

T

H



BIODIVERSITÉ

Analyse

É

M

A

Commissariat général au développement durable

Parcs nationaux

Quelles pistes de financements additionnels ?

Parcs nationaux

Quelles pistes de financements additionnels ?

- 5 – Résumé à l'attention des décideurs**
- 11 – Moyens et besoins des parcs nationaux français**
La mobilisation de financements additionnels pourrait permettre de subvenir en partie aux besoins des parcs nationaux, face à l'élargissement de leur mission et à la réduction de leur budget.
- 43 – Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français**
Les pistes à privilégier sont les plus contributives ou les plus aisées à mettre en place.
- 77 – Potentiel et contraintes des pistes prioritaires**
C'est-à-dire des financements européens, mécénat, financement participatif ou encore droits d'accès.
- 137 – Bilan et propositions générales**
- 143 – Références - Annexes - Tables des matières**

Document édité par :
Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable
(SEEIDD)

Remerciements : aux membres du comité de pilotage pour leurs commentaires éclairés et leurs précieux conseils : **Denis Bassargette** (DEB), **François Bland** (PNCal), **Ophélie Darses** (CGDD), **François Delaquaize** (DEB), **Michel Duhalde** (DEB), **Agnès Duteil** (DEB), **Catherine Julliot** (DEB), **Gilles Kleitz** (PAG), **Gilles Landrieu** (AFB), **Thierry Lefebvre** (UICN), **Hervé Parmentier** (GIPFCB), **Sophie Périz-Alvarez** (DEB), **Philippe Puydarrieux** (CGDD), **Antonin Vergez** (CGDD).

À l'ensemble des contributeurs de l'étude : **Éva Aliacar** (PNV), **Hannane Allali-Puz** (MAA), **Maurice Anselme** (PNG), **Emmanuel Braun** (PNRun), **Carmen Cantuarias** (CGDD), **Marion Cauvet** (CGDD), **Sandra Chaignon** (CGET), **Ophélie Darses** (CGDD), **Laurence Dayet** (PNC), **Nadège Dondez** (MTES/SG), **Élodie Durand** (PNPC), **Thierry Durand** (PNE), **Sandrine Gardet** (PNR Pilat), **Alexis Gatier** (CGDD), **Christine Gazel** (PNR Pilat), **Sylvie Gauchet** (FPNR), **Yves Haure** (PNP), **Joana Janiw** (CGDD), **Yann Kervinio** (CGDD), **Emmanuelle Klein** (MESR), **Nina Le Duc** (CGET), **Janick Louise-Adèle** (CGDD), **Sylvie Max-Colinart** (MCC), **Aurélie Mestres** (PNP), **Kambiz Mohkam** (CGDD), **Jean-Sébastien Nicolas** (PNG), **Christophe Poupard** (CGDD), **François-Xavier Pourquoi** (CGDD), **Laurent Scheyer** (PNM), **Emmanuel Thevenin** (ATEN), **Florence Verdier** (PNPC), **Christophe Viret** (PNM).

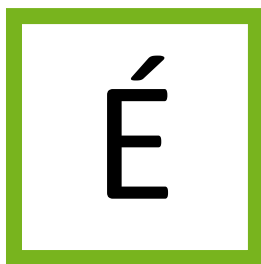
**contributeur
coordinateur**



Crédits photographiques :

Antoine Tépoul (p. 10),
Cécile Petit (p. 18),
Jean-Christophe Benoist (p. 30),
Arnaud Bouissou / Terra (p. 41),
Martin Van Dalen (p. 51),
Helac (p. 69),
Yannick Walrave (p. 76),
Maurizio Ali (p. 98),
Samuel Busson (p. 113),
Gabrielle Merk (p. 136),
René Boulay (p.141).

avant-propos



Éléments essentiels de la conservation de la biodiversité française, les parcs nationaux évoluent depuis plus de dix ans dans la perspective de devenir de véritables vitrines du développement durable, en interaction constante avec les territoires auxquels ils appartiennent. Ce dialogue nouveau avec les territoires s'est exprimé à travers la rédaction des chartes, véritables projets de territoire, dont la mise en œuvre concentre désormais les efforts des directeurs de parcs et de leurs équipes. Il est fondamental que les parcs nationaux disposent des ressources nécessaires pour mener à bien leur mission, dans toute sa complexité. Ce rapport explore plusieurs pistes susceptibles de contribuer à une meilleure adéquation entre les moyens et les missions des parcs nationaux.

Laurence Monnoyer-Smith

COMMISSAIRE GÉNÉRALE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Résumé à l'attention des décideurs

Au lendemain de l'élargissement de leurs missions consécutif à la loi Giran de 2006, les parcs nationaux français connaissent une contraction de leurs moyens. Portant à la fois sur les effectifs humains, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement, cette contraction, directement en lien avec la réduction des finances publiques, grève la capacité des parcs nationaux à remplir l'ensemble de leurs missions. Afin d'alléger partiellement cette contrainte budgétaire, une batterie d'instruments de financements additionnels peut être envisagée et déployée au sein des parcs, une fois l'ordre de grandeur et la nature des besoins des parcs nationaux identifiés.

S'appuyant à la fois sur la littérature scientifique, sur une enquête menée auprès des directeurs des dix parcs nationaux français et du groupement d'intérêt public du futur parc national des forêts de Champagne et Bourgogne, et sur une étude de parangonnage portant sur les systèmes de parcs nationaux de huit pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Commissariat général au développement durable (CGDD) a dressé une liste non exhaustive de mécanismes de financements additionnels pertinents pour les parcs nationaux français. Ce travail de recensement a permis d'identifier des pistes présentant un fort potentiel, en raison de leur facilité de déploiement en France, de leur potentiel de levée de fonds, de contraintes acceptables et des pistes prometteuses nécessitant une maturation supplémentaire. Pour chacune de ces pistes, le CGDD formule des propositions **(p)** pour faciliter et optimiser leur mise en œuvre, ou, lorsque c'est nécessaire, poursuivre la réflexion préalable à leur déploiement.

Mobilisation des fonds et programmes européens

(p1) *Améliorer le suivi de la mobilisation des fonds et programmes européens par les parcs nationaux français pour mieux appréhender l'utilisation, les leviers d'optimisation de la mobilisation de ces fonds et en permettre l'évaluation ex post.*

(p2) *Examiner les nouvelles opportunités d'éligibilité à des financements européens offertes par l'élargissement des missions des parcs nationaux : différents objectifs thématiques des fonds et programmes européens, possibilités offertes par les instruments sectoriels.*

(p3) *Impliquer l'Agence française pour la biodiversité (AFB) dans la coordination des programmes européens.*

(p4) *Articuler les intérêts des parcs nationaux avec les réflexions du groupe de travail environnement récemment créé par le Commissariat général à l'égalité des territoires, qui conduira des travaux pour optimiser l'utilisation de l'enveloppe des fonds européens dans les projets liés à l'environnement.*

Résumé à l'attention des décideurs

(p5) Envisager la création d'un fonds ou d'une ingénierie financière (système de prêts court terme ou de prêts relais), au niveau de la tête de réseau, susceptibles de répondre à la problématique de l'avance de trésorerie.

(p6) Envisager une stratégie de communication auprès des collectivités sur l'intérêt d'apporter les cofinancements aux projets européens portés par les parcs nationaux.

(p7) Approfondir la réflexion sur la rentabilité réelle (tenant compte des coûts induits) de la mobilisation de ces fonds et programmes.

Mécénat

(p8) Réfléchir aux opportunités d'accroître la part de financement du mécénat dans les budgets totaux des parcs en profitant de la dynamique de territorialisation des projets de mécénat, c'est-à-dire en accentuant le dialogue avec les entreprises adjacentes au parc (département, région).

(p9) Réfléchir, à l'échelle de chaque parc national, à la possibilité de mobiliser les autres types de mécénats (nature, compétence).

Financement participatif

(p10) Envisager une expérimentation du financement participatif dans l'ensemble des parcs nationaux français (identifier des projets qui pourraient s'y prêter, affiner le potentiel à l'échelle du parc, etc.).

(p11) Sur la base du potentiel du mécanisme, réfléchir à l'opportunité de créer une plateforme commune de financement participatif propre aux parcs nationaux.

Droits d'accès

(p12) Sur le modèle de l'aménagement du Carbet (parc national de la Guadeloupe), identifier, au sein des parcs nationaux, des sites remarquables très localisés sur lesquels le parc pourrait apporter un niveau supplémentaire de prestations aux visiteurs qui le désirent, moyennant le paiement d'une redevance.

(p13) Examiner l'opportunité de lancer une réflexion approfondie en concertation avec les parties prenantes des parcs nationaux sur la mise en œuvre de droits d'entrée dans les parcs nationaux français.

Concession, sponsoring et naming

(p14) Réfléchir aux opportunités (différents services) d'étendre le modèle de délégation de service public déjà en vigueur en France tout en respectant le caractère du parc national.

(p15) Lancer une étude afin de préciser le marché potentiel des contrats de naming et de sponsoring pour les parcs nationaux en France (niveau de la demande, montants en jeu, durée, acceptabilité).

L'étude montre qu'une combinaison judicieuse de l'ensemble des mécanismes identifiés permettrait de mobiliser des financements additionnels conséquents et pertinents pour l'ensemble des activités d'un parc national français.

Propositions transversales

Afin d'optimiser leur mobilisation dans leur ensemble, le Commissariat général au développement durable formule cinq propositions transversales **(P)** qui invitent à la réflexion sur le rôle des différentes institutions impliquées dans la gestion des parcs nationaux français et qui s'inscrivent dans la recherche d'une « rentabilité effective » optimale des instruments tout en minimisant les contraintes communes à leur mobilisation.

(P1) *Envisager la création d'une compétence « ingénierie financière » à l'échelle de l'Agence française de la biodiversité permettant la mutualisation de certaines tâches coûteuses pour les parcs nationaux (accompagnement et appui à la candidature de fonds et programmes européens, à l'obtention d'autres financements additionnels, mise en réseau).*

(P2) *Organiser un partage d'expérience régulier inter-parcs nationaux sur les financements additionnels (potentiels, contraintes, retombées sur l'image du parc national, etc.) et y associer éventuellement d'autres acteurs avancés sur ces questions (parcs naturels régionaux notamment).*

(P3) *Créer un rapportage permettant l'évaluation ex post de l'utilisation de financements additionnels dans les parcs nationaux en général.*

(P4) *Approfondir les pistes prioritaires de financement qui offrent un haut potentiel pour des contraintes surmontables (financements européens, mécénat, financement participatif, droits d'accès).*

(P5) *Poursuivre la réflexion autour des autres sources recensées dans l'étude, à commencer par les pistes prometteuses (concession, sponsoring, naming) identifiées.*

Résumé à l'attention des décideurs

Introduction

Les parcs nationaux (PN) représentent les éléments les plus aboutis du dispositif français de protection de la biodiversité et des paysages, et jouissent d'une grande notoriété nationale et internationale. La Vanoise, les Écrins, ou encore Port-Cros et la Guadeloupe évoquent autant de territoires, paysages, faunes et flores remarquables caractérisant une France riche et diversifiée. Formellement créés le 22 juillet 1960 par la loi n° 60-708 élaborée par le ministère de l'Agriculture, les parcs nationaux sont un outil de conservation exemplaire dont la philosophie repose initialement sur une logique de protection réglementaire forte, faisant de ces espaces un sanctuaire environnemental préservé de toute activité humaine. Ces espaces ainsi délimités et protégés désignent les « cœurs de parc », sous leur forme actuelle.

En 2006, quarante-six ans après leur création, et trente-six ans après celle du premier parc national dont le cœur est habité, c'est une véritable révolution que connaissent ces territoires alors repliés sur eux-mêmes depuis leur origine. Les parcs nationaux français, aujourd'hui au nombre de dix, voient en effet leurs missions traditionnelles de conservation et de connaissance des patrimoines naturel, culturel et paysager complétées, dans la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 (loi Giran), par une mission d'appui au développement durable de leur territoire. Ce changement de paradigme est lourd d'implications pour les parcs et pour leurs équipes, désormais chargées d'impulser un dialogue vertueux et de définir dans une charte les termes d'une protection contractuelle qui formera l'aire d'adhésion du parc national (espace constitué par les communes environnantes du cœur de parc ayant choisi de signer la charte). Cette aire d'adhésion ne se substitue pas à la première vocation des parcs nationaux : elle la complète, et les cœurs de parcs sont préservés.

L'ensemble de ces missions est matérialisé par une charte, véritable projet de territoire combinant protection réglementaire dans les cœurs et protection contractuelle dans l'aire d'adhésion, à laquelle souscrivent les communes qui le choisissent. Si leur rédaction a constitué le chantier majeur des parcs nationaux ces dernières années, c'est désormais sur leur mise en œuvre que les directeurs de parcs et leurs équipes concentrent leurs efforts.

Le fonctionnement des dix parcs nationaux français, établissements publics administratifs de l'État, est majoritairement financé par la puissance publique. L'élargissement des missions consécutif à la loi de 2006 s'est logiquement accompagné d'une augmentation des moyens budgétaires des établissements. Cependant, force est de constater que depuis 2011, les parcs nationaux connaissent un épisode de contraction budgétaire liée à la réduction des moyens accordés au ministère de tutelle des parcs nationaux et renforcée par la montée en charge du parc national des Calanques, créé en 2011, et du groupement d'intérêt public du futur parc national des forêts de Champagne et de Bourgogne, nouveaux fers de lance de la politique de conservation nationale.

Dans son « Évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux », le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) concluait en 2014 que si cette situation de contraction des budgets était amenée à se prolonger, alors il deviendrait difficile pour les établissements publics de parcs nationaux de relever les défis induits par la loi du 14 avril 2006. Afin de pallier cette contraction des moyens financiers et de subvenir aux besoins des parcs

Introduction

nationaux, le CGEDD recommandait la recherche d'une diversification des ressources (CGEDD, 2014).

Dans le but de répondre à cet enjeu, le Commissariat général au développement durable (CGDD) a cherché, dans ce rapport, élaboré à la demande de la direction de l'eau et de la biodiversité, à répondre aux problématiques suivantes :

- Comment caractériser les besoins des parcs nationaux français nécessaires à la mise en œuvre de l'intégralité de leurs missions, en tenant compte des spécificités structurelles de chacun ?
- À quelles sources de financements additionnels les parcs nationaux peuvent-ils faire appel pour répondre à ces besoins ?
- Quel est le potentiel de ces mécanismes de financements additionnels pour les parcs nationaux français ?

Ce rapport s'attache donc à mieux cerner les besoins actuels des parcs nationaux français et à proposer diverses options exploitables par les parcs nationaux. S'appuyant à la fois sur une revue de littérature, sur une enquête réalisée auprès des directeurs de parcs nationaux français, divers entretiens (personnels des parcs nationaux, gestionnaires de parcs naturels régionaux), et sur les résultats d'une étude comparative internationale couvrant les contextes de 8 pays¹ différents (ministère de l'Économie et des Finances, 2016), cette étude identifie et évalue le potentiel des instruments de financements additionnels pertinents pour ces structures et formule vingt propositions pour optimiser la mobilisation de ces ressources ; conçus non comme des substituts mais comme des compléments au financement public.

¹ Chili, Corée du Sud, États-Unis, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pologne.

Introduction



Sommet de l'Albaron, vu du lac du Grand Fond, parc national de la Vanoise

Partie 1

Moyens et besoins des parcs nationaux français

L'évolution récente de la situation budgétaire des parcs nationaux français contraint leur capacité à remplir l'ensemble de leur mission. Certains besoins se font jour, les plus prégnants portant sur les actions d'intervention, de connaissance, de suivi et de soutien au développement durable des territoires.



Cette section vise dans un premier temps à présenter brièvement les moyens des parcs nationaux (PN) et leur évolution, afin de dresser un panorama du contexte budgétaire actuel. Elle sera ensuite consacrée à l'analyse des besoins des parcs nationaux français, dont les missions se sont multipliées et élargies de façon conséquente depuis la loi Giran de 2006. Afin, de calibrer l'offre d'instruments de financements additionnels, il est en effet primordial de préciser au préalable la nature et l'ordre de grandeur du besoin de financement des parcs nationaux.

Dans l'optique de clarifier ces besoins, le CGDD a conduit une revue de littérature qu'il a complétée par deux études supplémentaires. Il a tout d'abord directement interrogé les différents parcs nationaux français *via* un questionnaire en ligne (voir annexe 4) distribué à leurs directeurs et adjoints. Une étude de parangonnage a en outre été sollicitée auprès du réseau des services économiques régionaux de la Direction générale du Trésor. Centrée sur 8 pays (Chili, Corée du Sud, États-Unis, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pologne), elle a permis non seulement d'identifier des mécanismes de financement déjà mis en œuvre dans d'autres pays et susceptibles d'être utilisés pour consolider le financement du réseau de parcs nationaux français, mais également d'apporter un éclairage sur les missions, moyens, et besoins de financement des parcs nationaux de ces différents pays. Les résultats exposés dans cette partie sont donc le fruit de l'ensemble de ces travaux.

PRÉLIMINAIRE : PRÉSENTATION DES PARCS NATIONAUX FRANÇAIS ET DE LEURS MISSIONS

En 2017, la France compte 10 parcs nationaux répartis sur le territoire métropolitain et les départements d'outre-mer. Les sept parcs nationaux métropolitains s'étendent dans la moitié sud du pays. Il s'agit des parcs des Calanques (créé en 2012), des Cévennes (1970), des Écrins (1973), du Mercantour (1979), de Port-Cros (1963), des Pyrénées (1967), et de la Vanoise (1963). Trois parcs ultramarins complètent cette liste : les parcs nationaux de la Guadeloupe (1989), de la Guyane (2007) et de la Réunion (2007). Sur ces 10 parcs, 3 (Port-Cros, Calanques et Guadeloupe) contiennent une partie marine. Par ailleurs, un onzième parc national est actuellement en cours de création : le parc national des forêts de Champagne et Bourgogne, qui est provisoirement représenté par un groupement d'intérêt public (GIP).

Chaque parc comprend classiquement une zone de cœur à l'intérieur de laquelle s'exerce une protection réglementaire forte, et une zone d'adhésion, introduite par la loi de 2006, regroupant le territoire des communes ayant accepté d'adhérer à la charte de parc national.

- **Les cœurs de parc national** constituent les espaces terrestres et/ou maritimes à protéger en priorité. Ils bénéficient à ce titre d'une protection réglementaire forte qui encadre certaines activités afin de s'assurer de leur compatibilité avec la préservation du milieu. À l'intérieur de cet espace, des « réserves intégrales » peuvent être constituées à des fins scientifiques.
- **L'aire d'adhésion** constitue la zone qui entoure le cœur du parc. Elle résulte de la libre adhésion à la charte du parc national des communes situées à l'intérieur d'un périmètre optimal fixé par le décret de création du parc (aire optimale d'adhésion).

La charte du parc national est un document issu de la concertation qui a pour objectif de traduire la continuité écologique et l'existence d'un espace de vie entre le cœur et l'aire d'adhésion. Elle vise à fédérer les engagements de chaque collectivité signataire autour d'un projet de développement durable.

Partie 1 - Moyens et besoins des parcs nationaux français

Surfaces

Il est difficile de parler d'une surface pour les parcs nationaux français. Si le chiffre de 60 728 km²² (pour 9,5 % du territoire français classé parc national) est communément évoqué pour désigner la surface totale des parcs nationaux français, celui-ci correspond en fait à la surface des parcs nationaux (cœurs et aires d'adhésion compris) dans leur configuration maximale, c'est-à-dire dans le cas où l'ensemble des communes de l'aire potentielle d'adhésion seraient signataires de la charte, et qui plus est, en prenant en compte les aires marines des parcs nationaux.

Le parc amazonien de Guyane est le plus grand. Il couvre environ 34 000 km² soit près de 10 fois la superficie du plus grand parc national métropolitain, celui des Cévennes, qui s'étend sur 3 720 km². À titre de comparaison, Port-Cros, avec près de 1 500 km² est le plus petit des parcs nationaux français. Hormis le parc de Guyane, la surface des parcs nationaux français peut être considérée comme homogène (entre 1 500 km² et 3 720 km² pour le restant des parcs).

Afin de disposer d'éléments de comparaison plus fins, nous retiendrons aussi les chiffres suivants : figure 1.

Figure 1 - Chiffres relatifs à la surface des PN français

| | Surface des cœurs | | Surface des aires optimales d'adhésion | |
|---|------------------------|-----------------------|--|-----------------------|
| | Avec Guyane | Sans Guyane | Avec Guyane | Sans Guyane |
| Terrestre | 25 110 km ² | 5 110 km ² | 21 098 km ² | 7 098 km ² |
| Moyenne (terrestre) | 2 511 km ² | 568 km ² | 2 110 km ² | 789 km ² |
| Marine | 497 km ² | 497 km ² | 2 270 km ² | 2 270 km ² |
| Moyenne (marine) | 166 km ² | 166 km ² | 757 km ² | 757 km ² |
| Total | 25 607 km ² | 5 607 km ² | 23 368 km ² | 9 368 km ² |
| Moyenne (terrestre + marine) | 2 561 km ² | 623 km ² | 2 337 km ² | 1 041 km ² |
| Surface totale (avec Guyane) | 48 975 km ² | | | |
| Surface totale (sans Guyane)³ | 14 975 km ² | | | |

(Source : MNHN-INPN, 2016)

² <http://www.parcsnationaux.fr/fr/des-decouvertes/les-parcs-nationaux-de-france>, site consulté le 1^{er} août 2017.

³ Chiffre donné pour les zones d'adhésion établies au 28 novembre 2016.

Mise en regard avec les objectifs et standards nationaux et internationaux de conservation

Comme le souligne l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans sa dernière revue des performances environnementales de 2016 (OCDE, 2016), la France a déjà atteint les objectifs définis dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB) : protection d'au moins 17 % de sa superficie terrestre et d'au moins 10 % des eaux sous sa juridiction, tous régimes de protection confondus (dont les parcs nationaux sont parmi les plus ambitieux).

Néanmoins, l'OCDE rappelle qu'à peine 0,7 % du territoire métropolitain est couvert par des zones protégées de catégories I et II de l'Union internationale de la conservation de la nature (UICN⁴ - réserve naturelle intégrale et zone de nature sauvage pour les catégories Ia et Ib, parc national pour la catégorie II). Dans cette classification internationale, l'ensemble des cœurs de parcs nationaux appartient à la catégorie II, à l'exception du parc des Cévennes qui bénéficie d'un classement inférieur en raison de la reconnaissance d'un droit de chasse en faveur des propriétaires des terrains situés dans le parc (Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, 2005). Les aires d'adhésions rentrent dans la catégorie V et relèvent de la protection contractuelle.

Ainsi, la superficie totale terrestre métropolitaine bénéficiant d'un classement II s'élève à 2 694 km² (chiffres issus de la base de données MNHN-INPN et du parc national des Cévennes⁵), 3 158 km² en comptant les cœurs de parc marins, et à 21 478 km² dans les départements et régions d'outre-mer, pour un total de 24 172 km² (et 27 956 km² en comptant l'ensemble des cœurs marins), soit environ 3,8 % du territoire terrestre total (outre-mer compris).

La loi Grenelle 1 de 2009, dont la mise en œuvre est précisée dans la Stratégie de création des aires protégées terrestres métropolitaines (SCAP), fixe un objectif de protection réglementaire des surfaces terrestres (non marines) métropolitaines de 2 % pour 2020 (loi n° 2009-967 du 3 août 2009). Ces surfaces comprennent les cœurs de parcs nationaux, les réserves naturelles, les réserves biologiques (sous le régime forestier) et les sites sous Arrêté de protection de biotope. En 2015, la France est encore loin de son objectif puisque seulement 1,4 % du territoire est classé sous ces régimes de protection (MNHN-INPN, 2016). Les cœurs de parcs terrestres nationaux⁶ métropolitains représentent quant à eux 0,66 % du territoire.

Évolution des missions et cadre juridique : de 1960 à 2006

En France, la loi-cadre instituant les parcs nationaux, élaborée initialement par le ministère de l'Agriculture, a été adoptée le 22 juillet 1960. À l'époque, le parc national est créé dans une logique de sanctuarisation de la nature. Il a alors pour mission la conservation d'une nature vierge dans laquelle les Hommes n'ont pas toujours leur place. C'est dans cet esprit qu'est créé en 1963 le parc national de La Vanoise, premier parc national français.

⁴ Les catégories d'aires protégées définies par l'UICN s'échelonnent de I à VI et caractérisent les aires protégées selon le degré d'intensité de la protection (de I : « protection totale » à VI : « gestion des activités humaines dans un objectif de gestion, restauration et protection »).

⁵ <http://www.cevennes-parcnational.fr/fr/le-parc-national-des-cevennes/un-territoire-reconnu>, site consulté le 1^{er} août 2017.

⁶ En comptant le cœur de parc national des Cévennes cette fois.

La création du parc national des Cévennes en 1970 s'éloigne pour la première fois de cette logique de sanctuarisation car elle acte la création du premier cœur de parc habité. Elle se veut le symbole de l'idée que les enjeux de conservation ne peuvent être réalisés sans la prise en compte des enjeux de développement.

La logique de « préservation » d'un espace naturel tout en continuant de « permettre de détruire » à l'extérieur du périmètre des parcs n'étant pas satisfaisante, le législateur a cherché à introduire *via* la loi de 2006, une véritable révolution pour les parcs nationaux avec la notion de « solidarité écologique » des territoires. Celle-ci introduit un dialogue entre les parcs nationaux et leurs territoires environnants *via* la rédaction d'une charte qui matérialise l'ensemble des missions du parc et en donnant la possibilité aux collectivités, autrefois coupées du parc, d'y adhérer. Les parcs nationaux associent désormais une gestion réglementaire historique dans la zone de cœur à une gestion contractuelle « nouvelle » dans l'aire d'adhésion correspondant aux territoires des communes adhérentes à la charte. La loi de 2006 élargit donc les missions du parc national à l'ensemble de l'aire d'adhésion, ce qui constitue une profonde révolution de l'approche de conservation.

La charte, document central de la planification de l'action des parcs nationaux

La charte, véritable projet de territoire, vise à dynamiser l'ensemble des acteurs des territoires de parcs nationaux vers un développement durable exemplaire et faire du parc une vitrine en matière d'intégration des problématiques environnementales dans les politiques sectorielles. Elle définit, en cœur de Parc, des objectifs de protection des patrimoines naturels, culturels et paysagers et précise les modalités d'application de la réglementation. En ce qui concerne l'aire d'adhésion, elle définit des orientations de préservation, de développement durable et de mise en valeur du territoire et indique les moyens de les mettre en œuvre. Les objectifs et orientations de la charte sont définis pour 15 ans et sont déclinés dans des programmes d'actions triennaux⁷.

Les chartes sont le fruit d'une longue démarche participative entre le parc national et les acteurs locaux, dont les collectivités (ex. : 5 ans pour l'élaboration de la charte du parc amazonien de Guyane). Le projet de charte est soumis à enquête publique. Pour de nombreux parcs français, l'adoption de la charte est encore relativement récente et sa mise en œuvre débute tout juste : à Port-Cros, la charte a été adoptée le 1^{er} juillet 2016.

Outre la mise en place des chartes et l'étendue des missions des parcs nationaux dans la zone d'adhésion, la loi de 2006 acte aussi la création de l'établissement public des Parcs nationaux de France (PNF) qui fédérait, jusqu'au 1^{er} janvier 2017, les différents parcs nationaux. Chargé des missions de développement de la connaissance, d'animation et de communication, PNF est depuis cette date intégré dans l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

Missions

La loi du 14 avril 2006 a donc modifié en profondeur les missions des parcs nationaux et leurs modes de fonctionnement pour répondre aux enjeux actuels du développement durable. Le cœur du parc constitue un espace d'excellence, où la priorité est donnée à la protection des milieux,

⁷ <http://www.parcsnationaux.fr/fr/des-decouvertes/les-parcs-nationaux-de-france/la-charte-dun-parc-national>, site consulté le 1^{er} août 2017.

des espèces animales et végétales, des paysages, et du patrimoine culturel. Il fait l'objet d'une réglementation particulière. Les communes proches du cœur du parc, et faisant partie de l'aire optimale, ont la possibilité d'adhérer à la charte du parc et donc de faire partie de l'aire d'adhésion. Elles peuvent en outre s'engager de façon volontaire dans le cadre de la charte (ex. : engagement zéro pesticide pour les communes adhérentes au parc national des Cévennes).

Typologie des missions

Les parcs nationaux sont riches de paysages exceptionnels et abritent une faune et une flore remarquable. Leurs priorités sont multiples et il est possible de distinguer les grands axes suivants :

- la protection de la biodiversité et de l'environnement en général (lutte contre le changement climatique), missions essentielles des parcs nationaux : recherche et suivi scientifiques, réintroduction d'espèces, etc.
- la sauvegarde et la valorisation de patrimoines culturels et naturels remarquables, notamment par l'organisation d'activités compatibles avec le respect de la nature : accueil des publics, pédagogie, éducation à l'environnement, promotion d'un tourisme durable ; actions par lesquelles les parcs nationaux doivent être à la hauteur de la dimension symbolique qui les distingue des autres formules de protection et plus encore des milieux naturels ordinaires.
- le soutien aux activités agricoles, pastorales, forestières et marines et l'accompagnement d'un développement durable local, participant au maintien de la biodiversité, qui passe par une gouvernance inclusive et participative et par le renforcement des liens avec les acteurs locaux.

Ces trois priorités peuvent se décliner en 9 catégories de missions communes à l'ensemble des 10 parcs qui constituent le quotidien des équipes d'un parc national et plus accessoirement la structure des contrats d'objectifs, document de suivi de la mise en œuvre de la charte (voir plus bas) :

- surveillance du territoire et police de l'environnement ;
- connaissance et suivi continu du patrimoine naturel, culturel et paysager ;
- participation à la recherche scientifique ;
- études et ingénierie en soutien au développement durable ;
- interventions sur le patrimoine naturel, culturel et paysager ;
- création et maintenance d'infrastructures d'accueil ;
- prestations d'accueil, d'animation et de pédagogie ;
- création de supports de communication et de pédagogie ;
- soutien et gestion des ressources humaines.

Pour la suite de cette étude, cette typologie sera employée afin de s'exprimer dans des termes pertinents pour l'ensemble des dix parcs.

Suivi et articulation des missions

- **Le programme d'actions triennal**

Une programmation pluriannuelle permet d'identifier la trentaine ou la cinquantaine (selon les parcs) d'actions de la charte à mettre en œuvre en priorité au cours des trois ou quatre années de la programmation. Document de pilotage de la charte, cette programmation est très utile car elle offre aux parcs nationaux une meilleure visibilité en fournissant notamment une estimation des coûts.

- **Le contrat d'objectifs (COB) – et le rapport annuel de COB**

L'État organise le suivi des actions des parcs nationaux *via* la rédaction de contrats d'objectifs triennaux rédigés en partenariat avec les parcs nationaux. Ces COB doivent indiquer la stratégie du parc national pour atteindre les objectifs de la charte. Tous les ans, un rapport annuel de COB doit rendre compte des avancées des parcs nationaux par rapport aux objectifs établis.

- **Le compte rendu d'activité**

Le compte rendu d'activités est également un document annuel plus large que le rapport annuel de COB qui rend compte de l'ensemble des actions conduites par le parc sur l'année. Il s'adresse à un public plus étendu : l'ensemble des partenaires du parc national, les parties prenantes et le public en général. Il a donc une dimension de « communication » que ne revêt pas le COB, bien que les deux remplissent des fonctions similaires.

- **Gouvernance et implication des acteurs locaux**

Les parcs nationaux sont sous la tutelle de la Direction de l'eau et de la biodiversité du ministère en charge de l'Environnement. Cependant, les acteurs locaux participent à la gouvernance des parcs nationaux français à deux niveaux :

- participation au Conseil d'administration (élus, associations, représentants d'usagers, *etc.*) ;
- participation à deux organes consultatifs du Conseil d'administration : le Conseil scientifique (scientifiques locaux) et le Conseil économique, social et culturel (CESC), auquel participent l'ensemble des acteurs du territoire hors élus (sportifs, artisanat, chambre de commerce, organisations de pêche, de chasse, *etc.*).



Plage de Notre-Dame, parc national de Port-Cros

1- Structure du budget en 2015

En France, en 2015, le budget total des 10 parcs nationaux était d'environ 79 M€ (ministère de la Transition écologique et solidaire, MARIF⁸, DM 2015⁹, 2016).

Le budget des parcs nationaux est financé majoritairement par l'État. Il est structuré en deux parties : d'un côté la gestion des affaires courantes qui constitue le budget de fonctionnement ; de l'autre, les investissements qui ont vocation à préparer l'avenir du parc. Le budget de fonctionnement constitue la majeure partie du budget total. En 2015, il représentait, sur l'ensemble des 10 parcs, 88 % du budget total contre 12 % pour le budget d'investissement.

