



« LE MORVAN ET SON PNR : AU CŒUR D'UN ENJEU DE TERRITOIRES ET D'ACTEURS »

AUTOSAISINE

RAPPORT

présenté par

Gérard MOTTET

COMMISSION N°1

« Aménagement des territoires, Agriculture »

Elsa DEBARNOT
Christophe LEFEVRE
Chargés d'études

SEANCE PLENIERE DU 14 JUIN 2006

« TOUT CE QUI EST MORVAN EST NOTRE »

Devise de l'Académie du Morvan

" Dès l'année 1831, je conçus le projet de parcourir toutes les communes du canton de Montsauche. Je savais que cette partie de la Nièvre avait été constamment oubliée : chaque localité ne connaissait que son maire et son curé ; jamais aucun administrateur supérieur, aucun homme politique n'avait visité ce Pays. Parti de Ruffigny par Lormes, Grand-Pré, Chalaux, Marigny-l'Eglise, et après une excursion à Quarré-les-Tombes, je revins par Saint-Agnan, Saint-Brissson, Dun-les-Places, Gouloux, Alligny, Moux, Gien-sur-Cure, Frétoy, Corancy, Chaumard et Mhère. L'année suivante, j'allais jusqu'à Saulieu. Enfin, en 1834, accompagné de votre excellent sous-préfet et de quelques amis, je suivis toute la ligne depuis Ouroux, Planchez, Annot, la Petite-Verrière jusqu'à Autun, et je fus frappé du résultat suivant : c'est que dans tout l'espace compris entre les villes d'Autun, Château-Chinon, Lormes et Avallon, il existait une enceinte de 150 lieues carrées, presque entièrement couverte de bois, et dans laquelle il n'y avait pas une seule toise de route royale ou départementale, ni même un chemin vicinal en bon état de viabilité !

Et cependant, les vestiges de voies romaines qui sillonnent le Pays, les ruines que l'on y rencontre, les médailles que le hasard fait découvrir, attestent, qu'autrefois, il avait été le théâtre d'une civilisation puissante et animée... "

André-Marie DUPIN
homme politique nivernais (1783-1865)
dans le discours d'inauguration du « Pont Dupin » à Gouloux

« Dans mon enfance, l'école nous inculquait le sens de la communauté villageoise et du massif. Nous ne voyagions pas physiquement ; nos sabots étaient l'unique moyen de transport. Mais l'instituteur, à côté du maire et du curé, tenait une place éminente. Les leçons de choses, les dictées, les contes, la morale même nous ramenaient à nos origines. Positivement, on nous greffait le Morvan dans la peau »

Jean Séverin,
enfant du Morvan et écrivain (1911-1998)
Le Morvan du cœur et de la mémoire 1995

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS

INTRODUCTION

1. LES PARCS NATURELS REGIONAUX.....	2
1.1. <i>Les parcs naturels régionaux : 38 ans d'histoire</i>	2
1.1.1. Les principales évolutions législatives	2
1.1.2. Les parcs naturels régionaux en quelques chiffres	4
1.2. <i>Les parcs naturels régionaux : procédure de classement, périmètre, charte, missions, fonctionnement et financements</i>	6
1.2.1. La procédure de classement : une délibération motivée du Conseil régional	6
1.2.2. Le périmètre : une adhésion libre et volontaire des communes	9
1.2.3. La charte dans les textes de loi : une vision partagée des enjeux du territoire	9
1.2.4. Les missions : les parcs naturels régionaux, territoires pilotes, pionniers du développement durable	9
1.2.4.1. La protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel	10
1.2.4.2. L'aménagement du territoire	10
1.2.4.3. Le développement économique, social	10
1.2.4.4. L'accueil, l'éducation et l'information du public	10
1.2.4.5. La réalisation d'actions expérimentales ou exemplaires	10
1.2.5. L'organisme de gestion : le syndicat mixte	11
1.2.6. Les financements : des contributions de plus en plus importantes des Régions	11
2. LE MORVAN ET SON PARC NATUREL REGIONAL.....	14
2.1. <i>Le Morvan : un territoire rural attractif, mais à l'équilibre fragile</i>	14
2.1.1. Initiation géographique au Morvan : territoire de moyenne montagne	14
2.1.2. Le patrimoine : un espace remarquable	16
2.1.3. Une identité culturelle et sociale incontestable	16
2.1.4. « Les Morvans »	17
2.1.5. La démographie : une population vieillissante et en diminution	20
2.1.6. Le territoire : une attractivité résidentielle importante	21
2.1.7. L'emploi : une recomposition importante, malgré une présence encore forte de l'agriculture et de la sylviculture	22
2.1.8. Les contraintes physiques : un isolement accentué	26
2.2. <i>Le parc naturel régional du Morvan : périmètre, charte, financements</i>	27
2.2.1. Le territoire du parc naturel régional du Morvan : un périmètre en mutation	27
2.2.1.1. Le contour 1997 : 107 communes et huit villes-portes	27
2.2.1.2. L'entrée de nouvelles communes rurales de zones de piémont	29
2.2.1.3. Les candidatures : Autun et Avallon.....	29
2.2.1.4. Le rattachement au Massif Central : une reconnaissance de handicaps significatifs.....	32
2.2.2. Le fonctionnement	35
2.2.3. L'évolution des statuts dans la nouvelle charte	36
2.2.4. Les financements : un désengagement de trois conseils généraux sur quatre	36
2.2.5. La charte : une nouvelle procédure de révision	38
2.2.6. Les actions d'envergure conduites	39

2.3. <i>Le parc naturel régional du Morvan et les autres territoires de projet : à la recherche d'une imbrication</i>	41
2.3.1. La structuration du territoire du parc naturel régional du Morvan : quatre Pays et seize communautés de communes	41
2.3.1.1. Les Pays : une place prépondérante du Pays Nivernais-Morvan	41
2.3.1.2. Les établissements publics de coopération intercommunale : deux niveaux de partenariat avec le parc.....	44
2.3.2. L'articulation des missions du parc naturel régional du Morvan avec celles des Pays	46
2.3.2.1. Ce qu'a prévu la Loi	46
2.3.2.2. Le diagnostic de la DATAR : un recentrage des missions du PNR, une ouverture par les Pays	46
2.3.2.3. Les conventions-cadre avec les Pays : L'exemple du Pays Nivernais Morvan	47
2.3.2.4. La coopération avec les Pays dans l'avant-projet de Charte	48
2.3.3. Dans les faits : « empilement » ou imbrication des échelons territoriaux au sein du Parc ?	48
2.3.3.1. La répartition des missions	48
2.3.3.2. Le Parc : un acteur généraliste de l'aménagement du territoire	49
2.3.3.3. « Centrer » le parc sur le « cœur de ses missions ».....	50
2.3.4. La perception du Parc à faire évoluer	50
2.3.4.1. Les acteurs économiques : l'exemple des forestiers	51
2.3.4.2. Les chambres consulaires : l'exemple des chambres d'agriculture	52
2.3.4.3. Les élus	53
2.3.4.4. Les habitants	53
2.3.5. L'« édifice » charte	54
2.3.5.1. L'évaluation du Parc de MC2	54
2.3.5.2. Une démarche voulue participative.....	54
2.3.5.3. La procédure	55
2.3.5.4. Ce que l'avant-projet de charte devrait changer	55

CONCLUSION

REMERCIEMENTS

Gilles GRANDPIERRE, Directeur, Chambre régionale d'agriculture
Claude BOURSIER, Chambre d'agriculture de l'Yonne
Joël CANIOU, Chef de service, Chambre d'agriculture de la Nièvre
Pascal RIBAUD, Directeur, Parc naturel régional du Morvan
Jean-Philippe CAUMONT, Directeur, Service Aménagement du Territoire - Conseil régional
Colette VALLEE, Chargée de mission, SGAR
Anne-Catherine LOISIER, Conseillère régionale
Christophe POUPARD, Directeur adjoint, Direction régionale de l'environnement
Christian BONSAQUET, Chef de service Etudes et Diffusion, INSEE Bourgogne
Marc CAMUS, Directeur de la Communication, INSEE Bourgogne
Mohamed HILAL, Chargé d'études, INSEE Bourgogne
Pascale HUMBERT, Directrice, Direction régionale de l'environnement
Christine RICCI, Responsable de la Division des études, INSEE Bourgogne
Charles de GANAY, Président, Centre régional de la propriété forestière
Richard LACHEZE, Directeur, Coopérative forestière Bourgogne-Limousin
Thierry GRALL, Directeur général, Chambre régionale de commerce et d'industrie
Marie-Hélène JUILLARD-RANDRIAN, Directrice des études, de l'information et de la communication, Chambre régionale de commerce et d'industrie
Jean-Yves CAULLET, Maire d'Avallon, Mairie
André MERCIER, Membre, Conseil de développement du Pays Nivernais Morvan
Jean-Claude NOALLET, Président, Conseil de développement du Pays de l'Autunois-Morvan
Patrice QUINCY, Président, Conseil de développement du Pays Avallonnais
François SAUVADET, Président, Syndicat mixte du Pays de l'Auxois Morvan Côte d'Orien
Simone RIGNAULT, Maire, Mairie de Saint-Honoré les Bains
Christian PAUL, Président, Parc naturel régional du Morvan
Rémy REBEYROTTE, Maire, Mairie d'Autun
Pierre POILLOT, Maire, Mairie de Vanges
Patrice JOLY, Vice-Président, Conseil général de la Nièvre
Claudette BRUNET-LECHENAULT, Vice-Présidente, Conseil général de Saône-et-Loire
Bernadette RISAUD, Enseignante chercheuse, UMR INRA-ENESAD CESAER
Christiane DANGEL, Présidente du Centre social de Montsauche
Jean-Claude GRASSOT, Maire de Roussillon en Morvan
Philippe LEROY, Président Commission Energie renouvelable, Parc naturel régional du Morvan
Marc SCHALLER, Président, Chambre régionale d'agriculture

COMMISSION N° 1

« Aménagement des territoires agricoles »

Président :

Jacky DUPAQUIER, représentant de l'union régionale CFTC

Vice-présidents :

Philippe RICBOURG, représentant du Centre régional des jeunes agriculteurs

Secrétaire :

Gérard MOTTET, personnalité qualifiée

Membres :

- **Renaud ABORD de CHATILLON**, représentant d'Aprovalbois, CRP et Union syndicale régionale des organismes de la forêt privée en Bourgogne
- **Jean ADAM**, représentant de la Chambre régionale d'agriculture
- **Jean-Michel BROCHERIEUX**, représentant des professions libérales
- **Guy BRUNET**, représentant de la Confédération Paysanne et coordination rurale
- **Gisèle CORNIER**, représentante de la Chambre régionale d'agriculture
- **Noël GILIBERT**, représentant de l'Union régionale des associations familiales de Bourgogne
- **Brigitte JOUROT**, représentante de la Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles
- **Sylvie LOMBARD-DOYONNARD**, représentante du Comité régional CGT
- **Eric TAUFFLIEB**, représentant de l'Union régionale des syndicats FO

PRINCIPAUX SIGLES UTILISES DANS CE RAPPORT

AP	Autorisation de programme
APAMAC	Association de promotion des artisans du Massif Central
CFT	Charte forestière de territoire
CP	Crédit de paiement
COPAMAC	Conférence des présidents agricoles du Massif Central
CPER	Contrat de plan Etat-Région
CRADT	Conférence d'aménagement et de développement du territoire
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DO	Dotations ordinaires
EDR	Espace à dominante rurale
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPR	Etablissement public régional
FPNR	Fédération des parcs naturels régionaux de France
INPI	Institut national de la propriété industrielle
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
MAE	Mesures agro-environnementales
PIC	Programme d'initiative communautaire
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SMO	Syndicat mixte ouvert
SRU	Loi solidarité et renouvellement urbain
UH	Loi urbanisme et habitat
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique

DEFINITIONS

Autorisation de programme	L'objet d'une autorisation de programme est de couvrir les charges entraînées par la poursuite d'objectifs dont la réalisation excède le cadre de l'année financière.
Commune associée	Des communes peuvent avoir le statut de communes associées et ainsi participer à l'action et à la vie d'un parc naturel régional. Elles concourent à certaines actions thématiques du parc dans un cadre défini par des conventions.
Crédit de paiement	Ce terme est appliqué aux chapitres dotés d'autorisations de programme. Ces crédits constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.
Espace à dominante rurale	Il s'agit d'espaces situés en dehors de l'aire d'influence des pôles urbains.
LEADER +	Leader + est l'un des quatre programmes d'initiatives communautaires financés dans le cadre de la génération 2000-2006 des fonds structurels européens. Il vise à encourager les territoires ruraux à mettre en œuvre des stratégies originales de développement durable, sur la base de partenariats locaux.
NATURA 2000	L'appellation NATURA 2000 regroupe l'ensemble des espaces désignés en application des directives européennes « Oiseaux » et « Habitat ». Ce réseau doit permettre de réaliser les objectifs fixés lors du sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, ratifiés par la France en 1996. Les sites NATURA 2000 répondent à des critères de rareté et d'intérêt écologique.
ZNIEFF	Une zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique est un territoire où les scientifiques ont identifié des éléments rares, remarquables, protégés ou menacés du patrimoine. Ce territoire participe au maintien des équilibres naturels et constitue le milieu de vie d'espèces animales et végétales rares. On trouve deux types de ZNIEFF : <ul style="list-style-type: none">➤ de type 1 : secteurs de superficie limitée, caractérisés par leur intérêt biologique ou écologique ;➤ de type 2 : grands ensembles naturels riches et peu modifiés qui offrent des potentialités biologiques et formant des unités de fonctionnement écologique.

INTRODUCTION

Avant d'être le périmètre d'un parc naturel régional (PNR), le Morvan est d'abord une entité géographique, physique et humaine. Celle-ci n'a pas été reconnue lors du découpage départemental de la France à la Révolution française.

Pendant un siècle, sans être influencés par ce tracé, les géographes français ont étudié le Morvan dans sa globalité, en montrant sa cohérence, ses contraintes physiques et ses handicaps sociaux. Ils ont ainsi préparé la reconnaissance très récente du Morvan comme « massif », et comme « moyenne montagne », en insistant sur le caractère particulier de cette notion, différent de celle de « montagne alpine ».

La création en 1970 du parc naturel régional, et l'affirmation du Morvan comme « territoire rural à l'équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé, faisant l'objet d'un projet de développement fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine¹ », a conduit à redonner de l'intérêt pour l'ère géographique antérieurement définie par l'école géographique française.

Selon l'INSEE, le Morvan est un territoire attractif d'un point de vue démographique, où les arrivées de population sont supérieures aux départs². Pourtant, du fait du vieillissement de sa population, il compte de moins en moins d'habitants. Depuis 1901, la population du parc a baissé de 60 %, contre 40 % pour l'espace rural bourguignon.

Le revenu annuel moyen par foyer fiscal se révèle être plus faible dans le parc que dans les villes portes et dans le rural régional.

Enfin, malgré le développement des activités tertiaires, le Morvan a perdu près de 2.300 emplois depuis une trentaine d'années, soit une baisse de 14 %, alors que dans le même temps les villes portes enregistraient une diminution de seulement 5 %.

De vraies questions de dynamisme et d'attractivité se posent au Morvan : l'agriculture et la sylviculture, secteurs emblématiques, sont en perte constante d'effectifs, les activités tertiaires enregistrent une forte hausse.

Les leviers de développement mobilisés pour ce territoire à la fois riche et fragile sont nombreux. A partir de 1995, la mise en place des Pays a augmenté le nombre des structures sur l'espace géographique initial. Aujourd'hui, de multiples échelons œuvrent pour le Parc : 120 communes (95 du périmètre de 1997 et 25 communes proposées dans le cadre de la révision de la Charte), 14 communautés de communes, quatre Pays, quatre départements, la Région, sans compter les services de l'État départementaux et régionaux. Si l'on ajoute les chambres consulaires, organisées elles aussi au niveau départemental, la question se pose de la cohérence entre les différents acteurs et structures qui se partagent aujourd'hui l'intérêt pour le Morvan « géographique ».

Le CESR se propose, au regard de son constat de la situation morvandelle, d'évaluer l'imbrication des échelons territoriaux impliqués sur ce territoire, et de suggérer des moyens pour une meilleure articulation. Il se concentrera sur les parcs naturels régionaux, leur fonctionnement et leurs missions, pour analyser les enjeux d'aménagement du territoire relatifs au Morvan et à son PNR à la lueur de l'avant projet de charte 2007-2017.

¹ Code de l'environnement (partie réglementaire), article R244-1.

² *Parc naturel régional du Morvan : départ de jeunes adultes et installation de jeunes ménages et de retraités*, Bourgogne dimensions, n° 120, mars 2005, INSEE Bourgogne.

1. LES PARCS NATURELS REGIONAUX

Selon la définition de la Fédération des parcs naturels régionaux (FPNR) de France, un parc naturel régional (PNR) est « un territoire rural, reconnu au niveau national pour sa forte valeur patrimoniale et Paysagère, qui s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine³ ».

1.1. Les parcs naturels régionaux : 38 ans d'histoire

1.1.1. Les principales évolutions législatives

Le décret instituant les PNR a été signé par le général de Gaulle le 1^{er} mars 1967. En vertu de l'article 1^{er} de ce texte, « le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes peut-être classé en parc naturel régional lorsqu'il présente un intérêt particulier, par la qualité de son patrimoine naturel et culturel⁴ ».

Le premier PNR a été créé l'année suivante, aux portes de la métropole Lille-Roubaix-Tourcoing (Saint-Amand-Raismes). Le parc du Morvan, quant à lui, est né en 1970.

D'abord placés sous la responsabilité de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), les PNR dépendent depuis 1971 du ministère de l'Environnement (aujourd'hui ministère de l'Écologie et du Développement durable).

La Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France a été installée la même année par Robert POUJADE, alors ministre de l'Environnement, avec pour objectifs :

- de représenter les intérêts collectifs des PNR auprès des instances nationales et internationales ;
- de participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique en faveur des espaces ruraux français ;
- de diffuser et de faire connaître l'éthique des PNR et leurs actions, en France et à l'international.

La circulaire du 12 septembre 1979 émanant du Premier ministre a constitué une étape importante dans l'évolution des parcs, en affirmant leur rôle de développement économique.

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne a souligné le rôle essentiel des PNR dans les massifs, en les qualifiant d'instruments exemplaires « au service de la protection de l'équilibre biologique et de la préservation des sites et Paysages⁵ ». La représentation des parcs dans les comités de massif traduit le caractère privilégié de leurs relations avec les régions et les collectivités territoriales⁶.

Par la suite, le décret n° 88-443 du 25 avril 1988 relatif aux parcs naturels régionaux a mis en cohérence les PNR avec les lois de décentralisation. Pour l'essentiel, ce texte rappelait les objectifs de protection et de gestion du patrimoine des parcs, de développement économique et social, tout en reconnaissant à ces territoires une fonction d'expérimentation, d'exemplarité et de recherche⁷.

³ Source www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr.

⁴ Décret n° 67-158 du 1^{er} mars 1967 instituant les parcs naturels régionaux.

⁵ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, article 94.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Source www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr.

En clarifiant les missions assignées aux parcs, la loi n° 93-21 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des Paysages a renforcé l'assise législative des PNR : « Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des Paysages et du patrimoine naturel et culturel⁸ ».

L'article 46 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a complété ce dispositif juridique, en précisant que « l'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux [...] sont confiés à un syndicat mixte au sens des articles L 166-1 et suivants du code des communes⁹ ».

En 1999-2000 ont été votées plusieurs lois dont la logique s'appuie sur la territorialisation de l'action publique et sur la notion de projet. La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) trace ainsi les grandes lignes de l'organisation et du développement des territoires en Pays et en agglomérations. Ce texte, qui reconnaît les PNR comme instruments d'aménagement du territoire, énonce dans son article 25 qu'il « ne peut être reconnu de Pays dont le périmètre coïncide exactement avec celui d'un parc naturel régional¹⁰ ».

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a pour sa part défini de nouveaux outils d'urbanisme, en particulier le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le plan local d'urbanisme (PLU). Ce texte spécifie que les organismes de gestion des parcs naturels régionaux sont associés à l'élaboration de ces documents¹¹. Il précise en outre que les SCOT et les PLU doivent être compatibles avec les chartes des PNR¹². Les SCOT doivent également tenir compte des périmètres des parcs naturels¹³.

La même année, les dispositions législatives concernant les PNR ont été reprises et codifiées dans le code de l'environnement¹⁴.

Les modalités de l'articulation des Pays avec les parcs ont été modifiées par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat (UH). Ainsi, lorsque le périmètre d'un Pays inclut des communes situées dans un PNR, la charte de développement du Pays doit désormais être compatible avec la charte de ce parc, sur le territoire commun. L'organisme de gestion du parc assure quant à lui la cohérence et la coordination des actions menées au titre du Pays et qui relèvent des missions du parc sur le territoire commun¹⁵.

Concernant la procédure de classement des parcs, la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux renforce le fonctionnement de la démocratie participative en positionnant l'enquête publique avant les délibérations des collectivités concernées¹⁶. Ce texte précise par ailleurs que, « lorsque des changements dans les circonstances de droit ou de fait ne permettent pas à la région de conduire la révision à son terme avant l'expiration du classement, celui-ci peut être prolongé par décret pour une durée maximale de deux ans¹⁷ ». Un tel décret est pris à la demande de la Région sur proposition de l'organisme de gestion, sans qu'il soit besoin de procéder aux consultations préalables prévues à l'occasion du classement initial et de son renouvellement.

⁸ Loi n° 93-21 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des Paysages, article 2.

⁹ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

¹⁰ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, article 25.

¹¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, article 1^{er}.

¹² *Ibidem*, articles 3 et 4.

¹³ *Ibidem*, article 3.

¹⁴ Code de l'environnement, articles L 333-1 à L 333-4.

¹⁵ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, article 95.

¹⁶ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, article 231.

¹⁷ *Ibidem*.

Le projet de loi adopté le premier février 2006 par le Sénat, relatif aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, prévoit pour ces derniers deux nouvelles mesures. Désormais, lors de leur élaboration, ou de leur révision, les documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles relatifs à l'énergie mécanique du vent, aux carrières, à l'accès à la nature et aux sports de nature, à la gestion de l'eau, à la gestion cynégétique, à la gestion de la faune sauvage, au tourisme et à l'aménagement ou à la mise en valeur de la mer sont soumis pour avis à l'organisme de gestion du parc naturel régional en tant qu'ils s'appliquent à son territoire. Par ailleurs, le projet de loi permet aux PNR et à leur syndicat mixte d'exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du schéma sont incluses dans le périmètre d'un parc naturel régional.

1.1.2. Les parcs naturels régionaux en quelques chiffres

Trois nouveaux parcs ont été créés au cours de l'année 2004 -Oise-Pays de France, Pyrénées Catalanes et Millevaches en Limousin- ce qui porte leur nombre à 44. L'ensemble couvre 12 % du territoire et concerne 23 régions (dont deux hors métropole), 68 départements, 3 689 communes et près de 3 100 000 d'habitants¹⁸ (voir Tableau 1).

Les territoires des PNR sont caractérisés par leur grande variété (voir Figure 1) : hautes ou moyennes montagnes, plaines, estuaires, zones humides, milieux forestiers... Ces derniers couvrent 37 % de la surface totale des parcs (contre 26 % en France métropolitaine). Les terres agricoles représentent près de 40 % de la surface totale de ces territoires. A l'inverse, les zones construites couvrent seulement 1,9 % des PNR¹⁹.

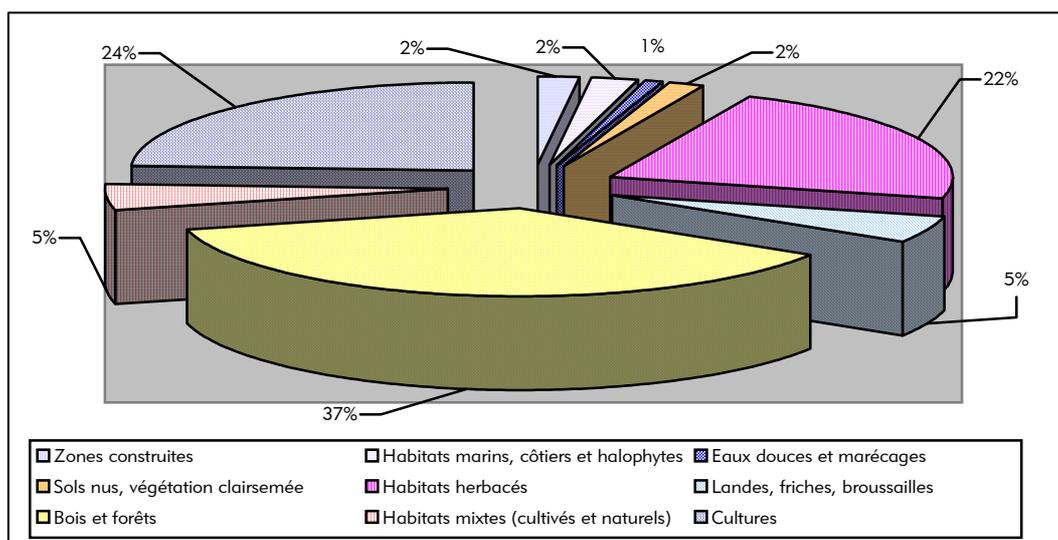


Figure 1 : mosaïque de milieux et Paysages dans les parcs naturels régionaux (Source www.parc-naturels-regionaux.tm.fr)

¹⁸ Source www.ecologie.gouv.fr.

