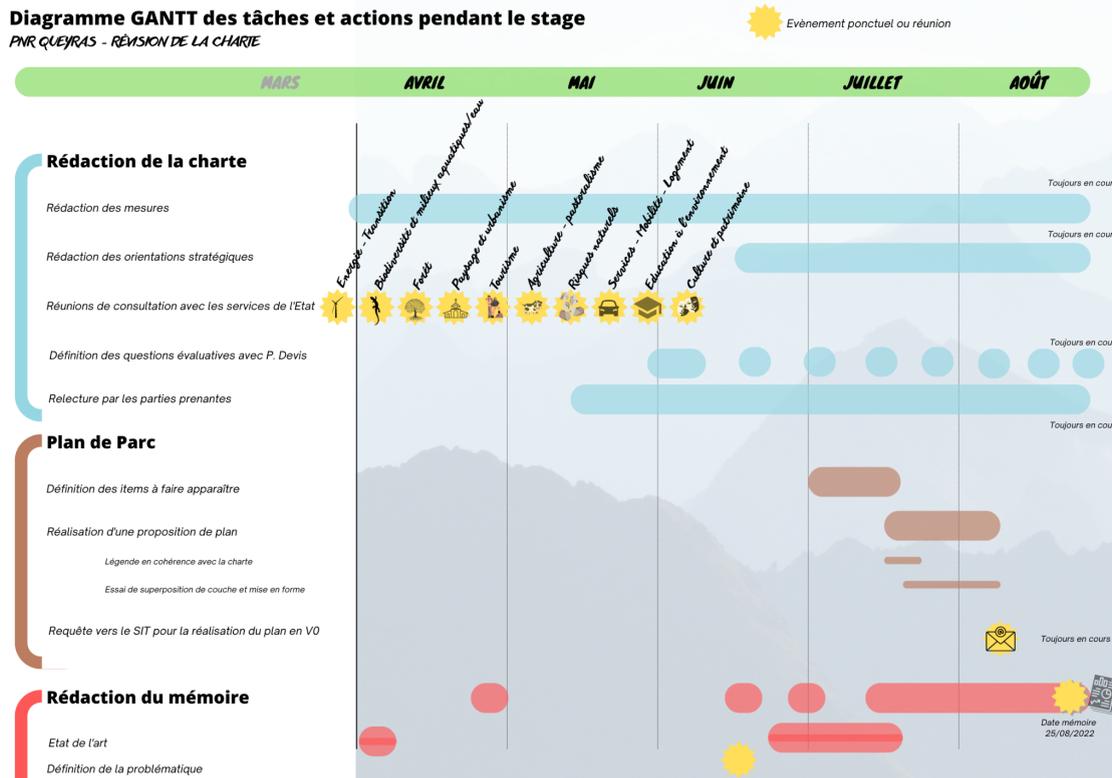


Figure 17 : Calendrier des tâches durant les cinq mois de stage

Sur le diagramme présenté ci-dessus, les deux missions principales sont bien identifiées :

- la rédaction de la charte
- le plan de Parc

**La première partie du stage**, d'avril au milieu du mois de juin, nous avons été occupés à rédiger des mesures et préparer des réunions de consultation avec les services de l'Etat. En effet, ces réunions se sont déroulées tous les mardis après-midi. Elles ont été propices aux discussions autour du projet de territoire et des engagements des signataires.

**La seconde partie du stage** a permis de finaliser la rédaction des mesures présentées et les dernières qui n'avaient pas encore été rédigées. Cela a également permis d'entamer la rédaction du niveau supérieur de la charte, c'est-à-dire des orientations stratégiques, permettant d'ancrer dans un contexte plus global ces mesures.

Le travail avec P. Devis sur les questions évaluatives a également eu lieu en juin.

Le mois de juillet a permis de se pencher un peu plus sur le plan de Parc, une fois que la vision globale du projet de charte fût stable et concrète dans les différentes fiches mesures.

En parallèle et tout au long du stage, un temps a été réservé pour la rédaction du mémoire entre des phases d'état de l'art, de définition de la problématique et de rédaction sur les dernières semaines.

Notons que toutes ces étapes ont beaucoup avancé durant ces mois de stage mais ne sont toujours pas finalisées. Une version V0 est prévue pour la fin d'année, comprenant le projet de charte rédigé ainsi que le plan de Parc.

## 4. Résultats : consultation, écriture et plan de Parc

### 4.1. Présentation des résultats

#### *Résultats probants sur la rédaction de la charte*

Durant ces cinq mois de stage, la rédaction du projet de charte aura avancé de manière considérable. Toutefois, les mesures sont toujours dans le circuit de relecture par des élus référents et certains partenaires. Les mesures, même en version finale, pourront être amenées à évoluer à la marge. Le travail est long et durera encore quelques mois avant une version finale prévue à la fin de l'année 2022 qui sera présentée pour l'enquête publique.

Lors de la rédaction de la charte et au fil des discussions et échanges entre les partenaires du territoire, les réflexions évoluent au point de modifier le cœur même de la charte et sa structure, afin d'obtenir un travail toujours plus cohérent et en concordance avec les enjeux du territoire, les attentes des acteurs locaux concernés et les demandes globales de l'Etat.

L'ordre des mesures a évolué pour donner plus de volume et de sens lors de la lecture du projet futur. De la même manière, certaines mesures ont été fusionnées afin d'éviter toute redondance et de pouvoir rester clair, précis et concret dans ce projet.

Ainsi, la structure de charte a évolué quatre fois jusqu'à obtenir une version robuste en juillet 2022 avec 31 mesures et non plus 35 (cf. [Annexe 7](#)).

Sur les 31 mesures composant la charte, 27 ont été rédigées jusqu'à une première version finale. Néanmoins, elles sont toujours en cours de révision par deux élus référents :

- le vice-président de la communauté de communes du Guillestrois-Queyras se charge des mesures liées aux compétences liées aux communes et aux habitants (globalement le défi 1)
- le maire d'Abriès-Ristolas s'occupe des thématiques pour lesquelles le Parc possède un rôle moteur voire acteur (liées au défi 2).

Les quatre mesures restantes sont en cours de rédaction et concernent des sujets plus globaux liés au fonctionnement du Parc. Toutefois, elles sont très importantes pour l'avenir et la perception du Parc sur le territoire (gouvernance et communication).

D'un point de vue purement personnel, j'ai eu la chance que la rédaction de plusieurs mesures me soit confiée, que ce soit pour la fiche sur la ressource forestière ou encore pour l'accessibilité aux services. Cela a été très enrichissant de pouvoir se renseigner sur l'histoire du territoire et les conclusions du diagnostic permettant d'avoir les connaissances et les enjeux du territoire sur ces thématiques. Ensuite, de nombreuses lectures et un état de l'art assez global avec les chartes d'autres PNR possédant des enjeux similaires ont permis de développer des idées pour pouvoir rédiger ces différentes mesures.

Les orientations stratégiques ont commencé à être rédigées au début de l'été 2022 une fois les mesures en version finale. Ainsi, la moitié des orientations, soit 5 orientations stratégiques sur les 10, ont été rédigées durant la période du stage.

Pour la phase de consultation avec le service de l'Etat, 10 réunions auront été organisées, préparées et coordonnées sur les thématiques suivantes :

- Consommation énergétique, gaz à effet de serre et énergie (mesures 22 et 23)
- Biodiversité, ressource en eau et milieux aquatiques, fréquentation et APN (mesures 25 à 29, mesures 16 et 17)
- Ressource forestière et filière bois (mesure 10)
- Paysage, urbanisme et aménagement (mesures 18 à 21)
- Tourisme (et la transition du tourisme) (mesures 14 et 15)
- Agriculture, alimentation et pastoralisme (mesures 11 à 13)
- Risques naturels (mesure 8)
- Services aux habitants, logements et mobilité (mesures 4 à 6)
- Education à l'environnement (mesure 30)
- Culture et patrimoines (mesures 7 et 31)

Ces réunions ont représenté un travail conséquent notamment en amont lors de l'écriture des mesures par les agents du Parc mais également à la suite de ces réunions. En effet, suite aux discussions riches et variées avec les services de l'Etat et partenaires conviés, toutes les mesures ont dû être retravaillées et modifiées.

Les liens et relations entre les mesures sont difficiles à mettre en avant. Pour garder la cohérence entre elles, il faut les modifier au fur et à mesure des écritures. Ces interrelations sont essentielles à faire figurer dans le projet de charte afin de montrer que le projet de territoire est un système global reliant toutes les thématiques de la charte. Ce travail reste encore à développer et améliorer pour une bonne compréhension de tous du projet global.

Lorsque nous avons proposé un espace de travail en ligne partagé, cela a été très bien accueilli et l'utilisation du Drive, une fois créé, a énormément facilité les échanges, que ce soit en interne mais également avec les acteurs extérieurs. L'utilisation de cet outil a permis une meilleure communication et de meilleures relations entre les agents du Parc et l'ensemble des partenaires co-rédacteurs des mesures.

### *Les avancées sur le plan de Parc*

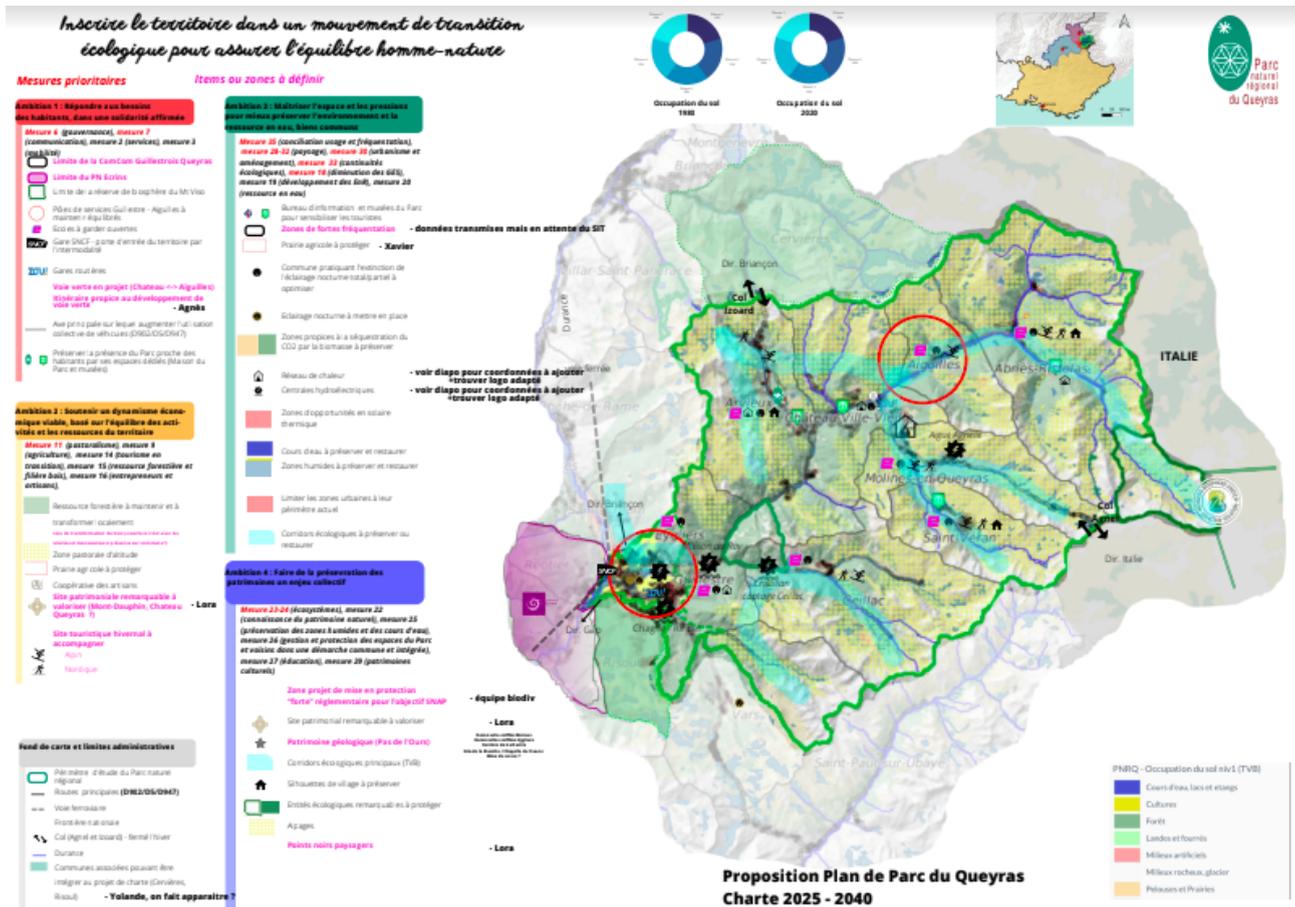
Concernant le plan de Parc, les compétences acquises sur les logiciels de cartographie et notamment sur les cartes interactives m'ont permis de réaliser une première ébauche de plan de Parc à partager au SIT afin qu'ils puissent travailler à la réalisation de la version finale qui accompagnera la charte.

Jusqu'à maintenant, chaque agent avait donné une liste d'items qu'il souhaitait faire possiblement figurer sur le plan de Parc. Ces items ont tous une valeur ajoutée sur un domaine précis. Néanmoins, l'objectif du plan de Parc est de croiser les enjeux et d'en faire ressortir des zones prioritaires d'études. Aucune hiérarchisation n'avait été encore réalisée et aucune réflexion globale sur le projet de charte de manière graphique n'avait été entamée. Les premiers mois passés sur la rédaction des mesures et la coordination de la charte donnent la vision globale des enjeux à faire apparaître.

Un premier travail de fond concernant la légende et les enjeux à montrer par l'intermédiaire de ce plan de Parc a été défini avant de travailler sur le logiciel du SIT en ligne avec les couches et données disponibles (comme par exemple l'occupation du sol sur le territoire comme fond de carte).

Il manquait toutefois des informations et des données sur des mesures qui ne sont pas suivies directement par le Parc par manque de personnel (exemple de la consommation d'énergie et des énergies renouvelables). Nous avons donc listé les données à faire apparaître avec les coordonnées GPS ou l'emplacement souhaité qui seront transmis au SIT pour la mise en œuvre.

A partir d'un logiciel de montage graphique, j'ai effectué une ébauche de plan de Parc (cf. [Figure 18](#)) relativement réaliste pour se rendre compte du rendu attendu et le transmettre à l'équipe du Parc ainsi qu'au SIT une fois validation.



**Figure 18 :** Proposition de plan de Parc pour le SIT (juillet 2022)  
Version non définitive et officielle réalisée par A. Chabas, 2022

#### 4.2. Analyse et bilan de la révision d'un projet de charte

Ce stage m'aura permis d'être au cœur de cette étape cruciale pour l'avenir du territoire et du Parc naturel régional du Queyras. La participation directe aux discussions, échanges et débats autour des mesures de la charte permet de se rendre compte de la difficulté pour une structure comme un Parc naturel régional de mettre en place des actions voire juste envisager de nouvelles ambitions sur un territoire sur lequel il travaille depuis des décennies. Selon moi, il existe plusieurs raisons à cela.

L'analyse qui est établie ci-dessous est une vision personnelle suite à mes propres observations, perceptions et différentes discussions avec les différentes personnes salariées du Parc ou encore partenaires extérieurs.