1.1- BUDGET DE FONCTIONNEMENT

1.1.1- Affectation du budget de fonctionnement

Le budget de fonctionnement des parcs nationaux sert à financer 3 postes principaux :

- les dépenses de personnel : 71 % des dépenses fonctionnement en 2015 ;
- les dépenses de fonctionnement hors personnel (ex. : entretien et réparations, signalétique ; achats de matières et fournitures, déplacements, primes d'assurance, études et recherche) : 22 % des dépenses de fonctionnement en 2015 ;
- les dépenses d'intervention (subventions pour soutenir directement certaines actions sur le territoire des parcs) : 6 %¹⁰ des dépenses de fonctionnement.

1.1.2- Enveloppe de fonctionnement

En 2015, les dépenses de fonctionnement pour l'ensemble des parcs nationaux s'élevaient à 69,3 M€. Le budget de fonctionnement moyen de chaque parc national se situe donc autour de 7 M€ (figure 2). Cette valeur est homogène pour la plupart des parcs nationaux, à l'exception du parc national des Calanques, plus récemment créé et dont la montée en charge se poursuit.

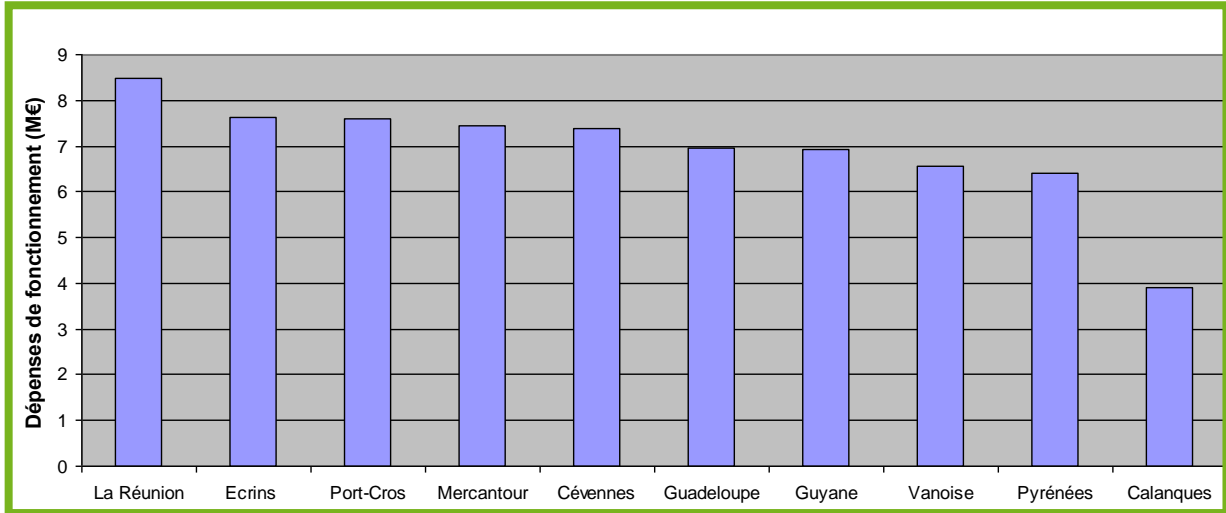
⁸ Base de données de la maîtrise des risques financiers (MARIF) de la Direction de l'eau et de la biodiversité du ministère en charge de l'Environnement, qui fournit le détail précis des comptabilités des PN pour le compte-financier (COFI) des années 2012, 2013, 2014 et le budget « décisions modificatives » (DM) de l'année 2015.

⁹ DM signifie « décisions modificatives » et désigne un budget primitif amendé. Il s'agit des données les plus récentes fournies par l'organe de tutelle.

¹⁰ Les chiffres étant arrondis, il est normal que la somme des pourcentages ne soit pas égale à 100.

Partie 1 - Moyens et besoins des parcs nationaux français

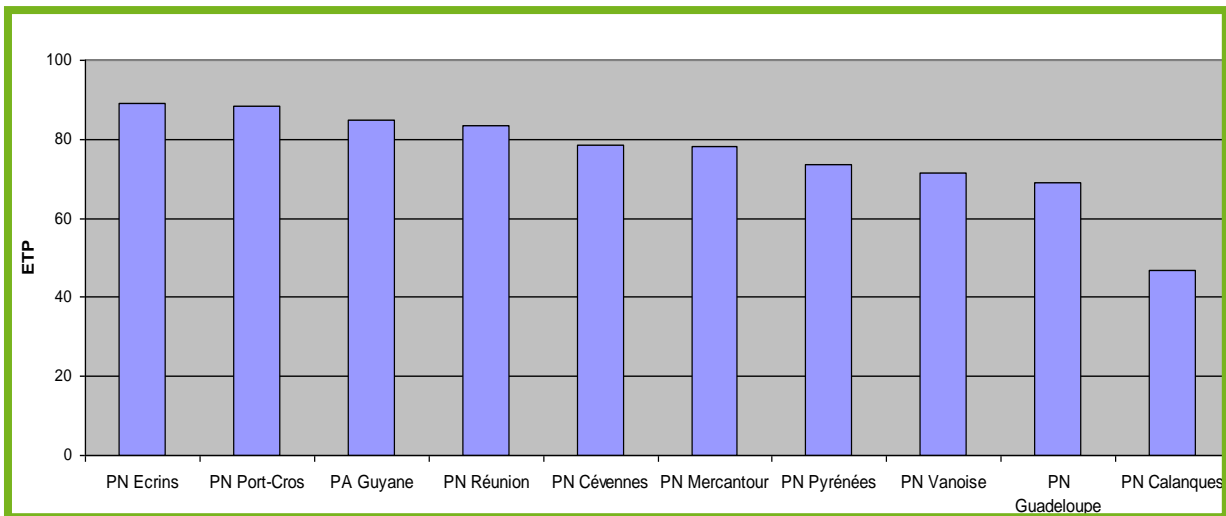
Figure 2 - Dépenses de fonctionnement des parcs nationaux français en 2015



(Source : DEB, MARIF, 2016)

Étant donné la grande proportion des dépenses de personnel (figure 3), il est toujours pertinent de dire que les moyens de fonctionnement des parcs nationaux sont avant tout des moyens humains, comme le soulignait le CGEDD en 2014.

Figure 3 - Moyens humains des parcs nationaux en 2016 en termes d'ETP – Équivalent Temps Plein



(DEB, MARIF, 2016)

Partie 1 - Moyens et besoins des parcs nationaux français

Comme le montre le graphique précédent, les moyens humains des parcs nationaux sont plutôt homogènes en 2016. Si l'on omet le parc national des Calanques dont la montée en charge se poursuit, ils s'élèvent en moyenne à un peu plus de 80 ETP/parc et près de 85 ETPT¹¹/parc (respectivement 76 et 81 en comptant le parc national des Calanques). Le graphique représentant les ETPT figure en annexe 1 de ce rapport.

1.2- BUDGET D'INVESTISSEMENT

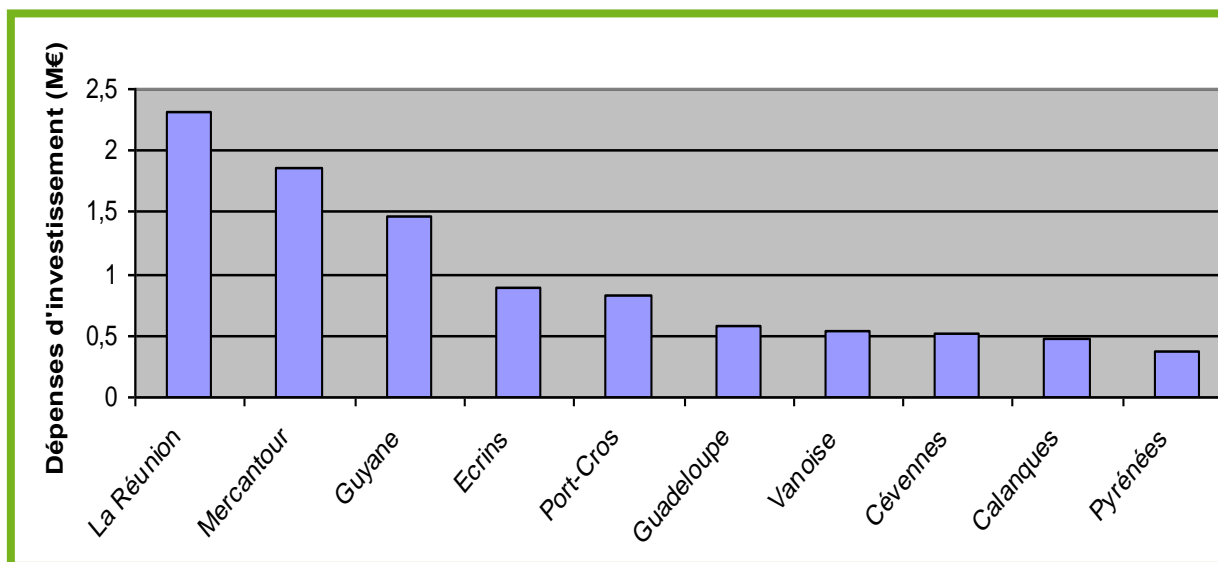
Affectation du budget d'investissement

Le budget d'investissement des parcs nationaux est affecté pour l'essentiel à la construction ou à la restauration de refuges, maisons du parc, ou structures d'accueil du public dont le parc national est maître d'ouvrage.

Enveloppe d'investissement

En 2015, les dépenses d'investissement pour l'ensemble des parcs nationaux s'élèvent à 9,8 M€. Contrairement aux dépenses de fonctionnement, les investissements sont très variables d'un parc à l'autre (figure 4), en raison notamment de leur ancienneté et de leurs besoins immédiats.

Figure 4 - Dépenses d'investissement des parcs nationaux français en 2015



(Source : DEB, MARIF, 2016)

¹¹ Équivalent temps plein travaillé.

1.3- CONSTITUTION DU BUDGET TOTAL

La majeure partie du budget de fonctionnement (et donc du budget total) est constituée par la subvention pour charges de service public (SCSP), subvention publique versée par le ministère de tutelle. Cette SCSP constituait en 2015 en moyenne 75 % du budget total des parcs nationaux français. Par définition, une SCSP ne doit pas financer de l'investissement, elle finance donc de la masse salariale et des dépenses de fonctionnement.

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

Encadré 1 : Méthodologie de calcul des budgets

Pour les besoins de l'étude, le CGDD s'est appuyé sur les données issues du dispositif MARIF (maîtrise des risques financiers) pour les parcs nationaux, fournies par le bureau de tutelle des parcs nationaux de la Direction de l'eau et de la biodiversité. Cet encadré expose les modes de calcul des différents budgets.

Dépenses de fonctionnement : les dépenses de fonctionnement permettant d'approcher le budget de fonctionnement de l'année n sont calculées sur la base du total des charges duquel sont retranchées les dotations aux amortissements et les provisions sur charges de fonctionnement et d'intervention.

Dépenses d'investissement : les dépenses d'investissement, permettant d'approcher le budget d'investissement, sont approchées par les charges d'investissement de l'année n.

Budget total : le budget total est approché par la somme des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

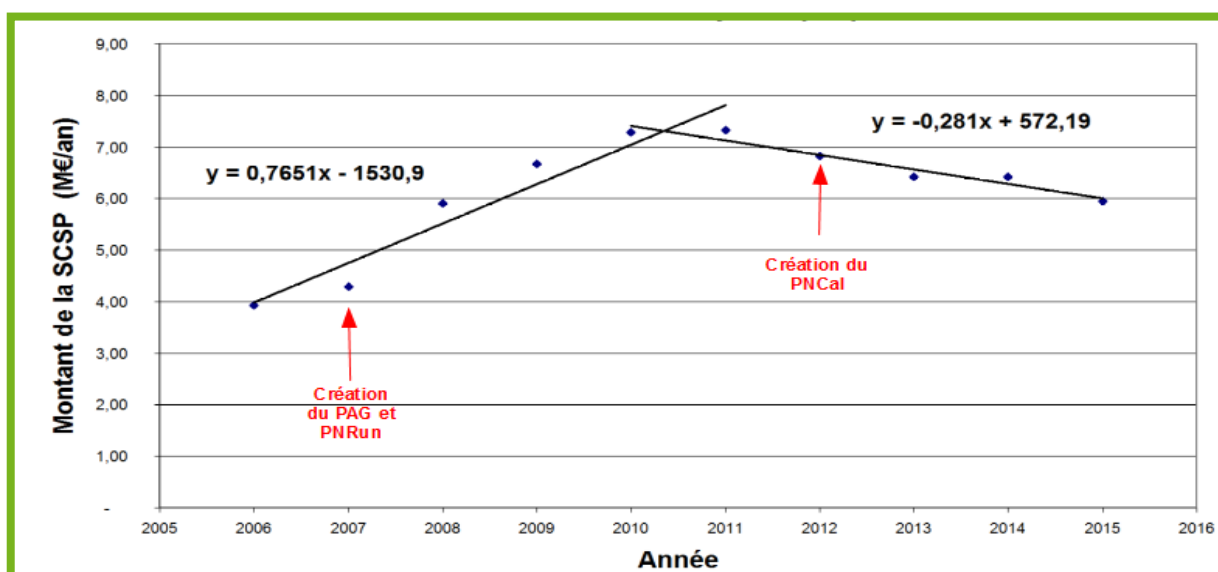
Le budget d'investissement est aujourd'hui majoritairement constitué par l'autofinancement, c'est-à-dire la part du budget de fonctionnement qui n'a pas été utilisée par les parcs nationaux. En 2014, le CGEDD recommandait de ne pas considérer cette ressource comme une ressource non employée : l'autofinancement représente désormais la majeure partie du budget d'investissement. Le reste du budget était à l'origine constitué par une autre subvention de l'État mais il tend aujourd'hui à se composer de subventions des collectivités et de cofinancements européens.

2- Évolution des moyens et tendances

2.1- PANORAMA DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE

2.1.1- Moyens de fonctionnement

Figure 5 - Évolution de la SCSP nette notifiée moyenne¹² par parc



(Source : CGEDD, 2014 ; DEB, MARIF, 2016)

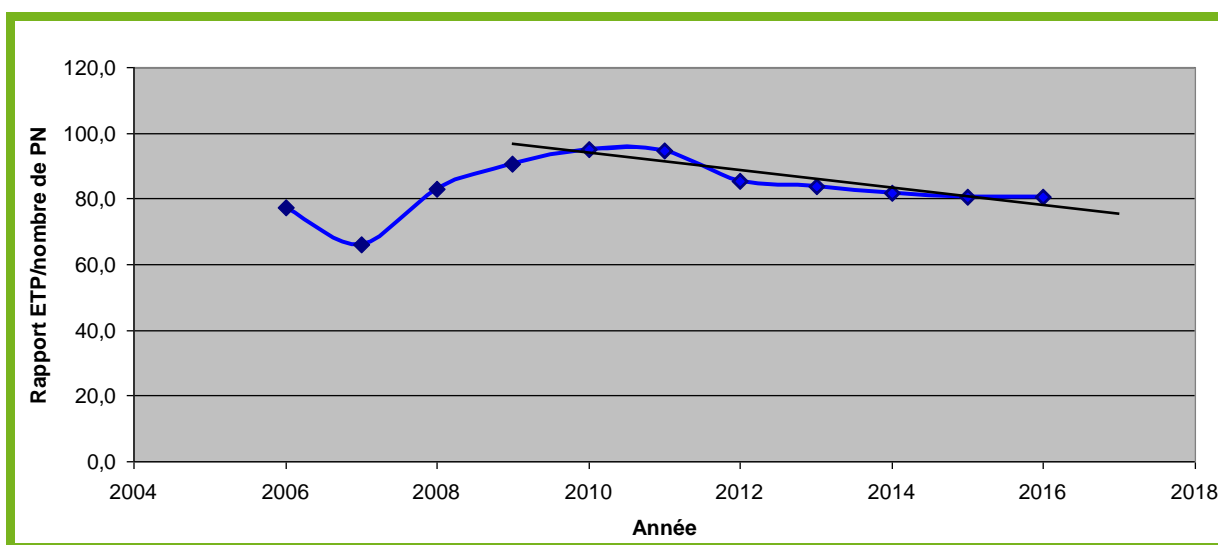
Les moyens accordés aux parcs nationaux par l'État via la SCSP ont augmenté considérablement (+ 87 % entre 2006 et 2011) après 2006 (loi Giran, élargissement des missions, création de PNF). Néanmoins, depuis 2012, une légère baisse semble s'observer depuis le pic de 2011. En 2014, la dotation publique moyenne par parc national restait tout de même supérieure de 63,8 % à celle de 2006. D'après la mission CGEDD, la majeure partie de l'augmentation de la SCSP a été utilisée pour absorber l'augmentation de la masse salariale entre 2006 et 2011 (embauche de personnel de catégorie A en particulier) nécessaire à l'élargissement des missions en aire d'adhésion, notamment à l'élaboration des chartes.

¹² La SCSP nette notifiée est supérieure de quelques pourcentages aux versements réels opérés aux PN. Ces données permettent néanmoins de donner la trajectoire des subventions publiques sur un nombre d'années important. Dans la suite du document, les données MARIF (dont la série commence en 2012), plus précises, sont utilisées.

Partie 1 - Moyens et besoins des parcs nationaux français

2.1.2- Moyens humains

Figure 6 - Évolution des moyens humains des parcs nationaux
(incluant les effectifs de l'établissement PNF et du Groupement d'intérêt public Forêts de Champagne et de Bourgogne - GIP FCB)



(Source : DEB, 2017)

À l'instar de la SCSP, la masse salariale des parcs nationaux a connu une augmentation rapide et significative suite à la loi de 2006 et à la création des parcs nationaux de la Réunion et de la Guyane. Un pic est atteint en 2011, avec près de 95 ETP/parc en moyenne, suivi par une tendance à la baisse persistante à partir de 2012, vers un niveau qui semble se stabiliser aujourd'hui autour de la valeur de 80 ETP/parc. La baisse demeure donc, de façon générale, marquée sur le plan des ressources humaines, et ce tout particulièrement pour les 9 parcs antérieurs à 2012 (baisse de 5,2 ETP par parc).

Par ailleurs, il est possible de différencier la situation des « nouveaux parcs » (postérieurs à 2006) qui continuent à voir leurs effectifs augmenter jusqu'en 2014 et celle des parcs antérieurs qui voient leurs moyens diminuer depuis 2010 (baisse de 8,7 ETP/parc/an). Dans le même temps, le GIP du futur parc national des forêts de Champagne et Bourgogne monte progressivement en charge et le nouveau parc national doit voir le jour prochainement, accentuant un peu plus la pression sur les ressources humaines des parcs nationaux.

2.1.3- Moyens d'investissements

Le budget d'investissement, actuellement réduit, était à l'origine constitué d'une subvention d'État dont le niveau a largement varié au cours des dernières années. La subvention d'État pour l'ensemble des parcs est ainsi passée de 13 M€ en 2010 (6,5 M€ en 2007), à 0,35 M€ en 2013 (CGEDD, 2014). Cette subvention est désormais perçue par un nombre réduit de parcs chaque année, de façon très hétérogène : seulement deux parcs nationaux devaient la toucher en 2015.

Partie 1 - Moyens et besoins des parcs nationaux français

2.2- TENDANCE AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

Les résultats de cette section sont systématiquement donnés en discriminant la situation pour l'ensemble des dix parcs nationaux de celle des 9 parcs antérieurs à la création du parc national des Calanques (PNCa). Cela permet de mesurer l'influence de la création et de la montée en charge progressive de ce dernier parc sur l'ensemble des dynamiques observées. Les données exploitées proviennent de la base de données MARIF (DEB, MARIF, 2016), qui fournit le détail précis des comptabilités des parcs nationaux pour le compte-financier (COFI) des années 2012, 2013, 2014 et le budget « décisions modificatives » (DM) de l'année 2015. Ces 4 points de mesures figurent à l'abscisse des tableaux suivants.

2.2.1- Un budget total en léger repli

Figure 7 - Évolution du budget total moyen des PN

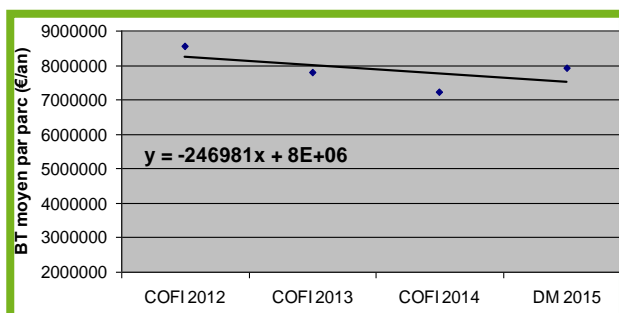
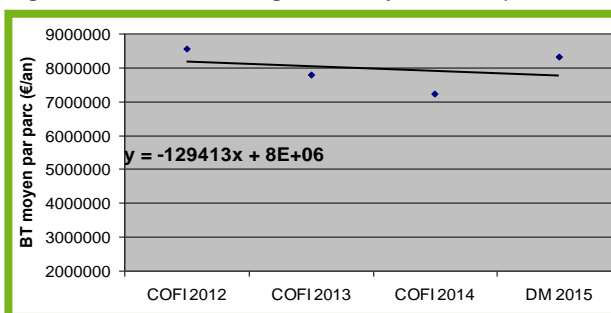


Figure 8 - Évolution du budget total moyen des PN (hors PNCa)



En moyenne, le budget total d'un parc national en France connaît une légère diminution depuis 2012. Ce constat est valable pour l'ensemble des parcs, indépendamment de la création du parc national des Calanques, même si la baisse est moins prononcée lorsque la moyenne est calculée sur les 9 parcs antérieurs à sa création.

2.2.2- Des moyens de fonctionnement qui se concentrent sur la masse salariale

Figure 9 - Évolution des dépenses de fonctionnement moyen par parc

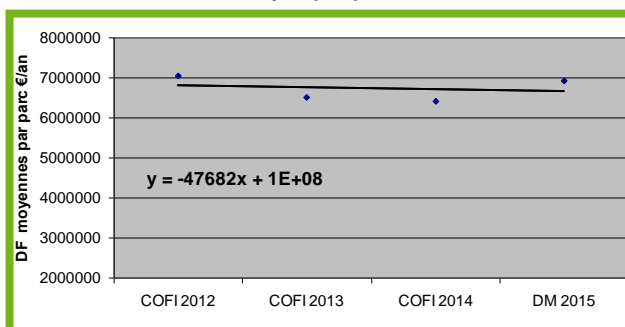
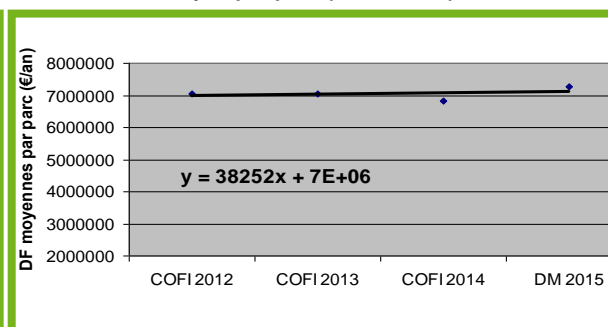


Figure 10 - Évolution des dépenses de fonctionnement moyen par parc (hors PNCa)



Au cours des cinq dernières années, les moyens de fonctionnement des parcs nationaux semblent à première vue rester stables. Le détail des dépenses par parc national (voir annexe 1) confirme cette stabilité de prime abord des moyens de fonctionnement simultanément à la montée en charge du parc national des Calanques.

Partie 1 - Moyens et besoins des parcs nationaux français

Cependant une vérification plus approfondie des données laisse à penser que cette relative stabilité des moyens de fonctionnement est le fruit d'un transfert vers les dépenses de personnel qui connaissent une augmentation régulière depuis (et ce même lorsque l'on se limite aux 9 parcs antérieurs à la création du PNCal).

Ce constat est confirmé par les évolutions comparées des dépenses de fonctionnement et des dépenses de personnel (figures 11 à 14).

Figure 11 - Évolution des dépenses totales de fonctionnement hors personnel

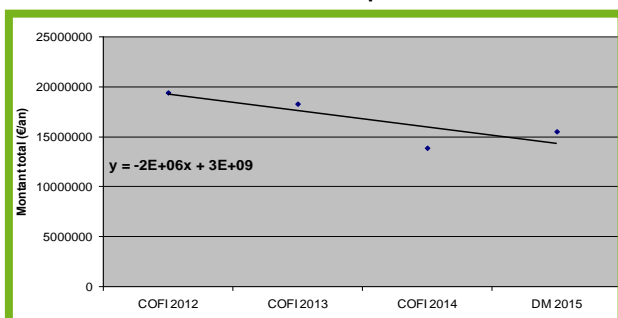


Figure 12 - Évolution des dépenses totales de personnel

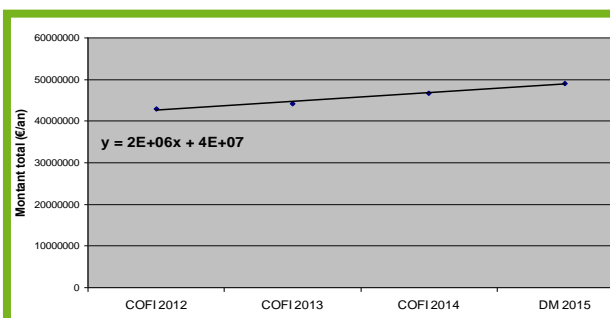


Figure 13 - Dépenses totales de fonctionnement hors personnel (hors PNCal)

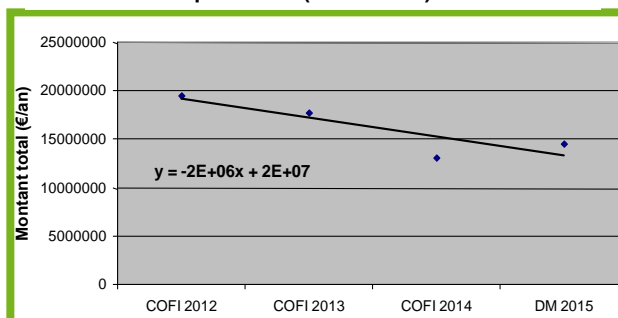
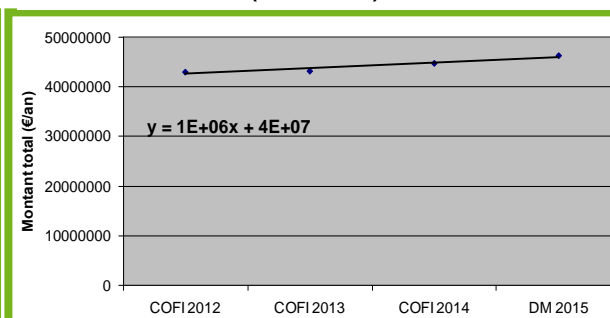


Figure 14 - Évolution des dépenses totales de personnel (hors PNCal)



La série de graphiques précédents met en évidence deux résultats importants. Tout d'abord, elle montre que si les moyens humains attribués par parc national sont globalement en diminution au cours des dernières années (figure 6), les dépenses de personnel, elles, continuent au contraire d'augmenter. Ce premier résultat peut être expliqué de multiples manières :

- les coûts du personnel des parcs nationaux augmentent dans le temps, du fait de l'avancement de carrière normal des agents (glissement vieillesse-technicité) ;
- les parcs nationaux ont tendance à recruter des effectifs hors-plafond, notamment *via* la souscription à certains programmes européens qui offrent cette opportunité : ces effectifs sont alors remboursés dans un deuxième temps ;
- le rattachement des parcs nationaux à l'Agence française pour la biodiversité s'est accompagné d'une revalorisation salariale des personnels contractuels. Cette revalorisation s'inscrit dans une campagne d'uniformisation du quasi-statut ayant pour but de faciliter la mobilité du personnel des établissements publics ;

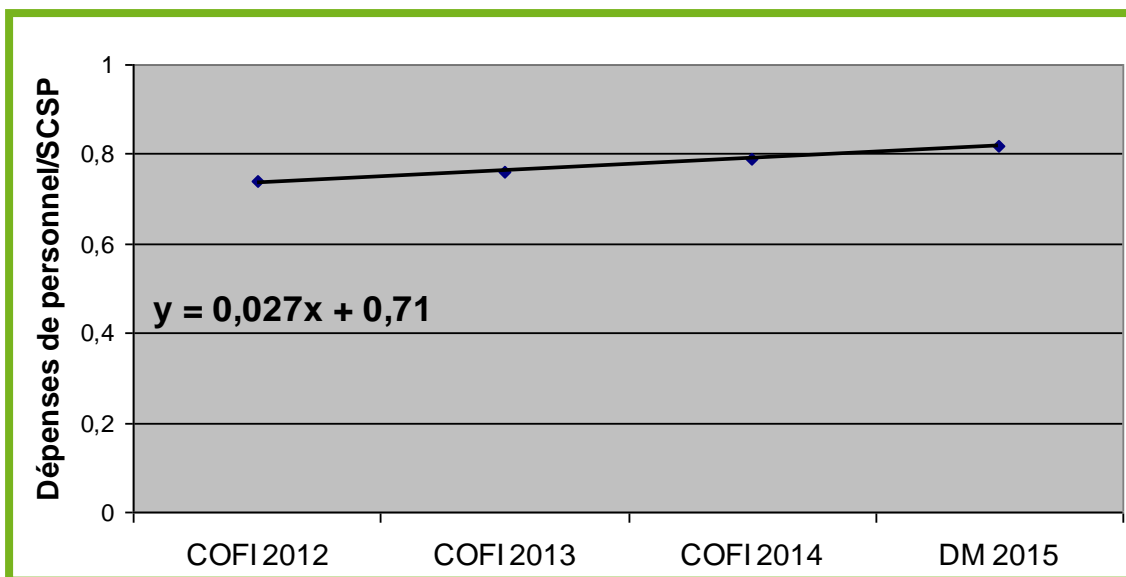
Partie 1 - Moyens et besoins des parcs nationaux français

- l'augmentation régulière des pensions civiles et des charges sociales ;
- l'impact des mesures catégorielles (augmentation du point d'indice et du protocole sur les parcours professionnels notamment, qui entrent progressivement en vigueur en 2016 et 2017).

Le deuxième résultat est qu'en parallèle de l'augmentation des dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement hors personnel diminuent au contraire sur le même rythme, laissant penser que ces dépenses de fonctionnement constituent une première variable d'ajustement de l'augmentation des coûts de personnel pour les parcs nationaux. Le détail par parc (voir annexe 1) confirme que cette situation est avérée pour au moins 7 des 10 parcs nationaux.

Par ailleurs, la contraction budgétaire des finances publiques n'a pas permis une augmentation de la SCSP permettant d'absorber celle des coûts de personnel. Les dépenses de personnel étant incompressibles, la part de la SCSP consacrée à la masse salariale augmente au détriment des dépenses de fonctionnement.

Figure 15 - Évolution du rapport entre dépenses de personnels et SCSP



Partie 1 - Moyens et besoins des parcs nationaux français

Figure 16 - Évolution des dépenses d'investissement moyennes par parc

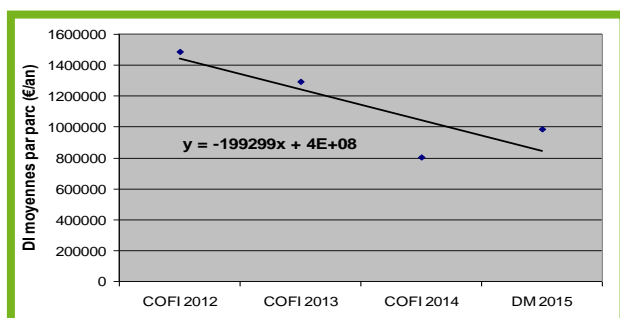
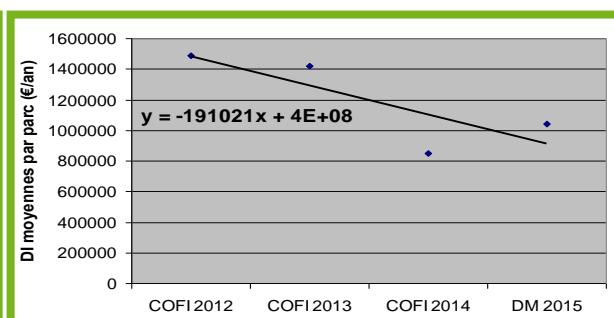


Figure 17 - Évolution des dépenses d'investissement moyennes par parc (hors PNCa)

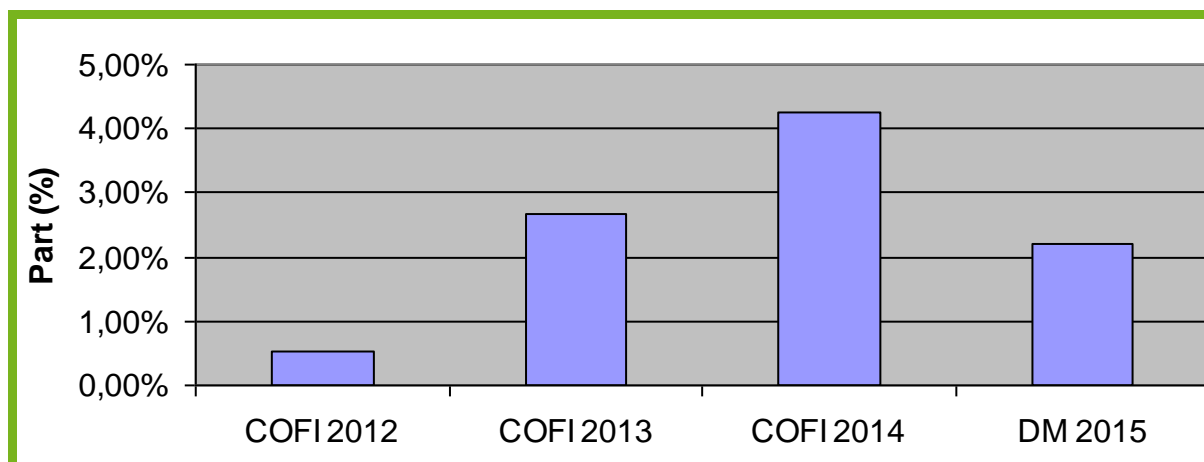


2.2.3- Évolution des moyens d'investissement

Les dépenses d'investissement connaissent une diminution significative ces dernières années, bien plus prononcée que celle des dépenses de fonctionnement (figures 16 et 17). Le budget d'investissement apparaît donc comme une variable d'ajustement supplémentaire de la contraction des moyens des parcs nationaux. Le détail des dépenses par parc national (voir annexe 1) permet en outre de vérifier ce constat.

