



PARC NATUREL REGIONAL DU MORVAN

Evaluation de la mise en œuvre de la charte du Parc
Naturel Régional du Morvan

Rapport d'évaluation

Votre contact :

Cécile GEAY

Tél. : 05 61 43 24 77

E-mail : c.geay@inddigo.com

www.inddigo.com

DEPUIS
1986



Sommaire

1. INTRODUCTION	5
1.1 Le contexte de la mission	5
1.2 Le contexte de l'évaluation	5
1.3 La méthodologie mobilisée.....	6
2. REFERENTIEL D'ÉVALUATION : LA CHARTE 2008-2020	7
2.1 Une déclinaison de la charte en 3 orientations stratégiques, 8 axes et 36 mesures ...	7
2.2 Analyse	9
3. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE.....	10
3.1 Typologie d'intervention	10
3.2 Analyse budgétaire.....	11
3.2.1 Dépenses de fonctionnement	12
3.2.2 recettes de fonctionnement.....	13
3.2.3 Analyse de la capacité d'agir du parc	14
3.3 Analyse des moyens humains du Parc.....	16
3.3.1 Caractéristiques.....	16
3.3.2 Détail par pôle.....	17
3.3.3 Analyse et retour des acteurs	19
3.4 Analyse de la gouvernance.....	21
3.4.1 Fonctionnement politique.....	21
3.4.2 fonctionnement technique.....	23
3.5 Analyse du système d'évaluation	24
4. ANALYSE DES REALISATIONS ET DES RESULTATS	25
4.1 Milieux naturels.....	25
4.1.1 Objectifs et mesures de la charte	25
4.1.2 Mode d'intervention du Parc.....	25
4.1.3 Evaluation.....	26
4.1.4 Conclusion et retour de la commission thématique	27

4.2	Paysage et urbanisme	27
4.2.1	Objectifs et mesures de la charte	27
4.2.2	Typologie d'intervention.....	28
4.2.3	Evaluation.....	28
4.2.4	Retour de la commission thématique	29
4.3	Culture et patrimoine	30
4.3.1	Objectifs et mesures de la charte	30
4.3.2	Typologie d'intervention.....	31
4.3.3	Evaluation.....	31
4.3.4	Conclusion	32
4.4	Agriculture.....	33
4.4.1	Objectifs et mesures de la charte	33
4.4.2	Typologie d'intervention.....	33
4.4.3	Evaluation.....	34
4.4.4	conclusion et retour de la commission	34
4.5	Foret	35
4.5.1	Objectifs et mesures de la charte	35
4.5.2	Typologie d'intervention.....	36
4.5.3	Evaluation.....	36
4.5.4	Conclusion	37
4.6	Tourisme.....	38
4.6.1	Objectifs et mesures de la charte	38
4.6.2	Typologie d'intervention.....	38
4.6.3	Evaluation.....	38
4.6.4	Conclusion et retour de la commission	39
4.7	Energie.....	40
4.7.1	Objectifs et mesures de la charte	40
4.7.2	Typologie d'intervention.....	41
4.7.3	Evaluation.....	41
4.7.4	Conclusion et évaluation de la commission thématique	42
4.8	Education.....	42
4.8.1	Objectifs et mesures de la charte	42
4.8.2	Typologie d'intervention.....	43
4.8.3	Evaluation.....	43
4.8.4	Conclusion	43

4.9	Communication	43
4.9.1	Objectifs et mesures de la charte	43
4.9.2	Les moyens mis en œuvre	44
4.9.3	Evaluation.....	44
5.	LES REGARDS PORTES SUR LE PARC ET SON ACTION	46
5.1	Connaissance de la charte.....	46
5.2	Positionnement et fonctionnement du Parc.....	46
5.2.1	Vision des élus	46
5.2.2	Vision des acteurs et partenaires	47
6.	NOUVELLE DONNE TERRITORIALE.....	48
6.1	Réforme territoriale.....	48
6.1.1	Montée en puissance des intercommunalités	48
6.1.2	Passage des Pays en PETR.....	49
6.2	La montée en puissance des objectifs de développement durable.....	50
6.3	... qui renforce la légitimité des PNR.....	50
7.	CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS	51
7.1	Synthèse de l'évaluation de la mise en œuvre de la charte	51
7.2	Recommandations.....	57
7.2.1	Définir, partager et afficher une stratégie globale, claire, lisible par tous	57
7.2.2	Elaborer et mettre en œuvre une stratégie de communication mobilisatrice	58
7.2.3	Mettre en place un pilotage stratégique et suivre la mise en œuvre de la Charte	59

1. INTRODUCTION

1.1 Le contexte de la mission

Le Parc Naturel Régional du Morvan est classé par décret jusqu'en juin 2020. C'est un des plus anciens PNR de France puisque créé en 1970. Les élus du Syndicat mixte et du Conseil Régional de Bourgogne-Franche-Comté ont décidé d'engager le renouvellement de ce classement.

La circulaire du 4 mai 2012 rappelle qu'un certain nombre d'études préalables au renouvellement doivent être menées. Il s'agit :

- d'un diagnostic actualisé, qui consiste en une valorisation des inventaires et diagnostics existants afin de proposer un état des lieux actuel, de mettre en avant les causes d'évolution du territoire et de servir de justification au renouvellement ;
- d'une évaluation de la mise en œuvre de la charte précédente. L'évaluation doit notamment être mise en perspective avec l'analyse de l'évolution du territoire pour apprécier les effets du classement en PNR sur ce dernier.

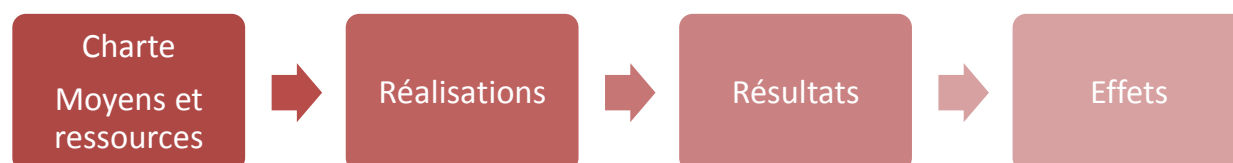
C'est ce second point qui fait l'objet de ce présent rapport.

1.2 Le contexte de l'évaluation

L'objet de l'évaluation est la charte « 2008-2020 », signée par l'ensemble des membres du Syndicat Mixte du PNR, qui fixe un certain nombre d'objectifs pour le territoire et qui définit des mesures à mettre en œuvre pour les atteindre.

L'évaluation de la mise en œuvre de la charte s'inscrit dans une démarche globale (elle n'est pas centrée sur un enjeu en particulier et considère le territoire dans son ensemble) et stratégique (elle se distingue du bilan des actions réalisées en cherchant à mettre en exergue les effets propres de la charte).

En effet, comme pour toute action publique, la Charte n'est pas mise en œuvre dans un environnement « clos », et une multitude de facteurs vont influencer les résultats et les effets attendus des actions menées (tendances structurelles d'évolution du territoire, changement climatique, politiques menées par d'autres acteurs, etc.). Ceci est d'autant plus vrai pour une charte de PNR. En effet, le Syndicat mixte du PNR n'a pas de compétence propre mais est en charge de « missions », « missions » qui consistent pour une large part à ce que l'action d'autres acteurs (communes, professionnels du territoire, usagers, etc.) prenne en compte les objectifs de la charte.



Si les ressources (financières, techniques et humaines) mobilisées et les actions mises en œuvre par le PNR peuvent être cernées de façon assez précise puisqu'elles dépendent de sa seule responsabilité, les résultats des actions menées dépendent aussi des autres acteurs intervenant sur le territoire et sont ainsi plus difficiles à évaluer avec précision. Les effets ou les impacts s'apprécient quant à eux grâce au recueil de la perception des acteurs du territoire, et au recoupement avec la mise à jour du diagnostic.

1.3 La méthodologie mobilisée

L'évaluation de la mise en œuvre de la charte « 2008-2020 » s'est appuyé sur différents outils :

- l'exploitation des données de suivi et d'évaluation dont dispose le Syndicat Mixte du parc : fiches mesures décrivant les objectifs à atteindre et les engagements de chaque partenaire, fiches des actions réalisées par mesures, suivi budgétaire, rapports d'activités annuels... ;
- le recueil et l'analyse des perceptions des principaux acteurs de la mise en œuvre de la charte. Plus de vingt-cinq personnes ont ainsi été interrogées sous forme d'entretiens semi directifs : élus, acteurs socio-professionnels, associations, chargés de mission au Parc, partenaires institutionnels et techniques ;
- la mobilisation des commissions thématiques du PNR. Au cours de huit réunions, près de deux cents acteurs (élus, socio-professionnels et partenaires) ont participé à l'évaluation de la mise en œuvre de la charte. Dans une posture d'amélioration continue et d'apprentissage collectif, il s'agissait de tirer les leçons des succès ou échecs des actions, de mettre en perspective les bonnes pratiques et les insuffisances du Parc, ainsi que des recommandations pour la nouvelle charte.

L'évaluation, objet du présent rapport, est ainsi centrée sur la mise en œuvre de la Charte et non sur l'action du Syndicat mixte qui dépasse le périmètre de la Charte (Maison du tourisme, chantier d'insertion...).

Précautions méthodologiques

Le parti pris méthodologique accorde une place importante aux perceptions par les différentes catégories d'acteurs. Leurs analyses consistent à mettre en regard chaque parole recueillie avec le ou les « points de vue » dont elles dépendent. Derrière chaque personne, se cache en effet une fonction à laquelle sont liés des intérêts, des enjeux etc. que l'individu lui-même ne conscientise pas forcément. Par ailleurs, les individus sont pour la plupart des « acteurs pluriels », avec plusieurs casquettes et peuvent ainsi exprimer à tour de rôle, différentes formes d'enjeux ou d'intérêts (parole de l'élu/parole de l'habitant/parole du propriétaire foncier/représentant d'une association...).

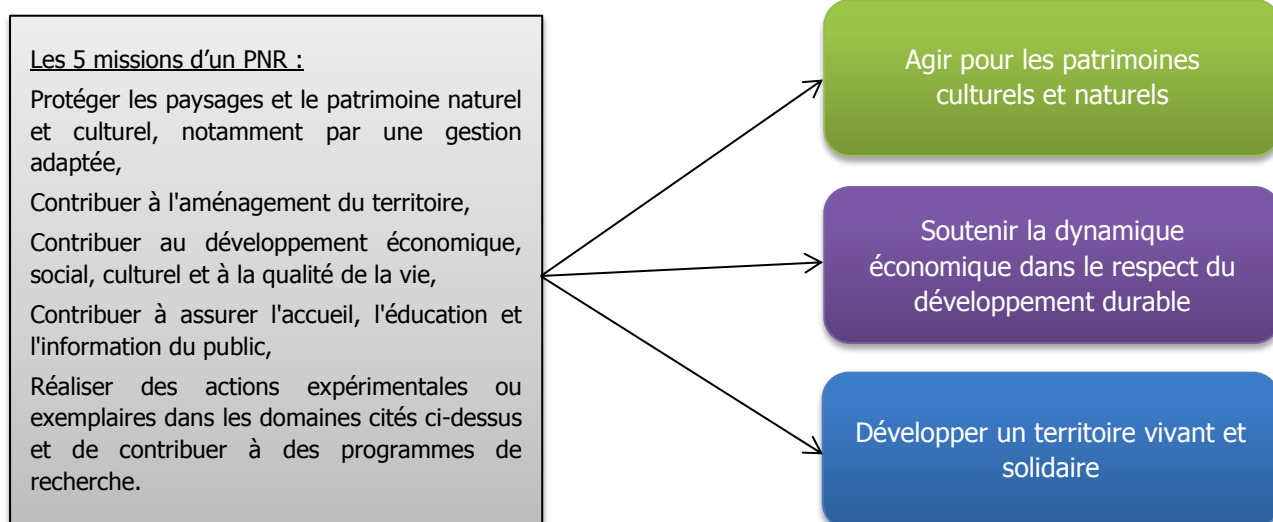
Les entretiens réalisés, à la différence de la méthode via un questionnaire, n'ont pas pour but d'être « représentatifs ». Ils livrent un point de vue singulier est qui ensuite « objectivé » et relié les uns aux autres. Toutefois, une grande attention a été portée pour recueillir les perceptions de différentes catégories d'acteurs. Hormis, le profil habitants (qui est traité dans un autre cadre que cette évaluation) toutes les catégories d'acteurs sont représentées : élus, acteurs socio-professionnels (forêt, filière bois, agriculture, circuit court), membre du conseil scientifique, associations, chargés de mission au Parc, partenaires institutionnels et techniques.

Un autre point porte sur l'analyse des réalisations : il s'agit d'un balayage non exhaustif. En effet, l'évaluation ne vise pas à établir un bilan complet de tout ce qui a été réalisé mais se présente comme une évaluation stratégique à partir des éléments structurants et des dynamiques à l'œuvre sur le territoire. A noter toutefois que la mise à jour du diagnostic fut réalisée en parallèle de la présente mission d'évaluation. S'il apporte des éléments factuels sur l'évolution territoriale, les résultats n'ont pas pu être intégrés dans le présent rapport.

2. REFERENTIEL D'ÉVALUATION : LA CHARTE 2008-2020

2.1 Une déclinaison de la charte en 3 orientations stratégiques, 8 axes et 36 mesures

La lecture de la charte permet tout d'abord de constater que le projet de territoire retenu est ambitieux et que le PNR souhaite se positionner comme un véritable acteur du développement territorial en embrassant largement les 5 missions confiées par la loi. Son projet s'articule autour de trois orientations stratégiques qui mettent en avant des objectifs de préservation et de valorisation de son patrimoine, des objectifs de développement durable et ceux liés à son identité, en tant que territoire habité et vivant.



Les trois orientations stratégiques de la charte se déclinent en 8 axes et 36 mesures :

	Axes	Mesures	Thématique	
OS1 : Agir pour les patrimoines culturels et naturels	Axe 1 : Gérer plus activement les patrimoines naturels et préserver la biodiversité	1.1	Poursuivre et amplifier les démarches de connaissances et de recherche	Milieux naturels Eau
		1.2	Veiller à la cohérence environnementale des aménagements	
		1.3	Protéger et gérer les espaces naturels et les espèces remarquables	
		1.4	Réaliser des opérations exemplaires et expérimentales	
		1.5	préservation et gestion des patrimoines naturels au quotidien	
		1.6	Préserver la qualité du milieu aquatique et des ressources en eau	
	Axe 2 : Préserver et valoriser les paysages du Morvan	2.1	Partager les connaissances pour une appropriation du paysage	Paysage Urbanisme Agriculture et Forêt
		2.2	Préserver et valoriser les paysages remarquables du Parc	
		2.3	Assurer une organisation harmonieuse de l'espace	
		2.4	Développer une urbanisation et une architecture de qualité	
		2.5	Résorber les points noirs paysagers (infrastructures, signalétiques...)	
		2.6	Développer une sylviculture et une agriculture respectueuses des paysages	
	Axe 3 : Préserver et valoriser les patrimoines culturels	3.1	Préserver, étudier et valoriser les patrimoines culturels et sociaux	Culture et patrimoine
		3.2	Mettre en place une stratégie concertée pour la valorisation du patrimoine bâti	
		3.3	Promouvoir une expression culturelle vivante et contemporaine	
OS2 : Soutenir la dynamique économique dans le respect du développement durable	Axe 4 : Favoriser la prise en compte du développement durable dans les activités économiques	4.1	Mission prospective DD et son application dans les secteurs économiques	Agriculture et Forêt Tourisme Energie Production locales
		4.2	Promouvoir un comportement environnemental des entreprises et des collectivités	
		4.3	Inciter et développer les démarches qualité et signes de spécificité des produits du territoire	
		4.4	Piloter la synergie avec les différents acteurs (tourisme durable)	
	Axe 5 : Valoriser les ressources et les produits du territoire, pour les filières existantes et les activités nouvelles	5.1	Soutenir les filières de productions agricoles, artisanales et de service	Agriculture et Forêt Tourisme Energie Production locales
		5.2	Encourager la valorisation locale de la forêt et des bois du Morvan	
		5.3	Encourager un écotourisme en cohérence avec les objectifs du tourisme durable	
		5.4	Encourager de nouvelles formes d'organisation et de travail visant la durabilité du développement	
		5.5	Engager une politique active d'accueil, basée sur la valorisation des ressources environnementales du territoire	
	OS3 : Développer un territoire vivant et solidaire	Axe 6 : Assurer l'unité du territoire par des partenariats actifs	6.1	Assurer l'unité des actions sur le territoire
6.2			Favoriser l'implication du plus grand nombre	
6.3			Animer la mise en œuvre d'une stratégie forestière, concertée	
6.4			Animer la mise en œuvre d'une stratégie tourisme nature, concertée	
6.5			Animer la mise en œuvre d'une stratégie agricole, concertée	
6.6			Poursuivre la mise en œuvre d'une stratégie culturelle, concertée	
Axe 7 : Transmettre à tous les connaissances sur le Morvan		7.1	Initier et animer une politique d'éducation aux patrimoines	Education
		7.2	Favoriser et promouvoir une politique d'éducation artistique et culturelle	
		7.3	Développer des outils pédagogiques et une pédagogie de l'exemplarité	
Axe 8 : Etre un espace de coopération et de médiation		8.1	Animer la médiation et la mise en coopération avec les acteurs du Morvan	Coopération
		8.2	Mettre en œuvre une stratégie de communication basée sur la réciprocité	
		8.3	Développer les actions de coopération nationales et internationales	

2.2 Analyse

L'orientation stratégique N°1 « *Agir pour les patrimoines culturels et naturels* » est au cœur des missions du parc. Leur lecture et compréhension sont relativement simples puisque les 3 axes qui la composent se rattachent chacun à une thématique :

- Axe 1 : gérer plus activement les patrimoines naturels et préserver la biodiversité = thématique milieux naturels (y compris eau)
- Axe 2 : préserver et valoriser les paysages du Morvan = thématique paysage et urbanisme (y compris paysage agricole et forestier)
- Axe 3 : préserver et valoriser les patrimoines culturels = thématique culture et patrimoine

L'orientation stratégique N°2 « *Soutenir la dynamique économique dans le respect du développement durable* » porte une lecture transversale des filières économiques du territoire. Chaque axe qui la compose se décline ensuite par thématique (agriculture, forêt, tourisme, production locales, énergie)

L'orientation stratégique N°3 « *Développer un territoire vivant et solidaire* » s'appuie sur les différents rôles du Parc. Chaque axe qui la compose renvoie à une posture de l'action du Parc :

- Axe 6 : assurer l'unité du territoire par des partenariats actifs = posture d'animateur et partenariat (qui se décline en mesure qui se rattache à des thématiques : forêt, agriculture, tourisme, culture...)
- Axe 7 : transmettre à tous les connaissances sur le Morvan = Education
- Axe 8 : être un espace de coopération et de médiation = posture de coordinateur

Cette structure de la charte démontre une grande maturité du Syndicat Mixte. Elle retranscrit le caractère transversal et systémique du projet de territoire.

Toutefois, cela soulève **des enjeux en matière de lisibilité et d'appropriation de la charte** d'une part (ce point est confirmé par les entretiens d'acteurs), et **en matière de suivi et d'évaluation** d'autre part.

Notre analyse met en avant les différents points suivants :

● Lisibilité

Un enjeu de lisibilité résulte du fait que certains thèmes d'actions sont répartis entre plusieurs axes et mesures. C'est le cas notamment pour les thématiques *Agriculture, Forêt, Productions locales, Tourisme, Energie*. Lorsqu'une thématique est « éclatée » entre plusieurs axes stratégiques, il n'est pas forcément simple pour le chargé de mission qui en a la charge de « rattacher » les différentes actions qu'il anime aux axes et mesures de la charte, ou aux partenaires de bien l'appréhender.

Cet enjeu de lisibilité est accentué par le fait que l'énoncé et les objectifs de certaines mesures sont parfois très proches, rendant complexe le rattachement des actions réalisées aux « bons » axes et mesures de la charte. (On peut citer à titre d'exemple les mesures 4.4 « piloter la synergie avec les différents acteurs dans la mise en œuvre du tourisme durable » ; 5.3 « encourager un écotourisme en cohérence avec les objectifs du tourisme durable » et 6.4 « animer la mise en œuvre d'une stratégie tourisme nature, concertée », qui sont très proches...)

Certaines mesures renvoient plus à une logique de moyens qu'à un objectif : c'est le cas par exemple pour la mesure 7.3 « développer des outils pédagogiques et une pédagogie de l'exemplarité » qui est en quelque sorte le moyen de réaliser la mesure 7.1 « initier et animer une politique d'éducation aux patrimoines ».

● Expérimentation

Certaines mesures renvoient explicitement à l'objectif de l'expérimentation, comme par exemple la mesure 1.4 « réaliser des opérations exemplaires et expérimentales ». Pour autant, si les actions réalisées et rattachés à cette mesure ont bien un caractère expérimental, ce n'est pas exclusif, d'autres actions (par exemple la recette de l'aigolette) démontrent également un caractère expérimental. Sachant que le PNR est par définition un territoire d'expérimentation, on peut dès lors s'interroger sur la pertinence d'avoir une mesure dédiée à l'expérimentation. Demain, c'est peut-être dans toutes les orientations et axes stratégiques de la nouvelle charte que devra se retrouver des actions pilotes et expérimentales.

● Gouvernance, suivi et d'évaluation

En termes de suivi et d'évaluation, la complexité vient du fait qu'il n'y a pas toujours de correspondance simple et lisible entre les axes de la charte et les commissions thématiques. Par exemple la commission agricole traite d'actions réparties dans 5 axes et 9 mesures.

Il en résulte que les commissions ont perdues de vue progressivement les grands objectifs de la charte (explicités par axe) et n'ont pas été capables au moment de l'évaluation de rattacher les actions réalisées aux objectifs de la charte.

En conclusion, il apparaît que la charte du parc présente d'un côté une arborescente stratégique ambitieuse et systémique, mais d'un autre côté cette structure n'est pas un référentiel facile à utiliser pour le suivi et l'évaluation. En effet, certains problèmes de lisibilité qui la caractérise — ou son caractère systémique — entraînent certaines difficultés pour mettre en correspondance les objectifs poursuivis, les actions menées (sur le plan budgétaire comme sur le plan de leurs réalisations physiques) et le système de mise en œuvre et de suivi de ces actions (équipe technique, commissions).

3. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE

3.1 Typologie d'intervention

L'ensemble des actions réalisées a été classé selon une typologie afin de mettre en évidence les types d'intervention les plus utilisés par le Parc pour mettre en œuvre sa charte :

- **Connaissance/inventaire/étude** destinée à l'amélioration de la connaissance, inventaire du patrimoine, cartographie, observatoire... ;
- **Travaux / équipement /gestion** : gestion de site remarquable, réalisation d'aménagement ou de travaux ;
- **Expertise/conseil/accompagnement** : conseils auprès des communes, des agriculteurs, accompagnement des partenaires... ;
- **Production/édition de document technique ou pédagogique** : plaquette, guide technique, cahier de recommandations, charte, outils pédagogique ;
- **Communication/Formation/sensibilisation** : édition de guides, plaquettes, expositions, formation développement durable, sensibilisation grand public ;
- **Animation territoriale** : actions tournées vers le grand public ;
- **Animation/partenariat/mise en réseau** : actions tournées vers les acteurs du territoire.

Le graphique ci-dessous a été établi à partir de l'hypothèse « 1 action = 1 typologie » et ne prend pas en compte le temps affecté à chaque réalisation.