¹⁹ Source www.parc-naturels-regionaux.tm.fr.

Parcs	Organismes gestionnaires	Régions	Départements	Communes	Superficies en ha	Habitants (1999)	Date de création
Armorique	SMO ²⁰	Bretagne	Finistère	39	112 000	55 670	30/09/69
Avesnois	SMO	Nord-Pas-de-Calais	Nord	129	125 000	131 000	13/03/98
Ballons des Vosges	SMO élargi	Alsace, Franche-Comté, Lorraine	Haut-Rhin, Territoire de Belfort, Haute-Saône, Vosges	203	291 500	253 500	05/06/89
Boucles de la Seine	SMO	Haute-Normandie	Eure, Seine maritime	72	81 000	58 000	17/05/74
Brenne	SMO	Centre	Indre	46	166 000	30 000	22/12/89
Brière	SMO	Pays de la Loire	Loire-Atlantique	18	49 000	75 000	16/10/70
Camargue	GIP	Provence-Alpes Côte-d'Azur	Bouches-du-Rhône	2	86 500	8 000	25/09/70
Caps et Marais d'Opale	SMO élargi	Nord-Pas-de-Calais	Pas-de-Calais	152	132 000	186 500	11/02/86
Causses du Quercy	SMO	Midi-Pyrénées	Lot	97	175 000	25 000	01/10/99
Chartreuse	SMO	Rhône-Alpes	Isère, Savoie	52	69 000	35 000	06/05/95
Corse	SMO	Corse	Corse du Sud, Haute-Corse	143	375 000	26 000	12/05/72
Forêt d'Orient	SMO	Champagne-Ardenne	Aube	50	71 500	20 000	16/10/70
Gâtinais français	SMO	Ile-de-France	Essonne Seine-et-Marne	57	63 500	70 000	04/05/99
Grands Causses	SMO élargi	Midi-Pyrénées	Aveyron	94	316 000	63 500	06/05/95
Guyane	SMO	Guyane	Guyane	3	224 700	8 106	26/03/01
Haut-Jura	SMO	Franche-Comté, Rhône-Alpes	Jura, Doubs, Ain	105	164 000	70 000	21/04/86
Haut-Languedoc	SMO	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	Hérault, Tarn	93	260 500	82 000	22/10/73
Haute-Vallée de Chevreuse	SMO	Ile-de-France	Yvelines	21	24 500	46 500	11/12/85
Landes de Gascogne	SMO	Aquitaine	Gironde, Landes	41	303 000	55 000	16/10/70
Livradois-Forez	SMO	Auvergne	Puy-de-Dôme, Haute-Loire	170	310 000	98 000	04/02/86
Loire-Anjou-Touraine	SMO	Centre, Pays de la Loire	Indre-et-Loire, Maine-et-Loire	136	253 000	177 000	30/05/96
Lorraine	SMO élargi	Lorraine	Meuse, Moselle, Meurthe-et-Moselle	188	219 500	72 090	17/05/74
Luberon	SMO	Provence-Alpes Côte-d'Azur	Alpes de Haute-Provence, Vaucluse	71	165 000	148 000	31/01/77
Marais du Cotentin et du Bessin	SMO	Basse-Normandie	Manche, Calvados	144	145 000	64 500	14/05/91
Martinique	SMO	Martinique	Martinique	32	63 000	100 000	10/09/76
Massif des Bauges	SMO	Rhône-Alpes	Savoie, Haute-Savoie	58	81 000	52 500	07/12/95
Millevaches en Limousin	SMO	Limousin	Corrèze, Creuse, Haute-Vienne	113	300 000	38 000	18/05/04
Montagne de Reims	SMO	Champagne-Ardenne	Marne	68	50 000	35 000	28/09/76
Monts d'Ardèche	SMO élargi	Rhône-Alpes	Ardèche	132	180 000	56 000	09/04/01
Morvan	SMO	Bourgogne	Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne	107	258 000	39 700	16/10/70
Narbonnaise en méditerranée	SMO élargi	Languedoc-Roussillon	Aude	20	80 000	28 000	18/12/03
Normandie-Maine	SMO	Basse-Normandie, Pays de la Loire	Manche, Mayenne, Orne, Sarthe	150	234 000	85 500	23/10/75
Oise-Pays de France	SMO	Picardie, Ile-de-France	Oise, Val d'Oise	59	60 000	110 000	15/01/04
Perche	SMO	Basse-Normandie, Centre	Orne, Eure-et-Loir	118	182 000	74 000	16/01/98
Périgord-Limousin	SMO	Aquitaine, Limousin	Dordogne, Haute-Vienne	78	180 000	50 000	09/03/98
Pilat	SMO	Rhône-Alpes	Loire, Rhône	47	70 000	48 000	17/05/74
Pyrénées Catalanes	SMO élargi	Languedoc-Roussillon	Pyrénées Orientales	64	137 100	21 000	05/03/04
Queyras	SMO	Provence-Alpes Côte-d'Azur	Hautes-Alpes	11	60 000	3 000	31/01/77
Scarpe-Escaut	SMO	Nord-Pas-de-Calais	Nord	48	45 000	162 000	13/09/68
Vercors	SMO	Rhône-Alpes	Drôme, Isère	68	178 000	30 500	16/10/70
Verdon	SMO	Provence-Alpes Côte-d'Azur	Alpes de Haute-Provence, Var	45	180 000	22 000	03/03/97
Vexin Français	SMO	Ile-de-France	Val d'Oise, Yvelines	94	65 500	79 000	09/05/95
Volcans d'Auvergne	SMO	Auvergne	Cantal, Puy-de-Dôme	153	395 000	88 000	25/10/77
Vosges du Nord	SMO	Alsace, Lorraine	Bas-Rhin, Moselle	111	130 000	83 000	14/02/76
Total				3 689	7 078 800	3 056 866	

Tableau 1 : parcs naturels régionaux au 1^{er} septembre 2005 (Source www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr)

²⁰ SMO : syndicat mixte ouverte (voir [page 11](#)).

Le Parc naturel régional du Morvan regroupe 107 communes, une commune associée et huit villes portes. C'est l'un des parcs les plus grands en termes de surface (258 000 ha) mais l'un des moins densément peuplé (39 702 habitants), soit 15 habitants au km². S'il était un département, le Morvan correspondrait, en termes de population, à la Lozère.

La taille des parcs peut être aussi très variable, allant de quelques communes (Camargue), à plus de 200 (Ballon des Vosges).

Le peuplement de ces territoires se distingue également par sa très grande diversité : plus de 250 000 habitants pour le Ballon des Vosges, à peine 3 000 pour le Queyras²¹. La densité de population des PNR est en moyenne de 41 habitants au km² : les moins densément peuplés étant les parcs de Guyane et de Corse (avec, respectivement, 1,5 hab/km² et 7 hab/km²), les plus densément peuplés ceux de la Haute Vallée de Chevreuse et de Scarpe Escaut (avec, respectivement, 189 hab/km² et 360 hab/km²)²².

Parmi ces 44 PNR, neuf sont interrégionaux : Ballons des Vosges, Haut-Jura, Haut-Languedoc, Loire-Anjou-Touraine, Normandie-Maine, Oise-Pays de France, Perche, Périgord-Limousin et Vosges du Nord.

Au 1^{er} septembre 2004, 35 parcs étaient concernés par au moins une démarche de Pays (voir [Figure 2](#)) : le PNR des Ballons des Vosges, par exemple, chevauchait sept Pays ; celui de Normandie-Maine six Pays²³. Parcs et Pays ont généralement mis en cohérence leurs démarches dans le cadre de conventions d'articulation : Pays de la Déodatie et des Vosges Saônoises avec le PNR des Ballons des Vosges ; Pays de Grésivaudan avec le PNR de la Chartreuse ; Pays Nivernais-Morvan avec le PNR du Morvan.

Actuellement, huit nouveaux projets ont fait l'objet d'une délibération d'un Conseil régional : Ardennes (Champagne-Ardenne), Golfe du Morbihan (Bretagne), Alpilles (Provence-Alpes), Marais Poitevin, Sologne, Ariège, Mont Ventoux et Baronnies. Trois autres projets sont à l'étude : Picardie Maritime, Préalpes d'Azur et les Boucles du Rhône²⁴.

1.2. Les parcs naturels régionaux : procédure de classement, périmètre, charte, missions, fonctionnement et financements

1.2.1. La procédure de classement : une délibération motivée du Conseil régional

Plusieurs critères président au classement d'un parc naturel régional :

- la qualité et le caractère du patrimoine,
- la qualité du projet présenté,
- la capacité de l'organisme gestionnaire du parc à faire aboutir le projet²⁵.

La circulaire n° 95-36 du 5 mai 1995 indique que le territoire d'un PNR « doit correspondre à une réelle unité géographique, tout en présentant une véritable qualité écologique, Paysagère et culturelle²⁶ ».

²¹ Chiffres du recensement de 1999.

²² Source www.parc-naturels-regionaux.tm.fr.

²³ Entreprises Territoires et Développement (ETD), *Etat des lieux des Pays au 1^{er} septembre 2004*, 2004.

²⁴ Source www.parc-naturels-regionaux.tm.fr.

²⁵ Code de l'environnement, article R 333-4.

²⁶ Circulaire n° 95-36 du 5 mai 1995 prise pour l'application du décret n° 94-765 du 1^{er} septembre 1994 relatif aux parcs naturels régionaux.

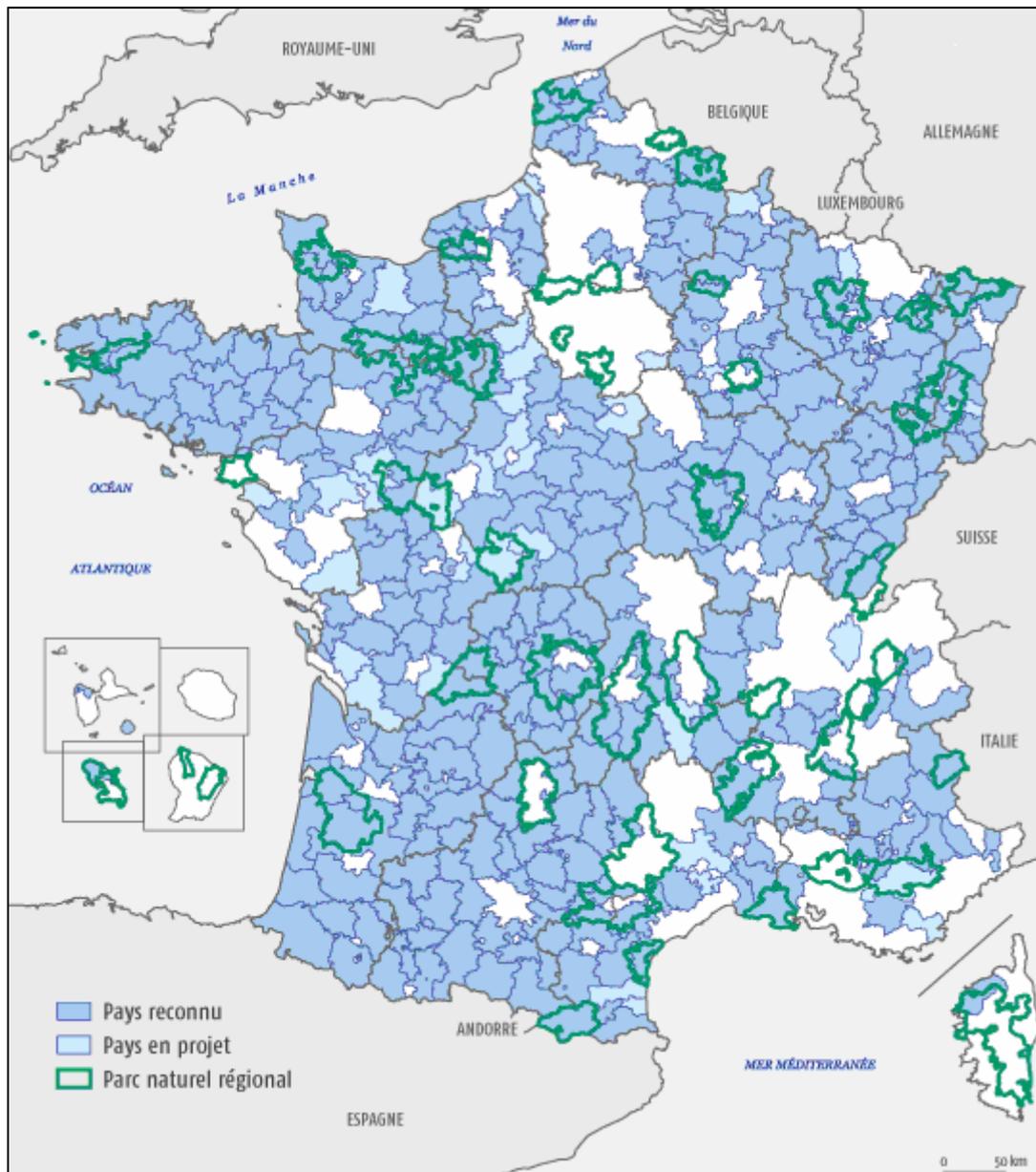


Figure 2 : Pays et parcs naturels régionaux au 1^{er} septembre 2005
 (Source ETD, MHN)

La qualité du projet présenté s'apprécie par rapport à la précision des engagements des différents partenaires dans la charte et au niveau d'exigence qu'ils se sont imposés.

La capacité de l'organisme gestionnaire à faire aboutir son projet est quant à elle évaluée en fonction de :

- la cohérence du territoire résultant de l'adhésion des communes,
- la conviction et les motivations des différents acteurs locaux,
- la composition de l'équipe technique,
- l'importance des moyens financiers de l'organisme de gestion,
- les partenariats prévus.

La décision de classement intervient au terme d'une procédure engagée par une délibération motivée du Conseil régional par laquelle celui-ci prescrit l'élaboration de la charte, détermine un périmètre d'étude et définit les modalités de l'association à l'élaboration de la charte des collectivités territoriales concernées et de la consultation de leurs groupements et des autres partenaires intéressés.

A réception de la délibération, le préfet de région -ou, dans le cas d'un projet interrégional, le préfet coordonateur- transmet au président du Conseil régional un avis motivé sur l'opportunité du classement et définit les modalités d'association de l'Etat à l'élaboration de la charte.

Le projet de charte constitutive est élaboré par la Région avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées. Il est soumis à enquête publique, puis approuvé par les collectivités territoriales²⁷.

Une fois approuvé, le projet de charte est adressé par le préfet de région au ministre de l'Écologie et du Développement durable, qui le transmet à son tour, pour avis, à l'ensemble des ministres concernés (ministre chargé des Collectivités locales, des Finances et du Budget, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'Urbanisme, de l'Industrie, du Tourisme...).

Les décisions de classement, de renouvellement de classement ou de déclassement sont précédées des avis du Conseil national de la protection de la nature et de la FPNR de France.

Le classement est prononcé pour une durée maximale de dix ans, renouvelable par décret du Premier ministre. Le classement vaut autorisation d'utiliser la dénomination « parc naturel régional » et l'emblème du parc, déposés par le ministre chargé de l'Écologie et du Développement durable à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI)²⁸.

La procédure de révision de la charte est mise en œuvre par l'organisme de gestion du PNR. Elle s'appuie sur le bilan et l'évaluation de l'action du parc pendant les dix années écoulées. C'est à partir de ce bilan et de l'évolution du territoire qu'est construit le nouveau projet. Au vu de ce dernier, le ministre de l'Écologie et du Développement durable peut demander le reclassement du territoire pour une nouvelle période de dix ans.

En revanche, lorsque le fonctionnement ou l'aménagement d'un parc n'est pas conforme à la charte, ou que le parc ne remplit plus les critères qui ont justifié son classement, il peut être mis fin, par décret, au classement du territoire²⁹. Le PNR du Marais Poitevin a été, en 1996, le premier parc à être officiellement déclassé, les objectifs de la charte constitutive n'ayant pas été respectés³⁰.

²⁷ Code de l'environnement, article L 333-1.

²⁸ *Ibidem*, article R 333-12.

²⁹ *Ibidem*, article R 333-11.

³⁰ Une procédure de reclassement est actuellement en cours (voir www.parc-marais-poitevin.fr).

1.2.2. Le périmètre : une adhésion libre et volontaire des communes

Le périmètre d'un PNR n'est pas fixé par rapport à des limites administratives : négocié entre tous les partenaires, il peut être à cheval sur plusieurs cantons, départements ou régions.

L'adhésion des communes qui constituent le territoire d'un parc naturel régional est libre et volontaire. Une commune peut en conséquence refuser l'adhésion en délibérant défavorablement au contenu de la charte et en refusant de siéger au sein de l'organisme de gestion. Dans cette hypothèse, son territoire n'est pas classé et elle ne peut pas utiliser la marque « parc naturel régional ».

1.2.3. La charte dans les textes de loi : une vision partagée des enjeux du territoire

Un parc naturel régional est régi par une charte, mise en œuvre sur le territoire par un organisme de gestion. Ce document détermine pour le territoire les orientations de protection, de mise en valeur et de développement³¹. Il engage les collectivités du territoire qui l'ont adopté dans l'exercice de leurs compétences respectives, en particulier dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

L'élaboration de la charte s'appuie sur une vision partagée des enjeux du territoire, de nombreuses concertations et une information de la population. Ce contrat comprend³² :

- un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement envisagées pour la durée du classement ;
- un plan constitué d'un document graphique qui délimite, en fonction du patrimoine, les différentes zones où s'appliquent les orientations et les mesures définies dans le rapport ;
- des annexes (liste des communes qui ont approuvé la charte et adhéré à l'organisme de gestion, statuts de l'organisme de gestion du parc, emblème du parc, convention d'application de la charte avec l'Etat).

La charte a une validité de dix ans. Elle peut être renouvelée à la demande de la Région, après une procédure de révision. La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux permet, dans des circonstances exceptionnelles, de prolonger de deux ans par décret le classement d'un parc, en cas de retard de celui-ci dans la révision de sa charte.

1.2.4. Les missions : les parcs naturels régionaux, territoires pilotes, pionniers du développement durable

Selon le code de l'environnement, les parcs naturels régionaux « constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des Paysages et du patrimoine naturel et culturel³³ ». Pour cela, les PNR se voient assignés par la loi cinq missions.

³¹ Code de l'environnement, article L 333-1.

³² *Ibidem*, article R 333-3.

³³ *Ibidem*, article L 333-1.

1.2.4.1. La protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel

La mission première des parcs est d'assurer une gestion harmonieuse des espaces ruraux, en préservant et en valorisant les ressources naturelles, le patrimoine culturel, les Paysages et les sites remarquables. Parmi les actions menées dans ce domaine, on peut citer la création de réserves naturelles, la coordination et l'animation de schémas d'aménagement de gestion de l'eau et de protection des zones humides, la mise en valeur des traditions des habitants au travers de musées.

1.2.4.2. L'aménagement du territoire

La LOADDT reconnaît les PNR comme instruments d'aménagement du territoire. A l'instar des Pays et agglomérations, les parcs peuvent en effet signer un contrat spécifique sur le volet territorial du contrat de plan Etat-Région (CPER). La loi UH pose en outre le principe du rôle coordinateur des parcs pour les missions qui sont les siennes sur le territoire qu'ils partagent avec d'autres structures de projets³⁴. Les parcs naturels régionaux sont également associés à l'élaboration des documents d'urbanisme des communes et agglomérations de leur territoire.

1.2.4.3. Le développement économique, social

Un PNR a pour mission d'assurer la qualité de vie de ses habitants en accompagnant les entreprises respectueuses de l'environnement et qui valorisent les ressources naturelles, culturelles et humaines. Ses actions en la matière concernent, entre autres :

- le soutien à l'agriculture durable (mesures agro-environnementales (MAE), chartes forestières de territoires (CFT)) ;
- la promotion de produits, de services et de savoir-faire de qualité à travers la marque « parc naturel régional » ;
- l'appui à la création de nouvelles activités ;
- la promotion touristique.

1.2.4.4. L'accueil, l'éducation et l'information du public

Les PNR mettent en œuvre des politiques d'éducation à l'environnement par le biais d'actions éducatives, culturelles et touristiques développées dans le cadre de « maisons du parc » ou de maisons thématiques. L'information et la sensibilisation prend également la forme de publications : topoguides, guides généraux, documents spécifiques, ouvrages techniques ou scientifiques.

1.2.4.5. La réalisation d'actions expérimentales ou exemplaires

Les parcs participent à des programmes de recherche et contribuent à initier des procédures nouvelles. Ainsi, les premiers écomusées, les premières mesures agro-environnementales (MAE) liées aux orientations de la politique agricole commune de l'Union européenne ont-ils été expérimentés au sein des PNR. Il est également intéressant de noter que l'exemple des parcs naturels régionaux a été retenu par la délégation française pour illustrer les expériences nationales de développement durable dans les différentes conférences internationales de ces dernières années (Johannesbourg en 2002, Durban en 2003, Kuala Lumpur en février 2004).

³⁴ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, article 95.

1.2.5. L'organisme de gestion : le syndicat mixte

Les actions d'un PNR sont confiées à un syndicat mixte³⁵. Cet organisme de gestion, autonome et souverain, regroupe la (ou les) Région(s) et les Communes de son territoire. Le (les) Département(s) concerné(s) en sont aussi membre(s) dans la plupart des cas. Le syndicat mixte peut également rassembler les représentants socioprofessionnels et les établissements publics de son territoire. Dans ce cas, il s'agit de syndicats mixtes « ouverts élargis » : seuls sept PNR ouvrent la composition de leur syndicat mixte à d'autres personnes morales que les collectivités locales.

Le syndicat mixte fonctionne dans le souci d'une large concertation avec les partenaires locaux par la création de commissions de travail et d'organes consultatifs. Il peut se doter d'un conseil scientifique et associe des représentants des associations, des partenaires socio-économiques, des organismes publics à la mise en œuvre des programmes d'actions du parc.

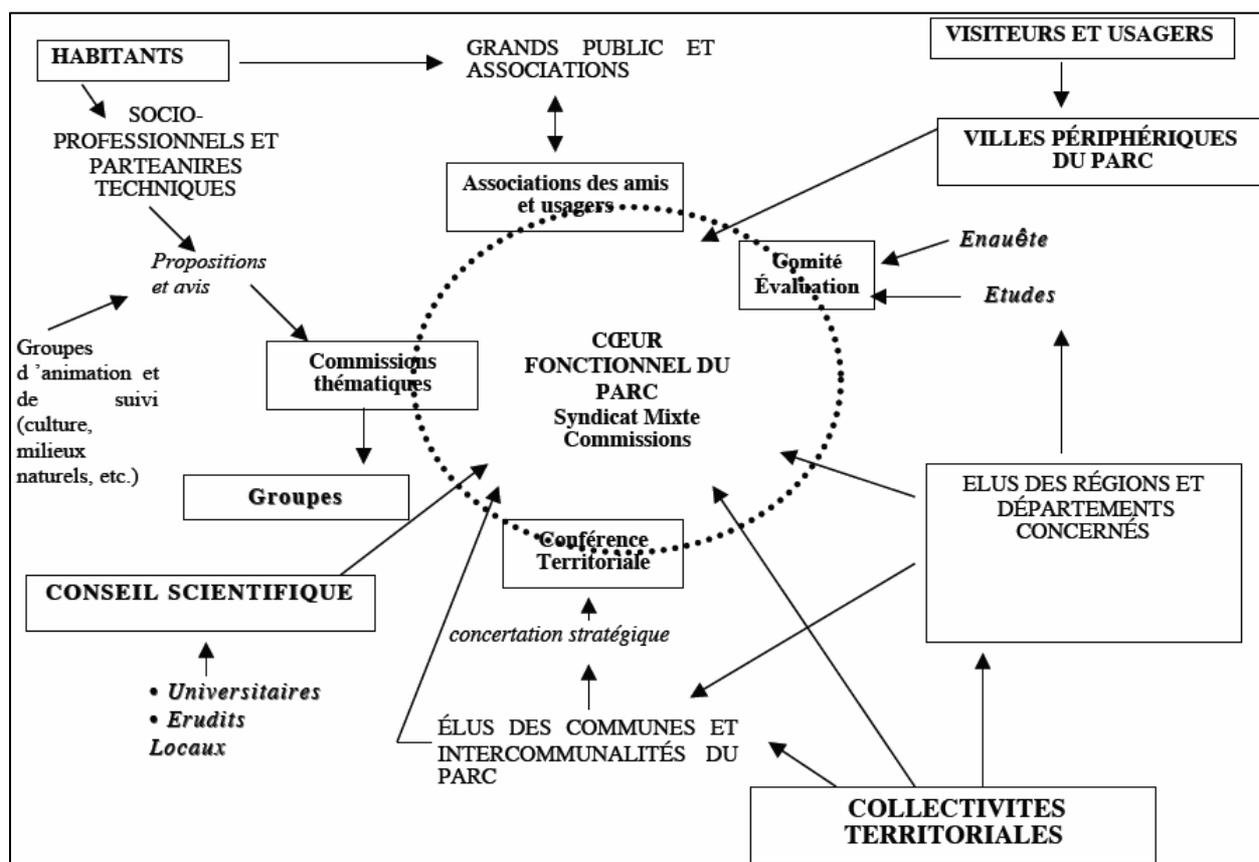


Figure 3 : schéma de fonctionnement participatif d'un parc naturel régional
(Source www.parcs-naturels-regionaux.tm.f)

1.2.6. Les financements : des contributions de plus en plus importantes des Régions

Un PNR a à sa disposition un budget de fonctionnement et un budget d'équipement qui obéissent aux règles des collectivités locales. Depuis le décret n° 75-783 du 24 octobre 1975 relatif aux parcs naturels régionaux, les recettes des parcs, qui provenaient auparavant des collectivités locales et de l'Etat, ont été complétées par des contributions de plus en plus importantes des Régions.