Les niveaux d'investissement des parcs nationaux, très variables d'un parc à l'autre, semblent, pour 8 des 10 parcs, s'uniformiser et converger vers une valeur située autour de 0,5 M€ par an. La baisse des moyens d'investissement semble particulièrement importante pour les parcs nationaux de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Vanoise. Toutefois, compte tenu du faible nombre d'observations et de la grande volatilité des valeurs, il est nécessaire de rester mesuré dans leur interprétation.

Figure 18 - Part de la subvention d'État dans le budget d'investissement



Enfin, comme indiqué au 2.1.3, la part de la subvention de l'État spécifique aux investissements demeure très faible et incertaine.

Moyens des parcs nationaux : ce qu'il faut retenir

La contraction des moyens avancée par les directeurs de parcs est réelle et observable. Elle se caractérise par :

- une baisse régulière des effectifs humains des parcs nationaux depuis les 5 dernières années couplée à une augmentation du coût du travail qui prend le dessus en termes budgétaires ;
- une concentration des dépenses de fonctionnement sur les dépenses de personnel ;
- une diminution significative des dépenses d'investissement dont la subvention n'est pas régulière.

Le transfert budgétaire qui s'observe au sein des moyens de fonctionnement des parcs nationaux pourrait à terme, comme l'avancé déjà le CGEDD en 2014, « mettre en péril la capacité d'action des parcs nationaux ». Les parcs doivent en effet être en mesure de réaliser certaines actions (signalétique cohérente, entretien de petits équipements, sensibilisation à l'environnement, expérimentations) en cœur de parc et d'intervenir en zone d'adhésion (études, accompagnement du développement durable, etc.).

Pourtant, huit parcs sur dix (soit la totalité moins la Vanoise et la Réunion) affirment avoir dû renoncer à certaines actions programmées dans leur contrat d'objectif au cours des dernières années. En outre, de nombreux directeurs de parcs font état d'un manque de moyens avant tout humains.

La réduction des moyens d'investissement quant à elle, grève la capacité des parcs nationaux à entreprendre des actions de grande ampleur, notamment sur les infrastructures d'accueil du public, comme la création, la rénovation de maisons de parc ou de refuges. Enfin, concernant les moyens humains, le CGEDD estimait en 2014 qu'ils ne pouvaient être considérés comme « manifestement insuffisants » par rapport aux missions des parcs nationaux et qu'ils « constituaient [alors] un plancher en dessous duquel il ne faudrait pas descendre ». *A priori*, la situation ne semble guère avoir évolué depuis 2014, les moyens humains étant « préservés » par la diminution des moyens de fonctionnement hors personnel. Cependant, si les parcs souhaitent conserver à terme leur capacité à remplir l'intégralité de leur mission, il est nécessaire d'arrêter cette tendance.

Afin de calibrer l'offre de mécanismes de financements additionnels et de dégager des pistes cohérentes, il est essentiel d'en savoir plus sur l'ordre de grandeur des besoins de financements additionnels des parcs nationaux et sur la nature précise de ces besoins.



Cirque de Gavarnie, parc national des Pyrénées

3- Évaluation des besoins des parcs nationaux

Afin de calibrer l'offre de mécanismes de financements additionnels qui soit le plus en accord possible avec les besoins des parcs nationaux, il convient d'approcher l'ordre de grandeur de ces besoins et d'en identifier la nature. L'enquête auprès des directeurs de parcs réalisée par le CGDD courant 2016 a été construite dans le but de pouvoir répondre à ces deux questions essentielles pour la pertinence de l'étude.

Encadré 1 - Conclusions et recommandations du CGEDD en matière de financement

Nécessité d'évaluer précisément les besoins

Le CGEDD alertait, en 2014, sur le fait que la masse salariale était en augmentation. Cette augmentation pourrait, à terme, « mettre en péril la capacité d'action des parcs nationaux ». Les parcs nationaux devraient être en mesure de réaliser certaines actions (signalétique cohérente, entretien de petits équipements, sensibilisation à l'environnement, expérimentations) en cœur de parc et d'intervenir en zone d'adhésion (études *ex-ante*, études *ex post* en zone d'adhésion). Dans cette optique, la mission du CGEDD préconisait de rechercher d'autres sources de financement, mais sans préciser d'objectif chiffré.

La mission CGEDD de 2014 suggérait enfin plusieurs pistes relatives à la diversification des financements :

- « - Jouer la carte de la marque « parcs nationaux » en cours de création pour des produits ou activités assis sur l'image des parcs sans crainte d'en obtenir des contreparties financières significatives ;
- Rémunérer certains aménagements ou services rendus par les parcs nationaux sur leur territoire (par exemple en faisant payer le stationnement des véhicules dans certains parcs fortement fréquentés) ;
- Les rapporteurs estiment que les produits financiers devraient être mutualisés entre parcs nationaux ;
- Le ministère ne devrait pas s'interdire d'étudier de près l'intérêt et la faisabilité de faire contribuer au budget des parcs nationaux la fréquentation des parcs nationaux, notamment des cœurs de parc et de leurs abords immédiats. Parmi les précautions à prendre, une communication importante auprès des bénéficiaires directs de l'action des parcs nationaux, une contribution budgétaire raisonnable » (CGEDD, 2014).

3.1- ÉVALUATION DE LA NATURE ET DU VOLUME DES BESOINS DES PARCS NATIONAUX

De combien d'argent supplémentaire les parcs nationaux ont-ils besoin idéalement pour assurer l'intégralité de leurs missions ? Répondre à cette épineuse question permet de déterminer un ordre de grandeur des fonds à lever en recourant à un ou plusieurs mécanismes de financements additionnels et de proposer une offre pertinente répondant aux attentes des parcs.

- **Constat de la situation budgétaire**

Entre 2012 (dernier point pour lequel des données fines sont disponibles) et 2015, les parcs ont vu leurs dépenses de fonctionnement hors personnel se réduire en moyenne d'environ 500 000 €/parc (d'environ 2 M€ à 1,5 M€ - cf. figures 11 et 13). Cet ordre de grandeur n'a qu'une pertinence très limitée car 2012 n'est pas une année de référence. Il conviendrait idéalement de mesurer l'écart des moyens avec l'année 2011, année du « pic » de moyens de fonctionnement, précédant la création du parc national des Calanques. Malheureusement, les données pour cette année ne sont pas disponibles avec le même degré de précision.

De même, toujours entre 2012 et 2015, les résultats précédents montrent que les moyens d'investissement ont diminué d'un montant allant de 100 000 € à 500 000 € par parc soit une contraction des moyens de 25 000 €/an /parc à 125 000 €/an/parc selon les parcs.

Ainsi, 8 parcs sur 10 déclarent qu'ils ont dû renoncer à mettre en place une ou plusieurs actions pourtant planifiées faute de financement sur leur parc national.

- **Des financements additionnels, pour quoi ?**

Il convient tout d'abord de rappeler que certaines missions des parcs nationaux français devraient, dans la mesure du possible, ne pas être concernées par les ressources additionnelles : il s'agit notamment des missions de police.

En outre, certains mécanismes de financement additionnels sont plus pertinents que d'autres pour certains types de projets et les potentiels de levée de fonds peuvent être très variables d'un type de financement à un autre. Il est donc tout d'abord essentiel de se faire une idée des priorités d'action pour les parcs nationaux français.

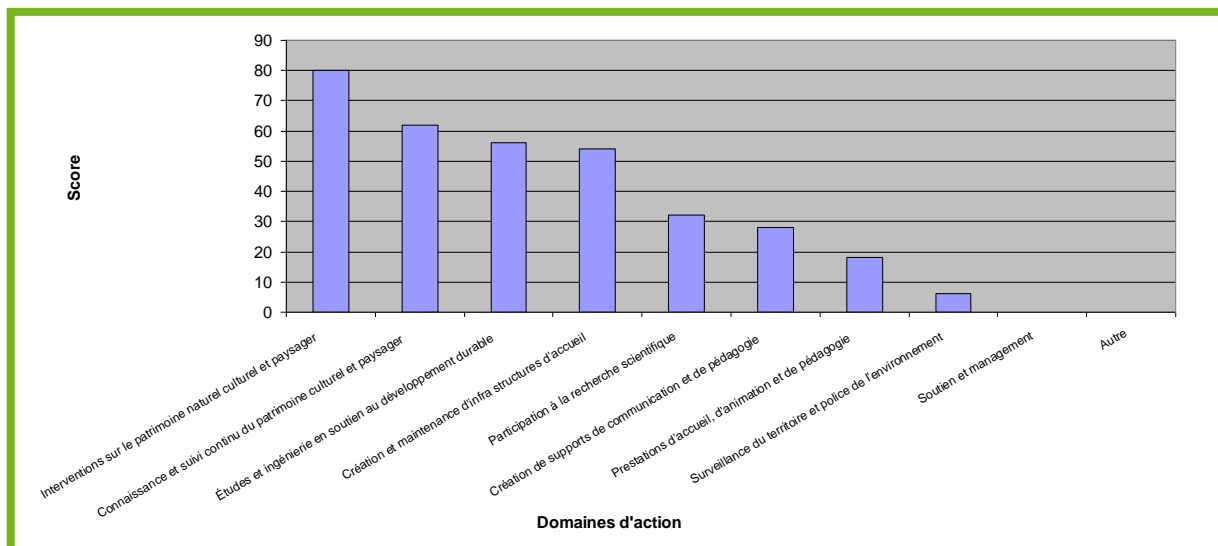
Déterminer ces priorités tout en gardant en tête ces éléments ainsi que les grandes spécificités géographiques et économiques propres à chaque parc national est un exercice complexe.

3.1.1- Types d'action prioritaires

Au cours de l'enquête, il a été demandé aux directeurs de parcs d'identifier les cinq actions prioritaires à mettre en œuvre dans leur parc national susceptibles d'être financées par des financements additionnels. Regrouper ensuite ces actions par thématiques d'action selon la classification utilisée pour les contrats d'objectifs permet d'identifier 4 domaines thématiques prioritaires sur les 9 que compte la classification.

En appliquant une pondération en fonction de la priorité accordée à l'action, un score est calculé pour chaque type d'action de façon à ce qu'un score élevé reflète une priorité forte.

Figure 19 - Domaines d'action prioritaires éligibles à des financements additionnels



(Source : enquête auprès des directeurs de parc, 2017)

Les quatre domaines se détachant le plus de l'enquête sont les suivants (dans l'ordre décroissant de priorité) :

- **Interventions sur le patrimoine naturel, culturel et paysager** : programmes de réintroduction d'espèce, signalétique, actions de conservation, travaux divers de restauration, etc.
- **Connaissance et suivi continu du patrimoine naturel, culturel et paysager** : études de suivi d'espèces, inventaires de biodiversité, études LIDAR, etc.
- **Étude et ingénierie en soutien au développement durable** : valorisation et promotion d'activités touristiques durables, soutien à l'agriculture, diagnostics énergie, mise en œuvre de la transition énergétique, etc.
- **Création et maintenance d'infrastructures d'accueil (dans une moindre mesure)** : construction de maisons de parc, création et rénovation de refuges, etc.)

Parmi ces quatre domaines identifiés, la troisième priorité reflète l'extension des missions des parcs au-delà de la protection réglementaire et de la conservation suite à la loi de 2006.

3.1.2- Des besoins susceptibles de varier en fonction des financements disponibles

L'enquête aux directeurs de parcs a par ailleurs permis de mettre en évidence une dynamique commune à la plupart des parcs nationaux. Elle révèle en effet que l'utilisation des financements additionnels est susceptible de varier en fonction du montant de financements disponibles.

Pour parvenir à ce résultat, il a été demandé aux directeurs de répondre à la série de questions suivante : « Quelles actions mettriez-vous en place avec un financement additionnel ponctuel ou régulier de 10 000 €, 100 000 €, 1 M€, 10 M€ ? ».

En appliquant la même classification des actions qu'à la figure 19 (selon les domaines d'action du COB), les résultats obtenus se présentent sous la typologie du tableau 20.

Partie 1 - Moyens et besoins des parcs nationaux français

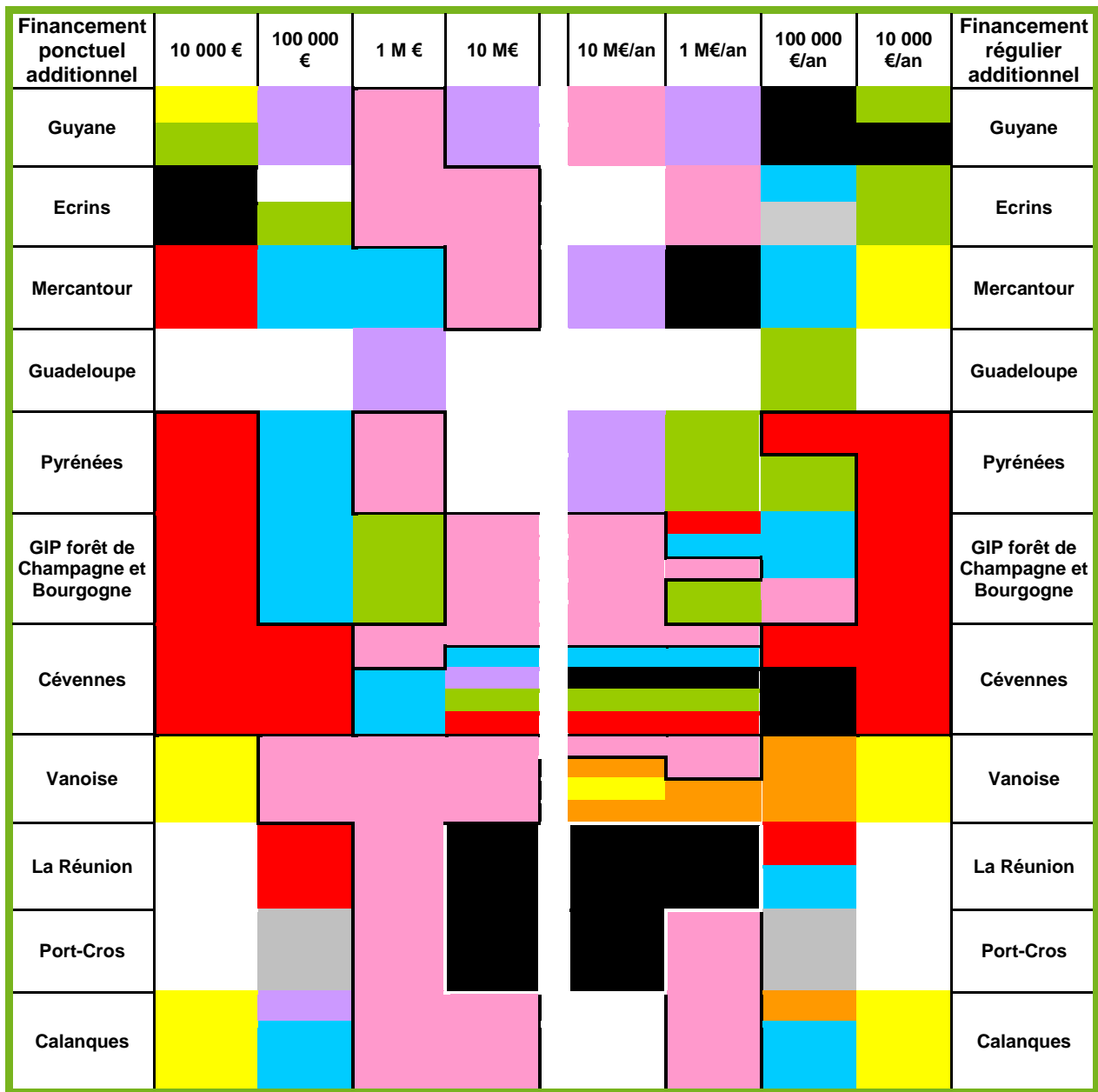


Figure 20 - Types d'action envisagés pour différents volumes de financements additionnels

| Surveillance du territoire et police de l'environnement | Connaissance et suivi continu du patrimoine culturel et paysager | Participation à la recherche scientifique | Études et ingénierie en soutien au développement durable | Interventions sur le patrimoine naturel culturel et paysager | Création et maintenance d'infrastructures d'accueil | Prestations d'accueil, d'animation et de pédagogie | Création de supports de communication et de pédagogie | Soutien et management | Autre |
|---|--|---|--|--|---|--|---|-----------------------|-------|
| Grey | Green | Orange | Purple | Blue | Pink | Yellow | Red | Black | |

(Source : enquête)

De nombreuses informations sont à tirer de cette figure qui dégage assez logiquement un gradient thématique des actions qui seraient mises en place en fonction de l'importance de l'apport budgétaire additionnel.

a- Financements ponctuels

Avec un apport supplémentaire peu conséquent (10 000 € supplémentaires de façon ponctuelle), les choix d'investissement des parcs nationaux semblent se tourner vers les outils de communication (livres ou films permettant la promotion du parc national), des actions d'animation de sensibilisation et de pédagogie, relativement peu coûteuses (en temps comme en argent).

Ces choix d'action illustrent le besoin et la volonté des parcs de porter à connaissance d'autrui le caractère remarquable du parc national et de ses actions, de transmettre et de faire bénéficier, aux visiteurs comme aux riverains du parc, des intérêts de cette approche de conservation et d'intégration du développement durable. La loi de 2006 et l'élaboration des chartes ont indéniablement incité les parcs à instaurer un dialogue régulier et durable avec l'ensemble des parties prenantes (élus, secteur privé, associations, etc.), notamment dans les territoires et communes situés dans l'aire d'adhésion.

Figure 21 - Propositions d'actions pour un financement ponctuel additionnel de 10 000 euros

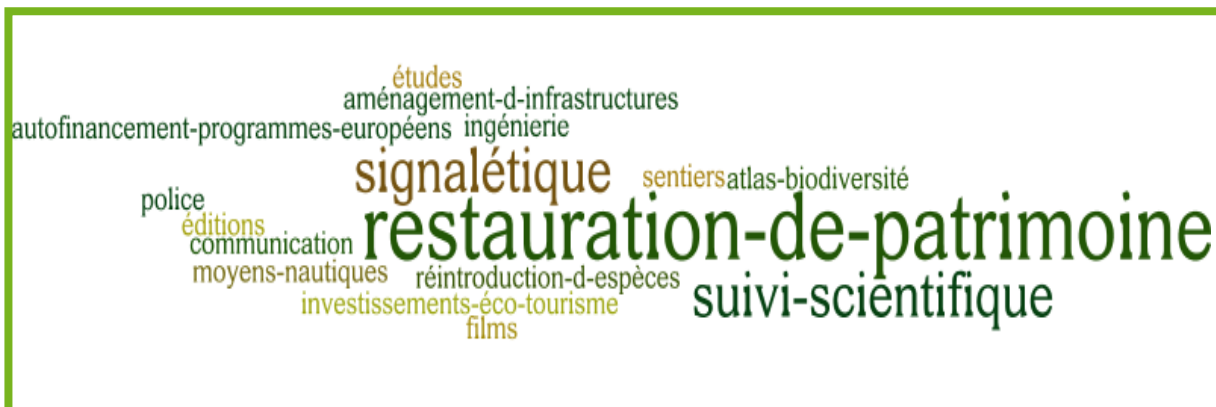


(Source : enquête)

Avec des moyens plus conséquents (financement additionnel ponctuel de 100 000 €), la préoccupation des parcs interrogés évolue majoritairement vers des actions d'intervention sur le patrimoine (signalétique, réintroduction d'espèces, etc.) et de suivi scientifique.

Partie 1 - Moyens et besoins des parcs nationaux français

Figure 22 - Propositions d'actions pour un financement additionnel ponctuel de 100 000 euros



(Source : enquête)

Enfin, la promesse de financements importants (entre 1 M€ et 10 M€) oriente logiquement les parcs nationaux vers des opérations d'envergure, très souvent en lien avec les infrastructures d'accueil du public, notamment la création ou la restauration de maisons de parcs, ce qui est mis en évidence par la figure suivante :

Figure 23 - Propositions d'actions pour un financement additionnel ponctuel compris entre 1 M€ et 10 M€



(Source : enquête)

De nombreuses réponses renvoient en outre à la question des moyens humains et du recrutement, qui apparaît cruciale pour plusieurs parcs nationaux (Réunion, Cévennes et Port-Cros). Plus les financements additionnels sont importants, et plus ils impliquent de recruter de la main-d'œuvre supplémentaire pour pouvoir les gérer et mettre en œuvre les projets qu'ils financent. Il est par ailleurs possible, dans certains contextes, que les moyens humains supplémentaires soient prioritaires sur d'éventuels financements additionnels : ainsi, dans le parc national de Port-Cros, en 2016, des ressources humaines supplémentaires ont dû être mobilisées pour répondre aux besoins de surveillance et de sécurité liés à l'état d'urgence. Des agents du parc ont ainsi été chargés d'organiser les fouilles au débarquement des navettes, ce

Partie 1 - Moyens et besoins des parcs nationaux français

Un financement additionnel régulier de l'ordre de la centaine de milliers d'euros offre de multiples perspectives d'actions aux directeurs de parcs et sous-tend un objectif de levée de fonds plus réaliste compte tenu de l'offre et des capacités que les parcs nationaux consacrent à la recherche de financements additionnels (figure 24).

Assez logiquement, la perspective d'un financement régulier considérable (de 1 à 10 millions d'euros supplémentaires par an – lorsque le budget moyen d'un parc national se situe aux alentours de 8 millions d'euros par an) ouvre la possibilité à d'éventuels recrutements supplémentaires pérennes pour le parc, dont la nécessité a été évoquée par la moitié des parcs nationaux français dans cette partie de l'enquête. Or, de nombreux parcs se cantonnent, pour de tels financements, à proposer la mise en place simultanée de l'ensemble des actions identifiées pour les ordres de grandeur de financements additionnels inférieurs (figure 25).

Figure 25 - Propositions d'actions pour un financement additionnel régulier compris entre 1 M€ et 10 M€



(Source : enquête)

En outre, il est intéressant de relever que la perspective d'un financement conséquent ne joue que légèrement sur la proportion de projets de la catégorie « étude et ingénierie en soutien au développement durable », marqueur de l'extension des missions dans l'aire d'adhésion à l'issue de la loi de 2006. Les besoins des parcs nationaux portent donc à la fois sur les missions « historiques » et postérieures à l'adoption de la loi de 2006.

Le tableau 1 récapitule et classe certains exemples de propositions d'actions formulées par les directeurs de parc en fonction de leur catégorie d'action et de l'ordre de grandeur du volume de financement nécessaire à leur mise en œuvre.

Partie 1 - Moyens et besoins des parcs nationaux français

Tableau 1 - Exemples d'actions proposées par les directeurs de parc en fonction des financements additionnels disponibles

| Catégorie d'action | Exemples proposés |
|--|---|
| 10 000 € - 10 000 €/an | |
| Création de supports de communication et de pédagogie | Édition d'ouvrages, de supports d'information permettant de promouvoir les actions du PN, réalisation de documentaires promouvant les actions du PN, enquête sur la fréquentation touristique |
| Prestations d'accueil, d'animation et de pédagogie | Actions d'animation, de sensibilisation, éducation à l'environnement et au développement durable |
| Connaissance et suivi continu du patrimoine culturel et paysager | Actualisation de bases de données (patrimoine, biodiversité, etc.), pérennisation de moyens pour certains programmes existants |
| 100 000 € - 100 000 €/an | |
| Connaissance et suivi continu du patrimoine culturel et paysager | Réalisation d'atlas de biodiversité |
| Interventions sur le patrimoine naturel, culturel et paysager | Actions de restauration de milieu, de patrimoine, rénovation et renouvellement des sentiers et de la signalétique, amélioration de l'accessibilité, programmes de réintroduction d'espèces |
| Études et ingénierie en soutien au développement durable | Investissements écotouristiques |
| Soutien et management | Appui au milieu associatif ; création d'un poste chargé de transition énergétique, déchets et mobilité |
| Surveillance du territoire et police de l'environnement | Mise à niveau du parc automobile, moyens nautiques performants, équipements de protection |
| Participation à la recherche scientifique | Financement de programmes de recherche sur le PN |
| 1 000 000 € - 1 000 000 €/an | |
| Création et maintenance d'infrastructures d'accueil | Rénovation et création de maisons de parcs, de refuges, achat de foncier |
| Connaissance et suivi continu du patrimoine culturel et paysager | Couverture LIDAR du PN (télédétection par laser ayant de nombreuses applications dans les PN) |

Besoins des parcs nationaux : ce qu'il faut retenir

Bien que les besoins des parcs nationaux dépendent du contexte et de la situation (géographique, socio-économique, *etc.*) propres à chaque parc, certaines conclusions communes à l'ensemble des parcs peuvent être dégagées :

- les besoins de financements des parcs nationaux les plus prégnants portent sur des actions d'intervention, de connaissance et de suivi et sur le soutien du développement durable dans l'aire d'adhésion. Ils portent donc à la fois sur les missions « historiques » des parcs et sur les missions postérieures à la loi de 2006 ;
- pour financer ces actions, des financements additionnels de l'ordre de 100 000 € à 1 000 000 € ponctuels ou si possible réguliers sont pertinents ;
- les parcs sont susceptibles d'adapter leurs dépenses selon le volume de financements additionnels disponibles, en privilégiant par exemple, pour des financements inférieurs, les actions de communication, de pédagogie et de sensibilisation ou, pour des financements supérieurs, des actions d'aménagement d'infrastructures comme la création ou la rénovation de maisons de parcs.

(Source : enquête)

Partie 1 - Moyens et besoins des parcs nationaux français



Paysage de crêtes, vue de la corniche des Cévennes, parc national des Cévennes

Partie 2

Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français

Le croisement de la sphère économique avec les enjeux écologiques offre théoriquement une multitude de pistes de financements additionnels susceptibles d'être exploitées. Certaines peuvent être néanmoins privilégiées en raison de leur capacité de levée de fonds importante, ou de leur relative facilité de déploiement dans les parcs nationaux.



Partie 2 - Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français

Si la nature et le volume des besoins des parcs nationaux sont clarifiés, il convient désormais d'identifier les sources de financements additionnels susceptibles de répondre à cette demande. Quels volumes permettent-elles de mobiliser ? Sont-elles facilement mobilisables ? Quelles sont les contraintes auxquelles pourraient se heurter les parcs nationaux intéressés ? L'offre potentielle de mécanisme de financements additionnels est particulièrement large.

Dans le cadre de cette étude, les mécanismes de financements additionnels visent à lever de nouvelles ressources pour les parcs nationaux. D'une façon générale, les mécanismes de financement dits « innovants » visent tous à améliorer la disponibilité des ressources financières, soit en levant de nouvelles ressources publiques, soit en utilisant les ressources disponibles pour créer un effet levier, favoriser les cofinancements et l'investissement privé, soit enfin en orientant les financements existants pour favoriser des co-bénéfices et effets de synergie (CGDD, 2013). Le tableau 2 donne un aperçu des mécanismes pouvant s'appliquer à l'objectif de conservation et au contexte des parcs nationaux.

Tableau 2 - Récapitulatif des mécanismes de financements additionnels possibles

| Types de mécanismes | Mécanismes identifiés |
|--|---|
| Contributions obligatoires | Taxe environnementale |
| | Taxe générale |
| | Taxe sur l'extraction de ressources naturelles |
| | Taxe sur le tourisme |
| | Droits d'accès |
| Mécanismes adossés à la création de nouveaux marchés | Exploitation d'une marque |
| Obligations vertes | Obligations émises par les parcs |
| Loteries | |
| Mécanismes adossés à des obligations réglementaires | Mise en œuvre de la compensation / Compensation carbone |
| | APA* |
| Contributions volontaires | Mécénat |
| | Financement participatif |
| | Bénévolat |
| Cofinancements et subventions | Fonds et fondations |
| | Financements européens |
| | Autres cofinancements (agences de l'eau, région, etc.) |
| | Paiements pour services environnementaux et dérivés |
| Partenariats public-privé | Concession privée |
| | Parrainage (<i>sponsoring</i>) |
| | Droits de dénomination (<i>namings</i>) |
| | Événementiel |
| | Prestations |

(*) Accès aux ressources génétiques et partage des avantages.

Ce tableau constitue une liste non exhaustive de mécanismes, potentiellement utilisables par les PN, détaillés dans la présente section.

1- Contributions obligatoires

1.1- DROITS D'ACCÈS

Les droits d'accès, qu'ils soient ou non associés à des services, rassemblent plusieurs types de mécanismes :

- les systèmes de tarification à l'entrée des parcs ;
- la possibilité d'acheter un forfait à l'année qui donne un accès illimité à l'ensemble des parcs ;
- la mise en place de parkings payants aux entrées de l'aire protégée ;
- le paiement de loyers de camping, ou la mise à disposition d'emplacements payants ;
- toute utilisation de services mis à disposition par l'établissement (paiement pour des activités dans le parc, guides, observations d'animaux, location d'équipements, etc.).

Ces types de paiements jouent aujourd'hui un rôle majeur dans le financement des parcs nationaux, et plus généralement des aires protégées dans le monde entier. Sur les 8 pays étudiés au cours de l'étude de parangonnage, 7 (États-Unis, Italie – même s'ils sont rares, Chili, Corée du Sud, Mexique, Pologne et Japon – où ils sont en cours d'expérimentation) ont recours aux droits d'accès (parfois sous différentes formes) dans leurs systèmes de parcs nationaux. Ils sont appropriés pour bien des services fournis par le parc, sont censés inciter les visiteurs à respecter le lieu et le gestionnaire à faire des améliorations d'infrastructures.

Du point de vue de l'efficacité économique, les droits d'accès rationnent l'usage et peuvent s'avérer inefficaces (c'est-à-dire que le coût social de la mesure est supérieur à ce qu'elle rapporte), si l'on considère que l'usage des parcs est non-rival, et qu'il n'y a pas d'effets de congestion (Walls, 2013). Ceci étant, ces hypothèses sont très discutables selon la taille, la nature du parc et les attentes des visiteurs : limiter l'usage est d'ailleurs parfois nécessaire si l'on souhaite réduire une pression environnementale.

Les droits d'accès peuvent être considérés comme une mesure inéquitable qui favorise le public le plus aisé. Le bien-être social s'en trouve diminué. En outre, facturer l'entrée des parcs suppose :

- une bonne connaissance de la demande des utilisateurs afin de ne pas trop restreindre l'usage du parc ;
- de bien calibrer l'outil (valeur du prix, droits nominatifs) ;

Partie 2 - Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français

- d'éviter certains risques comme l'établissement de marchés parallèles (prévision de plateformes d'échange/revente officielles¹³ afin de maîtriser certaines dérives, notamment dans le cas de la réservation d'emplacements limités).

La gestion des revenus issus du paiement des droits d'accès pose la question du partage ou non des recettes. Afin que les droits d'accès bénéficient à l'ensemble des aires protégées, ils doivent être mutualisés. Dans le cas contraire, les aires moins visitées seraient fortement désavantagées, et ce, alors que ce sont celles qui ont peut-être le plus besoin de financements. La mise en place de mécanismes de collecte et de redistribution *via* une agence de tête de réseau permet de palier cette inégalité. Cependant, pour que le système soit efficace et constitue une incitation forte à une meilleure gestion du parc, d'autres auteurs se prononcent de façon catégorique contre la mutualisation. En 2013, Walls recommande ainsi que les revenus générés par ces mesures soient conservés par le parc et ne soient pas redistribués. Enfin, le WWF souligne que les consentements à payer des touristes sont plus élevés si ceux-ci ont la certitude que l'argent qu'ils versent est utilisé directement pour payer les frais de gestion des sites au lieu d'être redistribué par le gouvernement (WWF, 2000). Une solution hybride, avec mutualisation d'une partie des recettes seulement, pourrait être une réponse à ces contraintes.