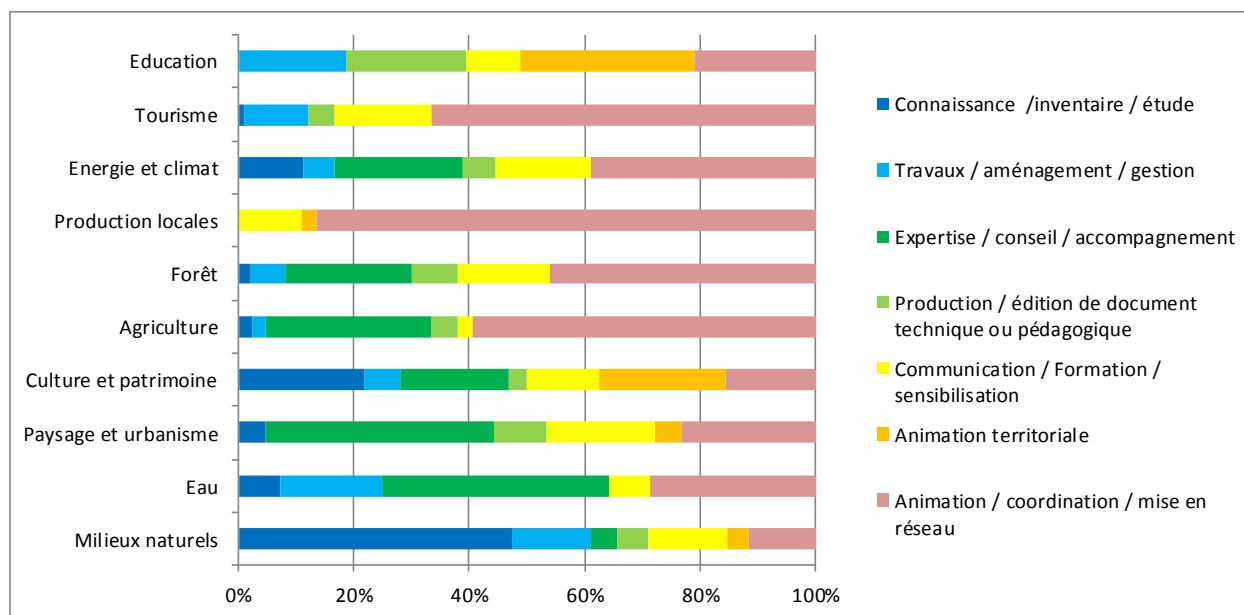


Figure 1 : typologie d'intervention des actions réalisées en fonction des thématiques

Cette représentation souligne en premier lieu une posture du Parc axée sur l'animation/coordination et mise en réseau des acteurs du territoire (38 % des actions réalisées, toute thématique confondue).

Cela est moins vrai pour les thématiques Milieux naturels, Eau, Paysage, et Patrimoine culturel, cœur de mission historique et réglementaire du Parc, sur lesquelles l'intervention porte plus sur la connaissance et l'expertise. A noter que ce sont ces thématiques qui sont spontanément cités lorsque l'on demande sur quoi intervient le parc.

A noter que plus la typologie d'intervention tend vers de l'animation/coordination, plus les résultats et effets attendus dépendront de l'engagement et de l'action des acteurs partenaires.

3.2 Analyse budgétaire

L'analyse du budget qui va suivre s'entend sur le budget dit principal. Celui-ci est en effet complété par des budgets annexes, dont le nombre a évolué au fil du temps et des programmes d'actions portés par le Parc et nécessitant un suivi financier particulier.

En 2017, le Parc porte 4 budgets annexes :

- Les chantiers d'insertion
- La régie autonome « maison du tourisme »
- Le programme LIFE+ « continuités écologique »
- La compétence « Gestion des Milieux aquatique et Prévention des inondations – GEMAPI »

Le budget principal de fonctionnement du parc est d'environ 3,5 M€, et correspond non seulement à la mise en œuvre de la charte, mais également à la mise en œuvre de programmes pour le compte de tiers (natura2000, contrat territoriaux, plan climat...).

3.2.1 DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

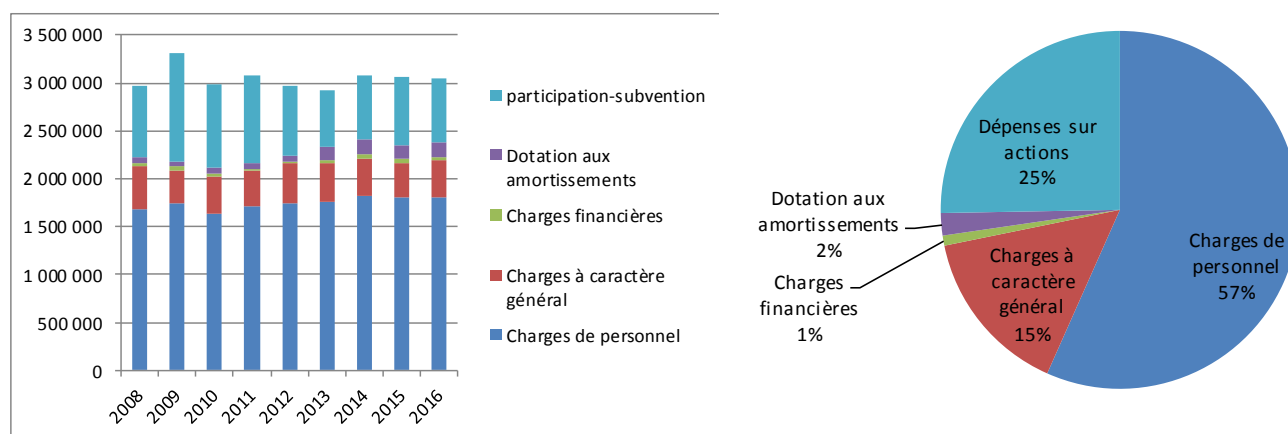


Figure 2 : charges de fonctionnements

Le budget de fonctionnement est grevé par des dépenses dites « incompressibles », comprenant :

La masse salariale

La masse salariale représente le poste budgétaire le plus important du budget (environ 60%), ce qui correspond aux caractéristiques de l'institution : le parc naturel régional est en effet une équipe à forte capacité d'ingénierie, d'expertise, d'accompagnement, d'éducation destinée à :

- Initier, accompagner, coordonner, conseiller les partenaires dans leurs projets de développement et de préservation entrant dans ses champs d'intervention sur le territoire ;
- Mettre en œuvre des actions expérimentales et innovantes sur le territoire.

Les charges à caractère général

Les charges à caractère général sont le second poste de dépenses incompressibles et concernent plus particulièrement les dépenses de fonctionnement et d'entretien de la Maison du Parc. Elles sont maîtrisées, et représentent environ 15 % du budget, pour l'entretien d'une propriété de 40 hectares, accueillant 60 000 visiteurs/an, des musées, des espaces pédagogiques, et le fonctionnement d'une équipe de plus de 70 personnes, dont l'équipe du Parc et celles d'associations hébergées.

Les frais financiers

La fluctuation des frais financiers reflète celle de l'activité du Parc et surtout, du volume des mouvements avances de fonds/encaissement des subventions.

La tension sur la trésorerie reste très forte et le volume des emprunts a aussi fluctué au fur et à mesure de l'avancement des projets : ainsi l'augmentation constatée en 2013 et 2014 est-elle due en partie aux travaux d'extension et de réhabilitation de la Maison du Parc.

De même, depuis 2015, le Parc fait l'avance de nombreux programmes européens, dont Natura 2000, le programme LIFE + et le programme LEADER.

Le recours aux lignes de trésorerie est plus fréquent, et le montant des tirages maximum atteint, surtout en fin d'exercice, le plafond souscrit de 1,5 M€.

Les dotations aux amortissements

L'augmentation des dotations aux amortissements est liée à l'intensification du portage de projets en maîtrise d'ouvrage Parc : équipements pédagogiques, matériel adapté pour les activités de pleine nature, signalétique touristique, équipements touristiques, (Chemins de Mémoire, galeries numériques, etc) ;

En conclusion, le budget de fonctionnement est impacté par :

- Une politique d'investissement (Maison du Parc) (augmentation des frais financiers) ;
- Une politique de portage de projet en maîtrise d'ouvrage Parc (augmentation des dotations aux amortissements) ;
- Une dépendance aux programmes financiers (natura2000, Life+, Leader), dont les subventions sont versées après réalisation des actions.

3.2.2 RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Le syndicat Mixte n'a pas de fiscalité propre et ses recettes sont constituées quasi intégralement par les participations et subventions.

Dotation statutaire

Sur un budget principal moyen annuel de 3,5 M€, les dotations statutaires représentent en moyenne sur la période 2008-2016 52% des recettes de fonctionnement.

L'analyse des cotisations permet dans un premier temps de constater :

- la prédominance de la Région Bourgogne Franche Comté, qui à elle seule représente environ 50 % des cotisations statutaires ;
- en comparaison, l'apport par le territoire est faible, moins de 10 % des ressources pérennes (2,55€/hab/an en 2017), et environ 4 % du budget principal moyen annuel de 3,5 M€;

Si le volume global des cotisations statutaires augmente entre 2008 et 2013, il tend à diminuer par la suite.

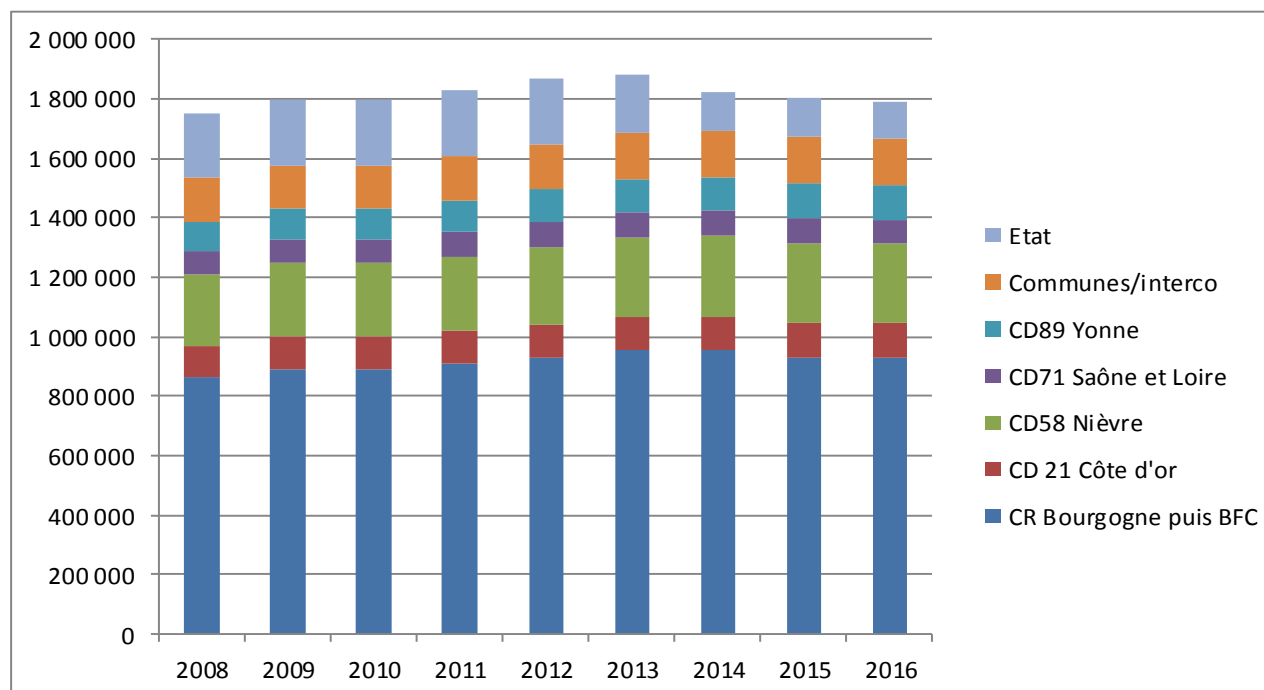


Figure 3 : répartition et évolution des cotisations statutaires de 2008 à 2016

A noter que jusqu'en 2015, l'évolution des cotisations statutaires a été conforme aux prescriptions des statuts : indexation de l'indice du coût de la consommation. A partir de 2015, les comportements se singularisent : la Région Bourgogne donne un premier coup d'arrêt en diminuant sa contribution de 29.966 € (930.000 € contre 959.966 € attendus). En 2016, le Conseil Départemental de Saône et Loire décide de diminuer sa cotisation en la ramenant à 80.000 € (au lieu des 85.809 € attendus).

En 2017, la Région Bourgogne Franche Comté décide de limiter sa contribution à 900.000 € (contre 932.046 € attendus, et 957.101 € si l'année 2015 avait été respectée) et le département de Saône et Loire maintient quant à lui sa cotisation à 80.000 € (au lieu de 95.998 € normalement).

L'État a, notamment dans le cadre du Contrat de projet 2007-2014, soutenu le Parc sur 2 plans : la réalisation de son programme d'actions, en ciblant ses financements sur des opérations à vocation environnementale, et pour son fonctionnement, comme pour tous les autres parcs naturels régionaux. La fin du contrat de Projet et la modification des modalités d'intervention de l'État ont inscrit dans la durée la diminution progressive, mais conséquente, de ces soutiens financiers : la participation de l'Etat est quant à elle passée de 220 000€ en 2008 à 120 000€ en 2016.

Au total c'est une diminution de près de 170 000€/an sur les recettes statutaires, soit 10%.

Recettes propres

Les ressources propres représentent environ 8% du budget principal moyen annuel du Parc, soit environ 270 000 €. Elles sont composées essentiellement de remboursement de divers frais :

- Remboursement de l'État sur les contrats aidés ;
- Prise en charge par certains financeurs des frais de structures ;
- Subvention accordées par certains financeurs pour du temps de travail effectué par des agents « permanents » du Parc ;
- Recettes liées à des ventes de produits ou de prestations (location pressoir, ventes d'ouvrages, animations nature, expertises techniques, locations de salles, etc) ; à noter que, pour parties, ces recettes ont été transférées au budget annexe « Régie Autonome – Maison du tourisme » depuis 2014.

3.2.3 ANALYSE DE LA CAPACITE D'AGIR DU PARC

Une capacité d'agir contrainte

La mise en œuvre de la charte relève du « fonctionnement permanent » dont le financement est assuré par les cotisations statutaires et des recettes propres. La somme dégagée entre recettes permanentes et les charges fixes permet au Parc de financer tout ou parties d'actions à mener dans l'année.

Cette « capacité d'action » s'est progressivement dégradée, passant de 200 000-250 000 € sur la période 2008-2012, à environ 100 000 € depuis 2015, en raison du double phénomène de diminution des recettes statutaires couplée à l'augmentation de la masse salariale, non pas en nombre mais en indice glissement vieillissement technicité (GVT).

A noter que les recettes statutaires constituent le socle pérenne du financement de la structure. Toute évolution de celles-ci a un impact direct sur les moyens disponibles (moyens humains, actions...) et réduit la capacité du parc à mener des actions de manière autonome.

La diminution des 170 000€ de recette statutaire annuelle par rapport aux prévisions initiales des statuts est ainsi à mettre en parallèle avec les diminutions de budget sur les thématiques qui ne font pas l'objet de financement conventionné, à savoir :

- Communication : - 155 000€/an sur le budget annuel de 2016 par rapport à 2010
- Culture et patrimoine :- 160 000€/an sur le budget annuel de 2016 par rapport à 2010
- Education : - 80 000€/an sur le budget annuel de 2016 par rapport à 2010

Mais une capacité du Parc à capter des financements nécessaires à la mise en œuvre de la charte.

Le Syndicat mixte va chercher ses financements par le biais des actions qu'il entreprend, ce qui explique l'importance des recettes sur opérations (41% en moyenne sur la période 2008-2016). C'est un bon

indicateur du niveau élevé de l'activité du Parc (programme LEADER, Natura 2000, contrat territorial Sud Morvan, Plan Climat...) et de sa capacité à drainer des financements sur le territoire. Le parc fait bénéficier le territoire d'un important effet levier : pour 2,5€/hab/an de cotisation des communes, le Parc arrive à aller chercher 54€/habitant (par exemple les MAEc ont représenté 15 M€ en deux ans...)

C'est aussi une forte dépendance à ces financements externes qui fragilisent le fonctionnement du Parc car ces recettes sont limitées dans le temps et constituées de subventions versées après réalisation – et justification – des dépenses.

Une prédominance du financement sur les thématiques environnementales

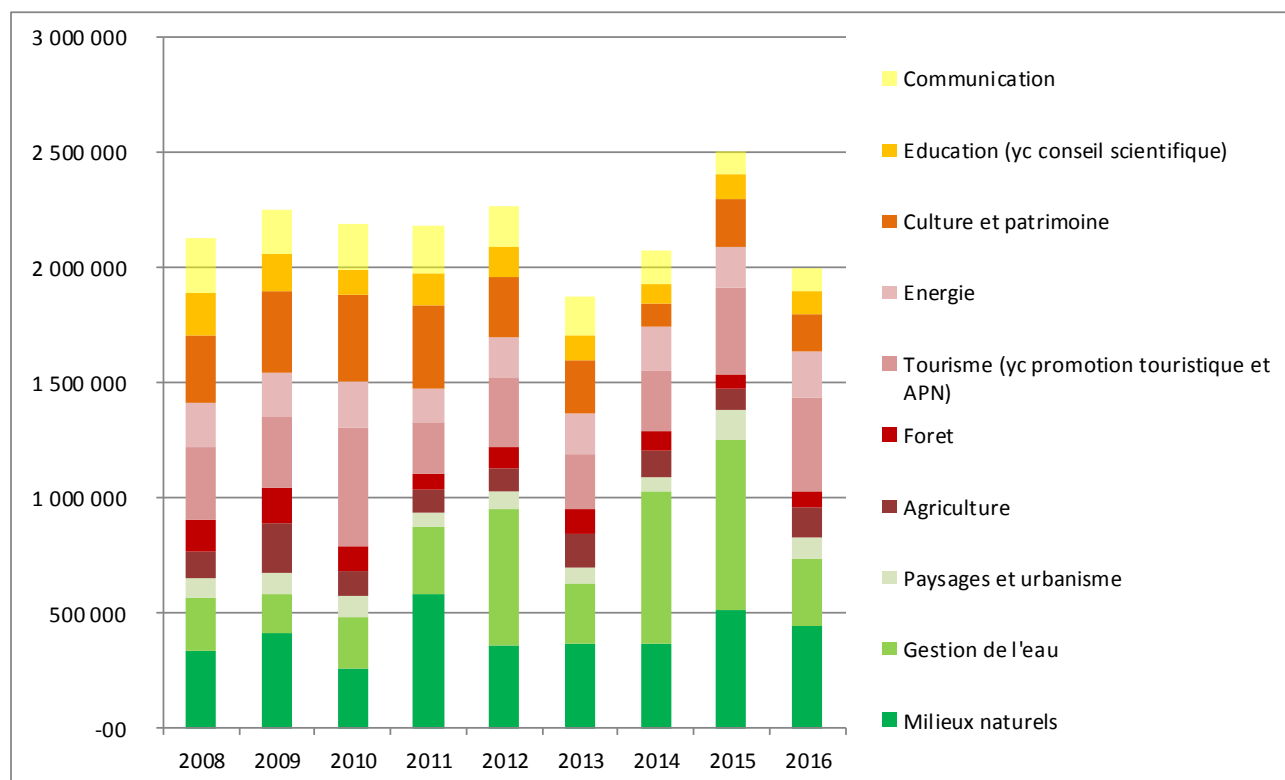


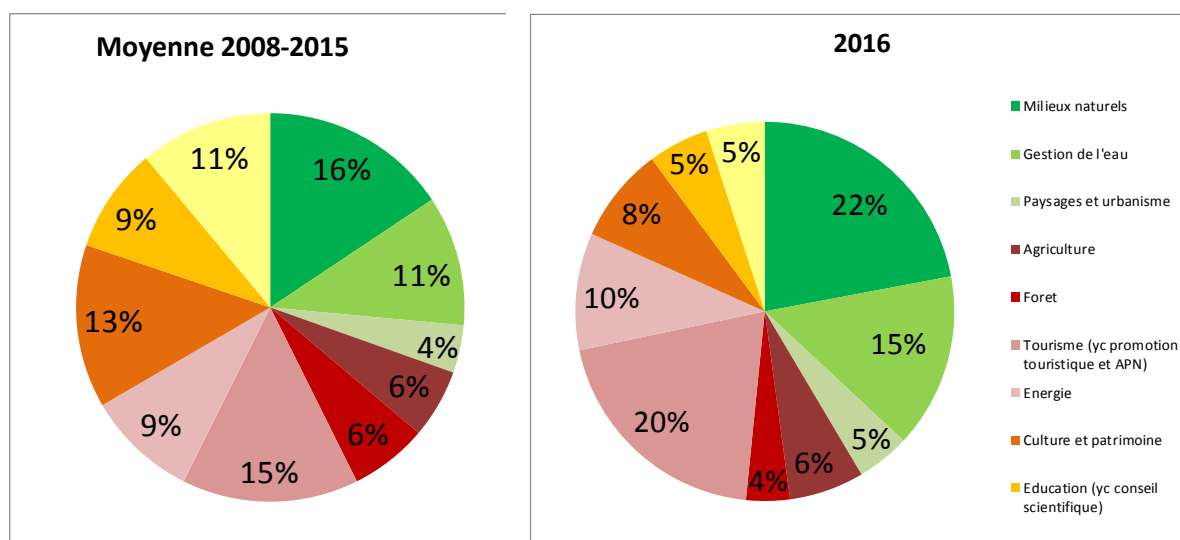
Figure 4 : répartition du budget par thématique d'intervention

La ventilation des financements du parc dans les différentes thèmes d'actions montre que les milieux naturels, la gestion de l'eau et le tourisme sont les thèmes les mieux dotés financièrement sur les dernières années.

Les budgets sont relativement stables pour les thématiques Paysage et urbanisme, Agriculture et Forêt (de l'ordre de 5 % chaque thème).

Comme vu précédemment, on assiste à une diminution progressive et significative des budgets annuels alloués sur :

- Culture et patrimoine : passage de 380 000 € en 2010 à 160 000 € en 2016 ;
- Education : passage de 180 000 € en 2008 à 100 000 € en 2017 ;
- Communication : passage de 235 000 € en 2008 à 80 000 € en 2017.



3.3 Analyse des moyens humains du Parc

3.3.1 CARACTERISTIQUES

Un Parc « opérateur » pour le compte de tiers

La ventilation des effectifs par pôle et thématique est reprise dans le tableau ci-dessous :

Répartition des effectifs	Poste charte		Poste hors charte		Effectif global	
	2008	2017	2008	2017		
Pôle Environnement	3,5	3	6	12		15 27%
Milieux naturels	1,5	1	2	6	(natura2000 et RNR Tourbières)	7 13%
Gestion de l'eau	1	1	4	6	(contrats territoriaux, GEMAPI, LIFE)	7 13%
Paysages et urbanisme	1	1				1 2%
Pôle Economie Durable	8	5,8	4	11,5		17,3 32%
Agriculture	1	0,5	1	2	(Leader)	2,5 5%
Forêt	1	1				1 2%
Tourisme (yc promotion touristique et APN)	3	2,3	1	3	(régie autonome, accueil touristique)	5,3 10%
Energie	1	1	2	4	(Plan climat)	5 9%
Management environnemental	1	0				0 0%
Valorisation des produits/labels	1	1				1 2%
Chantiers d'insertion			4	2,5	(chantiers d'insertion)	2,5
Pôle Culture et patrimoine	3	3	1	0,5		3,5 6%
Direction agence culturelle	1	1	1		Animation culturelle	1 2%
Valorisation du patrimoine	1	1				1 2%
Ecomusée	1	1		0,5	Accueil musée	1,5 3%
Pôle Education au territoire	1,5	4				4 7%
Education (yc conseil scientifique)	1,5	3*				3 5%
conseiller scientifique		1				1 2%
Communication	2	1,5				1,5 3%
Effectif total	29,0	30,8	11,0	24,0		54,8 100%

* : dont 2 services civiques

** : dont 3 contrats aidés

Postes sur budgets annexes				6,5		
GEMAPI				2		
Life				2		
Chantier d'insertion				2,5		
Postes sur budget principal					48,3	

L'équipe technique du parc se compose aujourd'hui de 55 agents au total.