³⁵ Code de l'environnement, article L 333-3.

Les recettes de fonctionnement des parcs, d'un montant moyen compris entre 1,5 et 2 millions d'euros³⁶, sont constituées pour moitié par les contributions statutaires des collectivités membres : la contribution des Régions s'élève en moyenne à 570 000 euros par parc, celle des Départements à 292 000 euros, celle des communes à 128 000 euros (voir Figure 4)³⁷.

A cette base, il convient d'ajouter la dotation forfaitaire de l'Etat de 31 000 euros versée à chaque parc par le ministère de l'Ecologie et du Développement durable (dotation inscrite au CPER).

En complément, les PNR mobilisent des financements supplémentaires en vue de mener à bien des opérations particulières. Ce budget, d'un montant variable, représente environ 32 % des recettes de fonctionnement³⁸.

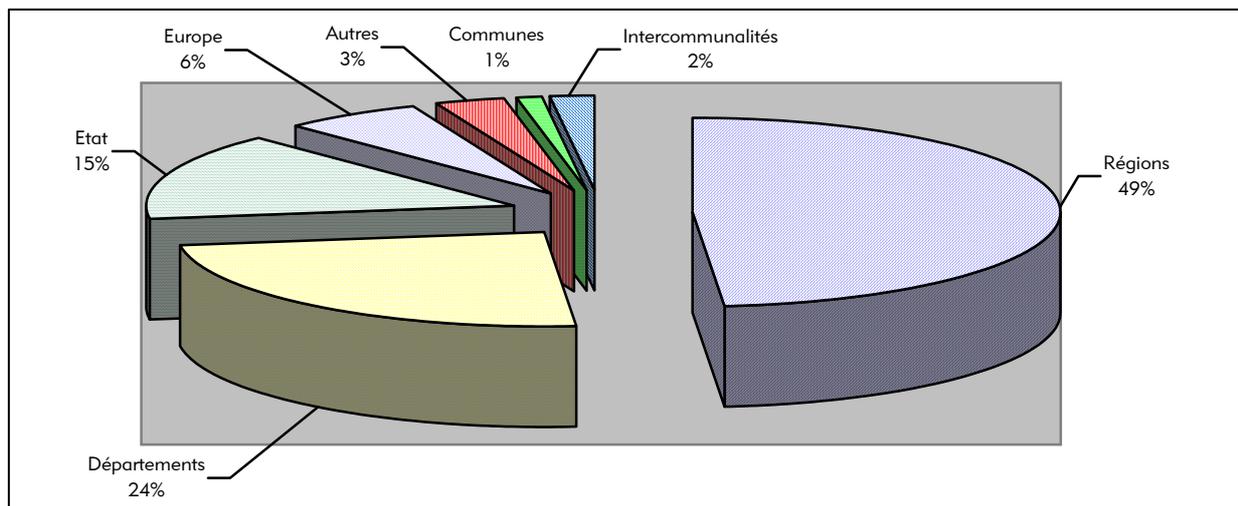


Figure 4 : données du budget de fonctionnement 2004 des parcs naturels régionaux
(Source www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr)

Le budget total d'équipement est très variable d'un parc à l'autre. Il est en général inférieur à 1 million d'euros par an. La participation de l'Etat à ce budget est de 10 % en moyenne et varie de 0 à 40 %, le taux de participation le plus élevé étant réservé aux parcs ayant de faibles investissements. Cette participation ne dépasse pas 200 000 euros par parc³⁹.

Concernant la dotation de l'Etat, les services déconcentrés répartissent les crédits du ministère de l'Ecologie et du développement durable suivant une modulation qui tient compte, notamment, du montant des dotations budgétaires, de l'implication de chaque parc pour la protection et la gestion du patrimoine et de la révision de sa charte (voir Tableau 2).

³⁶ Sénat, *Rapport général fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée nationale*, tome III (les moyens des services et les dispositions spéciales), annexe n° 9 (écologie et développement durable), 25 novembre 2004.

³⁷ Source www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Sénat, *Rapport général fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée nationale*, tome III (les moyens des services et les dispositions spéciales), annexe n° 9 (écologie et développement durable), 25 novembre 2004.

	Nombre de parc	Fonctionnement (DO⁴⁰)	Equipement (CP⁴¹)	Equipement (AP⁴²)	Total (DO+CP)	Total (DO+AP)
2000	38	5 423 374		2 863 602	5 423 374	8 286 976
2001	40	5 815 779	2 442 614	3 576 789	8 258 393	9 392 568
2002	40	6 338 088	1 060 000	3 659 000	7 398 088	9 997 088
2003	41	6 290 000	1 983 500	3 200 000	8 273 500	9 490 000
2004	44	6 500 000	1 879 000	2 892 000	8 379 000	9 392 000
2005	44	6 791 000	2 660 000	2 458 000	9 451 000	9 249 000

Tableau 2 : évolution des dotations de l'Etat en faveur des parcs naturels régionaux
(Source www.senat.fr)

⁴⁰ DO : dotation ordinaire.

⁴¹ CP : crédit de paiement.

⁴² AP : autorisation de programme.

2. LE MORVAN ET SON PARC NATUREL REGIONAL

2.1. Le Morvan : un territoire rural attractif, mais à l'équilibre fragile

2.1.1. Initiation géographique au Morvan : territoire de moyenne montagne

Depuis plus d'un siècle qu'ils l'étudient, les géographes ont toujours d'emblée marqué pour le Morvan la différence essentielle qu'il représente par rapport aux autres contrées de la Bourgogne calcaire ou du fossé bressan :

- Paul VIDAL DE LA BLACHE nous le présente ainsi : « De Vézelay, belvédère naturel, on voit à une lieue vers l'Est le Paysage, tout bourguignon, jusque là, changer d'aspect. Le Morvan s'annonce comme une croupe à peine accentuée en saillie, mais qui contraste par son uniformité, sa tonalité sombre avec le Pays calcaire... Fragment mis à nu du massif primaire, il oppose aux belles cultures des plaines qui l'avoisinent la pauvreté d'un sol silicieux, privé d'éléments fertilisants ». Et d'ajouter, pensant immédiatement à l'homme confronté à ce milieu difficile : « le Pays dont les différences s'accusent ainsi est bien une de ces contrées à part qui, pour le cultivateur ou vigneron des « terres plaines » éveillent l'idée d'une vie ingrate, et dont les usages, les cultures, les patois constituent pour lui un monde étranger. »⁴³
- Gaston ROUPNEL, aussi géographe qu'historien en fait d'emblée lui aussi un « dur môle de gneiss et de granite que l'érosion a dépouillé de tous les sols tendres » couvert d'une « forêt de chênes et de hêtres, la sombre forêt des origines... qui domine ainsi de sa masse blême la descente des vallées et la fuite des eaux ». Pour lui d'ailleurs, le Morvan n'est pas bourguignon « Seule la bordure orientale de ce « mauvais Pays » appartient à la Bourgogne. » là où « sur les bords entaillés ont pénétré les influences physiques et humaines venues du lumineux, du « bon Pays » de l'Auxois ». Et dans toute son œuvre consacrée à la Bourgogne du vin, il n'en sera plus jamais question...⁴⁴
- Georges CHABOT le place en premier dans son analyse : « Il est en Bourgogne, parmi les montagnes et plateaux, un coin qu'il faut mettre tout à fait à part, c'est le seul où les altitudes dépassent 700 mètres, c'est le seul aussi où les roches cristallines trouent le manteau de sédiments, argiles et calcaires, qui recouvre le reste de la province... les bruyères, les digitales, ne se trouvent nulle part ailleurs en Bourgogne, le sol est fait ici de granites, de granulites, et de gneiss, avec quelques filons de porphyre ». Et d'ajouter « Témoin avancé du Plateau Central, ce pilier de granite et de porphyre rappelle le socle hercynien que l'on retrouve plus à l'Est dans les Vosges, et dont un affaissement local a créé la Bourgogne... Le Morvan joue un peu plus dans la Bourgogne le rôle de plateau central dans l'ensemble de la France. Centre de dispersion des eaux, il envoie l'Yonne, la Cure, le Serein vers la Seine, les affluents de l'Arroux vers la Loire. Ses émigrants sont partis vers toutes les villes du pourtour, mais plus nombreux encore vers Paris ». Et plus encore s'agissant du climat : « Socles granitiques, fonds de vallées tourbeux, gorges

⁴³ Paul VIDAL DE LA BLACHE, *Tableau géographique de la France*, Paris, 1903.

⁴⁴ Gaston ROUPNEL, *La Bourgogne*, 1936.

étroites ne sont guère hospitaliers. Ils le sont d'autant moins que le climat est rude... aux Settons il gèle en moyenne 108 jours par an... de septembre à juin... Il pleut ou il neige plus de 180 jours par an sur les sommets. »⁴⁵

- Jacqueline BONNAMOUR, inscrit remarquablement sa grande thèse⁴⁶ dans cette continuité, avec en plus une enfance « aux portes du Morvan » qui la prédisposait encore plus à pénétrer « sa montagne par le dedans ». Elle distingue par ailleurs cette montagne des gens qui l'entourent « Pays montagneux et boisé où la vie a toujours été difficile, tel apparaît le Morvan aux gens du pourtour, qu'ils soient nivernais ou bourguignons. » Et de continuer en associant altitude et climat : « A cette altitude de petite montagne (Haut Folin, 910 m), le Morvan doit sa place singulière parmi les Pays bourguignons et nivernais. L'altitude lui vaut surtout un climat assez rude qui, plus sûrement que le relief lui assure son caractère montagnard... Au printemps, les haies fleurissent déjà dans la dépression d'Autun quand toutes les plaques de neige n'ont pas encore fondu dans le Haut Morvan ». Constamment, dans cette œuvre, le lien de l'homme à la terre est rappelé. Utilisation du sol, systèmes de culture, difficultés des hommes, dépeuplement, exode, aboutissent à un Titre III au fort intitulé : « Le Morvan est-il maudit ? » Dans ce livre sont d'abord rappelées les lourdes contraintes physiques qui pèsent sur le Massif, sur le « Morvan petite montagne », Pays de roches siliceuses au climat humide, irrégulier et rude, aux sols podzoliques ». Le livre suivant est une recherche très lucide des « causes profondes du malaise morvandiau » dont la sclérose foncière, l'isolement, le découpage administratif, le vide urbain ». Les deux derniers points sont d'une pertinence encore pleinement d'actualité : « en découplant le Morvan en quatre départements la Constituante en a fait un Pays morcelé, excentrique, vite oublié ».

Certes, la thèse de Jacqueline BONNAMOUR est antérieure de quelques années à la création du Parc Naturel Régional et de la Région Bourgogne. Mais hormis ces deux nouvelles structures positives pour le Morvan, les fondamentaux administratifs et géographiques ont-ils beaucoup changé ?

C'est donc bien avant tout la géographie physique qui, au départ, permet d'individualiser le Morvan. C'est elle qui a servi de base au rattachement naturel et évident de celui-ci au Massif Central. Altitude, relief, géologie, climat, nature des sols, tout converge pour identifier une moyenne montagne à la mise en valeur plus difficile et plus contraignante que dans les plus riches dépressions qui l'entourent, Auxois, Bazois, Terre Plaine.

Ce sont ces données naturelles évidentes qu'il faut rappeler et ne jamais oublier car ce sont elles qui définissent le mieux l'entité morvandelle qui s'impose et s'imposera toujours à toutes les autres qu'elles soient d'ordre centrifuge, comme le découpage départemental, ou d'ordre centripète comme l'existence du PNR.

Avant d'être un Parc Naturel Régional, si utile soit-il, le Morvan est d'abord une véritable entité naturelle, un rectangle de relief boisé difficile à franchir, très fortement arrosé, un Pays de roches siliceuses donnant des sols acides, froids et lessivés, un massif ancien, une petite montagne hercynienne où alternent hautes surfaces forestières, pentes bocagères et bas fonds para-tourbeux. Le Morvan, entre le Val de Loire à l'Ouest et la Côte Viticole bourguignonne à l'Est, demeure toujours cette « Montagne Noire » de la Bourgogne, à l'écart de ses riantes vignobles, isolée par son climat humide irrégulier et rude, au printemps tardif après un hiver « âpre et long », où l'Automne revient vite après un été réel mais court.

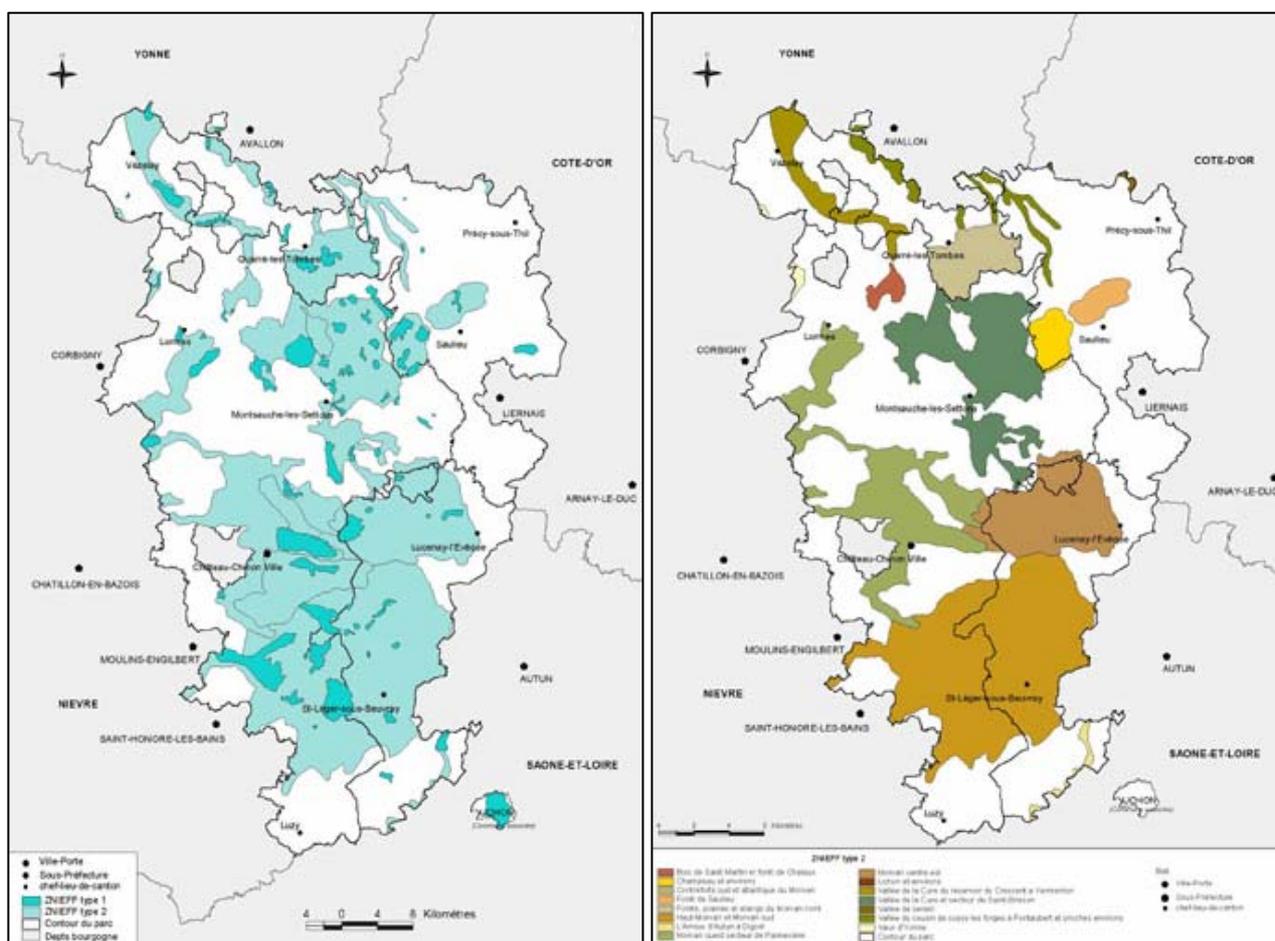
Ce sont ces considérations qu'il fallait brièvement mais d'emblée rappeler et qui justifient pleinement la pertinente phrase de Christian PAUL, Député de la Nièvre et Président du PNR du Morvan, à propos du classement du Morvan en Massif « on avait oublié notre géographie ».

⁴⁵ Georges CHABOT, *La Bourgogne*, Armand Colin, 1941.

⁴⁶ Jacqueline BONNAMOUR, *Le Morvan, la terre et les hommes*, Paris, PUF, 1966.

2.1.2. Le patrimoine : un espace remarquable

Massif granitique situé au cœur de la Bourgogne, le Morvan est soumis à des influences climatiques variées qui conditionnent l'existence d'un patrimoine naturel remarquable et d'espaces Paysagers de grande qualité. En témoigne le grand nombre de sites faisant l'objet d'une identification et d'une protection particulière : 94 zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) et 11 sites NATURA 2000 (voir [Figure 5](#)). Les ressources naturelles, la qualité de l'air et de l'eau du Morvan en font un territoire apprécié de ses habitants, qui revendiquent une appartenance à ce milieu certes rude et fragile, mais aussi et surtout attractif. C'est pourquoi, grâce notamment au travail de valorisation mené par l'équipe du PNR, les Morvandiaux ont conscience que la préservation des richesses naturelles doit être conjuguée au nécessaire développement du territoire et de son activité, garant du maintien des populations. La biodiversité et le potentiel en matière d'énergies renouvelables étant très riches, une action déterminée est conduite dans ce secteur, avec la production décentralisée d'énergie (biomasse, solaire, micro hydraulique).



2.1.3. Une identité culturelle et sociale incontestable

Ce territoire s'appuie également sur une identité culturelle forte, dont témoignent les multiples initiatives culturelles, fédérées et valorisées désormais par l'Agence Culturelle du Morvan. Les arts et traditions populaires sont fortement représentés, héritiers d'une histoire inscrite dans la mémoire collective. Territoire rude, à dominante forestière, le Morvan a approvisionné durant trois cents ans Paris en bois de chauffage, avant de connaître un développement agricole de complément tardif, qui s'est traduit par une migration saisonnière (vendanges, toits de chaume,

moissons) ou une migration temporaire (galvachers, nourrices sur lieu à Paris, laboureurs.) A ce propos, Bernadette RISOUD, dans son rapport final⁴⁷ de l'atelier « Pour et Sur le Développement Régional » sur le thème « Agriculture en Morvan », écrit : « (...) L'économie morvandelle avait aussi sa spécificité : en plus de la force de travail, le Morvan « exportait », et c'est encore vrai aujourd'hui, des produits primaires non transformés : bois, animaux à engraisser. Ce type de relation économique rappelle la dépendance des Pays du tiers monde vis-à-vis des Pays « développés » où la valeur ajoutée liée aux secteurs secondaires et tertiaires échappe en grande partie à ces Pays dominés ».

Le Morvan, entre 1807 et 1891 a accueilli plus de 48 000 enfants de l'Assistance Publique (Nièvre et Ile-de-France) dont plus de la moitié ont fait souche. Ces mouvements de population ont permis de faire du Morvan une terre d'échanges et de migrations. Le fait que le Morvan soit économiquement à la périphérie de la Bourgogne, et son Histoire conduit, d'après Bernadette RISOUD, « aux stratégies sociales actuelles : le Morvandiau économe, individualiste, à l'esprit critique, fonde en ce sens une forme d'identité culturelle autour de la notion de résistance ». L'ancrage de ce passé atypique donne lieu à un riche maillage culturel : les musiques traditionnelles (festivals de la vielle, des cornemuses), le patrimoine oral (la maison du patrimoine oral créée en 2006 à Anost) ouverts aux expressions actuelles, caractérisent la terre du Morvan.

En ce sens, le Morvan répond parfaitement aux critères de la loi, qui précise que « peut être classé en parc naturel régional un territoire à l'équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé⁴⁸ ».

2.1.4. « Les Morvans »

Le morcellement du Morvan est ancien : « il n'y jamais eu, dans l'Histoire, de duché ni de comté du Morvan. Au contraire, il a toujours été divisé. D'abord, dans les tout débuts du Moyen Age, entre le royaume franc et le royaume burgonde. Ensuite, entre les duchés du Nivernais et de Bourgogne – avec, complication supplémentaire, la terre de Château-Chinon qui appartenait en propre au Roi de France. Du point de vue religieux, le Morvan se partageait entre les diocèses de Nevers et d'Autun. Le Morvan est, aujourd'hui comme hier, divisé par une ligne de géographie physique : celle du partage des eaux entre la Seine et la Loire. Cette ligne passe à proximité de Château-Chinon.

Quand la Constituante décida de procéder à une nouvelle division administrative de la France, les Autunois pensèrent à un département du Morvan, mais le refus vint des marchands de Château-Chinon qui, par l'Yonne, ravitaillaient Paris en bois de chauffage et dont les intérêts économiques étaient orientés vers le nord. La ville de Nevers combattit également ce projet : elle craignait de devenir une capitale déchuée, et elle insista pour que soit conservé, à peu près intact, dans le nouveau département de la Nièvre, le territoire nivernais, avec sa partie morvandelle. La Côte d'Or, la Saône-et-Loire et l'Yonne ramassèrent elles aussi un morceau de Morvan, et celui-ci redevint vite un parent pauvre, souvent ignoré, ou tout au moins négligé, par Nevers, Dijon, Mâcon et Auxerre, lesquelles régnaient en préfecture suzeraines.

Le salut du Morvan viendra peut-être d'une décision du législateur des années 1960 : la création des régions françaises. Car les quatre départements se trouvèrent regroupés au sein de la Bourgogne ».⁴⁹

⁴⁷ Bernadette RISOUD, atelier « Pour et Sur le Développement Régional » « Agriculture en Morvan », rapport de fin de première phase (2003-2005), Centre d'Économie et Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux (CESAER), décembre 2005.