Encadré 2 - Une politique fondée sur les droits d'entrée au Costa Rica

Au Costa Rica, plus d'un quart du territoire national est protégé par l'État. L'entrée des 27 parcs nationaux est payante et les tarifs varient en fonction des parcs et du statut des visiteurs (résident ou non-résident). En avril 2014, le pays a décidé d'augmenter les droits d'entrée de ses aires protégées par décret. En 2016, le SINAC (*Sistema Nacional de Areas de Conservación*) prévoit ainsi une recette de près de 13 M€, uniquement grâce aux droits d'entrée. Il est prévu que ceux-ci s'élèvent en moyenne à 1,8 € pour les résidents et à 13,1 € pour les non-résidents (moyenne de 7,9 € compte tenu de la proportion importante de visiteurs étrangers et de la grande différence de tarif). Les fonds récoltés viennent alimenter *le Fondo de Parques Nacionales* et servent à investir dans la partie opérationnelle (amélioration des infrastructures d'accueil du public, sentiers, toilettes publiques, armes pour les gardes, etc.).

1.2- TAXES AFFECTÉES À LA CONSERVATION

La taxe est un instrument financier répandu à l'échelle mondiale, pour financer la conservation. De nombreux États, dont la France, collectent des ressources fiscales qui permettraient d'alimenter un fonds pour la conservation ou directement le budget des parcs. Parmi les exemples internationaux de taxes affectées, on trouve des taxes générales sur les ventes, des taxes sur les transferts immobiliers, des prélèvements sur les licences de chasse et de pêche, sur les ventes de bateaux, de motoneiges, d'immatriculations, la perception de royalties, etc.

¹³ Afin de maîtriser certaines dérives, comme la revente au marché noir, à des prix pouvant atteindre plusieurs fois le prix du marché, phénomène notamment observé dans les parcs nationaux américains, dans le cas de la réservation d'emplacements de bivouacs limités en nombre.

Partie 2 - Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français

Cependant, la mise en place d'une taxe présente certains inconvénients. Elle peut constituer un fardeau supplémentaire pour l'économie, être politiquement risquée, engendrer des coûts de transactions importants (collecte, contrôle, etc.) et poser des problèmes d'acceptabilité qui rendent parfois sa mise en place impossible. Dans le contexte actuel, les mécanismes de taxe sont donc à envisager avec prudence dans le but de limiter ces écueils. Les exemples ci-dessous listent les catégories de taxes les plus courantes pour financer la conservation.

1.2.1- Taxes générales

Les taxes générales dont l'assiette est la plus large possible (ex. : une part de la taxe sur la valeur ajoutée) constituent des mécanismes de financement très intéressants car ces instruments permettent d'appliquer un taux de taxe très faible et de maintenir un impact très faible sur l'économie et les ménages. La grande largeur de l'assiette permet l'assujettissement de l'ensemble de la population à la taxe, ce qui confère plusieurs avantages :

- la possibilité de lever un financement très conséquent ;
- l'absence de légitimité, pour un groupe spécifique, à décider de l'usage des fonds, ce qui est moins le cas sur des taxes à l'assiette plus étroite.

Enfin, dans le cas où la part d'une taxe générale est assignée à un objectif de conservation, certains problèmes de coûts de transaction et d'acceptabilité peuvent être contournés.

Encadré 3 - L'ICMS-*Ecológico* au Brésil (*Sauquet et al., 2012*)

Au Brésil, une partie de l'équivalent de la TVA (ICMS) est reversée aux municipalités, en fonction des aires protégées qu'elles hébergent. Ainsi, depuis 1991, l'État du *Parana* reverse 5 % de l'ICMS aux municipalités (ICMS-*Ecológico*) au titre de la conservation. Les aires protégées peuvent être fédérales, étatiques ou municipales. Dans les deux premiers cas, la municipalité s'est vu imposer la création de l'aire protégée sur son territoire. La rémunération de la municipalité représente alors une compensation pour les restrictions imposées par le parc. Dans le troisième cas en revanche, la municipalité est gestionnaire de l'aire protégée et peut employer les ressources perçues pour la gestion de l'aire. Le montant du transfert financier correspond au degré de protection (il en existe 10 en tout) écologique de l'aire hébergée.

Ce mode de financement présente plusieurs avantages. En se greffant aux circuits de la TVA classique (ICMS), il s'appuie sur une structure existante et présente des coûts de transaction faibles (coûts de collecte). Il est, en outre, relativement transparent, (les données des municipalités concernant les parcs qu'elles abritent étant librement disponibles sur internet) et incite les communes à créer de nouveaux espaces protégés.

1.2.2- Taxes sur le tourisme

Les taxes sur le tourisme servent couramment à financer des actions de conservation. Elles peuvent être basées sur l'occupation des chambres ou sur les coûts de services de guides touristiques par exemple. Il peut également s'agir de taxes d'aéroport. Le rapport de l'UICN sur la durabilité financière des aires protégées (UICN, 2006) suggère que ces taxes « doivent faire partie d'une politique globale du tourisme national, aux côtés d'autres types de redevances et d'impositions ».

Encadré 4 - La Taxe Barnier en France

Cette taxe, instituée par la loi Barnier de 1995 s'applique aux passagers de transports maritimes, que ceux-ci débarquent ou non sur l'espace protégé. Six catégories de destination déclenchent le prélèvement de cette taxe : les parcs nationaux, les réserves naturelles, les terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les sites classés et, sur demande des communes, les sites inscrits, ainsi que les ports qui desservent exclusivement ou principalement ces espaces protégés même sans y être inclus. Elle s'élève à 7 % du prix du billet « aller » hors taxe, dans la limite de 1,57 €. Elle est particulièrement intéressante dans les parcs nationaux de Port-Cros, des Calanques et de la Guadeloupe. Dans le parc de Port-Cros, elle représente 3,96 % du budget en 2015, soit 311 000 € (Parc national de Port-Cros, 2015).

Depuis le 11 juin 2013¹⁴, le parc national de la Guadeloupe est autorisé à percevoir cette ressource fiscale. Enfin, le parc des Calanques a pour sa part été inséré dans la liste des espaces naturels à destination desquels est perçue la taxe en octobre 2014. Fin, 2015, le budget prévoyait des recettes de 375 000 €¹⁵ par le biais de cette taxe, soit 7,5 % du budget total.

1.2.3- Taxes environnementales

Basé sur le principe pollueur-payeur, l'objectif premier des taxes environnementales est d'inciter les ménages et les entreprises à adopter des comportements favorables à l'environnement, tout en augmentant le coût des activités qui lui sont nuisibles. Ainsi, les taxes environnementales se distinguent des autres taxes, dont la seule vertu est leur capacité à lever des recettes budgétaires. Afin de favoriser leur acceptabilité sociale, des études *ex-ante* sont nécessaires pour évaluer avec précision les impacts économiques sur les publics concernés. L'acceptabilité sociale de cette fiscalité est renforcée si le produit de la taxe est en partie utilisé pour financer des politiques ciblées sur la transition écologique, ou pour compenser les impacts de cette hausse de fiscalité sur le pouvoir d'achat des ménages ou la compétitivité des entreprises.

Encadré 5 - L'initiative « Pennies for parks » aux Etats-Unis

Dans l'État de New-York, la taxation des sacs en plastique à hauteur d'un penny (0.01\$) supplémentaire a été baptisée « *Pennies for parks* » dans la loi, en référence à son affectation aux financements des parcs d'État. Les défenseurs des aires protégées estiment qu'il est important de retrouver le nom du bien affecté (ici les parcs) dans le nom de la taxe car cela diminue la probabilité que les fonds soient attribués ailleurs en cas de coupes budgétaires soudaines (Walls, 2013). En 2011, il était prévu que cette initiative permette de lever environ 60 MUSD (environ 53 M€) par an (*Alliance for New York State Parks*, 2011).

¹⁴ Décret n° 2013-497 du 11 juin 2013 modifiant la liste des espaces naturels protégés à destination desquels est perçue la taxe sur les passagers maritimes prévue par l'article 285 quater du Code des douanes.

¹⁵ <http://www.calanques-parcnational.fr/fr/actualites/vote-du-budget-2016-du-parc-national-des-calanques>, site consulté le 1^{er} août 2017.

Encadré 6 - Le *Migratory Bird Hunting Stamp Act* ou *Duck stamp* aux États-Unis

Cette mesure votée par le congrès américain en 1934 impose aux chasseurs de gibiers d'eau l'achat d'un timbre pour chaque animal tué. Les revenus générés sont utilisés par le *US Fish and Wildlife Service* (organisme fédéral chargé de la gestion et de la préservation de la faune), notamment pour l'achat de nouvelles zones humides importantes. Les timbres, dont le motif change chaque année, permettent également à leurs possesseurs d'être dispensé de droit d'entrée dans le réseau des aires protégées des *National Wildlife Refuges*. Depuis leur entrée en vigueur, ils sont également devenus des objets de collection et le revenu des timbres a permis l'achat de 18 000 km² de zones humides.

1.2.4- Taxes ciblées (permis de pêche et de chasse, vente de 4x4, etc.)

Ces taxes sont fondées sur le principe « bénéficiaire-payeur » : c'est-à-dire que l'agent économique qui utilise le plus la ressource (ici le parc) paye le plus. Comparées avec les taxes précédentes, celles-ci ont une assiette beaucoup plus étroite et ne permettent pas de mobiliser de grandes quantités de ressources. Ces taxes suscitent souvent de fortes protestations, voire des actions en justice de la part des groupes concernés. En outre, les coûts administratifs (mise en place, collecte, etc.) demeurent élevés par rapport au revenu qu'elles apportent. Néanmoins, certains de ces mécanismes ont prouvé leur succès.

1.2.5- Taxes sur l'extraction de ressources naturelles

Ces instruments consistent à prélever une partie des revenus générés par l'extraction des ressources naturelles en échange du droit d'exploitation (*royalties*). Aux États-Unis, le Michigan et la Pennsylvanie dédient une partie des *royalties*, loyers et bonus des activités extractives à la conservation. Au Michigan, ces revenus alimentent ainsi un fonds de dotation dont les intérêts sont reversés en partie aux parcs. Ainsi, une partie des revenus de l'extraction de sources non renouvelables est réinvestie dans le capital naturel (Walls, 2013).

Les ressources naturelles n'étant pas équitablement distribuées, ces mécanismes ne peuvent pas être mis en place partout. Ils posent également le problème de la concession d'espaces naturels pour l'extraction fossile, préjudiciable pour l'environnement et interdite en France. Néanmoins, une taxe sur les ventes de bois sur pied issus des territoires de parcs nationaux pourrait rentrer dans cette catégorie.

2- Mécanismes adossés à la création de nouveaux marchés

2.1- EXPLOITATION D'UNE MARQUE

Les marchés de « produits verts » permettent de financer de façon innovante la préservation et la restauration des écosystèmes et des services écosystémiques. Les marchés de produits verts rassemblent certains produits bénéficiant d'un label d'agriculture durable (« Agriculture Biologique », Ecolabel européen), de gestion durable des forêts (« *Forest Stewardship Council* »...) ou encore d'une marque. La consommation du bien acheté justifie une partie du prix, l'autre permet de pérenniser le bien public : l'utilisation durable de la biodiversité et des services écosystémiques (*The Global Canopy Foundation*, 2010).

En France, le réseau Parcs nationaux de France a lancé début 2015 sa marque « Esprit Parc National », marque collective à l'ensemble des 10 établissements. L'objectif de la marque collective est de proposer une offre diversifiée de produits et services en adéquation avec le caractère et les valeurs des parcs nationaux, permettant la valorisation et la découverte des patrimoines naturels, culturels et paysagers, et respectant les principes fondamentaux du développement durable (PNF, 2014). Les produits marqués font l'objet de contrats de partenariats de 3 ans, en l'échange d'une redevance annuelle calculée sur le chiffre d'affaires (CA) hors taxes de l'activité dans l'un des 3 domaines (hébergement et restauration, sorties et découvertes, produits et savoir-faire) du produit marqué. Cette redevance sert à assurer la promotion de la marque par PNF. Elle est gratuite la première année et se calcule comme suit les années suivantes :

- 50 € pour un CA hors taxes compris entre 0 € et 149 999 € ;
- 100 € pour un CA hors taxes compris entre 150 000 € et 299 999 € ;
- 200 € pour un CA hors taxes compris entre 300 000 € et 999 999 € ;
- 1 000 € pour un CA hors taxes supérieur à 1 000 000 € (PNF, 2015).

Partie 2 - Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français



Sommet de l'Olan, parc national des Écrins

3- Émission d'obligations vertes, le concept de 'park bonds'

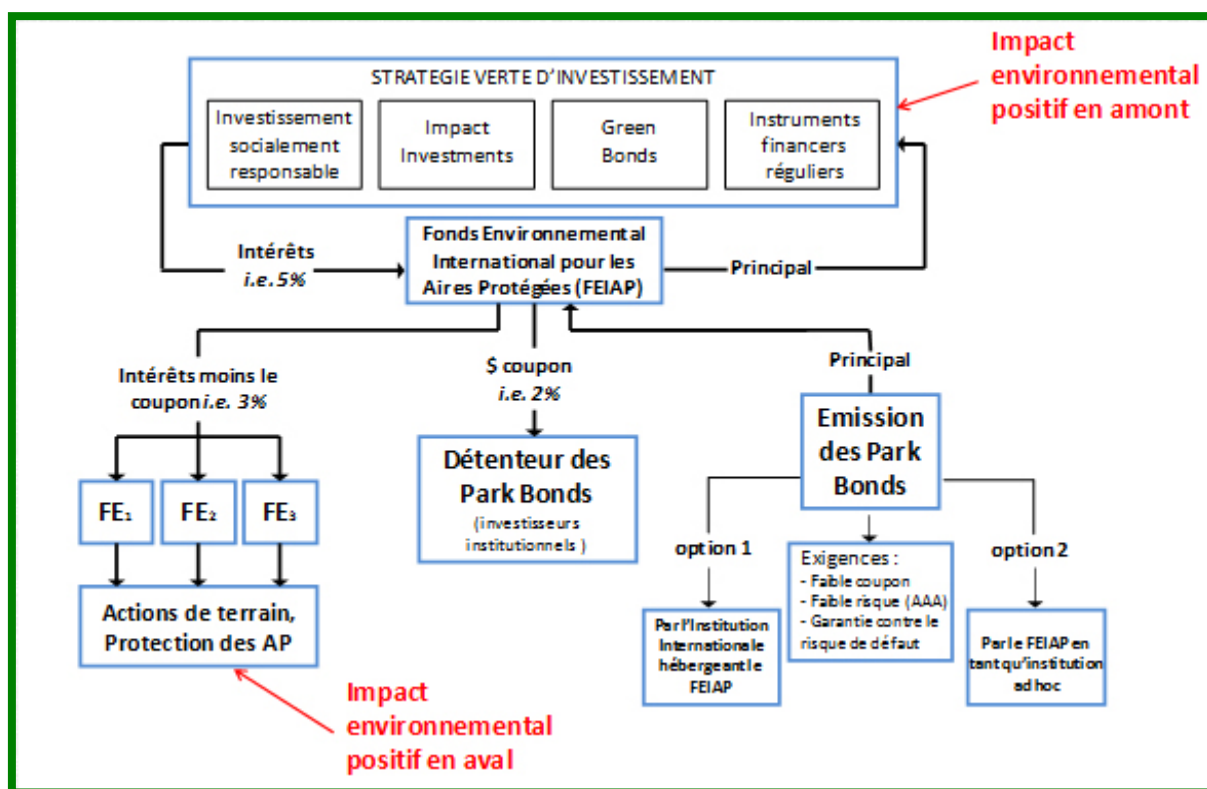
Certaines entités réfléchissent à la création de nouveaux produits financiers responsables en faveur de la conservation de la biodiversité. Parmi ces produits innovants figurent, bien qu'encore au stade de concept, les *park bonds* ou littéralement : obligations de parcs, concept exploratoire imaginé par la société de conseil Green Eco-Land (Landreau, 2014). Bien qu'il ne s'agisse pas d'un instrument de financement à proprement parler, ce type de mécanisme est intéressant car il est susceptible d'apporter une trésorerie supplémentaire.

Calqué sur celui des obligations vertes, son principe réside dans la possibilité de faire émettre par les établissements de conservation des obligations de très faible risque (dotées d'une cote de crédit AAA) pour attirer les investisseurs (fonds de pension, fonds assuranciers, fonds souverains *etc.*), et d'un taux de coupon (intérêts) suffisamment faible (inférieur à 2 pour cent) pour pouvoir être remboursé et suffisamment élevé pour rester attractif.

Green Eco-Land part du principe qu'il est quasiment impossible pour un établissement de conservation de pouvoir rembourser l'obligation qu'il émet sans un risque très élevé ou des revenus issus de l'éco-tourisme importants. Il est donc impératif que les parcs soient suppléés dans cette tâche par un fonds mondial ou une agence multilatérale. Les *Park Bonds* pourraient donc ainsi être émis par un Fonds environnemental international pour les aires protégées (FEIAP), pouvant être lui-même hébergé par une agence multilatérale de développement comme la Banque mondiale ou le Fonds pour l'environnement mondial, ou bien érigé en tant qu'institution *ad hoc*. Les projets de conservation n'auraient pas à générer des revenus pour rembourser les *Park Bonds*. Le remboursement serait à la charge d'un FEIAP, missionné pour promouvoir la finance éthique (à partir par exemple d'une stratégie d'investissement reposant sur de l'ISR, des obligations vertes, des instruments financiers réguliers, *etc.*). Les intérêts restants (après paiement des coupons) seraient distribués au réseau international des Fonds environnementaux pour le financement des aires protégées. L'auteur propose que les intérêts restants puissent être reversés au réseau des Fonds Environnementaux (FE – *conservation trust funds*) pour financer d'autres actions de conservation supplémentaires.

Les *Park Bonds* permettraient la création d'un nouveau et ambitieux volet de financement pour des projets de conservation, tout en offrant aux investisseurs des opportunités d'investissement à revenu fixe, d'une solvabilité élevée, fournissant des impacts environnementaux élevés (à l'aval comme en amont des obligations) et un important potentiel d'expansion (Landreau, 2014). Le fonctionnement général est décrit en figure 26.

Figure 26 - Fonctionnement théorique des *park bonds* (Landreau, 2014)



N.B. : les taux présentés dans ce schéma sont purement indicatifs et ne sont pas d'actualité.

4- Loteries

Les mécanismes de loteries peuvent être utilisés à des fins de protection de la biodiversité si tout ou partie des revenus récoltés est reversé aux entités gestionnaires. Aux États-Unis, trois États reversent une partie des loteries aux parcs d'État : le Colorado, l'Oregon et le Minnesota (Walls, 2013).

Si les loteries s'avèrent être des mécanismes volontaires efficaces (les études montrent que la possibilité de gagner un prix favorise le don - Walls, 2013), elles présentent toutefois certains inconvénients du point de vue de l'efficacité économique et se révèlent moins efficaces pour

financer un bien public, si on les compare avec l'instauration d'une taxe par exemple (Borg, Mason, 1988 ; Clotfelter et Cook, 1987).

La relative inefficacité des loteries s'explique tout d'abord par la structure du mécanisme : une bonne partie des revenus de la loterie alimente l'achat de lots (souvent 50 % ou plus), et une autre partie est dépensée dans la promotion (publicité) et l'organisation pratique de l'évènement. Seule une part des revenus restants peut revenir aux établissements de conservation.

Se pose aussi la question de l'équité. Dans le cas des loteries, Crawford (2011), Dadayan et Ward ; (2011) montrent que ce sont les populations les plus modestes qui achètent comparativement le plus de billets de loterie et donc qui financeraient le plus les parcs, alors que ce ne sont pas forcément celles qui en bénéficient le plus.

5- Mécanismes adossés à des obligations réglementaires

Les mécanismes adossés à des obligations réglementaires sont des dispositifs par lesquels des acteurs publics ou privés sont contraints par la législation nationale (et/ou communautaire s'il s'agit d'États membres de l'Union européenne) à financer des enjeux environnementaux ou relatifs au développement (CGDD, 2013).

5.1- MISE EN ŒUVRE DE LA COMPENSATION

Face à l'érosion continue de la biodiversité, le développement d'instruments tels que les mesures compensatoires a été vivement encouragé lors de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) à Nagoya 2010. Une mesure compensatoire se définit comme une action visant à offrir une contrepartie positive à un impact dommageable non réductible provoqué par un projet, de façon à maintenir la biodiversité dans un état équivalent ou meilleur à celui observé avant la réalisation du projet. Elle s'inscrit dans le cadre de la séquence « éviter, réduire, compenser ». De ce fait, la compensation n'est envisagée qu'en dernier recours, une fois que des mesures d'évitement et de réduction des impacts ont été entreprises (CGDD, 2012).

À l'échelle mondiale, la mise en œuvre juridique et opérationnelle de ce principe a permis la création de mécanismes de compensation par l'offre comme les banques de compensation, qui permettent de financer indirectement, notamment par les aménageurs, de nouveaux espaces naturels de conservation.

5.2- ORIENTATION DES REVENUS ISSUS DE LA COMPENSATION

Les financements compensatoires des atteintes à l'environnement, qui peuvent être des dispositifs réglementaires ou volontaires, selon les régions et les États, peuvent prendre la forme de fonds fiduciaires.

Encadré 7 - Le mécanisme de conservation de la biodiversité, fonds fiduciaire de l'État de Rio de Janeiro : « Funbio » (CGDD, 2013)

Au Brésil, la compensation des impacts sur la biodiversité est encadrée par la législation (article 36 de la loi 9.985/00) et peut donner lieu, après évitement, réduction et réalisation de mesures de compensation, à des contributions financières. Dans ce cadre, les fonds de compensation constituent une source extrabudgétaire majeure pour financer la gestion des aires protégées. Toutefois, la politique de compensation peut occasionner des difficultés de gestion, liées notamment à la difficulté d'utiliser les financements disponibles pour des projets favorables à la biodiversité. Devant ces difficultés et sur mandat de l'État de Rio, le fonds brésilien pour la biodiversité « Funbio » a créé en 2007 le mécanisme de conservation de la biodiversité de l'État de Rio de Janeiro, qui consiste en un fonds fiduciaire pouvant percevoir des financements publics ou privés. Le but de ce fonds est d'assurer un rôle d'intermédiation entre :

- les sources de financement potentielles : ressources issues de la compensation (par exemple, 3,1 millions de Reals en 2008 – environ 750 000 €), de donations (500 000 Reals – environ 121 000 € de la banque allemande pour la coopération « KfW »), etc. ;
- et les bénéficiaires de ces financements qui sont essentiellement des gestionnaires d'aires protégées : l'« *Instituto Estadual do Ambiente* », qui gère les aires protégées nationales, les agences municipales de l'environnement, qui gèrent ces aires dans leurs municipalités respectives, etc.

Funbio assure la gestion opérationnelle de ce dispositif. Le mécanisme fait l'objet d'un audit annuel indépendant et l'État contrôle l'utilisation faite des fonds en approuvant la sélection des projets financés. Les différentes entités qui participent à ce mécanisme y trouvent plusieurs intérêts :

- les aménageurs responsables des atteintes à la biodiversité se voient libérés de leur responsabilité de mettre en place eux-mêmes les mesures compensatoires ;
- l'État organise et optimise l'allocation des fonds à des projets dont la pertinence pour la biodiversité a été évaluée.

En 2012, ce mécanisme de conservation de la biodiversité est financé à hauteur de 227 millions de Reals (135 M\$) et bénéficie à 15 aires naturelles protégées fédérales, d'État ou municipales.

En France, les mesures de compensation écologique ne peuvent pas prendre la forme de compensations financières.

La législation sur la séquence ERC (éviter, réduire, compenser), adoptée en France en 1976 impose, si des impacts négatifs significatifs persistent après d'éventuelles mesures d'évitement et de réduction, la mise en œuvre de mesures compensatoires. Les projets de compensation, qui doivent répondre à des exigences précises (équivalence écologique, proximité du lieu dégradé, pérennité des mesures, additionnalité aux politiques publiques) et l'ensemble du cadre juridique qui entoure ces mesures pourraient être déployés au sein d'un territoire de parc national et le gain écologique constituer un bénéfice pour le parc, à condition que les additionnalités administrative et écologique des mesures compensatoires soient démontrées.

5.3- MÉCANISME D'ACCÈS AUX RESSOURCES ET PARTAGE DES AVANTAGES (APA)

Le mécanisme d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages issus de leur utilisation (APA) est un dispositif visant à réglementer l'accès aux ressources génétiques¹⁶ et aux connaissances traditionnelles associées. L'objectif de l'APA est que les avantages découlant de l'utilisation de ces ressources soient partagés de manière juste et équitable entre fournisseurs et utilisateurs (chercheurs, entreprises), et en particulier « à faire profiter les pays et les communautés qui préservent ces ressources des retombées économiques potentielles liées à l'utilisation de ce potentiel génétique » (CGDD, 2013).

Outre le souci d'équité, le partage des avantages vise à favoriser la conservation de la diversité biologique et son utilisation durable » (CGDD, 2010), comme le spécifie l'article 9 du protocole de Nagoya¹⁷ adopté en 2010. Les avantages qui sont partagés peuvent être de nature monétaire (ex. : partage des retombées économiques de la vente de produits pharmaceutiques) ou, le plus souvent, de nature non monétaire (ex. : collaboration Nord-Sud dans le cadre d'un programme de recherche).

En France, le Titre V de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages crée dans le code de l'environnement une procédure d'APA (loi n° 2016-1087 du 8 août 2016). Il fixe notamment les modalités de partage des avantages financiers et comme principe général l'affectation de ces avantages à la conservation, à la valorisation locale et à l'utilisation durable des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées. À ce titre, l'APA pourrait constituer une source de financements additionnels pour les parcs nationaux.

6- Contributions volontaires

6.1- MÉCÉNAT

Le mécénat se définit généralement comme un engagement volontaire en faveur d'une cause d'intérêt général ou d'utilité publique, sans qu'il n'y ait de contreparties directes au soutien financier apporté sous la forme de dons. Ce mode de financement permet de lever des fonds et crée de l'intérêt pour l'objet financé de la part du mécène. Outre le mécénat financier fonctionnant

¹⁶ « Les ressources génétiques sont définies dans la CDB (art. 2) comme « tout matériel d'origine végétale, animale ou microbienne ou autre contenant des unités fonctionnelles de l'hérédité ayant une valeur effective ou potentielle ». En d'autres termes, il s'agit du matériel biologique utilisé pour l'information génétique qu'il contient, les usages pouvant être multiples (ex. : taxonomie, sélection végétale, molécule utilisée en médecine ou dans des cosmétiques, etc.). Le régime international d'APA traite également des dérivés naturels directement issus de l'expression des gènes, ainsi que des savoirs traditionnels associés aux ressources génétiques, c'est-à-dire des savoirs détenus par une communauté autochtone qui reposent sur l'usage de ressources biologiques identifiées pour leurs propriétés génétiques particulières (ex. : usage médicinal des plantes) » (CGDD, 2010).

¹⁷ Article 9 du Protocole de Nagoya : « Les Parties encouragent les utilisateurs et les fournisseurs à affecter les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques à la conservation de la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments constitutifs. »

Partie 2 - Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français

sur la base de dons « financiers », d'autres types de mécénat pourraient également être exploités par les parcs nationaux :

- le mécénat de compétences correspond à la mise à disposition de ressources humaines pour une durée limitée. Il est par exemple pratiqué par certaines entreprises de conseil soucieuses de ne pas laisser leurs consultants inactifs entre deux missions ;
- le mécénat de nature correspond par définition à des dons « en nature » de la part des entreprises (matériel, produits, solutions technologiques, *etc.*).

Le mécénat représente un canal très développé pour financer la conservation de la biodiversité, notamment dans les pays anglo-saxons. Aux États-Unis, de nombreux parcs urbains sont financés en grande partie par des dons (donations d'entreprises et de personnes privées). Ainsi, le parc de Central Park (New York), dont le budget s'élève à plus de 40 M€/an, est financé à 85 % par les dons. Pour les grands espaces naturels, le financement par les dons est encore extrêmement limité. Compter exclusivement sur des dons volontaires peut bien entendu s'avérer risqué. Ce mécanisme autorise les comportements de « passager clandestin ». De plus, certaines collectivités ont drastiquement diminué leurs budgets pour les parcs au fur et à mesure que les dons augmentaient (Walls, 2013). Enfin, recourir au mécénat peut constituer pour un parc national un risque d'image.

Selon le baromètre Admical/CSA de 2016 (portant sur les données de 2015), le budget des entreprises françaises accordé au mécénat environnemental (catégorie « environnement et biodiversité » dans l'enquête 2014) était de 210 M€ en 2015 (contre 80 M€ pour la catégorie « environnement et développement durable » en 2013), soit 6 % (contre 3 % en 2013) du budget total consacré par les entreprises aux actions de philanthropie. Ces chiffres doivent être toutefois considérés avec prudence étant donné l'absence de définition précise de ces catégories et les incertitudes portant sur leur périmètre. Le mécénat environnemental est pratiqué à 49 % par les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises - ETI et GE - (plus de 250 salariés), à 27 % par les petites et moyennes entreprises (entre 10 et 249 salariés) et à 24 % par les très petites entreprises. Les entreprises de services (42 %) et celles de l'industrie (23 %) occupent une place majeure parmi les mécènes environnementaux. Il s'agit le plus souvent d'un mécénat de moyen-long terme (34 % des mécènes développant des actions depuis plus de 10 ans, 32 % de 4 à 10 ans).

La protection de la biodiversité fait partie des domaines d'investissement de priorité pour les ETI et GE (24 % des entreprises mécènes déclarent faire du mécénat dans le domaine de l'environnement et de la biodiversité). Par ailleurs, l'action des entreprises mécènes concerne majoritairement des projets de proximité : 56 % soutiennent des actions à l'échelle locale, départementale ou régionale (Admical/CSA, 2016).

Plusieurs facteurs permettent de favoriser ce mode de financement. D'après l'UICN, les donateurs accordent beaucoup d'importance à l'additionnalité que permettront leurs dons (UICN, 2015). Dans la mesure du possible, ils ne doivent pas seulement compenser la diminution du budget alloué par le gouvernement. Afin de renforcer les dons, les gouvernements peuvent aussi mettre en place un cadre « facilitateur » (incitations fiscales, opérations de sensibilisation du public aux bénéfices du mécénat, *etc.*). En France, la loi du 1^{er} août 2003 sur le mécénat accorde d'ailleurs des avantages fiscaux significatifs aux entreprises mécènes (réduction d'impôt égale à 60 % des dons effectués, dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires annuel, avec possibilité de report sur les 5 exercices suivants en cas de dépassement de cette limite). En revanche, elle ne permet pas la publicité, mais autorise les entreprises – ou fondations

Partie 2 - Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français

d'entreprises – à valoriser leurs opérations sous forme de communication dans certaines limites (PNF, 2015).

Encadré 8 - Partenariat entre PNF et la GMF et projet de charte pour le mécénat en France

En France, depuis 2008, le groupe GMF (Garantie Mutuelle des Fonctionnaires) et PNF collaborent à un vaste programme d'amélioration de l'accessibilité dans 9 des 10 parcs nationaux, en prenant en compte les 4 familles de handicap physique, auditif, visuel et intellectuel. Après une réflexion commune, basée sur une évaluation des besoins et un diagnostic des solutions, présentés par PNF, la GMF s'est engagée à soutenir le financement du programme de travaux et s'implique tout au long de sa mise en place (enveloppe totale de 1,5 M€ sur la période 2008-2014, avant sa reconduction pour la période 2014-2017 – PNF, 2012 ; PNF, 2015).

Par ailleurs, afin de mettre en place une politique de développement du mécénat en inter-parcs, PNF travaille actuellement à la création d'une Charte pour le Mécénat d'entreprise. Cette charte doit forger le cadre de l'action de mécénat de PNF et des parcs nationaux français avec les entreprises : elle sera chargée de garantir l'intégrité de l'image et des missions des parcs nationaux français, d'identifier les valeurs communes fondant la relation et son éthique, apportant ainsi une cohérence réciproque aux engagements. Pour les parcs comme pour l'entreprise, elle sera un gage d'adhésion et de cohésion interne autour des engagements pris et des projets soutenus (PNF-MEDDE¹⁸, 2015).