L'équipe technique du parc prévue dans la Charte est largement renforcée par des effectifs prenant en charges des programmes d'actions complémentaires ou annexes :

- + 17,5 personnes sur programme d'actions complémentaires répondant aux objectifs de la charte : Natura 2000, Réserve Régionale Tourbières, Contrat Territorial Sud Morvan, Leader, Plan Climat)
- + 6,5 personnes sur des programmes d'action annexe (faisant l'objet d'un budget annexe) : compétence GEMAPI, programme LIFE+ « continuité écologique », chantier d'insertion

Evolution à la hausse du nombre d'agent qui ne vient que faiblement impacté le budget de fonctionnement du parc

L'équipe a évolué de 40 à 55 agents sur la dernière décennie. Sur cette évolution globale de 15 postes, 13 d'entre eux concernent des postes hors charte. Il s'agit soit de postes intervenants pour le compte de budgets annexes qui ont leur propre écriture budgétaire indépendamment du budget principal du Parc, soit de postes intervenant pour la mise en œuvre de programmes d'actions complémentaires et dans ce cas-là, les postes sont subventionnés.

Une forte disparité des statuts liée au portage de nombreux projet

La ventilation des effectifs par statut est reprise dans le tableau ci-dessous :

Répartition par statut	Effectif global (54,8 ETP)		Poste charte (30,8 ETP)		Poste Hors charte (24 ETP)	
Fonctionnaire	18	33%	16	52%	2	8%
CDI	9,8	18%	4,8	16%	5	21%
CDD	20,5	37%	5,5	18%	15	63%
Contrat Aidé	4,5	8%	2,5	8%	2	8%
Service Civique	2	4%	2	6%		0%

L'effectif global se répartit en 51% de postes pérennes (statut titulaire ou CDI) et 49% de postes non pérennes. Dans le détail, le ratio 2/3 de postes pérennes sur les postes charte, passe à moins de 1/3 pour les postes hors charte.

Si la précarité des statuts des postes subventionnés (liée à des programmes et conventions financières à durée déterminée) explique pour partie le turn over des équipes, celui-ci, compris entre 10 et 13%, est du même ordre de grandeur que sur d'autres PNR.

3.3.2 DETAIL PAR POLE

Services généraux :

	Postes charte (30,8 pers.)					Postes hors charte (24 pers.)					TOTAL	
	F	CDI	CDD	CA	SC	F	CDI	CDD	CA	SC		
Services généraux	10	1,5	1	2,5	0	0	0	0	0	0	15	27%
Direction et services administratifs	7										7	13%
Informatique - SIG		1									1	2%
Communication	1	0,5									1,5	3%
Entretien	2		1	2,5							5,5	10%

Figurent au nombre des emplois : les services administratifs classiques (comptabilité, RH, accueil/standard, secrétariat), la communication, l'informatique et l'entretien (espaces verts et bâtiments, propreté des locaux).

Les effectifs des services généraux ont augmenté, répondant ainsi à plusieurs injonctions :

- l'entretien d'une propriété de 40 hectares, dont une grande partie dévolue à l'accueil du public, avec une ambition affirmée de développer cette fonction (passage constaté de 35.000 visiteurs en 2008 à plus de 60.000 en 2016).
- l'augmentation de la surface des locaux à entretien (travaux de rénovation, peinture, petites réparations, etc) et à nettoyer.

Des manques sont toutefois à déplorer :

- la fonction SIG n'est pas assurée par une personne, mais assumée par plusieurs chargés de mission dûment formés ; pour autant, cela peut donner quelques incohérences, notamment dans l'organisation générale du SIG ;
- l'entretien des locaux est assuré par deux personnes, dont une en contrat aidé, ce qui induit au-delà de sa fonction d'insertion un turn over important pour cette mission. Ces deux postes sont insuffisants au regard de l'ampleur de la tâche.

Pôle environnement :

	Postes charte (30,8 pers.)					Postes hors charte (24 pers.)					TOTAL	
	F	CDI	CDD	CA	SC	F	CDI	CDD	CA	SC		
Pôle Environnement	3	0	0	0	0	3	9	0	0	0	15	27%
Milieux naturels	1					1	5				7	13%
Gestion de l'eau	1					2	4				7	13%
Paysages et urbanisme	1										1	2%

Le pôle environnement, avec ses 15 agents, représente environ 27% de l'effectif global. Les 3 postes charte sont largement renforcés par une équipe travaillant sur des programmes d'actions complémentaires (natura 2000, réserve naturelle des Tourbières, Contrat territorial Sud Morvan...) ou annexes (LIFE+ « continuité écologique »). Alors que le pôle est au cœur des missions du PNR, 9 postes sur 15 sont des postes non pérennes, subventionnés par des programmes d'actions spécifiques.

Pôle économie durable :

	Postes charte (30,8 pers.)					Postes hors charte (24 pers.)					TOTAL	
	F	CDI	CDD	CA	SC	F	CDI	CDD	CA	SC		
Pôle Economie Durable	1	2,3	2,5	0	0	2	2	5,5	2	0	17,3	32%
Agriculture			0,5			1	1				2,5	5%
Foret			1								1	2%
Tourisme (yc promotion touristique et APN)	1	1,3				2			1		5,3	10%
Energie			1					3	1		5	9%
Management environnemental											0	0%
Valorisation des produits/labels		1									1	2%
Chantiers d'insertion						1	1,5				2,5	5%

Le pôle économie durable est le pôle le plus important en termes d'effectif avec 17,3 postes.

La priorité a été réservée au développement des productions locales et au tourisme, au détriment du management environnemental et de l'agriculture (1,5 ETP prévu dans la charte et non pourvu à ce jour).

A noter que, sur ce point, il a été nécessaire de renforcer les effectifs sur des postes non envisagés dans la Charte : l'accueil touristique. Dans un premier temps confiée à une association, cette mission a été reprise en régie par le Parc.

Pôle éducation au territoire

	Postes charte (30,8 pers.)					Postes hors charte (24 pers.)					TOTAL	
	F	CDI	CDD	CA	SC	F	CDI	CDD	CA	SC		
Pôle Education au territoire	1		1		2						4	7%
Education (yc conseil scientifique)			1		2						3	5%
conseiller scientifique	1										1	2%

Une personne est en charge de cette mission essentielle pour un Parc, avec un turn over important (3 personnes depuis 2008). Afin de faire face aux enjeux, de répondre aux attentes des élus et du territoire, et de répondre aux évolutions des besoins, notamment en accompagnant la mise en place des activités péri-scolaires, l'équipe s'est renforcée par le recrutement de deux volontaires en service civique.

Pôle culturel

	Postes charte (30,8 pers.)					Postes hors charte (24 pers.)					TOTAL	
	F	CDI	CDD	CA	SC	F	CDI	CDD	CA	SC		
Pôle Culture et patrimoine	1	1	1					0,5			3,5	6%
Direction agence culturelle			1								1	2%
Valorisation du patrimoine		1									1	2%
Ecomusée	1							0,5			1,5	3%

Ce pôle se compose d'un poste « valorisation du patrimoine bâti », d'un poste « patrimoine et écomusée », ainsi que de la direction de l'agence culturelle assurant des actions artistiques et culturelle

Les missions de cette Agence culturelle ont émergé fortement à l'occasion d'un programme LEADER sur la culture. Elle a ainsi porté la création d'une programmation artistique morvandelle.

A la fin des financements, les missions ont été poursuivies, avec moins de moyens, générant un turn over important sur le poste de direction, en charge du projet de culture vivante.

3.3.3 ANALYSE ET RETOUR DES ACTEURS

Sur les 51 PNR, les effectifs sont généralement compris entre 30 et 40 personnes. En comparaison, le PNR du Morvan dispose d'une équipe importante qui s'explique par les nombreux équipements et dispositifs gérés par le syndicat mixte. Le parc n'est pas qu'une structure administrative, c'est aussi :

- Un opérateur pour le compte de tiers dans le cadre de nombreux programmes d'action, reconnu pour son expertise (réserves naturelles, Natura 2000, leader, Life+ ...)
- Un site touristique qui accueille près de 60 000 visiteurs par an (2016) et qui nécessite des fonctions d'accueil, d'animation, d'entretien ;
- Un acteur de l'insertion professionnelle à travers son engagement dans les chantiers d'insertion.

L'évaluation permet de mettre en évidence plusieurs aspects :

- Des moyens humains sous-estimés en 2008 par rapport au besoin de la Maison du Parc

Les moyens humains identifiés dans la charte 2008-2020 n'étaient pas en adéquation avec les besoins liés au projet de développement de la Maison du Parc. La gestion de la propriété de 40 hectares nécessite des fonctions d'accueil et d'entretien conséquent :

- Sur la fonction accueil, le besoin n'avait pas été identifié et les postes n'avaient donc pas été prévus en 2008. Cette fonction a nécessité la création de 3,3 postes qui impactent le budget de fonctionnement du Parc.
- Sur la fonction entretien, de 2 postes initialement prévus, 5,5 sont aujourd'hui pourvus (dont 3 en contrat aidé), avec des manques encore identifiés sur l'entretien des locaux par exemple.

- Au total, la Maison du parc c'est 8,8 postes qui impacte le budget de fonctionnement du Parc.
- Des adaptations rendues nécessaires au détriment de fonction support ou de thématique d'intervention

Suite aux évolutions à la baisse des contributions statutaires (qui ont un impact direct sur les moyens disponibles), des adaptations ont été faites au détriment de fonction support (SIG, communication) ou de thématique (agriculture, passage à mi-temps en 2015)

- Une forte capacité du parc à aller chercher des financements nécessaires à la mise en œuvre de la charte mais une précarisation d'une partie de l'équipe

Sans compter les postes sur budgets annexes, 1/3 des postes qui œuvrent pour la mise en œuvre de la charte sur des sujets au cœur des missions du Parc (et ce ratio monte à 50% lorsque l'on retire les services supports) sont des postes « hors charte », subventionnés à travers des conventions financières.

S'il faut souligner la forte capacité du Parc à aller chercher des financements entrant dans le champ de la mise en œuvre de la charte, ce fonctionnement est aussi à l'origine d'une précarisation d'une partie de l'équipe car il s'agit pour la plupart de contrat à durée déterminée, dont la durée dépend de la convention financière.

Si cette précarisation est préjudiciable pour le salarié qui ne peut se projeter dans l'action du parc au-delà de la durée de son contrat, elle l'est également pour le projet de territoire qui nécessite un travail de fond d'animation et une continuité dans l'accompagnement. Le turn over des équipes (taux compris entre 10 et 13% hors contrat aidé, comparable à la moyenne des autres PNR) est mal perçu par les accompagnés et mal vécu par les équipes.

- Des enjeux sur le fonctionnement du Parc

L'ensemble de ces programmes d'actions complémentaires s'appuient et reconnaissent les capacités d'expertise ou d'ingénierie de projet du Parc. Ils représentent un intérêt indéniable pour le bilan du PNR. Ils « donnent à voir » l'action du Parc et sont facilement cités comme les champs d'intervention, voire d'excellence du PNR.

Ce fonctionnement participe toutefois au « *sentiment d'éparpillement* » que peuvent éprouvés les acteurs sur l'action du Parc et peut détourner les moyens du Parc de certaines de ces missions premières qu'il s'était donné dans la charte, à savoir de fédérer les acteur locaux ou de coordonner la mise en œuvre de projets partenariaux. Ce fonctionnement introduit une forme de distorsion dans les moyens humains et les réalisations de la charte (par exemple, le pôle environnement comprend 3 personnes sur charte et 12 personnes « hors charte »). Il pose la question de l'équilibre entre les parts « fixe » et « variable » de l'activité du PNR, et de la manière de présenter le fonctionnement du Parc et de communiquer sur son action et les réalisations.

Les retours des acteurs et des commissions thématiques font remonter un manque de moyen humains sur l'agriculture, le tourisme et l'éducation principalement.

- **Sur l'agriculture**, le parc a redoublé d'effort sur le volet animation et accompagnement de la filière agricole. Ce travail de fond lui a permis d'être reconnu comme un acteur légitime et incontournable. Le récent (2015) passage à mi-temps a rendu difficile ce travail d'animation, pourtant essentiel pour la relation de confiance qui se joue dans l'accompagnement. Au moment où le parc était reconnu et attendu, ce passage à mi-temps a été mal vécu et non compris par le monde agricole. A noter qu'une motion a été rédigée pour demander un poste pérenne, avec l'appui du conseil scientifique, et présentée aux élus du Parc qui n'y ont pas donné suite. C'est un signal négatif de la part du Parc auprès des agriculteurs qui perçoivent en retour « *des orientations du Parc plus tournées vers le tourisme ou la culture* ». Face à l'enjeu de mobilisation du monde agricole, il serait opportun lors du renouvellement de la charte de reconsidérer la question. A noter toutefois que le champ de l'agriculture est également investi par le Parc sur le volet des Mesures Agri-Environnementales (MAE), accompagné par le pôle environnement du Parc.

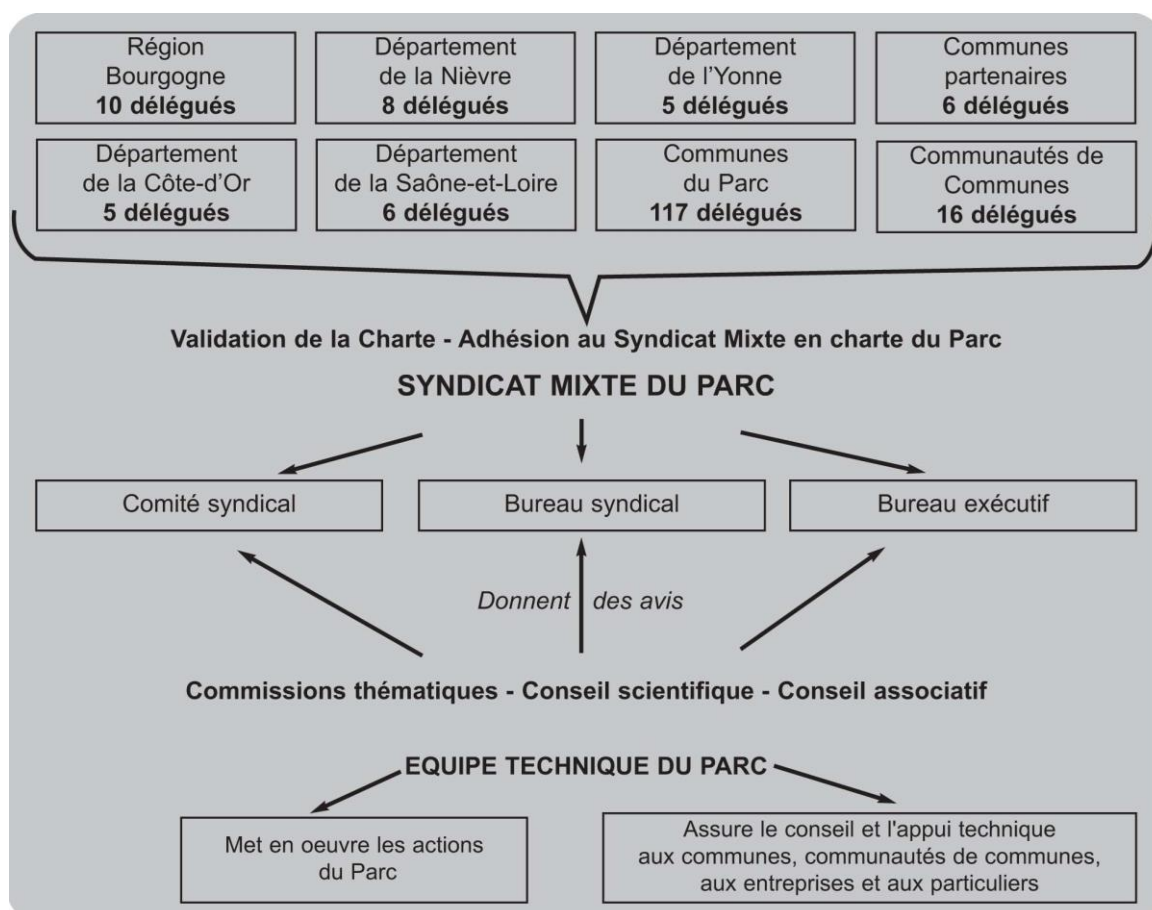
- **Sur le tourisme** en revanche, si la commission fait le retour que le Parc « *n'a pas fait le choix du tourisme* », l'évaluation assure qu'il y a bien une adéquation entre l'ambition portée et les moyens tant humains que financiers qui y sont dédiés.
- **Sur l'éducation**, malgré le fait qu'elle soit une mission réglementaire des PNR, le pôle éducation est « mineur » comparé aux autres, avec un seul agent titulaire (en CDD) et quelques aides aléatoires sous la forme d'emploi civique.

3.4 Analyse de la gouvernance

3.4.1 FONCTIONNEMENT POLITIQUE

Le syndicat mixte est composé de :

- 123 communes (117 périmètre classé, 6 communes partenaires)
- 15 intercommunalités en début de Charte, 13 en 2016, et 8 en 2017
- 4 départements (Côte d'or, Nièvre, Saône et Loire, Yonne)
- 1 Région (Bourgogne, puis Bourgogne Franche Comté)



Le comité syndical

Le comité syndical administre le syndicat mixte du Parc Naturel Régional du Morvan lors de sessions ordinaires, au moins deux fois par an, par le vote du budget, l'approbation du compte administratif, et

lors de sessions extraordinaires dans les cas suivants : modification des statuts, de la charte, de la clé de répartition des financements ou encore retrait d'une collectivité du syndicat mixte.

Les commissions thématiques

Des commissions thématiques présidées par un élu sont chargées de faciliter la tâche des responsables du parc dans l'élaboration des programmes annuels d'intervention. Ces groupes de travail, qui ne disposent pas du pouvoir de décision, sont composés, selon les thèmes abordés, de représentants élus et de techniciens du PNR, des structures intercommunales, des associations, des services de l'administration ou du conseil scientifique.

Conseil scientifique

Très ancien, le Conseil Scientifique (CSc) du Parc a été renouvelé dans sa composition fin 2014, inspiré des préconisations de la Fédération des PNR. Pluridisciplinaire, il intègre des universitaires et enseignants-chercheurs en fonction.

Depuis 2008, le CSc mène un certain nombre d'actions qui font le lien entre la recherche et le territoire :

- Les entretiens de Bibracte : rencontres pluridisciplinaires annuelles, ouvertes au public, aux cours desquelles une thématique intéressant le territoire est éclairée du regard de scientifiques. Il y a eu 11 entretiens réalisés : la forêt (2), l'agriculture, les flux migratoires, les paysages, l'eau, la cartographie, le patrimoine immatériel, le Morvan terre nourricière, les stratégies documentaires à l'heure du numérique, la recherche dans les Parcs de la BFC.
- La lettre du conseil scientifique : elle retrace les activités et les travaux du CSc. On y retrouve aussi différentes rubriques : les recherches, des ouvrages, des publications, des dates à retenir, les colloques et rencontres, les stagiaires "Morvan", la bibliothèque du Parc et des actualités scientifiques.
- Saisine du Conseil Scientifique : il donne un avis consultatif au bureau et au Syndicat Mixte du Parc du Morvan et permet d'éclairer les décisions des élus. Les sujets abordés touchent le territoire du Morvan et son évolution : agriculture et changement climatique, forêt, éolien en Morvan, le Robinier...

Les objectifs du CSc sont :

- Accompagner le territoire et être force de propositions ;
- Faire le lien entre la recherche et les attentes (besoins) du territoire ;
- Faire en sorte que la recherche devienne un des volets de développement du territoire ;
- Faire du Morvan un territoire de recherche pour faire converger le monde académique et la société.

Les actions du Csc sont menées en interdisciplinarité, avec un travail en réseau. Il souhaite accentuer le travail à l'échelle de la nouvelle région et des deux autres PNR, avec une volonté également de renforcer l'inter régions (exemple de la thèse avec le GIP Massif-Central qui vient d'être acceptée).

Conseil associatif et citoyen

La charte de 2008 prévoyait la création d'un Comité de la Vie Associative, de la Citoyenneté et de la Coopération avec pour objectif de bâtir une politique participative et d'enrichir la programmation d'actions d'idées citoyennes. L'animation de ce conseil associatif et citoyen a été confiée au Groupement de Liaison des Associations Culturelles et Economiques du Morvan (GLACEM), association partenaire qui siège au Comité Syndical et au Bureau.

Il apparaît que la dynamique n'a pas été au rendez-vous. Si le GLACEM, en tant que regroupement d'associations paraissait légitime pour porter la voix des habitants, il a souffert d'une perception « d'entre soi » et finalement peu représentatif de la société civile.

● Analyse et retour des acteurs

Le retour des acteurs sur le fonctionnement politique du Parc fait état d'une faible implication des élus. Le pilotage « une action, un élu » n'a pas fonctionné (toujours la même mobilisation des mêmes élus).

Le fonctionnement des commissions thématiques est assez inégal : alors que certaines sont forces de proposition, d'autres ne sont que des « chambres d'enregistrement ».

Les acteurs déplorent un faible portage politique, ce qui nuit selon eux à l'image du Parc. Et les exemples cités posent effectivement la question des choix et du portage politique : que ce soit sur l'affichage publicitaire, l'agriculture ou encore l'éolien, les instances techniques et consultatives du Parc (équipe technique, commissions, conseil scientifique) travaillent de concert pour approfondir et argumenter les sujets, proposent et donnent un avis sur le positionnement que doit tenir le Parc, mais aucune suite n'est donnée.

Les acteurs font remonter que cette faiblesse dans le soutien politique est un facteur de démotivation. Les acteurs qui s'engagent pour le Parc (dans les commissions thématiques par exemple) et qui font vivre les instances du Parc ont besoin d'un « retour sur investissement » de leur engagement : être informé, être soutenu, voir une suite, des choix qui vont dans le sens du projet porté, ...

3.4.2 FONCTIONNEMENT TECHNIQUE

L'équipe du Parc est dirigée par un comité de direction (CODIR) composée du directeur, de la directrice financière et de quatre responsables de pôle. Ce CODIR est aussi l'organe censé organiser la transversalité au sein de l'équipe. La structure organigramme est ensuite composée en « râteau » sous la direction des responsables de pôle.

● Analyse et retour des acteurs

Dans les faits, la transversalité « s'auto-organise » en fonction du bon vouloir de chacun et des appels à projets, et les chargés de mission se sentent comme des « électrons libres », tant et si bien qu'il est arrivé que des actions réalisées « s'entrechoquent », c'est-à-dire les résultats sur une thématique aient un impact négatif sur une autre thématique...

Les objectifs de la charte sont bien souvent perdus au profit des opportunités financières. Il en ressort une sensation de « navigation à vue » ou chacun poursuit ses propres objectifs, sans s'intégrer dans un cadre stratégique.

L'équipe technique a avant tout une approche thématique de son action et les chargés de mission sont perçus comme des référents techniques. Or un des problèmes soulevés par les acteurs, est le manque de suivi et de cohérence, à commencer par les interlocuteurs (« *Le parc, c'est des personnes qui passent les uns après les autres* »).

Une expérimentation a reçu un bon retour sur la manière de travailler : sur l'opération Grand Site de France du Mont Beuvray, les acteurs ont eu un seul référent au Parc, qu'il s'agisse de travailler sur des enjeux paysagers, agricoles, touristiques, naturalistes... C'était au référent, unique interlocuteur de l'opération Grand Site d'aller chercher ensuite les compétences au sein du Parc. On passe ainsi de référents techniques à des référents territoriaux.

3.5 Analyse du système d'évaluation

La charte « 2008-2020 » prévoyait un système d'évaluation avec :

- Pour chaque axe, des repères prospectifs qui explicitaient « ce que l'on ne veut pas » et « ce que l'on souhaite » ;
- Pour chaque axe, des questions évaluatives clés posées, pour guider l'action ;
- Pour chaque mesure, des indicateurs de réalisation et de résultat ;
- Un suivi budgétaire analytique (par programme et par mission).

● Analyse et retour des acteurs

Dans les faits, les actions réalisées ont été consignées dans un tableau de suivi mesure par mesure. Mais ces tableaux de suivi ont été réalisés « après coup » et n'ont donc pas pu servir à un pilotage stratégique. Les indicateurs renseignés ne permettent pas de situer l'action par rapport à des objectifs.