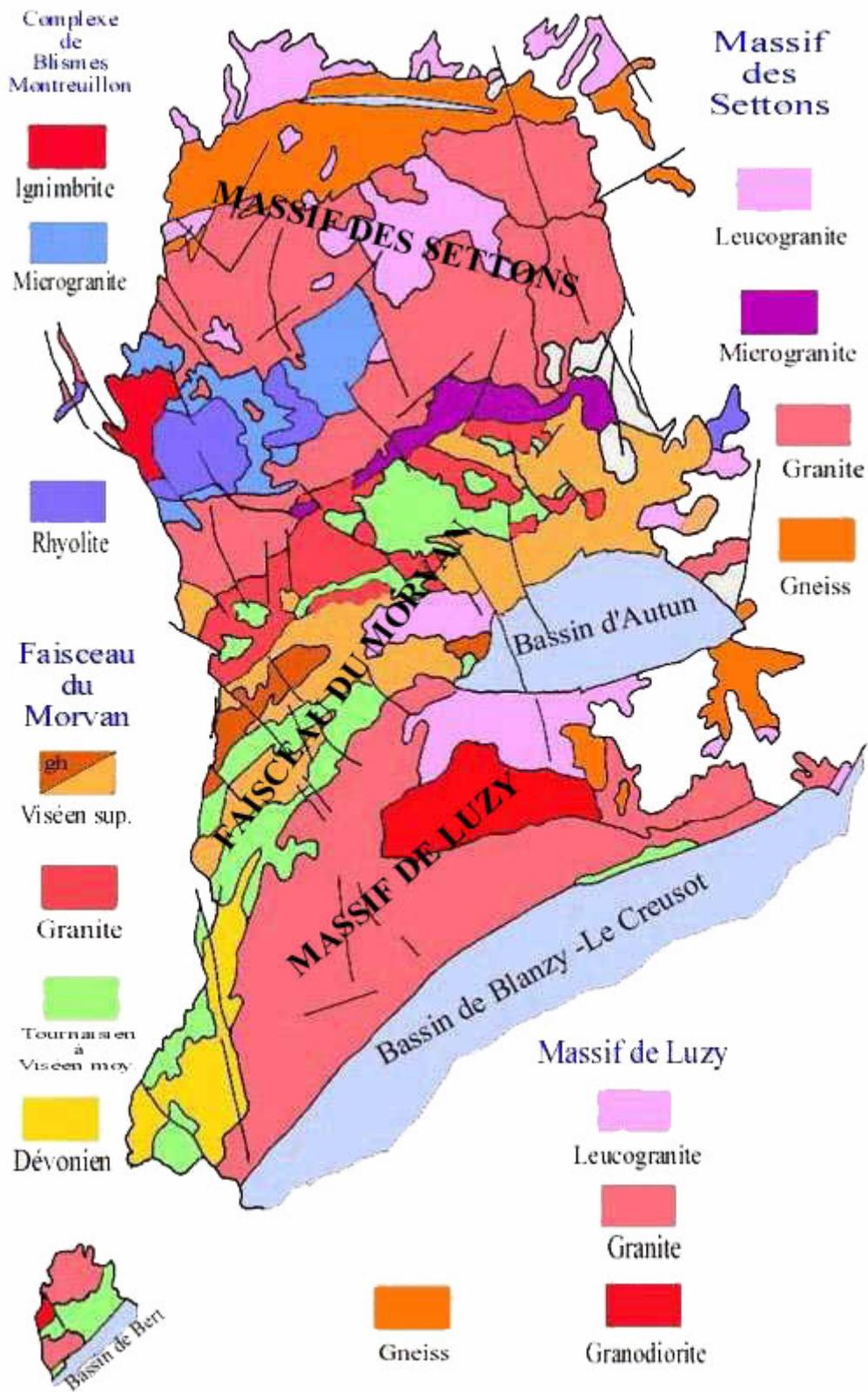
⁴⁸ Code de l'environnement, article R 333-1.

La division du territoire du Morvan n'est pas qu'administrative, elle prend ses sources dans sa géologie et dans sa topographie, qui ont donné naissance à différents bassins de vie. Plusieurs Morvan peuvent être décrits : le Morvan du nord, correspondant au Massif des Settons, dont l'habitat est constitué de petits hameaux éloignés ; le Morvan du Sud, du Massif de Luzy, au relief plus important, et où les exploitations sont plus vastes, correspondant aux anciennes métairies, et le Haut Morvan.

« Ces Morvans » remettent en cause le concept de Grand Morvan et font apparaître des problématiques différentes. « En conséquence, si l'on se place dans une optique de développement participatif, on devra d'abord identifier clairement les bassins de vie, qui probablement génèrent des solidarités électives, afin de travailler avec ces groupes relationnels, à une échelle plus petite que le Morvan ».⁵⁰

⁴⁹ NICOLAS H., 1993 – *Le Morvan*. Ed. de la Taillanderie, 168p, cité par Bernadette RISOUD, dans atelier « Pour et Sur le Développement Régional » « Agriculture en Morvan », rapport de fin de première phase (2003-2005), Centre d'Économie et Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux (CESAER), décembre 2005.

⁵⁰ Bernadette RISOUD, atelier « Pour et Sur le Développement Régional » « Agriculture en Morvan », rapport de fin de première phase (2003-2005), Centre d'Économie et Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux (CESAER), décembre 2005.



2.1.5. La démographie : une population vieillissante et en diminution

Le Morvan est situé au centre de la Bourgogne à cheval sur les quatre départements. Mais il constitue pour ces derniers, sur le plan géographique, une périphérie ou une marge. Marge renforcée par le fait qu'il appartient, aussi, à la fameuse diagonale des très faibles densités qui prend la France en écharpe des Ardennes aux collines de Gascogne et aux Pyrénées.

C'est un espace peu peuplé : 45 800 habitants, soit 3 % de la population régionale pour une surface de 2 800 km² (9 % du territoire régional). Les densités de population sont faibles : 16 habitants en moyenne au km² (contre 25 pour le rural bourguignon). L'évolution démographique se caractérise par :

- une décroissance séculaire de la population,
- un déficit naturel dû au vieillissement de la population,
- une forte attirance pour les jeunes ménages et les retraités.

Entre 1804 et 1999, la population du Morvan passe de 140 000 à 39 000. En dépit de son attractivité, le PNR perd une partie de ses habitants, notamment les plus jeunes. Ces départs, couplés à l'installation de retraités, entraînent un vieillissement de la population : ainsi, 36 % des habitants ont-ils plus de 60 ans, contre 30 % dans l'EDR bourguignon⁵¹. Ce vieillissement est renforcé par le départ des 20-29 ans et l'arrivée des retraités. Il est particulièrement marqué dans les communes situées au centre du Parc. Parmi les conséquences du vieillissement de la population, notons que l'on dénombre dans le Parc 82 retraités pour 100 actifs. Compte tenu de cette évolution, le déficit naturel du Morvan a atteint 3 600 personnes entre 1990 et 1999. L'évolution des villes-portes n'est pas plus favorable, puisque celles-ci ont connu une baisse de 7 % de leur nombre d'habitants pendant la même période. Malgré un solde migratoire positif, la diminution de la population du parc ne cesse par conséquent de s'accroître.

⁵¹ INSEE Bourgogne, *Parc naturel régional du Morvan : départ de jeunes adultes et installation de jeunes ménages et de retraités*, Karine BONDOUX, Mohamed HILAL, Bourgogne dimensions n° 120, mars 2005.

2.1.6. Le territoire : une attractivité résidentielle importante

La baisse du nombre d'habitants dans les communes du Parc est due au fait que le nombre de décès est très supérieur au nombre de naissance. Les villes portes perdent de la population, alors que le Morvan en lui-même en gagne. Mais malgré une évolution négative de la population, le Morvan est plutôt un espace qui attire de nombreuses personnes.

Son attractivité résidentielle est supérieure à celle des autres espaces à dominantes rurales (EDR) bourguignons (voir [Figure 6](#)) : ainsi, ce territoire a-t-il enregistré un solde migratoire positif de 3 060 personnes entre 1990 et 1999 (10 900 arrivées, contre 7 840 départs)⁵².

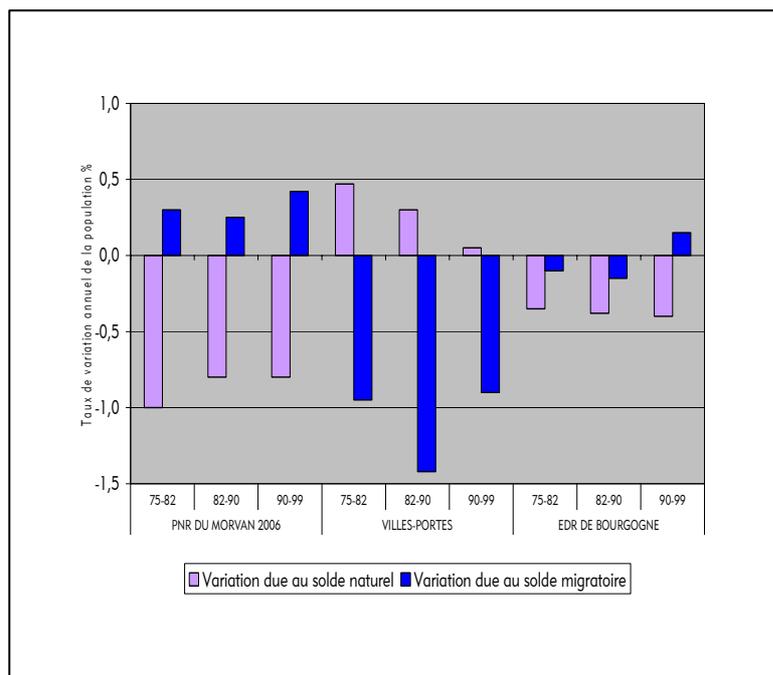


Figure 6 : attractivité résidentielle du Morvan
(Source INSEE Bourgogne)

Cette tendance, observée depuis 1975, concerne principalement les Franciliens (3 300), les Rhône-Alpins et les Bourguignons (4 800), mais aussi les personnes venues de l'étranger (près de 550 pour la période considérée, dont 130 Néerlandais).

⁵² INSEE Bourgogne, *Parc naturel régional du Morvan : départ de jeunes adultes et installation de jeunes ménages et de retraités*, Karine BONDOUX, Mohamed HILAL, Bourgogne dimensions n° 120, mars 2005.

Les villes les plus attractives sont Château-Chinon et Saulieu (et les communes qui les environnent), lesquelles ont accueilli, entre 1990 et 1999, 3 160 nouveaux habitants (voir Figure 7)⁵³.

Les nouveaux arrivants venus de la Région parisienne, de Rhône Alpes ou de l'étranger sont plutôt des retraités, ils s'installent dans les communes centrales du Morvan. Quant aux jeunes ménages, représentant la majorité des nouveaux arrivants, ils sont plutôt installés dans des communes périphériques.

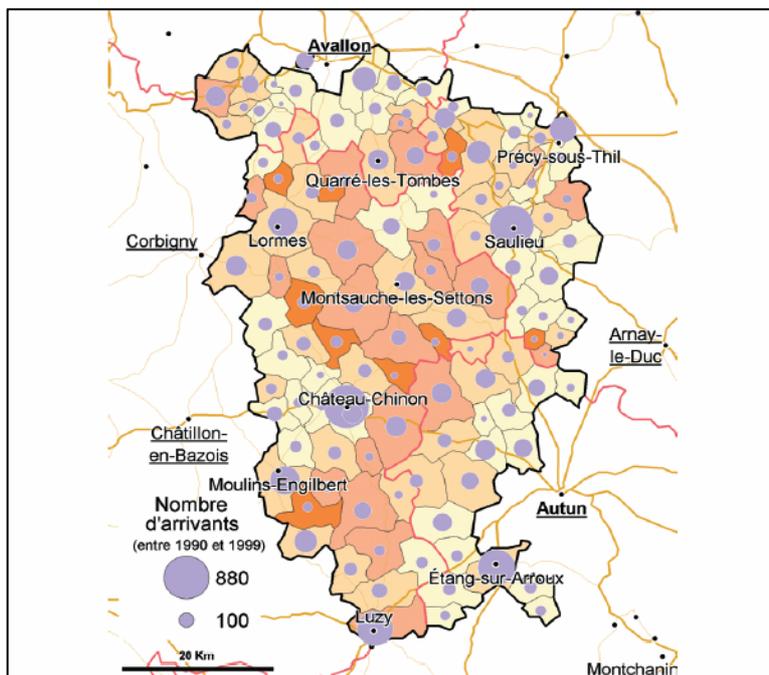
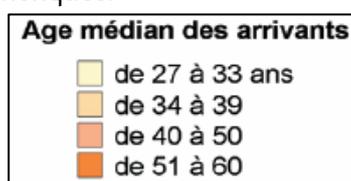


Figure 7 : villes les plus attractives du parc naturel régional du Morvan

(Source INSEE Bourgogne)

2.1.7. L'emploi : une recomposition importante, malgré une présence encore forte de l'agriculture et de la sylviculture

L'agriculture et la sylviculture représentent 18 % des emplois du parc (2 525 emplois), soit cinq points de plus que dans l'espace à dominante rurale régional : ces deux secteurs demeurent par conséquent bien implantés sur ce territoire, même s'ils ont perdu plus de la moitié de leurs effectifs depuis 1975⁵⁴. Cette baisse importante est plus forte que celle observée dans les territoires ruraux bourguignons, cependant le Morvan comptait à l'origine plus d'emplois agricoles et sylvicoles⁵⁵.

Le parc naturel régional du Morvan est également caractérisé par une faible industrialisation de son économie : seulement 13 % des emplois, contre 25 % dans le rural bourguignon et les villes-portes⁵⁶.

A l'inverse, les emplois de la construction et du tertiaire y sont plus nombreux que dans l'EDR de la région, avec respectivement 8 % et 60 % (contre 6 % et 55 %)⁵⁷. L'administration, les services

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ MC2 Consultants, *Bilan-évaluation de l'action du syndicat mixte gestionnaire du parc du Morvan (période 1997-2004)*, 16 mars 2005.

⁵⁶ INSEE Bourgogne, *Parc naturel régional du Morvan : départ de jeunes adultes et installation de jeunes ménages et de retraités*, Karine BONDOUX, Mohamed HILAL, Bourgogne dimensions n° 120, mars 2005.

⁵⁷ MC2 Consultants, *Bilan-évaluation de l'action du syndicat mixte gestionnaire du parc du Morvan (période 1997-2004)*, 16 mars 2005.

aux particuliers et le secteur de l'éducation-santé-action sociale progressent fortement : + 44 % pour ce dernier (voir [Figure 8](#))⁵⁸.

Le tourisme représente 5,4 % de l'emploi morvandiau en 1999. Ce sont les activités d'hébergement et de restauration qui génèrent le plus d'emplois (respectivement 400 et 300 personnes)⁵⁹.

20 communes rassemblant 14 % de la population sont périurbaines, c'est-à-dire qu'au moins 40 % des actifs occupés travaillent à Avallon ou à Autun.

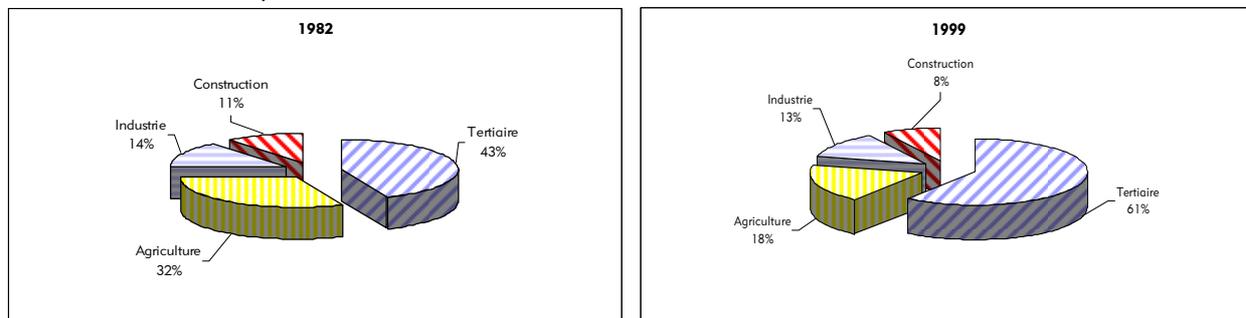


Figure 8 : recomposition de l'emploi dans le parc naturel régional du Morvan
(Source MC2 Consultants)

La montée en puissance du tertiaire n'a toutefois pas permis de contrecarrer le recul du nombre d'emplois du parc. Celui-ci en a perdu 2 300 au cours des trente dernières années, soit une baisse de 14 % : cette diminution doit être mise en perspective avec les meilleures performances de l'espace rural bourguignon (- 11 %) et des villes-portes (- 5 %)⁶⁰. Le secteur éducation, santé, action sociale augmente de 44% entre 1990 et 1999, contre +30% dans le reste du rural bourguignon, particularité dont la population morvandelle n'a de toute évidence pas conscience. Il représente 20% des emplois. La pérennité des établissements, quant à elle, est assez importante, puisque 77 % d'entre eux ont trois ans d'existence, voire plus⁶¹. Néanmoins, comme le note un avis récent du CESR de Bourgogne, « les régions où le renouvellement est important (taux d'entrée et de sortie élevés) gagnent des établissements⁶² ». Cette stabilité révèle donc peut-être un défaut de dynamisme des établissements morvandiaux⁶³.

Ces constats peuvent être nuancés, notamment par les données fournies par la CRCI, qui a analysé les données des ASSEDIC, relevant les informations relatives aux établissements du secteur privé industriel et commercial, employant au moins un salarié⁶⁴. L'évolution du nombre d'entreprises et de salariés sur les dix dernières années dans le Morvan est assez positive : pour le nombre d'établissements + 2,4 % sans « Villes portes » contre 0.2 % avec les Villes portes, et pour le nombre de salariés, +7,6 % sans Villes portes contre +6.5 % avec les villes portes. En somme, sur les dix dernières années, le Morvan a gagné 1 000 salariés, et 5 établissements. La Saône-et-Loire est le seul département, qui, sur sa partie morvandelle, a perdu des établissements, dont 34 à Autun. Avallon et Autun jouent un rôle économique majeur pour le Morvan.

En termes de domaines de rattachement, l'économie morvandelle est éclatée, aucun secteur dominant ne ressort contrairement à des Massifs de moyenne montagne comme les Vosges ou

⁵⁸ INSEE Bourgogne, *Parc naturel régional du Morvan : départ de jeunes adultes et installation de jeunes ménages et de retraités*, Karine BONDOUX, Mohamed HILAL, Bourgogne dimensions n° 120, mars 2005.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ MC2 Consultant, *Bilan-évaluation de l'action du syndicat mixte gestionnaire du parc du Morvan (période 1997-2004)*, 16 mars 2005.

⁶² Conseil économique et social de Bourgogne, *Les nouvelles entreprises bourguignonnes : conditions de leur essor et leur pérennité*, Daniel BIGEARD, Elisabeth PETITBON (rapporteurs), 16 novembre 2005.

⁶³ MC2 Consultant, *Bilan-évaluation de l'action du syndicat mixte gestionnaire du parc du Morvan (période 1997-2004)*, 16 mars 2005.

⁶⁴ Etude de la CRCI effectuée en accompagnement de son audition le 23 janvier 2006.

bien le Jura qui disposent de filières historiques et reconnues. L'industrie représente 11 % des établissements du secteur privé industriel et commercial, employant au moins un salarié, le commerce un quart de ces derniers.

	Établissements du secteur privé industriel et commercial	Salariés des établissements du secteur privé industriel et commercial	Proportion des salariés de la ville-porte par rapport au nombre de salariés du département (salariés des établissements du secteur privé industriel et commercial)*
Autun (71)	567	5 870	92 %⁶⁵ des salariés de Saône-et-Loire travaillent à Autun
Avallon (89)	344	3 756	89 % des salariés de l'Yonne travaillent à Avallon
Corbigny (58)	114	672	19 % des salariés de la Nièvre travaillent à Corbigny
Arnay le Duc (21)	73	540	24 % des salariés de la Côte d'Or travaillent à Arnay le Duc
Châtillon en Bazois (58)	47	276	8 % des salariés de la Nièvre travaillent dans la Nièvre
Moulins Engilbert (58)	55	264	7 % des salariés de la Nièvre travaillent à Moulins Engilbert
Liernais (21)	17	164	7 % des salariés de Côte d'Or travaillent à Liernais
Saint Honoré les Bains (58)	27	116	3 % des salariés de la Nièvre travaillent à Saint Honoré les Bains
Total « Villes portes »	1244	11 658	71 % des salariés du Morvan travaillent dans les villes-portes

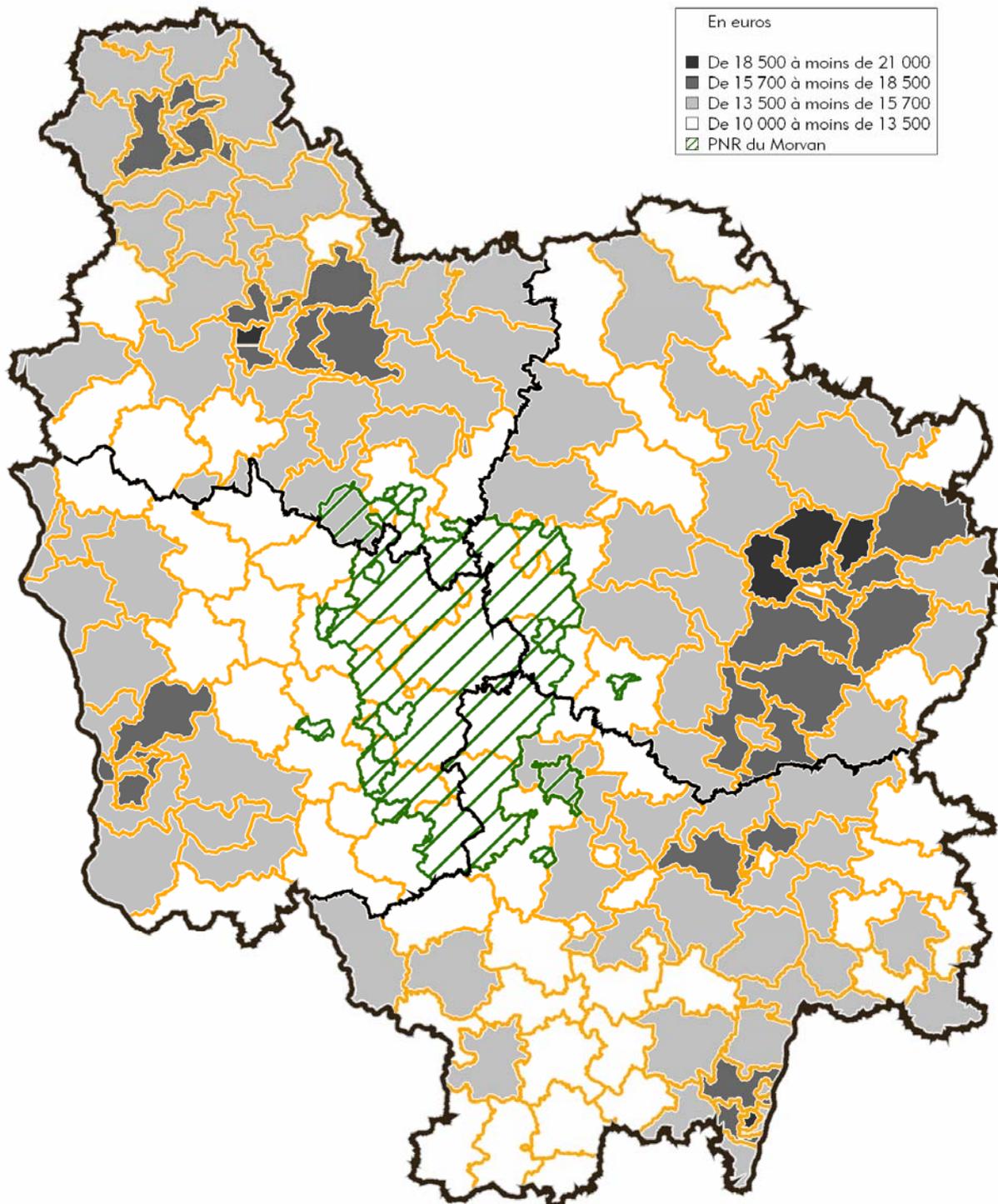
* Avallon emploie par exemple 89 % des salariés morvandiaux icaunais.

Il est indéniable que les « Villes Portes » jouent un rôle économique important (elles regroupent 71 % de l'emploi du Morvan). D'après Louis-Thierry GRALL⁶⁶, Directeur général de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie, le Morvan présente de multiples opportunités, son activité économique est stable d'après les statistiques des ASSEDIC, y compris dans le domaine industriel.

Cela dit, le Morvan demeure un territoire économiquement fragile, et dont les atouts sont fortement à valoriser, pour preuve de sa spécificité au cœur de la Bourgogne : le revenu fiscal moyen des ménages morvandiaux. Il correspond, comme l'indique le document ci-dessous, à la tranche la plus faible de la Région.

⁶⁵ Salariés des établissements du secteur privé industriel et commercial

⁶⁶ PV de l'audition du 23 janvier 2006 de Louis-Thierry GRALL devant les membres de la commission « aménagement du territoire et agriculture ».



Carte représentant le revenu fiscal médian par unité de consommation, réalisée par le CESR à partir des données de l'INSEE (Source : INSEE, DGI, Revenus fiscaux des ménages en 2002/ INSEE –IGN 2005)

2.1.8. Les contraintes physiques : un isolement accentué

Dix-neuf cantons du PNR du Morvan ont récemment été inclus dans la délimitation du Massif Central⁶⁷. Cette caractéristique géographique indique, outre une reconnaissance de handicaps spécifiques, que ce territoire est « un espace où la circulation est mal aisée⁶⁸ ». D'autant plus que les infrastructures de transports n'offrent pas une densité susceptible de dépasser les contraintes physiques.

Le Morvan est par ailleurs un territoire faiblement peuplé : sa densité moyenne de 15 hab/km² (25 hab/km² avec les villes-portes) le place parmi les parcs les moins denses.