6.2- FINANCEMENT PARTICIPATIF

Le financement participatif (le terme *crowdfunding*, littéralement « financement par la foule », est fréquemment utilisé) permet de collecter des fonds auprès du grand public *via* Internet. Par le biais des plateformes en ligne de financement participatif, tout citoyen peut financer un projet, et tout porteur de projet (particulier ou personne morale) peut faire financer son projet par la foule des internautes¹⁹. Le financement participatif se décline sous trois formes différentes :

- **le don, avec ou sans contrepartie**

C'est la forme la plus connue du grand public. Dans le cadre du *crowdfunding*, un don peut donner lieu selon les cas, à une contrepartie souvent symbolique (matérielle ou immatérielle) de la part du porteur de projet (pouvant aller du remerciement personnalisé sur une page web à l'accès en exclusivité ou en avant-première à certaines productions ou services issus du projet). Le financement participatif, avec ou sans contrepartie, se distingue par la destination des dons à un projet défini précis et non à une association en général ; le passage par une plateforme qui regroupe plusieurs de ces projets qui peuvent être de différents porteurs ; l'utilisation d'internet ; et enfin, au vu de l'externalisation du processus de collecte, le prélèvement de la commission la plupart du temps (Lequeux, 2016). Le don avec contreparties symboliques est désormais de loin la forme privilégiée de dons *via* ce mécanisme (61,4 M€ de fonds levés en France en 2016 (KPMG, 2017) pour le don avec contrepartie contre 7,2 M€ de dons simples). Les contreparties symboliques peuvent être de natures et de valeurs très diverses.

¹⁸ Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

¹⁹ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/financement-participatif>, site consulté le 1^{er} août 2017.

- **le prêt**

Les prêts participatifs peuvent se décliner sous différentes formes. Il est possible de distinguer les prêts solidaires entre particuliers, non rémunérés (ex. : plateforme hellomerci) ; les prêts rémunérés entre particuliers ou encore le prêt rémunéré aux entreprises (ex. : plateforme lendosphère).

- **l'investissement**

L'investissement participatif regroupe les obligations (similaires aux prêts mais le traitement juridique est différent), la participation contre *royalties* (promesse de parts sur les bénéfices du projet s'il y en a) ou encore les actions.

Concernant le cas précis des parcs nationaux, le don apparaît comme étant la forme la plus pertinente de financement participatif à mobiliser.

Le financement participatif à des fins de protection de l'environnement connaît une forte expansion. En Nouvelle-Zélande, en février 2016, une campagne de *crowdfunding* a permis de lever environ 1,4 M€ pour empêcher la privatisation de 8 ha de plage et en faire un parc national (Awaroa Bay). En France, la plateforme « écobole », créée en 2012 et fermée en janvier 2017, a financé par *crowdfunding* 58 projets environnementaux en collectant plus de 220 000 €²⁰.

6.3- BÉNÉVOLAT

Les parcs nationaux constituent un patrimoine de grande valeur pour les habitants de leur région (PNF, 2014), et les études montrent que ces derniers sont prêts à contribuer à la pérennité du parc national en donnant du temps de bénévole. Ce mode de contribution semble même être plébiscité de la part des habitants.

L'étude de PNF sur la valeur économique des parcs de Port-Cros rapporte ainsi que dans un panel de 600 habitants de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), parmi les sondés prêts à apporter une contribution « 67 % s'engageraient en donnant du temps bénévole, 20 % contribueraient financièrement, et 13 % s'investiraient à la fois financièrement et bénévolement ». Par ailleurs, outre la préférence pour le mode de contribution, l'étude montre également une différence en termes de consentements à payer : les habitants de PACA seraient en moyenne prêts à payer 40 €/an pendant 50 ans pour maintenir la protection et la gestion des espaces naturels dans le parc national de Port-Cros, ou à donner 12 jours/an de travail bénévole, ce qui représenterait une contribution de 128 € par/an pendant 5 ans, soit plus du triple (PNF, 2014). Afin de généraliser ce mode de contribution, il pourrait être envisagé qu'une partie de l'éventuel futur « service civique national » puisse se faire sous la forme d'un bénévolat dans les parcs nationaux.

²⁰ <http://blog.ecobole.fr/soutenez-ecobole-aider-developpement/>, site consulté le 1^{er} août 2017.

7- Cofinancement et subventions

7.1- FONDS ET FONDATIONS

« Les fonds (...) sont des instruments destinés à financer des projets et des politiques environnementales [ou de développement]. En général, un fonds est consacré à une problématique (...) spécifique comme le changement climatique, la conservation de la biodiversité, [la santé, l'éducation, etc.]. Il existe une grande diversité de fonds (...) : certains sont adossés à des conventions internationales, d'autres sont nationaux ou initiés par des ONG de la conservation et juridiquement indépendants. Cette hétérogénéité se répercute dans le fonctionnement des fonds » (CGDD, 2010). Parmi les exemples de fonds environnementaux célèbres, il est possible de citer le fonds pour l'environnement mondial (FEM), le fonds vert pour le climat, les fonds démonstrateurs Ademe, etc.

Les fonds peuvent être particulièrement bien adaptés pour accueillir à la fois des financements publics et privés et sont des structures intéressantes pour recueillir des financements additionnels pour la conservation. En fonction de la consommation de la dotation ou de ses intérêts, il est possible de distinguer les fonds de dotation (la dotation est placée et les intérêts servent à alimenter des projets environnementaux de long terme), des fonds d'amortissement (pour des projets de court terme, le capital initial est graduellement consommé sur une période déterminée). Des fonds de dotation pourraient être envisagés pour accompagner sur le long terme la gestion de sites naturels de conservation. PNF envisage à ce titre la création d'un fonds de dotation des Parcs Nationaux (Conseil d'Administration de PNF, 2015) qui s'articule avec l'élaboration de la Charte pour le mécénat d'entreprise. Ce fonds serait chargé de recueillir les ressources additionnelles issues du mécénat.

Encadré 9 - Fonds de dotation des parcs naturels régionaux de France

Le fonds de dotation des PNR français a été créé en 2012 par la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNR). Interlocuteur national, le fonds de dotation est une structure facilitatrice qui accompagne les Parcs et leurs partenaires. Le fonds de dotation est destiné à soutenir les actions conduites dans les Parcs naturels régionaux pour leur fonctionnement ou investissement, conformément à leur mission d'intérêt général (FPNR, 2014). Pour cela il assure la sélection des projets pertinents proposés par les Parc, la promotion des dossiers retenus auprès des entreprises, la co-construction des partenariats aux niveaux national et local, le financement des actions grâce aux dons et enfin l'animation et le suivi du partenariat entreprise/parc. En outre, il permet aux entreprises partenaires de bénéficier d'une déduction fiscale de 60 % du montant de leurs dons et ce quel que soit le type de mécénat (financier, en nature ou de compétences).

Aujourd'hui, ce fonds de dotation peine pourtant à trouver sa place dans le paysage des mécanismes de financements innovants des PNR.

Partie 2 - Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français

7.2- FINANCEMENTS EUROPÉENS

Utilisés de façon récurrente par les parcs nationaux français, les financements européens constituent une ressource additionnelle primordiale pour les parcs nationaux français. Les parcs nationaux ont en effet accès à une grande diversité de fonds et programmes pour financer certains de leurs projets. Les financements européens permettent aux parcs nationaux d'accéder à des moyens financiers et humains (création d'ETP hors-plafond) supplémentaires, grâce à des cofinancements parfois conséquents. Le tableau ci-dessous présente un inventaire non-exhaustif des principaux fonds et programmes susceptibles d'être mobilisés par les parcs nationaux français. Leur fonctionnement précis sera détaillé en partie 3.

Partie 2 - Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français

Tableau 3 - Principaux fonds et programmes européens mobilisables par les parcs nationaux français

| Fonds et programmes 2014-2020 | Volets et axes pertinents pour les PN | Ordre de grandeur des projets | Cofinancement 2014-2020 |
|--|---|--|--|
| Life | Sous-programme « environnement » et sous-programme « action pour le climat » | Coûts totaux des projets allant de 2 M€ à 3 M€ pour les PN porteurs d'un projet Life sur 2007-2013 | 60 % (75 % pour les projets concernant les espèces prioritaires) soit environ 1,5 M€ pour les PN français porteurs d'un Life sur 2007-2013 |
| FEDER – hors volet de Coopération Territoriale Européenne – CTE (régional et interrégional) | Objectifs thématiques 4,5 et 6 ²¹ de l'actuelle programmation principalement, selon les axes des PO ²² et POI ²³ | Cofinancement de projets de coût total variant de moins de 100 k€ à plus de 1 M€ (35 000 € à 2,3 M€ pour les PN français sur 2007-2013) | Dépend de l'objectif thématique et de la région (de 2 % à 80 % de cofinancement sur 2007-2013, 47 % en moyenne [plus ou moins 12 %]) pour les PN, soit de 14 000 € à 736 000 € sur 2007-2013 pour les PN français |
| FEDER – volet de Coopération Territoriale Européenne (transfrontalier et transnational) | Objectifs thématiques 4,5 et 6 de l'actuelle programmation principalement et fonction des différents axes des programmes | Cofinancement de projets de coût total variant de moins de 100 k€ à plus de 1 M€ Ex. : sur 2014-2020, Alcotra « LEMED_Ibex » (Amélioration de la gestion des habitats et des espèces protégées de la zone transfrontalière) dans les PN des Écrins, Mercantour et Vanoise : montant total de 1,7M€ dont une partie est prise en charge par l'UE ²⁴ | Le taux varie en fonction des régions, de l'objectif thématique, et des partenaires (en général entre 60 % et 85 % pour les régions de France sur l'OT 6). Ex. : sur le programme LEMED_IbexI, le PN des Écrins, chef de file, a une quote-part de 363 000 euros, financée à hauteur de 85 % par le FEDER. Des montants moins conséquents sont attribués aux autres partenaires |
| FEADER (hors programme Leader) | Objectif thématique 6 principalement et mesures 4, 7, 8 en fonction des programmes régionaux | De quelques milliers à quelques centaines de milliers d'euros en fonction des mesures (existence de seuils et de plafonds) | Aux alentours de 50 % en général mais variable selon les régions, les mesures et appels à proposition. Taux d'aide publique pouvant atteindre 80 % à 100 % pour les établissements publics |
| FEADER – Programme Leader (Liaisons entre actions de développement économique agricole) | Animation ou implication au sein d'un groupement d'action locale (GAL), gouvernance territoriale de développement économique agricole | Gestion d'une enveloppe variant de 1 M€ à 2 M€ | Taux de cofinancement FEADER variant de 60 % à 80 % |

²¹ 4 : transition énergétique, 5 : climat, 6 : environnement

²² Programme opérationnel

²³ Programme opérationnel interrégional

²⁴ Union européenne

7.3- PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX (PSE)

« Il n'existe pas de définition formelle [des PSE] au niveau international (...). Le périmètre des instruments qui sont considérés comme des PSE varie très largement selon les sources. Wunder (2005) considère comme PSE : une transaction volontaire où un service environnemental clairement défini [qui] est acheté par un ou plusieurs usagers à un ou plusieurs « fournisseurs », si et seulement si le fournisseur assure effectivement la fourniture du service (conditionnalité). Les usagers peuvent être privés ou publics, l'État pouvant représenter les usagers en particulier lorsque le service environnemental correspond à un bien public. » (CGDD, 2010). Le PSE permet ainsi un partage des risques et des coûts entre fournisseurs et usagers (Comité pour l'économie verte, 2015).

La notion de service environnemental suppose l'additionnalité, c'est-à-dire une amélioration de la qualité environnementale par rapport à une situation de référence dans laquelle ce service n'existerait pas ou serait fourni en quantité inférieure. Il génère alors une externalité environnementale positive qui peut justifier une rémunération des actions mises en œuvre. L'acte de gestion d'un parc national peut constituer un service environnemental dès lors que les choix de gestion apportent un « supplément de qualité environnementale ».

Les PSE sont des instruments multiformes. Un parc national peut être en situation de fournisseur ou de bénéficiaire de services environnementaux :

a- Le parc, fournisseur de services environnementaux

Certaines modalités de gestion des parcs peuvent constituer un service environnemental pour diverses catégories d'usagers : randonneurs bénéficiant des paysages préservés par la gestion du parc, *etc.*

Il est donc nécessaire d'identifier une demande solvable afin qu'un PSE puisse être mis en œuvre. L'une des possibilités les plus récurrentes dans la littérature est qu'une collectivité locale soit disposée à payer pour un service de purification de l'eau (les services liés à l'eau potable sont parmi les plus propices à la mise en place d'un PSE).

Encadré 10 - Équateur : paiement pour service environnemental du Parc National *Cajas* (Cordero Camacho, 2008)

La protection et la gestion du Parc National de *Cajas* en Équateur (Province d'Azuay) combine à la fois des objectifs de protection de l'eau avec la production d'hydroélectricité, la préservation des paysages, les usages récréatifs et le tourisme. Le parc abrite également des ruines archéologiques et des vestiges de forêt des hautes Andes. Il incarne le premier cas de gestion décentralisée de parc national dans le pays, actée en 2000 par la signature d'un accord entre le ministère de l'Agriculture et de l'Environnement et la ville de Cuenca. Le parc est fournisseur de service environnemental, à la fois pour les visiteurs du parc (beauté des paysages) et pour les consommateurs d'eau (service de purification de l'eau) de la région de Cuenca. La distribution de l'eau est assurée par l'entreprise publique de production d'eau potable ETAPA du canton de Cuenca qui reverse au parc national environ 0,0045 USD/m³ d'eau consommée, soit 1 % du tarif normalement facturé pour l'eau potable. Cette ressource financière représente un flux de 400 000 \$ USD/an (352 000 euros) qui est investi dans la conservation du parc national. Cet argent peut également servir à financer des travaux d'infrastructures dans le parc, le recrutement de gardes, des travaux de recherche, *etc.*

b- Le parc, bénéficiaire de services environnementaux

Dans de multiples cas, il est possible que certains acteurs privés soient fournisseurs de services environnementaux. Certaines activités pastorales peuvent constituer des services environnementaux : maintien des milieux ouverts, entretien des paysages, lutte contre l'incendie, *etc.* L'identification d'un instrument innovant pour rémunérer ces services environnementaux constitue une question centrale. Le recours à émission de monnaie locale complémentaire (MLC) peut s'avérer une solution pertinente.

7.4- STEWARDSHIPS

Les programmes de *stewardships* consistent à rémunérer un propriétaire foncier en échange de son engagement, souvent de long terme, à maintenir un certain état environnemental (biodiversité, gestion durable des ressources, *etc.*) sur les parcelles qu'il possède. La parcelle entretenue peut ensuite, selon les cas, être déclarée en tant qu'aire protégée. À l'échelle mondiale, ces mécanismes sont très avantageux du point de vue économique car le coût engendré à la fois par les soutiens économiques versés aux propriétaires et par la négociation/déclaration d'aire protégée reste souvent très inférieur à celui qui aurait dû être supporté par la puissance publique si elle avait dû acquérir le foncier et gérer sa conservation elle-même (SANBI²⁵, 2014).

Encadré 11 - Un *stewardship* à la française : l'initiative Sylv'ACCTES, déployée notamment sur le PNR du Pilat (Rhône-Alpes)

En région Rhône-Alpes, une initiative conjointe entre la région Rhône-Alpes et le Conseil régional de la propriété forestière (CRPF), en partenariat avec la banque Neuflyze vient récemment d'être déployée sur différents territoires tests, dont le PNR du Pilat : l'initiative Sylv'ACCTES. Cette initiative s'adresse aux propriétaires forestiers en plan simple de gestion (privés et publics) de ces territoires tests. Sur ces territoires, les propriétaires sont encouragés à définir des itinéraires techniques sylvicoles non rentables pour le propriétaire, qui doivent favoriser (et c'est tout l'intérêt de la démarche) l'ensemble des services écosystémiques rendus par la forêt (biodiversité, récréation, stockage de carbone, épuration de l'eau, *etc.*). Une fois l'itinéraire sylvicole certifié par le CRPF, le propriétaire devient éligible à une subvention ponctuelle lui permettant de le mettre en œuvre.

Cette initiative s'apparente fortement à un *stewardship* : la région, Neuflyze et la métropole du Grand Lyon abondent un fonds qui alimente les subventions aux propriétaires forestiers. Dans le PNR du Pilat, un propriétaire de 14 hectares de forêt s'est ainsi vu attribuer une subvention de 4 935 €. Ce type de mécanisme permet un effet de levier intéressant pour les gestionnaires d'espace naturel en attirant des financements publics supplémentaires sur leur territoire.

²⁵ South African National Biodiversity Institute.

8- Partenariats public-privé

8.1- CONCESSIONS

Le secteur privé a été impliqué dans les aires protégées mondiales depuis des décennies *via* l'utilisation d'accords de concessions pour certains services à l'intérieur des parcs. Dans la plupart des cas, les concessionnaires paient une redevance de concession au parc. Il est en général préférable de contracter avec le privé lorsque ce dernier présente un avantage comparatif dans la gestion de l'activité concédée.

D'après le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), les concessions privées présentent, par rapport à une gestion publique, les avantages suivants :

- le secteur privé possède une meilleure compréhension des enjeux de l'industrie du tourisme et a développé le marketing et les canaux de distribution nécessaires à l'attractivité d'un site ;
- il dispose d'une meilleure capacité à s'adapter à des besoins et des conditions de marché variables, à être innovant et à répondre rapidement aux attentes du public ;
- il dispose d'une plus grande flexibilité au niveau de l'emploi ;
- il dispose d'une plus grande flexibilité financière pour lever des capitaux et conduire un exercice financier ;
- il dispose d'une plus grande liberté en matière de prix ;
- enfin, il est moins contraint par les politiques gouvernementales (PNUD, 2014).

Pour certaines activités ayant trait au tourisme, le secteur privé peut s'avérer plus réactif et plus agile. Cependant, il y a aussi des risques et des coûts à envisager en cas de concession d'activité :

- les coûts de transaction pour l'autorité de gestion de l'aire protégée liés à l'établissement de la concession (coûts de prospection, planification, rédaction du contrat, *etc.*) ne sont pas négligeables ;
- les coûts sociaux et culturels (corruption de la valeur, risque d'image) ;
- les risques de pressions environnementales accrues liées à la surexploitation du site ;
- la perte de contrôle sur les services offerts aux visiteurs.

Encadré 12 - Des concessions privées courantes et encadrées, l'exemple des États-Unis

La dernière politique de gestion des parcs nationaux américains, mise en place en 2006, prévoit qu'à travers des contrats de concession ou des autorisations d'utilisation commerciale, le *National Park Service (NPS)* pourra fournir des services commerciaux nécessaires et appropriés pour répondre aux attentes des visiteurs de parcs. Ces concessions doivent se plier à des standards environnementaux stricts et démontrer un management environnemental rigoureux (*Management Policies, 2006*). Par ailleurs, le *Concessions Management Improvement Act* de 1998 stipule que les opérations doivent être conduites dans la plus grande cohérence possible avec la préservation et la conservation des ressources des parcs.

Le NPS dénombre au total 6 000 autorisations commerciales et 575 contrats de concession dans les parcs nationaux américains. D'après le NPS, les recettes totales brutes des concessions privées réparties sur les près de 340 000 km² de parcs nationaux américains atteignent 1 milliard de dollars par an. 25 % sont liées à la vente de marchandises, 20 % à des services de logements et 20 % à des services de restauration. Les concessions emploient 25 000 personnes et génèrent en moyenne pour les parcs un revenu équivalent à 5 % de l'ensemble des contrats soit près de 100 M\$ USD par an (NPS, 2015).

8.2- PARRAINAGE (SPONSORING)

Le parrainage d'entreprise (*sponsoring*) diffère du mécénat au niveau du contrat. En effet, à la différence du mécénat, le contrat de parrainage stipule clairement les contreparties pour le partenaire en échange de la somme versée. Il s'agit souvent pour le parrain de s'offrir de la visibilité publicitaire, et le contrat revient indirectement à un achat d'espace de publicité.

Au niveau d'un parc national, le partenaire pourrait par exemple bénéficier de publicité par l'affichage de son logo sur certains équipements (bancs, table d'orientation, signalétique de sentiers, affiches, plaquettes, etc.) et/ou publications et autres matériels publicitaires ou informationnels de l'aire protégée.

Au même titre que les précédents, les mécanismes de parrainage sont soumis au risque de corruption de la valeur. Les risques d'image en cas d'association avec une entreprise privée sont élevés. Enfin, il faut également bien veiller à ce que les financements additionnels perçus par un éventuel partenariat de parrainage ne deviennent pas des financements vitaux pour le parc. Il semble essentiel que l'État continue à assumer sa mission de contributeur principal. Le risque serait de voir certaines entreprises imposer des conditions inacceptables pour l'aire protégée (au niveau éthique, environnemental, etc.) sous le prétexte que les missions ne pourraient plus être assumées sans ces financements.

Encadré 13 - Le parrainage de l'équipementier *The North Face* avec les parcs américains

Aux États-Unis, l'équipementier *The North Face* est connu pour ses opérations nombreuses de parrainage, souvent en lien avec les espaces naturels, notamment les parcs d'État. En 2010, afin d'encourager les activités d'extérieur et la visite des parcs par les familles défavorisées souvent issues de grandes villes, la firme a lancé l'opération « *Explore Your Parks* ». En partenariat avec les rangers des parcs, *The North Face* organise des bivouacs guidés dans les parcs, des événements (sports, chasses au trésor, etc.), offre des passes d'entrée annuels gratuits à ses clients, des guides, etc. En contrepartie des compensations financières et du regain d'attractivité pour les parcs, la marque communique, affiche son logo sur les guides, certains équipements et bénéficie de l'image sociale et environnementale de son programme.

8.3- VERS UNE NÉGOCIATION DES DROITS DE DÉNOMINATION AU SEIN DES AIRES PROTÉGÉES ?

Le *naming* est un mode de financement qui consiste, pour un particulier ou une entreprise, à donner son nom à un bien (privé ou public) en échange d'une rétribution financière. Il s'est récemment fortement développé dans le secteur du sport en France (dénomination des enceintes sportives, des compétitions, des équipes, etc.).

Dans le monde en revanche, le *naming* dépasse le cadre du sport et tend à s'ancrer dans la sphère publique. Il se développe également dans le domaine de la culture. Récemment, en décembre 2015, l'*Australian Museum* de Sydney a ainsi annoncé un partenariat d'environ 2 millions d'euros (3 M\$AUD – soit le tiers du projet de rénovation de la galerie) entre le gouvernement de l'État du New South Wales et la banque *Westpac* pour renommer l'une de ses galeries - la *Long Gallery* - en la *Westpac Long Gallery* pendant 10 ans, à partir de 2017.

Ce mode de financement comporte les mêmes risques éthiques et économiques que le parrainage. Au vu des polémiques suscitées dans le cadre d'installations sportives, les risques d'image liés à l'acceptabilité sont encore très élevés en France.

S'il devait un jour concerner un espace public français, ce type de contrats nécessiterait un encadrement précis quant à la durée du contrat (ex. : ne pouvant pas excéder 10 ans), le type, l'activité (exclusion du secteur de l'armement, des entreprises polluantes, etc.) et la provenance (ex. : entreprises de préférence nationale ou locale) des entreprises éligibles pour acquérir le droit de nommer un bien public. En cas d'atteinte à son image, l'établissement public devrait avoir le droit de se retirer sans aucune contrepartie. Une fois ces conditions fixées, ne serait-il pas légitime d'envisager, moyennant des exigences éthiques et une réglementation forte, une transposition de ce type de partenariat aux aires protégées françaises ? Ne pourrait-on pas imaginer de lier par exemple le nom d'un chemin de randonnée avec celui d'un équipementier sportif connu ?

8.4- ORGANISATION D'ÉVÈNEMENTS

Autre exemple de partenariat public-privé, l'organisation d'évènements au sein d'un parc national peut constituer une ressource financière additionnelle. L'organisation d'évènements crée de l'intérêt pour le parc national de la part de l'organisateur et renforce la notoriété de l'aire protégée. Ainsi, le géant de la boisson énergisante Red Bull organise chaque année depuis 2008 une compétition de vélo tout terrain dans une zone limitrophe du parc national de Zion (Utah, États-Unis), le *Red Bull Rampage*.

Ce mode de financement présente cependant des risques en termes d'image et de pression sur le milieu naturel et les espèces, sans compter les risques d'impacts indirects (ex. : prolifération des rats sur les sites fréquentés par un public massif). Il présente par ailleurs des coûts importants associés au contrôle accru pour le nettoyage des sites.

8.5- PRESTATIONS DIVERSES (VENTE DE MARCHANDISES, VISITES GUIDÉES, ETC.)

L'ensemble des parcs nationaux disposant d'une maison de parc (soit la quasi-totalité, à l'exception du plus récent) possède une boutique où sont vendus divers objets et articles, essentiellement à des fins de communication (guides, cartes du parc, photoreportages, ouvrages sur l'histoire du parc, t-shirts, etc.). Huit parcs possèdent d'ailleurs une boutique en ligne. Les parcs peuvent aussi proposer d'autres prestations, comme des expositions payantes, des visites guidées par les agents du parc national, des expositions payantes, etc. Même si leur intérêt réside avant tout dans la communication, l'image du parc et dans leur dimension pédagogique, ces prestations peuvent constituer une ressource propre intéressante.

Mécanismes de financement additionnels : ce qu'il faut retenir

Il existe théoriquement une grande diversité de mécanismes de financements additionnels appropriables par les parcs nationaux français. Certains des mécanismes cités (financements européens, mécénat, bénévolat, financement participatif, etc.) sont par ailleurs d'ores et déjà mis en place par un ou plusieurs parcs. D'autres, en revanche, sont exclusivement déployés à l'étranger ou dans d'autres structures que les gestionnaires d'espaces naturels. À la lumière de l'utilisation qui en est faite, en France comme à l'étranger, il convient désormais de mesurer le potentiel de ces mécanismes, dans la perspective de répondre aux besoins des directeurs de parcs identifiés précédemment. Enfin, il sera nécessaire d'appréhender, pour les mécanismes à fort potentiel, les contraintes de déploiement de ces instruments sur l'ensemble du système de parcs nationaux français.

Partie 2 - Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français



Lac d'Allos, vu du Mont Pelat, parc national du Mercantour

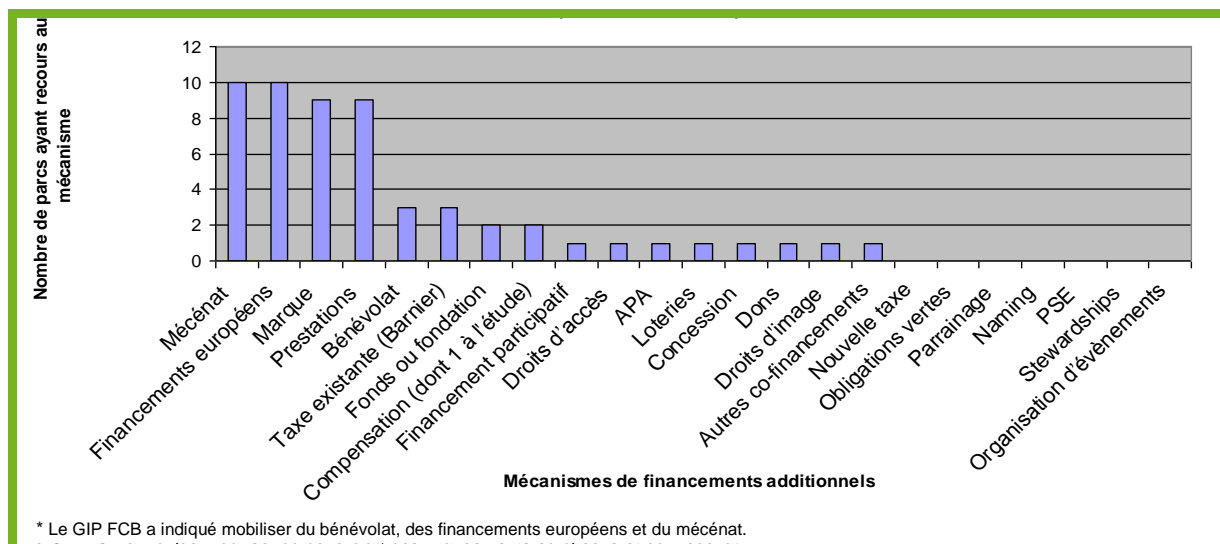
9- Pistes à fort potentiel et aux contraintes acceptables

Les données recueillies par l'intermédiaire de l'enquête et de l'étude de parangonnage permettent de dégager, à partir du déploiement de ces instruments en France et à l'étranger, une liste restreinte d'instruments de financements « à fort potentiel » sur lesquels cette étude se focalise dans cette partie.

9.1- SITUATION AU SEIN DES PARCS NATIONAUX FRANÇAIS

Parmi les différents instruments identifiés au cours de la partie précédente, certains sont d'ores et déjà déployés, parfois très ponctuellement, sur un ou plusieurs parcs nationaux du territoire français.

Figure 27- État des lieux du déploiement actuel des mécanismes de financement additionnels sur les parcs nationaux français – GIP FCB exclu*

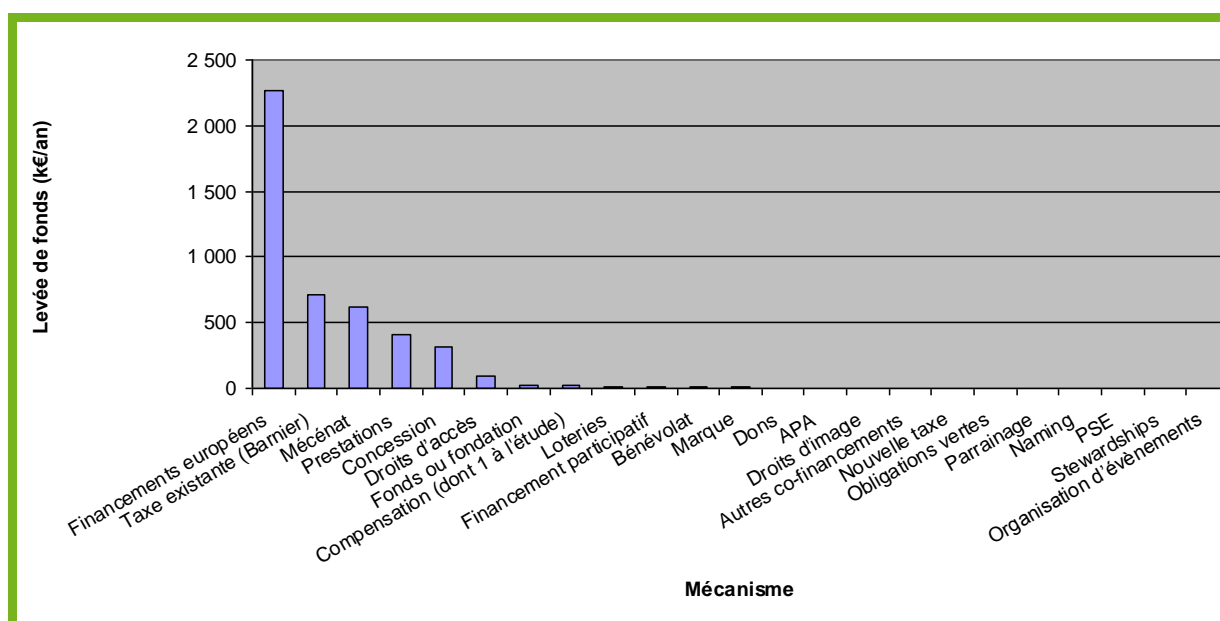


(Source : enquête)

Comme le montre la figure 27, quatre instruments sont déployés sur la quasi-totalité du système de parcs nationaux français. Les recours aux financements européens, au mécénat, aux prestations ou la possibilité d'utiliser une marque sur le territoire du parc national sont des mécanismes couramment et pleinement utilisés. La taxe Barnier, qui sera à court terme collectée sur les trois parcs nationaux possédant une partie maritime, sera, elle aussi, exploitée de façon optimale.

Partie 2 - Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français

Figure 28 - Ordre de grandeur des montants annuels cumulés pour les parcs nationaux français par mécanisme – GIP FCB exclu



(Source : enquête)

À l'échelle du territoire national, les données de l'enquête montrent que les financements européens constituent l'un des mécanismes les plus mobilisés par les parcs nationaux français. Ils permettent de mobiliser un peu plus de 2 M€/an pour l'ensemble des 10 parcs environ. Les autres mécanismes qui semblent « peser » en terme de recette sont la taxe Barnier, le mécénat, les diverses prestations de service et la concession au secteur privé.