## *Un Parc initié par les acteurs locaux en 1977 mais dicté par des exigences et directives de l'Etat aujourd'hui*

Malgré la phase de concertation avec le public et les habitants queyrassins durant plusieurs mois, la validation finale est réalisée par l'Etat afin de renouveler le classement de Parc naturel régional et ses différents organes tels que le CNPN ou la Fédération des PNR de France. La charte devra donc répondre à un certain nombre d'exigences qui éloignera peu à peu le contenu de la charte des spécificités et demandes locales.

De plus en plus, les chartes des différents Parcs naturels régionaux de France semblent se ressembler dans le fond. Cela peut amener une perte de sens au regard des habitants et acteurs locaux dans le projet de territoire proposé par le Parc.

*« Lieu d'expérimentation, de test et de mise en pratique de nouvelles façons de voir et d'agir, les Parcs pilotent les politiques publiques. Ils sont ainsi des laboratoires territoriaux permanents de l'action publique qui permettent d'y vivre et d'y travailler tout en protégeant et en valorisant le territoire. Tant dans le domaine de l'innovation et de la recherche qu'en matière de politiques environnementales, énergétiques ou d'aménagement du territoire, l'Etat et les Régions peuvent ou doivent utiliser les PNR comme des outils de test puis de mise en œuvre de leurs stratégies nationales ou régionales. »*

*L'innovation dans les PNR, FPNRF, Octobre 2015*

Toutefois, il faut garder à l'esprit que ces exigences demandées au niveau national possède un intérêt clair : celui de créer des connectivités entre ses espaces de protection en définissant des demandes communes et en multipliant des outils comme les Parcs à l'échelle nationale.

## *Une organisation territoriale toujours plus complexe*

Durant la première partie de ce rapport, l'évolution de l'organisation territoriale au niveau local a été étudiée pour mieux comprendre la place du Parc. Le Queyras ne fait pas exception et son organisation est complexe. En quelques années, de nombreuses fusions de communes et intercommunalités ont eu lieu, les compétences ont été partagées et des plans d'actions ont été répartis en fonction des thématiques.

Ainsi, le Parc a perdu des compétences, des financements associés, et au moment de rédiger un nouveau projet de territoire, certaines thématiques comme celui de l'énergie, du climat ou encore de la ressource forestière restent floues. Il est d'autant plus compliqué de se projeter sans une vision claire des finances et des moyens humains qui pourront être associés dans le futur.

La création d'un PETR sur le territoire ne facilite pas l'organisation. De plus, ces structures créées par la loi MAPTAM en 2014, semblent être fragiles et leur avenir est loin d'être clair (*cf.* <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/59700>). Un PCAET a été mis en place à l'échelle du PETR mais manque de financement pérenne, aucun chargé de mission est en poste sur cette thématique et dans l'animation de ce PCAET. Cela est un réel manque sur le territoire du Parc qui ne peut pas mettre en avant cette compétence vis-à-vis des élus alors que la future charte s'écrit sous le signe "de la transition écologique".

Toutes ces raisons amènent les élus et les habitants à ne plus comprendre le rôle exact d'un PNR sur le territoire. L'importance d'une bonne communication et présence sur le terrain est essentielle pour clarifier ces points.

### *Une appropriation difficile du projet de charte en interne...*

> **Par son équipe salariée (sous pression) :** le fonctionnement des Parcs est tel qu'il semble difficile d'impliquer l'équipe salariée dans le processus d'écriture de la charte et donc dans le projet de territoire futur dans sa globalité. Il existe plusieurs raisons à cela :

- Premièrement, les contrats de l'équipe salariée peuvent se révéler être un frein. Les titulaires de la fonction publique ne se sentent pas concernés par un renouvellement du classement du Parc, ayant un emploi assuré alors que d'un autre côté, une partie de l'équipe possède des contrats à durée déterminée liés à des missions courtes et renouvelés en fonction des financements par subvention trouvés. Une vision à plus long terme est compliquée et l'investissement de leur temps est donc placé en priorité sur l'assurance de l'emploi.
- Deuxièmement, nous avons vu que le Parc pouvait avoir des difficultés financièrement et par conséquent sur les ressources humaines disponibles. Au Parc du Queyras, il semble que la charge de travail est grande pour les agents du Parc. Ainsi, le projet de charte n'ayant pas été appuyé par la gouvernance comme une priorité de tous et souvent remis au second plan par l'équipe salariée déjà bien occupée par leurs missions et obligations quotidiennes.
- De plus, ce manque de certitude sur les moyens disponibles semblent brider les agents dans les mesures rédigées et peut amener à des ambitions plus basses.

> **Par une instabilité due à la place importante d'un financeur majoritaire comme la Région PACA (75% dans le cas du Queyras)**

L'incertitude sur l'avenir de la structure dû à un financement beaucoup trop dépendant de la Région ne permet pas d'évoluer sereinement. Depuis 2021, les statuts du Syndicat mixte du Parc naturel régional du Queyras ont été modifiés à la demande de la Région Sud qui ne souhaitait plus que sa cotisation statutaire soit indexée sur l'indice de l'INSEE. Elle devient constante chaque année quelque soit l'évolution du territoire, du Parc et de ses dépenses. Le poids décisionnel du Conseil Régional est donc important dans le fonctionnement des Parcs actuellement.

Par exemple, le PNR de la Camargue s'est fait retirer, presque du jour au lendemain, le financement provenant de la Région<sup>41</sup>. En effet, une atmosphère instable et liée à une échelle qui dépasse celle du Parc (un différend politique pour la Camargue) n'est pas saine et apporte beaucoup d'incertitude dans un projet de charte.

> **Sans une direction en phase avec le projet de charte dans le processus de révision :**

En lien avec le point précédent, il semble essentiel que l'ensemble de la gouvernance appuie et soutienne un projet de charte dans la phase de révision du label afin de donner du poids à toutes les échelles, du local au global.

---

<sup>41</sup> <https://reporterre.net/En-region-Paca-la-Camargue-victime-de-represailles-politiques>

### > Sans une coordination du projet de charte essentiel pour l'appropriation de tous et la cohérence du projet :

Un projet de territoire est complexe et chacune des mesures sont extrêmement liées les unes aux autres. Il est donc important d'avoir une coordination bien ficelée durant toute la phase de révision afin d'avoir un projet cohérent.

Malheureusement, il faut également faire avec les forces vives disponibles et il devient compliqué de garder ce lien. Chaque agent travaille sur sa thématique pendant quelques instants libres de ses missions principales. L'organisation de réunions régulières réunissant les agents du Parc peut être une solution de base à mettre en place dans le cadre de l'écriture de la charte.

... *mais également en externe.*

Les relations à tous les niveaux sont complexes, de l'habitant à l'Etat.

- 1. Avec les habitants**, il existe une réelle méconnaissance et incompréhension du rôle d'un Parc sur le territoire. Ils sont souvent confondus avec les réserves naturelles ou des espaces de protection avec un caractère très restrictif.
- 2. Avec les élus locaux** et spécialement dans le Queyras qui ne possèdent que des petites communes avec moins de 4000 habitants. La réalité locale fait que les élus sont chargés de nombreuses problématiques communales avec des ressources humaines et financières restreintes. Cela devient alors compliqué de s'investir dans le Parc sans que des agents communaux soient payés pour. La relation avec les citoyens de la commune n'est pas la même pour dans des zones urbaines. Les élus sont souvent en porte-à-faux avec les habitants.  
De plus, la spécificité de l'organisation territoriale du Queyras peut amener une perte de sens quant aux actions réelles du Parc et y voit souvent juste un aspect restrictif au niveau de leur PLU et financier avec les cotisations statutaires.  
Le Parc ne possédant pas d'autre pouvoir législatif vis-à-vis des communes, elles auront tendance à se désinvestir du projet de territoire proposé.
- 3. Avec le Département**, le lien n'est pas fort ni financièrement, ni institutionnellement. On peut se référer au propos du Président du Conseil Départemental Jean-Marie Bernard (élu Les Républicains) du 1er juillet 2022 au sujet d'un plan de développement des stations hivernales : *“À chaque fois qu'il y a un micro phénomène, il ne faut pas non plus en faire une idée générale - je parle du changement climatique”*<sup>42</sup>. Par cette phrase (hors sol), on se rend compte de grande dissonance entre le projet d'adaptation au changement climatique promu par le Parc et notamment son projet de tourisme en transition avec les paroles du Président de Département.
- 4. Avec la Région**, nous avons évoqué le lien fort financier ci-dessus. De plus, la charte du Parc devra être en cohérence avec les directives indiquées dans le SRADDET.
- 5. Avec l'Etat**, par l'intermédiaire de la DREAL, de la DDT ou encore du CNPN va demander des exigences pouvant provenir de l'Union Européenne comme pour les objectifs de 2050 en matière de consommation d'énergies et de production par

42

<https://www.ledauphine.com/politique/2022/07/01/hautes-alpes-secheresse-niveau-de-serre-poncon-pour-jean-marie-bernard-il-ne-faut-pas-faire-d-un-e-exception-une-generalite#PlugCommentsList2>

énergies renouvelables ou encore par la SNAP de 2030. Toutes ces exigences seront scrutées minutieusement dans le cadre de la révision de la charte et seront déterminantes dans l'obtention du nouveau classement en tant que Parc naturel régional.

*Des temporalités différentes qui rendent difficile la définition d'un projet de territoire sur 15 ans (cf. Annexe 11)*

La temporalité de la charte est une notion importante à prendre en compte dans la complexité de la définition d'un projet de territoire. En effet, le Parc comme outil contractuel suppose que tous les acteurs réussissent à trouver un accord commun et ce pour les 15 ans de mise en œuvre de la charte. De plus, la charte doit être mise en compatibilité avec de nombreux documents de planification (cf. Annexe 5) qui ne possèdent pas la même temporalité de mise en œuvre. Cette différence de temporalité est d'autant plus marquante avec les différents mandats des signataires de la charte. Il est compliqué de faire adopter un projet sur 15 ans pour des élus qui seront en place 6 ans d'autant plus que l'âge moyen des élus est souvent en décalage avec une vision à moyen terme proposée par l'intermédiaire de la charte de Parc.

Ci-dessous, un schéma permettant de confronter ces différences de temporalités dans l'action de planification d'un territoire entre les documents et les personnes en place :

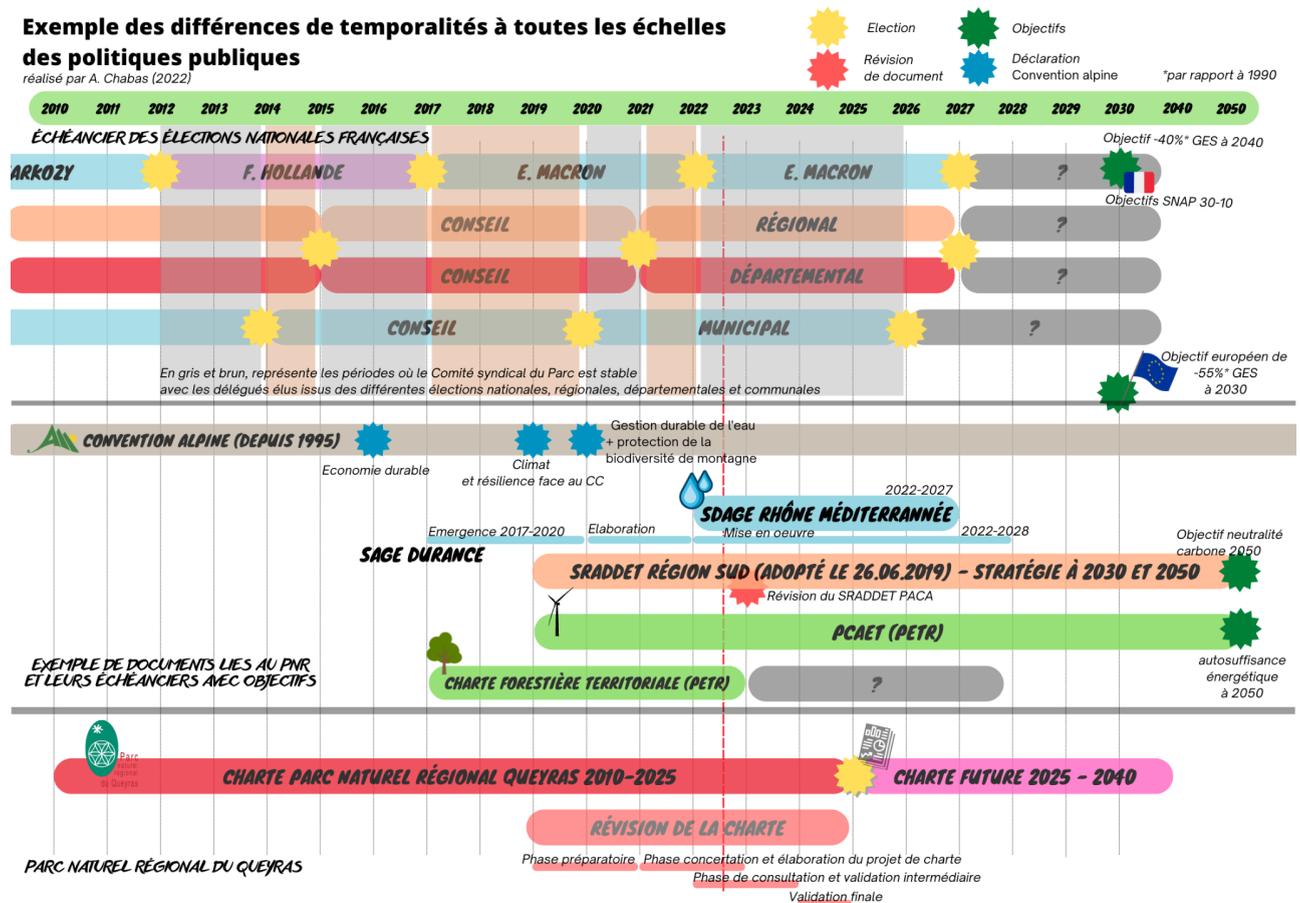


Figure 19 : Schéma des différences de temporalités entre les documents directeurs et les mandats

### *Des ambitions difficiles à mettre en place*

Tous les points ci-dessus montrent à quel point il est difficile de trouver un chemin d'entente simple. Le curseur des ambitions possibles semble difficile à mettre au plus haut. Cela doit se décider entre les élus composant le bureau quelque soit l'urgence des situations du territoire.

Le Parc est tiraillé entre la demande des habitants et élus locaux selon leur perception du rôle du Parc avec les demandes parfois exigeantes de la part des autres institutions. Il est donc perçu par les acteurs locaux comme trop contraignant, et pas assez par les institutions supérieures.

Sur le Queyras, le Parc perd de plus en plus de sens aux yeux des locaux et il est important d'avoir une gouvernance forte et une équipe portant le projet de territoire futur. Sans cela, il est dur de voir comment un Parc pourra continuer de mener à bien les missions qui lui sont confiées avec des ambitions fortes.