La commune la plus importante du PNR est Saulieu, avec 2 840 habitants. Le parc ne possède donc pas de centres urbains suffisamment importants pour accueillir tous les services nécessaires aux populations. Comme le note le cabinet d'étude MC2 Consultants, qui a été chargé de réaliser le bilan d'évaluation de l'action du syndicat mixte gestionnaire du parc, « le Morvan se situe à 23 minutes d'un ensemble de services et d'emplois ciblés par l'INSEE comme étant essentiels à la population⁶⁹. Cette accessibilité est supérieure de cinq minutes à la moyenne des communes du rural bourguignon, ce qui démontre un isolement légèrement accentué⁷⁰ ».

En termes de services, cet isolement a des conséquences. La population du Morvan vieillissant, l'accessibilité de l'offre médicale présente véritablement un enjeu. Les métiers généralistes de santé sont mieux représentés dans le Morvan, contrairement aux spécialités médicales. La Bourgogne est dotée de 103 médecins généralistes et de 83 infirmiers pour 100 000 habitants, contre 109 médecins, et 98 infirmiers dans le Morvan. Par contre, les médecins spécialistes y sont vraiment moins représentés que dans le reste de la Région : ils sont quatre pour 100 000 habitants dans le Morvan, contre 60 dans le reste de la Bourgogne.

En somme, les habitants du Morvan sont contraints, dès lors qu'ils aspirent à accéder à des services médicaux spécialisés, d'effectuer de longues distances.

Autre indicateur : entre 1990 et 2003, les effectifs scolarisés ont chuté de 10 % dans le PNR, de 29 % dans les villes portes, s'agissant du premier degré 12 % des écoles et 10 % des classes ont fermé, et le pourcentage de communes équipées en écoles primaires a baissé de 11% dans le PNR.

Ces particularités font du Morvan un territoire à part en Bourgogne, qui justifie le classement en moyenne montagne, et les aides qui en dépendent.

⁶⁷ Décret n° 2005-1333 du 28 octobre 2005 modifiant le décret n° 2004-69 du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs.

⁶⁸ MC2 Consultants, *Bilan-évaluation de l'action du syndicat mixte gestionnaire du parc du Morvan (période 1997-2004)*, 16 mars 2005.

⁶⁹ Magasins de première nécessité, postes, gendarmerie, équipements de santé, distances à l'emploi et aux établissements scolaires.

⁷⁰MC2 Consultants, *Bilan-évaluation de l'action du syndicat mixte gestionnaire du parc du Morvan (période 1997-2004)*, 16 mars 2005.

2.2. Le parc naturel régional du Morvan : périmètre, charte, financements

2.2.1. Le territoire du parc naturel régional du Morvan : un périmètre en mutation

2.2.1.1. Le contour 1997 : 107 communes et huit villes-portes

Le parc naturel régional du Morvan a été créé par décret du 16 octobre 1970. Il fait partie des cinq plus anciens PNR de France.

D'abord composé de 64 communes, ce territoire comprend aujourd'hui 106 communes adhérentes, une commune associée (Uchon, en Saône-et-Loire), auxquelles il convient d'ajouter huit villes-portes : Arnay-le-Duc et Liernais en Côte-d'Or ; Châtillon-en-Bazois, Moulins-Engilbert, Saint-Honoré-les-Bains et Corbigny dans la Nièvre ; Autun en Saône-et-Loire ; Avallon dans l'Yonne. Il couvre 2 581 km² hectares (2 814 km² si l'on inclut les villes-portes).

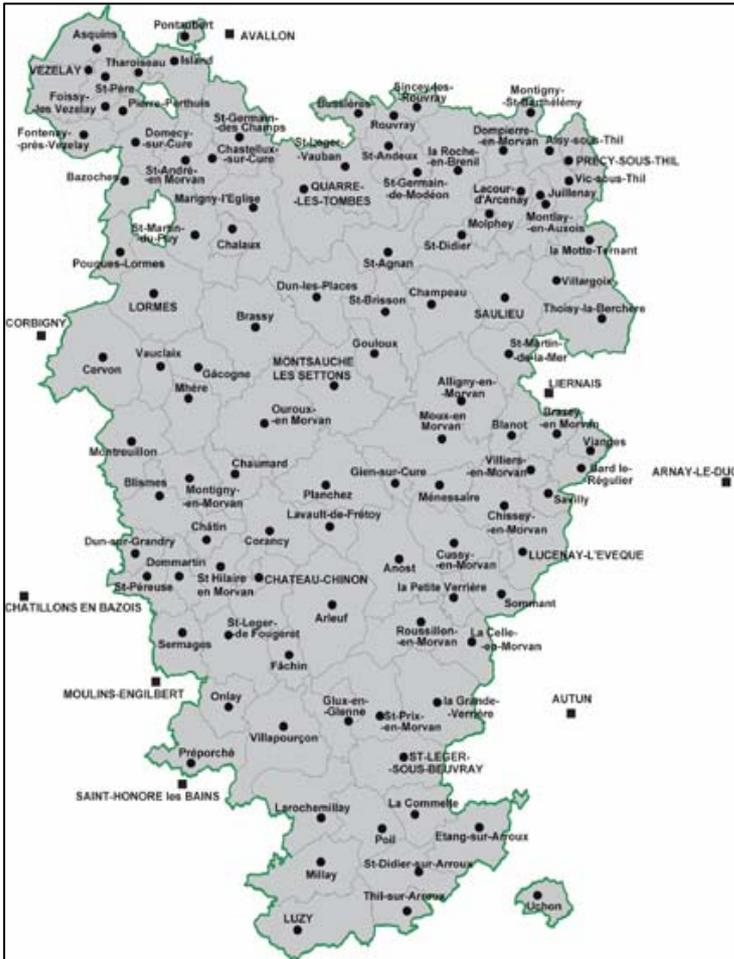
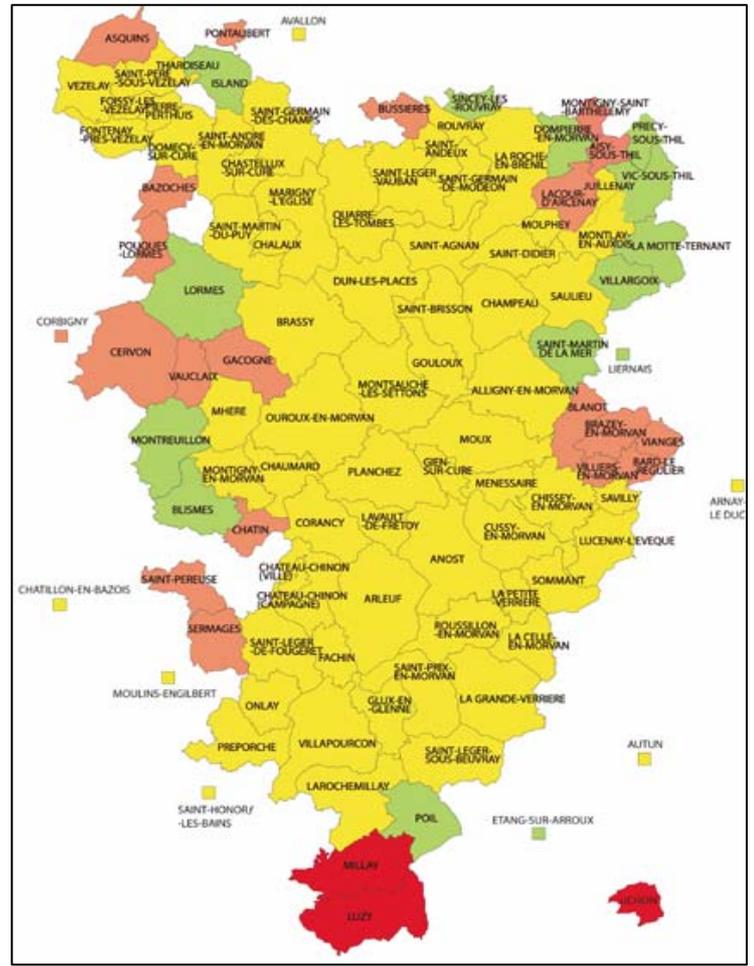
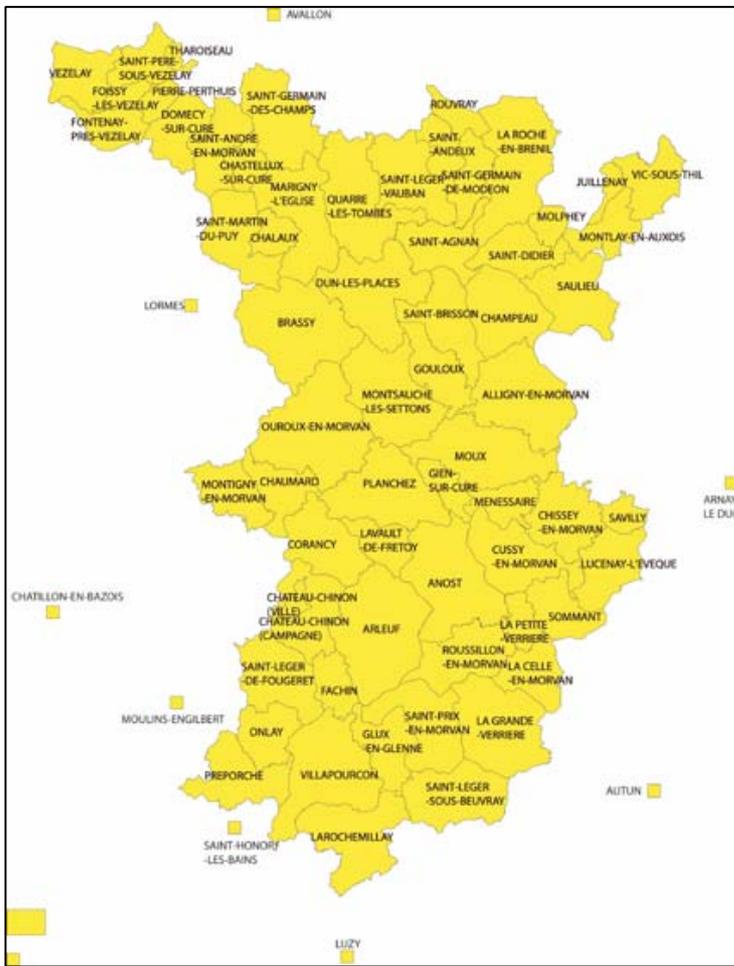
La répartition entre les quatre départements bourguignons est hétérogène, puisque 44 % des communes adhérentes au parc sont nivernaises (voir Tableau 3 et Figure 9).

	Les communes				
	Communes (adhérentes et associées)		Villes-portes	Totaux	
	Nombre	%	Nombre	Nombre	%
Côte-d'Or	28	27	2	30	26
Nièvre	47	44	4	51	44
Saône-et-Loire	16	15	1	17	15
Yonne	16	14	1	17	15
Total	107	100	8	115	100

	Les habitants				
	Communes (adhérentes et associées)		Villes-portes	Totaux	
	Nombre	%	Nombre	Nombre	%
Côte-d'Or	8 521	21	2 424	10 945	15
Nièvre	19 923	50	5 099	25 022	35
Saône-et-Loire	6 726	17	16 425	23 151	32
Yonne	4 532	12	8 235	12 767	18
Total	39 702	100	32 183	71 885	100

	Le Morvan en Bourgogne		
	PNR du Morvan	Bourgogne	%
Nombre de communes	115	2 045	5,5 %
Nombre d'habitants (avec villes-portes)	71 885	1 610 067	4,4 %
Nombre d'habitants (sans villes-portes)	39 702	1 610 067	2,5 %
Superficie en km ² (avec villes-portes)	2 814	31 682	8,8 %
Superficie en km ² (sans villes-portes)	2 581	31 682	8,1 %

Tableau 3 : territoire du parc naturel régional du Morvan en 2005 (communes et habitants)
(Source www.parcduMorvan.org)



Carte de la structure régionale du Morvan (1970-2000-2003)

2.2.1.2. L'entrée de nouvelles communes rurales de zones de piémont

L'avis du CES de 1993 préconisait d'intégrer dans le Parc l'ensemble des communes du Massif du Morvan. L'avant-projet de charte 2007-2017 énonce à ce sujet :

« Ainsi, sur la partie orientale du Morvan, la proposition d'intégrer les communes de Thoisy-la-Berchère, Tavernay, Barnay, La Chapelle-sous-Uchon, Uchon, la Tagnière correspond à une réalité objective, tant sur les critères scientifiques et environnantaux que dans le contexte historique, ethnolinguistique, agricole ou forestier.

Au sud, les candidatures des communes de Chiddes, Millay, Thil-sur-Arroux, Saint Didier-sur-Arroux, la Comelle et celles des deux anciennes villes portes d'Étang sur Arroux et de Luzy, procèdent de cette même volonté de participer activement, soit pour des raisons patrimoniales (exemple : La Chapelle des Chiddes du XII^{ème} siècle) soit pour des raisons de préservation de la ressource en eau (bassin de l'Arroux et du Termin), de la politique forestière ou de la politique agricole, rendues plus cohérentes par ces adhésions. Sur la façade occidentale, les candidatures de St Honoré-les-Bains et de Moulins-Engilbert, communes classées villes-portes depuis l'origine du PNR, correspondent pour Saint Honoré les Bains, station thermale, à la perspective de bénéficier, au titre de la préservation de l'eau et de ses richesses depuis plusieurs millénaires d'un appui technique, mais aussi à la prise en compte de la fragilité des ressources aquifères pour les eaux thermales. Le cas de Moulins-Engilbert, plaque tournante du bassin allaitant charolais avec son marché du cadran, et plus au nord, de Dun-sur-Grandy, procèdent du même argument. Au nord, les candidatures de la ville d'Avallon et des communes rurales de Sainte-Magnance et de Magny traduisent l'intérêt d'un renforcement de cohérence : agricole, forestière, touristique, patrimoniale.

Les communes de Luzy, Moulins Engilbert, Liernais, Saint Honoré-les-Bains, Etang-sur-Arroux représentent une intégration de bourgs centres dans lesquels se situe une dynamique territoriale. »

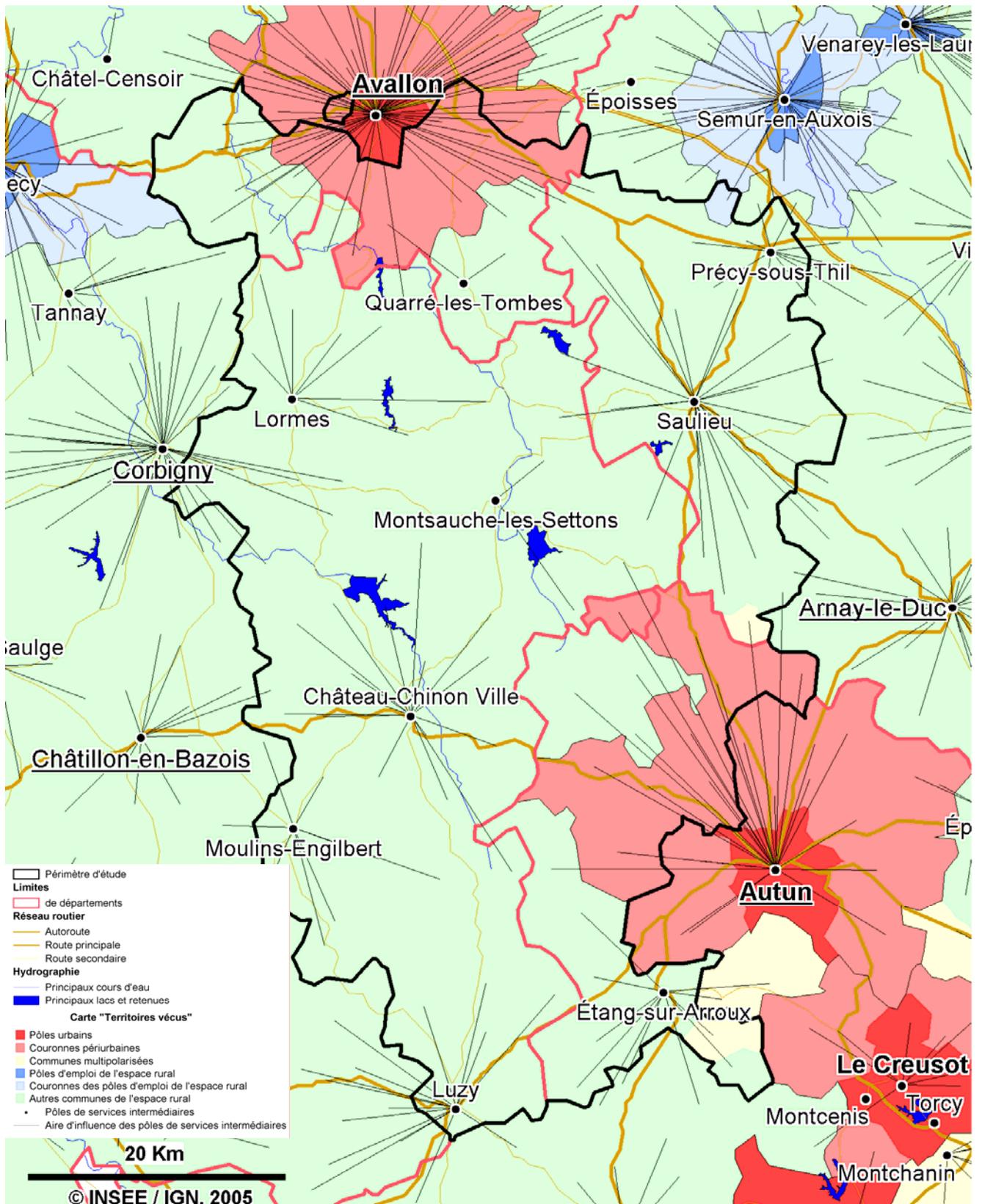
2.2.1.3. Les candidatures : Autun et Avallon

Autun et Avallon se posent véritablement comme des villes centrales de l'activité et de la vie du Morvan, c'est pourquoi leur prochaine entrée correspond véritablement aux souhaits des acteurs économiques, Louis-Thierry GRALL, Directeur de la CRCI de Bourgogne, s'exprimait à ce propos : « Les villes portes jouent un rôle économique majeur au sein du Morvan, et il est logique qu'elles soient intégrées ou qu'elles soient partenaires du PNR »⁷¹.

La carte des territoires vécus rejoint ce constat : Avallon et Autun sont des pôles d'attraction au sein du PNR.

⁷¹ Procès-verbal de l'audition du 23 janvier 2006.

Territoires vécus



L'intégration d'Avallon dans le Parc

Avallon, quatrième ville de l'Yonne, porte naturelle du Parc, allie richesses culturelles et patrimoine naturel classé. Elle dispose d'un plan d'occupation des sols, d'une zone de redynamisation urbaine, et d'une zone urbaine sensible, mais également d'un pôle d'attractivité commerciale et sociale. Son rôle dans la mise en valeur de l'éco tourisme est important, par l'action de son office de tourisme, en charge notamment du site de Vézelay.

L'intégration d'Avallon s'affirme à travers une collaboration accrue sur quatre projets :

- l'engagement de la commune sur une procédure de participation au développement durable (délibération du 20 octobre 2005 du conseil municipal) ;
- mise en place d'une politique d'intégration Paysagère et de contrôle de l'air sur la zone industrielle ;
- organisation de rencontres régulières biannuelles avec la vingtaine d'industriels présents sur la commune ;
- résorption du point noir de la station d'épuration de la commune, avec le contrat d'agglomération signé avec l'Agence de Bassin Seine Normandie.

Jean-Yves CAULLET, Maire d'Avallon, déclarait à ce sujet devant la commission : « Ce que nous attendons de notre adhésion : une aide à la prise de conscience du caractère précieux de notre environnement.

Cette entrée dans le Parc comporte également un défi : comment faire que les jeunes qui habitent à Avallon connaissent mieux leurs richesses ? (...) Je souhaiterais dire aux habitants d'Avallon : « réveillez-vous, vous habitez dans un PNR ! ». (...)

Pour Avallon, entrer dans le PNR s'inscrit dans un échange « gagnant/gagnant ». L'industrie va en sortir valorisée, et ainsi valoriser la Ville, il nous faut d'ailleurs montrer que la présence de l'industrie lourde peut être compatible avec le PNR, et avec une préoccupation environnementale. (...) Que pourrions-nous apporter au Parc en retour ? Certainement une porte d'entrée ferroviaire, et deux portes autoroutières. »⁷²

Il s'agit ici d'une entrée volontaire et motivée de la ville-porte de l'Yonne, souhaitée par les acteurs économiques.

Autun, « ville-partenaire » du Parc

Autun prévoit de devenir elle aussi une commune du Parc, mais à l'horizon 2018. Dans cette perspective, elle devient « ville partenaire » en s'engageant sur le tourisme durable, les énergies renouvelables, l'action artistique et culturelle, la protection des milieux, la politique forestière et la gestion de l'eau. D'ores et déjà, ces dernières années la ville est entrée dans une politique d'éco développement, avec la mise aux normes de sa station d'épuration, et la création d'une chaudière à bois pour l'ensemble des bâtiments communaux, un plan vélo, la gestion durable de la forêt, avec le souci d'un équilibre entre les activités économiques, environnementales et sociales.

Le statut de « Ville partenaire » n'est pas clair, et pour le moment, celui de « Ville Porte » n'est pas satisfaisant, comme l'indique Rémy REBEYROTTE⁷³, Maire d'Autun : « Autun est une « Ville-Porte » du PNR, et n'est pas dans le Parc, ce qui ne facilite pas les choses. Ce statut n'est pas précis, la cotisation correspondante est élevée, à part cela, il semble qu'Autun ne tire que peu d'avantages à travailler avec le PNR.

Par exemple, la Ville a financé une grande partie du Festival « Cornemuses d'Europe » organisé à Autun, inscrit par ailleurs dans le projet européen Leader II. Le PNR s'est chargé du document

⁷² Procès verbal de l'audition du 23 janvier 2006, Conseil Économique et Social..

⁷³ Procès verbal de l'audition du 6 mars 2006, Conseil Économique et Social.

de promotion dans lequel il n'a pas pu faire apparaître la participation de la ville d'Autun, car sinon, le projet n'aurait plus été soutenu par Leader II, d'où la difficulté d'un travail en commun. Afin de résoudre ces problèmes de fonctionnement l'optique est pour Autun de rejoindre le Parc en 2018 et entre temps d'être « ville-partenaire ». La demande d'entrée a été élaborée en même temps qu'Avallon, mais le Parc a préféré faire les choses en deux temps. Il faudra trouver un véritable contenu à ce statut de « ville-partenaire ».

A l'horizon de 2020, avec l'intégration d'Autun, le Parc aura atteint les limites géographiques fixées par le Conseil économique et social en 1993.

Arnay-le-Duc, Châtillon-en-Bazois, Corbigny, des centres bourgs, portes d'entrée du Morvan.

Arnay-le-Duc, Corbigny et Châtillon-en-Bazois, de part leurs spécificités touristiques et culturelles, invitent à connaître le Parc Naturel Régional du Morvan. Elles demeurent des villes partenaires du Parc, dans le sens où elles assurent le lien entre les territoires alentours et le Morvan. Elles présentent néanmoins des territoires vécus différents par rapport au Morvan, Arnay le Duc est peut être davantage orientée vers Beaune que vers le Morvan, Corbigny, ville-centre du Pays Nivernais Morvan, est identitairement morvandelle, son abbaye abritant un centre important de rayonnement culturel, quant à Châtillon-en-Bazois, elle regarde plus vers Nevers.

2.2.1.4. Le rattachement au Massif Central : une reconnaissance de handicaps significatifs

Le décret n° 2005-1333 du 28 octobre 2005 relatif à la délimitation des massifs a rattaché au Massif Central dix-neuf cantons du Morvan où vivent près de 100 000 personnes⁷⁴ :

- Côte-d'Or : cantons de Liernais, Précly-sous-Thil, Saulieu ;
- Nièvre : cantons de Château-Chinon, Châtillon-en-Bazois, Corbigny, Fours, Lormes, Luzy, Montsauche-les-Settons, Moulins-Engilbert ;
- Saône-et-Loire : cantons de Bourbon-Lancy, Issy-l'Evêque, Lucenay-l'Evêque, Mesvres, Saint-Léger-sous-Beuvray ;
- Yonne : cantons d'Avallon, Quarré-les-Tombes, Vézelay⁷⁵.

Ce classement entraîne, pour les zones concernées, la reconnaissance de handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques⁷⁶, donc nécessitant la définition et la mise en œuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection⁷⁷.