Cependant, dans la figure suivante, le calcul de la moyenne de la somme récoltée par instrument (moyenne calculée pour chaque instrument sur le nombre de parcs où il est effectivement mis en place, c'est-à-dire pour lequel les directeurs de parcs ont mentionné un montant), permet une analyse plus fine :

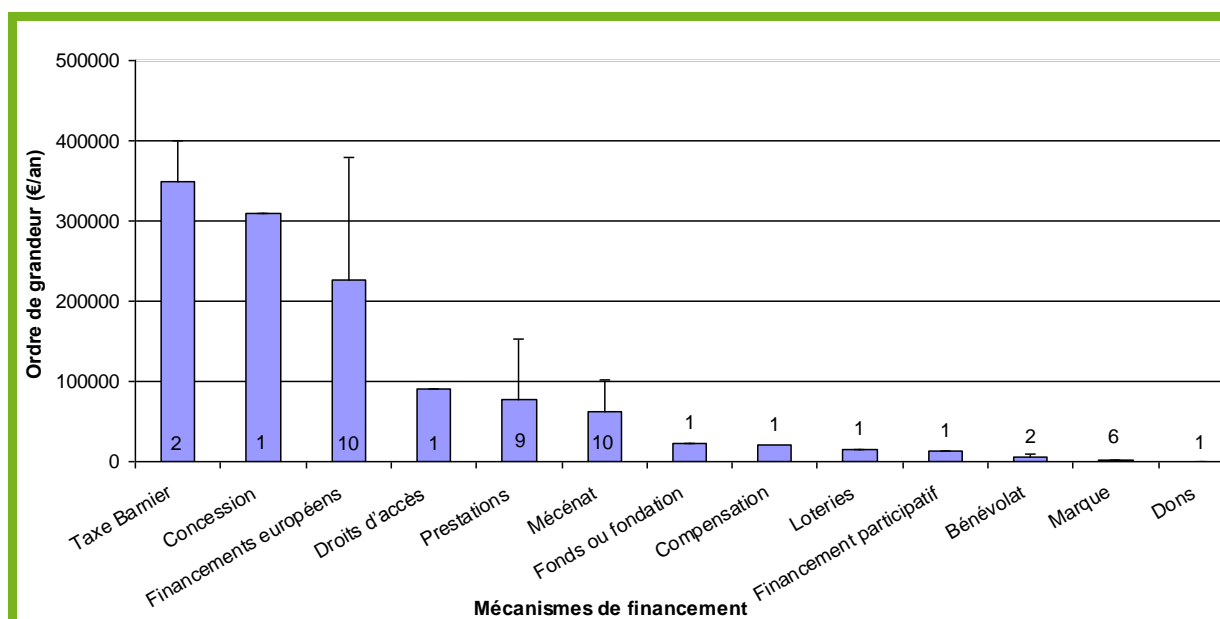
- Certains instruments présentent un potentiel élevé et sont très peu déployés : c'est le cas de la concession au secteur privé et de la mise en place de droits d'entrée, deux mécanismes déployés chacun sur un seul parc. La concession en question correspond en effet aux loyers versés dans le cadre de contrats d'affermage au sein du parc national de la Vanoise et les droits d'accès proviennent des paiements reçus par le parc national de la Guadeloupe pour accéder aux chutes du Carbet. Ces derniers se déclinent comme suit : 2,2 €/adulte, 1 €/enfant, 1,10 €/personne pour les familles de quatre, 1,5 €/personne pour les groupes de plus de huit et possibilité d'acheter une carte d'accès valable un an pour 5 €/personne. Le potentiel de levée de fonds de ces mécanismes est particulièrement élevé : au total, les loyers versés dans le cadre d'affermage permettent au parc de la Vanoise de récolter une somme avoisinant les 300 000 €/an et les droits d'accès aux chutes du Carbet rapportent une somme de près de 90 000 €/an au parc de la

Partie 2 - Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français

Guadeloupe²⁶ (cf. 3^e partie de cette étude). Le financement participatif, exploité dans un seul parc national, appartient également à cette catégorie.

- Certains instruments, pourtant déployés sur de nombreux parcs nationaux, sont inégalement mobilisés. En témoignent les barres d'écart-type sur la figure suivante. Ainsi, les montants moyens annuels récoltés via les financements européens, les prestations de services ou encore le mécénat varient considérablement d'un parc à l'autre. Cette distribution suggère peut-être un potentiel à exploiter dans certains parcs.

Figure 29 - Montants annuels moyens indicatifs récoltés par les parcs nationaux français qui déploient les mécanismes sur leurs territoires – GIP FCB exclu



(Source : enquête) – le chiffre à l'intérieur des barres compris entre 1 et 10 représente le nombre d'observations sur lesquelles la moyenne a été calculée, les barres verticales représentent l'écart-type.

9.2- SITUATION À L'ÉTRANGER

À l'étranger, les résultats de l'étude de parangonnage indiquent une mobilisation des mécanismes de financements plutôt faible dans les pays étudiés. Sur les 8 pays de l'OCDE analysés (États-Unis, Chili, Corée du Sud, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pologne), seuls l'Italie et les États-Unis indiquent mobiliser plus de 3 mécanismes différents identifiés précédemment pour leurs parcs nationaux. Une première explication à ce constat est que pour 4 de ces 8 pays, l'État contribue exclusivement à la quasi-totalité de la gestion de ces parcs nationaux (quasiment 100 % pour la Corée du Sud, la Norvège, et le Japon, 97 % pour le Mexique). En outre, les données sur la mobilisation de mécanismes de financement sont rares et

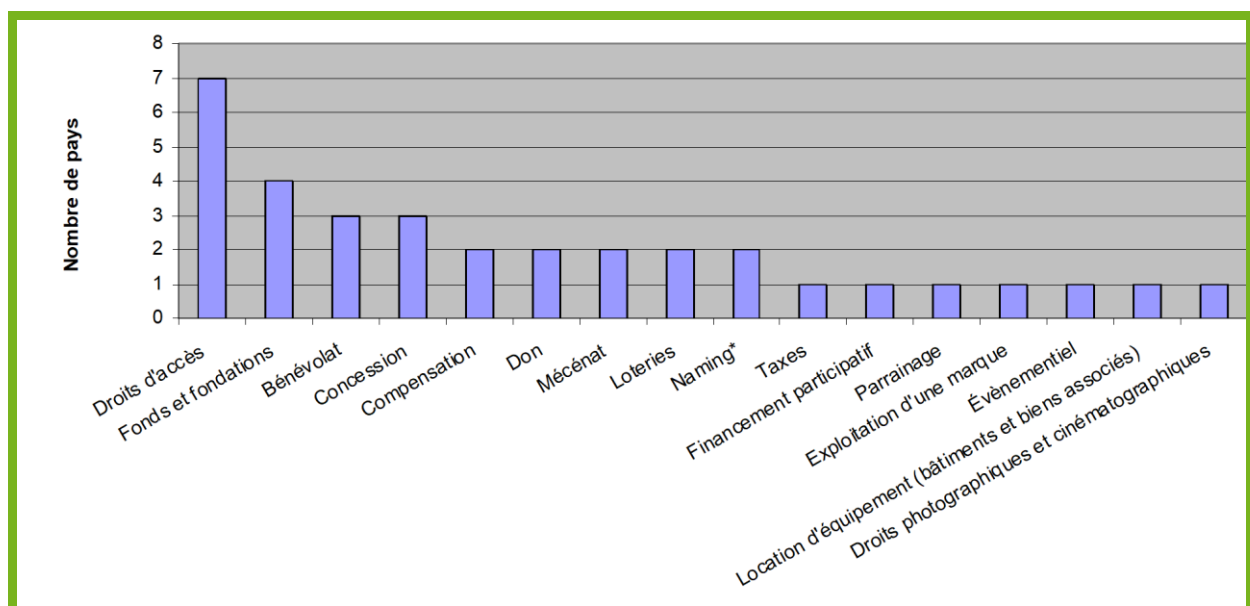
²⁶ <http://www.guadeloupe-parcnational.fr/fr/des-decouvertes/ou-sinformer/chutes-du-carbet>, site consulté le 1^{er} août 2017.

Partie 2 - Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français

difficilement mobilisables depuis les capitales²⁷ : la thématique est nouvelle et/ou anecdotique pour les systèmes de parcs de nombreux pays.

Ceci étant dit, les résultats de l'étude montrent que la plupart des pays étudiés (7 sur 8) ont recours aux droits d'accès sous plusieurs formes (droits d'entrée, paiements d'emplacements de camping ou de bivouac, frais de parking, paiements pour accéder à certaines zones spécifiques ou remarquables du parc) au sein de leurs parcs nationaux.

Figure 30 - Déploiement des instruments de financement dans les 8 pays d'étude : États-Unis, Chili, Corée du Sud, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pologne (ministère de l'Économie et des Finances, 2016)



*: les mécanismes de « naming » ici décrits s'apparentent plus à de la reconnaissance de mécènes ou à des opérations symboliques (pose d'une plaque avec le nom du contributeur) qu'à des contrats de naming comme il en existe dans les domaines du sport et de la culture.

Outre les droits d'accès, le recours à des fonds, à du bénévolat et la concession d'activités au secteur privé sont également des mécanismes couramment mobilisés à l'étranger.

²⁷ L'étude de parangonnage repose sur un travail d'enquête mené par les services économiques régionaux de la Direction générale du Trésor, depuis les ambassades de France à l'étranger.

9.3- PISTES À FORT POTENTIEL

Pour les besoins de l'étude, il a été décidé de retenir un certain nombre de pistes à fort potentiel, pertinentes pour les parcs nationaux français, dont les contraintes et potentiels seront analysés en profondeur dans la section suivante.

Parmi les pistes à fort potentiel retenues, 5 sont déjà mises en place dans un ou plusieurs parcs nationaux en France :

- **Mobilisation des fonds et programmes européens**
- **Mécénat**
- **Financement participatif**
- **Droits d'accès**
- **Concession**

Une piste à fort potentiel est encore à l'état exploratoire :

- ***Sponsoring/Naming***

Ces pistes sont retenues car elles présentent plusieurs avantages :

- une relative facilité de mise en œuvre (pistes opérationnelles) ;
- un potentiel de levée de fonds conséquent (pistes rentables) ;
- des contraintes relativement acceptables.

Encadré 14 - Retour sur le choix d'exclure la marque et la compensation des pistes à fort potentiel

L'analyse conduite au cours de cette phase de « tri » de l'étude a conduit à exclure de la liste des mécanismes de financements additionnels à fort potentiel l'exploitation de la marque d'une part, et d'autre part, la mise en œuvre de la compensation écologique dans le contexte français.

Le choix de ne pas retenir la marque au sein de cette catégorie s'explique du fait que la marque « Esprit parc national », commune aux parcs nationaux français, a été envisagée et construite avant tout comme un outil de promotion du caractère et des valeurs des parcs nationaux français. Les revenus anecdotiques que les redevances génèrent pour les parcs sont exclusivement réinvestis dans sa gestion et ne permettent en aucun cas de lever de nouveaux financements, ce qui n'est d'ailleurs pas l'objectif de l'instrument. Dans sa forme actuelle, la marque ne peut donc pas être considérée comme un mécanisme de financement additionnel pour les parcs nationaux en France.

La décision d'exclure la mise en œuvre de la compensation écologique des pistes à fort potentiel est motivée par le développement des premiers éléments de doctrine (encore en consolidation) de mise en œuvre de l'offre de compensation sur le territoire national. Par essence, la compensation écologique ne doit pas être considérée comme un instrument de financement à fort potentiel, car les revenus sont le résultat de destructions environnementales par ailleurs (destruction ou dégradation d'habitats, *etc.*). En outre, la compensation repose sur le principe d'additionnalité écologique et administrative. Dans le cas particulier des parcs nationaux (et autres gestionnaires d'espaces naturels où la protection de l'environnement constitue le cœur de mission), cela sous-entend qu'elle ne doit pas servir à financer des activités déjà prévues dans le plan d'action ou dans la charte du parc mais bel et bien des activités additionnelles. Enfin, toute mesure de compensation doit être spécifique du projet initial impactant un environnement particulier : c'est le principe d'équivalence écologique entre les impacts résiduels et la mesure compensatoire. La mise en œuvre de la compensation est donc minutieusement encadrée par une série de principes garantissant son intérêt écologique et ne devrait pas être envisagée, par les gestionnaires d'espaces naturels, comme un moyen de se financer. Toutefois, cela n'exclut pas que les parcs nationaux (et les gestionnaires d'espaces naturels en général) constituent des acteurs tout à fait légitimes et indiqués pour la mise en œuvre de mesures compensatoires.

Partie 2 - Pistes de mécanismes de financements additionnels possibles pour les parcs nationaux français



Volcan de la Soufrière, parc national de la Guadeloupe

Partie 3

Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

Financements européens, mécénat, financement participatif ou encore droits d'accès (sous différentes formes) peuvent être aujourd'hui considérés comme des pistes prioritaires. Néanmoins, d'autres solutions comme la concession, le *sponsoring* ou le *naming* auraient tout intérêt à être explorées plus en profondeur.



Financements européens, mécénat, financement participatif, droits d'accès, concession, *naming* : dans quelle mesure le potentiel de ces différents mécanismes est-il réellement élevé pour les parcs nationaux français ? À quels besoins, aujourd'hui non pourvus, permettraient-ils de répondre ? Quelle somme un parc national français peut-il espérer mobiliser ?

Afin de formuler des réponses à ces interrogations, il convient d'identifier les axes et les possibilités d'une plus ample mobilisation par les parcs nationaux. Cela implique de se plonger dans leur fonctionnement et d'identifier les freins et contraintes de différentes natures qui empêchent leur pleine utilisation, mais aussi les facteurs de leur réussite.

1- Financements européens

Les parcs nationaux peuvent théoriquement mobiliser deux grands ensembles de fonds et programmes européens :

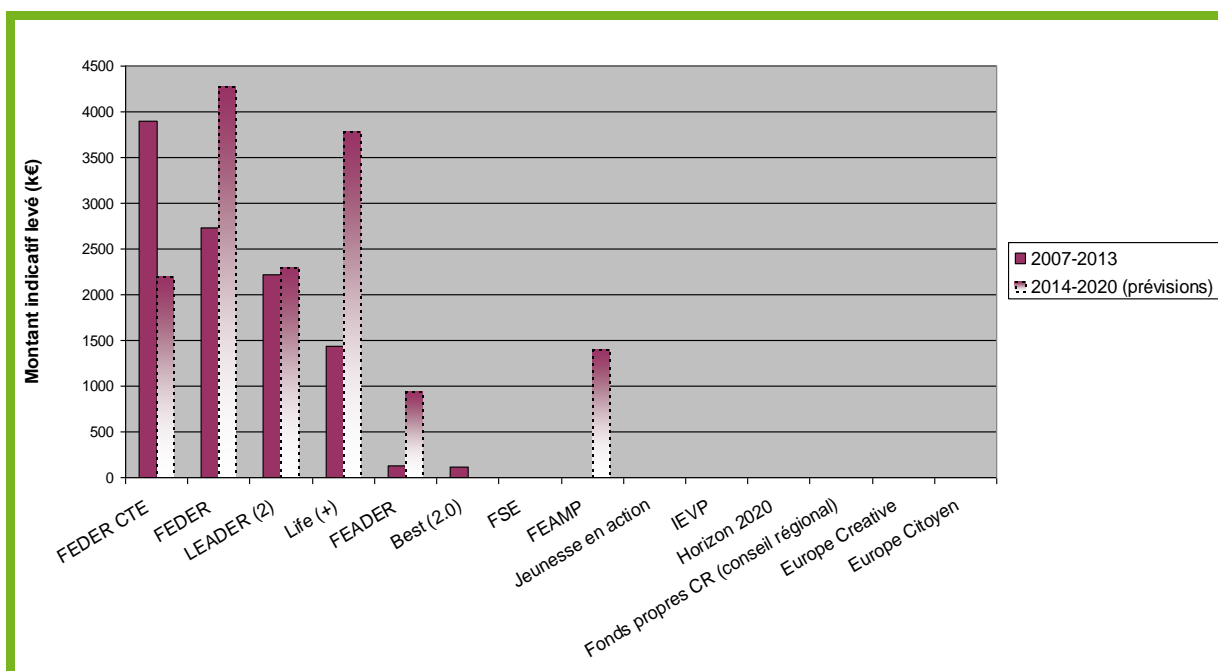
- les fonds et programmes issus de la politique de cohésion de l'Union européenne (fonds européens structurels et d'investissement – FESI) ;
- les fonds et programmes issus des politiques sectorielles : l'environnement (Life), la recherche (Horizon 2020), la culture (Europe Creative), *etc.*

Ces programmes permettent aux parcs nationaux de lever des cofinancements pour divers projets. Ces cofinancements sont limités par un taux maximal et viennent toujours en complément d'autres financements (État, conseil régional, conseil départemental, autofinancement, *etc.*). Ainsi, sauf exception, l'ensemble des montants présentés dans cette section représente des montants de cofinancement d'aide publique et non pas le montant total du projet. Selon les programmes, les régions et les types de projets concernés, les taux de cofinancements sont variables et permettent un effet de levier plus ou moins important pour les parcs. Toujours en fonction de ces paramètres, les parcs peuvent se voir imposer une proportion d'autofinancement, de cofinancements publics (le plus souvent provenant des régions et des collectivités locales), voire de travailler avec des structures homologues (en France ou à l'étranger) dans le cadre de projets de coopération.

La description de ces deux ensembles sera abordée par ordre d'importance (volume mobilisé) pour les parcs nationaux.

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

Figure 31- Montants et provenance des cofinancements européens levés tels que déclarés par les parcs nationaux français au cours des programmations 2007-2013 et 2014-2020²⁸



(Source : enquête)

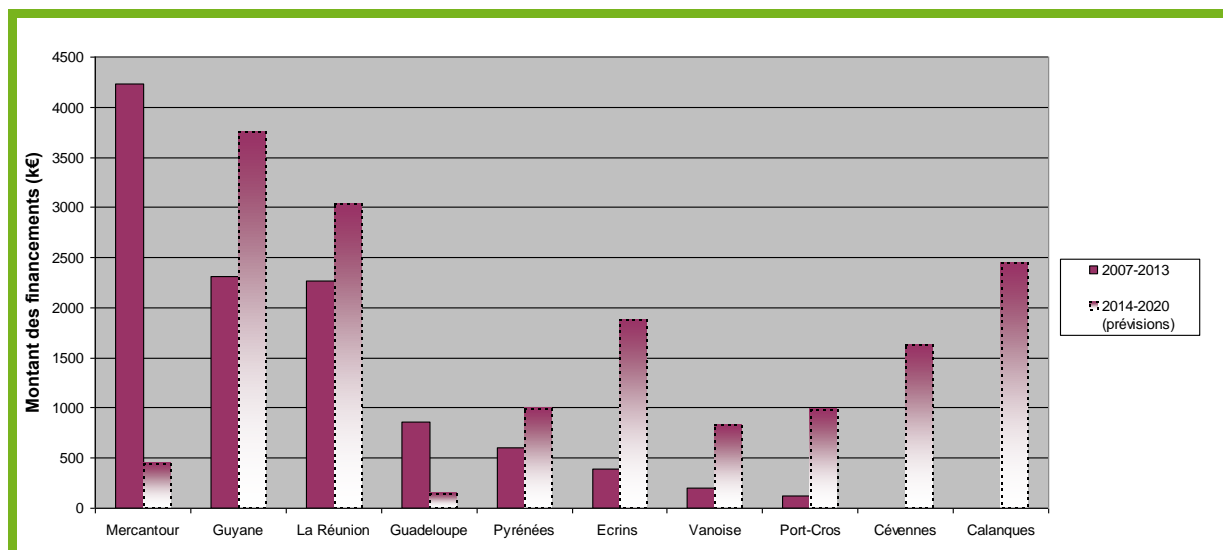
Les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) regroupent 4 programmes : le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), le fonds social européen (FSE) et le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Instruments de la politique régionale de l'Union européenne, ces quatre programmes représentent le plus gros volume de fonds mobilisés par les parcs nationaux français au cours des 10 dernières années. Le FEDER (tous objectifs confondus, y compris les projets transfrontaliers et transnationaux) constitue de loin la source la plus importante de financements européens pour les parcs nationaux, suivi par le FEADER (programme LEADER inclus) et dans une très moindre mesure par le FEAMP. Un seul parc (Cévennes) a indiqué avoir mobilisé des fonds issus du FSE, mais n'a pas donné d'information sur le montant versé par l'Union européenne.

Outre les FESI, le programme Life constitue une source de financement très conséquente qu'il convient d'étudier.

²⁸ Prévisions au 1^{er} janvier 2017.

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

Figure 32 - Volume des cofinancements européens levés par parc et par programmation



Le détail des volumes de cofinancements européens levés par parc indique une mobilisation d'intensité très variable selon le parc national et selon la programmation. Cette grande variabilité de mobilisation laisse supposer un potentiel de mobilisation encore important pour les parcs nationaux. Il convient donc d'identifier les contraintes qui les empêchent de lever des montants supérieurs et plus réguliers (dans le temps et l'espace !).

1.1- MOBILISATION DES FONDS STRUCTURELS ET D'INVESTISSEMENT (FESI)

a- Enveloppe

Les politiques européennes sont dotées d'un budget défini pour les 28 États membres pour une période de sept ans. Pour la période 2014-2020, il s'élève à 960 milliards d'euros. Ces politiques ont pour objectif commun de favoriser la croissance et l'emploi dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, afin de faire face à la crise et aux grands défis de l'UE. Cette stratégie européenne, signée en 2010, vise une croissance « intelligente, durable et inclusive » et fixe des objectifs en matière de recherche et développement, d'emploi, d'éducation, de lutte contre la pauvreté ou encore de climat.

Dans ce cadre, l'Union européenne confie aux États membres la gestion d'une partie de ces crédits *via* l'accès à 4 fonds européens structurels et d'investissement (FESI). Les FESI présentent la particularité d'être gérés directement par les États membres de l'Union européenne. Ils sont programmés à l'échelle de l'État ou de la région et sont mobilisables selon une logique de guichet. Ainsi, les financements sont attribués après réception de la « facture » des différents

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

projets et suite à la validation par les autorités de gestion. Pour la France, ce sont près de 28 milliards d'euros (CGET²⁹, 2016) qui sont alloués pour la période 2014-2020, dont :

- 15,5 milliards d'euros au titre de la politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale *via* le **fonds européen de développement régional** (FEDER) et **fonds social européen** (FSE), dont 14,4 milliards d'euros au titre des programmes français et 1,1 milliard d'euros au titre de la coopération territoriale européenne (CTE) ;
- 11,4 milliards d'euros au titre de la politique européenne de développement rural *via* le **fonds européen agricole pour le développement rural** (FEADER) ;
- 588 millions d'euros au titre de la politique européenne de la pêche et des affaires maritimes *via* le **fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche** (FEAMP).

Par ailleurs, 310 millions d'euros sont alloués à la France en 2014 et 2015 au titre de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ).

Ces crédits sont mis en œuvre dans le cadre de programmes européens qui peuvent être soit nationaux, soit régionaux. Chaque programme définit la stratégie d'utilisation de ses crédits, en cohérence avec les priorités identifiées, au niveau national, dans l'Accord de partenariat, document de planification nationale des FESI rédigé en concertation entre l'État et les régions et négocié avec la Commission européenne.

Les FESI actuels regroupent l'ensemble des fonds structurels ou assimilés structurels de la programmation 2007-2013 : (FEDER, FSE, FEADER, FEP pour la France) et le fonds de cohésion auquel la France n'a pas accès. Le tableau ci-dessous rend compte de l'évolution récente de l'enveloppe des FESI pour la France lors des deux dernières programmations.

Tableau 4 - Récapitulatif des enveloppes des FESI pour les deux dernières programmations pour la France (en milliards d'euros)³⁰

| Programmation | Enveloppe totale | FEDER (hors CTE ³¹) | FEDER CTE | FSE | FEADER | FEP/FEAMP | IEJ |
|---------------|------------------|---------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----|
| 2007-2013 | 22,1 | 8,1 | 0,9 | 5,3 | 7,6 | 0,2 | - |
| 2014-2020 | 27,8 | 8,4 | 1,1 | 6 | 11,4 | 0,6 | 0,3 |
| Variation | + 25,8 % | + 3,7 % | + 22,2 % | + 13,2 % | + 50,00 % | + 200 % | - |

²⁹ Commissariat Général à l'égalité des territoires.

³⁰ Sources des chiffres : 2007-2013 : Commission européenne, La politique de cohésion européenne en France, 2009 disponible sur http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/fr_fr.pdf, 2014-2020 : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Rendez-vous-compte/Chiffres>

³¹ Coopération territoriale européenne.

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

A priori, l'enveloppe des programmes principalement mobilisés par les parcs nationaux français a connu une augmentation significative entre les deux dernières périodes.

b- Objectifs thématiques

Les FESI poursuivent tous 11 objectifs thématiques (OT) différents sur lesquels sont répartis les 28 milliards d'euros dans l'Accord de partenariat : innovation (OT 1), numérique (OT 2), PME (OT 3), transition énergétique (OT 4), climat (OT 5), environnement (OT 6), transports (OT 7), emploi (OT 8), inclusion sociale (OT 9), formation (OT 10) et capacité administrative (OT 11). Chaque projet financé par les FESI s'inscrit obligatoirement dans l'un de ces objectifs.

Le tableau 5 donne la ventilation des FESI par objectif thématique telle qu'elle est détaillée dans l'Accord de partenariat.

Tableau 5 - Ventilation des FESI par objectif thématique (OT), en euros, pour la période 2014-2020

| Objectif thématique (OT) | FEDER | FEADER | FEAMP |
|---------------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------|
| AT (assistance technique) | 289 382 847 | 130 000 000 | 35 000 000 |
| OT 1 : innovation | 1 542 693 218 | 303 880 795 | |
| OT 2 : numérique | 1 032 434 162 | 78 783 910 | |
| OT 3 : PME | 1 605 488 416 | 2 869 985 283 | 241 000 000 |
| OT 4 : transition énergétique | 1 711 112 185 | 348 900 172 | 17 000 000 |
| OT 5 : climat | 331 965 843 | 3 151 356 390 | |
| OT 6 : environnement | 1 008 692 506 | 3 263 904 832 | 278 000 000 |
| OT 7 : transports | 424 488 765 | 0 | |
| OT 8 : emploi | 44 550 510 | 112 548 442 | 17 000 000 |
| OT 9 : inclusion sociale | 313 412 133 | 1 012 935 982 | |
| OT 10 : formation | 121 887 191 | 112 548 442 | |
| OT 11 : capacité administrative | 0 | 0 | |
| TOTAL | 8 426 107 776 | 11 384 844 248 | 588 000 000 |

(Source : Accord de partenariat 2014-2020)

c- Modalités générales

Pour la programmation 2014-2020, les 28 milliards d'euros de FESI sont répartis entre 11 objectifs thématiques dans l'Accord de partenariat. Chaque région détermine ensuite des axes de priorité dans lesquels elles indiquent le montant de fonds européens qu'elles décident d'octroyer à chaque objectif thématique. La programmation des fonds est ensuite inscrite dans le programme opérationnel (PO) de chaque région, ou inter-région pour les programmes

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

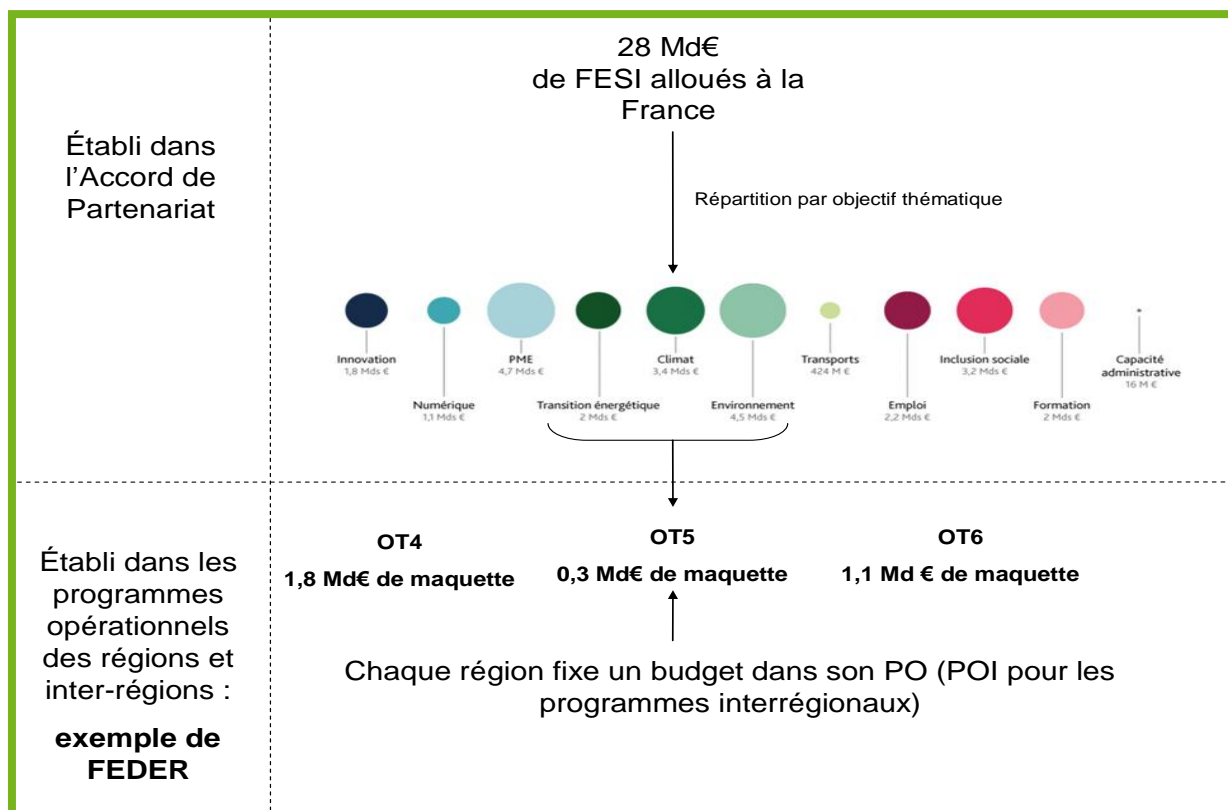
opérationnels interrégionaux (POI) par l'autorité de gestion. À titre d'exemple pour la programmation 2014-2020, 27 PO et 5 POI détaillent ainsi l'utilisation du FEDER et délimitent l'enveloppe effective de ce fonds³².

Le FEADER et le FEAMP doivent en outre poursuivre chacun 6 priorités :

- transfert de connaissances et innovation ; viabilité des exploitations agricoles, compétitivité de tous les types d'agriculture dans toutes les régions, promotion des technologies agricoles innovantes et gestion durable des forêts ; organisation de la chaîne alimentaire et gestion des risques ; restauration, préservation et renforcement des écosystèmes liés à l'agriculture et la foresterie ; utilisation efficace des ressources et transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente aux changements climatiques et inclusion sociale, réduction de la pauvreté et développement économique pour FEADER ;
- encourager une pêche durable, innovante et compétitive ; encourager une aquaculture durable, innovante et compétitive ; encourager la mise en œuvre de la politique commune de la pêche ; améliorer l'emploi et renforcer la cohésion territoriale ; encourager la commercialisation et la transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture ; encourager la mise en œuvre de la politique maritime intégrée pour FEAMP.

En conclusion, le fonctionnement des FESI peut être résumé par le schéma de la figure 33 qui s'appuie sur l'exemple du FEDER.

Figure 33 - Répartition des financements FESI selon les objectifs thématiques³³



1.1.1- Mobilisation du fonds FEDER par les parcs nationaux

Objectifs

Le FEDER (tous objectifs confondus) est le fonds européen qui a permis de lever le volume de cofinancements le plus conséquent au cours de la programmation 2007-2013. Il présente le potentiel de mobilisation le plus important pour les parcs nationaux français et poursuit 3 objectifs distincts :

- **l'objectif « compétitivité régionale et emploi »** couvre l'ensemble du territoire métropolitain sans zonage ;
- **l'objectif « convergence »** concerne spécifiquement les régions confrontées à des difficultés structurelles soit 84 régions à travers 17 États membres dont le PIB/habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire et s'applique également aux « régions ultrapériphériques ». En France les régions concernées regroupent uniquement les régions d'outre-mer. Point important à souligner pour ces régions qui regroupent 3 parcs nationaux : les fonds européens y financent en priorité des projets dans les domaines de l'accompagnement vers l'emploi et de la formation professionnelle, de l'aide aux PME, de la protection de l'environnement, mais aussi du renforcement de la capacité administrative. Elles bénéficient d'une enveloppe plus importante permettant des taux de cofinancements plus importants, généralement supérieurs à 50 % pour le FEDER par exemple ;
- **l'objectif « coopération »** rassemble les initiatives transrégionales. Il vise à promouvoir la coopération entre les différentes régions de l'UE dans 3 composantes :
 - coopération transfrontalière (développement régional intégré entre régions frontalières), qui regroupe les programmes Interreg A ;
 - coopération transnationale (constitution de grands groupes de régions européennes), qui regroupe les programmes Interreg B ;
 - coopération interrégionale (échange d'informations et partage d'expériences), qui regroupe les programmes Interreg C, ainsi que les programmes Urbact, Interact et Orate.

Dans la suite de cette partie, les objectifs « convergence » et « compétitivité et emploi » seront traités ensemble, séparément de l'objectif « coopération ». Ce choix s'explique d'une part par une gestion et une mobilisation des crédits de coopération distincte, nécessitant une logistique un peu plus complexe pour les parcs nationaux, car ces projets imposent de travailler en réseau de partenaires pour ce qui est de la coopération. D'autre part, il permet de suivre les modalités de rapportage des projets effectué par le CGET qui fait également cette distinction.