Notons la mise en place de l'Observatoire du Morvan (pilote par le pôle Economie Durable). Mais après un premier travail sous l'égide du Conseil Scientifique, la définition de 140 indicateurs, l'édition d'un premier rapport avec des zooms (notamment qualité des eaux), le travail est abandonné en 2013 faute de temps.

Les repères prospectifs « ce que l'on ne veut pas » et « ce que l'on souhaite » ont énormément servi pour l'évaluation finale de la mise en œuvre de la charte : il s'agissait dès lors d'évaluer si l'action du parc avait permis d'atteindre des objectifs que l'on s'était fixés à l'époque.

4. ANALYSE DES REALISATIONS ET DES RESULTATS

L'analyse des réalisations et des résultats se fait par entrée thématique plutôt que par axe de la charte plus une plus grande compréhension (car les thématiques sont « découpées » dans plusieurs axes).

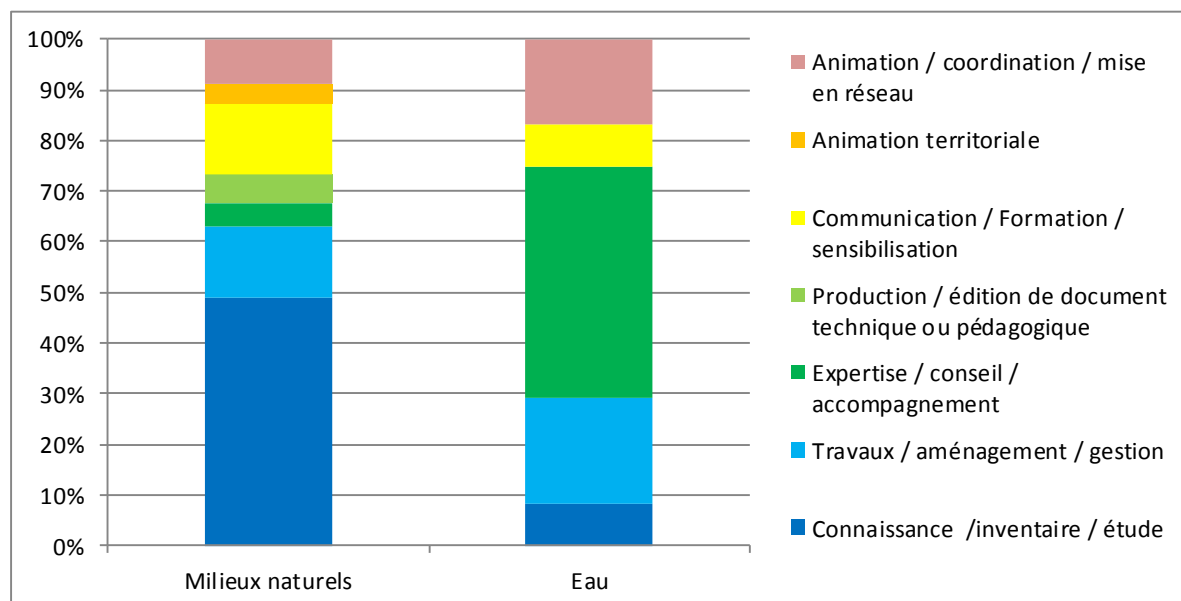
L'analyse met en regard les objectifs de la charte, les actions et typologie d'intervention et les résultats et effets sur le territoire. Une note d'efficacité de l'action (réponse à l'objectif) a été donnée par les commissions thématiques, et retranscrite dans cette partie également.

4.1 Milieux naturels

4.1.1 OBJECTIFS ET MESURES DE LA CHARTE

Axe	OBJECTIFS		Mesures
	ce que l'on ne veut pas	ce que l'on souhaite	
Biodiversité et patrimoine naturel			
Axe 1 : Gérer plus activement les patrimoines naturels et préserver la biodiversité	Une atteinte à la qualité environnementale du territoire	Une capacité du PNR à sensibiliser et à partager les enjeux avec les acteurs du territoire. Une préservation du patrimoine naturel	1.1 Poursuivre et amplifier les démarches de connaissances et de recherche
			1.2 Veiller à la cohérence environnementale des aménagements
			1.3 Protéger et gérer les espaces naturels et les espèces remarquables
			1.4 Réaliser des opérations exemplaires et expérimentales
			1.5 Préservation et gestion des patrimoines naturels au quotidien
			1.6 Préserver la qualité du milieu aquatique et des ressources en eau

4.1.2 MODE D'INTERVENTION DU PARC



4.1.3 EVALUATION

○ Connaissance

La connaissance naturaliste des milieux et espèces présents sur le territoire (via des études/inventaires) représente près de 50% de l'intervention du Parc sur cette thématique. L'amélioration et la consolidation de la connaissance est aujourd'hui indéniable pour les acteurs. Par contre, les habitants n'ont semble-t-il pas toujours conscience de l'extraordinaire richesse des milieux, y compris ordinaires. A cet égard, la vulgarisation et la transmission des données n'apparaissent pas suffisantes.

○ Gestion des espaces naturels

Le Parc est opérateur Natura2000. Si l'investissement du Parc pour protéger et gérer ces espaces naturels est réel et visible, les surfaces concernées restent faibles et inégalement réparties sur le territoire. Par exemple, l'ensemble des contrats forestiers Natura 2000 représente environ 200ha. Il est noté toutefois que 50% des contrats signés l'ont été avec des propriétaires privés ce qui est important en comparaison avec d'autres territoires, et compte tenu de la nature contractuel et non réglementaire de Natura2000. Il faut poursuivre cet investissement et essayer de changer d'échelle. L'enjeu dépasse la compétence du parc qui n'a pas la main sur les financements alloués et un des freins à la mise en œuvre de contrat natura2000 est justement la disponibilité des financements. Des financements non stables ni pérennes dans le temps sont préjudiciables à l'animation de la démarche.

Le parc assure l'animation pour la préservation des Sites d'Intérêts Ecologique Majeurs (SIEM). Sur les 30 SIEM du territoire, 8 n'ont pas fait l'objet d'action faute d'outils financiers. Pour les autres, plusieurs programmes et restauration et de gestion écologique ont été mis en place, ainsi que des sentiers d'interprétation et des expositions de présentation. Le Parc est à l'initiative de la création par la région de la **Réserve Naturelle Régionale des tourbières**, considérée unanimement par l'ensemble des acteurs comme **une action phare du Parc**. Une démarche exemplaire d'animation (chaque commune et propriétaire foncier concerné ont été consultés individuellement, les acteurs ont été impliqués, permettant ainsi une bonne compréhension des enjeux) et de coordination entre les partenaires sont les facteurs clés de réussite de cette action.

○ Eau

Le parc est un acteur reconnu par les territoires et les partenaires sur les problématiques liées à la gestion et la protection de la ressource en eau. Il dispose de l'expertise technique et des moyens humains nécessaires à l'animation de plusieurs Contrats Territoriaux : Contrat Global Cure-Yonne, Contrat Territorial Sud Morvan, programme LIFE+. Il accompagne les collectivités dans leurs dossiers d'assainissement et d'adduction d'eau potable, et intervient dans la gestion de zones humides patrimoniales et des cours d'eau principalement dans un objectif de restauration écologique (reconquête, continuité écologique...).

Son expertise l'a rendu légitime pour prendre en charge la nouvelle compétence communale obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

Grâce aux nombreux programmes investis par le parc, il y a eu une prise de conscience chez les élus de l'importance de la qualité de l'eau, mais peut-être pas suffisamment chez les citoyens.

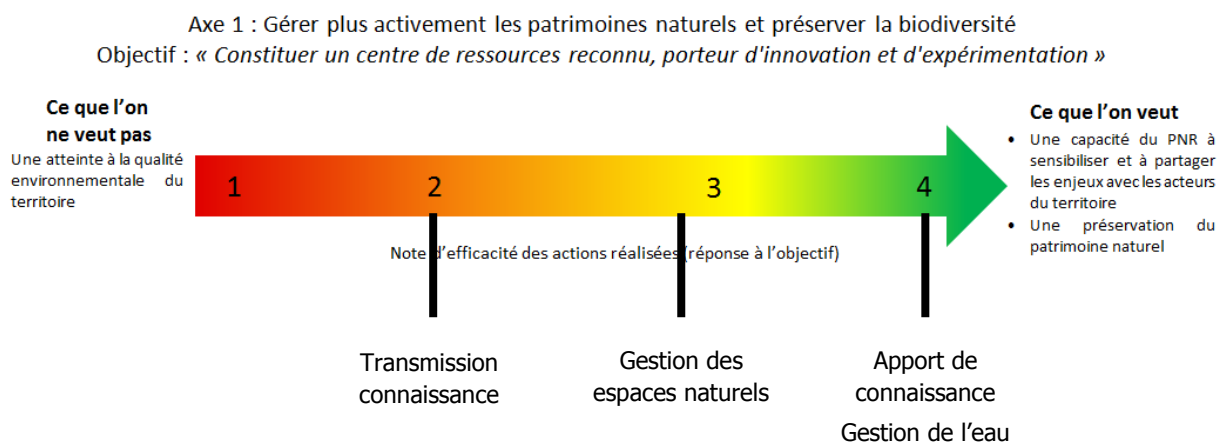
La restauration des continuités écologiques dans la vallée du Cousin et à proximité d'Avallon est visible (il y a eu de nombreux aménagements). Il y a **un sentiment d'une vraie amélioration de la qualité écologique des cours d'eau** (les pêcheurs en témoignent).

4.1.4 CONCLUSION ET RETOUR DE LA COMMISSION THEMATIQUE

Concernant les milieux naturels, le parc est chef de file sur la production de connaissance et animateur-opérateur sur la gestion/protection des milieux. Grâce aux nombreux programmes investis par le parc, il dispose de moyens humains et financiers en adéquation avec les objectifs de la charte et mène une action performance.

Si son action est reconnue sur le plan technique, elle reste confidentielle pour le grand public, par défaut essentiellement de communication.

○ retour de la commission thématique

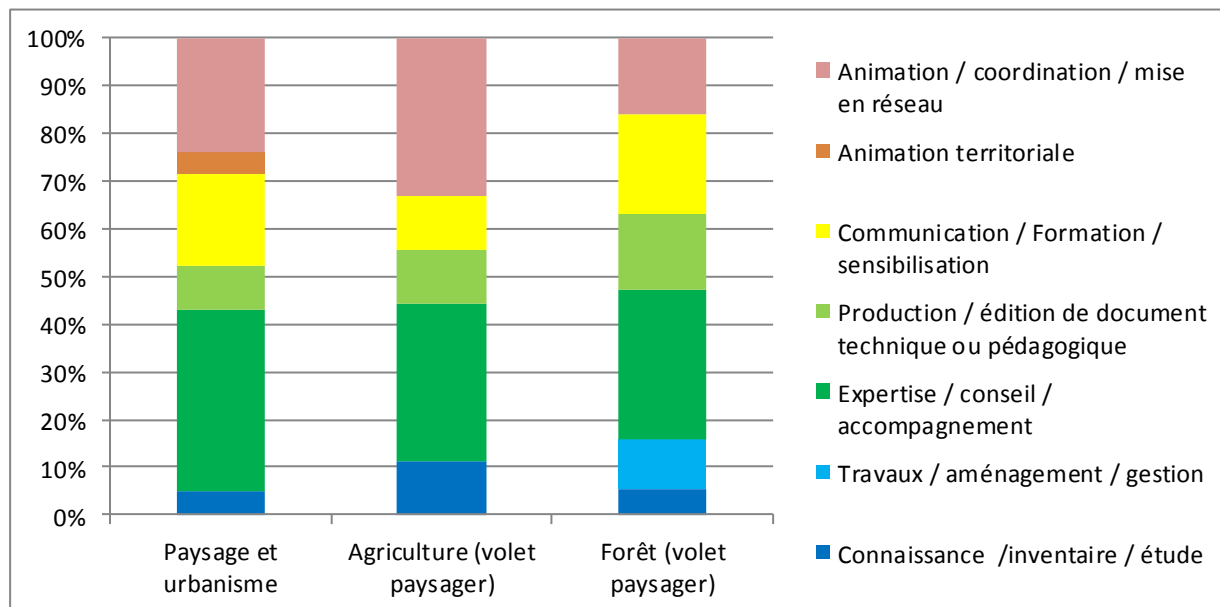


4.2 Paysage et urbanisme

4.2.1 OBJECTIFS ET MESURES DE LA CHARTE

Axe	OBJECTIFS		Mesures
	ce que l'on ne veut pas	ce que l'on souhaite	
Paysage et urbanisme			
Axe 2 : Préserver et valoriser les paysages du Morvan	Des paysages fermés des coupes à blancs ne prenant pas en compte les principes de gestion durable infrastructures non intégrées aux paysages urbanismes défigurants les villages	Des habitants et des acteurs sensibilisés à la qualité des paysages Une typicité préservée pour un paysage en mouvement	2.1 Partager les connaissances pour une appropriation du paysage
			2.2 Préserver et valoriser les paysages remarquables du Parc
			2.3 Assurer une organisation harmonieuse de l'espace
			2.4 Développer une urbanisation et une architecture de qualité
			2.5 Résorber les points noirs paysagers (infrastructures, signalétiques...)
			2.6 Développer une sylviculture et une agriculture respectueuses des paysages

4.2.2 TYPOLOGIE D'INTERVENTION



4.2.3 EVALUATION

○ Connaissance

La production de connaissance est de grande qualité mais reste assez confidentielle (la réalisation d'un atlas paysager par commune mis en ligne n'est pas suffisant en terme d'appropriation des enjeux paysagers). **L'animation territoriale** en revanche est un bon moyen pour transmettre et permettre une appropriation des enjeux par le grand public via des actions très concrètes menées sur le terrain (événements, stage d'entretien des vergers, installation de tables de lecture du paysage...).

○ Paysages remarquables

Concernant les paysages, l'action du parc est reconnue sur la préservation et la valorisation des paysages remarquables. **L'opération Grand Site de France Bibracte Mont Beuvray** est citée comme une action phare du Parc dans le sens où c'est la démonstration d'un parc animateur, coordinateur et intégrateur d'enjeux non seulement paysagers mais aussi agricoles, touristiques, naturalistes...

○ Urbanisme durable

Concernant l'urbanisme durable, l'approche du parc porte sur la sensibilisation et l'accompagnement des communes (notamment concours financier du Parc pour l'élaboration d'un PLU). Mais le résultat des actions n'est pas visible de manière homogène sur le territoire ; ils dépendent énormément de l'engagement des élus communaux.

Pour répondre à l'objectif de préserver/développer une architecture de qualité, le parc apporte une expertise et des outils concrets (guide technique, palette de couleur, ...) et donne aussi des avis sur les permis de construire (partenariat avec l'architecte-conseil du CAUE). De ce fait, le parc a été perçu (et continu encore dans une moindre mesure) comme une contrainte, un « *empêcheur de tourné en rond* ». A force de pédagogie, de rencontre et de conseil auprès non seulement des porteurs de projets mais également des collectivités, le parc s'est progressivement imposé comme un acteur légitime sur les questions d'urbanisme et d'architecture. Il a menée par exemple des actions spécifiques auprès des

secrétaires de mairie pour toucher le plus en amont possible les porteurs de projet. Car au-delà de l'avis donné, c'est l'approche par le conseil qui a été privilégiée.

● Points noirs paysagers

Concernant la résorption des points noirs paysagers, le Parc intervient sous la forme d'avis, d'expertise et de production de documents d'information et de sensibilisation. La nécessité et la qualité de ces outils sont largement partagées par les acteurs du territoire, sans toutefois avoir toujours les effets escomptés sur le territoire. Concernant l'affichage publicitaire par exemple, le parc n'a pas de pouvoir de police, et quand bien même il voulait jouer son rôle de lanceur d'alerte, le comité syndical n'a pas suivi.

● Forêt et paysage

Concernant le paysage forestier, la charte forestière, même si elle rassemble tous les acteurs autour de la table, ne permet pas de s'opposer à certaines évolutions, comme les coupes à blanc, principalement car elle n'est pas opposable. Le seul outil performant est le Contrat Forêt (le propriétaire s'engage dans une gestion durable, la Région BFC apporte une aide financière et le parc anime le diapositif) mais les effets ne sont pas suffisamment visibles au regard de l'enjeu : 60 contrats forêts pour 20 000 propriétaires. Tout repose sur l'engagement des acteurs.

Les nombreuses coupes rases sur le territoire tendent à masquer les actions du Parc jugées par ailleurs positives. Des insuffisances en matière de sensibilisation sont toutefois notées.

● Paysages agricoles

Concernant les paysages agricoles, le parc est opérateur des mesures Agri-environnementales (MAEt puis MAEc), aux côtés des Chambres d'agriculture partenaires. La première période (2007-2014), le Parc compte environ 260 exploitants en MAEt (sur 1 600 exploitations) pour une surface contractualisée de 7 000 ha (sur 140 600 ha) (4 400ha en prairies paratourbeuses et 2 600 ha en prairies sèches). Cette réussite tient pour beaucoup à l'animation du Parc. Pour chaque MAEt contractualisée, un important travail d'accompagnement a été réalisé : diagnostic des parcelles et expertise de terrain, accompagnement des nouveaux contractants, assistance à l'élaboration du dossier...

Concernant les effets de ces mesures, malgré l'omniprésence de l'argument financier, les exploitants considèrent qu'en matière de représentation, les MAEt sont un outil qui permet de mieux lier agriculture et environnement tout en contribuant activement à pérenniser l'activité agricole. La vision de l'environnement par les agriculteurs se trouve changée, grâce aux MAEt bon nombre d'entre eux ont vu leur vision s'ouvrir à ce dispositif et prendre conscience de l'importance pour eux de respecter l'environnement.

La nouvelle PAC 2015 a fait évoluer le dispositif en lien avec les nouvelles problématiques (climat, préventions des risques...). Malgré un très fort engouement avec la demande de 443 exploitants représentant près de 55 000 hec, les nouvelles MAEc sont aussi source de mécontentement lié à une enveloppe budgétaire insuffisante pour satisfaire tout le monde. Une confusion est clairement apparue dans l'esprit de nombre d'agriculteurs qui pensaient que le Parc maîtrisait la chaîne de paiement, voire payait lui-même le montant des mesures.

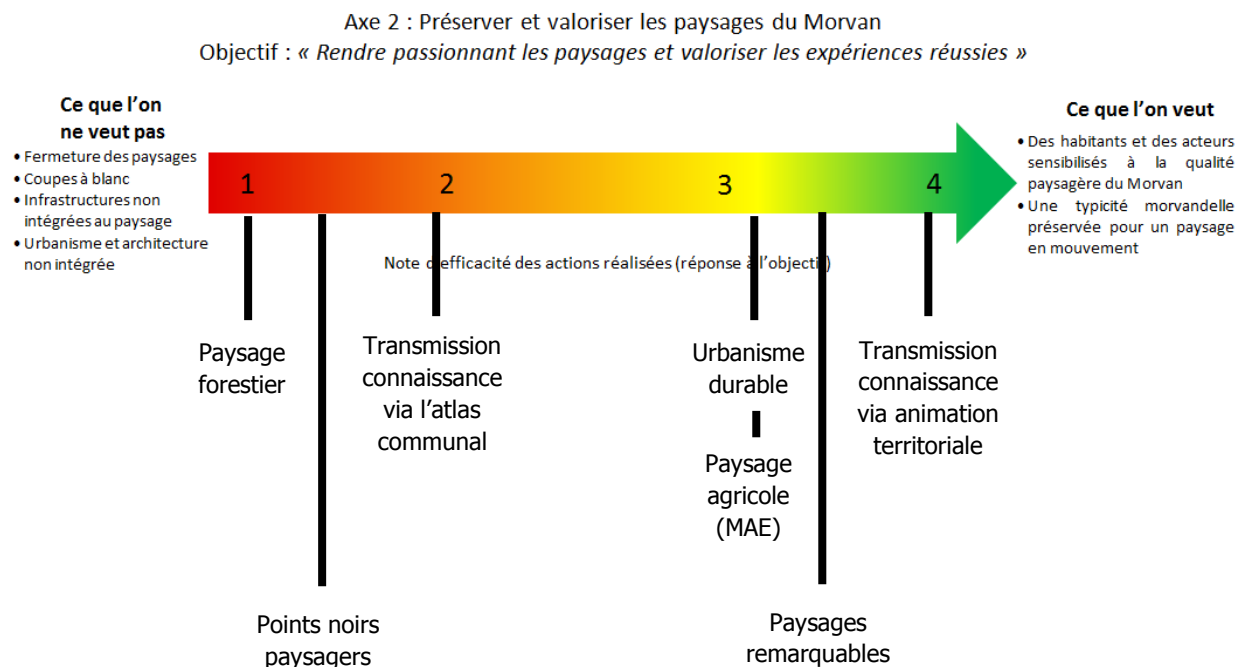
De manière générale, les MAE sont importantes, mais insuffisantes pour avoir un impact optimum sur le territoire. Par ailleurs, ces mesures ne répondent pas à la problématique de fond : quid des pratiques et des installations des agriculteurs, quel est l'accompagnement du Parc ? La prochaine Charte devra traiter des pratiques agricoles et réfléchir en amont avec les agriculteurs sur les enjeux à venir.

4.2.4 RETOUR DE LA COMMISSION THEMATIQUE

Si l'expertise et la légitimité du parc sont reconnues par les territoires et les partenaires, les résultats des actions menées dépendent fortement de l'engagement des autres acteurs. Sur la qualité paysagère et

architecturale, le parc n'a pas les moyens de contrôler son action (pouvoir de police ou contrainte réglementaire). L'atteindre des objectifs de la charte réside dans son aptitude à fédérer tous les acteurs autour d'enjeux partagés et dans sa capacité de persuasion.

○ retour de la commission thématique

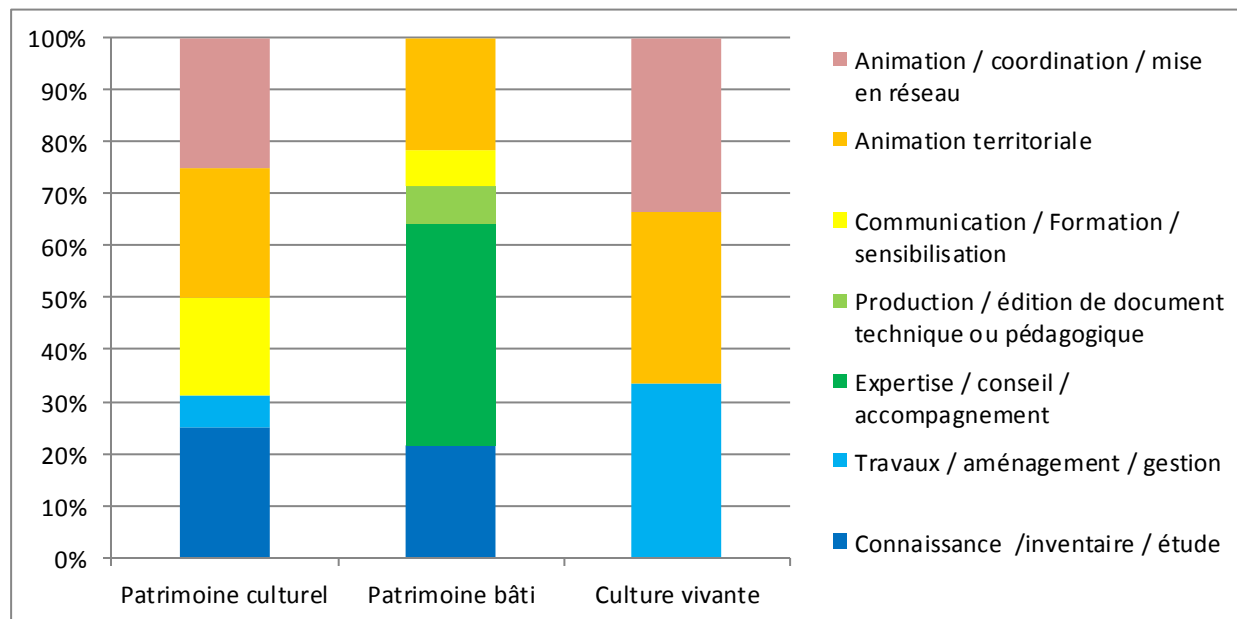


4.3 Culture et patrimoine

4.3.1 OBJECTIFS ET MESURES DE LA CHARTE

Axe	OBJECTIFS		Mesures
	ce que l'on ne veut pas	ce que l'on souhaite	
Culture et patrimoine			
Axe 3 : Préserver et valoriser les patrimoines culturels	Enclavement, repli identitaire, éclatement social et culturel	Favoriser l'épanouissement individuel et à l'expression citoyenne	3.1 Préserver, étudier et valoriser les patrimoines culturels et sociaux
			3.2 Mettre en place une stratégie concertée pour la valorisation du patrimoine bâti
			3.3 Promouvoir une expression culturelle vivante et contemporaine
Axe 6 : Assurer l'unité du territoire par des partenariats actifs	Des documents de planification qui s'ignorent	Cohérence des politique publique, une véritable fédération autour de l'intérêt général	6.6 Poursuivre la mise en œuvre d'une stratégie culturelle, concertée
Axe 7 : Transmettre à tous les connaissances sur le Morvan	Une démarche autocentrée sur la Parc, portée par lui seule	Partage des connaissances scientifiques, techniques et culturelles acquises	7.2 Favoriser et promouvoir une politique d'éducation artistique et culturelle
			7.3 Développer des outils pédagogiques et une pédagogie de l'exemplarité

4.3.2 TYPOLOGIE D'INTERVENTION



4.3.3 EVALUATION

Connaissance

Le Parc assure un certain nombre d'inventaires (patrimoine bâti, architecture, mobilier, savoir-faire, photo anciennes...) qui répondent à l'objectif de préservation et de valorisation.