La marge de manœuvre au niveau local est loin d'être évidente et facile à trouver. Cela se joue à différents niveaux :

- En interne dans le Parc, par un manque de moyen financier et surtout humain accompagné d'une perte de compétences dans le temps au profit d'autres structures publiques
- En externe, par des relations difficiles entre les différents échelons des échanges (Parc - habitants ; Parc - élus locaux ; Parc - Département ; Parc - Région ; Parc - Etat)

Un projet de charte est un projet commun entre des parties prenantes multiples et diverses. Il faut donc inscrire toutes ces personnes dans la boucle d'écriture afin d'avoir une appropriation commune et saine du projet de territoire proposé sur toute la durée de mise en œuvre de la charte. C'est pourquoi la durée d'élaboration est longue. Il convient au Parc de définir un projet de territoire adéquat qui mêlera au mieux les "ambitions" du haut et la "conciliation" liée aux spécificités locales du territoire.

En effet, les missions du Parc prônent l'expérimentation et l'innovation dans son objectif de préservation des patrimoines naturels, culturels et paysagers. Pourtant les échanges entre les acteurs locaux montrent une différence de perception du Parc, une fois ce dernier ancré depuis de nombreuses années sur le territoire.

A la base, un Parc naturel régional est créé dans un but de préservation du territoire et de redynamisation économique. Maintenant, il semble être perçu comme une structure restrictive des libertés.

## 5. Discussion

Ce stage au sein du Parc naturel régional a été une belle opportunité dans le cadre de mon projet de reconversion professionnelle. En choisissant de reprendre les études lors de l'été 2021, j'avais en tête d'intégrer des structures publiques travaillant dans l'intérêt de chacun et en faveur de l'environnement.

Personnellement, je n'avais pas d'a priori avant de débiter. Je ne connaissais pas bien les missions d'un Parc naturel régional ni les différences intrinsèques avec des Parcs nationaux. Ce stage m'a permis d'acquérir des connaissances sur ces structures mais également sur les difficultés pour les établissements publics de mettre en œuvre des actions sur un territoire ou même de définir un projet cohérent pour l'avenir.

Cette partie va être l'occasion de faire le bilan de cette expérience d'un point de vue personnel, m'aidant à définir encore un peu mieux mon propre projet d'avenir.

### 5.1. Retour d'expérience

Ce stage m'a appris de nombreuses choses, et il est certain que j'en sors grandi. Tout n'a pas été simple tout au long de ces cinq mois. Mais les stages sont des moments privilégiés pour faire face à la réalité du terrain et pouvoir les comparer avec la théorie acquise à l'université.

Les aspects bénéfiques et apports du stage ainsi que les limites rencontrées durant le stage vont être présentés afin de pouvoir un retour d'expérience qui sera utile pour la suite de mon projet de reconversion professionnel.

#### *Les apports du stage*

##### **> Une vue d'ensemble sur tous les rouages d'un territoire montagnard rural**

Comme cela a pu être expliqué tout au long de ce mémoire, une charte de Parc naturel régional aborde toutes les thématiques d'un système socio-écologique entre le développement économique et la préservation des patrimoines présents sur tout le territoire étudié (voir de ses voisins).

C'est justement pour comprendre les fonctionnements des territoires ruraux et montagnards que j'ai entrepris la démarche de reprendre les études. Ce stage m'a donné la chance de pouvoir le vivre de l'intérieur dès la première année et cette vue d'ensemble est essentielle.

On comprend les difficultés à mettre en place des actions et les inerties importantes entre les différentes institutions. Néanmoins à cette échelle de travail, grâce à l'enthousiasme de certains acteurs locaux et à l'importance des directives nationales et régionales, on comprend que l'environnement est (enfin) au centre des débats et prend une place non négligeable dans les politiques publiques.

##### **> Des connaissances sur des thématiques plus précises**

J'ai acquis de nombreuses connaissances sur des sujets lors de la rédaction des mesures de la charte. J'ai eu la chance de rédiger les premières versions à partir de zéro sur les mesures sur la forêt ou encore sur les services publics et privés. J'ai appris énormément en les rédigeant que ce soit par les

échanges avec des partenaires comme l'ONF mais également par toutes les lectures et états de l'art entre des chartes existantes ou tout autre document (diagnostic ou documents cadres).

Le fait d'avoir participé à toutes les réunions de concertation pour les thématiques essentiels du Parc m'auront également apporté bons nombres d'informations et connaissances sur de multiples sujets.

### > **De l'autonomie et une meilleure capacité d'adaptation**

En tant que stagiaire, nous avons toujours été considérés comme des salariés à part entière et intégrés au sein des échanges, discussions et propositions qui ont eu lieu. Cela a été très enrichissant et valorisant de sentir une écoute et un réel intérêt dans les remarques et propositions que nous avons pu faire.

De plus, la petite structure du Parc du Queyras force les personnes qui y travaillent à s'adapter à de nombreuses situations. Pour avoir connu le monde des sociétés privées ou l'associatif, il est important d'avoir cette capacité d'adaptation.

### > **Le Parc naturel régional, un outil à vision long terme**

Par son projet de territoire sur 15 ans, le Parc est un des seuls outils de planification et d'aménagement à l'échelle nationale qui possède une vision sur le "long terme"<sup>43</sup>. Cela a été intéressant de travailler sur des prévisions aussi longues, quoique complexes. Il est difficile de planifier un territoire pour des élus qui ont une vision plus court termiste (cf. Analyse sur la temporalité) des objectifs pour la génération d'après, avec toutes les inconnues qui viennent avec.

Cela m'a permis de travailler sur la prospection notamment avec le consultant qui a été en charge des diagnostics territoriaux du Parc, Philippe Rossello, membre du GREC-Sud et spécialiste en géoprospective. Tous les échanges avec Philippe ont toujours été d'une grande richesse, et j'ai personnellement beaucoup appris lors des discussions avec lui. Cette filière est essentielle dans les projets de territoire en cours, et m'inspire énormément pour la suite de ma vie professionnelle.

### *Les limites du stage en interne...*

### > **Un manque global de planification derrière le projet de charte en interne**

Ce projet de charte est à la charge d'une seule personne. De plus, cette personne possède également une autre mission en parallèle. Pour un projet aussi conséquent et long que représente la révision de charte, une bonne planification doit être réalisée avec notamment un planning et des échéances, des suivis d'actions, des réunions régulières avec les autres membres du Parc intégrés dans le processus de révision. Or, cela n'a pas été mis en place et il a été parfois compliqué de s'y retrouver. De plus, cela aura été bénéfique pour le partage d'information avec l'équipe salariée du Parc pour une meilleure appropriation de la charte.

### > **Une désorganisation dans le processus de rédaction de la charte**

Le manque de suivi et de ressource (humaine) disponible provoque aussi quelques désorganisations dans les réalisations lors de l'élaboration de la charte. En effet, l'étape de rédaction des mesures a été réalisée avant le travail de prospective qui permettra de définir les objectifs et le niveau d'ambition voulu par les élus. Ce travail peut considérablement modifier le contenu des mesures.

---

<sup>43</sup> Toute proportion gardée. Le long terme est ici évoqué à l'échelle de l'organisation territoriale française

**> Un manque d'investissement de la part de l'équipe salariée et de soutien de la direction, du bureau ou du Président du Parc**

Comme cela a été évoqué précédemment, le manque de planification et de communication en interne sur le projet de charte amène une appropriation difficile par les agents du Parc devant participer à la rédaction de la charte.

L'instabilité des moyens humains et financiers du Parc amène également une surcharge de travail ; ainsi l'élaboration de la charte n'est pas la priorité des agents, ce qui est dommage car c'est l'occasion pour eux de définir leurs fiches de postes pour les prochaines années.

**> A être dans un rôle trop central, aucun sujet n'est traité de manière précise...**

D'un point de vue personnel, le fait de changer de thématique toutes les semaines peut être frustrant.

*... et celles plus extérieures*

**> Un cumul de stratégies, qu'elles soient régionales, nationales voire européennes**

Une des complexités de l'élaboration de la charte réside dans le grand nombre de stratégies existantes auxquelles doit se référer la charte. On perd un peu la spécificité du territoire et les chartes des différents PNR auront tendance à être relativement semblables.

**> Un Parc ressenti comme pas assez contraignant par l'Etat**

**> Un Parc ressenti comme contraignant en local**

## **5.2. Liens avec le master**

Je pense que tous les cours vus durant cette année de Master 1 m'ont été bénéfiques et ont représenté des compétences utiles. A cela s'ajoute mon expérience d'ingénieur projet, qui m'a permis de m'adapter et m'organiser relativement facilement à la structure d'accueil ainsi qu'aux différents collègues.

En couplant le Master 1 GEMO et l'ingénierie projet, je me suis senti à l'aise rapidement et je pense avoir répondu aux attentes du Parc lors de son recrutement, bien que le poste proposé soit plutôt à l'attention des Master 2.

Ci-dessous, un bilan succinct du bénéfice acquis lors des cours du Master 1 GEMO :

- *UE701 GE0E701T Changements environnementaux et paysagers* : Cela a été important de connaître et comprendre les concepts et notions d'environnement et de paysage mais encore l'importance capitale des relations entre systèmes, les interrelations et le fonctionnement du ou des systèmes socio-écologiques qui régissent le monde. Dans des projets de charte ou le fonctionnement d'un PNR tourne autour de cette base.
- *UE702 GE0G702T Les socio-écosystèmes montagnards* : La connaissance des différentes évolutions sociétales dans le temps permet de comprendre un territoire montagnard, tel que le Queyras, ce qu'il est actuellement. L'histoire des sociétés et de son environnement est essentielle dans un projet de territoire et d'autant plus dans des milieux particuliers comme en montagne, où les sociétés se sont adaptées au fil de leur existence avec l'environnement autour.

- *UE703 GE0E703T Diagnostic environnemental des territoires* : Ce cours m'a permis de comprendre l'importance de la première phase dans l'élaboration d'une charte de territoire. Établir un diagnostic propre et structuré est la base de tout projet d'aménagement et de planification. Ce fut également l'occasion de découvrir les différents documents d'urbanisme à l'échelle des communes et EPCI tels que les plans communaux, PoS, PLU ou SCoT.
- *UE704 GE0E704T Démarche de la recherche* : Il n'existe pas de lien fort avec la thématique du stage, mais l'étude bibliographique réalisée dans ce cours sur l'écologie historique m'avait appris la rigueur dans l'organisation d'un travail de rédaction et d'état de l'art.
- *UE705 GE0G705T Gestion des environnements montagnards* : Ce cours m'a apporté la base des connaissances dans les thématiques qui sont abordées dans la charte. Toutes ces notions, encore manquantes avant le début du Master, m'ont été plus qu'utiles pour comprendre les tenants et les aboutissants des acteurs présents sur le territoire et l'importance de la gestion de ces sujets par les politiques publiques.
- *UE802 GE0E802T Traitement de l'information géographique numérique* : Cela est très important pour comprendre le travail réalisé par le SIT afin de communiquer les bonnes informations. Par l'intermédiaire de cette UE, je suis rapidement autonome sur des logiciels ou outils de cartographie, ce qui a été pratique pour avancer sur le plan de Parc.
- *UE803 GE0E803T Action publique et territoire* : Ce cours est également d'une grande pertinence si l'on souhaite travailler dans le domaine des politiques publiques confrontant les différentes strates de l'administration française. En local, cela permet de comprendre les acteurs présents ainsi que les compétences partagées et l'histoire ancienne et récente des territoires sur lesquels on travaille notamment par les différentes réformes territoriales. Cela est indispensable pour comprendre les différents entre les institutions afin d'avoir des leviers d'action dans la mise en place du projet de territoire tel que la charte.
- *UE804 GE0E804T Communication et valorisation* : Une bonne communication est essentielle pour faire passer les bons messages. En communication, nous avons appris à utiliser des logiciels de graphisme qui m'ont été utiles pour le plan de Parc mais également dans ce rapport, lorsqu'il est question de schématiser des éléments pertinents. Je pense que c'est très enrichissant pour la confiance en soi qui est nécessaire lors de discours ou présentation devant une audience, cela a été utile, notamment lors des réunions de consultation avec les services de l'Etat.
- *UE805 GE0E805T Outils pour la gestion de l'environnement* : Cela m'a beaucoup servi pour recontextualiser les rôles de chaque outil de gestion présent sur le territoire tout comme les documents cadres existants. Les notions de compatibilité des documents de planification, la séquence ERC (éviter, réduire, compenser) ou encore tout ce qui est lié au PCAET vu par l'intervention de la chargée de mission de la DREAL dans le cadre de ce cours ont tous été autant d'outils indispensables pour la réalisation de ce stage.

Je peux donc facilement affirmer que le Master m'a apporté les connaissances nécessaires et indispensables pour ce stage au sein du Parc naturel régional du Queyras.

Toutefois, il me semble compliqué, à l'heure actuelle, de pouvoir prétendre à d'autres postes de chargé de mission sur une thématique particulière (exemple pour la ressource en eau ou milieu

aquatiques) tant mon parcours et les cursus universitaires ont toujours une vocation assez généraliste.

Je pense que des cours de géo-prospectivité seraient un plus dans le cursus proposé par le Master GEMO. Durant le stage, nous avons constaté que cette notion apportée par Philippe Rossello est essentielle pour définir un projet de territoire cohérent et à la hauteur des enjeux climatiques actuels.

De plus, la prospectivité semble être un levier important pour la bonne appropriation de ces enjeux et de l'importance d'avoir la présence d'un Parc naturel régional sur son territoire. La médiation est de plus en plus un élément majeur pour mettre en avant les enjeux et les risques futurs sur un territoire face aux décideurs politiques.

Les politiques publiques, locales ou globales, sont surchargées de missions et de compétences. Il est donc nécessaire voire indispensable de les aider à prendre conscience des problématiques actuelles et des risques futurs liés au changement climatique par des outils de médiation et de vulgarisation. La géoprospectivité serait, pour moi, l'outil idéal et gagnerait à se développer, notamment dans les cursus universitaires.

### ***5.3. Propositions d'améliorations et perspectives***

Il semble que la place du Parc naturel régional soit remise en question selon les territoires. Après plus de 40 ans d'existence et malgré de belles réussites, nous entrons dans une période où ce type de structure à mi-chemin entre un EPCI et un outil de préservation de l'environnement doit justifier leur présence et leur rôle indispensable. Il est donc perçu comme trop contraignant pour les uns et pas assez pour les autres...

Le projet de charte semble être une occasion idéale pour créer une nouvelle dynamique autour du Parc, que ce soit en interne mais également vers l'extérieur. Les cinq missions proposées doivent être mises en avant et expliquer à tous dans le but de faire adhérer tout le monde à ce même projet de territoire permettant de pérenniser des modes de vie fragiles dans des territoires fragiles qui sont soumis d'autant plus aux modifications rapides des paysages et de l'environnement induit par les changements climatiques.

Pour ce faire, il semble que la phase de concertation n'est pas suffisante et que le rôle de la communication dans la procédure de rédaction de la charte pourrait être un outil. Il serait pertinent de mettre en place des outils de médiation autour du projet de territoire et notamment de prospectivité afin de mettre en avant les modifications à venir et d'amener une prise de conscience générale sur l'anticipation et l'adaptation des sociétés et de l'environnement que l'on va devoir prendre.