L'intégration des dix neuf cantons du Morvan s'inscrit dans une dynamique de développement qui s'appuiera sur trois sortes d'entités : les chambres d'agriculture, les chambres des métiers, mais surtout les chambres de commerce et d'industrie. Cela se traduit en premier lieu par la participation de l'agriculture morvandelle à la Conférence des présidents agricoles du Massif Central (COPAMAC), qui joue un rôle important dans la promotion de la qualité des filières agroalimentaires et apporte un appui technique essentiel pour le développement de l'agriculture biologique. Le rattachement permet également aux chambres de Métiers et de l'Artisanat de bénéficier du travail de l'Association de promotion des artisans du Massif Central (APAMAC), qui mène d'importantes actions de valorisation du patrimoine gastronomique et des métiers d'art. Suite au rattachement de leur territoire au Massif Central, les agriculteurs pourront

⁷⁴ Le Bien Public, *Le Morvan classé en zone « massif »*, 11 novembre 2005.

⁷⁵ Décret n° 2005-1333 du 28 octobre 2005 modifiant le décret n° 2004-69 du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs.

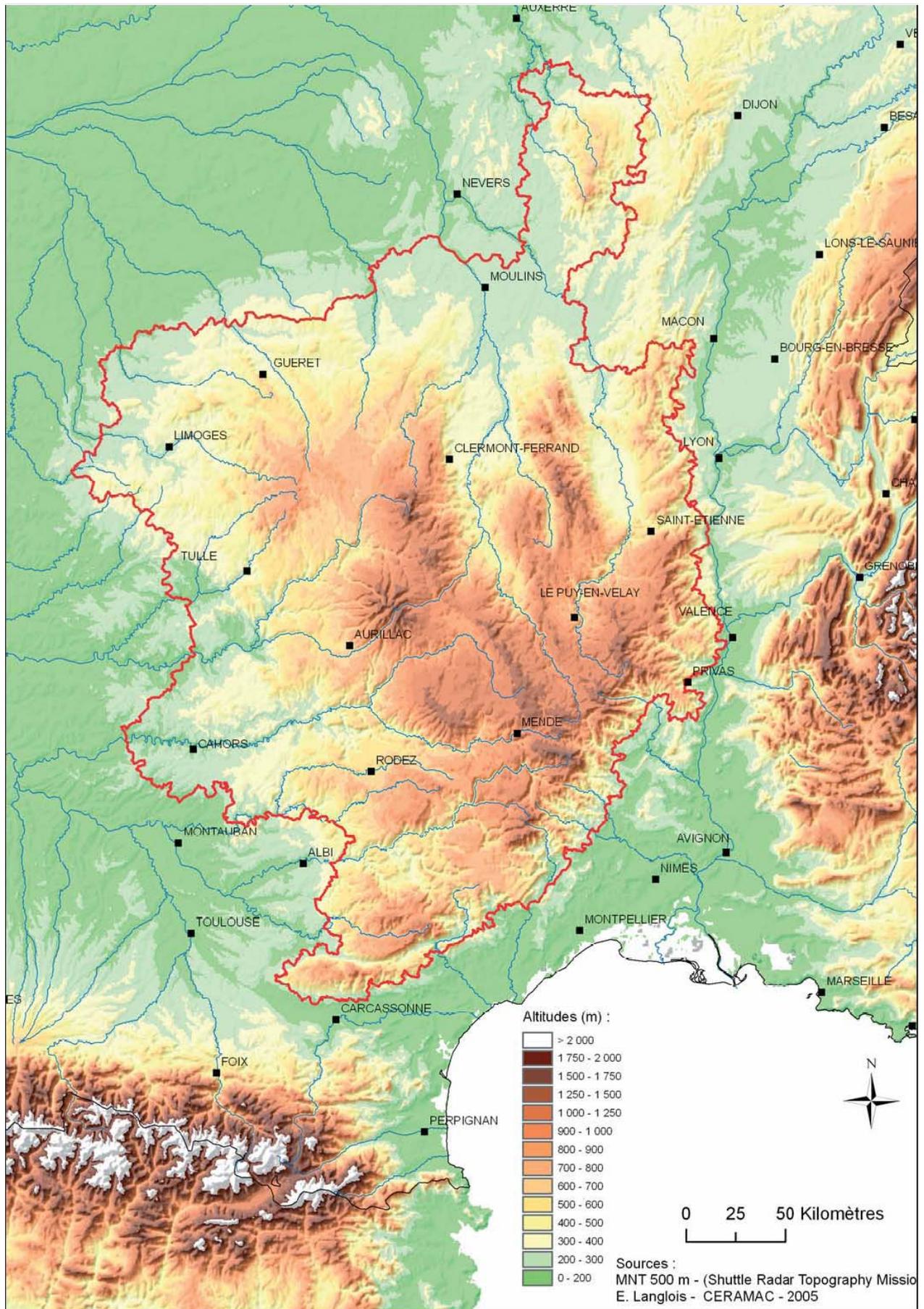
⁷⁶ Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, article 3.

⁷⁷ *Ibidem*, article 1.

prétendre aux indemnités compensatrices aux handicaps, et les cas des communes souhaitant être classées en zone montagne seront examinés. Par ailleurs, le Morvan fait partie du schéma interrégional de Massif qui figurera au prochain Contrat de Plan, ce qui permettra d'apporter de nouveaux crédits aux politiques territoriales dans le Morvan, pour lesquelles les logiques de Massif l'emportent nettement sur les logiques départementales. L'exemple peut être pris de la sylviculture : le Morvan a été reboisé, comme le Massif Central, avec du Douglas vert, il sera donc traité avec l'ensemble du Massif. S'agissant du tourisme vert, il pourra désormais proposer ses produits sur les deux territoires.

Les grandes actions à venir touchent à la couverture numérique de tout le territoire morvandiau d'ici 2007, à la mise en place de pôles de compétitivité, au développement de services à la population et à la constitution de pôles d'excellence ruraux⁷⁸.

⁷⁸ La Gazette du Morvan, *Ça y est, le Morvan intègre le Massif Central*, 1^{er} novembre 2005.



2.2.2. Le fonctionnement

La gestion du Parc est assurée par un syndicat mixte qui comprend :

- un président et un bureau de 28 membres,
- un comité syndical de 140 membres de droit et 33 membres consultatifs,
- huit commissions thématiques : environnement et pédagogie, agriculture, forêt, intercommunalité et relation avec les Pays, tourisme et promotion, communication, développement culturel, énergies renouvelables, et un comité scientifique.

Le syndicat mixte a pour objet, dans le respect de la charte, de procéder à la réalisation de programmes d'aménagement, de gestion, d'équipement et d'animation sur le territoire du Parc. Son président est garant de l'exécution de la charte. Il oriente l'action du syndicat mixte et coordonne son activité avec celle des collectivités des établissements publics ou organismes privés concernés, il applique et fait appliquer les décisions du bureau et du comité syndical, assisté dans cette tâche par le directeur et l'équipe technique du parc.

Issus du comité syndical, les membres du bureau administrent le syndicat mixte du Parc, notamment par l'établissement du projet de budget et l'élaboration du programme annuel d'intervention.

Le bureau est composé :

- de 26 membres délibérants dont 7 conseillers régionaux, un représentant du Conseil économique et social, 8 conseillers généraux et 10 délégués communaux,
- des membres consultatifs dont le Président de chaque Conseil général ou son représentant, le Président de l'association des Amis et usagers du Parc, et un représentant des chambres consulaires désigné par celles-ci. Le bureau élit en son sein un président et des vice-présidents qui forment le bureau restreint.

Le comité syndical administre le syndicat mixte du Parc national 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.

Il est composé de 140 membres délibérants dont :

- le Président du Conseil régional et huit conseillers régionaux,
- le Président ainsi que 8 membres du CES,
- tous les conseillers généraux du territoire du Parc et un conseiller général par département,
- un représentant de chaque commune membre du syndicat,
- et de 33 membres consultatifs, des représentants de l'État, des chambres consulaires, organisations et associations partenaires.

Des commissions de travail présidées par un élu sont chargées de faciliter la tâche des responsables du parc dans l'élaboration des programmes annuels d'intervention⁷⁹. 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 comité scientifique.

⁷⁹ Parc naturel régional du Morvan, *Charte révisée du parc naturel régional du Morvan approuvée par le comité syndical*, 2 juillet 1996, article 38.

Le comité scientifique est composé de personnalités représentatives des disciplines des sciences de la nature et de l'Homme ayant acquis par leurs travaux une connaissance du patrimoine naturel, Paysager, historique et culturel du Morvan. Il coordonne les programmes de recherche et propose des mesures de protection et de gestion du territoire dans les domaines de l'environnement, socio-économique et de la culture⁸⁰.

2.2.3. L'évolution des statuts dans la nouvelle charte

La mission du syndicat mixte est élargie pour assurer la mise en cohérence et la coordination des politiques publiques sur son territoire.

Les communautés de communes ou syndicats intercommunaux ayant au moins une commune sur le territoire et ayant approuvé la nouvelle charte peuvent adhérer au syndicat mixte en tant que membres délibérants. Désormais, les communautés de communes ou syndicats intercommunaux disposeront de quatre sièges au bureau avec voix délibérantes.

Les présidents des conseils généraux deviennent des membres de droit au comité syndical et au bureau. Le CESR, composé de membres de la société civile, qui disposait de 9 voix délibératives au syndicat mixte, conformément aux textes en vigueur, ne détient plus désormais qu'un avis consultatif.

Le monde associatif bénéficiera de cinq représentants, en tant que membres consultatifs, au comité syndical dont deux au bureau. Seront ainsi représentés le comité des associations (le GLACEM), les associations sportives, économiques, culturelles et environnementales par collègue. Le comité exécutif est créé, composé du président, des vice-présidents et des présidents de commissions.

Les représentants des Pays sont membres à titre consultatif.

2.2.4. Les financements : un désengagement de trois conseils généraux sur quatre

Le financement du budget du syndicat mixte du PNR du Morvan se compose des contributions de l'Etat, du Conseil régional de Bourgogne, des Départements qui le souhaitent, des collectivités membres, des subventions de divers organismes et de l'Union européenne, du revenu des biens et des ventes de produits, des dons et des legs⁸¹ (voir Tableau 4)

⁸⁰ *Ibidem*, article 40.

⁸¹ *Ibidem*, article 42.

SECTION DE FONCTIONNEMENT		
1. section de fonctionnement courant (dépenses liées aux activités classiques du Parc) 1 824 428.18 €		
Dépenses		
Charges à caractère général	340 465	
Charges de personnel	1 412 996	
Autre charges	25 350	
Charges financières	5 291	
Charges exceptionnelles	33 000	
Dotations aux amortissements		
Recettes		
Recettes propres	88 900	4.87%
Subventions d'État	388 959	21.32%
Subventions Région	580 812	31.84%
Nièvre	194 500	10.66%
Yonne	4000	0.22%
Côte d'Or	4000	0.22%
Saône et Loire	20 000	1.10%
Communes	131 768	7.22%
Fonds européens	234 902	12.88%
Autres organismes	115 977	6.36%
Excédent 2005	60 610	3.32%
2. section de fonctionnement par actions		
Dépenses		
	1 447 899	
Recettes		
État	304 417	
Région	406 470	
Départements	151 783	
Fonds européens	329 479	
Autres organismes	232 058	
Excédent	23 691	
SECTION D'INVESTISSEMENT		
Dépenses		
	5 826 556	
Dont seulement 1 414 695 d'investissements propres. Le reste correspondant à des opérations pour le compte de tiers (contrat rural par exemple)		

Tableau 4 : budget primitif 2006 du Parc Naturel Régional du Morvan
(Source Parc Naturel Régional du Morvan)

Couvrant une importante partie du territoire du Morvan (44 % des communes en sont nivernaises, 35 % de la population), seul le département de la Nièvre contribue encore fortement au budget du PNR. Christian PAUL⁸², Président du PNR du Morvan, revient sur le contexte dans lequel les autres départements se sont désengagés du financement du Parc :

« Il y a 10 ans, Jean-François BAZIN était Président du Conseil régional de Bourgogne, il a souhaité racheter les parts de financement des départements au sein du PNR, car pour lui, le Parc était avant tout régional. Cette proposition a été entendue par trois départements. La Nièvre a toujours été très impliquée, son attachement est fort, elle a maintenu sa participation ».

Pour tous les partenaires du PNR, il est évident que tous les départements constituant le territoire du Morvan doivent participer à la vie du Parc. Colette VALLÉE, Chargée de mission auprès du préfet sur les questions d'environnement et de développement durable (Secrétariat Général pour les Affaires Régionales), évoquait cette question lors de son audition devant le CESR⁸³ : « Par exemple, si dans son schéma du tourisme un département oublie de citer le PNR du Morvan, et n'associe pas ses représentants dans les réunions préparatoires, il est alors important de lui rappeler la nécessité de participer à la vie du PNR. »

⁸² Procès Verbal de la réunion du 20 février 2006, CESR.

⁸³ Procès-verbal du 21 novembre 2006, CESR.

Il semble que la situation soit en voie de résolution, l'équipe du PNR ayant travaillé dans ce sens, comme l'indiquait Christian PAUL, Président du Parc, lors de son audition devant le CESR⁸⁴ : « Je tenais à ce que l'on profite de l'édification de la nouvelle charte pour remettre les départements dans le jeu. La Nièvre maintient son engagement. La Saône-et-Loire réitère sa participation pour 2006. La Côte d'Or est prête à revenir dans le financement du PNR mais sur des projets. L'Yonne est peut-être le département le « moins allant », il faut rappeler que seulement 13 communes de l'Yonne sont sur le territoire du Parc. Mais les contacts sembleraient être réamorçés ces quelques jours ».

2.2.5. La charte : une nouvelle procédure de révision

Le Parc Naturel Régional du Morvan a connu, depuis sa création, deux révisions de charte, la première en 1979, la seconde en 1996. Une nouvelle procédure est actuellement en cours. Le bilan de l'action du parc pour la période 1979 à 1993, réalisé sous l'égide du Conseil économique et social de Bourgogne, concluait à la nécessité de doter le parc d'un « projet global de développement⁸⁵ ».

Le projet 1997-2006 a finalement été construit autour de cinq axes⁸⁶ :

- la préservation et la valorisation de la qualité des milieux naturels et des Paysages ;
- le développement harmonieux de la forêt morvandelle ;
- le renforcement du tourisme dans le respect des équilibres locaux ;
- la promotion de la culture, de l'éducation et de l'information ;
- l'amélioration du cadre de vie et la mise en cohérence des aménagements.

Dans le cadre de la procédure de révision de la charte, le comité scientifique a pointé quatre grandes problématiques pour les dix prochaines années : le développement du tissu social et économique de la société morvandelle ; le maintien de la biodiversité, des patrimoines naturels, culturels et Paysagers ; le renforcement de la cohérence territoriale ; et la préservation de l'eau et des milieux humides⁸⁷.

L'organisme chargé d'évaluer l'action du syndicat mixte gestionnaire du parc a pour sa part retenu trois enjeux prioritaires et six orientations à promouvoir pour la nouvelle période décennale (voir Tableau 5).

⁸⁴ Procès -Verbal du 20 février 2006, CESR.

⁸⁵ Conseil économique et social régional de Bourgogne, *Révision de la charte du PNR du Morvan*, Camille MARTIN (rapporteur), 7 avril 1993.

⁸⁶ Parc naturel régional du Morvan, *Charte révisée du parc naturel régional du Morvan approuvée par le comité syndical*, 2 juillet 1996.

⁸⁷ Parc naturel régional du Morvan, *Révision de la charte, le projet Morvan (cahier des clauses administratives particulières)*, 2 décembre 2004.

ENJEUX PRIORITAIRES
Définir un nouveau projet répondant aux attentes exprimées et aux missions spécifiques dévolues aux PNR.
Affirmer un positionnement fort et spécifique du parc sur le territoire du Morvan et dans la région, distinct des autres formes d'organisation territoriale.
Développer une capacité à présenter, restituer et rendre compte de l'action engagée.
ORIENTATIONS A PROMOUVOIR
Mieux comprendre et articuler l'action des différents opérateurs sur le territoire.
Valoriser la qualité de l'environnement et du patrimoine constitutive du cadre de vie et de l'identité morvandelle, mais aussi facteurs de développement économique et d'emploi.
Contribuer à caractériser et à animer l'identité morvandelle.
Rédiger une charte claire, facilement appropriable.
Conforter la capacité d'intervention du syndicat mixte.
Stabiliser le périmètre du parc.

Tableau 5 : principaux enjeux et orientations à promouvoir pour la prochaine charte du parc naturel régional du Morvan (Source MC2 Consultants)

Le cabinet MC2 Consultants, dans son bilan-évaluation de l'action du syndicat mixte du parc, a étudié les évolutions des contributions des différents partenaires pour la période 1997-2004⁸⁸. Leurs analyses montrent en particulier :

- l'augmentation régulière des contributions de l'Etat, lequel a multiplié par quatre son soutien au PNR ;
- la constance des participations de la Région, très majoritairement constituées de crédits statutaires en liaison avec sa situation de membre du syndicat mixte ;
- la part croissante des contributions non statutaires de l'Etat et du Conseil régional de Bourgogne ;
- le désengagement des conseils généraux de Côte-d'Or, de Saône-et-Loire et de l'Yonne, seul le Département de la Nièvre continuant à soutenir le parc ;
- la contribution modeste des communes membres (de l'ordre de 4 %), même si elle ne cesse de croître ;
- la faible mobilisation des crédits communautaires, à l'exception du programme d'initiative communautaire (PIC), Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER +).

2.2.6. Les actions d'envergure conduites

Bien que nombreux et variés, les champs investis par le PNR répondent néanmoins toujours à la problématique du développement durable, de façon plus ou moins directe.

Quelques actions d'envergure de son engagement peuvent être présentées ici pour mieux visualiser son « cœur de métier ».

Le PNR a une mission de préservation du patrimoine naturel, et à ce titre, coordonne « Natura 2000 », réseau européen de sites naturels proposés par chacun des États de l'Union Européenne dans le but de préserver des milieux naturels et des espèces animales et végétales devenues rares à l'échelle de l'Europe, tout en tenant compte des activités socio économiques. Onze sites ont été proposés sur le territoire du PNR du Morvan pour leur intérêt patrimonial et la compatibilité des activités humaines existantes.

⁸⁸ MC2 Consultants, *Bilan-évaluation de l'action du syndicat mixte gestionnaire du parc du Morvan (période 1997-2004)*, 16 mars 2005.

L'équipe du Parc impulse une concertation localement pour chaque site avec les acteurs institutionnels et les représentants des usagers afin de déterminer ensemble les objectifs à retenir et les actions à mettre en œuvre pour leur préservation. Lors de la phase opérationnelle, ces actions prennent notamment la forme de contrats choisis par les agriculteurs ou les forestiers éventuellement concernés, le principe étant de compenser les surcoûts de gestion engendrés par les efforts environnementaux consentis ou de financer des travaux de restauration.

Le PNR défend et valorise un territoire culturel et naturel spécifique, par le biais également de projets européens, et le suivi du **programme Leader II de soutien aux initiatives en milieu rural**. Celui-ci soutient et fédère les acteurs locaux dans la mise en œuvre de projets collectifs, expérimente de nouvelles formes de valorisation du patrimoine naturel et culturel, développe des actions en faveur de publics privilégiés (les femmes et les jeunes).

Afin d'amener les Morvandiaux à s'approprier les richesses de leur territoire et contribuer à les protéger, le PNR propose des actions et des outils pédagogiques autour de l'environnement, proposant des animations dans les écoles et auprès du grand public, élaborant des expositions, jeux, etc.

Le PNR a par ailleurs fortement soutenu **le rattachement du territoire du Morvan au Massif Central**, et y compris pour les communes non adhérentes au Parc qui bénéficient néanmoins de ce rapprochement.

Par décret du 28 octobre 2005, les communes du Morvan classées en zone de montagne, jusqu'ici isolées, se trouvent incorporées dans l'organisation du Massif central.

Sous l'impulsion du président du parc naturel régional, les élus locaux se sont mobilisés pour obtenir le classement de cohérence de communes complémentaires. Le territoire ainsi constitué couvre désormais dix-neuf cantons aux confins des quatre départements bourguignons (Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne), et regroupe une population de quelques 59 000 habitants.

Un décret complémentaire, qui reste à paraître, devrait en tirer les conséquences pour ce qui concerne la composition du comité de massif et le relais du commissariat de massif, que pourrait assurer par délégation l'administration du parc naturel régional.

La forêt représente une ressource économique majeure pour le Morvan, pour laquelle peu de débouchés de transformation existent à l'heure actuelle ; aussi ce domaine est-il au cœur des préoccupations du Parc. Conduite par le Parc Naturel Régional du Morvan et signée le 9 janvier 2004⁸⁹, **la charte forestière de territoire** est appelée à devenir un outil d'aménagement et de développement durable des territoires ruraux, insérant davantage les forêts dans leur environnement économique, écologique, social et culturel. Elle se présente comme une ambition négociée et partagée, fondée sur une réflexion prospective collective qui met en perspective et en synergie l'activité des acteurs concernés sur un même territoire. Concrètement, l'adhésion du propriétaire sylviculteur à la démarche de la Charte lui permet notamment de bénéficier d'une bonification de 10 % sur le système d'aides existant.

Le PNR « tient la plume » et conduit des projets de valorisation, de développement, de protection en fédérant les partenaires qui le constituent, mais les attributions de chacun sont-elles bien claires pour tous ?

⁸⁹ Par l'ONF, le PNR, l'Association des communes forestières de la Nièvre et de la Saône et Loire, et par l'Union syndicale régionale des organismes de la forêt privée de Bourgogne.

2.3. Le parc naturel régional du Morvan et les autres territoires de projet : à la recherche d'une imbrication

2.3.1. La structuration du territoire du parc naturel régional du Morvan : quatre Pays et seize communautés de communes

2.3.1.1. Les Pays : une place prépondérante du Pays Nivernais-Morvan

La constitution des Pays sur le territoire morvandiau s'est développée rapidement sur les fondements de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) et de la LOADDT.

Le PNR est lié par une convention cadre avec les quatre Pays de son territoire, sur les principes de l'union des efforts, la complémentarité, la subsidiarité et l'optimisation des moyens des politiques publiques :

- le Nivernais-Morvan : ce Pays est situé à l'ouest du parc ; il couvre 121 communes (dont 51 sur le territoire du Parc) pour 37 582 habitants et 2 720 km² ;
- l'Autunois-Morvan : ce Pays est situé au sud est du Parc ; il couvre 64 communes (dont 17 sur le territoire du Parc), pour 47 000 habitants et 1 300 km² ;
- l'Avallonnais-Morvan : ce Pays est situé au nord-ouest du Parc, il couvre 93 communes (dont 16 sur le territoire du Parc) pour 34 000 habitants et 1 455 km² ;
- l'Auxois-Morvan-Côte-d'Orien : ce Pays est au nord ouest du Parc, il couvre 205 communes (dont 30 sur le territoire du Parc) pour 54 000 habitants et 2 670 km².

Le Nivernais Morvan couvre 42 % de la surface du parc, l'Autunois Morvan 27 %, l'Avallonnais-Morvan 17 % et l'Auxois Morvan Côte d'Orien 14 %.

	Communes		Habitants	Superficies en km ²
	Nombre total	Dans le parc (adhérentes, associées et villes-portes)		
Autunois-Morvan	64	17	47 000	1 300
Auxois-Morvan-Côte-d'Orien	205	30	54 000	2 670
Avallonnais	93	16	34 004	1 455
Nivernais-Morvan	121	55	37 582	2 720

Le Pays Nivernais-Morvan, qui regroupe à lui seul la moitié des communes du PNR, occupe donc une place à part dans ce territoire. Il travaille en complète osmose avec le Parc, ce qui est facilité par leurs Présidences, partagées par un seul homme, Christian PAUL. A l'inverse, comme le note MC2 Consultants, « les autres Pays sont beaucoup moins concernés par le parc. Cette situation inégale est naturellement porteuse de difficultés techniques, mais aussi éventuellement d'ambiguïtés et de risques⁹⁰ ».

Pourtant, pour les représentants des Pays, la situation paraît assez claire et satisfaisante ; leur collaboration avec le Parc est régie par une convention, qu'ils suivent pour les missions partagées. Jean-Claude NOALLET, Président du Conseil de développement du Pays Autunois Morvan, parlant du PNR, déclare « Le Pays Autunois Morvan entretient de très bonnes relations avec le PNR. », André MERCIER, membre du Bureau du Pays Nivernais Morvan surenchérit,

⁹⁰ Ibidem.

parlant des contacts avec le PNR « Nous travaillons donc en grande osmose, rien n'est entrepris sur les domaines communs sans concertation, cela est peut-être facilité par le fait que nous avons le même Président. », concernant le Pays Avallonnais, le président de son conseil de développement, Patrice QUINCY, observe : « Une convention a été signée entre le Pays Avallonnais et le PNR, pour une utilisation des compétences communes, lorsqu'on a un besoin, nous nous référons à ce texte. », quant à François SAUVADET, Président du conseil de développement du Pays de l'Auxois Morvan Côte d'Orien, il exprime une volonté d'autonomie par rapport au Parc : « En matière de développement touristique, je revendique cette compétence : mais concernant les communes du Pays situées dans le Morvan, cela nous pose problème. Afin d'éviter les brouillages d'image, le Pays s'attache à l'Auxois, les communes du Morvan relèvent du PNR. » et expose sa conception du positionnement de chaque échelon territorial : « Chacun prend sa centralité là où il est, nous, c'est l'Auxois ».