Diffusion/transmission du patrimoine culturel

Pour assurer la diffusion/transmission de ce patrimoine culturel, le Parc a conforté l'Ecomusée du Morvan par un poste dédié et des actions diverses : apport du Conseil Scientifique, coordination et de mise en réseau entre toutes les maisons à thème, appui technique et ingénierie financière. Deux nouvelles maisons ont été créées (portant à 7 de nombre total) ainsi que 2 nouveaux sites associés (4 au total), et 3 sites ont faits l'objet d'une rénovation de la muséographie. La fréquentation des écomusées est jugée satisfaisante. A noter toutefois sur l'Ecomusée : si il vise à valoriser le patrimoine matérielle et immatérielle du Morvan, peu de personne savent effectivement ce qu'est un Ecomusée ; le mot n'est pas très « attractif ».

La diffusion passe aussi par des actions d'animation territoriale (mois de la fléchie, flottage de bûches, accueil de scolaire...) qui reçoivent un bon accueil de la part de la population. Ce type d'action présente l'avantage de « donner à voir » l'action du Parc, de répondre à l'objectif de transmission de ce patrimoine culturel, tout en impliquant la population et favorisant ainsi son appropriation des enjeux et de l'outil parc, le tout sur un mode festif sortant du cadre d'une communication « institutionnelle » jugée parfois inintelligible.

Patrimoine bâti

Sur le patrimoine bâti, le Parc assure des actions à la fois d'inventaire et de transmission de la connaissance via notamment la mise en ligne d'une base de données patrimoine ; des actions d'expertise et d'accompagnement (participation au classement Grand Site de France de Vézelay, conseil sur rénovation enduits et couleur sur bâti ancien...) ou encore des actions d'animation territoriale (concours

restauration du petit patrimoine, exposition mon village 1900...). A noter que le concours de restauration du « petit patrimoine » a été arrêté car la Région a mis en place son propre concours.

Pour aller plus loin dans son action, le Parc devra travailler plus étroitement avec les EPCI et les communes.

● Culture vivante

Le Parc a souhaité faire la part belle à la culture vivante et contemporaine et a développé une Agence culturelle, réduite toutefois à une personne sur un poste qui supporte un fort turn over. Les missions de cette Agence culturelle ont émergé fortement à l'occasion d'un programme LEADER sur la culture. Elle a ainsi porté la création d'une programmation artistique morvandelle. L'agence a entre autre développé des résidences d'artistes sur le territoire et la diffusion d'artistes venant de « l'extérieur ». Les actions de mise en réseau, d'identification des artistes, de diffusion et d'animation territoriale sont reconnues et saluées par les acteurs du milieu de la culture. Le Parc est ainsi perçu comme un catalyseur culturel, qui vient se substituer au manque de moyens et d'ingénierie des communes rurales.

Le parc porte aujourd'hui l'ambition d'une scène morvandelle et d'asseoir son statut de programmeur.

Les avis des acteurs et partenaires divergent sur ce point et avancent les arguments suivants :

- Manque de moyens financiers : la programmation nécessite de l'argent (« pour faire autres choses que des spectacles à 1000 € dans des gymnases ») que le parc n'a pas.
- La problématique du lieu : si elle veut être clairement identifiée, la scène morvandelle aura besoin d'un lieu. Mais figée dans l'espace elle aura du mal à toucher tout le monde.

Les acteurs attendent plutôt le Parc sur :

- Continuer les actions de coordination et de mise en réseaux en s'appuyant sur les points d'attractivités aux alentours (Vézelay, Nevers, Avallon, Luzy...°)
- Plus de transversalité entre culture et tourisme

4.3.4 CONCLUSION

Le parc est un acteur reconnu sur la préservation et la valorisation du patrimoine bâti. Il s'oriente vers des actions de médiation culturelle qui permettent la diffusion et la transmission du patrimoine matériel et immatériel du Morvan.

Concernant la culture vivante, la charte 2008-2020 désignait le Parc comme chef de file dans les domaines de l'action artistique et culturelle, sans toutefois le doter de moyens en adéquation avec cette ambition.

L'enjeu pour le renouvellement de la charte est double : il s'agit de partager l'ambition de la place de la culture dans le projet de territoire, et surtout de mettre en adéquation les moyens financiers avec l'ambition partagée.

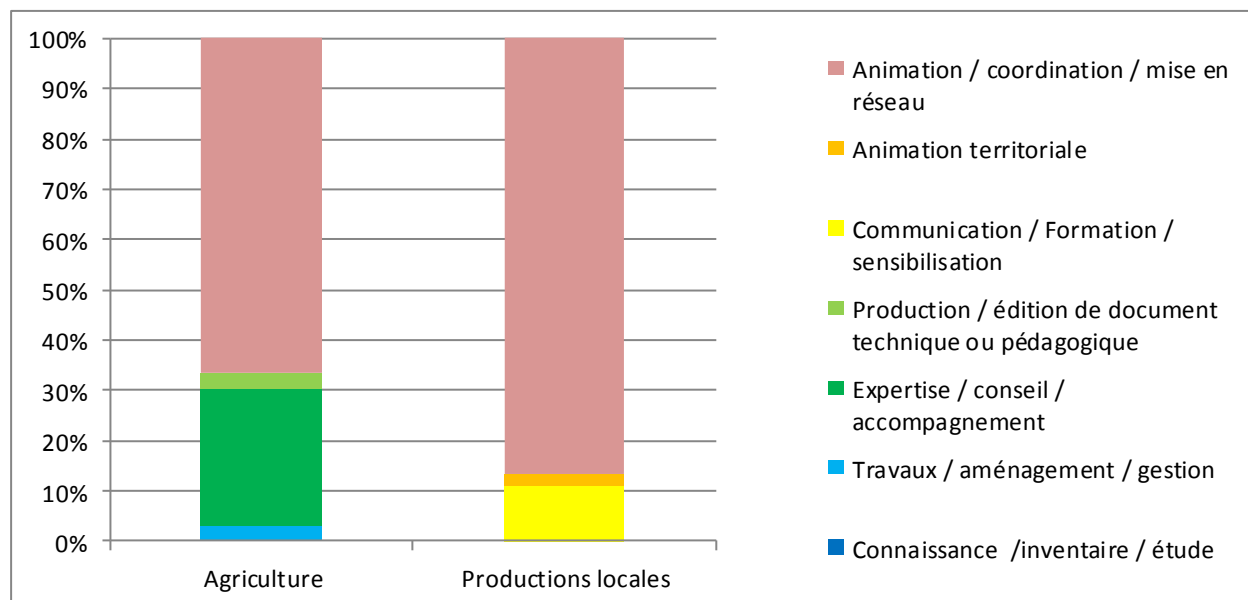
4.4 Agriculture

4.4.1 OBJECTIFS ET MESURES DE LA CHARTE

Axe	OBJECTIFS			Mesures
	ce que l'on ne veut pas	ce que l'on souhaite		
Agriculture				
Axe 4 : Favoriser la prise en compte du développement durable dans les activités économiques	Déclin économique et désertification un vieillissement significatif de la population	Qualité des activités Développement économique et social dans le respect des principes portés par le Parc	4.1	Mission prospective DD et son application dans les secteurs économiques
			4.2	Promouvoir un comportement environnemental des entreprises et des collectivités
			4.3	Inciter et développer les démarches qualité et signes de spécificité des produits du territoire
Axe 5 : Valoriser les ressources et les produits du territoire, pour les filières existantes et les activités nouvelles	Déclin, Exclusivement producteur de matières premières	Territoire d'excellence pour le développement d'activités et de produits valorisant les ressources environnementales	5.1	Soutenir les filières de productions agricoles, artisanales et de service
			5.4	Encourager de nouvelles formes d'organisation et de travail visant la durabilité du développement
Axe 6 : Assurer l'unité du territoire par des partenariats actifs	Des documents de planification qui s'ignorent	Cohérence des politiques publiques, une véritable fédération autour de l'intérêt général	6.5	Animer la mise en œuvre d'une stratégie agricole, concertée

Note : le volet paysager a déjà été traité dans le chapitre paysage et urbanisme.

4.4.2 TYPOLOGIE D'INTERVENTION



4.4.3 EVALUATION

○ Agriculture durable/Marque Parc

Via le programme LEADER, le Parc a développé et fait la promotion de la Marque Parc. 25 produits agricoles et de bouche sont à ce jour « marqués », dont de nouveaux produits comme les fruits, le vin, les escargots... Si la marque Parc est reconnue comme un bon outil de différenciation, elle s'appuie sur un cahier des charges contraignant qui explique le faible engagement, sans toutefois avoir le niveau d'excellence d'un label bio.

A côté de la Marque Parc, la marque « Morvan Natures et Talents » (également outil LEADER) se positionne sur le même objectif d'être un outil de distinction et de qualité. A la différence de la marque Parc, il s'agit d'un engagement et d'une signature territoriale « nos produits viennent de Morvan ».

Le PNR est également partenaire de l'association de « Morvan terroir » qui gère les boutiques et la logistique. Ces différentes marques apportent de la confusion et posent la question d'un éparpillement de moyens pour répondre au même objectif de valoriser les produits du terroir.

○ L'enjeu de la structuration des filières

L'impulsion et l'accompagnement du Parc sont reconnus et appréciés. L'objectif de ramener plus de valeur ajoutée dans la production des filières agricoles se heurte à plusieurs freins. Le premier est culturel : historiquement, le Morvan a toujours exporté ses richesses. Le second est économique : l'engraissement est peu rentable dans le Morvan selon le modèle dominant.

La reconnaissance du Morvan comme zone de montagne est une opportunité que le Parc n'a pas saisie pour développer une agriculture de montagne (produits laitiers par exemple) qui permettrait de ramener plus de valeur ajoutée et de faire vivre de petites exploitations.

Il est déploré sur ce sujet une baisse des moyens humains (passage à mi-temps en 2015), en contradiction avec les ambitions.

○ Partenariats

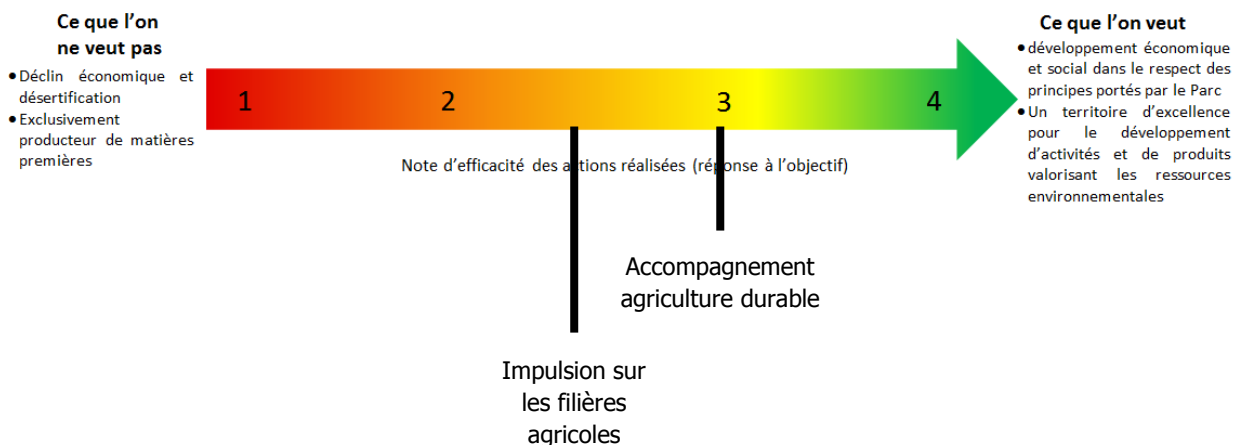
Si la commission agriculture fonctionne bien et intègre des représentants syndicaux de la profession, il est déploré un manque de liaison avec le terrain. Un sentiment de manque de confiance entre la profession agricole et le Parc est ressorti de la commission. Le Parc travaille avec un réseau d'initiés sans arriver à élargir le cercle.

4.4.4 CONCLUSION ET RETOUR DE LA COMMISSION

Grâce à son travail d'animation et d'accompagnement, le Parc s'est progressivement imposé comme un acteur compétent et légitime dans le domaine agricole. Il reste confronté toutefois aux très fortes attentes des agriculteurs, liées au maintien de l'activité, voire de la survie économique, qui fragilisent les relations de confiance, pourtant essentielle en matière d'accompagnement.

Il est attendu d'aller plus loin pour le prochain projet de charte dans la diversification des filières et la stratégie d'agriculture de moyenne montagne et l'accompagnement des pratiques et installations agricoles.

○ retour de la commission thématique

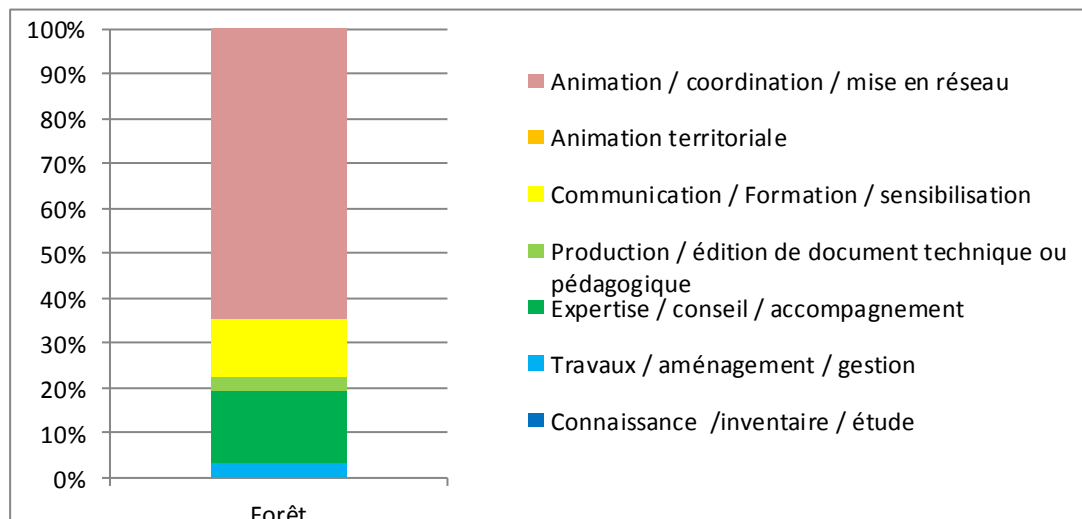


4.5 Forêt

4.5.1 OBJECTIFS ET MESURES DE LA CHARTE

Axe	OBJECTIFS		Mesures
	ce que l'on ne veut pas	ce que l'on souhaite	
Forêt			
Axe 4 : Favoriser la prise en compte du développement durable dans les activités économiques	Déclin économique et désertification un vieillissement significatif de la population	Qualité des activités Développement économique et social dans le respect des principes portés par le Parc	4.2 Promouvoir un comportement environnemental des entreprises et des collectivités
			4.3 Inciter et développer les démarches qualité et signes de spécificité des produits du territoire
Axe 5 : Valoriser les ressources et les produits du territoire, pour les filières existantes et les activités nouvelles	Déclin, Exclusion producteur de matières premières	Territoire d'excellence pour le développement d'activités et de produits valorisant les ressources	5.1 Soutenir les filières de productions agricoles, artisanales et de service
			5.2 Encourager la valorisation locale de la forêt et des bois du Morvan
Axe 6 : Assurer l'unité du territoire par des partenariats actifs	Des documents de planification qui s'ignorent	Cohérence des politique publique, une véritable fédération autour de l'intérêt général	6.3 Animer la mise en œuvre d'une stratégie forestière, concertée

4.5.2 TYPOLOGIE D'INTERVENTION



4.5.3 EVALUATION

● Un enjeu majeur

La forêt couvre environ 50% en superficie du territoire et fait l'objet d'une exploitation intensive et exportatrice. Ce modèle de sylviculture présente un impact radical sur les paysages (coupe à blanc, enrésinement, dégradation des chemins forestiers due au débardage...) et la ressource (non renouvellement) et « rapporte » relativement peu d'emploi au territoire comparativement aux autres filières économiques : 600 emplois sur la filière bois et forêt, contre 1900 pour le tourisme et 3000 sur l'agriculture.

La charte 2008-2020 (et donc l'ensemble des acteurs et partenaires qui la signent) désigne le Parc comme « chef de file » et animateur de la mise en œuvre de la stratégie forestière sur le massif du Morvan. Pour autant, le Parc ne dispose d'aucun levier d'action.

Le modèle dominant d'exploitation forestière avec une logique financière ne répond pas aux objectifs de la charte qui sont à la fois la préservation du patrimoine paysager et la valorisation des ressources locales pour une plus grande valeur ajoutée au territoire. Avec une forêt détenue à plus de 80% par des propriétaires privés (dont des investisseurs), le Parc n'a aucun moyen réglementaire ou financier pour empêcher cette exploitation qui par ailleurs est encouragée à l'échelle nationale.

Le parc se retrouve seul et démuné à gérer des conflits d'intérêts (environnement versus économie) et des contradictions entre les directives nationales et son projet de territoire pour le label PNR. Par ailleurs, il est pris en étau entre d'un côté le monde forestier qui perçoit le parc comme un obstacle et de l'autre les défenseurs de la forêt qui attendent un parc – protecteur. Il « décroît » de tous les côtés.

En réalité, le parc assure un rôle de médiation, et les chartes forestières sont saluées pour ce qu'elles sont : un outil qui a permis le maintien du dialogue avec toutes les parties prenantes. Paradoxalement les actions du Parc et son travail de fond d'amener les professionnels à réfléchir à leurs pratiques sont jugés de manière positive. Mais les nombreuses coupes à blanc, visibles par tous, les rendent confidentielles. Par exemple, le parc a assuré l'animation du dispositif de Contrat Forêt (avec une contrepartie financière de la Région BFC au propriétaire qui s'engage dans une sylviculture « extensive » et une gestion durable de la ressource) mais les résultats ne sont pas à la hauteur de l'enjeu : 60 contrats forêts pour 20 000 propriétaires.

Le sujet de la forêt prend de l'ampleur dans les préoccupations citoyennes, en réaction aux nombreuses coupes rases qui rendent immédiatement visibles l'exploitation forestière intensive et la modification du

paysage. Et des initiatives citoyennes ont émergé indépendamment du Parc, apportant parfois des réponses très concrètes telles que l'achat de parcelle.

○ Diversification de la filière bois locale

Les actions réalisées répondent aux objectifs de la Charte (accompagnement de l'activité et de la visibilité de la filière bois, diversification de l'offre (bois énergie aussi), acquisition de séchoirs ou d'outils de production). Beaucoup d'actions ont été menées au travers de l'Association Bois Morvan (créée par le Parc en 2009). Il est noté une amélioration de la sensibilisation des collectivités pour favoriser l'utilisation du bois local. Les actions réalisées ont ainsi un effet très positif (sensibilisation, augmentation des effectifs de la filière...). Toutefois le volume transformé est faible à l'échelle du Morvan (il y aura de toute manière toujours plus de ressources que de consommation locale).

○ Exploitation durable de la forêt

Le parc a soutenu la création du Groupement pour une gestion responsable des forêts bourguignonnes – GGRFB, et la certification FSC, mais aujourd'hui l'association a du mal à regrouper d'autres adhérents.

Les kits de franchissement des cours d'eau sont en revanches plébiscités.

○ Partenariat / concertation

Les différentes chartes forestières qui se sont succédées ont eu pour effet une pérennisation du dialogue entre les parties prenantes autour de la multifonctionnalité de la forêt. Le travail de fond d'amener les professionnels de réfléchir à leurs pratiques est perçu de manière très positive mais une certaine lassitude peut se faire ressentir toutefois, en raison des coupes rases visibles sur le territoire. Il est noté une montée en puissance de l'implication de la population sur ce sujet (voire du militantisme) mais il n'y a pas d'espace d'expression citoyenne mis en place.

4.5.4 CONCLUSION

Le Parc est désigné comme « chef de file » de la mise en œuvre de la stratégie forestière sur le massif du Morvan. Pour autant, le Parc ne dispose d'aucun levier d'action.

Le modèle dominant d'exploitation forestière intensive et exportatrice des massifs modifie de manière substantielle la qualité paysagère du Morvan; qualité paysagère paysager qui est non seulement un des facteurs d'attractivité touristique du territoire, mais également un des critères de classement en Parc Naturel Régional.

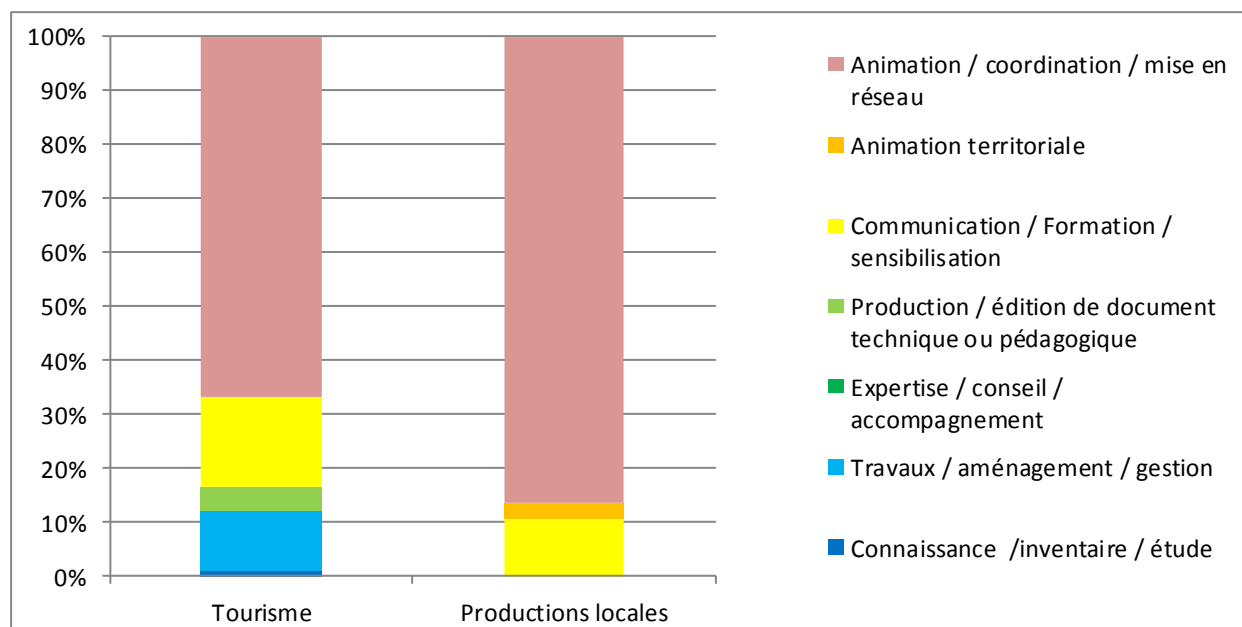
L'enjeu pour le projet de renouvellement du label est double : il s'agit non seulement de partager avec l'ensemble des acteurs les ambitions et les objectifs d'une gestion durable de la ressource, mais également de se doter de moyens et d'outils en adéquation avec les objectifs.