Si les collectivités territoriales sont essentielles dans la gestion territoriale à court terme, les Parcs naturels régionaux gagneraient à mettre en avant des compétences sur le plus long terme. Le projet de territoire défini sur 15 ans est un point de départ. D'autant plus que ces dernières années, de nombreuses réformes territoriales ont modifié et remodelé le paysage administratif français, probablement au détriment des structures intégratrices mixtes (Marsat, 2009) comme les PNR. Les PNR doivent trouver leur place dans ce millefeuille administratif en promulguant un rôle expérimental et innovant qui a eu tendance à se perdre au fil des années et se voit remplacé par un rôle de gestion de territoire maintenant en confrontation directe avec les EPCI.

Pour se faire, il faut que l'Etat se mobilise pour conforter la place des PNR dans cette organisation territoriale et laisse un peu de marge de manœuvre pour laisser l'imagination prendre un peu de place dans les projets de territoire défini par les Parcs, et ainsi être l'acteur qui trouvera les solutions futures aux problèmes de demain. Ainsi, les Parcs se révèlent être un réel atout sur un territoire fragile et soumis au changement climatique et environnementaux.

*“Concernant l'aide au développement durable dans ses versants économique et social, on est dans une perspective d'innovation, car personne n'a encore opérationnalisé le développement durable, et rien n'est aisément évaluable. De plus le PNR n'est pas nécessairement leader dans ce domaine : d'autres organisations institutionnelles économiques interviennent plus ou moins sur le même mode. Le PNR peut développer des stratégies de différenciation et de focalisation, mais dans l'obligation de promouvoir la plus grande synergie avec les autres organisations. Enfin le PNR n'est pas maître d'ouvrage de réalisations physiques, ni gestionnaire dans la durée, il est acteur "de projet " et doit transférer tôt ou tard ce qu'il élabore” (Marsat, p.4, 2009)*

Les Parcs ne doivent pas être uniquement les garants du territoire passé mais également l'acteur qui préparera le mieux le territoire aux changements futurs.

C'est pourquoi, je pense que la géoprospective est essentielle dans la définition de ce type de projet de territoire au sein d'un Parc naturel régional. Cela permettra de trouver des solutions innovantes aux problèmes futurs et ainsi de redonner toute la légitimité du Parc dans l'organisation territoriale.

## Conclusion

Ce stage de 5 mois au sein du Parc naturel régional a été l'occasion de vivre de l'intérieur le fonctionnement d'une structure intercommunale mixte dans la phase de renouvellement de sa charte pour la période 2025-2040. La période étudiée est d'autant plus capitale à tous les niveaux au regard des changements climatiques rapides qui forcent nos sociétés à toujours plus d'anticipation et d'adaptation. Si les grandes orientations internationales et nationales fixent des objectifs à 2050, il en est de tous les territoires, quelque soit l'échelle spatiale, de tout mettre en œuvre pour y arriver. Il n'est plus à prouver que nous ne sommes, en tant que société humaine, qu'une partie de ce système dont notre avenir aussi bien que notre passé est poings et mains liés à notre environnement qui nous façonne autant que nous le façonnons.

L'écriture d'une nouvelle charte est l'opportunité pour un territoire de regrouper tous les acteurs locaux afin de définir un projet d'avenir "long terme" à l'échelle local, outre passant la temporalité purement politique et englobant toutes les générations présentes sur le territoire. Les occasions où la parole est donnée à tous pour construire ensemble un projet territorial sont de plus en plus rares. Les PNR offrent cette possibilité.

Malheureusement, les différentes réformes territoriales du XXIème siècle ont fortement modifié le paysage public et administratif. Les structures hybrides se sont retrouvées perdues dans ce millefeuille administratif. Ainsi, les Parcs naturels régionaux ont perdu au fil des années du poids au milieu des nombreuses structures intercommunales créées et ils peinent à se faire entendre pour réaliser les missions qui leur sont demandées. D'un côté, l'Etat, par de nombreuses directives, dicte le chemin à prendre par les Parcs, de l'autre les acteurs locaux, pourtant à l'initiative des projets de Parcs se sentent toujours plus contraints. Tout cela crée une forte inertie dans les démarches et prises de décisions au sein du Parc alors que les territoires sont soumis à des changements rapides et que les politiques publiques devraient (ré)agir en conséquence.

Ce tiraillement se ressent à l'heure de la révision de la charte au niveau du Parc naturel régional du Queyras. Les Parcs naturels régionaux ont été créés initialement selon deux vocations principales entre la préservation de l'environnement et le développement économique du territoire. Ils perdent aujourd'hui des compétences au dépens des autres structures administratives du territoire tout en étant perçu comme un privateur de liberté et contraignant concernant les politiques de protection de l'environnement. Cela amène des confusions fréquentes avec les Parcs nationaux. D'autant plus, que les Parcs nationaux ont tendance depuis plusieurs années à chercher l'ouverture vers des communes adjacentes à la zone cœur en proposant également une charte alliant préservation de l'environnement et développement durable.

Cette période de révision de la charte est l'occasion de réaffirmer le rôle du Parc dans le projet de territoire en tant que structure d'ingénierie et d'obtenir une nouvelle fois la confiance des collectivités et partenaires financiers pour les prochaines années.

D'autres problématiques existent concernant le fonctionnement en interne de ces structures. Le moyen de financement à partir de cotisations et de subventions amène une instabilité administrative créant une fragilité dans les équipes des Parcs. Cela a un impact sur le travail réalisé et les priorités des actions. L'implication de l'équipe salariée devient donc difficile sur un projet de territoire à long terme lorsque la structure même fonctionne sur des échéances plus courtes.

Il semble intéressant de redéfinir la place des Parcs naturels régionaux dans cette organisation territoriale complexe en leur donnant plus de marge quant à la mission phare d'expérimentation et d'innovation dans cette quête d'adaptation et d'anticipation des territoires fragiles face aux enjeux du changement climatique. Le travail effectué par les Parcs depuis les années 1960 ont beaucoup apporté sur les territoires pour préserver les patrimoines tout en développant une économie locale au ralenti d'après guerre et freinant l'exode rural du XXème siècle. Toutefois, les problématiques d'aujourd'hui ont évolué. Les Parcs naturels régionaux doivent donc évoluer en conséquence que ce soit de leur place dans l'organisation territoriale française à leur fonctionnement en passant par leur gouvernance. Les territoires fragiles d'hier ont résisté aux temps grâce à l'aide notamment des Parcs mais ils sont toujours en première ligne face aux changements rapides.

L'Etat doit d'une part laisser plus de marge de manœuvre pour redonner de la spécificité locale aux Parcs et les Parcs doivent regagner la confiance des acteurs locaux en évoluant les missions qui leurs sont demandées afin d'être à nouveau le "super" acteur intégrateur mixte d'antan.

Pour finir, il faut être vigilant à la banalisation des Parcs naturels régionaux sur le territoire français. Comme le fait remarquer Roger Estève, ancien membre du CNPN, lors d'une interview dans le magazine Que Choisir (*Parcs naturels régionaux : Derrière le label, quel engagement ?* du 23 juin 2022) : *"Par ailleurs, de nouveaux projets de parcs ne cessent d'émerger. Va-t-on en couvrir la France au risque de les banaliser, ou tendre vers une sélection plus exigeante des chartes, quitte à retirer le label à certains ? C'est le sujet des années à venir"*. La charte sera encore au cœur des débats et discussions pour les années à venir, cherchant le meilleur équilibre entre les demandes et attentes de chacun.

### ***Bilan personnel***

D'un point de vue personnel, ce stage a été riche. Premièrement, dans ma reconversion professionnelle, ce stage au sein du Parc naturel régional du Queyras m'a permis découvrir de l'intérieur une structure publique tournée autour de l'intérêt général et de la préservation de l'environnement.

De plus, le travail sur la charte et son rôle central dans la structure donne une très bonne vision globale des problématiques liées à un territoire montagnard d'autant plus avec les spécificités environnementales du Queyras, encore préservé.

La charte du Parc naturel régional est un parfait exemple d'un système socio-écologique et de la complexité des interrelations que cela représente. Je pense que ce stage a été parfait pour mettre en pratique et observer les notions vues lors de cette année de Master 1 GEMO.

D'un point de vue pratique, je retiendrai ces bilans expliqués tout au long de ce mémoire :

1. La complexité de l'organisation territoriale française
2. L'inertie de l'administration française
3. Le Parc naturel régional est une structure tampon
4. La fragilité des Parc naturels régionaux dans la manière auquelle ils sont structurés (administrativement, financièrement)
5. La fragilité des territoires de montagnes face au changement climatique
6. L'importance de connaître le passé pour comprendre le présent...

**7. ... et anticiper le futur pour trouver des solutions d'adaptation fondées sur notre environnement proche**

Il est certain que cette recherche d'équilibre entre la préservation de l'environnement et le développement des sociétés humaines est une équation complexe. Mais je reste persuadé que le travail collectif est primordial et va permettre de répondre aux défis et enjeux actuels du changement climatique. Cette reconversion est la bonne et ce stage m'a donné encore un peu plus envie de m'impliquer pour l'intérêt général, que ce soit dans un Parc naturel régional, ou une autre structure publique travaillant sur ces thématiques.

*“Si les PNR sont bien des territoires fragiles, ils sont par leurs spécificités d'excellents laboratoires sociaux visant à rendre opérationnels les préceptes du développement durable. Il s'agit à la fois, de protéger le patrimoine naturel et culturel, d'aménager un territoire fragile, de redynamiser un contexte socio-économique moribond... autant d'actions qui font des PNR et plus précisément des organisations territoriales qui les gèrent, des acteurs et des parties prenantes du développement durable. Un tel positionnement impose cependant de bien cerner les enjeux du développement durable. Limiter ses axes stratégiques aux trois dimensions (environnement, social, économique) du développement durable, n'est plus suffisant. Les PNR doivent s'emparer des questions culturelles et de gouvernance, en proposant de nouvelles approches et de nouveaux lieux d'expérimentations. Il convient également de transposer certains principes du développement durable (solidarité, responsabilité, participation...) dans le cadre d'actions conduites par le Parc. C'est de cette manière que les PNR résoudront leur problème d'acceptabilité sociale et mobiliseront les citoyens sur des actes d'engagement librement consentis.” (source Diemer. A, 2014)*

## Bibliographie

Allie, L. & Bryant, C.R. (2003). Les Parcs Naturels Régionaux Français : Un modèle de gouvernance et de planification spatiale pour le milieu péri-urbain ? *Canadian Journal of Regional Science*, Canadian Regional Science Association, XXVI, p.447-464. [halshs-00280617](https://halshs-00280617)

Baron, N. & Lajarge, R. (2015). *Les parcs naturels régionaux : Des territoires en expériences*, Editions Quae, Versailles

Chevassus-au-Louis, B. & Luglia, R. (2021) *La création d'aires protégées : analyse des engagements français et européens*, Regard R101, édité par Anne Teyssède, décembre 2021. URL : <https://sfecologie.org/regard/r101-dec-2021-chevassus-et-luglia-strategies-aires-protgees/>

Demangeot, J., *Les milieux « naturels » du globe*. Armand Colin, « Collection U », 2009, ISBN : 9782200355838. DOI : 10.3917/arco.deman.2009.01. URL : <https://www.cairn.info/les-milieux-naturels-du-globe--9782200355838.htm>

Depraz, S. (2013) *Protéger, préserver ou conserver la nature ?*, notion à la une de Géoconfluences, avril 2013. URL : <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-protger-preserver-ou-conserver-la-nature>

Diemer, A. (2014). *Les parcs naturels régionaux (PNR) : un rôle pionnier en matière de développement durable*. Revue Francophone du Développement Durable, HS N°2, 2014, p. 75-104. Revue Francophone du Développement Durable. p. 75-104

Lagadeuc, Y. & Chenorkian, R. (2009). *Les systèmes socio-écologiques : vers une approche spatiale et temporelle*. Natures Sciences Sociétés, 17, 194-196. <https://doi.org/>

Laurens, L. & Cousseau, B. (2000). *La valorisation du tourisme dans les espaces protégés européens : quelles orientations possibles? / The enhanced value of tourism in Europe's protected areas : which possible directions?* Annales de Géographie, 109 (613), 240-258. <http://www.jstor.org/stable/23455806>

Les Amis de Ceillac, *Philippe Lamour, une aventure...* Juillet 1994. <https://ceillac.fr/wp-telechargements/pdf-bs/amis-ceillac-lamour-plaquette.pdf>

Leroy, P., *Passage délicat : Penser et panser le territoire*, Editions Actes Sud, 2021, p.15-30.

Marsat, JB., *Des organisations locales acteurs de transversalités intersectorielles: les PNR comme archétypes "d'acteur intégrateur mixte"*. XLVI<sup>ème</sup> colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF), Juillet 2009, Clermont-Ferrand, France. 14 p. fihal-00634973f

Menassol, T. *Les PNR en France : une autre vie s'invente-t-elle ici ? Analyse des critères pour déterminer une plus-value des parcs*. Géographie. 2017. <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01563195>

Myers, N., Mittermeier, R. A., Mittermeier, C. G., da Fonseca, G. A., & Kent, J. (2000). Biodiversity hotspots for conservation priorities. *Nature*, 403(6772), 853–858. <https://doi.org/10.1038/35002501>

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons*, Cambridge University Press

### ***Documents officiels***

FPNRF. *Bienvenue dans la culture Parc*. (Avril 2014) (s.d.) [https://www.parc-causses-du-queyrcy.fr/files/pnr-queyrcy/files/brochures/pdf/culture\\_parc.pdf](https://www.parc-causses-du-queyrcy.fr/files/pnr-queyrcy/files/brochures/pdf/culture_parc.pdf) (Consulté en juillet 2022.)

FPNRF. *Les parcs naturels régionaux : 40 ans d'histoire*. (Août 2007) [En ligne] disponible [https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/centre\\_de\\_ressources/histoire-40\\_ans.pdf](https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/centre_de_ressources/histoire-40_ans.pdf) (Consulté en février 2022)

FPNRF. *Questions – réponses sur les Parcs naturels régionaux*. Juin 2018. [En ligne] disponible sur : <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/mediatheque/ressources/questions-reponses-sur-les-parcs-naturels-regionaux> (Consulté en mars 2022)

FPNRF, *Quels outils de connaissance mobiliser pour un aménagement du territoire fin dans les Parcs naturels régionaux ?*, *Etat des lieux général* (Avril 2019). [En ligne] disponible sur : [https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/centre\\_de\\_ressources/etude\\_outils\\_de\\_connaissance\\_dans\\_les\\_parcs.pdf](https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/centre_de_ressources/etude_outils_de_connaissance_dans_les_parcs.pdf)

Masson-Maret, H. et Vairetto, A. *Rapport d'Information du Sénat n° 384*, 142 pages. (Février 2014) <https://www.senat.fr/rap/r13-384/r13-3841.pdf>

Ministère de la Transition écologique. *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*. (28 août 2017). [En ligne] disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-reconquete-biodiversite-nature-et-des-paysages> (Consulté en avril 2022)

Moreau, S. (Dir) *Les parcs naturels régionaux : chiffres clés*. *Commissariat général au développement durable*. N° 115. (Octobre 2014) [En ligne] disponible sur : <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-22961-cgdd-pnr.pdf> (Consulté en avril 2022).