Les territoires de projet en Bourgogne au 1er janvier 2005 et les Pays limitrophes

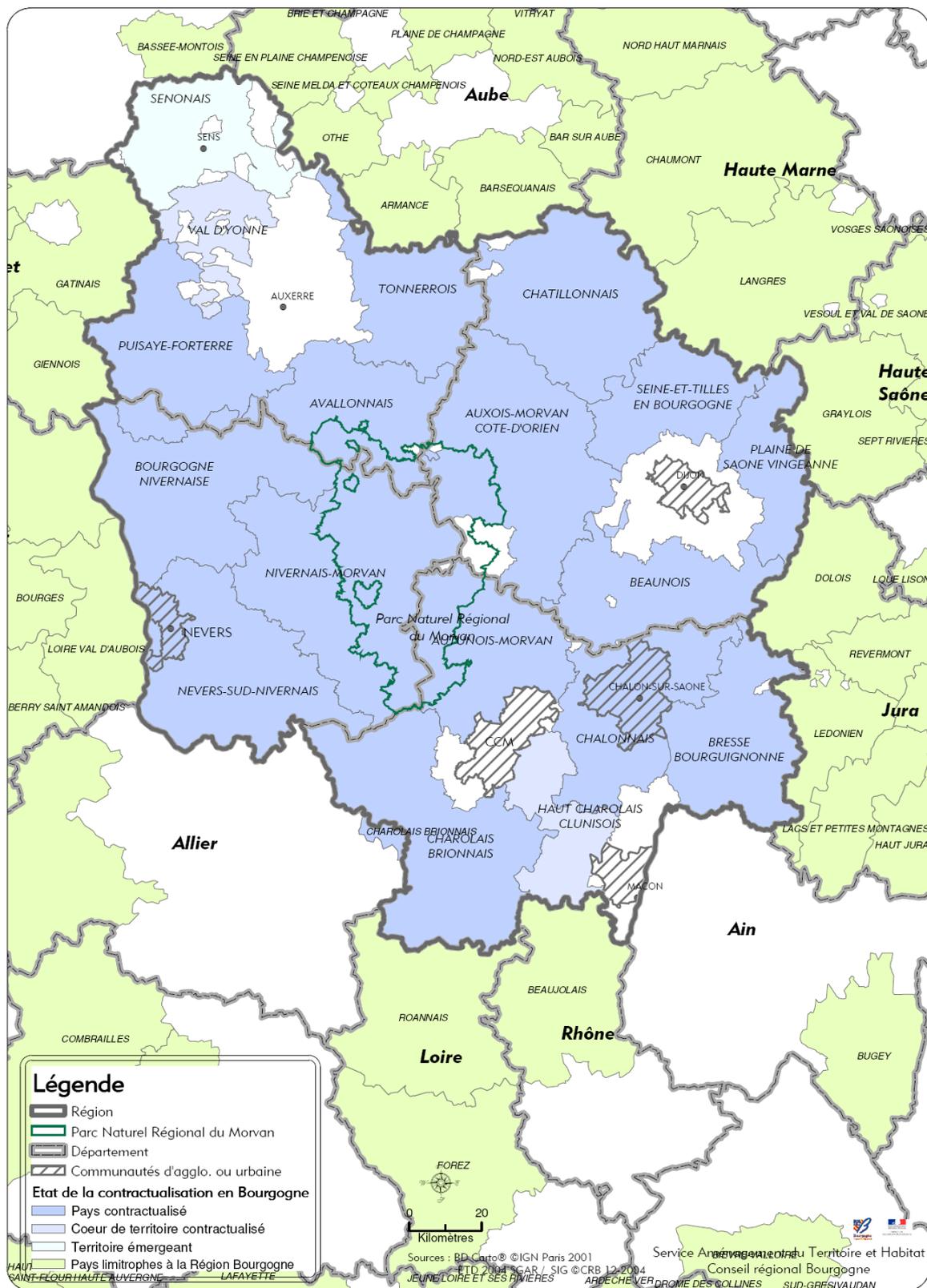


Figure 11 : les territoires de projets de Bourgogne (Pays, agglomérations parc naturel régional) au 1^{er} janvier 2005 (Source SIG Conseil régional de Bourgogne)

2.3.1.2. Les établissements publics de coopération intercommunale : deux niveaux de partenariat avec le parc

La plupart des communes du parc se sont regroupées en intercommunalité. On compte aujourd'hui sur le territoire morvandiau seize établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Deux niveaux de partenariat entre ces EPCI et le parc sont définis par la charte actuellement en vigueur ; d'une part, l'adhésion au syndicat mixte, d'autre part la coordination. Dans ce cas, les structures intercommunales qui n'adhérait pas et dont la vocation se rapprocherait de celles du parc peuvent être associées au fonctionnement de l'organisme de gestion afin de leur permettre d'assurer une réelle coordination dans les actions programmées⁹¹.

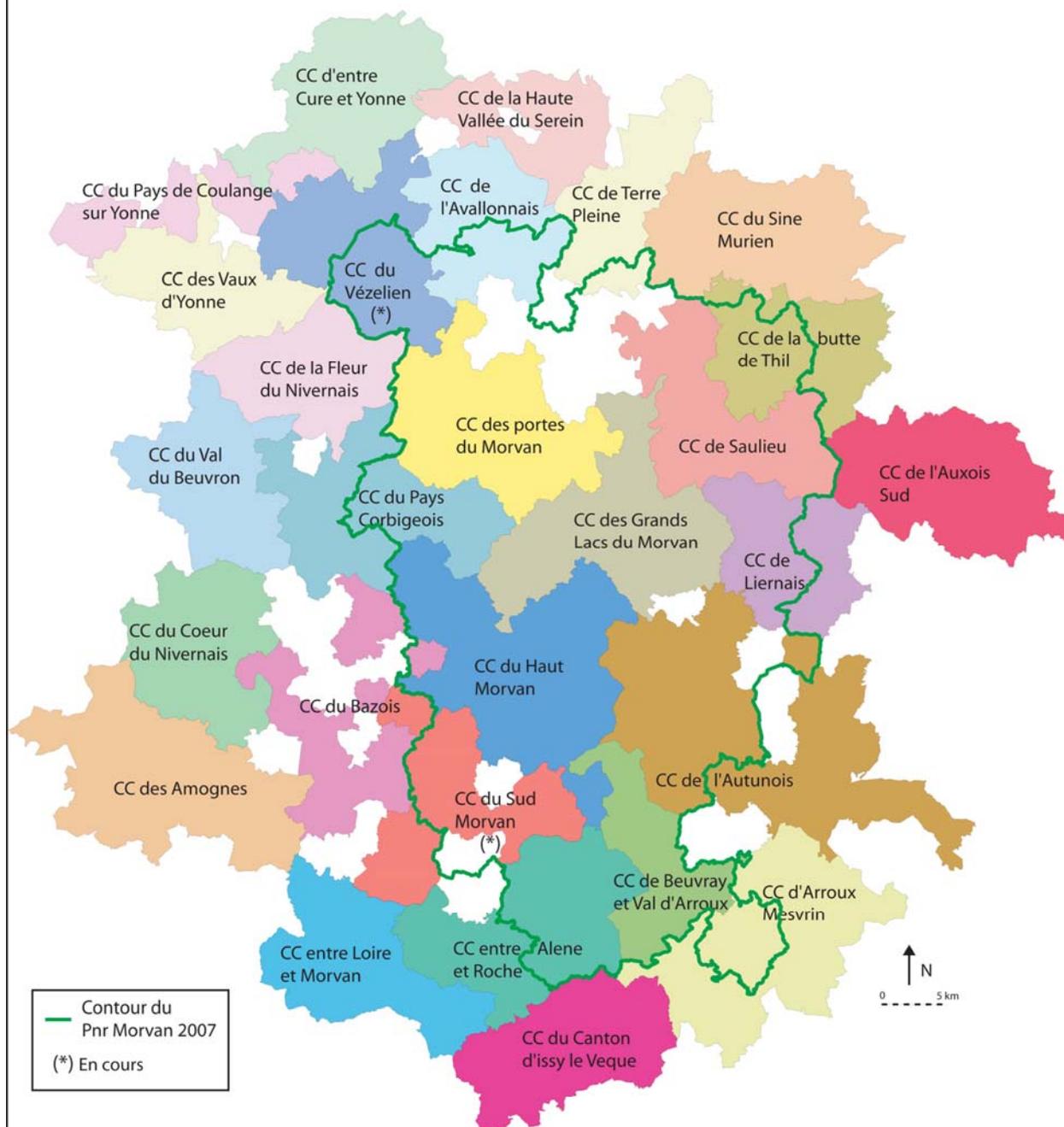
Nourri des nombreux constats faisant apparaître la difficulté d'articuler les échelons territoriaux composant le PNR, l'avant-projet de charte 2007-2017 énonce : « les communautés de commune ayant adopté la Charte, et adhérentes du syndicat Mixte de part leurs compétences déléguées, s'engagent à être de plus en plus des pivots et des relais des actions, réalisations et projets du Parc naturel régional du Morvan. C'est par leurs actions quotidiennes et permanentes que peut se fonder l'exemplarité et le partage des valeurs d'un Parc naturel régional auprès des citoyens.

Dans ce cadre, une convention annuelle, au vu des compétences déléguées par les communes, est établie. Cette convention précise, par communauté de communes, les actions menées en commun, la détermination de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre et la répartition des financements ».

Plus loin, l'avant projet évoque la participation accrue des collectivités de communes à l'organe délibérant du Parc : « l'évolution des statuts du Syndicat Mixte, tant sur la composition du Comité syndical que du Bureau, permet une adhésion des EPCI et leur présence au Bureau. »

⁹¹ Parc naturel régional du Morvan, *Charte révisée du parc naturel régional du Morvan approuvée par le comité syndical*, 2 juillet 1996, article 36.

Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre en Morvan



PNRM - 24/11/2005

Figure 10 : les EPCI et le parc naturel régional du Morvan en 2005
(Source Parc naturel régional du Morvan)

2.3.2. L'articulation des missions du parc naturel régional du Morvan avec celles des Pays

2.3.2.1. *Ce qu'a prévu la Loi*

Les Pays, comme leurs aînés les parcs naturels régionaux, sont des territoires de projet. La LOADDT pose les principes fondamentaux de coexistence entre ces territoires afin qu'elle devienne une véritable coopération. Ainsi, un parc et un Pays ne peuvent-ils pas avoir le même périmètre. En cas de chevauchement de périmètres, la création d'une nouvelle entité -qu'il s'agisse d'un Pays ou d'un parc- nécessite la constitution d'une convention avec l'entité existante. Enfin, la charte de Pays doit être compatible avec les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, définies par les chartes du PNR⁹².

Afin d'éviter les cas de chevauchement entre les périmètres de Pays et de PNR, la recherche d'harmonisation des périmètres est favorisée. S'il ne peut être procédé à une harmonisation, en raison de la complexité des révisions qu'elle impose ou de la cohérence territoriale de chaque démarche, le décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 dispose qu'une convention entre les organismes de gestion doit garantir la cohérence et la complémentarité des actions du Pays et du parc sur les parties communes⁹³ ».

Une disposition de ce décret concerne la création d'un PNR sur une partie du périmètre d'un Pays reconnu en Conférence d'aménagement et de développement du territoire (CRADT). Considérant que l'organisme de gestion du parc n'a pas encore de personnalité morale, la convention entre le parc et le Pays est définie par le Pays et la Région. Le Pays doit par la suite mettre ses documents d'urbanisme en conformité avec la charte du PNR dès qu'elle que celle-ci a vu le jour⁹⁴.

2.3.2.2. *Le diagnostic de la DATAR⁹⁵ : un recentrage des missions du PNR, une ouverture par les Pays*

Une étude réalisée par la DATAR et le ministère de l'Aménagement du territoire en 2002 analyse l'état des relations et des articulations entre les différents territoires qui se partagent l'intérêt pour le Morvan.

Ce diagnostic note l'évidente influence des structures intercommunales de la Nièvre, département à la fois très concerné par le périmètre du parc naturel régional (voir [page 41](#)) et proche politiquement ; à l'inverse, il met en lumière la vision plus centrifuge, tournée vers les villes-portes, des autres Pays, lesquels sont moins intéressés par le territoire du PNR (en termes de surface) et d'une sensibilité politique différente.

L'obtention d'aides au titre du PIC LEADER +, en assurant des moyens d'action nouveaux pour le parc, a permis d'apaiser la crispation du PNR face à l'émergence des Pays.

Compte tenu de la normalisation des relations PNR-Pays, dont témoigne la convention passée avec le Nivernais-Morvan, la DATAR entrevoit, parmi les perspectives d'évolution à moyens termes, un recentrage du parc sur son cœur de métier. Interlocuteur de référence sur son territoire, il doit contribuer à une approche plus globale du développement durable. Par sa

⁹² Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, article 25.

⁹³ Décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux Pays et portant application de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, article 10.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Pour l'ensemble de ce paragraphe, voir : DATAR-Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, *Etude relative à l'articulation des Pays et des parcs naturels régionaux : fiche-portrait du PNR du Morvan*, André BARRIELLE, Anne PISOT, Louis TERRIER, juin 2002.

capacité d'ingénierie et de logistique, par le label qu'il représente, il doit être « le garant de la cohérence territoriale et de la qualité de l'inter-territorialité au cœur de la Bourgogne ».

Les Pays, quant à eux, sont qualifiés par la DATAR de « portes naturelles du parc vers l'extérieur ». Bénéficiant des compétences et des moyens du PNR, ils doivent être des relais d'information et de communication du parc.

Pour réussir à plus longue échéance, il convient, selon la DATAR, que ce partenariat privilégié soit construit sur « une logique de complémentarité et non sur une logique de concurrence ». Il nécessite en outre le renforcement du rôle des EPCI, qui représentent la base du territoire morvandiau pour les projets de développement local. Il suppose enfin la reconnaissance d'une zone périphérique autour des limites actuelles du parc naturel régional, « au sein de laquelle le PNR pourrait être prestataire de services ».

2.3.2.3. Les conventions-cadre avec les Pays : L'exemple du Pays Nivernais Morvan

Conformément au décret n° 2000-909, le PNR a établi une convention cadre avec chacun des Pays qui le compose.

La préparation de celle signée entre le parc naturel régional du Morvan et le Pays Nivernais-Morvan s'est étalée sur plusieurs mois. La répartition des interventions suivant les domaines d'actions s'est établie sur la base des actions de la charte du parc sur les parties communes et les domaines communs, le Pays étant libre d'intervenir dans ses domaines propres (action économique, emploi, formation...). Les actions ont été listées et les responsabilités de chaque entité en termes d'étude, de maîtrise d'ouvrage et de cofinancement ont été détaillées⁹⁶.

Considérant d'une part que le Pays a vocation à mettre en œuvre des projets économiques et sociaux sur son territoire organisé en intercommunalités, et, d'autre part, que le parc a pour objet de valoriser un territoire dont l'identité historique, géographique et culturelle est reconnue sur les parties communes, les missions respectives ont été définies par rapport aux cinq orientations de la charte du PNR (voir [page 38](#)).

Afin de conforter les dynamiques engagées, cette convention prévoit l'adhésion du parc naturel régional au conseil de développement du Pays, sa participation à titre consultatif aux réunions du syndicat mixte du Pays, l'organisation de rencontres entre les techniciens des deux organismes. Elle précise en outre que « le parc naturel régional du Morvan pourra apporter son expertise au Pays Nivernais-Morvan sur le territoire qui leur est commun⁹⁷ ».

⁹⁶ Parc naturel régional du Morvan, *Convention entre le parc naturel régional du Morvan et le Pays Nivernais-Morvan*, sans date.

⁹⁷ *Ibidem*, article 3.

2.3.2.4. *La coopération avec les Pays dans l'avant-projet de Charte*

Prenant en considération les évaluations menées, l'avant projet de Charte prévoit, lors de la révision des contrats de Pays, une définition des missions de chacun, mais également l'élaboration d'un socle commun d'actions mises en œuvre par les Pays pour les communes du périmètre classé, sous l'autorité du Conseil régional et des services de l'État.

Elle propose différents moyens pour parfaire la coopération avec les Pays du Parc :

- « - une participation du Parc au conseil d'administration des Pays et une participation consultative des Pays aux instances du Parc ;
- une convention cadre (principes et organisation générale) ;
- une convention d'application triennale (développement des actions en synergie et complémentarité) ;
- un tableau de cohérence annuel des actions avec une convention annuelle sur le territoire du Parc ;
- une mission de coordination des politiques territoriales, animée par le Parc ;
- une rencontre annuelle des Présidents de Pays et du Parc, sur la base des conventions actualisées entre le Parc et chacun des Pays, et la rencontre bi mensuelle des animateurs de Pays ».

2.3.3. Dans les faits : « empilement » ou imbrication des échelons territoriaux au sein du Parc ?

2.3.3.1. *La répartition des missions*

L'organe délibérant du PNR, le syndicat mixte, de part la loi, a des missions (préservation du cadre naturel, animation culturelle, tourisme, cohésion sociale), mais aucune compétence. C'est pourquoi il est important de distinguer les collectivités aux compétences strictes, par exemple, les EPCI et les territoires de projet que sont les Pays ou le PNR. En principe, les missions de développement économique ne relèvent pas du PNR, mais des chambres consulaires et des agences de développement économique.

L'exemple du **tourisme**, secteur pour le moins crucial, car touchant à la valorisation des territoires, est assez révélateur de l'enchevêtrement des attributions de chaque collectivité. Colette VALLÉE, chargée de mission auprès du préfet sur les questions d'environnement et de développement durable, délimite les champs d'action de chaque acteur territorial⁹⁸ en matière de tourisme : « Le Parc a une spécificité valorisée en matière d'éco tourisme, de nature, de diversité du Paysage et de connaissance du territoire, les Pays quant à eux assurent en principe la mise en œuvre d'actions touristiques déterminées, c'est-à-dire des projets liés à une thématique. Les communautés de communes se chargent notamment de l'entretien des chemins de randonnée, les départements de l'offre en hébergements. Le rôle du Parc est de coordonner et pas de faire à la place des acteurs. » Pour Colette VALLÉE, la complémentarité et l'imbrication des échelons territoriaux au sein du Parc doivent être recherchées. Celles-ci, de l'avis de la plupart des interlocuteurs rencontrés au cours de ce travail, ne sont, à ce jour, pas toujours atteintes dans les faits. Ainsi, les schémas départementaux du tourisme de deux

⁹⁸ Procès-verbal de la réunion du 21 novembre 2005, Conseil économique et social.

départements dont des communes font partie du Morvan ne font pas référencés à ce territoire et à ses atouts.

Le PNR et son équipe tend néanmoins à une visibilité accrue de ses actions et à une clarification des objectifs de chacun auprès de la population. Car si les missions des Pays et du Parc semblent claires désormais à leurs représentants, il n'en va pas toujours de même pour les acteurs économiques ou les citoyens.

Christian PAUL distingue les missions des Pays et du Parc⁹⁹ : « Pour répondre à votre problématique, centrée sur l'articulation des échelons territoriaux : les attributions du PNR sont avant tout :

- 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'entrecoupent en principe pas celles du PNR :

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

2.3.3.2. Le Parc : un acteur généraliste de l'aménagement du territoire

L'évaluation de l'action conduite par le Syndicat mixte depuis 1996 fait apparaître¹⁰⁰ que le PNR du Morvan a modifié sensiblement son action après 2001, conjointement à la montée en puissance des « territoires de projet » (Pays, communautés de communes). Le Parc est en effet intervenu dans des domaines qui ne le concernaient pas directement (voirie, électrification, accès à l'eau potable, infrastructures routières) lorsque ceux-ci n'étaient pas suffisamment couverts par les préfetures de départements, les sièges des chambres consulaires, ou organisations départementales. Bien que cette capacité du Parc à assurer des missions généralistes l'ait confirmé en tant qu'acteur de l'aménagement du territoire, une certaine dispersion des moyens et un affaiblissement de l'action sur son « cœur de métier » ont été observés.

Pascal RIBAUD, Directeur du PNR, déclarait à ce sujet le 10 octobre 2005 devant la commission « aménagement du territoire et agriculture » : « Dans de nombreuses situations, nous devons en effet palier l'absence des autres acteurs sur le terrain. D'une manière générale, le Morvan souffre d'un défaut de cœur politique ».

Le PNR a été amené à intervenir dans des secteurs qui ne relevaient pas de sa compétence, afin de palier la carence de services sur son territoire. Pascal RIBAUD déplore que la spécificité du territoire du Morvan ne soit pas acquise pour tous les partenaires : « Les consulaires, qui ont des missions régaliennes de l'État, ne devraient pas être absents du territoire. Leur stratégie d'éloignement physique montre qu'ils n'ont pas intégré les handicaps du territoire morvandiau ».

Cette carence, souvent évoquée, est en phase d'être comblée en ce qui concerne l'État, comme l'annonçait Colette VALLÉE, chargée de mission auprès du préfet sur les questions d'environnement et de développement durable, le 21 novembre 2005 devant la commission

⁹⁹ Procès-verbal de la réunion du 20 février 2006, Conseil économique et social

¹⁰⁰ Bilan-évaluation de l'action du Syndicat mixte gestionnaire du Parc du Morvan 1997-2004 (MC2, mars 2005)

« aménagement du territoire et agriculture » : « des améliorations dans l'organisation des services de l'État au niveau départemental sont prévues pour l'application de la Charte. Par exemple, des sous-préfets ont d'ores et déjà été désignés comme correspondants privilégiés du Parc ».

Bien des acteurs de terrain (agriculteurs, forestiers) souhaiteraient que le Parc se concentre moins sur la préservation de l'environnement et davantage sur le développement économique. Ce discours contredit une autre opinion, selon laquelle le Parc n'aurait pas à se substituer aux chambres consulaires. Lorsque le PNR s'est résolu à agir pour combler des carences sur son territoire, il l'a fait en tenant compte de son « cœur de métier », à savoir la « préservation des patrimoines culturel et naturel », il s'est alors heurté aux exigences des acteurs en matière de développement économique.

Doit-il continuer à proposer une action généraliste ou bien se recentrer sur le « cœur de ses missions, comme le préconisent d'autres interlocuteurs ? Ces deux alternatives sont-elles si opposées ?

2.3.3.3. « Centrer » le parc sur le « cœur de ses missions »

L'avant projet de Charte reprend le bilan 1997-2004 de l'action menée par le syndicat mixte ¹⁰¹ : « Cette tradition d'intervention multidirectionnelle l'a objectivement inscrit dans le Paysage du développement local comme un acteur généraliste de l'aménagement du territoire. Ceci a conduit à une dispersion de ses moyens et à un affaiblissement de l'action sur son « cœur ce métier », entraînant une confusion d'image. »

L'option choisie semble donc celle de recentrage sur le cœur des missions initiales des Parcs, celles de la préservation environnementale et culturelle du territoire, qui touchent néanmoins à des champs assez vastes. Ces préoccupations des PNR recoupent d'autres domaines d'interventions qui ne peuvent être ignorés, au risque de remplir de façon incomplète les missions principales. Christophe POUPARD, adjoint au Directeur régional de l'Environnement, déclare à ce sujet : « Se préoccuper d'environnement sans se préoccuper d'activités humaines et inversement n'a aucun sens. Si le PNR se recentre sur ses missions environnementales, il serait difficile de construire une vision partagée du Morvan. »

Ainsi, les trois nouveaux enjeux énoncés du PNR sont-ils :

1. renforcer ses spécificités pour la préservation et la valorisation de patrimoines,
2. donner corps à un développement durable,
3. être le vecteur de cette identité retrouvée.

Autour de ces trois axes principaux, l'économie, le social, sont bien entendu pris en compte.

2.3.4. La perception du Parc à faire évoluer

Le PNR n'a pas toujours bénéficié d'une bonne image auprès de sa population. A l'instar de son territoire « la montagne noire » dont on disait « de Morvan ne viennent ni bon vent ni bonnes gens », le Parc a été longtemps mal connu, tantôt vu comme une assemblée de chercheurs, ou bien comme le gestionnaire contraignant d'une réserve naturelle. Le PNR du Morvan a souffert d'un manque de reconnaissance, mais cela semble progressivement se résoudre. Les personnes rencontrées par le CESR lors de ce travail attestent d'un changement de ressenti vis-à-vis du Parc, qu'il semble nécessaire de confirmer.