4.6 Tourisme

4.6.1 OBJECTIFS ET MESURES DE LA CHARTE

Axe	OBJECTIFS		Mesures
	ce que l'on ne veut pas	ce que l'on souhaite	
Tourisme			
Axe 4 : Favoriser la prise en compte du développement durable dans les activités économiques	Déclin économique et désertification un vieillissement significatif de la population	Qualité des activités Développement économique et social dans le respect des principes portés par le Parc	4.3 Inciter et développer les démarches qualité et signes de spécificité des produits du territoire
			4.4 Piloter la synergie avec les différents acteurs (tourisme durable)
Axe 5 : Valoriser les ressources et les produits du territoire, pour les filières existantes et les activités nouvelles	Déclin, Exclusion producteur de matières premières	Territoire d'excellence pour le développement d'activités et de produits valorisant les ressources environnementales	5.3 Encourager un écotourisme en cohérence avec les objectifs du tourisme durable
			5.5 Engager une politique active d'accueil, basée sur la valorisation des ressources environnementales du territoire
Axe 6 : Assurer l'unité du territoire par des partenariats actifs	Des documents de planification qui s'ignorent	Cohérence des politique publique, une véritable fédération autour de l'intérêt général	6.4 Animer la mise en œuvre d'une stratégie tourisme nature, concertée

4.6.2 TYPOLOGIE D'INTERVENTION



4.6.3 EVALUATION

○ Développement d'un tourisme durable/Marque Parc

Au regard des actions réalisées, les différentes démarches engagées par le Parc (Marque Parc, Morvan Nature et Talents) ont atteint les objectifs de la Charte avec entre autre : une affirmation de ces marqués

en tant qu'ambassadeurs du Parc, une marque de qualité, un développement économique en respect avec les valeurs Parc, une professionnalisation du réseau. Cependant ce réseau reste trop confidentiel (9 établissements touristiques), et se heurte au développement d'autres marques portées par des collectivités. Cela crée une concurrence avec l'action du parc et une confusion pour le client.

A noter la multiplication des démarches de différenciation menées par le Parc : Marque Parc /Morvan Nature et Talents et Morvan Terroirs qui n'est pas une démarche Parc mais une association. La stratégie de communication autour de la marque Parc n'est pas lisible.

Les différentes marques prêtent à confusion et cela pose la question de l'efficacité de l'action.

● Activités touristiques

Le territoire s'est doté de tout un maillage de sentiers de randonnées et parcours de découverte, réalisé par le Parc (exemple Grande Traversée du Morvan, sources de l'Yonne Haut-Folin...). Les effets sont doubles : le territoire du Morvan est reconnu comme une destination de tourisme de nature. La fréquentation touristique a augmenté (ressenti qualitatif des acteurs) et s'étale dans la saison. Il y a plus de familles qui viennent grâce aux aménagements pédagogiques liés aux patrimoines naturels et culturels installés sur ces sentiers.

Le projet de sentier des Cîmes est salué comme une action phare qui n'aurait pas eu lieu sans l'animation et la coordination du PNR.

A noter l'organisation de nombreux événements sportifs de rayonnement national (championnat de France de canoë, Trail OXAM...) qui prennent appui sur le soutien technique ou logistique du Parc.

Les points de vigilance qui freinent les effets attendus de développement touristique sont liés à la faiblesse de la capacité d'accueil et à la mauvaise communication autour de l'offre.

● Promotion Destination Morvan

La stratégie dédiée au tourisme et le portage politique de cette dernière ne sont pas visibles pour les partenaires (Exemple : pas de fédération d'acteurs, succession de plan de communication annuel, assemblage d'actions et d'outils sans véritable cohérence, tentatives de partenariats par le Parc pas encore assez partagé). Le tourisme n'apparaît pas comme une priorité de champ d'action du Parc. Selon les acteurs, il apparaît un manque de moyens humains et financiers sur ce sujet.

La destination Morvan s'est effectivement diluée dans un morcellement touristique du territoire entre Morvan des Sites&Vallées, Morvan des Grands lacs et Morvan des Sommets.

Cet appauvrissement de la stratégie touristique est d'autant plus flagrant que les communautés de communes issues de la Loi NOTRe s'emparent de la compétence tourisme et élaborent leur propre projet de développement touristique.

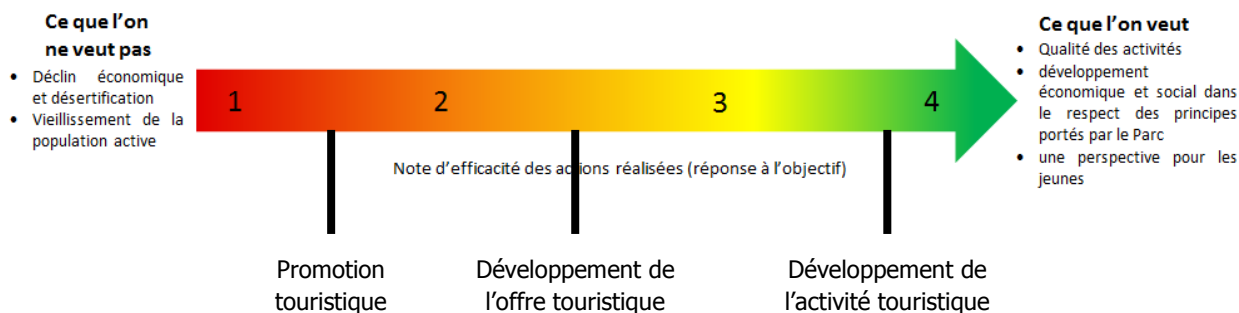
Cependant le Parc Naturel Régional est un label très fort dans l'imaginaire des touristes que ce soit au niveau national ou européen. Il est aussi reconnu que depuis 2 ans avec le Contrat de Destination Bourgogne (partenariat avec le Collectif Tourisme Bourgogne pour travailler sur l'offre éco touristique) que « les choses s'accroissent ». Grâce à cette démarche, l'identité Morvan transparaît maintenant systématiquement au sein des rencontres des services de la Région. Ce sont des perspectives intéressantes pour l'avenir.

4.6.4 CONCLUSION ET RETOUR DE LA COMMISSION

Le parc est reconnu comme un acteur majeur en matière d'éco-tourisme et de développement de l'activité touristique, mais moins comme un acteur de développement touristique

Concernant la Destination Morvan, il a été confronté au double discours des acteurs qui d'un côté le reconnaissent comme chef de file pour la promotion touristique du territoire, mais d'un autre engage leur propre stratégie touristique.

Retour de la commission thématique



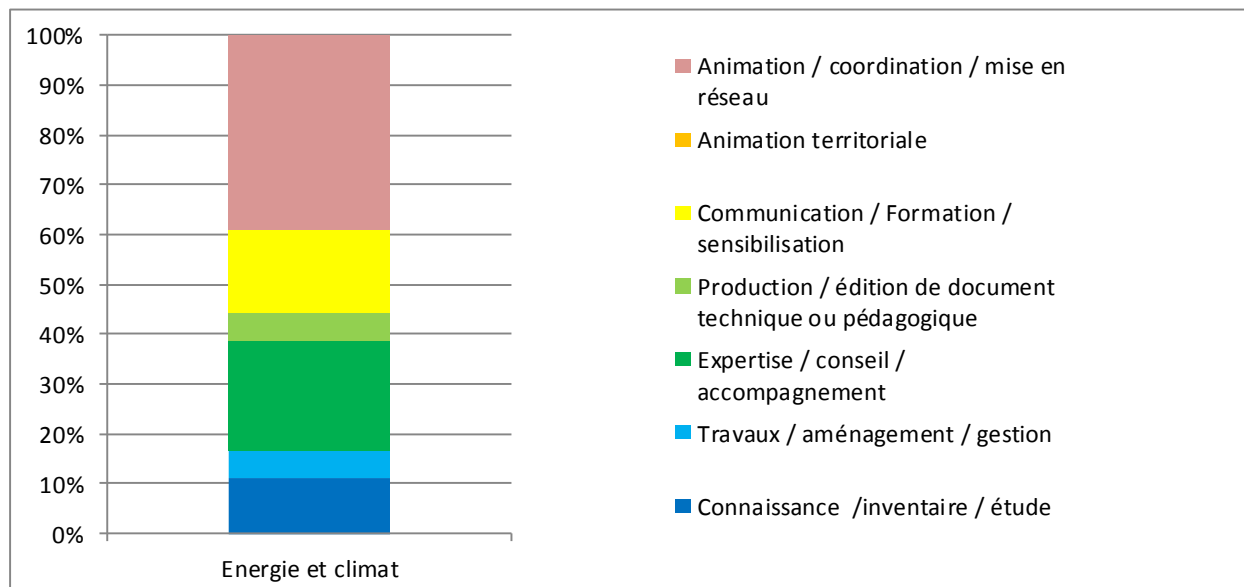
4.7 Energie

4.7.1 OBJECTIFS ET MESURES DE LA CHARTE

Axe	OBJECTIFS		Mesures
	ce que l'on ne veut pas	ce que l'on souhaite	
Energie			
Axe 4 : Favoriser la prise en compte du développement durable dans les activités économiques	Déclin économique et désertification un vieillissement significatif de la population	Qualité des activités Développement économique et social dans le respect des principes portés par le Parc	4.1 Mission prospective DD et son application dans les secteurs économiques
			4.2 Promouvoir un comportement environnemental des entreprises et des collectivités
Axe 5 : Valoriser les ressources et les produits du territoire, pour les filières existantes et les activités nouvelles	Déclin, Exclusion de producteurs de matières premières	Territoire d'excellence pour le développement d'activités et de produits valorisant les ressources environnementales	5.2 Encourager la valorisation locale de la forêt et des bois du Morvan

A noter que le territoire du Morvan a été labellisé Territoire à Energie Positive pour la Croissance Verte (TEPCV) et s'engage donc sur des objectifs de réduction des besoins énergétiques du territoire, de couverture de ces besoins par les énergies renouvelables.

4.7.2 TYPOLOGIE D'INTERVENTION



4.7.3 EVALUATION

● Energie renouvelable

Le parc a contribué à la création de 50 chaufferies bois sur le territoire. Son expertise et son animation ont permis un effet d'entraînement et d'engagement des communes (notamment par les visites d'installations en fonctionnement). Ce réseau de chaufferies s'est accompagné d'une structuration de la filière bois-énergie (approvisionnement de plaquette, entretien maintenance des équipements...) qui génère 25 ETP non délocalisables sur le territoire.

Les résultats sont plus mitigés sur les autres sources d'énergie renouvelable : le développement du solaire est freiné par la problématique patrimoniale du bâti et le développement de la méthanisation par la problématique d'approvisionnement (élevage allaitant non approprié) et les difficultés de diffusion de la chaleur en aval des installations.

La commission thématique rappelle l'enjeu du mixte énergétique car un territoire ne peut pas tout miser sur une seule source d'énergie renouvelable.

● Efficacité énergétique

A travers l'Espace Info Energie et les plateformes territoriales de la rénovation énergétique, le Parc accompagne des particuliers dans leur projet de rénovation. Les moyens déployés (5 ETP du parc sur ce sujet) ont permis d'assurer une prise de conscience et une bonne visibilité de la problématique et de lever un marché. Toutefois le « passage à l'acte » des travaux de rénovation reste faible. Pour être plus efficace, les actions de sensibilisation-communication doivent se faire au plus près du particulier (salon, foire, marché...) et lorsqu'il est « captif », au moment d'un projet d'achat/emménagement par exemple (lien avec les notaires ?). Par ailleurs si le marché est sous-jacent, il doit s'accompagner d'une plus forte structuration de la filière (qualification/disponibilité des artisans et des matériaux, groupement d'entreprise, professionnalisation...)

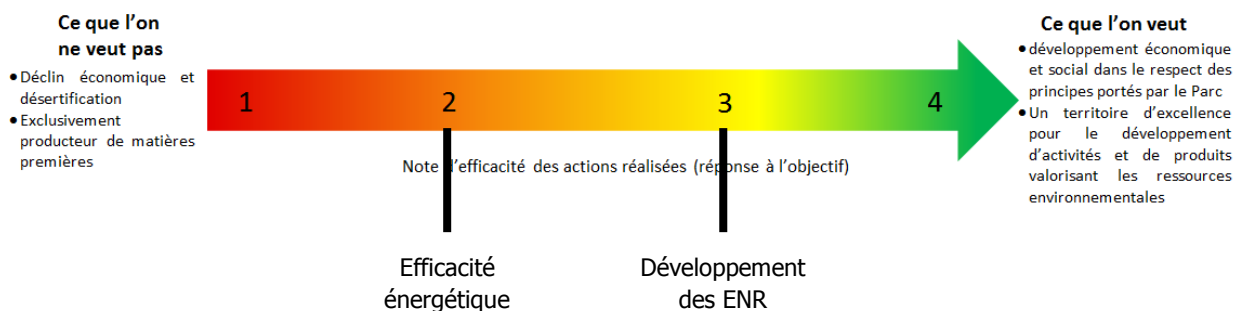
Concernant l'accompagnement des communes, les résultats de rénovation thermique des bâtiments communaux sont jugés faibles au regard de l'animation déployée par le Parc. Pour gagner en efficacité, l'animation du parc doit maintenant améliorer son argumentaire et s'appuyer sur des partenariats (prendre le point de vue de la commune, se saisir de ses projets pour y injecter de l'efficacité énergétique, par exemple au moment de travaux de mise en accessibilité ou de rénovation de toiture...)

4.7.4 CONCLUSION ET EVALUATION DE LA COMMISSION THEMATIQUE

La charte désignait le parc comme chef de file de la transition énergétique. Grâce au financement du plan climat, puis du label TEPCV, il dispose de moyens humains et financiers en adéquation avec les ambitions.

Si les résultats sont remarquables pour le développement des énergies renouvelables, ils restent confidentiels pour les volets de la sobriété et de l'efficacité énergétique.

Retour de la commission thématique

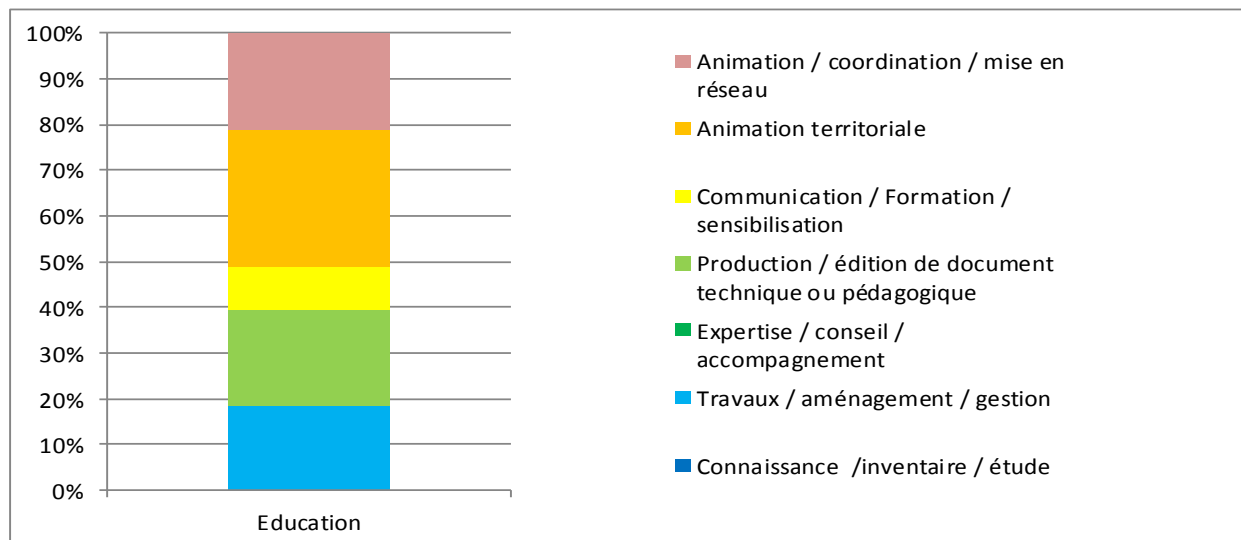


4.8 Education

4.8.1 OBJECTIFS ET MESURES DE LA CHARTE

Axe	OBJECTIFS		Mesures
	ce que l'on ne veut pas	ce que l'on souhaite	
Education			
Axe 7 : Transmettre à tous les connaissances sur le Morvan	Une démarche aut centrée sur la Parc, portée par lui seule	Partager avec les habitants et usagers l'ensemble des connaissances scientifiques, techniques et culturelles acquises par les acteurs et les partenaires	7.1 Initier et animer une politique d'éducation aux patrimoines et au territoire PNR
			7.2 Favoriser et promouvoir une politique d'éducation artistique et culturelle
			7.3 Développer des outils pédagogiques et une pédagogie de l'exemplarité

4.8.2 TYPOLOGIE D'INTERVENTION



4.8.3 EVALUATION

« Ecole en Morvan » est l'action phare du PNR avec 227 classes et plus de 4 200 élèves touchés, avec des retours très satisfaisants. Tous les enfants du Morvan sont passés par le parc à travers un programme ou un autre.

Concernant la mobilisation des citoyens, des touristes et des acteurs socio-professionnels, le parc assure la création de livrets pédagogiques, mais aussi l'aménagement de sentiers pédagogiques ou tout simplement l'aménagement de l'espace St Brisson qui donnent à voir des réponses concrètes. Le PNR a le savoir-faire sur ce type d'action.

La mise en réseau des acteurs de l'éducation est saluée. Elle permet de participer à de nombreux événements, de conjuguer les efforts, de porter des actions d'envergure comme la fête annuelle de l'automne.

4.8.4 CONCLUSION

Si l'évaluation est positive sur le bilan des actions menées, au regard des moyens alloués, il est souligné que les effets de ces actions sont freinés par un déficit de communication : les actions ne sont pas toujours relayées vis à vis du grand public ; il y a un défaut de visibilité des actions.

4.9 Communication

4.9.1 OBJECTIFS ET MESURES DE LA CHARTE

L'évaluation de la charte précédente avait déjà identifié une faiblesse dans la communication du parc. En réponse, plusieurs mesures lui ont été dédiées :

- 8.2 Mettre en œuvre une stratégie de communication basée sur la réciprocité, avec comme objectif :
 - Permettre un partage et une transmission de l'action conduite par le Parc.
 - Favoriser la mise en œuvre de la charte en développant la prescription par les acteurs du territoire.
 - Valoriser les avantages à vivre dans le Parc.
- 6.2 Favoriser l'implication du plus grand nombre

- 8.1 Développer des actions de coopération

4.9.2 LES MOYENS MIS EN ŒUVRE

Les moyens mis en œuvre pour la communication sont :

- Le magazine du Parc, le site internet
- Newsletters (12 depuis 2015), Lettre d'infos (54)
- Communiqués de presse (70 communiqués en moyenne par an)
- Participation à des foires et salons, ainsi qu'à des manifestations locales
- Événementiels (Fête de l'automne et des associations)
- Formation des secrétaires de mairie sur « qu'est ce qu'un parc ? » réalisée tous les 2 ans
- Médias sociaux (facebook 9314 fans, et tweeter)

4.9.3 EVALUATION

● Information - communication

Une diminution importante du budget dédié à la communication (passage de 160 000€ en 2008 à 18 000€ en 2017 sur les dotations) a conduit à :

- Un arrêt de la distribution par voie postale du magazine du Parc. Il est maintenant déposé en mairie, ce qui ne garantit plus sa diffusion ;
- Un arrêt de l'accompagnement externe réalisé par une agence de communication depuis 2010 ;
- 1,5 ETP au lieu de 2 prévu dans la charte ; le poste de responsable du pôle communication a disparu ;
- Un basculement d'actions de communication du budget communication sur des budgets des thématiques et des actions.

Notons que la formation des secrétaires de mairie sur « qu'est-ce qu'un parc » a été très appréciée car estimée très utile. La communication digitale est relativement active et permet de toucher un large public.

Toutefois, la communication mise en œuvre ne repose pas sur un cadre stratégique réellement identifiable. En conséquence, elle s'adapte aux besoins immédiats, aux besoins de l'équipe du Parc, en direction d'un public qui n'est pas systématiquement ciblé.

Les chargés de missions sont amenés à porter une partie de la communication et mettent en œuvre individuellement des actions de sensibilisation, de promotion ou de communication. Mais ils ne disposent d'aucun cadre auquel se référer dans ce travail. La différence entre communication DGS et la communication tourisme est très marquée, ce qui rend les communications non centralisées et peu homogènes.

Dans toutes les commissions thématiques, le sujet de la communication a été pointé comme un déficit ou un enjeu à améliorer expliquant des objectifs non atteints, une méconnaissance des actions ou même des malentendus.

Le retour des entretiens des acteurs attestent également que les objectifs de communication ne sont pas atteints avec toujours :

- Une méconnaissance du Parc, de ses valeurs, de la charte
- Un flou sur la compréhension des missions et actions portées par le Parc
- Un manque d'appropriation de certaines actions par les partenaires

A sa décharge, le Parc est attendu sur de nombreux sujets où il n'a pas de levier d'action. Cette méconnaissance du parc et de son fonctionnement conduit rapidement à une méfiance de la part de nombreux acteurs qui ne le perçoivent plus que comme une contrainte (voir chapitre suivant). Et comme disait Einstein « *Il est plus facile de briser un atome qu'un préjugé* ».

● Coopération

Les actions de coopération sont nombreuses et permettent de participer à de nombreux événements, de conjuguer les efforts, de porter des actions d'envergure :

- Partenariats avec Vents du Morvan, Bourgogne Magazine, Journal du Centre
- Échanges inter-parcs (invités d'honneur aux fêtes de l'automne).
- Partenariats avec des associations sur des actions régulières : SHNA, Bourgogne Nature, Conservatoire Botanique.
- Coopérations avec le CRT, les ADT, les OT.
- Coopération sur Morvan Terroir, Vélo Morvan Nature, Artisans Bois Morvan,

● Implication du plus grand nombre

L'engagement initial d'une revue de presse interdépartementale, un traitement de l'information mettant en avant les acteurs et les actions réalisées par les habitants, s'est heurté à des contraintes techniques (4 départements) et présente une efficacité faible du fait de la montée en puissance du numérique et de la facilité d'accès à l'information.

Les actions de cette mesure se sont réduites à la fête de l'automne et des associations qui constitue un rendez-vous annuel attendu et important pour l'ouverture du Parc sur l'extérieur...

A noter également le bon retour des actions de type « animation territoriale » (stage vergers, mois de la fléchie, flottage de bûches,...) qui reçoivent un bon accueil de la part de la population. Loin de la communication « institutionnelle », ce type d'action présente l'avantage de « donner à voir » l'action du Parc, de répondre à l'objectif de communication, de diffusion de la connaissance, de pédagogie, tout en impliquant la population et en renforçant son sentiment d'appartenance au territoire.

5. LES REGARDS PORTES SUR LE PARC ET SON ACTION

Cette synthèse est tirée de l'analyse d'une série d'entretiens réalisés d'acteurs du territoire, dont il a été recherché une grande diversité :

- Des élus locaux et régionaux, membres du Comité Syndical du Parc
- Des représentants des services de l'Etat (sous-préfecture, DREAL)
- Des techniciens du Parc et de collectivités support (intercommunalité, Région)
- Des professionnels de l'agriculture, de la forêt, du tourisme et du patrimoine
- Des associations œuvrant dans différents domaines : environnement, culture, sport...

5.1 Connaissance de la charte

De manière unanime la charte est méconnue car « *pas lisible* », « *complexe et technique* ».