*Parcs nationaux, quelles pistes de financements additionnels ?*, *Commissariat général au développement durable*. (Juin 2018) [En ligne] disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Parcs%20nationaux%20-%20quelles%20pistes%20de%20financements%20additionnels.pdf> (Consulté en août 2022)

Sédillot, B. (Dir.) *Les parcs nationaux de France. Chiffres clés*. (Juin 2021). [En ligne] disponible sur : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/parcs-nationaux-2021/livre> (Consulté en avril 2022)

Site PNR du Marais Poitevin. *Le territoire : une zone humide d'intérêt européen (s.d.)*. [En ligne] disponible sur : <https://pnr.parc-marais-poitevin.fr/territoire-zone-humide-interet-europeen> (Consulté en avril 2022).

Stratégie Nationale des Aires Protégées 2030 : [STRATÉGIE NATIONALE POUR LES AIRES PROTÉGÉES 2030](#) : (Consulté en juin 2022)

UICN - Comité Français, *Massif français et tourisme durable. Quelle application de la Convention Alpine ?* (Novembre 2008) [En ligne] disponible sur : [https://uicn.fr/wp-content/uploads/2009/03/UICN\\_France\\_CONVENTION\\_ALPINE.pdf](https://uicn.fr/wp-content/uploads/2009/03/UICN_France_CONVENTION_ALPINE.pdf) (Consulté en août 2022)

Vie publique. Loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. (30 décembre 2016) [En ligne] disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/loi/20769-modernisation-developpement-et-protection-des-territoires-de-montagne> (Consulté en avril 2022).

Legifrance. Article R333 - Modifié par Décret n°2012-83 du 24 janvier 2012 - art. 4. [En ligne] disponible sur : [http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Code\\_de\\_l\\_environnement\\_articles\\_R-333-1\\_a\\_R-333-16.pdf](http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Code_de_l_environnement_articles_R-333-1_a_R-333-16.pdf) (Consulté en mai 2022).

[STRATÉGIE NATIONALE POUR LES AIRES PROTÉGÉES 2030](#) : (Consulté en juin 2022)

### ***Documents spécifiques du PNR du Queyras***

PNR Queyras, Agence INDIGO, *Charte du PNR du Queyras 2010-2024*, 27 juillet 2009

PNR Queyras, Geograph'R, *Diagnostic territorial 2010 - 2020 du PNR du Queyras*, Mars 2022

### **Sitographie**

Site Alparc : <https://alparc.org/fr/about-us>

Site de la CIPRA : <http://www.cipra.org/>

Site de la Convention alpine : <https://www.alpconv.org/fr/page-daccueil/>

Site de la Fédération Parcs naturels régionaux de France : <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/>

Site du Parc naturel régional du Queyras : <https://www.pnr-queyras.fr/>

Observatoire des territoires - Les PNR :

<https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/communes-des-parcs-naturels-regionaux-pnr#:~:text=Un%20parc%20naturel%20r%C3%A9gional%20>

*Parcs naturels régionaux : Derrière le label, quel engagement ?* Que Choisir (publié le 23/06/2022)

:

<https://www.quechoisir.org/enquete-parcs-naturels-regionaux-derriere-le-label-quel-engagement-n101740/> (lu dans la newsletter du Parc naturel régional du Queyras le 04/07/2022)

L'Institut Agro Montpellier : <https://www.institut-agro-montpellier.fr/>

[https://www.supagro.fr/resstice/aten\\_uved/module\\_serious\\_game/co/parc\\_naturel\\_regionaux\\_1.html](https://www.supagro.fr/resstice/aten_uved/module_serious_game/co/parc_naturel_regionaux_1.html)

Geoservices (données régions PACA - BD TOPO et BD ORTHO) : <https://www.geoservices.ign.fr/>

## Autres

### *Textes législatifs appliqués aux PNR*

- *Code de l'Environnement*
  - L333-1 à L333-4,
  - Article 2 de la loi "Paysage" du 8 janvier 1993 (L333-1)
  - R333-1 à R333-4
  - L335-1
- *Code de l'urbanisme pour les chartes des PNR*
  - L144-1
  - Ordonnance N°2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme
  - Décret n°2017-156 du 10 juillet 2017 relatifs aux PNR
- *Pour la Transition Énergétique*
  - Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte
    - Arrêté du 4 août 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial
    - Décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial

### *Références juridiques disponibles en ligne sur Legifrance*

Décret n°75-983 du 24 octobre 1975 relatif aux parcs naturels régionaux. Dernière mise à jour 27 avril 1988 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000006855363/1975-10-28>)

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat \*loi Defferre\*. Dernière mise à jour des données de ce texte : 01 mars 2022 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000320197/>

Article 6, Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Dernière mise à jour 23 février 2022  
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000033745610/2016-12-30/>

Décret n°88-443 du 25 avril 1988 relatif aux parcs naturels régionaux. Dernière mise à jour 27 avril 1988 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000873852/>

Loi n° 91-2 du 3 janvier 1991 relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes. Dernière mise à jour 5 janvier 1991  
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000170784>

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement  
Dernière mise à jour: 21 septembre 2000  
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000551804/>

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Dernière mise à jour: 23 février 2022  
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000760911/>

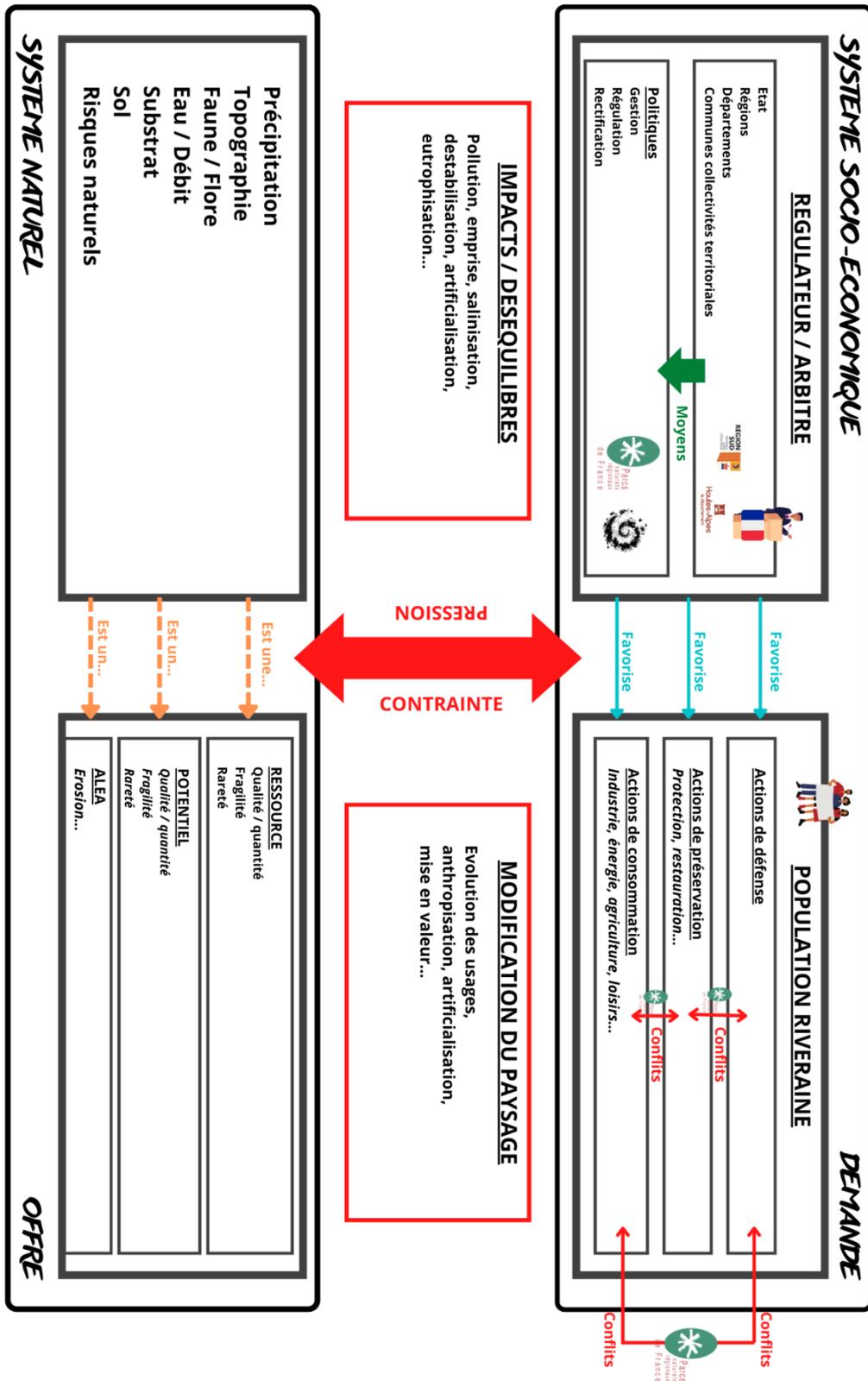
Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (1). Dernière mise à jour des données de ce texte : 01 janvier 2014.  
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000609487/>

Ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n°2015 portant la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), notamment son article 34.

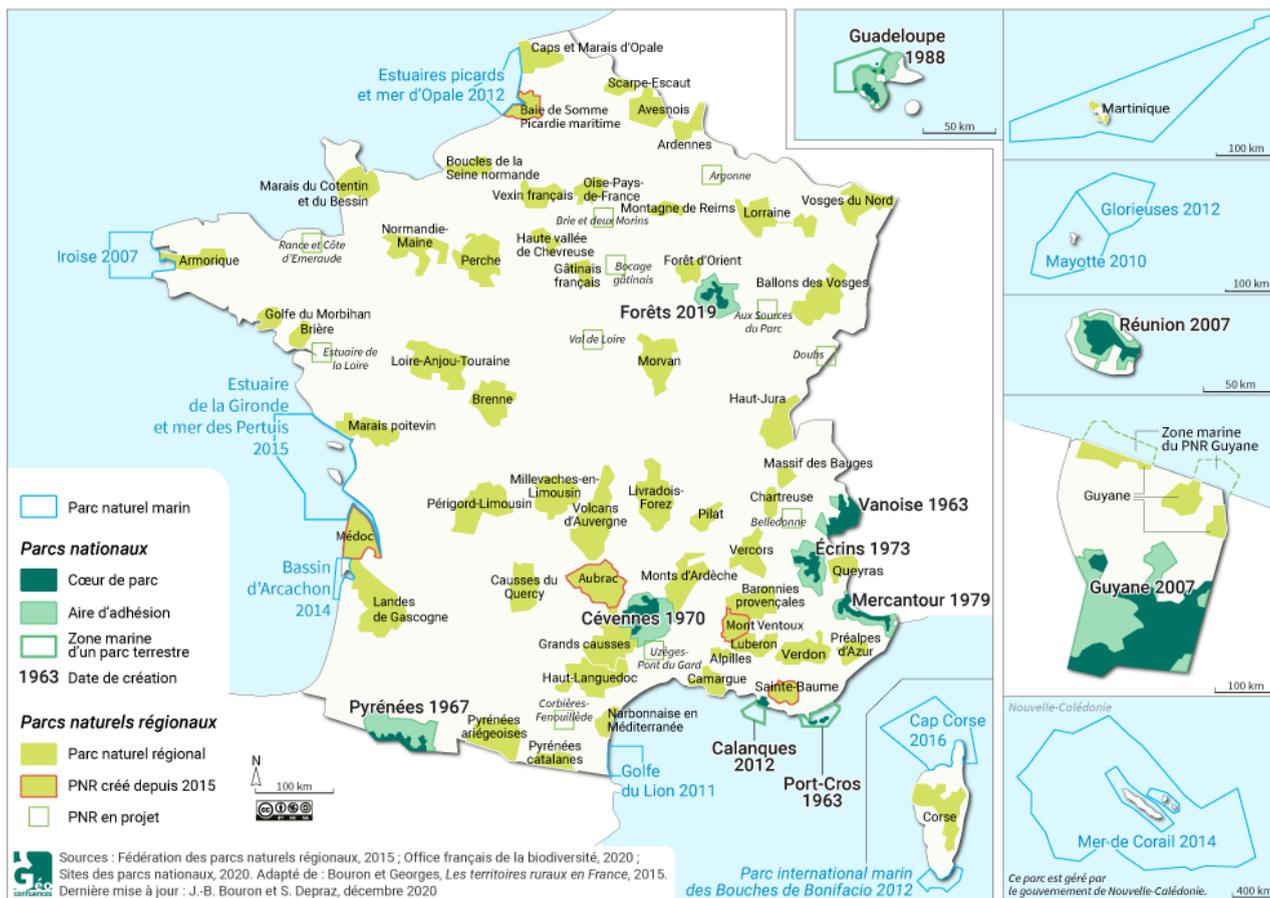
Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, articles 52 et 53. Dernière mise à jour du texte 9 septembre 2016 :  
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033016237>

# Annexe 1 : Les relations entre le socio-système et le système naturel

Source : Cours de Philippe Valette - Changements environnementaux et paysagers UE701  
M1 GEMO 2021-2022



## Annexe 2 : Carte des 58 Parcs naturels régionaux et 11 Parcs nationaux en France (2019) et la liste associées des PNR



Source : Fédération des parcs naturels régionaux, 2019

### Liste des parcs naturels de France – Wikipédia

Dénomination	Date de création	Région(s)	Superficie (km²)	Population (2010)	Densité (2010)	Code
 Parc naturel régional Scarpe-Escaut	13 septembre 1968	Hauts-de-France	485	190 000	391,8	R01
 Parc naturel régional d'Armorique	30 septembre 1969	Bretagne	1 250	63 560	50,8	R02
 Parc naturel régional de Camargue	25 septembre 1970	<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	1 200	7 436	6,2	R03

 Parc naturel régional de Brière	16 octobre 1970	Pays de la Loire	490	75 000	153,1	R04
 Parc naturel régional de la Forêt d'Orient	16 octobre 1970	Grand Est	802	23 292	29,0	R05
 Parc naturel régional des Landes de Gascogne	16 octobre 1970	Nouvelle-Aquitaine	3 153	60 500	19,2	R06
 Parc naturel régional du Morvan	16 octobre 1970	Bourgogne-Franche-Comté	2 909	51 357	17,7	R07
 Parc naturel régional du Vercors	16 octobre 1970	Auvergne-Rhône-Alpes	2 063	46 000	22,3	R08
 Parc naturel régional de Corse	12 mai 1972	Corse	3 750	26 700	7,1	R09
 Parc naturel régional du Haut-Languedoc	22 octobre 1973	Occitanie	2 605	82 000	31,5	R10
 Parc naturel régional des Boucles de la Seine normande	17 mai 1974	Normandie	810	58 000	71,6	R11
 Parc naturel régional de Lorraine	17 mai 1974	Grand Est	2 194	72 090	32,9	R12
 Parc naturel régional du Pilat	17 mai 1974	Auvergne-Rhône-Alpes	700	56 137	80,2	R13
 Parc naturel régional Normandie-Maine	23 octobre 1975	Normandie, Pays de la Loire	2 622	95 600	36,5	R14