¹⁰¹ Ibidem

2.3.4.1. *Les acteurs économiques : l'exemple des forestiers*

Les ressources forestières du Morvan sont depuis plusieurs années en importante augmentation. L'exploitation de ces nouvelles disponibilités en bois, notamment en résineux, ne fait que commencer et représente une opportunité de développement économique majeure pour le Morvan, fortement encouragée par l'État et les collectivités à travers divers programmes.

Charte forestière de territoire du Morvan.

La forêt morvandelle présente un potentiel crucial pour son territoire, aussi le PNR a-t-il conduit l'élaboration de la charte en réunissant les acteurs du bois.

Au sujet de la forêt, une revendication des forestiers mais également des élus, acteurs économiques revient toujours ; elle a été évoquée par presque chaque personne invitée par le CESR : le Morvan dispose de ressources considérables en bois, mais n'a pour le moment pas les moyens de les transformer sur place. Il devient urgent d'inciter des industriels à venir s'installer à proximité de la matière première, ainsi qu'à favoriser l'acheminement du bois. De toute évidence, la ressource peut justifier la création d'un vrai gisement d'emplois. Les forestiers attendent que celui-ci soit valorisé par les élus qui se partagent l'intérêt territorial pour le Morvan. Or, s'agissant du Parc, il semble que malgré les efforts entrepris pour constituer et signer la charte forestière de territoire, les forestiers restent demandeurs de davantage d'aides au développement économique, comme le fait remarquer Charles de GANAY, Président du Centre Régional de la Propriété Forestière : « Le PNR a vocation à résoudre des problèmes environnementaux mais également économiques. La forêt est une activité qui se maintient, contrairement aux secteurs de l'agriculture, du tourisme et du commerce. Le problème est une question de filière : quelle valorisation pour le bois produit dans le Morvan ? Le bois du Morvan est chargé dans des camions puis traité ailleurs, il n'y a rien pour le transformer sur place. Un gros travail doit être fait pour que cette richesse crée des emplois dans le Morvan. ».

Renaud ABORD de CHATILLON, Président des forestiers privés, Union régionale des syndicats de sylviculteurs de Bourgogne, surenchérit : « La forêt couvre 48.4 % du territoire du Morvan et est à 84 % privée. Les forestiers privés sylviculteurs sont plus de 17 000 dans le Morvan dont plus de 50 % habitent sur place. Il y a donc plus de 8 500 familles ayant une parcelle de bois dans le Morvan, une forêt, et qui l'exploitent. Ceci est considérable en regard de la population vivant dans le Parc du Morvan.

C'est pourquoi si la charte est une vision partagée des enjeux du territoire, elle doit à tout le moins être partagée avec la vision des forestiers privés (représentés par forestiers privés de Bourgogne). C'est la raison pour laquelle nous avons signé la charte forestière de territoire, mais c'est aussi la raison pour laquelle nous pensons que la Charte du Parc doit être concertée avec tous. »

La forte attente de voir cette carence comblée induit une exigence accrue vis-à-vis du Parc en matière de développement économique. En même temps, le PNR se voit reprocher de se disperser, et de prendre en charge des opérations qui ne relèvent pas de son champ de compétences.

Christian PAUL précise pourtant à ce sujet : « Il est important de bien comprendre que le PNR n'est pas mandaté par les partenaires (État, Conseil régional, conseils généraux) pour une mission de développement économique. On n'a pas construit le Parc pour qu'il soit une agence de développement économique, il peut être un avocat du Morvan.

Il faut être exigeant vis-à-vis des agences de développement économique et d'Aprovalbois. Le PNR ne compte finalement qu'un ingénieur forestier et un ingénieur chargé du développement des énergies durables, et notamment du bois énergie. Soyons efficaces dans le cadre qui est le nôtre. »

2.3.4.2. *Les chambres consulaires : l'exemple des chambres d'agriculture*

A l'instar de l'administration décentralisée, les chambres consulaires ont des antennes départementale et régionale. Ainsi, le Morvan relève t'il de quatre chambres d'agriculture. Ces dernières ont à leur charge un territoire, et considèrent généralement tous les agriculteurs de leur département de façon égalitaire, qu'ils soient issus du Morvan ou non. C'est pourquoi les missions du PNR ont-elles peut-être recoupé celles des chambres consulaires concernées, pour ce qui concerne la spécificité agricole de son territoire. Anne-Catherine LOISIER, Vice-présidente du PNR, Présidente de la commission forêt du PNR, évoquait la question : « J'entends bien que les chambres d'agriculture ont le souci d'apporter des services à tous les agriculteurs, mais le Morvan n'est pas un territoire comme les autres, et doit bénéficier de ce fait d'une politique distincte et appropriée. ».

Cette vision n'est pas forcément partagée par les chambres consulaires, qui n'admettent d'ailleurs pas non plus que le PNR devienne la cinquième chambre d'agriculture de Bourgogne. Ces sentiments contradictoires donnent lieu à des ressentis mitigés. Ainsi, Joël CANIOU, technicien au sein de la Chambre d'agriculture de la Nièvre, relevait¹⁰²: « Il y a un manque de reconnaissance et de considération des agriculteurs par le PNR. »

Gilles GRANDPIERRE, Directeur de la Chambre régionale d'agriculture, surenchérit : « Le PNR nous parle en effet davantage d'environnement, de préservation, que d'aide à l'installation de jeunes agriculteurs. »

En somme, pour les représentants des chambres d'agriculture, la dominante environnementale du Parc semble en contradiction avec des vocations d'aide au développement économique et agricole. Dans le même ordre d'idée, les agriculteurs déplorent la prise en compte insuffisante par le Parc de l'activité agricole dominante qu'est l'élevage bovin allaitant. En même temps, et encore une fois, le PNR n'a pas le développement économique pour compétence centrale.

Afin de parvenir à davantage de complémentarité et de connaissance des attributions de chacun, il semble qu'une participation des chambres consulaires à la vie du PNR soit en voie d'être établie, comme l'annonçait Claude BOURSIER, membre de la Chambre d'agriculture de l'Yonne, responsable du dossier « Parc du Morvan » « Un comité de pilotage réunissant des représentants des quatre chambres départementales se met actuellement en place, en relation avec le PNR. »

Aussi, bien que les opinions contradictoires continuent à coexister, il semble que l'avenir soit à l'acceptation par les acteurs des missions principales du Parc, et à l'implication dans des projets communs.

Et le Président du Parc de conclure à ce sujet : « Dans le domaine de l'agriculture, j'ai plaidé pour que les moyens soient partagés avec les chambres consulaires, je regrette l'absence au sein du PNR des chambres d'agriculture. Les présidents de ces dernières voient souvent leur département comme un territoire homogène, mais le Morvan en est une partie très spécifique, avec un modèle d'agriculture à défendre. Pour ce secteur, il est nécessaire d'avoir un dispositif spécifique au Morvan ». ¹⁰³

¹⁰² Procès-verbal de la réunion du 26 septembre 2005, CESR.

¹⁰³ Procès verbal de la réunion du 20 février 2006, CESR.

2.3.4.3. *Les élus*

Bien que l'image du PNR ait évolué, il continue à être parfois perçu comme un outil politique, au sein duquel se jouent des enjeux qui vont au-delà des projets menés en partenariat.

Anne-Catherine LOISIER, Vice-présidente du PNR, déclare à ce sujet : « Le PNR souffre d'un manque de reconnaissance et de mobilisation. Le fait politique occulte parfois le fond et la pertinence des démarches. »

Cet aléa est souvent évoqué au sujet du Parc. Créé par François MITTERRAND, il n'a cessé depuis d'être inscrit au cœur de débats politiques tantôt productifs, tantôt houleux. Du retrait des départements de son financement à la désapprobation de certains élus, en passant par la mise en cause des forestiers dans le journal du Parc n°2, le PNR cristallise des dissensions et ne laisse aucun acteur du territoire insensible.

Encore une fois, bien que le Parc soit approprié de plus en plus par les élus locaux qui constituent son organe délibérant, les ressentis antérieurs continuent à s'exprimer. Des postures antagonistes coexistent même parfois chez les élus, qui avouent être méfiants, parfois déçus, mais nourrissent une grande attente vis-à-vis du PNR. La question qui se pose à ces derniers est celle de leur intérêt à adhérer au Parc. Simone RIGNAULT, Maire de Saint-Honoré les Bains, s'apprêtant à entrer dans le PNR du Morvan, souhaiterait qu'être commune du PNR signifie autre chose qu'une adhésion supplémentaire : « pour le moment, l'acquisition de la qualité de « commune du parc » se fait de manière quasi confidentielle, et pour la commune se caractérise essentiellement par une cotisation supplémentaire-. Il serait valorisant que cette « entrée » dans le Parc soit accompagnée d'une communication plus publique. Les communes du Morvan ont des particularismes : certaines sont plus agricoles, d'autres plus touristiques, d'autres plus forestières. Dans les subventions allouées aux communes, ces spécificités devraient entrer en ligne de compte, afin que les communes soient plus portées à s'investir dans le Parc. »

En effet, les communes du PNR sont exposées aux problèmes majeurs et urgents de la pénurie en offre médicale, en services, en commerce, et bien sûr à la perte d'habitants actifs sur leur territoire. Face à la situation concrète de leur terrain, les élus sont naturellement en attente forte vis-à-vis du Parc, qui les réunit. A la question « A quoi vous sert le Parc », le conseiller général du canton de Liernais, Pierre POILLOT, répond : « l'intérêt du Parc est son équipe scientifique, pour la meilleure connaissance des milieux, de la faune, de la flore, du patrimoine. Au niveau de Liernais, de la commune, de l'intercommunalité, concrètement, le Parc ne nous sert à rien. »

Mais de l'avis de l'équipe du PNR, les élus s'impliquent dans les projets et d'autant plus lorsque ceux-ci ne leur sont pas imposés, et qu'ils en assurent le suivi et la mise en œuvre. Les dossiers environnementaux motivent plus ou moins, le développement économique du territoire préoccupe davantage. La synergie entre élus et techniciens fonctionne néanmoins assez bien, et de mieux en mieux, au fur et à mesure que le Parc communique sur ses missions, et fait participer tous les acteurs morvandiaux à l'élaboration de sa nouvelle charte.

2.3.4.4. *Les habitants*

Tous les interlocuteurs l'attestent, le Parc a longtemps souffert de l'opacité de son cœur de missions. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce déficit d'image. Tout d'abord, la charte actuelle a été élaborée exclusivement par l'équipe du PNR, et n'a pas été soumise en amont, comme le futur texte, à la population, comme l'indique Colette VALLÉE, chargée de mission auprès du préfet sur les questions d'environnement et de développement durable, « En ce qui concerne la Charte actuelle du PNR, il faut avouer qu'elle n'a pas fait l'objet d'une appropriation par les acteurs de terrain : le texte est trop long, et le document grand public trop synthétique. Le Parc naturel régional du Morvan a besoin qu'une culture commune se crée autour de lui. »

Bien que cela soit en phase de se réaliser, grâce à l'attractivité du Morvan comme zone de pleine nature, et au travail de l'équipe du PNR, la connaissance proprement dite du Parc par les

habitants du territoire n'est pas encore satisfaisante. Les touristes étrangers, et notamment les allemands, connaissent le label « Parc », mais les Bourguignons ne savent pas forcément distinguer Pays et PNR.

Anne-Catherine LOISIER, Vice-présidente du PNR, Présidente de la commission forêt du PNR du Morvan, surenchérit : « Pour les Morvandiaux, le PNR est vécu comme une équipe de chercheurs qui travaillent beaucoup mais pas comme un levier de développement local. »

C'est pourquoi l'écriture de la charte 2007-2017 du PNR a été partagée, et ses étapes largement communiquées, afin que chaque habitant du Morvan puisse en suivre l'élaboration. Les effets de cette démarche ne seront pas immédiats, mais il semblerait, d'après Christian PAUL, Président du PNR, que la façon de procéder devienne désormais la règle : « On a voulu donner à la charte une autre nature, en organisant deux fois 15 réunions, pour relever les attentes, les incompréhensions, les coups de gueule d'une population. Maintenant, il est important que la flamme allumée soit maintenue (...).

J'y crois mais je suis modeste : d'une part, je sais que ces démarches sont nécessaires, d'autre part, je sais bien que tous les citoyens n'ont pas forcément des disponibilités pour participer à ces concertations¹⁰⁴ ».

2.3.5. L' « édifice » charte

2.3.5.1. L'évaluation du Parc de MC2

En amont de l'avant projet de charte, l'action conduite par le syndicat mixte du Parc a été évaluée, sous l'impulsion du Conseil régional, à partir des documents remis (budgets, comptes-rendus d'activités...) et d'une enquête communale et intercommunale envoyée à l'ensemble des collectivités du territoire du Parc, et dont le taux de réponse est satisfaisant. Un travail de synthèse a été réalisé, qui nourrit le contenu de la future charte.

Le bilan est positif : 170 actions ont été réalisées, dont 40 qualifiées d'actions phares, actions innovantes, ou actions exemplaires.

Il est néanmoins contrasté selon les objectifs : il laisse apparaître des résultats très satisfaisants en ce qui concerne les domaines de l'environnement et de la culture, du patrimoine bâti et du Paysage, ainsi que de la forêt et du tourisme. Par contre, il est plus inégal sur l'aspect économique des actions réalisées. L'évaluation laisse apparaître également une certaine dispersion du PNR depuis 2001, période d'entrée en lice des « territoires de projet » que sont les Pays.

2.3.5.2. Une démarche voulue participative

Suite à l'évaluation conduite par la Région, le Syndicat Mixte a largement ouvert le débat sur la révision de la Charte aux élus et à la population des communes du Parc. Dans le souhait de permettre à tous les Morvandiaux d'apporter une pierre à l'édifice « charte », et de s'approprier le projet, tout ou presque a été mis en œuvre : réunions publiques, diffusion de documents aux élus, de journaux aux habitants informant de l'avancement des débats, rencontres avec les associations environnementales, sportives, culturelles et économiques, diffusion d'un questionnaire à 37 000 foyers morvandiaux, tribune ouverte sur le site internet du Parc, réunions

¹⁰⁴ Procès-verbal de la réunion du 20 février 2006, CESR.

à destination des nouveaux arrivants, débats organisés avec les lycéens. Les huit commissions et les deux groupes de travail du Parc se sont alors réunis pour reprendre les contributions recueillies lors de ces rencontres et consultations, et en étudier les grandes orientations.

Le syndicat mixte du PNR du Morvan s'est engagé dans une opération collective et partagée de révision de la charte, afin que tous les morvandiaux se l'approprient, et construisent à son égard une vision commune.

2.3.5.3. La procédure

Le 12 décembre 2005, l'avant-projet de charte a été examiné par le comité syndical.

De janvier à mars 2006, les différentes institutions concernées, en l'occurrence le préfet de région, la fédération nationale des parcs naturels régionaux, et la commission nationale de la protection de la nature, ont donné leurs premiers avis.

D'avril à octobre 2006 des modifications pourront être apportées pour qu'un nouveau texte, le projet, soit ensuite soumis au Conseil régional de Bourgogne, puis à l'enquête publique dans chaque commune.

2.3.5.4. Ce que l'avant-projet de charte devrait changer

Tout d'abord, le territoire du Parc s'étend : de nouvelles communes adhèrent : Barnay (71), Chiddes (58), la Chapelle-sous-Uchon (71), la Tagnière (71), Magny (89), Sainte-Magnance (89), Tavernay (71). Des villes-portes deviennent communes du Parc : Avallon (89), Liernais (21), Moulins Engilbert (58), Saint-Honoré-les-Bains (58), Uchon (71), et des villes partenaires renforcent leurs liens : Autun (71), Arnay le Duc (21), Corbigny (58), et Châtillon-en-Bazois (58).

Comme il en a été question ci-avant (2.2.3), les statuts évoluent, ouvrant notamment le syndicat mixte aux communautés de communes et aux syndicats intercommunaux.

Les instances de concertation seront généralisées, afin que l'action des différents échelons territoriaux s'imbrique et ne s'enchevêtrent pas. La conférence territoriale du Morvan sera une instance de concertation et de décision, à l'initiative du Conseil régional de Bourgogne et de l'État, et réunira les quatre conseils généraux, les chambres consulaires, les communautés de communes et les syndicats intercommunaux.

La conférence des partenaires établira chaque année des programmes d'action.

Des rencontres spécifiques auront lieu dans les quatre Pays, et des rendez-vous seront organisés avec les communautés de communes et les syndicats intercommunaux.

CONCLUSION

Si l'avant-projet de charte présente une avancée significative pour le PNR du Morvan, pour la clarification de ses missions auprès des acteurs morvandiaux, il demeure à l'heure actuelle une vraie nécessité de meilleure articulation des rôles de chaque entité engagée sur ce territoire.

Il semble qu'une simplification des structures, en l'état actuel des choses, soit difficile, par contre, exiger l'imbrication de leurs missions et voir cette volonté mise en acte serait véritablement salutaire au Morvan.

Chaque échelon territorial existant présente une richesse et une spécificité. Même si le tracé des cantons semble encore prégnant, les conseils généraux sont confortés dans leurs missions par la loi d'août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et jouent un rôle de terrain aux côtés des élus locaux. Les Pays se caractérisent par la volonté des acteurs et des habitants d'élaborer ensemble un projet commun. Quant au Parc, il est souhaitable qu'il défende des problématiques généralistes de développement durable en lien avec la population. Les communes et communautés de communes impulsent le développement local au plus près des territoires et des populations, et sont les échelons les mieux ressentis par les citoyens.

Pour utiliser une métaphore, les tuyaux de l'orgue semblent en place, reste à les faire jouer ensemble dans une partition commune.

D'autant plus depuis le classement d'une partie de son territoire en zone de Massif, une vraie coordination à l'échelle du Morvan permettrait d'identifier ses intérêts spécifiques au sein du Massif Central, dont l'image et les perspectives de moyens peuvent véritablement bénéficier au PNR, si tant est que ce dernier puisse s'y démarquer, et faire valoir ses richesses.

Les secteurs de la forêt, de l'agriculture et du tourisme, que valorise le schéma interrégional d'aménagement et de développement du Massif Central à l'élaboration duquel les représentants du PNR du Morvan ont participé, semblent pouvoir mobiliser les élus et les financements. Encore faut-il coordonner et fédérer les initiatives, pour proposer un projet fort à l'échelle du Morvan.

Et ainsi transcender une logique de Parc par une logique de Massif.

BIBLIOGRAPHIE

1. TEXTES OFFICIELS

Codes

- Code de l'environnement.
- Code général des collectivités territoriales.
- Code rural.

Circulaires, décrets et lois

- **Décret n° 67-158 du 1^{er} mars 1967** instituant les parcs naturels régionaux.
- **Décret n° 75-783 du 24 octobre 1975** relatif aux parcs naturels régionaux et modifiant le décret n° 67-158 du 1^{er} mars 1967.
- **Circulaire du 12 septembre 1979** relative aux parcs nationaux et parcs naturels régionaux.
- **Loi n°85-30 du 9 janvier 1985** relative au développement et à la protection de la montagne.
- **Décret n° 88-443 du 25 avril 1988** relatif aux parcs naturels régionaux.
- **Loi n° 93-21 du 8 janvier 1993** sur la protection et la mise en valeur des Paysages.
- **Circulaire n°95-36 du 5 mai 1995** prise pour l'application du décret n° 94-765 du 1^{er} septembre 1994 relatif aux parcs naturels régionaux.
- **Loi n° 95-101 du 2 février 1995** relative au renforcement de la protection de l'environnement.
- **Loi n° 95-115 du 4 février 1995** d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
- **Décret n° 97-430 du 28 avril 1997** portant classement du parc naturel régional du Morvan (Bourgogne).
- **Loi n° 99-533 du 25 juin 1999** d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.
- **Décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000** relatif aux Pays et portant application de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
- **Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000** relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
- Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.
- **Loi n° 2005-157 du 23 février 2005** relative au développement des territoires ruraux.
- **Décret n° 2005-1333 du 28 octobre 2005** modifiant le décret n° 2004-69 du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs.

2. AVIS ET COMMUNICATIONS DES CESR

Avis du CESR de Bourgogne

- **Conseil économique et social régional de Bourgogne**, *Révision de la charte du PNR du Morvan*, Camille MARTIN (rapporteur), 7 avril 1993.
- **Conseil économique et social régional de Bourgogne**, *Projet de charte révisée du PNR du Morvan*, Camille MARTIN (rapporteur), 28 juin 1995.
- **Conseil économique et social régional de Bourgogne**, *Avis sur la charte révisée du parc naturel régional du Morvan*, Pierre BODINEAU (rapporteur), 18 décembre 1996.
- **Conseil économique et social régional de Bourgogne**, *Les nouvelles entreprises bourguignonnes : conditions de leur essor et leur pérennité*, Daniel Bigeard, Elisabeth PETITBON (rapporteurs), 16 novembre 2005.

Avis des autres CESR

- **Conseil économique et social régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur**, *Pour une valorisation économique et touristique des parcs naturels en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Pierre ROUX (rapporteur), 8 février 1999.

3. RAPPORTS ET ETUDES

- **Parc naturel régional du Morvan**, Convention entre le parc naturel régional du Morvan et le Pays Nivernais-Morvan, sans date.
- **Parc naturel régional du Morvan**, Charte révisée du parc naturel régional du Morvan approuvée par le comité syndical, 2 juillet 1996.
- **DATAR-Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire**, *Etude relative à l'articulation des Pays et des parcs naturels régionaux : fiche-portrait du PNR du Morvan*, André BARRIELLE, Anne PISOT, Louis TERRIER, juin 2002.
- **Entreprises Territoires et Développement (ETD)**, *Etat des lieux des Pays au 1^{er} septembre 2004*, 2004.
- **Sénat**, Rapport général fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée nationale, tome III (les moyens des services et les dispositions spéciales), annexe n° 9 (écologie et développement durable), 25 novembre 2004.
- **Parc naturel régional du Morvan**, Révision de la charte, le projet Morvan (cahier des clauses administratives particulières), 2 décembre 2004.
- **INSEE Bourgogne**, Parc naturel régional du Morvan : départ de jeunes adultes et installation de jeunes ménages et de retraités, Karine BONDOUX, Mohamed HILAL, Bourgogne dimensions n° 120, mars 2005.
- **MC2 Consultants**, Bilan-évaluation de l'action du syndicat mixte gestionnaire du parc du Morvan (période 1997-2004), 16 mars 2005.

4. PRINCIPAUX SITES INTERNET

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale	www.datar.gouv.fr
Direction des Journaux officiels	www.territoires.gouv.fr
Entreprises Territoires et Développement	www.journal-officiel.gouv.fr
Fédération des parcs naturels régionaux	www.projetdeterritoire.com
Info Europe	www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr
Institut national de la statistique et des études économiques	www.info-europe.fr
Légifrance	www.insee.fr
Ministère de l'Écologie et du Développement durable	www.insee.fr/fr/insee_regions/bourgogne
Parc naturel régional du Morvan	www.legifrance.gouv.fr
Préfecture de la région Bourgogne	www.ecologie.gouv.fr
Sénat	www.parcdumorvan.org
Union européenne	www.patrimoinedumorvan.org
	www.bourgogne.pref.gouv.fr
	www.senat.fr
	www.europa.eu.int

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : mosaïque de milieux et Paysages dans les parcs naturels régionaux (Source www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr)	4
Tableau 1 : parcs naturels régionaux au 1 ^{er} septembre 2005 (Source www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr).....	5
Figure 2 : Pays et parcs naturels régionaux au 1 ^{er} septembre 2005	7
Figure 3 : schéma de fonctionnement participatif d'un parc naturel régional.....	11
Figure 4 : données du budget de fonctionnement 2004 des parcs naturels régionaux.....	12
Tableau 2 : évolution des dotations de l'Etat en faveur des parcs naturels régionaux.....	13
Figure 5 : cartes des ZNIEFF de types 1 et 2 du parc naturel régional du Morvan (Source www.patrimoinedumorvan.org)	16
Figure 7 : villes les plus attractives du parc naturel régional du Morvan	22
Figure 8 : recomposition de l'emploi dans le parc naturel régional du Morvan.....	23
Tableau 3 : territoire du parc naturel régional du Morvan en 2005 (communes et habitants).....	27
Figure 9 : évolution du périmètre du parc naturel régional du Morvan (1970-2000-2003)	28
Tableau 4 : budget primitif 2006 du Parc Naturel Régional du Morvan.....	37
Tableau 5 : principaux enjeux et orientations à promouvoir pour la prochaine charte du parc naturel régional du Morvan.....	39
Figure 11 : les territoires de projets de Bourgogne (Pays, agglomérations parc naturel régional) au 1 ^{er} janvier 2005	43
Figure 10 : les EPCI et le parc naturel régional du Morvan en 2005	45