Pour ceux qui en connaissent l'existence et la portée, elle sert peu car d'une part, elle ne dégage pas assez clairement une « *vision stratégique* » qui donnerait le « cap » vers lequel toutes les actions devraient tendre, et d'autre part, elle n'est pas assez « *opérationnelle* », les objectifs étant bien souvent perdus de vue.

Nous pouvons moduler cette analyse des acteurs par le fait que la formalisation de la Charte répond aussi à des attentes réglementaires et des instances nationales qui ne facilitent pas forcément sa lisibilité.

5.2 Positionnement et fonctionnement du Parc

5.2.1 VISION DES ELUS

Le retour des élus témoigne un fort sentiment d'attachement au PNR (Parc label). Les élus ont conscience que c'est une reconnaissance de l'identité du Morvan, et une chance pour développer le territoire et porter son image à l'extérieur, même s'ils ne comprennent toujours pas très bien ce que fait le Parc « concrètement ».

Ainsi, concernant la perception du Parc (institution), deux visions se distinguent nettement et dépendent généralement des habitudes de travail que les élus ont construits ou pas avec le celui-ci.

D'un côté, pour les élus qui ont déjà travaillé avec le Parc, les actions du Parc deviennent concrètes et s'appuient sur les enjeux territoriaux de leur commune (zone de forêt, d'agriculture, Natura 2000, chaufferie bois...). Le Parc est alors cité comme « *fédérateur* », comme un acteur incontournable qui « *permet le dialogue* » et « *donne du poids aux actions* ». Les communes connaissent et bénéficient des moyens d'action du Parc, dont les principaux cités sont appui technique, moyens financiers, ingénierie, montage de dossier, mise en réseau... Au-delà de cette appropriation, se développe alors un véritable « Esprit Parc » : convaincus de la valeur ajoutée du Parc par les actions dont les communes bénéficient, les élus deviennent de véritable relais de communication de l'action du Parc (auprès de leurs conseillers communaux et auprès de leurs administrés).

Mais d'un autre côté, il semblerait que malgré ses 40 ans d'existence, certaines communes ne connaissent toujours pas le Parc, n'ayant jamais travaillé avec lui, et ne savent donc pas sa valeur ajoutée. Plus globalement pour tous les acteurs qui n'ont pas travaillé concrètement avec le Parc, la méconnaissance du Parc conduit indubitablement à de l'incompréhension, voire à une vision négative : le Parc est alors perçu comme une contrainte. « *Dogmatique* », « *renfermé sur lui-même et isolé dans sa propriété* », « *éloigné des gens* », le Parc devient alors un « *empêcheur de tourner en rond* ».

D'une manière générale, la perception qu'ont les acteurs du Parc n'est pas tant liée à son action qu'à un déficit de communication.

5.2.2 VISION DES ACTEURS ET PARTENAIRES

Pour les acteurs et partenaires, le parc paraît être toujours en quête de légitimité. Cela se traduit par une course à l'action et une recherche effrénée de financement. Il se positionne plus comme relais de politique d'état (Natura2000, MAE, LEADER...) que comme médiateur et animateur.

Pour « donner à voir son action », il y a le sentiment que le Parc est passé très vite d'un pilotage stratégique via le projet de territoire et la charte 2008-2020 à une navigation à vue au gré des opportunités. Le Parc subit les initiatives du territoire plutôt qu'il ne met en place son projet de territoire. Si les projets soutenus et les actions réalisées sont effectivement visibles, cela confère chez les acteurs un sentiment d'éparpillement et perd en lisibilité. Et la question de la cohérence entre le projet de PNR et certaines actions est posée, comme par exemple pour le Sentier des Cîmes...

L'évaluation relativise toutefois grandement ce « sentiment d'éparpillement » entendu chez de nombreux acteurs. Les actions du Parc sur la dernière décennie sont restées centrées sur les cœurs de missions Parc : Milieux naturels, Eau, Paysage, Patrimoine culturel, Tourisme, Education, Valeur Ajoutée des filières économiques... En comparaison avec d'autres PNR qui peuvent en fonction de leur contexte porter des actions sur la gestion des déchets, la revitalisation des centre-bourgs, la formation des jeunes..., le PNR du Morvan ne s'est au contraire pas trop « dispersé ». Seul la volonté d'aller sur le terrain la culture vivante sort du cadre réglementaire et pourra faire l'objet d'un débat pour la prochaine charte. L'évaluation met en revanche en évidence qu'il n'y a pas toujours adéquation entre l'ambition de la charte et les moyens mobilisés (par exemple sur l'agriculture, l'éducation, la communication...), ce qui peut expliquer ce sentiment d'éparpillement.

Un autre point soulevé par les acteurs est que pour affirmer sa légitimité, le Parc aurait tendance à s'approprié toutes les actions conduites sur le territoire. Une récupération malencontreuse dans sa communication d'actions initiées par le Parc mais co-élaborées avec d'autres acteurs met à mal les relations avec les partenaires. Il devrait au contraire mieux valoriser les acteurs, ce qui renforcerait son rôle de coordinateur et d'animateur.

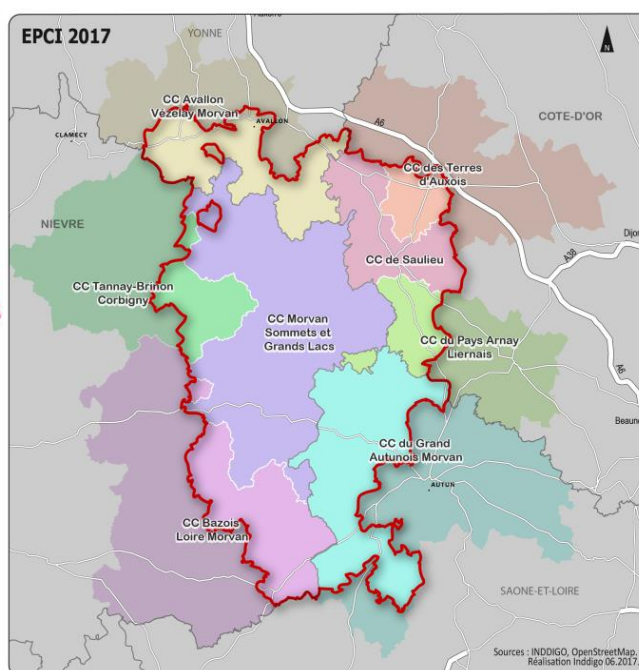
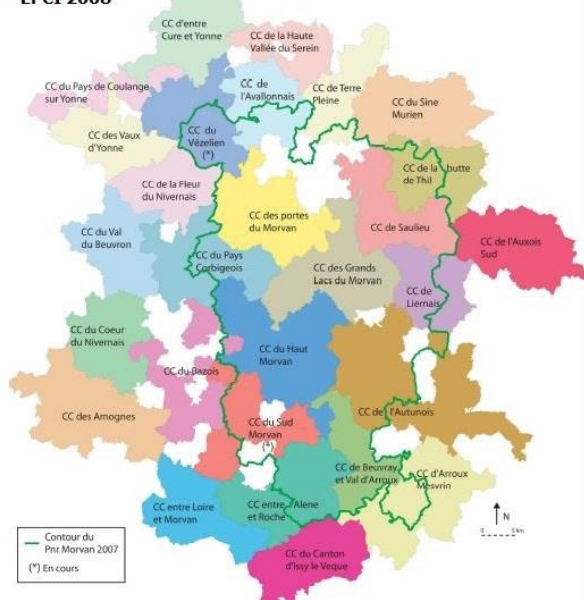
6. NOUVELLE DONNE TERRITORIALE

6.1 Réforme territoriale

6.1.1 MONTEE EN PUISSANCE DES INTERCOMMUNALITES

Historiquement constitué sur le territoire de 4 départements, le Parc Naturel Régional du Morvan se caractérise par une complexité institutionnelle qui s'est renforcée au fil des années notamment avec la lente structuration intercommunale et la création des Pays au cours des années 1990. La récente réforme territoriale issue de la loi NoTRE a, de nouveau, bouleversé le paysage institutionnel à plusieurs niveaux : fusion des Régions Bourgogne et Franche-Comté au 1^{er} janvier 2016, transformation des Pays en Pôles d'Équilibre Territoriaux et Ruraux et mise en place de la nouvelle carte intercommunale faisant passer le nombre de communautés de communes dans le périmètre du PNR de 13 à 8 au 1^{er} janvier 2017.

EPCI 2008



Source : Rapport de la Charte PNR Morvan 2008 - 2019 p.42

PNR - 20170809

Seules deux intercommunalités possèdent l'intégralité de leur territoire dans le périmètre du Parc, les autres s'étendent hors du Morvan même si certaines s'y raccrochent dans leur nom (*CC Avallon Vézelay Morvan*, *CC du Grand Autunois Morvan* et *CC Bazois Loire Morvan*) ; ce qui a pour conséquence de déplacer les centres d'attraction et de décisions à l'extérieur du territoire du Morvan.

Ces nouvelles intercommunalités ont aussi gagné en compétences (concernant notamment le développement économique et la promotion du tourisme ou l'aménagement du territoire avec le transfert de la compétence PLU). Elles élaborent actuellement leur projet de territoire indépendamment du Parc.

Dans ce contexte, la révision de la charte offre une opportunité de travailler collectivement à un projet de territoire cohérent et partenarial, redéfinissant les rôles de chacun afin de créer de nouvelles synergies sur le territoire.

Le Parc a d'ores et déjà intégré cet enjeu et un premier élément de réponse est la rencontre entre le Président du Parc et l'ensemble des Présidents des EPCI pour présenter le Parc et une méthode de travail où il a été proposé à chaque intercommunalité d'investir une thématique d'intervention du Parc pour construire des bonnes pratiques à reproduire à l'échelle du PNR.

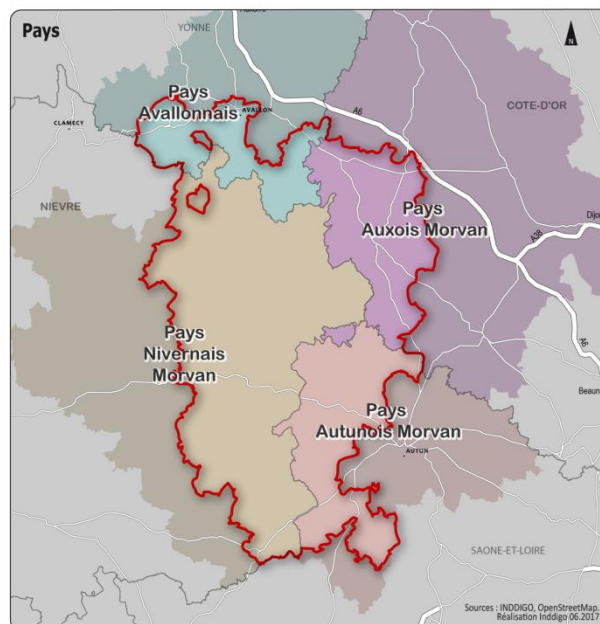
Dans le même temps, la montée en puissance des intercommunalités ne doit pas effacer la collaboration Parc-communes, qui permet de rester au plus près des habitants et des initiatives. Si les communautés de communes sont les pivots et les relais du PNR, « les communes sont et demeurent les points d’ancrage déterminant de l’action du Parc »

6.1.2 PASSAGE DES PAYS EN PETR

Le territoire du Parc est couvert dans son intégralité par 4 Pays qui débordent largement du périmètre du PNR, il s’agit :

- du Pays de l’Avallonnais dans le département de l’Yonne ;
- du Pays de l’Auxois Morvan en Côte d’Or ;
- du Pays Nivernais Morvan dans la Nièvre ;
- du Pays de l’Autunois Morvan en Saône-et-Loire.

Comme les intercommunalités, les Pays ont connu des évolutions récentes avec leur transformation en Pôles d’Equilibres Territoriaux et Ruraux, qui les a remis sur le devant de la scène. Cependant les réformes territoriales remettent aussi en question l’existence du Pays de l’Autunois Morvan, dont le périmètre coïncide désormais avec celui de la nouvelle intercommunalité.



L’enjeu autour de la relation avec les pays n’est pas tant dans la clarification des rôles que dans la coopération de ces instances. Les attributions semblent en effet relativement claires :

Les missions du PNR Morvan s’attachent avant tout à

- la préservation du patrimoine culturel et environnemental,
- le développement économique sous certains aspects : l’agriculture (diversification, produits identitaires), la forêt (valorisation de la ressource) et surtout le tourisme,
- la dimension identitaire et culturelle, à travers l’agence culturelle du Morvan.

Les Pays ont deux missions privilégiées qui n’entrecouperont en principe pas celles du PNR :

- une mission de développement économique (commerce, artisanat, revitalisation industrielle, installation de PME,
- organisation des services de proximité.

La coopération est en revanche très inégale selon les Pays. Elle s’est surtout mise en place avec le Pays Nivernais Morvan, qui occupe la plus grande partie du territoire et dont le Président, Christian Paul, est très proche du Parc (dont il était Président au moment de l’élaboration de sa Charte). Mais globalement, les démarches collectives Parc-Pays ont du mal à se concrétiser.

L’enjeu est d’autant plus fort pour le PNR que ces nouveaux PETR se positionnent davantage auprès des intercommunalités comme leur interlocuteur en matière de développement territorial. Ce partenariat privilégié s’explique à double titre : d’un côté les adhérents des PETR sont les intercommunalités, qui élaborent avec le Pays son projet de territoire, qu’elles déclinent ensuite en actions sur leur territoire ; et de l’autre les intercommunalités sont aussi plus sensibles au champ d’intervention des PETR davantage tournés vers le développement économique des territoires ruraux.

6.2 La montée en puissance des objectifs de développement durable...

En parallèle de la refonte territoriale, on observe une montée en puissance des objectifs de développement durable qui redonne du sens et de la légitimité à l'outil PNR. (Grenelle 1 et 2, loi TEPCV, et plus récemment la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages)

Ces derniers voient leur rôle renforcé, devenant "un partenaire privilégié" de l'Etat, des collectivités et des EPCI à fiscalité propre concernés dans le domaine de la biodiversité et des paysages. Pour exemple, ils doivent poursuivre leur contribution à la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité, en s'impliquant notamment activement dans la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques – notamment à travers leur participation à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique - et dans la mise en œuvre de la stratégie de création des aires protégées. Ils ont également à renforcer leur action dans l'aménagement du territoire en faisant pleinement jouer l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme avec leur charte pour permettre une utilisation économe de l'espace.

Ils sont également des acteurs à part entière dans la lutte contre le changement climatique et dans l'adaptation à ses effets. Ils jouent un rôle d'animation du territoire et sont légitimes pour renforcer la cohérence des actions locales dans le domaine de l'énergie et du climat et faire la promotion des démarches sobres en émission de carbone. La charte peut à ce titre promouvoir les objectifs et les orientations du schéma régional, sans pour autant fixer directement des orientations en matière d'économie d'énergie et d'efficacité énergétique ou des objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière de choix de production énergétique.

Dans ces divers domaines, les parcs naturels régionaux sont plus que jamais attendus dans leur rôle d'expérimentation au profit de l'innovation et du transfert.

6.3 ... qui renforce la légitimité des PNR

Si toutes les collectivités sont tenues de pratiquer un développement durable, les Parcs naturels régionaux sont le seul outil de développement et d'aménagement dont la clé d'entrée est la valorisation des ressources locales.

Les critères majeurs qui permettent à un territoire de prétendre à la labellisation PNR sont de deux ordres : une valeur patrimoniale et paysagère forte et reconnue, une identité marquée et facteur de cohérence. C'est à partir de ces principes de base que se dessine le périmètre d'un PNR. C'est pourquoi les limites de leur territoire ne peuvent en aucun cas relever d'une logique administrative (délimitation d'une Communauté de Communes par exemple) ni de celle d'un bassin de vie. C'est d'ailleurs ce qui les différencie des Pays et ce qui fonde leur légitimité.

Tous les acteurs rencontrés reconnaissent et accordent beaucoup d'importance à « l'identité morvandelle », composée d'un savant mélange de géographie physique, paysage, patrimoine, histoire et culture. Le PNR du Morvan bénéficie de surcroît d'une force vive non négligeable qui est le sentiment d'attachement des habitants au territoire.

Le Parc du Morvan doit continuer d'apporter un « supplément d'âme » à ses habitants et à l'espace régional dans lequel il s'inscrit. En ce sens, la définition de ses missions ne résulte pas tant d'une répartition de compétences de gestion avec des collectivités classiques telles que réaffirmées par la loi NOTRe mais d'une approche globale d'animation « socio-éco-systémique » partagée avec l'ensemble des parties prenantes du territoire, rassemblées autour de valeurs. Il doit être l'assembleur des forces vives du territoire et arriver à mobiliser autour de ses valeurs.

7. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

7.1 Synthèse de l'évaluation de la mise en œuvre de la charte

Les travaux d'évaluation de la charte 2008-2020 du Parc naturel régional du Morvan, réalisés entre Mai et Septembre 2017, ont permis de dresser le bilan décennal des réalisations et des effets, ainsi que des forces et des faiblesses de l'action conduite par le Syndicat mixte avec l'appui de ses partenaires.

Il en ressort les principales observations suivantes :

- **Un fort sentiment d'attachement au Parc**

Tous les acteurs rencontrés reconnaissent et accordent beaucoup d'importance à « l'identité morvandelle », composée d'un savant mélange de géographie physique, paysage, patrimoine, histoire et culture. Le PNR du Morvan est associé à cette identité et est perçu comme une chance pour développer le territoire et porter son image à l'extérieur.



Un ressenti d'éloignement et une image qualifiée de trop technocratique sont cependant parfois évoqués par des acteurs locaux. Ces ressentis sont sans doute liés à la technicité et à la complexification croissante des champs d'action investis par le Parc (approche systémique, caractère partenarial, opérateur pour le compte de tiers), lesquelles rendent parfois difficile la compréhension par les membres du Parc de l'action quotidienne des chargés de mission. Deux autres facteurs peuvent expliquer ce ressenti : l'importance des actions de type immatériel (animation/coordination) pilotées par l'équipe technique mais dont les résultats dépendent de l'engagement d'autres acteurs et le manque d'efficacité des pratiques de communication.

- **Une charte qui présente un bon équilibre entre préservation de l'environnement et valorisation des ressources.**

La valorisation du patrimoine est bien identifiée comme un levier de développement durable du territoire et renforçant son attractivité. La charte retranscrit le caractère transversal et systémique du projet de territoire. Les missions d'éducation sont bien identifiées.



La charte est méconnue pour de nombreux acteurs car « pas lisible », « complexe et technique ». Pour ceux qui en connaissent l'existence et la portée, elle sert peu car d'une part, elle ne dégage pas assez clairement une « vision stratégique » qui donnerait le « cap » vers lequel toutes les actions devraient tendre, et d'autre part, elle n'est pas assez « opérationnel », les objectifs étant bien souvent perdus de vue.

- **Un Parc au service de son territoire et qui renforce la cohésion territoriale**

Les interventions menées couvrent l'ensemble du territoire (4 départements) et un large public bénéficiaire (particuliers, collectivités locales, entreprises, agriculteurs, forestiers, acteurs du tourisme...)

Le Parc fait bénéficier le territoire d'un important effet levier : pour 2,55 €/hab/an de cotisation des communes, le Parc arrive à aller chercher 54 €/habitant pour le territoire.

Que ce soit dans les actions ou dans les modes de faire, le Parc porte un certain nombre d'expérimentation et d'innovation, sans toutefois bien savoir les mettre en valeur. Par ses actions d'envergure à l'échelle de tout le territoire, il a contribué à renforcer l'image du Morvan à l'extérieur et à accroître sa notoriété.



L'évaluation a aussi identifié des situations de non-coopération ou de non-cohérence entre politique publique préjudiciables à l'atteinte des objectifs de la charte sur la période 2008-2020 : des conflits d'intérêts et des orientations de politiques publiques contradictoires pour la gestion de la forêt notamment ; ou des actions très concurrentielles entre acteurs du territoire sur la question du tourisme.

• **Des réalisations en adéquation avec la Charte**

Les actions réalisées par le Parc relèvent en réalité de deux catégories : les actions liées à la mise en œuvre de la charte et les actions liées la mise en œuvre de programmes d'actions pour le compte de tiers (Natura2000, Contrats territoriaux, programme Life+ « continuités écologiques », Plan Climat, programme Leader...). A Noter que ces programmes s'inscrivent tous dans les champs d'intervention du Parc et répondent aux orientations stratégiques de la charte.

Les principaux éléments d'analyse des réalisations et des résultats de l'action du Parc sont synthétisés dans le tableau suivant :

Principaux domaines d'intervention	Avancée au regard des ambitions de la charte	Eléments d'appréciations des résultats
Milieux naturels		- Parc "chef de file" - Expertise et légitimité reconnues
Connaissance	++++	- Des moyens humains et financiers en adéquation avec l'ambition
Vulgarisation	++	- Natura2000, SIEM, RNR des tourbières (action phare) - Contrats Territoriaux, programmes LIFE+, compétence GEMAPI
Paysage agricole (MAE)	+++	- MAE : accompagnement et prise de conscience, frein lié à l'enveloppe budgétaire insuffisante (source de mécontentement)
Gestion et mise en valeur des patrimoines naturels	+++	- Des résultats visibles en lien direct avec sa capacité d'action
Eau	++++	- Marge de progression : vulgarisation des connaissances, communication
Paysage et urbanisme		- Parc opérateur et surtout animateur
Paysage remarquable	++++	- Opération Grand Site de France Bibracte Mont Beuvray (action phare, expérimentation du "réfèrent territorial")
Urbanisme durable et qualité architecturale	+++	- Expertise et légitimité reconnues
Sensibilisation paysage	+++	- Travail de fond sur l'urbanisme durable qui porte ses fruits sur l'intégration et la qualité architecturales
Paysage forestier	+	- Des résultats qui dépendent de l'engagement des autres acteurs
Points noirs paysagers	+	- Pas de pouvoir de police, ni de contraindre
Patrimoine culturel		- Parc opérateur et initiateur
Connaissance	++++	- Expertise et légitimité reconnues
Transmission / diffusion	+++	- Animation réseau des Eco-musées
Patrimoine bâti	+++	- Adaptation budgétaire à la baisse
Culture vivante	++	- Parc "chef de file" - Agence culturelle, résidences d'artistes, "catalyseur culturel" - Ambition d'une scène morvandelle - Mais légitimité du Parc non partagée par les acteurs - Faiblesse des moyens humains et financiers
Productions locales	++	- Parc initiateur - Dispersion moyens d'action qui crée une confusion (Marque Parc, Morvan Nature et Talent, Morvan Terroires) - Dynamiques intéressantes, des résultats atteints mais confidentiels

Principaux domaines d'intervention		Avancée au regard des ambitions de la charte	Eléments d'appréciations des résultats
Agriculture			- Parc initiateur
	<i>Circuit court</i>	+++	- Moyens humains à la baisse - Structuration de circuits courts, via Morvan Terroirs - Dynamiques intéressantes mais des résultats confidentiels - Un modèle dominant exportateur de produits non transformés et des freins culturels et économiques à la transformation
	<i>Filière</i>	++	- Des attentes et des marges de progrès : diversification filières, accompagnement installation agriculteur, agriculture et zone de montagne - Enjeux de relation de confiance avec le monde agricole
Forêt et bois			- Parc "chef de file" mais aucun levier d'action - Rôle de médiation salué (charte forestière)
	<i>Médiation</i>	+++	- Des résultats qui dépendent de l'engagement d'autres acteurs - Des orientations de politiques publiques contradictoires - Parc "pris en étau"
	<i>Gestion durable et enjeu paysager</i>	+	- Montée en puissance des préoccupations citoyennes - Des effets sur le territoire (coupes à blancs) qui remettent en cause un des critères de classement du label (qualité paysagère)
	<i>Diversification des filières</i>	+++	- Accompagnement à la diversification de la filière bois positif mais volume transformé reste faible
Tourisme			- Parc "opérateur "
	<i>Développement activités touristiques et APN</i>	++++	- Acteur reconnu et incontournable dans le développement des activités touristiques et l'aménagement des activités de plaine nature - Effet positif sur la fréquentation touristique, tourisme nature
	<i>Développement offre touristique</i>	++	- Légimité remise en cause sur le développement de l'offre touristique
	<i>Promotion touristique</i>	+	- Parc "chef de file" MAIS une reconnaissance non suivie dans les faits par les acteurs (offices de tourisme) - Ouverture du Morvan vers l'extérieur (meilleure connaissance et attractivité) - Mais effet freiné par une multitude d'actions de promotion qui "découpent" le territoire et des efforts non unifiés
Energie			- Parc "chef de file"
	<i>ENR</i>	+++	- Des moyens humains et financiers en adéquation - Structuration de la filière bois énergie
	<i>Efficacité énergétique</i>	++	- Un important volet animation, accompagnement au changement, mais passage à l'acte difficile (travaux), qui ne dépend pas du Parc
Education		+++	- Parc opérateur et animateur - Savoir-faire, pédagogie, mise en réseau salués - Des moyens humains et financiers faibles, et en diminution - Freins liés à la communication : actions pas toujours relayées
Communication		+	- Parc opérateur - Des moyens humains et financiers faibles, et en diminution (directement impactée par la baisse des recettes statutaires) - Arrêt distribution magazine du parc - Méconnaissance du parc, de la charte, flou sur la compréhension des missions, manque d'appropriation

L'évaluation des réalisations a permis de mettre en avant :

- **Des vraies avancées concernant les résultats dans les champs environnemental et patrimonial** : biodiversité, continuité écologique, qualité de l'eau, gestion et mise en valeur de paysage remarquable, mesure agri-environnementales, connaissance et inventaire du patrimoine naturel et culturel, urbanisme durable et qualité architecturale ;
- **Un bilan plutôt positif en matière d'éducation et sur le volet culturel**, au regard des moyens humains et financiers relativement faibles ;
- **Des dynamiques intéressantes mais des résultats confidentiels concernant les actions dans le domaine économique** : marque Parc, diversification de la filière bois, ENR (sauf pour la filière bois énergie bien développée, qui crée un effet d'entraînement et assure la création d'emploi pérenne et non délocalisable) ;
- **Un bilan plus mitigé sur le volet paysage** : sans remettre en cause l'expertise du parc ni les outils développés, les effets de son action d'accompagnement ne sont pas toujours à la hauteur des ambitions de la charte concernant notamment la forêt (volet paysager) et les points noirs paysagers (signalétique) ;
- **Des attentes pour « aller plus loin » pour la prochaine charte** : diversification filière agricole, promotion touristique, efficacité énergétique, communication, forêt, culture vivante ;

Concernant **les conditions de mise en œuvre de la Charte**, les principaux éléments d'analyse sont :

- **La structure atypique du Parc**

Pour bien comprendre les conditions de mise en œuvre de la charte, il faut bien comprendre les différentes facettes du Parc qui, en plus de la structure administrative garante de la mise en œuvre de la charte, est :

- Un opérateur pour le compte de tiers dans le cadre de nombreux programmes d'actions ou de compétences, reconnu pour son expertise (réserves naturelles, Natura2000, Leader, Life+, Plan climat, Contrats territoriaux et récemment prise de compétence GEMAPI ...)
- Un site touristique qui accueille près de 60 000 visiteurs par an (2016) et qui nécessite des fonctions d'accueil, d'animation, d'entretien ;
- Un acteur de l'insertion professionnelle à travers son engagement dans les chantiers d'insertion.