 Parc naturel régional des Vosges du Nord	14 février 1976	Grand Est	1 220	76 000	62,3	R15
 Parc naturel régional de la Martinique	10 septembre 1976	Martinique	630	100 000	158,7	R16
 Parc naturel régional de la Montagne de Reims	28 septembre 1976	Grand Est	530	34 215	64,6	R17
 Parc naturel régional du Luberon	31 janvier 1977	<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	1 747	151 718	86,8	R18
 <b>Parc naturel régional du Queyras</b>	<b>31 janvier 1977</b>	<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	<b>603 (selon le périmètre de la charte actuelle)</b> <b>654 (périmètre de la nouvelle charte)</b>	<b>2 300 (selon le périmètre de la charte actuelle)</b> <b>5600 (périmètre de la nouvelle charte)</b>	<b>3,8</b> <b>8,5 (nouvelle charte)</b>	<b>R19</b>
 Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne	25 octobre 1977	Auvergne-Rhône-Alpes	3 897	87 690	22,5	R20
 Parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse	11 décembre 1985	Île-de-France	633	109 000	172,2	R21
 Parc naturel régional Livradois-Forez	4 février 1986	Auvergne-Rhône-Alpes	3 220	109 030	33,9	R22

 Parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale	12 février 1986	Hauts-de-France	1 320	186 500	141,3	R23
 Parc naturel régional du Haut-Jura	21 avril 1986	Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes	1 700	82 000	48,2	R24
 Parc naturel régional des Ballons des Vosges	5 juin 1989	Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté	2 915	256 000	87,8	R25
 Parc naturel régional de la Brenne	22 décembre 1989	Centre-Val de Loire	1 766	32 758	18,5	R26
 Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin	14 mai 1991	Normandie	1 450	64 500	44,5	R27
 Parc naturel régional de Chartreuse	6 mai 1995	Auvergne-Rhône-Alpes	767	46 300	60,4	R28
 Parc naturel régional des Grands Causses	6 mai 1995	Occitanie	3 270	68 545	21,0	R29
 Parc naturel régional du Vexin français	9 mai 1995	Île-de-France	710	78 000	109,9	R30
 Parc naturel régional du Massif des Bauges	7 décembre 1995	Auvergne-Rhône-Alpes	900	60 000	66,7	R31
 Parc naturel régional Loire-Anjou-Touraine	30 mai 1996	Centre-Val de Loire, Pays de la Loire	2 709	181 000	66,8	R32

 Parc naturel régional du Verdon	3 mars 1997	<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	1 770	19 585	11,1	R33
 Parc naturel régional du Perche	16 janvier 1998	Centre-Val de Loire, Normandie	1 820	74 000	40,7	R34
 Parc naturel régional de l'Avesnois	13 mars 1998	Hauts-de-France	1 250	131 000	104,8	R35
 Parc naturel régional Périgord-Limousin	16 mars 1998	Nouvelle-Aquitaine	1 800	49 661	27,6	R36
 Parc naturel régional du Gâtinais français	4 mai 1999	Île-de-France	756	82 153	108,7	R37
 Parc naturel régional des Causses du Quercy	1 <sup>er</sup> octobre 1999	Occitanie	1 757	26 000	14,8	R38
 Parc naturel régional de Guyane	26 mars 2001	Guyane	2 247	8 106	3,6	R39
 Parc naturel régional des Monts d'Ardèche	9 avril 2001	Auvergne-Rhône-Alpes	2 280	76 000	32,5	R40
 Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée	18 décembre 2003	Occitanie	801	28 000	35,0	R41
 Parc naturel régional Oise-Pays de France	15 janvier 2004	Hauts-de-France, Île-de-France	600	110 000	183,3	R42

 Parc naturel régional des Pyrénées catalanes	5 mars 2004	Occitanie	1 371	21 000	15,3	R43
 Parc naturel régional de Millevaches en Limousin	18 mai 2004	Nouvelle-Aquitaine	3 143	38 696	12,3	R44
 Parc naturel régional des Alpilles	30 janvier 2007	<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	510	46 000	90,2	R45
 Parc naturel régional des Pyrénées ariégeoises14	30 mai 2009	Occitanie	2 465	42 000	17,0	R46
 Parc naturel régional des Ardennes15	23 décembre 2011	Grand Est	1 160	76 000	65,5	R47
 Parc naturel régional des Préalpes d'Azur	30 mars 2012	<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	889	31 270	35,2	R48
 Parc naturel régional du Marais poitevin	20 mai 2014	Pays de la Loire, Nouvelle-Aquitaine	1 973	195 000	98,8	R49
 Parc naturel régional du Golfe du Morbihan	2 octobre 2014	Bretagne	703 (et 170 km <sup>2</sup> d'espaces maritimes)	110 000	171,6	R50
 Parc naturel régional des Baronnies provençales	26 janvier 2015	Auvergne-Rhône-Alpes, <b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	1 506	31 164	20,7	R51

 Parc naturel régional de la Sainte-Baume	20 décembre 2017	<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	810	58 500	72,2	R52
 Parc naturel régional de l'Aubrac	23 mai 2018	Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie	2 204	25 018	11,3	R53
 Parc naturel régional du Médoc	26 mai 2019	Nouvelle-Aquitaine	2 334	102 750	44,0	R54
 Parc naturel régional Baie de Somme - Picardie maritime	28 juillet 2020	Hauts-de-France	1 345	109 496	81,4	R55
 Parc naturel régional du Mont-Ventoux	28 juillet 2020	<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	859	88 215	102,7	R56
 Parc naturel régional Corbières-Fenouillèdes	4 septembre 2021	Occitanie	1 780	29 065	16,3	R57
 Parc naturel régional du Doubs Horloger	4 septembre 2021	Bourgogne-Franche-Comté	1 037	57 401	55,3	R58

### Annexe 3 : Répartition des compétences par structures publiques

Collectivités territoriales et intercommunalité	Compétences
Régions	Développement durable Protection de la biodiversité, du climat, de qualité de l'air, énergie — Développement économique Soutien à l'innovation Internationalisation des entreprises — Organisation de la liaison et de la complémentarité des modes de transports — Gestion des lycées
Départements	Action et développement social Autonomie des personnes Précarité énergétique — Gestion des collèges
Communes* (et intercommunalités**)	Organisation des services de proximité — Mise en place des moyens de transports moins nuisibles pour l'environnement — Aménagement de l'espace et du développement local — Gestion de l'école primaire — <b>Gestion de l'eau</b> <b>Gestion des déchets</b> <b>Tourisme</b> <b>Développement économique</b>

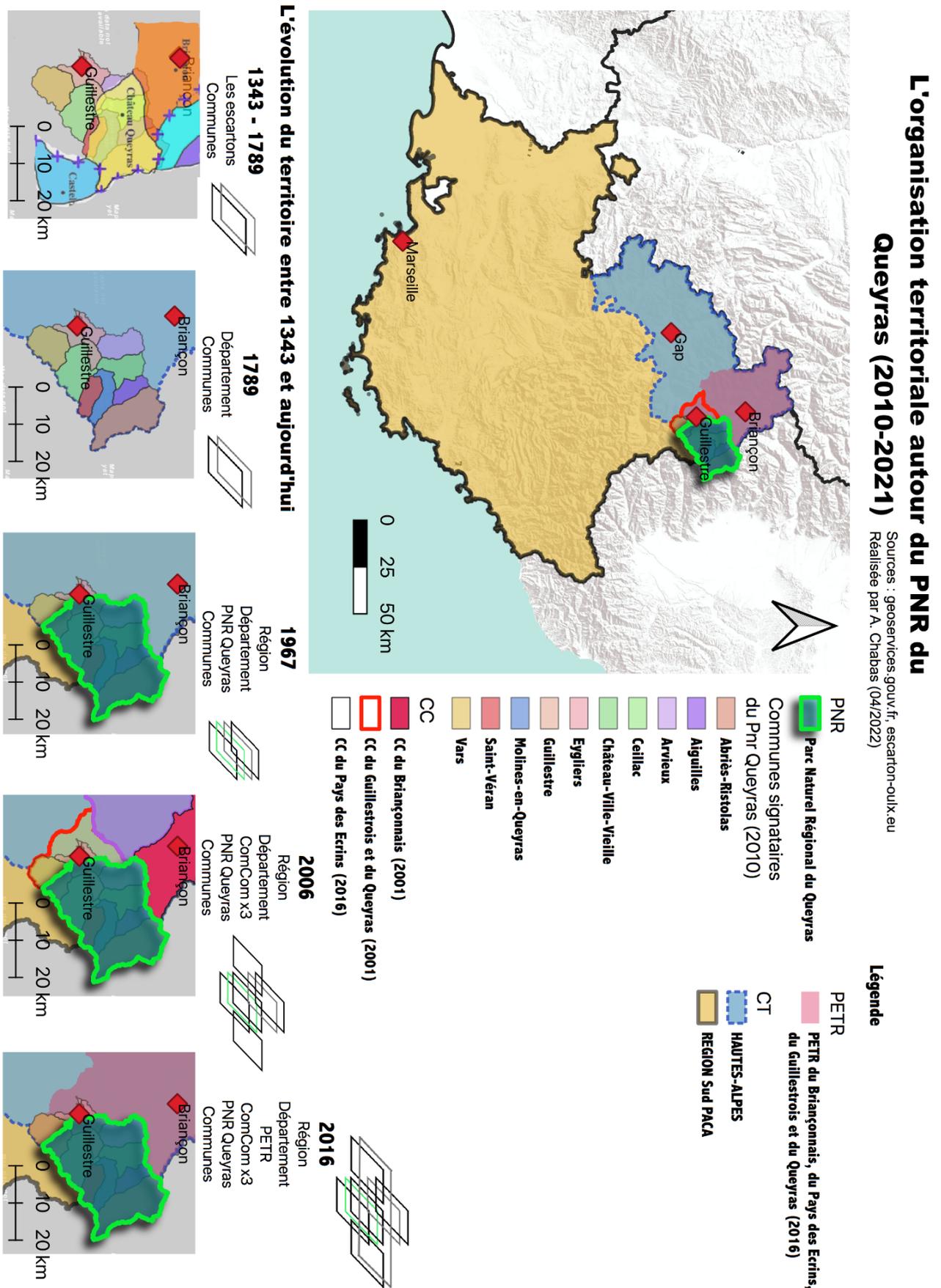
PS : La culture, le sport et le tourisme sont des compétences partagées sur les trois niveaux.

**PS2 : Compétences données aux intercommunalités (EPCI)**

\* La commune possède la clause de compétences générales (CCG)

\*\* Les EPCI ne sont pas des collectivités territoriales

## Annexe 4 : Carte de l'organisation territoriale autour du PNR du Queyras et de son évolution à travers le temps



## Détail temporel de la création du Parc naturel régional du Queyras et des autres collectivités et EPCI sur le territoire

- **SIVOM du Queyras en 1965**  
Avant de s'engager en tant que PNR, les communes du Queyras anticipent et commencent premièrement par former un SIVOM du Queyras afin de s'unir pour effectuer une meilleure gestion du territoire ayant des enjeux communs. Ce SIVOM regroupe alors 7 communes (identiques à celles de l'escarton du Queyras) situées dans la vallée et dont le président n'est autre que le maire de Ceillac, Philippe Lamour<sup>44</sup>.
- **Syndicat mixte du PNR du Queyras en 1977**  
Pour faire suite à la création des PNR en France en 1967, le Queyras se porte candidat en 1972 suite à la première écriture d'une "charte constitutive" par le président du SIVOM du Queyras P. Lamour et qui sera acceptée par l'Etat le 7 janvier 1977 à l'aube des 10 ans de la création du statut des PNR.
- **Communauté de communes du Briançonnais en 1995**
- **Communauté de communes de l'Escarton du Queyras en 2000**
- **Communauté de communes du Guillestrois en 2001**
- **Communauté de communes du Pays des Ecrins 2008**
- **SIVU crèche halte-garderie du Haut Guil en 2003**
- **SIVU des stations de montagne du Queyras en 2003**
- **Communauté de communes du Guillestrois et du Queyras en 2016**  
Suite à une proposition en octobre 2015 du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) des Hautes-Alpes, la communauté de communes du Guillestrois et la communauté de communes du Queyras fusionnent pour n'en donner plus qu'une seule dès 2016.
- **PETR du Briançonnais, des Ecrins, du Guillestrois et du Queyras en 2016**  
Le PETR est lancé à l'initiative de P. Leroy (maire de la commune de Puy Saint André dans le Briançonnais) afin de renforcer le territoire. Le périmètre d'étude semble intéressant tant sur le plan biogéographique, la culture liée à l'histoire des escartons et les enjeux communs pour la biodiversité alpine et les milieux aquatiques autour de la Durance et ses affluents. Le regroupement des trois communautés de communes permet d'avoir un poids plus fort au niveau régional également.

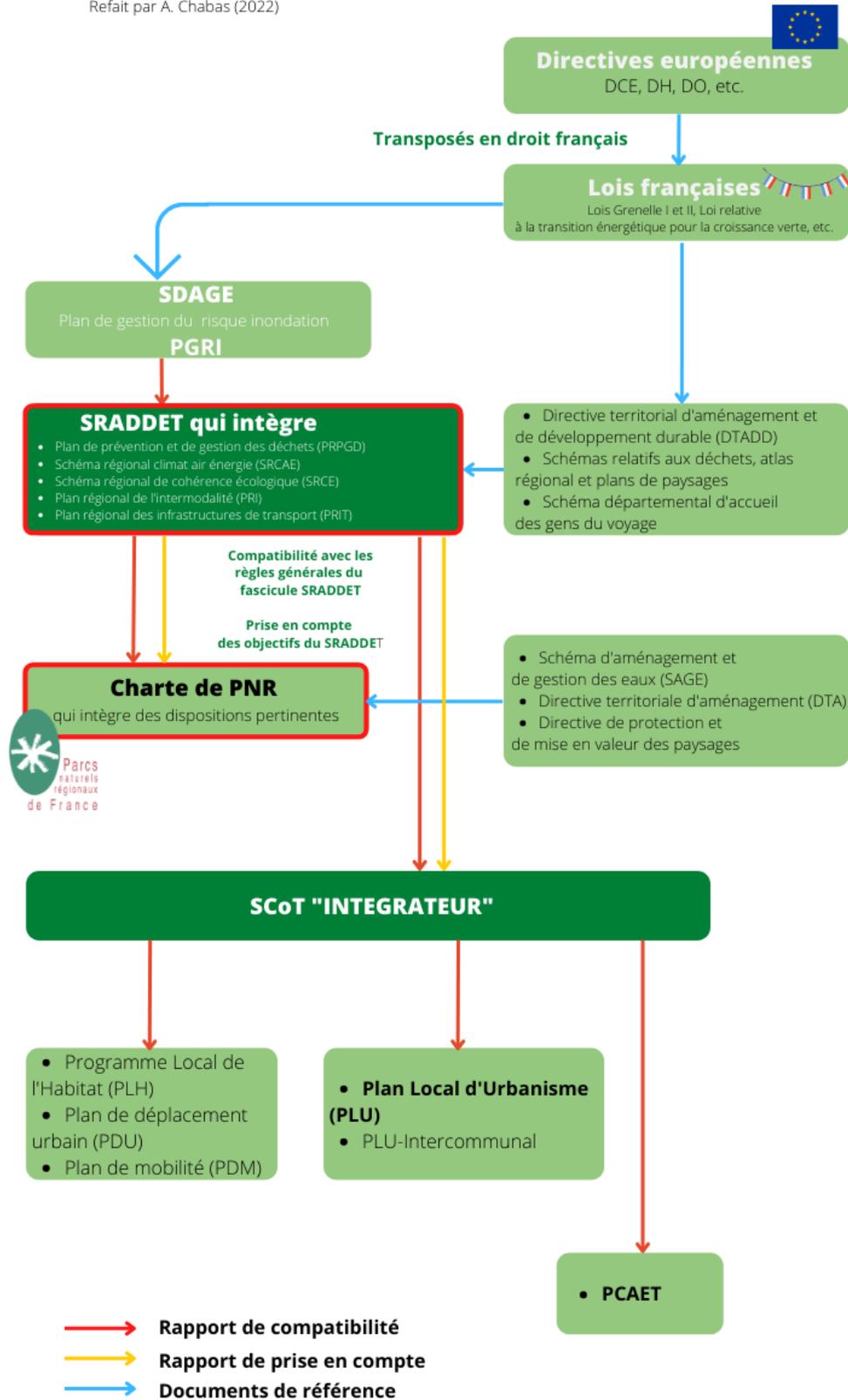
---

<sup>44</sup> Philippe Lamour, une aventure... *Les Amis de Ceillac*, Juillet 1994 : <https://ceillac.fr/wp-telechargements/pdf-bs/amis-ceillac-lamour-plaquette.pdf>