Règles de fléchage *earmarking* et concentration thématique

Au cours des deux dernières programmations, le FEDER comme le FSE ont fait l'objet d'un fléchage préférentiel sur certains objectifs thématiques.

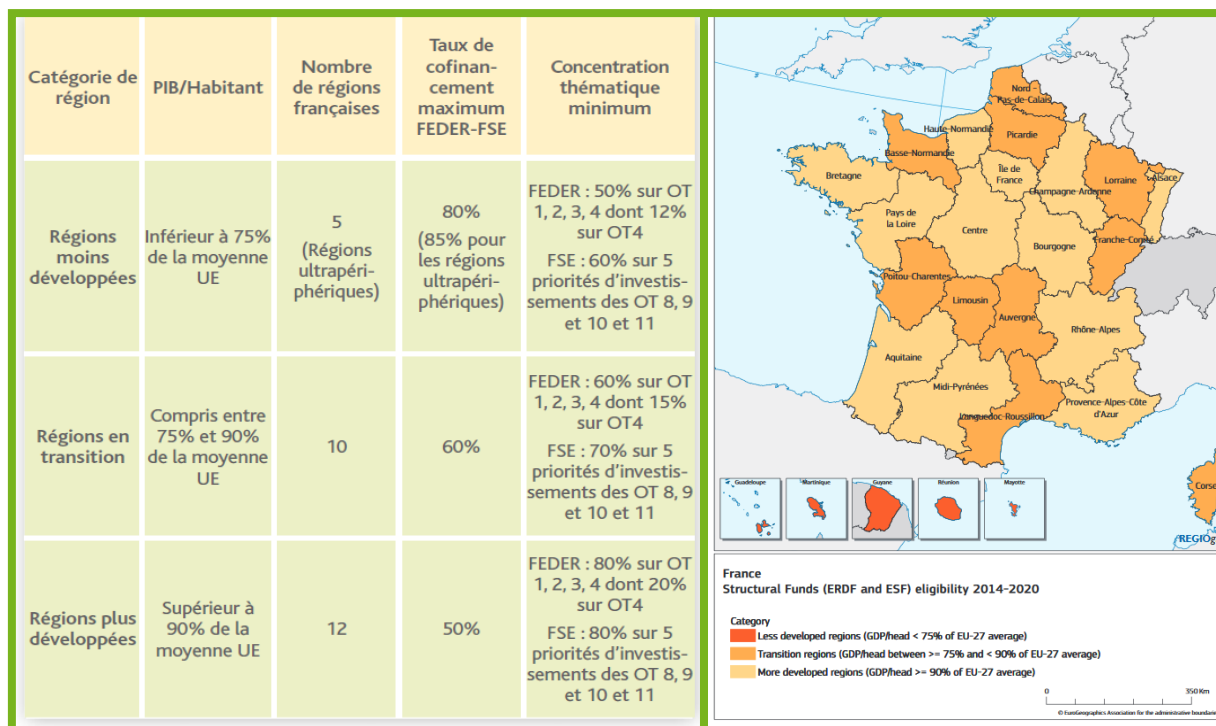
Durant la programmation 2007-2013, la répartition des fonds devait être conforme à la politique du « *earmarking* ». Lors du Conseil européen de décembre 2005, il avait ainsi été convenu que 60 % des fonds alloués à l'objectif « convergence » devraient financer des projets rentrant dans

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

le cadre de la Stratégie de Lisbonne. Ce taux est fixé à 75 % pour l'objectif « compétitivité et emploi ». Cet engagement était appelé « *earmarking* ». Les dépenses prioritaires concernaient alors les thématiques suivantes : recherche et développement technologique, innovation, technologies de l'information et de la communication (TIC), esprit d'entreprise, énergies renouvelables, emploi, formation professionnelle, inclusion sociale, **environnement**, et transports alternatifs à la route.

Pour la programmation 2014-2020, le principe de **concentration thématique** vient se substituer au « *earmarking* » pour le FEDER (et le FSE). Pour le FEDER, ce principe impose aux régions une concentration thématique (voir ci-dessous) des fonds dans leur PO (montant des versements européens) de 80 % sur les OT 1, 2, 3 et 4 (transition énergétique) pour les régions les plus développées (six parcs nationaux concernés et le GIP du futur parc national des forêts de Champagne et Bourgogne), ne laissant que 20 % pour les autres OT dont l'OT 6 (environnement) qui est *a priori* l'objectif le plus pertinent pour les parcs. Le changement des priorités thématiques du fonds et des règles de priorisation (concentration thématique et *earmarking*) entre les deux programmations complique la comparaison du potentiel de mobilisation par les parcs nationaux entre les deux programmations.

Figure 34 - Principe de concentration thématique pour le FEDER et le FSE sur 2014-2020



(Source : CGET-Europ'Act, 2014A)

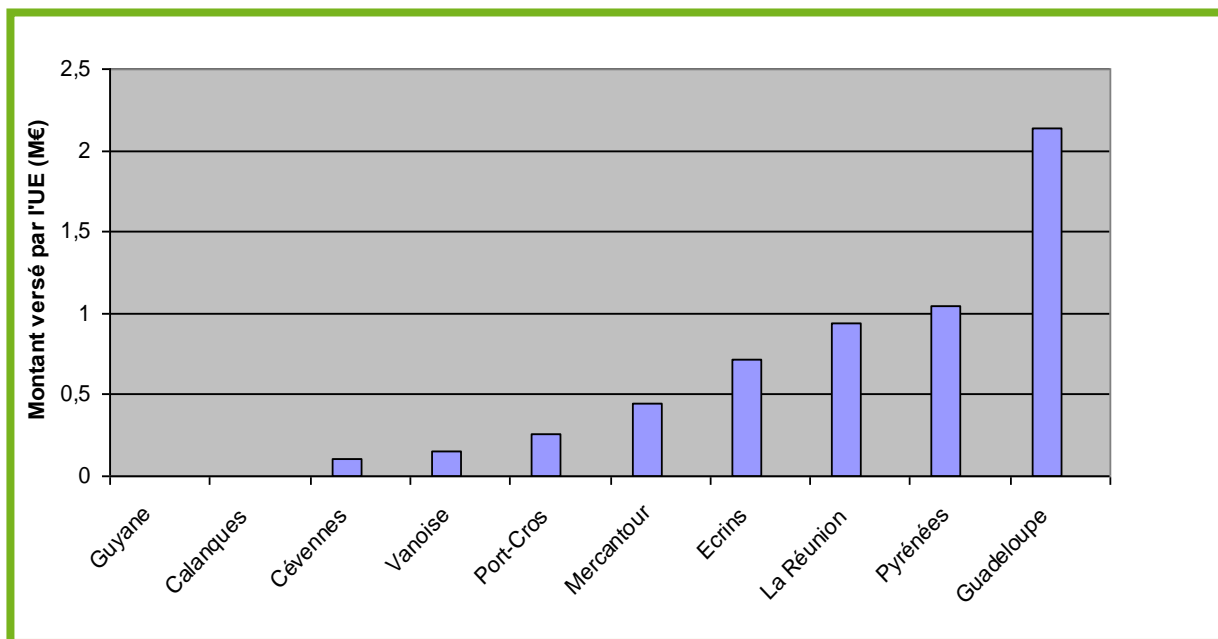
Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

a- FEDER (hors coopération)

Volume des fonds mobilisés par les parcs nationaux

Cette section se focalise logiquement sur la période 2007-2013, seule période pour laquelle les données de rapportage sont définitives. En outre, les reportages en cours pour la période 2014-2020 n'intègrent pour le moment aucun projet à l'initiative des parcs nationaux, alors que l'enquête aux directeurs de parc fait état de nombreux projets envisagés.

Figure 35 - Montant des cofinancements FEDER (hors CTE) perçus par les parcs nationaux



français au cours de la période 2007-2013

(Source : CGET)

La figure 35 donne un aperçu du volume des cofinancements européens perçus par les parcs, qu'ils aient été bénéficiaires ou porteurs d'un projet. La confrontation avec les données récoltées par l'intermédiaire de l'enquête (NDLR : seul un ordre de grandeur des financements perçus était demandé) a néanmoins montré certains écarts importants entre les montants perçus effectivement retenus par le CGET et ceux qui ont été déclarés par les parcs au cours de l'enquête. Ces écarts peuvent s'expliquer en partie par la probable différence de nature des chiffres retenus par le CGET (qui correspondent sûrement aux autorisations d'engagement et relèvent de la planification) et ceux retenus par les directeurs de parc (crédits de paiements qui relèvent du paiement effectif, pouvant être perçu avec un décalage temporel conséquent). Ces chiffres doivent donc être considérés comme des ordres de grandeur.

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

Tableau 6 - Différences de valeurs sur les montants FEDER (hors CTE) levés par les parcs nationaux, en fonction des sources mobilisées

| Programmation | Cofinancements FEDER levés par les parcs nationaux (Source : CGET) | Cofinancements FEDER levés par les parcs nationaux (Source : enquête) |
|---------------|--|---|
| 2007-2013 | 5,8 M€ | 2,8 M€ |

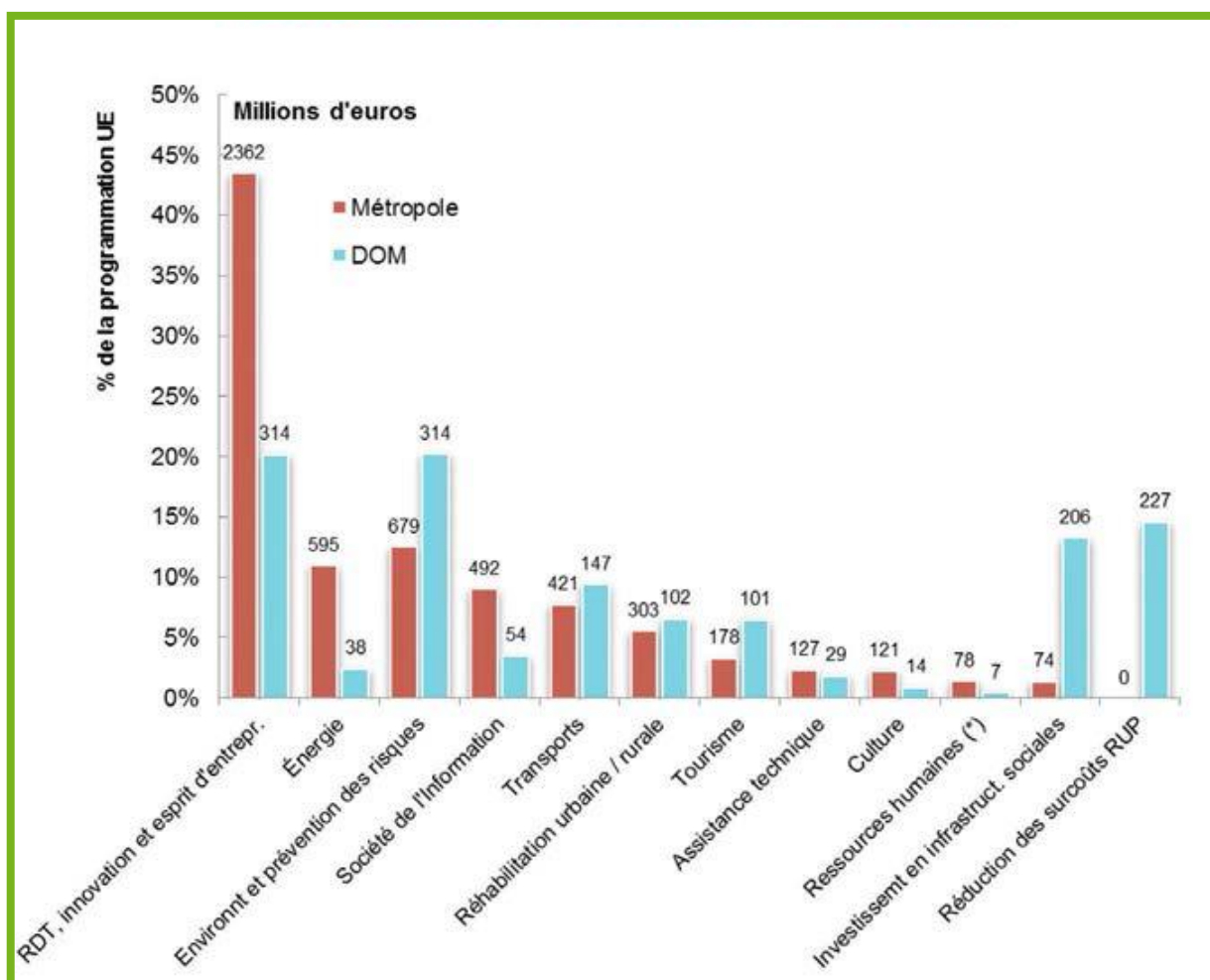
D'après les données du CGET, les parcs ont mobilisé un total de 5,8 millions d'euros (2,8 M€ d'après le questionnaire) de cofinancements FEDER soit 0,07 % de l'enveloppe totale FEDER pour la France, au cours de la période 2007-2013. Le coût total des projets atteint près de 15,2 millions d'euros, et le taux de financement réel est de 47 % en moyenne par projet (*NB : ne pas confondre avec les taux de cofinancements du FEDER, ce taux de financement est le résultat de la division entre le montant versé par l'UE et les coûts totaux des projets*).

Potentiel du fonds : une enveloppe stable, une contraction possible des crédits environnement

Comme l'indique le tableau 4, l'enveloppe du FEDER (hors coopération) est demeurée stable entre les deux dernières programmations (très légère augmentation de 3,7 %). Au cours de la programmation 2007-2013, l'enveloppe nationale pour la priorité « environnement et prévention des risques » atteignait près d'un milliard d'euros.

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

Figure 36 - Ventilation thématique de l'enveloppe FEDER (hors CTE) pour la France sur la période 2007-2013

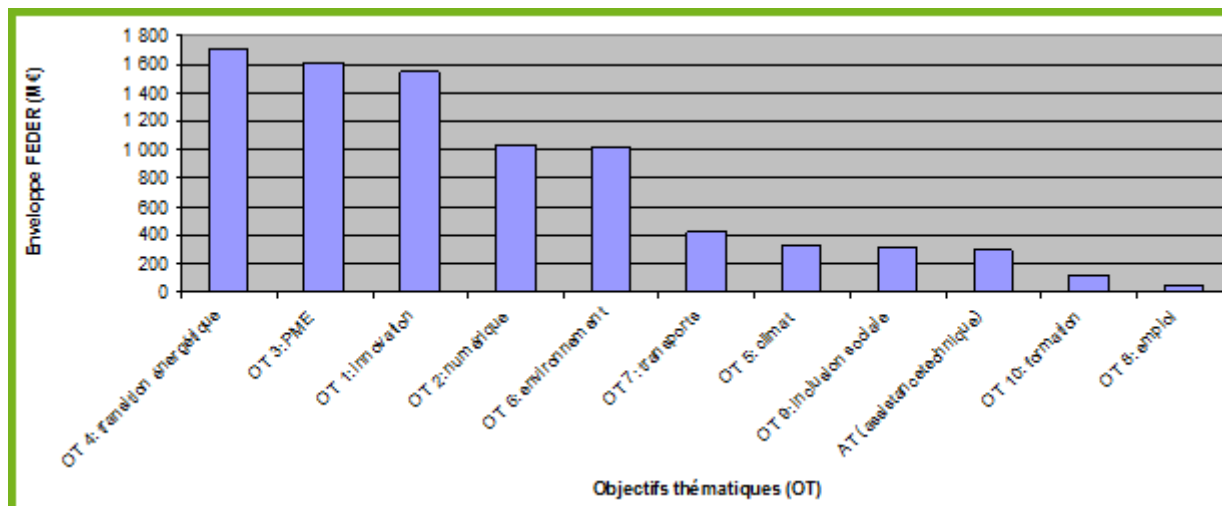


(Source : CGET-Europ'Act, 2014B)

Concernant les objectifs « compétitivité régionale et emploi » et « convergence », 97 % de l'enveloppe totale de 8 milliards d'euros accordée par l'Union européenne à la France avaient été consommés au 31 décembre 2016 soit environ 7,7 milliards d'euros (CGET-Europ'Act, 2017).

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

Figure 37 - Ventilation thématique de l'enveloppe FEDER (hors CTE) à l'échelle de la France, pour la période 2014-2020

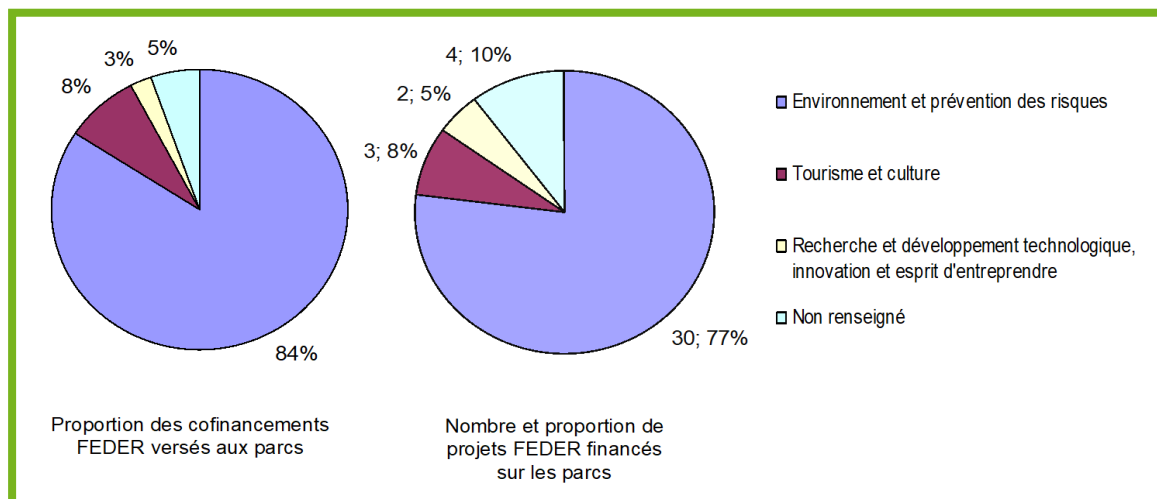


(Source : Accord de partenariat 2014-2020)

La figure 37 présente la ventilation du budget prévisionnel du FEDER par objectif thématique pour la période actuelle. L'enveloppe la plus conséquente est attribuée à l'OT 4 (transition énergétique). Avec respectivement 1 milliard d'euros et près de 332 millions d'euros, les OT 6 (environnement) et 5 (climat) se voient attribuer les 5^e et 7^e enveloppes en termes de volume. Si ces trois objectifs thématiques sont *a priori* les plus facilement mobilisables pour les parcs nationaux, d'autres OT peuvent d'avérer pertinents (innovation, numérique, transports, etc.).

Projets financés

Figure 38 - Thématiques des projets FEDER (hors CTE) mis en œuvre dans les parcs nationaux français pour la période 2007-2013



Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

La figure 38 indique les axes thématiques préférentiels des projets cofinancés sur le FEDER au sein des parcs nationaux pour la programmation 2007-2013. La très grande majorité des projets cofinancés par ce fonds (84 % des 5,4 M€ de cofinancements FEDER perçus par les parcs) est fléchée sur la priorité « développement durable et prévention des risques » : l'utilisation du FEDER est ainsi centrée sur les thématiques de « cœur de métier » des parcs. Parmi les projets restants, 8 % des cofinancements du FEDER sont fléchés sur le tourisme et la culture (sans qu'aucune distinction entre ces deux thématiques ne soit possible) et 3 % sont consacrés à l'innovation et les technologies de l'information et de la communication. Cette analyse fait écho à une étude plus large conduite par l'Atelier technique des espaces naturels ATEN) en 2013 sur l'utilisation des financements européens par les espaces naturels dans leur ensemble. Cette étude relevait déjà que parmi les 18 priorités du FEDER 2007-2013, seule la priorité environnement et prévention des risques était mobilisée par les gestionnaires d'espaces naturels en France (Thevenin, 2013).

Les projets cofinancés par le FEDER balaient une grande partie des catégories du contrat d'objectif des parcs nationaux, ce qui en fait un atout important. Sur 2007-2013 les projets ont porté sur la connaissance et le suivi du patrimoine naturel et culturel, les interventions sur le patrimoine naturel, la création et la maintenance d'infrastructures d'accueil, etc. Le tableau 7 donne un aperçu de la variété des projets cofinancés par FEDER au cours de cette période.

Tableau 7 - Exemples de projets cofinancés par FEDER dans les parcs nationaux français sur 2007-2013

| Domaines d'action du COB | Surveillance du territoire et police de l'environnement | Connaissance et suivi continu du patrimoine culturel et paysager | Participation à la recherche scientifique | Études et ingénierie en soutien au développement durable | Interventions sur le patrimoine naturel culturel et paysager | Création et maintenance d'infrastructures d'accueil | Prestations d'accueil, d'animation et de pédagogie | Création de supports de communication et de pédagogie | Soutien et management |
|-------------------------------|---|--|--|--|---|---|--|--|-----------------------|
| Parc National | - | Guadeloupe | Guadeloupe | Cévennes | Pyrénées | Vanoise | Guadeloupe | Écrins | - |
| Projet FEDER cofinancé | - | Premier grand inventaire des invertébrés marins de Guadeloupe | Entomologie, batraciens et mousses : études et développement | Installation d'une chaufferie bois de 100 kW pour le siège du Parc National des Cévennes et la Mairie de Florac, situés sur la commune de Florac | Réintroduction du bouquetin ibérique dans le Parc national des Pyrénées | Expérimentation d'un système de stockage et de mobilisation d'énergie renouvelable (pile à hydrogène) au refuge du col du Palet | Rencontre des parcs nationaux de France en Guadeloupe et Forum des aires marines | Qualification d'une offre de randonnée à travers les médias numériques mobiles | - |

Ce caractère générique du fonds FEDER par rapport aux missions des parcs nationaux est à souligner par rapport aux autres FESI dont les financements s'avèrent plus spécifiques (autant en termes de thématiques que de bénéficiaires), avec la contrepartie d'une concurrence potentiellement plus forte pour l'obtention de fonds.

Budget accessible pour chaque parc national sur les objectifs thématiques 4, 5 et 6 (transition énergétique, climat et environnement)

Les données du CGET permettent de déterminer l'enveloppe FEDER allouée aux OT 4, 5 et 6 pour la période 2014-2020, et à l'axe « environnement et prévention des risques » pour la programmation 2007-2013 pour les régions françaises comprenant une surface classée parc national. Cela permet de donner un ordre de grandeur du volume de l'enveloppe « environnement » auquel les parcs ont eu et peuvent théoriquement avoir accès. Outre ces programmes opérationnels régionaux, des programmes plus larges centrés sur des entités géographiques (massifs, bassins versants) offrent aussi des financements mobilisables par les parcs. Le tableau 16 (voir annexe 2) liste l'ensemble des programmes opérationnels FEDER régionaux et interrégionaux sur lesquels les parcs nationaux français peuvent émerger pour la période 2014-2020. Il donne en outre un ordre de grandeur sur le coût total indicatif des projets qui seront cofinancés par le FEDER (colonne « montant coût total maqueté »).

b- FEDER – coopération territoriale européenne

Les parcs nationaux français sont également éligibles à plusieurs programmes de coopération territoriale européenne (CTE). Cela constitue un objectif à part entière du FEDER. Diverses catégories de coopération rassemblent autant de catégories programmes : la coopération transfrontalière, la coopération transnationale, la coopération territoriale d'outre-mer et la coopération. Contrairement au reste des FESI, les programmes de coopération territoriale européenne fonctionnent, à l'instar des instruments financiers de politique sectorielle (ex. : LIFE) selon une logique de concours. Le projet présenté doit donc ici répondre à un appel d'offres précis.

Parmi ceux qui sont déjà mobilisés (toutes programmations confondues) spécialement par les parcs nationaux, il est possible de citer 3 programmes :

- POCTEFA (France-Espagne-Andorre)
 - ALCOTRA (France-Italie)
 - MED (Méditerranée)
- | | |
|---|------------------------------|
| } | Coopération transfrontalière |
| } | Coopération transnationale |

À l'instar des autres objectifs du FEDER, la coopération territoriale européenne offre l'opportunité aux parcs nationaux de financer des projets centrés sur des thématiques très diverses, renforçant le caractère générique du fonds. Ainsi, le programme ALCOTRA a permis au parc national du Mercantour de cofinancer pas moins de 7 projets très différents centrés sur l'écotourisme, les paysages, le patrimoine culturel, etc. dans le cadre d'un plan intégré transfrontalier.

Au cours de la programmation 2007-2013, les parcs nationaux français ont déclaré avoir mobilisé 3,9 millions d'euros sur ces différents programmes, soit à peine un peu moins que les autres objectifs du FEDER. Ces programmes demeurent toutefois plus complexes à mobiliser que le FEDER classique, car ils imposent, le plus souvent, de travailler en réseau de partenaires communautaires pour être éligible. Ces modalités sont spécifiques de chaque programme. En contrepartie, ils proposent des taux de cofinancements plus avantageux, bien souvent supérieurs ou égaux à 65 % du coût total du projet, là où les autres objectifs du FEDER proposent en moyenne un taux de cofinancement situé aux alentours de 50 %.

Ensemble des programmes de coopération qui pourraient bénéficier aux parcs nationaux

Parmi l'ensemble des programmes de coopération territoriale européenne existants, les parcs nationaux français aspirent théoriquement à mobiliser l'ensemble des programmes regroupés dans le tableau 8, qui possèdent tous une enveloppe pour l'OT 6.

1.1.2- Mobilisation du FEADER

Le fonds européen agricole de développement rural correspond au deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC). Selon l'Accord de partenariat, c'est ce fonds qui offre le plus de crédits destinés à l'OT 6 (environnement), avec près de 3,3 Md€ disponibles à l'échelle de la France. Cependant, ce fonds est principalement tourné vers la profession agricole, ce qui en rend l'accès difficile pour les parcs. Cette section fait le point sur les recours possibles des parcs nationaux français pour mobiliser le FEADER. Pour les parcs nationaux, les projets financés par ce fonds auront tendance à être orientés majoritairement sur des objectifs de développement rural (développement de l'éco-tourisme, développement de l'agriculture durable, développement durable).

Axes mobilisables du FEADER

Le FEADER se compose d'un peu plus d'une vingtaine de mesures au niveau de l'Europe, dont certaines ne sont pas appliquées en France (ex. : mesure 18, spécifique à la Croatie). À l'instar du FEDER, la mise en œuvre du FEADER en France est sous la responsabilité des régions qui constituent l'autorité de gestion du fonds. Les orientations d'utilisation du fonds sont déclinées dans le programme de développement rural de chaque région (PDR). Le PDR détaille les combinaisons de mesures et de sous-mesures qu'une région décide de mobiliser sur son territoire (parmi les 20 mesures du FEADER), explicite les actions et fixe la liste des bénéficiaires potentiels. Le tableau ci-dessous liste les différentes mesures du FEADER au niveau européen, telles qu'elles sont déclinées dans le règlement et identifie celles qui pourraient, en fonction du PDR des régions, s'avérer le plus pertinentes pour les parcs nationaux.

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

Tableau 8 - Programmes de coopération territoriale européenne pertinents pour les parcs nationaux français³⁴

| Programme | PN pouvant mobiliser ce programme | Axes pertinents (purement environnement) | Catégorie | Taux de cofinancement FEDER pour l'OT 6 | Enveloppe OT 6 |
|--------------------------|---|--|------------------------------------|---|----------------------|
| POCTEFA | Pyrénées | Axe 3 : Promouvoir la protection, la mise en valeur et l'utilisation durable des ressources locales | Coopération transfrontalière | 65 % | 48 100 000 € |
| ALCOTRA | Ecrins Vanoise Mercantour | Axe 2 : Environnement mieux maîtrisé Axe 3 : Attractivité du territoire | Coopération transfrontalière | 85 % | 74 800 000 € |
| MED | Port-Cros Calanques Pyrénées Mercantour Ecrins Cévennes Vanoise | Axe 3 : Protéger et promouvoir les ressources naturelles et culturelles de la Méditerranée | Coopération transnationale | 85 % | 79 500 000 € |
| Espace Alpin | Port-Cros Calanques Mercantour Ecrins Vanoise | Axe 3 : Un espace alpin viable | Coopération transnationale | 85 % | 31 500 000 € |
| Espace Atlantique | Pyrénées | Axe 4 : Renforcer la biodiversité et le patrimoine naturel et culturel | Coopération transnationale | 75 % | 14 200 000 € |
| SUDOE | Pyrénées Cévennes | Axe 5 : Protéger l'environnement et promouvoir l'efficacité des ressources | Coopération transnationale | 75 % | 21 400 000 € |
| France Suisse | Vanoise Ecrins | Axe 2 : Protéger et valoriser le patrimoine naturel et culturel | Coopération transfrontalière | 50 % | 17 000 000 € |
| France-Wallonie-Flandres | GIP Forêts de Champagne et de Bourgogne | Axe 3 : Protéger et valoriser l'environnement par une gestion intégrée des ressources transfrontalières | Coopération transfrontalière | 60 % | 37 500 000 € |
| Océan indien | Réunion | Axe 4 : Renforcer les capacités de connaissance et de valorisation du patrimoine naturel de la zone océan Indien | Coopération territoriale outre-mer | 85 % | 3 700 000 € |
| Caraïbes | Guadeloupe Guyane | Axe 6 : Protéger et valoriser l'environnement naturel et culturel | Coopération territoriale outre-mer | 100 % | 5 600 000 € |
| Amazonie | Guyane | Axe 2 : Protection et valorisation de la biodiversité exceptionnelle et du patrimoine naturel de l'espace de coopération | Coopération territoriale outre-mer | 68 % | 5 000 000 € |
| France Italie Maritime | Port-Cros Calanques Mercantour | Axe 2 : Protection et valorisation des ressources naturelles et culturelles et gestion des risques | Coopération transfrontalière | 85 % | 38 300 000 € |
| ENO | GIP Forêts de Champagne et de Bourgogne | Axe 3 : Efficacité des ressources et des matériaux | Coopération transnationale | 60 % | 95 100 000 € |
| TOTAL | | | | | 471 700 000 € |

N.B. : La liste des axes pertinents n'est pas exhaustive. Plusieurs autres axes pourraient en effet être potentiellement mobilisables par les parcs à travers ces programmes. Les dotations FEDER allouées constituent ainsi une estimation basse de l'enveloppe totale.

³⁴ Extrait à partir de <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Des-programmes-pour-qui-pour-quoi/Programmes-2014-2020#regional>, site consulté le 1^{er} août 2017.

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

Tableau 9 - Mesures du FEADER telles qu'elles figurent dans le règlement européen, et pertinence pour les parcs nationaux français

| | | | |
|------------------|--|-------------------|---|
| Mesure 01 | Transfert de connaissances et actions d'information | Mesure 13 | Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques |
| Mesure 02 | Services de conseil, services d'aide à la gestion agricole et services de remplacement sur l'exploitation | Mesure 14 | Bien-être des animaux |
| Mesure 03 | Systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires | Mesure 15 | Services forestiers, environnementaux et climatiques et conservation des forêts |
| Mesure 04 | Aides aux investissements matériels/investissements physiques | Mesure 16 | Coopération |
| Mesure 05 | Reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et des événements catastrophiques et mise en place de mesures de prévention appropriées | Mesure 17 | Gestion du risque |
| Mesure 06 | Aide au développement des exploitations agricoles et des entreprises | Mesure 18 | Financement des paiements directs nationaux complémentaires pour la Croatie |
| Mesure 07 | Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales | Mesure 19 | Soutien au développement local Leader — développement local mené par les acteurs locaux (DLAL) |
| Mesure 08 | Investissements en faveur du développement des zones forestières et de l'amélioration de la viabilité des forêts | Mesure 20 | Assistance technique des États membres |
| Mesure 09 | Mise en place de groupements et d'organisations de producteurs | Mesure 113 | Retraite anticipée |
| Mesure 10 | Agroenvironnement – climat | Mesure 131 | Respect des normes fondées sur la législation communautaire |
| Mesure 11 | Aide à l'agriculture biologique | Mesure 341 | Acquisition de compétences, animation et mise en œuvre |
| Mesure 12 | Paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau | | |

(Règlement n° 1305/2013 du parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013)

Légende :

| Mesure mobilisable par les établissements publics dans moins de 4 régions abritant au moins un PN français | Mesure mobilisable par les établissements publics dans plus de 4 régions abritant au moins un PN français | Mesures principales mobilisables sans l'ensemble des régions de France | Mesures non-appliquées dans les régions abritant les PN français | Autres mesures |
|---|--|--|--|----------------|
| | | | | |

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

L'enquête menée auprès des directeurs de parcs montre que les parcs nationaux parviennent à mobiliser des fonds directement et indirectement principalement *via* deux mesures du FEADER, colorées en jaune sur le tableau 9 :

- directement ou indirectement *via* l'initiative de coopération locale « Liaison entre actions de développement de l'économie rurale » (LEADER), correspondant à la mesure 19 du FEADER ;
- indirectement *via* la participation ou le portage de projets agro-environnementaux et climatiques (PAEC) et la contractualisation de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) pour les agriculteurs, correspondant à la mesure 10 du FEADER.