Sur les 55 agents de l'équipe technique du Parc, 30,8 sont des postes « charte », et 24 sont des postes « hors chartes », liés à ces différentes fonctions.

- **Une capacité d'agir de manière autonome contrainte**

La mise en œuvre de la charte relève du « fonctionnement permanent » dont le financement est assuré par les cotisations statutaires et des recettes propres. La somme dégagée entre recettes permanentes et les charges fixes permet au Parc de financer tout ou parties d'actions à mener dans l'année.

Cette « capacité d'action » s'est progressivement dégradée, passant de 200 000-250 000 € sur la période 2008-2012, à environ 100 000 € depuis 2015, en raison du double phénomène de diminution des recettes statutaires couplée à l'augmentation de la masse salariale, non pas en nombre mais en indice glissement vieillissement technicité (GVT).

- **Une capacité du Parc à capter des financements nécessaires à la mise en œuvre de la charte, mais une dépendance aux financements externes et une précarisation d'une partie de l'équipe**

Le Syndicat mixte va chercher ses financements par le biais des actions qu'il entreprend. Il est opérateur pour le compte de tiers pour de nombreux programmes d'action (Natura2000, Contrats territoriaux,

programme Life+ « continuités écologiques », Plan Climat, programme Leader...) si bien que 50% du budget principal moyen de 3,5 M€ est constitué de subventions de partenaires sur ces programmes. 1/3 des postes qui œuvrent pour la mise en œuvre de la charte sur des sujets au cœur des missions du Parc (et ce ratio monte à 50% lorsque l'on retire les services supports) sont des postes « hors charte », subventionnés à travers des conventions financières.

Ce fonctionnement révèle quelques fragilités pour le Parc :

- Une forte dépendance aux financements externes, et une recherche permanente de financement pour l'action ;
 - Une précarisation d'une partie de l'équipe car il s'agit pour la plupart de contrat à durée déterminée, dont la durée dépend de la convention financière. Si cette précarisation est préjudiciable pour le salarié qui ne peut se projeter dans l'action du parc au-delà de la durée de son contrat, elle l'est également pour le projet de territoire qui nécessite un travail de fond d'animation et une continuité dans l'accompagnement. Le turn over des équipes (taux compris entre 10 et 13% hors contrat aidé, comparable à la moyenne des autres PNR) est mal perçu par les accompagnés et mal vécu par les équipes ;
 - Ce fonctionnement présente le risque de détourner une partie des moyens du Parc d'actions nécessaires à plus long terme (animation, coopération). Il pose la question de l'équilibre entre la part « fixe » et « variable » de l'action du Parc.
- **Des moyens humains sous-estimés en 2008 par rapport au besoin de la Maison du Parc et qui impactent la mise en œuvre de la Charte**

Sur les 2 postes initialement prévus par la Charte en 2008, 6,8 postes supplémentaires ont été rendus nécessaires pour assurer les fonctions d'accueil et d'entretien du site touristique. Au total, la Maison du Parc, c'est 8,8 postes qui impactent le budget de fonctionnement permanent de la mise en œuvre de la charte.

- **Des adaptations rendues nécessaires au détriment de fonction support ou de thématique d'intervention**

Suite aux évolutions à la baisse des contributions statutaires (qui ont un impact direct sur les moyens disponibles) et aux besoins à la hausse des postes rattachés à la Maison du Parc, des adaptations ont été faites au détriment de fonction support (SIG, communication) ou de thématique (passage à mi-temps sur agriculture en 2015, diminution importante des budgets annuels sur les thématiques Communication, Culture et Patrimoine et Education).

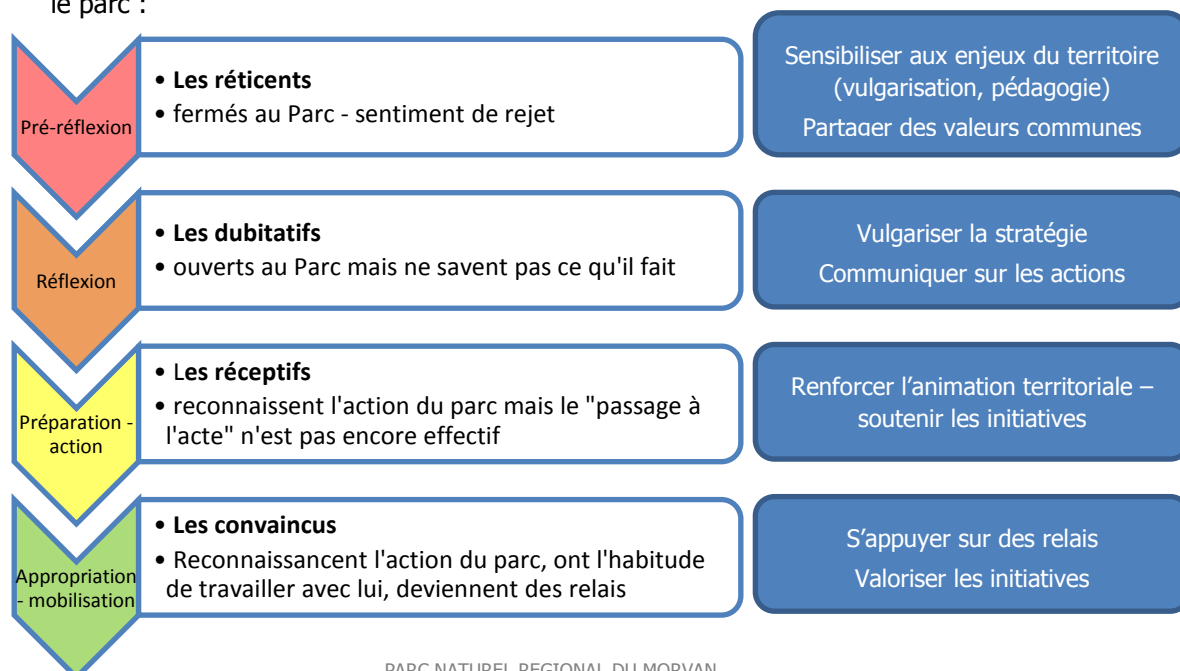
- **Des moyens pas toujours en adéquation avec les ambitions sur les thématiques Education et Culture.**

Les pôles Education et Culture sont des pôles « mineures » comparés aux autres pôles, tant en terme de moyens humains que financiers (avec des budgets qui ont subi de forte diminution).

L'évaluation a également permis d'identifier des faiblesses **quant au fonctionnement du Parc** que les réflexions engagées pour la révision de la charte seront l'occasion de traiter afin d'améliorer encore l'efficacité et l'efficience du Parc

- **Un faible portage politique**
 - Alors que le Parc n'est que l'émanation des élus, il est constaté une très faible implication des élus ;
 - Il est également déploré un très faible portage politique sur des sujets où il y aurait besoin d'avoir une voix forte et unifiée du syndicat mixte (affichage publicitaire, éolien, forêt...).
- **Une faible participation citoyenne**

- Alors que la charte prévoyait une instance de consultation citoyenne (le Conseil Associatif et Citoyen), celle-ci a eu du mal à vivre et n'a pas répondu à l'objectif de donner du poids au point de vue citoyen dans les décisions des élus ;
- Bons nombres d'initiatives citoyennes émergent aujourd'hui sur le territoire et répondent aux ambitions de la Charte. Le Parc souhaite recréer des liens entre son action et les actions citoyennes.
- **Un manque de cadre stratégique d'intervention et d'évaluation**
 - La mise en œuvre de la charte du Parc ne s'appuie pas assez sur des documents de cadrage incluant une approche prospective pour mieux guider et conforter l'action quotidienne (quelles priorités / arbitrages ? quelles urgences ? quelles méthodes ?). Si ce cadrage existe souvent « dans les têtes », il n'est cependant pas formalisé ;
 - Si la culture de l'évaluation se développe au sein du Parc, l'équipe technique ne dispose pas encore de tous les outils nécessaires pour sa pratique (dispositifs de capitalisation, de suivi des coûts des actions conduites au regard des prévisions, de réorientation au fil de l'eau des actions sectorielles, de compilation et d'analyse des avis des bénéficiaires et partenaires, de mutualisation de l'expérience entre chargés de mission...).
- **Une faible portée des actions de communication qui a été un frein à l'appropriation du parc par les habitants et les parties prenantes et à la mise en œuvre de certaines actions**
 - Les enjeux de communication sont pourtant bien identifiés par le Parc car sa capacité à réaliser ses missions réside dans son aptitude à fédérer autour des orientations de la charte sans pour autant disposer d'un pouvoir de contraindre. En d'autres termes, à travers son rôle d'animateur, de coordinateur et de mise en réseau, ses seuls moyens sont l'information, la sensibilisation, et la pédagogie. Pour autant, les moyens humains et financiers n'ont pas été à la hauteur des ambitions.
 - La communication mise en œuvre ne repose pas sur un cadre stratégique réellement identifiable. En conséquence, elle s'adapte aux besoins immédiats, aux besoins de l'équipe du Parc, en direction d'un public qui n'est pas systématiquement ciblé.
 - D'une manière générale, la perception qu'ont les acteurs du Parc n'est pas tant liée à son action qu'à un déficit de communication. Et les acteurs peuvent se classer en différentes catégories en fonction de la connaissance et de l'habitude de travail qu'ils ont développé avec le parc :



7.2 Recommandations

Pour répondre à ces défis, un certain nombre de recommandations peuvent être énoncées. Il s'agit pour le Parc de se les approprier, de les partager avec l'ensemble des parties prenantes et de les décliner dans son projet de territoire et la nouvelle charte.

7.2.1 DEFINIR, PARTAGER ET AFFICHER UNE STRATEGIE GLOBALE, CLAIRE, LISIBLE PAR TOUS

● Une ambition partagée

La nouvelle charte doit s'appuyer sur un projet de territoire partagé autour de valeurs communes. Elle donne le « cap », « la direction » vers laquelle aller. Avec une charte à 15 ans, il est recommandé de l'entendre comme une boussole stratégique à travers laquelle toutes les actions portées ou soutenues doivent être passées au crible : « En quoi telle action répond à l'ambition de la charte ? En quoi la charte nécessite la mise en œuvre de telle action ? »

La Charte formalise le projet de territoire du Morvan - et non du seul Syndicat mixte. Son élaboration sera donc partagée avec l'ensemble des acteurs concernés : Syndicat Mixte, collectivités, acteurs socio-économiques, citoyens... C'est une condition sine qua non de sa mise en œuvre future.

L'évaluation a mis en évidence des enjeux majeurs pour le projet de renouvellement de la Charte :

- Le premier porte sur la forêt : comment concilier une exploitation forestière compatible avec le patrimoine paysager du territoire et les critères de classement du label PNR ? (*rappel critère 1 : La qualité et le caractère du territoire, de son patrimoine naturel et culturel, ainsi que de ses paysages représentant pour la région un ensemble remarquable mais fragile et menacé, et comportant un intérêt reconnu au niveau national*) Quelles valeur ajoutée ou retombées économiques souhaite-on pour le territoire ?
- Le second porte sur la culture : Quelle est la place de la culture dans le projet de territoire ? et quid de la légitimité du Parc ?

Si ces deux enjeux sont au cœur de la stratégie de territoire et nécessite un débat, l'évaluation a également dégagé des sujets qui expriment des attentes pour « aller plus loin » dans l'ambition et les résultats: sur la transition énergétique, la stratégie agricole de montage, l'accompagnement sur les pratiques et installations agricoles, et la promotion touristique de la « Destination Morvan ».

● Une coopération effective

Le projet de territoire doit ainsi donner une vision commune et partagée de l'évolution du territoire souhaitée.

Ce partage est rendu d'autant plus nécessaire que dans le contexte actuel de restriction budgétaire et de recomposition territoriale, le Parc est attendu dans son rôle de coordinateur, de « maïeuticien » plus qu'un maître d'ouvrage mettant en œuvre ses propres actions. Dans ce contexte le Parc peut jouer ce rôle d'« assembler » du territoire, de facilitateur de coopérations, de catalyseur d'une dynamique collective, encore faut-il que les acteurs « jouent le jeu » de la coopération.

Le Parc ne peut espérer porter à lui seul une dynamique de développement durable, elle ne pourra se faire qu'avec une mise en mouvement du territoire, c'est-à-dire une action publique territoriale forte et cohérente, fédérant largement les collectivités, des acteurs locaux et les citoyens.

● Une stratégie lisible par l'ensemble des acteurs

Cette stratégie doit être claire, lisible, connue par tous en s'appuyant sur vocabulaire communicant et/ou visuelle. La Charte sera judicieusement complétée par des documents de vulgarisation et d'information des différents publics (habitants, élus, acteurs socio-économiques...). En effet, la formalisation imposée à

la Charte, avec la liste des mesures retenues, ne facilite pas sa lecture et des documents communiquants complémentaires s'imposent.

7.2.2 ELABORER ET METTRE EN ŒUVRE UNE STRATEGIE DE COMMUNICATION MOBILISATRICE

La stratégie de communication doit intégrer et se décliner sur les trois volets suivants :

● Volet institutionnel

La compréhension de l'outil PNR, de ses valeurs et de ses moyens d'action est un préalable à la dynamique recherchée par le projet de territoire. Après 40 ans d'existence, le parc est toujours méconnu. La stratégie de communication doit permettre de poser les bases d'une relation de confiance à travers :

- Une meilleure appropriation du Parc et de ses valeurs
- Une meilleure connaissance des missions et des actions réalisées
- Une meilleure notoriété auprès des habitants et acteurs du territoire

Le cadre stratégique devra prendre en compte :

- La multiplicité des cibles
 - communication interne (en direction des élus, équipe technique),
 - communication externe (en direction des habitants du territoire, des partenaires du Parc),
 - communication territoriale (touristes, porteurs de projets, etc...),
- La multiplicité des messages :
 - territoire – Enjeux / territoire – Destination
 - les valeurs
 - le Parc / institution, rôle et mission
 - la charte, le projet de territoire
 - les actions, les résultats, les effets
- La multiplicité des domaines d'intervention du parc : environnement, paysage, forêt, agriculture, tourisme, culture et patrimoine...

● Volet métier

La capacité à fédérer est un élément essentiel dans la réussite de la mise en œuvre de la charte. La communication est un outil pour renforcer le rôle d'animateur et de coordinateur du PNR : expliquer les enjeux et susciter l'adhésion au projet, afin de contribuer à le mettre en œuvre.

● Volet citoyens

L'ambition du Parc est avant tout le partage et la mise en œuvre par tous du projet de développement durable qu'est la Charte de Parc.

La stratégie de communication doit intégrer un volet spécifique sur la mobilisation citoyenne et chercher à rapprocher le parc des initiatives citoyennes qui entrent dans le champ de son domaine d'intervention.

Des formes novatrices pourraient être proposées pour encourager l'engagement citoyen, comme des appels à projet par exemple.

7.2.3 METTRE EN PLACE UN PILOTAGE STRATEGIQUE ET SUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE

● Dynamiser le fonctionnement des instances décisionnaires

L'évaluation a montré la nécessité de renforcer le rôle de pilotage stratégique des instances délibératives afin d'éviter que les décisions reposent sur un petit nombre d'élus. Il est important de souligner que les élus constituent des relais dans leurs assemblées respectives en faveur de la plus-value que le Parc naturel régional apporte dans ses champs d'intervention et contribuent à soutenir ses propositions sur le territoire.

Quelques idées pour un meilleur investissement des élus :

- Proposer des responsabilités actives à des élus (commissions comme c'est déjà le cas, mais également groupes projet, action pilote, thème de sensibilisation, axe de la charte, mesure...) et travailler dans un esprit d'équipe avec ces élus.
- Imaginer des formules d'échanges qui changent du format réunion, comme par exemple des visites de terrain, d'expérience, d'entreprises, de chantiers, des rencontres d'acteurs, couplées à une courte information/formation en salle et à des temps de débats.
- Mettre en place des opérations pilotes, expérimentales : travailler avec des territoires volontaires sur des projets « pilotes », puis capitaliser sur ces expériences et communiquer à l'ensemble des élus avec des témoignages, des visites et des actions de presse.
- Mettre en place un réseau d'ambassadeur : s'appuyer sur des élus volontaires de devenir « ambassadeur du Parc » et créer un réseau pour leur proposer une session de sensibilisation, des outils, un suivi.
- Définir des messages et une communication spécifique pour les élus.

Le paysage institutionnel a fortement évolué depuis la création du Parc, notamment avec le renforcement de la place des Communautés de communes. Il s'agit aujourd'hui de :

- rapprocher le Parc des communes, chevilles ouvrières du projet de territoire ;
- renforcer l'implication des intercommunalités au sein des instances délibératives, et d'initier des méthodes de travail de proximité.

Il serait souhaitable d'aider chaque communauté de commune (et commune) à déterminer comment se décline la charte et le développement durable dans l'exercice de leurs propres compétences, puis d'organiser une interconnaissance des communautés et des échanges par un travail en réseau.

● Dynamiser le fonctionnement des instances consultatives

Les instances consultatives doivent s'intégrer et avoir une place dans un processus décisionnaire claire.

Le rôle des commissions thématiques mériterait d'être repartagé car elles présentent un fonctionnement inégal et souffre d'un essoufflement des membres. L'expérience montre que les organes participatifs sont d'autant plus efficaces et solides sur la durée que leurs missions sont bien définies, bien cadrées et donc bien comprises. Si le débat sur des sujets de fond est primordial, il faut veiller à rechercher des issues réelles sur des projets concrets, afin de pouvoir conserver des membres motivés.

Si la participation des acteurs socio-économiques est aujourd'hui intégrée dans les commissions thématiques, le renforcement de l'implication des habitants, citoyens et association est une priorité pour le projet de renouvellement du label.

- Organiser la participation des associations

Le territoire est particulièrement riche en dynamique de toutes sortes. Les associations représentent un fort potentiel de relais et d'alliance le projet de parc. Il faut les intégrer non seulement dans le « cœur fonctionnel » du parc (via la relance du Conseil Associatif et Citoyen par exemple), mais aussi sur le territoire. Il faut trouver des synergies entre leurs propres actions et celles du parc, par un travail d'écoute, d'animation et d'accompagnement.

- Organiser la participation des citoyens

La participation citoyenne renvoie à tellement d'aspects qu'il convient dans un premier temps de définir les objectifs recherchés : être force de propositions par la production d'avis argumentés (ce qui renvoie à une instance consultative), encourager l'initiative locale (ce qui renvoie à la participation par l'action) ...

● Prioriser les actions

Avec une nouvelle charte à 15 ans, les objectifs et les actions doivent être priorisés, avec un pas de temps entre 3 et 5 ans.



● Relancer l'observatoire du territoire

De nombreuses études et travaux ont été réalisés permettant d'avoir une connaissance fine du territoire. Il faut aujourd'hui s'appuyer dessus pour remettre en place des outils d'observation et de valorisation des connaissances permettant de développer une vision globale, problématisée et actualisée du territoire du Parc, véritable outil d'aide à la décision. Cet observatoire du territoire répond à plusieurs objectifs :

- Doter le parc d'un outil de connaissance générale du territoire et pouvant par là même servir d'aide à la décision pour les élus ;
- Mieux discerner et prioriser les enjeux du territoire ;
- Appuyer les débats collectifs sur les enjeux et les choix qui en résultent ;
- Mesurer, suivre et apprécier les évolutions du territoire, et les mettre en regard des objectifs de la charte ;
- Faciliter l'évaluation des effets des actions menées ;
- Permettre l'anticipation ;
- Faciliter la communication sur l'action du Parc et sur le territoire.

● Se doter d'objectifs et d'indicateurs

Afin d'améliorer le pilotage de la mise en œuvre de la charte, un dispositif de suivi-évaluation doit être mis en place de manière effective. Il permet d'analyser l'action territoriale (qu'elle ait été mise en œuvre expérimentalement ou non), d'impliquer davantage les acteurs, de communiquer sur les bilans, de donner de la lisibilité à la mise en œuvre de la charte. Elle fait le lien avec l'observatoire du territoire permettant ainsi de réajuster l'action du Syndicat mixte en réorientant certaines stratégies (amélioration, généralisation, etc.) selon les évolutions du territoire et les effets de la mise en œuvre de la charte.

L'ensemble des mesures doit être doté d'indicateurs de réalisation et d'indicateurs territoriaux, en lien avec l'observatoire du territoire. Dans la majorité des cas, les indicateurs seront déclinés avec un état de référence 2017 (mise à jour du diagnostic) lorsqu'il est disponible, et avec un objectif cible. C'est cet objectif qui doit permettre de guider l'action.

Ces dispositifs d'évaluation et de suivi, coordonnés par le syndicat mixte, sont conçus au moment de l'élaboration du projet de charte et mis en œuvre par l'ensemble des signataires de la charte selon une gouvernance adaptée.