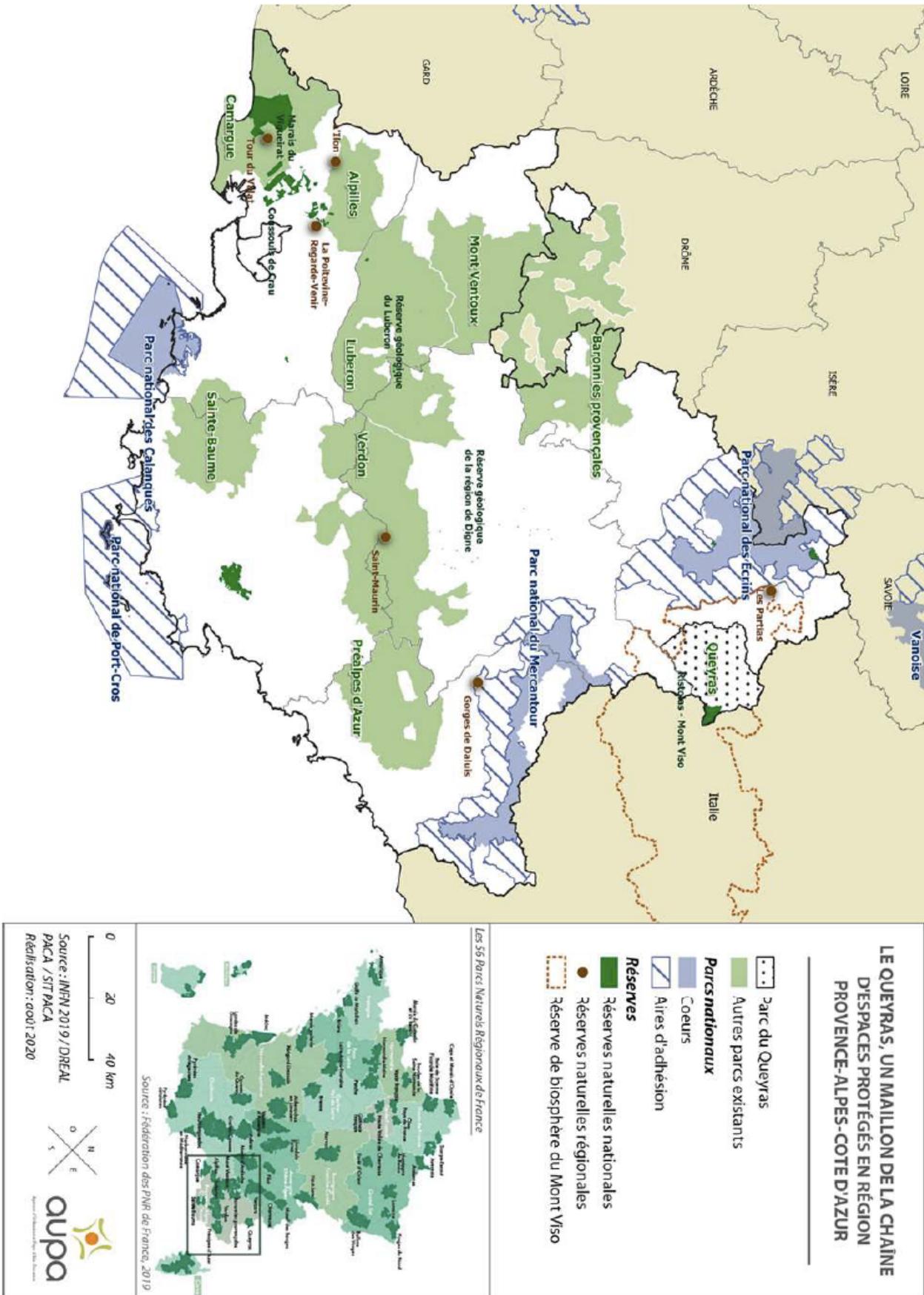
## Annexe 5 : Du SRADDET à la charte de PNR

### Du SRADDET à la charte de PNR : hiérarchie des normes

Source SRADDET Sud-PACA adapté aux chartes des PNR (2019)  
Refait par A. Chabas (2022)

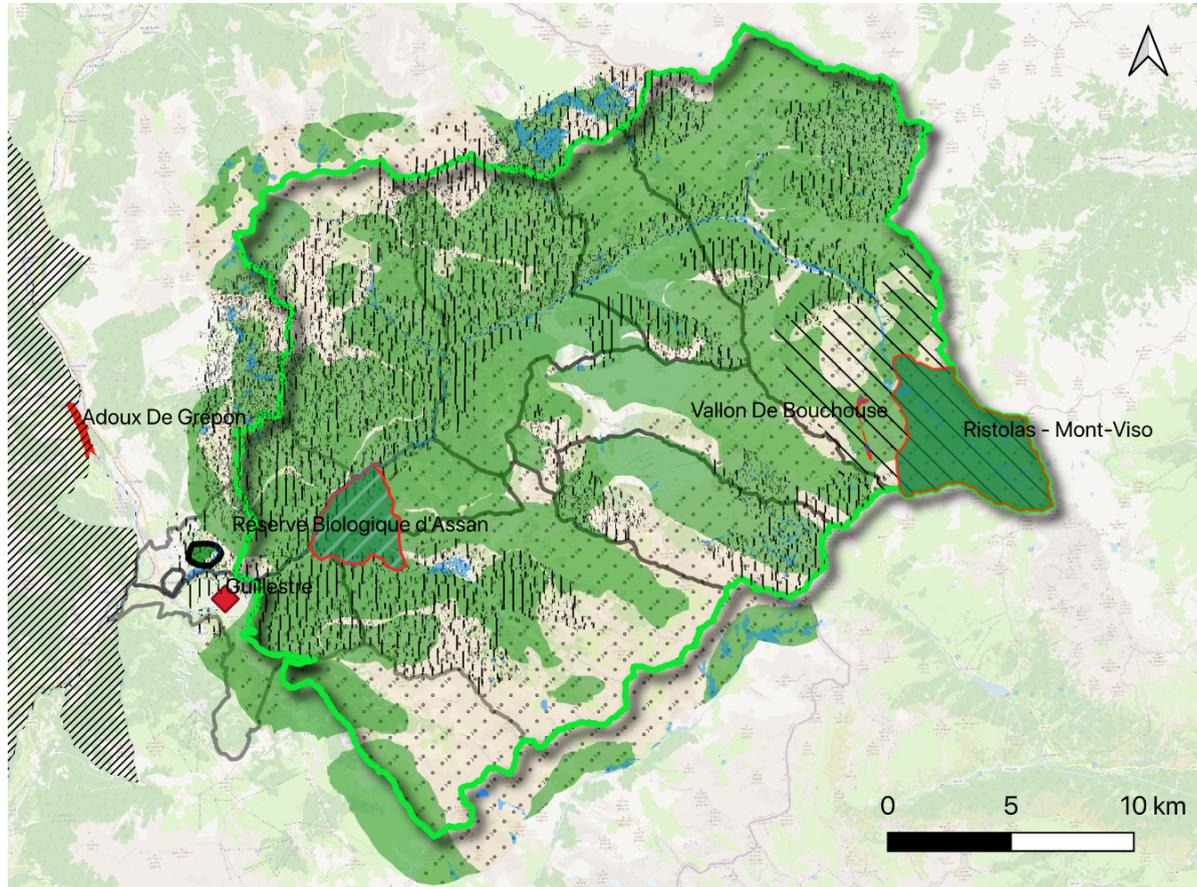


## Annexe 6 : Les espaces protégés du Queyras et de la Région PACA



## Annexe 7 : Carte des espaces de protection sur le territoire du Parc du Queyras

### Réserves et espaces de protection sur le territoire du Parc naturel régional du Queyras



Sources : geoservices.gouv.fr, data.gouv.fr  
Réalisée par A. Chabas (08/2022)

#### Légende

SRCE - Cours d'eau et zones humides

 A préserver

 A remettre en bon état

SRCE - Réservoirs de biodiversité

 A préserver

 A remettre en bon état

Réserve biologique

 Réserve Biologique d'Assan

Réserve Naturelle Nationale  
(Transfrontalier avec le Parco Mon Viso en Italie)

 RNN Ristolas - Mont-Viso

APPB

 APPB du Vallon de Bouchouse

 Zone ZNIEFF type 2

Natura 2000

 Zone Natura 2000 Directive Habitats

 Zone Natura 2000 Directive Oiseaux

PNR

 Parc Naturel Régional du Queyras  
(périmètre charte actuelle)

PN Ecrins (Zone d'adhésion)

 Aire d'Adhésion du Parc National des Écrins

 Communes du PNR



## Annexe 9 : Cadre juridique d'un Parc naturel régional

En vertu des dispositions des articles L.333-1, R.333-2 et R.333-4 du code de l'environnement, un Parc naturel régional est porteur d'un projet de territoire fondé sur la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel, ainsi que des paysages, régi par une charte.

Lors d'un renouvellement de classement, le projet s'apprécie au regard de l'évaluation de la mise en œuvre de la charte précédente et d'une analyse de ses effets sur le territoire, ainsi que des enjeux identifiés dans le diagnostic et qui tiennent compte des évolutions du territoire.

L'article L.333-3 indique que le Syndicat mixte assure sur le territoire, dans le cadre fixé par la charte, la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de suivi, d'évaluation, de gestion, d'animation et de développement menées par les signataires de la charte et les partenaires associés. Il est également chargé de mettre en œuvre certaines orientations et mesures de la charte, au même titre que les signataires.

La charte :

- **Ne peut imposer des obligations aux tiers, autre que les décisions administratives déjà applicables.**

- **Ne peut pas contenir d'interdictions générales ou absolues que ce soit à l'égard des tiers ou des signataires. Elle est rédigée en termes de vocation s'appuyant sur des enjeux identifiés et des zonages.**

- **Ne peut imposer des règles de fond**

- **Ne peut créer de règles de procédure autres que celles prévues par les législations en vigueur.**

La charte est approuvée par les communes et EPCI, départements, régions puis adoptée par l'Etat. Ceux-ci sont liés par des engagements figurant dans la charte. Le non-respect de ces derniers pourra être sanctionné par un non-renouvellement à échéance ou dans un cas plus grave, un déclassement (prévu par l'article R.333-11 du code de l'environnement).

En application des dispositions de l'article L.333-1 du code de l'environnement, une obligation de cohérence pèse sur les actions, moyens et décisions de l'Etat, des collectivités territoriales et des EPCI ayant approuvé la charte, au regard des orientations et mesures fixées par cette dernière. Ce qui explique la présence des engagements résultant d'une libre adhésion au contrat que constitue la charte.

Compte tenu du principe de libre administration des collectivités, la réalisation d'un engagement n'est pas conditionnée à la mise en place d'un outil précis, mais ils doivent tout de même être opérationnels

### Cas particulier en matière d'urbanisme

Au titre des dispositions de l'article L.333-1 du code de l'environnement et de l'article L.131-7 du code de l'urbanisme, les SCoT, les PLU et cartes communales (en l'absence de SCoT) et les règlements de publicité doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte ; Qui est, elle, déjà compatible avec les règles générales et le SRADDET.

NB : Lorsqu'une charte est adoptée après l'approbation d'un SCoT, celui-ci doit être rendu compatible dans un délai maximum de 3 ans. Lorsqu'une charte est adoptée avant l'approbation d'un SCoT, celui-ci doit être construit en compatibilité.

Certaines dispositions du code de l'environnement et du code de l'urbanisme exposent que le Syndicat mixte peut exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision d'un SCoT.

## Annexe 10 : Offre de stage “Renouvellement de la charte du PNR du Queyras”

### Stage : Soutien à la démarche de renouvellement de la charte Du Parc naturel régional du Queyras



Stage de M2 de 6 mois mars / août 2022

Localisation géographique : Arvieux

35 h hebdomadaires avec possibilités de réunions en soirée

Ordinateur personnel à apporter

Permis B exigé, véhicules de service disponibles

Hébergement à trouver, à la charge du stagiaire

Montant de la gratification légale

#### Structure d'accueil :

Parc naturel régional du Queyras

SIRET : 25050060000045

3580 route de l'izoard 05350 Arvieux

04.92.46.88.20

pnrq@pnr-queyras.fr

#### Candidature à adresser à :

Yolande Diter Chargée de mission  
renouvellement de la charte

Par courriel : [y.diter@pnr-queyras.fr](mailto:y.diter@pnr-queyras.fr)

04.92.46.88.91

**Avant le 12 novembre 2021**

#### Contexte :

La charte du Parc arrive à échéance en avril 2025. D'ici la fin de l'année 2022, le Parc naturel régional du Queyras devra présenter aux instances : un diagnostic de territoire, un bilan évaluatif de mise en œuvre de la charte, un plan de Parc et un avant-projet de charte, afin de respecter ce délai d'avril 2025.

Les deux premiers documents sont en cours d'écriture, les deux seconds sont à créer. Le plan de Parc est un document cartographique très précis, l'avant-projet de charte est un document littéraire qui devra contenir, outre le projet politique, le projet opérationnel qui sera mené durant les 15 années de mise en œuvre.

#### Objectifs du stage :

Le/la stagiaire apportera un appui :

- A la rédaction du projet opérationnel de charte ;
- A la création du plan de Parc

#### Profil du stagiaire :

##### Formation :

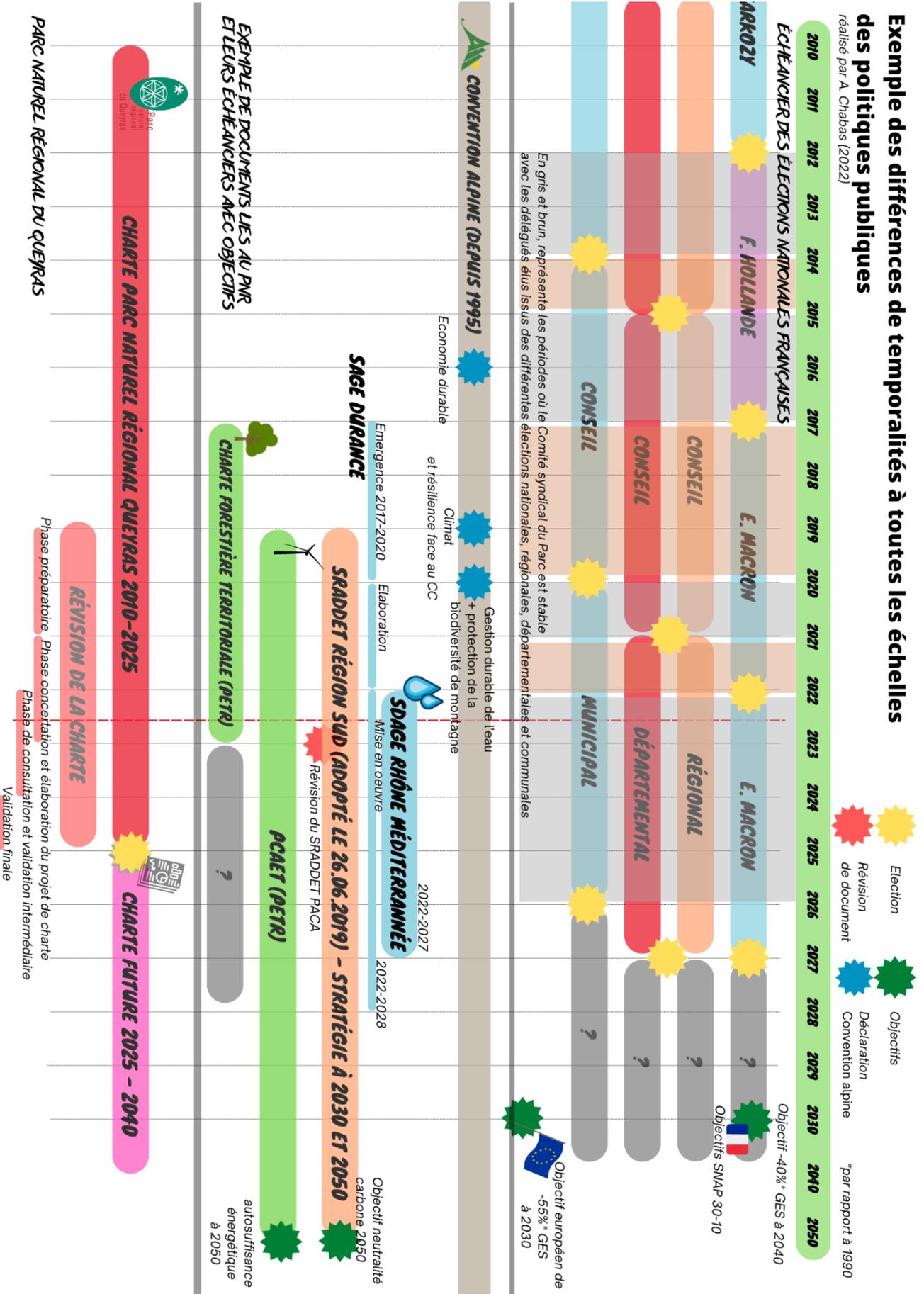
Master 2 dans les domaines suivants : Transition, politiques publiques et aménagement, développement territorial ...

##### Compétences :

- Bonnes capacités rédactionnelles ;
- Esprit d'analyse et de synthèse ;
- Maîtrise des outils informatiques de bureautique et de SIG ;
- Aptitudes relationnelles et autonomie ;
- Capacité à animer des groupes et à conduire des réunions.

Le Parc naturel régional du Queyras ne disposant pas de personnel dédié à la thématique de la transition et compte tenu de l'importance de cette dernière pour l'avenir du territoire, un profil de stagiaire issu d'un master sur cette thématique ou très à l'aise dans ce domaine sera privilégié.

## Annexe 11 : Les temporalités différentes des politiques publiques



## TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Les liaisons internes dans le milieu naturel	1
Figure 2 : Carte du périmètre ancien et actuel d'étude pour la nouvelle charte	6
Figure 3 : Répartition des rôles et missions de l'équipe salariée du Parc du Queyras (en ETP)	7
Figure 4 : Nombre d'agents par thématiques principales (en ETP)	7
Figure 5 : Budget (recettes et dépenses) du Parc du Queyras en 2021	8
Figure 6 : Carte de la République des Escartons créée en 1343	9
Figure 7 : Carte de la situation actuelle (ancien périmètre) du PNR du Queyras au milieu des autres intercommunalités	11
Figure 8 : Schéma représentant le partage des compétences entre les collectivités et les intercommunalités	13
Figure 9 : Récapitulatif des notions de la protection de la nature	16
Figure 10 : Schéma représentant les documents composants une charte de PNR	20
Figure 11 : L'organisation d'un Parc naturel régional	21
Figure 12 : Organisation et composantes d'un Parc national	22
Figure 13 : L'organisation d'un Parc national français	23
Figure 14 : Schéma représentant les documents composants une charte de Parc national	25
Figure 15 : Réseau alpin des espaces protégés couvert par la Convention alpine	26
Figure 16 : TopoCharte sur les étapes de la révision de la charte du Parc du Queyras	32
Figure 17 : Calendrier des tâches durant les cinq mois de stage	38
Figure 18 : Proposition de plan de Parc pour le SIT (juillet 2022)	41
Figure 19 : Schéma des différences de temporalités entre les documents directeurs et les mandats	45

## TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Outils de protection existants par catégories (selon l'INPN)	17
Tableau 2 : Comparatif entre les Parc naturel régionaux et les Parcs nationaux en France	31

## TABLE DES ANNEXES

Annexe 1 : Les relations entre le socio-système et le système naturel	61
Annexe 2 : Carte des 58 Parcs naturels régionaux et 11 Parcs nationaux en France (2019) et la liste associées des PNR	62
Annexe 3 : Répartition des compétences par structures publiques	69
Annexe 4 : Carte de l'organisation territoriale autour du PNR du Queyras et de son évolution à travers le temps	70
Annexe 5 : Du SRADDET à la charte de PNR	72
Annexe 6 : Les espaces protégés du Queyras et de la Région PACA	73
Annexe 7 : Carte des espaces de protection sur le territoire du Parc du Queyras	74
Annexe 8 : Structure du projet de charte du Parc naturel régional du Queyras	75
Annexe 9 : Cadre juridique d'un Parc naturel régional	76
Annexe 10 : Offre de stage “ Renouvellement de la charte du PNR du Queyras”	78
Annexe 11 : Les temporalités différentes des politiques publiques	79

## TABLE DES MATIÈRES (avec toutes les niveaux de titres)

<b>Résumé</b>	<b>1</b>
<b>Abstract</b>	<b>1</b>
<b>Remerciements</b>	<b>2</b>
<b>Introduction</b>	<b>1</b>
Un équilibre perturbé	1
De la préservation à la conservation intégrée	2
<b>Contexte du stage : le Queyras, un petit territoire singulier et complexe</b>	<b>5</b>
<i>1.1. Le Parc naturel régional du Queyras en résumé</i>	5
Le périmètre d'étude, sa situation géographique et démographique	5
L'équipe salariée	6
Le budget	7
<i>1.2. Une brève histoire du territoire queyrassin et du PNR du Queyras</i>	9
La République des Escartons dans le Pays du Briançonnais (1343)	9
La Révolution française de 1789 et la fin des escartons pour l'unité nationale	10
La Région PACA puis Sud-PACA	10
La nécessité des intercommunalités pour les milieux ruraux et la création du SIVOM du Queyras (1965-1977)	10
<i>1.3. Le visage actuel du territoire du Queyras : un organisation territoriale complexe (cf. Annexe 2)</i>	11
La modification du paysage intercommunal, une seule intercommunalité aux compétences enrichies	12
Comment sont réparties les compétences sur le territoire du Queyras (cf annexe 1) ?	13
Des exigences et des recommandations "ordonnées" par l'Etat à l'encontre des Parcs naturels régionaux en France	14
<i>1.4. Le bilan d'une organisation complexe entre des fusions pour faire poids au sein de la Région et les problématiques locales</i>	14
<b>Cadre théorique : les territoires montagnards, des territoires fragiles disposant d'outils de gestion et protection divers</b>	<b>16</b>
<i>2.1. Les outils de protection, préservation et conservation de l'environnement</i>	17
<i>2.2. Le fonctionnement des Parcs naturels régionaux</i>	18
La création d'un Parc naturel régional	18
La charte comme texte fondateur et outil de coordination entre les acteurs	19
La gouvernance d'un Parc naturel régional	21
<i>2.3. Le fonctionnement pour des Parcs nationaux en France</i>	22
La création d'un Parc national	22
L'organisation et la gouvernance d'un Parc national	23
La charte d'un Parc national comme outil de gestion	23
Le financement des actions des Parcs nationaux	25
La Convention alpine	26

Quel est le rôle des associations comme Alparc ou la CIPRA ?	29
2.5. <i>Bilan des moyens de protection des milieux montagnards pour les Alpes du local ou plus global</i>	30
<b>Cadre méthodologique : la coordination à tous les étages</b>	<b>32</b>
3.1. <i>La révision de la charte de Parc naturel régional du Queyras (horizon 2040)</i>	32
Le déroulement dans le temps	32
Travail réalisé avant le début du stage	33
3.2. <i>Les missions demandées (cf. Annexe 10)</i>	34
La rédaction du projet opérationnel de charte	34
La création du plan de Parc	35
3.3. <i>Les méthodes utilisées</i>	35
La rédaction du projet opérationnel de charte	35
La création du plan de Parc	37
3.4. <i>L'intégration dans l'équipe du Parc et le projet de charte</i>	37
3.5. <i>Le calendrier des tâches</i>	38
<b>Résultats : consultation, écriture et plan de Parc</b>	<b>39</b>
4.1. <i>Présentation des résultats</i>	39
Résultats probants sur la rédaction de la charte	39
Les avancées sur le plan de Parc	40
4.2. <i>Analyse et bilan de la révision d'un projet de charte</i>	41
Un Parc initié par les acteurs locaux en 1967 mais dicté par des exigences et directives de l'Etat aujourd'hui	42
Une organisation territoriale toujours plus complexe	42
Une appropriation difficile du projet de charte en interne...	43
... mais également en externe.	44
Des temporalités différentes qui rendent difficile la définition d'un projet de territoire sur 15 ans	45
Des ambitions difficiles à mettre en place	46
<b>Discussion</b>	<b>47</b>
5.1. <i>Retour d'expérience</i>	47
Les apports du stage	47
Les limites du stage en interne...	48
... et celles plus extérieures	49
5.2. <i>Liens avec le master</i>	49
5.3. <i>Propositions d'améliorations et perspectives</i>	51
<b>Conclusion</b>	<b>53</b>
Bilan personnel	54
<b>Bibliographie</b>	<b>56</b>
Documents officiels	57
Documents spécifiques du PNR du Queyras	58
<b>Sitographie</b>	<b>58</b>

<b>Autres</b>	<b>59</b>
Textes législatifs appliqués aux PNR	59
Code de l'Environnement	59
Code de l'urbanisme pour les chartes des PNR	59
Pour la Transition Énergétique	59
Références juridiques disponibles en ligne sur Legifrance	59
<b>Annexe 1 : Les relations entre le socio-système et le système naturel</b>	<b>61</b>
<b>Annexe 2 : Carte des 58 Parcs naturels régionaux et 11 Parcs nationaux en France (2019) et la liste associées des PNR</b>	<b>62</b>
<b>Annexe 3 : Répartition des compétences par structures publiques</b>	<b>69</b>
<b>Annexe 4 : Carte de l'organisation territoriale autour du PNR du Queyras et de son évolution à travers le temps</b>	<b>70</b>
<b>Annexe 5 : Du SRADDET à la charte de PNR</b>	<b>72</b>
<b>Annexe 6 : Les espaces protégés du Queyras et de la Région PACA</b>	<b>73</b>
<b>Annexe 7 : Carte des espaces de protection sur le territoire du Parc du Queyras</b>	<b>73</b>
<b>Annexe 8 : Structure du projet de charte du Parc naturel régional du Queyras</b>	<b>75</b>
<b>Annexe 9 : Cadre juridique d'un Parc naturel régional</b>	<b>76</b>
<b>Annexe 10 : Offre de stage "Renouvellement de la charte du PNR du Queyras"</b>	<b>78</b>
<b>Annexe 11 : Les temporalités différentes des politiques publiques</b>	<b>79</b>
<b>TABLE DES FIGURES</b>	<b>80</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX</b>	<b>80</b>
<b>TABLE DES ANNEXES</b>	<b>81</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES (avec toutes les niveaux de titres)</b>	<b>82</b>
<b>Résumé</b>	<b>86</b>
<b>Abstract</b>	<b>86</b>

## Résumé

Les Parcs naturels régionaux ont été lancés dans les années 1960 afin de préserver des territoires fragiles et remarquables par leurs patrimoines (naturels, culturels et paysager). Ce sont à l'initiative des acteurs locaux (habitants, élus, socio-professionnels) que ces structures se sont développées au sein du territoire français et ils ont intégré l'organisation territoriale avec un rôle défini de préservation de l'environnement et de développement économique et social local sous la direction de l'Etat. Cela soulève des questions de synergies et d'antagonismes, dans un système multi-acteurs qui se révèle être d'autant plus présent lors d'élaboration de la charte qui régit le projet de territoire du Parc et des communes signataires pour une durée de 15 ans.

Le Queyras est un territoire montagnard singulier et complexe par sa densité de population, sa taille, sa situation alpine et son activité économique. A l'heure de la prise de conscience générale des effets du changement climatique, d'autant plus marqué en montagne, la phase de révision de la charte pour la période 2025-2040 est une belle opportunité pour le territoire de prendre des décisions fortes et de prendre la direction de l'anticipation et de l'adaptation de son territoire et de ses activités pour assurer une pérennité et une bonne qualité de vie aux générations futures. Néanmoins, les contraintes induites par le système multi-acteurs ainsi que le tiraillement entre la réalité du terrain et les ambitions demandées par l'Etat rend ce travail compliqué au sein de la structure, au point même de remettre en cause le rôle du Parc sur le territoire.

## Abstract

Regional nature parks were launched in the 1960s in order to preserve fragile and remarkable territories with their heritage (natural, cultural and landscaping). They have been initiated by local actors (locals, elected representatives, professionals) on the French territory and they have integrated the territorial organization with the objective to preserve the environment all the while ensuring economic and social development under the management of the State. This situation raises questions of synergies and antagonisms, in a multi-actor system. This is all the more relevant during the elaboration of the charter which defines the territory project of the Park and the associated communes for the next 15 years.

The Queyras is a singular and complex mountain territory with its population density, its size, its alpine situation and its particular economic activity. In the age of global awareness of climate change, which mountains are a lot more impacted by, the renewal period of the charter for 2025 to 2040 is a good opportunity for the territory to take strong decisions and to move towards anticipation and adaptation to ensure sustainability and good quality of life for the next generations.

Nevertheless, the different constraints from the multi-actor system as well as the conflict between the reality on the ground and the State ambitions make the work really complicated for the Park, questioning its role and purpose in the territory.

**Mots clés :** Parc naturels régionaux, Queyras, charte, révision, projet de territoire, montagne

**Keywords :** Regional nature park, Queyras, charter, renewal, territory project, mountain