Pour autant, et de façon plus ponctuelle, les parcs nationaux peuvent également bénéficier de crédits FEADER en candidatant sur d'autres mesures colorées en vert sur le tableau 9. Pour ce dernier point, il est extrêmement difficile de généraliser : selon la région et les modalités indiquées dans chaque PDR concerné, certaines mesures et sous-mesures peuvent en effet permettre aux établissements publics d'être bénéficiaires de subventions FEADER. Les mesures colorisées en vert représentent les mesures ouvertes dans les régions où au moins un parc national est présent et qui identifient les établissements publics comme potentiels bénéficiaires (ce qui peut varier selon la région, et ce pour une même mesure d'une région à l'autre). Ces résultats proviennent de l'examen des PDR disponibles pour la période actuelle, qui sont découpés selon les anciennes régions (Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Guyane, Guadeloupe, La Réunion).

a- Initiative LEADER : un soutien géré localement pour des actions de développement d'envergure moyenne

Présentation et objectifs

Le programme LEADER correspond à la mesure 19 du FEADER, intitulée « soutien au développement local ». Il s'agit d'un programme de coopération territoriale en faveur du développement rural ayant pour objectif d'inciter et d'aider les acteurs ruraux à réfléchir sur le potentiel de leur territoire dans une perspective de long terme. Cet objectif se traduit par la mise en œuvre de stratégies originales de développement durable intégrées, ayant pour objet l'expérimentation de nouvelles formes de développement tout en favorisant une approche participative et la création d'emplois. Financés *via* le FEADER, les projets LEADER s'articulent autour d'un « groupement d'action locale » (GAL) qui agit sur un territoire bien défini.

Un GAL est composé d'un ensemble d'acteurs représentatifs du territoire (institutions publiques, acteurs économiques, acteurs associatifs, chambres consulaires, *etc.*) - dont éventuellement les parcs nationaux et s'étend à l'échelle d'un « pays » (au sens d'entité territoriale) regroupant en moyenne environ 80 communes. Le GAL établit un diagnostic territorial et identifie les enjeux de développement rural sur le territoire dans une stratégie locale de développement (SDL – au rythme d'une SDL par programmation) dans laquelle sont définis les axes éligibles aux financements européens du FEADER réservés à LEADER. Pour pouvoir élargir sur le programme LEADER, les parcs nationaux doivent donc appartenir à un GAL dont la SDL propose un axe ou des « fiches actions » relatifs à ses propres objectifs. Au cours de la programmation 2007-2013, 4 parcs nationaux ont indiqué mobiliser ou avoir l'intention de mobiliser des fonds issus de l'initiative LEADER. Il s'agit des parcs des Écrins, du Mercantour, de la Guyane et des

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

Cévennes. Des GAL sont également présents sur les territoires des parcs de la Réunion, des Pyrénées et de la Guadeloupe.

Enveloppe et potentiel

Le potentiel de financement représenté par LEADER pour les parcs nationaux est particulièrement intéressant. L'enveloppe nationale du programme a doublé entre les deux dernières programmations pour atteindre 600 millions d'euros sur 2014-2020. En outre, l'élargissement des missions des parcs nationaux dans l'aire d'adhésion augmente le champ des potentiels, notamment dans les domaines de l'éducation à l'environnement, du tourisme, de l'appui aux associations, *etc.* Le taux de cofinancement des projets est élevé et varie généralement entre 60 % et 80 %. Cependant, les projets financés sont avant tout des projets d'échelle limitée (entre 15 000 et 150 000 euros en général) et ciblent préférentiellement un développement rural durable. Parmi les axes pertinents pour les parcs nationaux figurent le maintien et la diversification des activités agricoles, le développement de l'écotourisme, le développement de l'offre culturelle, l'éducation à l'environnement, *etc.* Enfin, LEADER offre également la possibilité pour les parcs de financer des postes supplémentaires hors plafond.

Encadré 15 - Portage du GAL Sud Guyane par le parc amazonien de Guyane

Le parc amazonien de Guyane a assuré le portage du GAL « Sud Guyane » durant la période 2007-2013. Doté d'une enveloppe de 2,2 millions d'euros, le GAL a financé une trentaine de projets sur le territoire du parc parmi lesquels : le développement d'activité de transport scolaire fluviale (coût total de près de 32 000 €), un projet de réhabilitation de sentiers (coût total de 67 800 €), un camp éco-touristique (51 800 €), *etc.* Cependant, le portage d'un GAL peut s'avérer complexe, notamment car il induit des coûts de transaction importants.

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

Le tableau 10 liste les GAL présents sur le territoire des parcs nationaux et, dans la mesure des données disponibles, donne un aperçu des ressources potentiellement disponibles pour les parcs nationaux.

Tableau 10 - Potentiel indicatif du programme LEADER sur l'ensemble des groupements d'action locale (GAL) dont le territoire croise celui d'un parc national

| Parc National | Groupements d'action locale présents | Axes pertinents dans la stratégie | Montants Enveloppe initiale 2014-2020 | Taux de cofinancement FEADER | Participation effective du PN |
|---------------|--------------------------------------|---|--|------------------------------|-------------------------------|
| Pyrénées | GAL Plaines et vallées de Bigorre | FA1 Économie de proximité FA2 : Diversifier l'activité touristique FA3 : Offre culturelle | Enveloppe totale : 2 380 000 € FA1 : 410 000 € FA2 : 440 000 € FA3 : 315 000 € | 60 % | Oui |
| Pyrénées | GAL Pays d'Oloron | OS1 : Contribuer à la gestion durable des ressources économiques locales | Enveloppe totale : 1 100 000 € | 60 % | Oui |
| Cévennes | GAL des Cévennes | Développement touristique Maintien et diversification des activités agricoles et forestières | Enveloppe totale : 1 650 000 € | jusqu'à 80 % | Oui |
| Cévennes | GAL Causses-Cévennes | FA1 : Promouvoir des stratégies collectives de développement économique basé sur les ressources locales FA3 : Tourisme durable | Enveloppe totale : 2 800 000 € FA3 : 710 800 € | jusqu'à 80 % | Oui |
| Cévennes | GAL terres de vie en Lozère | FA1 : Soutenir les dynamiques de revitalisation des villages du territoire FA2 : adapter l'économie du territoire au regard des besoins de la population et des enjeux de développement FA3 : Soutenir les initiatives locales favorisant un cadre de vie de qualité et durable | Enveloppe totale : 1 950 000 € FA1 : 358 500 € FA2 : 700 000 € FA3 : 304 000 € | jusqu'à 80 % | Oui |
| Écrins | GAL pays du grand briançonnais | FA7 : Soutenir le « consommer local » et les circuits courts | Enveloppe totale : 1 500 000 € FA7 : 155 000 € | 60 % | N.C. |
| Écrins | GAL pays Serre-Ponçon-Ubaye-Durance | FA1 : Connaissance partagée et vision prospective du territoire FA4 : Valoriser les ressources, structurer les filières et innover pour une économie de proximité équilibrée FA6 : Coopérer pour mieux agir | FA1 : 144 000 € FA4 : 336 000 € FA6 : 327 000 € | 60 % | Oui |
| Mercantour | GAL pays Serre-Ponçon-Ubaye-Durance | FA1 : Connaissance partagée et vision prospective du territoire FA4 : Valoriser les ressources, structurer les filières et innover pour une économie de proximité équilibrée FA6 : Coopérer pour mieux agir | FA1 : 144 000 € FA4 : 336 000 € FA6 : 327 000 € | 60 % | Oui |
| Écrins | GAL pays Gapençais | FA1 : Marketing territorial FA3 : Nouvelles filières FA4 : Filières de valorisation des productions territoriales FA5 : Maîtrise d'usage touristique | Enveloppe totale : 2 300 000 € FA1 : 150 000 € FA3 : 420 000 € FA4 : 280 000 € FA5 : 400 000 € | 60 % | Oui |
| Guyane | GAL Sud (PAG porteur du GAL) | OS1 : Développer le territoire à partir de ses ressources locales OS2 : Dynamiser le territoire à travers la préservation et la valorisation de ses ressources OS3 : Renforcer le lien entre acteurs et entre territoires à travers le dispositif d'accompagnement | Enveloppe totale : 2 300 000 € | 85 % | Oui |

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires



Fleuve Maroni, entre Maripasoula et Talwuen, parc amazonien de Guyane

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

b- La contractualisation de mesures agro-environnementales et climatiques : un effet de levier important des parcs nationaux

Présentation et objectifs

Afin de soutenir une activité agricole durable en cœur ou en aire d'adhésion, les parcs nationaux ont la possibilité de s'impliquer dans certains Projets agro-environnementaux et climatiques (PAEC) voire d'en être l'opérateur (mesure 08 du FEADER). Ces PAEC sont construits en concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire (agriculteurs, organismes de protection de l'environnement, collectivités locales, etc.). Soumis à l'approbation de la région, ils délimitent le périmètre éligible à la contractualisation de MAEC (mesures agro-environnementales et climatiques) par les agriculteurs présents sur la zone *via* l'intervention du fonds FEADER. De manière générale, les MAEC correspondent à des contrats agro-environnementaux rémunérant des changements de systèmes ou de pratiques visant à soutenir les exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement de pratiques combinant performance économique et environnementale ou dans le maintien de certaines pratiques menacées de disparition. Les paiements correspondants sont directement versés aux agriculteurs qui les mettent en œuvre. Au sein des parcs nationaux, elles visent surtout la préservation de la biodiversité.

Point important, les parcs nationaux ne perçoivent pas directement les paiements de ces MAEC. Cependant, ils ont la capacité de jouer un rôle de levier important auprès des agriculteurs pour accompagner leurs changements de pratiques. La mise en œuvre de ces mesures s'inscrit totalement dans les objectifs des parcs nationaux car elles permettent le maintien d'une activité agricole durable et la génération de bénéfices environnementaux sur le territoire du parc national.

Enveloppe et potentiel

Les MAEC sont financées pour la plupart à hauteur de 75 % par des crédits FEADER (25 % par l'État) et ne peuvent excéder, en général, 10 000 € par agriculteur. Le montant total des aides publiques consacrées aux MAEC sur la période 2014-2020 a doublé par rapport à la programmation précédente : il a atteint 200 millions d'euros.

Le parc national peut être engagé en tant que porteur du PAEC ou en tant qu'associé à sa rédaction. Le tableau ci-dessous dresse une liste non exhaustive des parcs nationaux actuellement engagés dans le montage et/ou la gestion de PAEC.

Tableau 11 - Parcs nationaux français impliqués dans la réalisation d'un ou plusieurs PAEC

| Parc national | PAEC | Portage | Implication |
|---------------|------------------------|--|--|
| Cévennes | PAEC Causse-Cévennes | AT Causses-Cévennes | Associé (Opérateur délégué en zone de cœur) |
| Cévennes | PAEC porté par le parc | PNC | Opérateur (en cours de validation) |
| Écrins | PAEC Sud-Isère | Département Isère | Associé |
| Écrins | PAEC Oisans | Intercommunalité Oisans | Associé |
| Écrins | PAEC Ecrins | PNE | Opérateur |
| Vanoise | PAEC Tarentaise | Collectivités territoriales de Tarentaise APTV | Associé |
| Vanoise | PAEC Maurienne | Collectivités territoriales de Maurienne SPM | Associé |
| Mercantour | PAEC Mercantour | PNM | Opérateur |

c- Mobilisation du FEADER via d'autres mesures du plan de développement rural

Outre les mesures 10 (Agroenvironnement – climat) et 19 (LEADER) précédemment détaillées, les parcs nationaux peuvent ponctuellement mobiliser des crédits FEADER sur certaines mesures, en fonction du PDR des régions concernées.

Les mesures 1 (transfert de connaissances et actions d'information), 4 (aides aux investissements matériels et physiques), 7 (services de base et rénovation des villages dans les zones rurales) et 8 (investissements en faveur du développement des zones forestières et de l'amélioration de la viabilité des forêts) peuvent également donner lieu à des crédits intéressants pour les parcs. Cependant, les conditions d'éligibilité et les enveloppes diffèrent en fonction de chaque PDR.

Ainsi, le montage d'un projet sur la mesure 7 (services de base et rénovation des villages dans les zones rurales) du PDR permet au parc national du Mercantour de financer la restauration de cabanes pastorales.

1.1.3- Mobilisation du fonds FEAMP

Présentation et objectifs

Le fonds européen pour les affaires maritimes et pour les pêches (FEAMP) peut être une source pertinente de financements européens pour les parcs nationaux possédant une partie maritime : Port-Cros, Calanques et Guadeloupe. Fruit de l'élargissement du Fonds européen pour la pêche (FEP), le FEAMP intègre les dispositions relatives à la réforme de la politique commune des pêches (PCP) et poursuit deux objectifs majeurs :

- la promotion d'une économie des filières de la pêche et de l'aquaculture plus compétitive, fondée sur la connaissance et l'innovation et à fort taux d'emploi ;
- la promotion d'un développement économique plus sobre dans l'utilisation des ressources et à faibles émissions de carbone, via une orientation des filières de la pêche et de l'aquaculture vers le développement durable des activités.

Enveloppe et potentiel

Contrairement aux autres FESI, le programme opérationnel du FEAMP n'est pas décliné à l'échelle des régions mais porte sur l'ensemble du territoire national. Il est doté d'une enveloppe de 588 millions d'euros, soit un peu plus du double de l'enveloppe du FEP pour 2007-2013. Sur le modèle du FEADER, le FEAMP est pertinent pour les parcs nationaux sur certaines mesures du programme national que détaille le tableau 12. Ces mesures peuvent être nationales ou régionales. Pour ces dernières, ce sont tout de même les régions qui décident de leur mise en œuvre. Les demandes d'aides FEAMP peuvent se faire soit par appel à projets, soit au fil de l'eau en fonction des mesures concernées.

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

Tableau 12 - Mesures nationales FEAMP pertinentes pour les parcs nationaux

| OT | Priorité | N° article de la mesure | Taux d'aide publique | Cofinancement FEAMP | Cofinancement DPMA ³⁵ | Intitulé de la mesure | Enveloppe FEAMP |
|--------------|----------|-------------------------|----------------------|---------------------|----------------------------------|--|---------------------|
| OT 3 | 1 | 26 | 80 % | 60 % | 20 % | Innovation (pêches maritimes) | 17 000 000 € |
| OT 3 | 1 | 28 | 80 % | 60 % | 20 % | Partenariats entre scientifiques et pêcheurs | 4 700 000 € |
| OT 8 | 1 | 29 | 80 % | 60 % | 20 % | Promotion du capital humain, de la création d'emplois et du dialogue social (29.1.b fermée) | 1 755 121 € |
| OT 6 | 1 | 39 | 80 % | 60 % | 20 % | Innovation liée à la conservation des ressources biologiques de la mer | 13 000 000 € |
| OT 6 et 3 | 1 | 40 | 80 % | 60 % | 20 % | Protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes marins (40.1.a, b, h, i fermées) | 13 000 000 € |
| OT 3 | 2 | 47 | 80 % | 60 % | 20 % | Innovation (aquaculture) | 17 000 000 € |
| OT 6 | 6 | 80 | 80 % | 60 % | 20 % | Politique maritime intégrée Protéger le milieu marin (Natura 2000) - 80.1 b Améliorer la connaissance de l'état du milieu marin - 80.1 c | 5 334 672 € |
| Total | | | | | | | 71 789 793 € |

(Source : DPMA)

Pour les parcs nationaux, la part d'aides publiques pour les projets atteint 80 %, dont 75 % sont financés par le FEAMP et le reste par la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture.

Volet de développement local par les acteurs locaux

Sur le modèle de l'approche LEADER du FEADER, le FEAMP comporte un volet de développement local mené par les acteurs locaux (DLAL – mesure régionale 62.1). Les parcs nationaux peuvent ainsi être porteurs ou associés à un groupement d'action locale pour la pêche

³⁵ Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture).

et l'aquaculture (GALPA). Ces GALPA ont vocation à promouvoir le développement de filières pêche et aquaculture durables par le soutien de projets locaux. Ainsi, en région PACA, une enveloppe de 2,4 millions d'euros est destinée à la cohésion territoriale. Le GALPA « des Îles aux Calanques » a été sélectionné en juin 2016 par la région PACA et sa candidature a été rédigée en collaboration avec les parcs nationaux de Port-Cros et des Calanques. Il est doté d'une enveloppe de 1 million d'euros.

1.1.4- Mobilisation du FSE

Le fonds social européen (FSE) est doté d'une enveloppe de 6,03 milliards d'euros pour la France sur la période actuelle. Le FSE a pour vocation première l'emploi et l'équité. L'intégralité des fonds est fléchée sur les OT 8 à 11 (emploi, inclusion sociale, éducation et formation professionnelle et capacités administratives), ce qui limite les opportunités pour les parcs nationaux. D'un fonctionnement similaire à FEDER, il offre des taux de cofinancement variant de 50 % à 85 % dans les DOM.

Peu mobilisé par les parcs nationaux actuellement (aucun montant de cofinancement n'a été communiqué par les parcs nationaux pour FSE *via* l'enquête, ni sur 2007-2013, ni sur 2014-2020), ce fonds pourrait néanmoins être pertinent pour financer certaines initiatives ayant un lien fort avec ces thématiques : chantiers d'insertion, formations à l'environnement, initiatives pédagogiques, *etc.* Dans l'enquête aux directeurs de parcs, le parc national de Guadeloupe a d'ailleurs indiqué souhaiter mobiliser ce fonds pour un projet axé sur la pédagogie dans la programmation actuelle.

1.2- MOBILISATION DES FONDS DE POLITIQUES SECTORIELLES

Hormis les FESI dont le fonctionnement vient d'être décrit, l'Union européenne met à disposition de ses États membres toute une série de fonds et programmes sectoriels visant à soutenir la mise en œuvre de projets ou d'activités en lien avec les politiques de l'Union. Ces programmes sont centrés sur des domaines aussi variés que l'environnement, la recherche, la culture, l'innovation, l'éducation, la citoyenneté, autant de domaines qui peuvent s'accorder avec les missions des parcs nationaux français. Contrairement aux FESI, ces financements sont programmés au niveau de la Commission européenne et fonctionnent selon « une logique de concours ». Un programme d'action commun à tous les États membres détaille les grands axes et les modalités d'éligibilité.

L'enquête aux directeurs de parcs montre que deux programmes sectoriels différents ont été utilisés par les parcs nationaux français au cours des deux dernières programmations : le programme LIFE dans la très grande majorité des projets (instrument financier de la politique environnementale de l'UE) et dans une tout autre mesure le programme Best (programme volontaire d'appui des pays et territoires d'outre-mer européens pour la biodiversité les écosystèmes et les services).

1.2.1- Mobilisation du programme LIFE

Présentation et objectifs

Le programme LIFE vise une meilleure mise en œuvre de la politique européenne en matière d'environnement et de climat. Cogéré par les directions générales du climat et de l'environnement de la Commission européenne, le programme LIFE voit ses priorités définies par la Commission européenne dans deux programmes de travail pluriannuels en consultation avec

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

les États membres (2014-2017 ; 2018-2020). Les financements sont attribués *via* une procédure de sélection suite à des appels à propositions annuels et les projets financés se caractérisent par des dimensions « démonstratives » (mise en pratique, évaluation/suivi et diffusion des actions et des méthodes nouvelles) et « innovantes » (expérimentation de nouvelles méthodes de conservation) fortes à l'échelle de l'Union européenne.

Les deux sous-programmes qui constituent l'ensemble de l'instrument « LIFE » s'avèrent pertinents pour les parcs nationaux. Le sous-programme « environnement » se compose de trois domaines prioritaires : environnement et utilisation rationnelle des ressources ; nature et biodiversité (avec une règle d'allocation d'au moins 55 % des fonds à ce volet) ; et gouvernance et information en matière d'environnement. Il s'inscrit dans la continuité de la programmation 2007-2013. Le sous-programme « action pour le climat » se focalise également sur trois priorités : atténuation ; adaptation ; et gouvernance et information en matière de climat.

L'une des nouveautés de cette programmation réside dans la distinction de deux types de projets : les « projets traditionnels » décrits plus haut et les projets dits « préparatoires », identifiés prioritairement par la Commission et les États membres et répondant aux besoins de la politique environnementale européenne, qui se présentent sous la forme d'appels d'offre annuels pour des sujets spécifiques. Ainsi, en 2016, les sujets identifiés étaient les suivants :

- suivi de la biodiversité dans les zones cultivées ;
- évaluation des conditions des prairies semi-naturelles ;
- création d'un réseau européen de la protection des terrains privés ;
- étude de faisabilité pour développer une liste des « processus verts » pour les zones Natura 2000 ;
- soutien pour le suivi local et régional de la qualité de l'air (dont PM10/2.5, NO2 et O3) ;
- lancement d'un programme de sensibilisation et d'éducation européen sur les sols.

Enveloppe et potentiel

Le programme LIFE dispose d'une enveloppe totale de près de 3,5 milliards d'euros à l'échelle européenne, dont 2,6 milliards consacrés à l'environnement et environ 0,9 milliard d'euros consacrés au climat. L'enveloppe du programme a donc doublé depuis la programmation 2007-2013 (1,7 Md€).

Le cofinancement européen des programmes LIFE atteint 60 % du montant total des projets. Les 40 % restants sont financés par l'ensemble des partenaires bénéficiaires (bénéficiaire coordonnateur et chacun des bénéficiaires associés) qui doivent obligatoirement « contribuer raisonnablement » au programme. Il s'agit de manière générale de projets de grande échelle d'un budget moyen de 2 à 3 millions d'euros, conduits sur l'ensemble d'une région, d'un massif, d'un bassin-versant voire d'un pays pour une durée allant de 2 à 5 ans.

Mobilisation par les parcs nationaux français

Au cours de la programmation 2007-2013, les parcs nationaux français ont bénéficié du programme life à 8 reprises sur 7 programmes différents : 3 fois en tant que porteur du projet, 5 fois en tant que bénéficiaire.

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

Tableau 13 - Projets financés dans les parcs nationaux français *via* le programme LIFE pour 2007-2013 (Chiffres : MTES, 2016)

| Parc national | Programme Life | Domaine d'action | Statut | Cofinancements UE levés par les PN |
|---------------|----------------|--|-----------------------------------|------------------------------------|
| Vanoise | Gyphelp | Intervention sur le patrimoine naturel, culturel et paysager | Bénéficiaire | 266 530 € |
| Mercantour | Gyphelp | Intervention sur le patrimoine naturel, culturel et paysager | Bénéficiaire | 75 000 € |
| Cévennes | Mil'ouv | Études et ingénierie en soutien au développement local durable | Bénéficiaire | 250 000 € |
| La Réunion | COREXERUN | Intervention sur le patrimoine naturel, culturel et paysager | Porteur | 1 285 000 € |
| La Réunion | Pétrels | Intervention sur le patrimoine naturel, culturel et paysager | Porteur | 1 550 000 € |
| La Réunion | CAPDOM | Intervention sur le patrimoine naturel, culturel et paysager | Bénéficiaire (coordinateur local) | 8 000 € |
| La Réunion | Forêt sèche | Intervention sur le patrimoine naturel, culturel et paysager | Porteur | 1 426 000 € |
| Pyrénées | Desman | Intervention sur le patrimoine naturel, culturel et paysager | Bénéficiaire | 83 653 € |
| | | | Total | 4 944 183 € |

En totalité, les parcs nationaux français ont mobilisé 4,9 millions d'euros de cofinancements *via* cet instrument au cours de la programmation 2007-2013. Comme le laissent supposer les noms des programmes, ces derniers poursuivent principalement des objectifs premiers de conservation de la faune et de la flore et se centrent sur la protection des espèces et des écosystèmes menacés. Les parcs nationaux, dans leur qualité de porteur ou bénéficiaire accueillent et organisent la mise en place d'action de ces programmes. Ainsi, dans le parc national de la Réunion, le programme CAPDOM a par exemple mis en place une action d'éradication des rats sur une surface de 200 ha en cœur de parc (réserve de la Roche-Écrite) afin de protéger l'habitat de l'échenilleur de la Réunion, espèce endémique classée « en danger critique d'extinction » depuis 2008.

Néanmoins, les orientations fortes du programme LIFE sur les objectifs de conservation ne sont pas incompatibles pour autant avec d'autres domaines d'action du COB, notamment le développement rural. Le projet Mil'Ouv, qui vise le maintien des milieux ouverts et de leur biodiversité se concentre ainsi en priorité sur l'accompagnement de l'activité agro-pastorale.

1.2.2- Mobilisation du programme BEST 2.0

Présentation et objectif

L'initiative BEST 2.0 succède, depuis 2015 à l'action préparatoire BEST initiée par le Parlement européen en 2010 et mise en œuvre par la Commission (3 campagnes annuelles en 2011, 2012

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

et 2013, 16 projets³⁶, pour des enveloppes de 2 millions d'euros chaque année), elle est désormais financée *via* l'instrument européen de coopération au développement (ICD – volet Biens publics mondiaux/ « *biodiversity for life* »). Ce programme vise à promouvoir la conservation de la biodiversité et la gestion durable des ressources et des services écosystémiques et soutient l'approche écosystémique pour l'adaptation et l'atténuation du changement climatique dans les régions ultrapériphériques (RUP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) européens. Pour cela, une plateforme de financement cogérée par l'Union internationale de la conservation de la nature et un consortium d'ONG a été mise en place. BEST 2.0 est donc pertinent pour les parcs ultramarins seulement (Guyane, Guadeloupe et Réunion).

Contrairement à l'ensemble des financements évoqués jusqu'ici, BEST 2.0 se caractérise systématiquement par des appels à projets annuels dont l'enveloppe est variable chaque année. Les projets portés peuvent être locaux ou régionaux.

Enveloppe et potentiel

Les appels à projet du programme BEST 2.0 visent chacun un type de subvention et une localisation précise. Il existe deux principaux types de subventions disponibles au titre du programme :

- les « petites subventions » elles-mêmes divisées en deux catégories : petites subventions rapides – (montants de la subvention BEST 2.0 inférieurs à 50 000 €) pour des projets de 12 à 18 mois – et petites subventions (montant compris entre 50 000 € et 100 000 €) pour des projets s'échelonnant sur 12 à 24 mois. Pour les petites subventions rapides, le taux de financement est de 100 % et il peut atteindre 100 % pour les petites subventions ;
- les « subventions moyennes » sont comprises entre 100 000 € et 400 000 € (montant maximal cofinancé par Best 2.0) pour des projets s'étalant jusqu'à 36 mois. Le taux de financement maximal est alors de 95 %.

Ainsi, en 2016, un appel à projets pour les petites subventions s'est ouvert en avril pour les régions Pacifique et Caraïbe. Pour les subventions moyennes, un appel à projets s'est ouvert au printemps pour les régions « atlantique sud », « océan Indien » et « régions polaires et subpolaires »³⁷. En 2015, un total de 16 projets (8 petites subventions, 8 moyennes) a été financé par Best 2.0, pour un montant total de 3,5 M€ de subventions et des taux de cofinancement moyen très élevés (85 % et 80 % respectivement pour les petites et moyennes). L'enveloppe est donc en nette progression par rapport aux premières années de l'initiative (2 millions d'euros).

Mobilisation par les parcs

À ce jour, un seul parc a indiqué avoir mobilisé le programme Best : il s'agit du parc national de la Guyane, en 2012, dans le cadre d'un programme de suivi opérationnel des Pécaris (mammifère

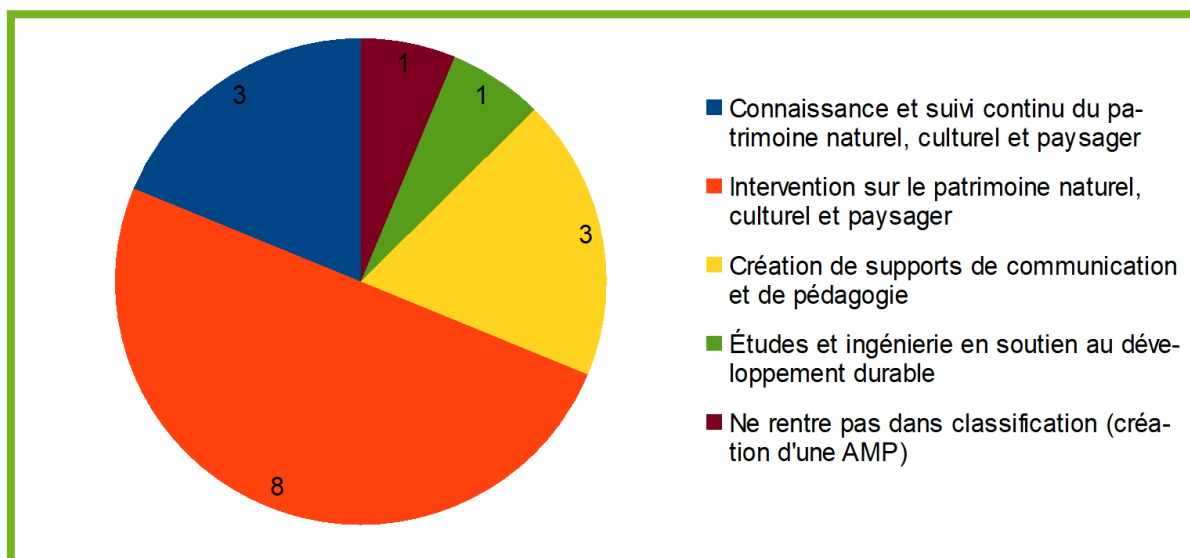
³⁶ 16 projets financés pour 2011 et 2012 seulement, l'enveloppe allouée à l'action préparatoire BEST III par le Parlement européen pour 2013 ayant été intégralement consacrée au financement d'un programme visant à structurer un fonds partenarial européen pérenne pour la préservation de la biodiversité ultramarine, mené par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

³⁷ <https://portals.iucn.org/best/>, site consulté le 1^{er} août 2017.

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

porcin originaire d'Amérique centrale et d'Amérique du sud) à lèvres blanches du parc amazonien de Guyane (SOPPAG), pour un montant d'environ 200 000 €.

Figure 39 - Types et nombre de projets financés par Best 2.0 (toutes structures confondues) en 2015 selon les catégories des COB, à l'échelle de l'Union européenne³⁸



Comme l'indique la figure 39, si l'on essaye de rapprocher les missions actuelles des parcs nationaux français des projets financés en 2015, il est possible d'observer qu'une majorité de projets financés par Best 2.0 concerne des opérations d'intervention. Cependant, des opérations de suivi du patrimoine naturel, de pédagogie et communication ou encore la production d'études peuvent aussi être éligibles à un financement de ce programme.

1.2.3- Horizon 2020

Présentation et objectifs

Comme indiqué dans la partie relative aux besoins (1.3), le domaine d'action « participation à la recherche » est quelquefois identifié comme une priorité par les parcs nationaux. Cet axe du contrat d'objectif vise à faire contribuer les parcs nationaux aux grands chantiers scientifiques nationaux et communautaires. Les parcs constituent en effet des terrains stratégiques pour la réalisation de recherches dans des domaines aussi variés que l'eau, la biodiversité, les services écosystémiques ou encore la lutte contre le changement climatique. L'instrument financier consacré à la recherche est le programme européen Horizon 2020 pour la programmation 2014-2020, (7^e Programme-cadre pour la recherche et le développement technologique – PCRDT,

³⁸ Données extraites à partir de https://portals.iucn.org/best/sites/best/files/best_2_0_projets_finances_2015_ppt_1.pdf, site consulté le 1^{er} août 2017.

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

pour la programmation précédente). Il bénéficie à lui seul d'un budget de près de 80 milliards d'euros sur l'ensemble de la période actuelle.

Horizon 2020 est divisé en trois priorités : excellence scientifique, primauté industrielle et défis sociétaux. Cette dernière priorité est décomposée en défis dont les orientations sont données dans des programmes de travail biannuels. Les défis 2 (sécurité alimentaire, agriculture durable, forêt, recherche marine, maritime, dans le domaine des eaux intérieures et bioéconomie) et 5 (action pour le climat, l'environnement, l'efficacité des ressources et des matières premières) semblent a priori être les plus pertinents pour les parcs nationaux français. Ces défis sont dotés respectivement d'une enveloppe de 3,9 milliards d'euros et de 3,1 milliards d'euros sur l'ensemble de la période à l'échelle de l'Europe. Des programmes de travail biannuels contenant différents appels à projets sont développés en collaboration entre la Commission européenne et les États membres.

Les projets financés par Horizon 2020 sont des projets impliquant plusieurs États membres (au moins 3) et plusieurs partenaires (en général 10 à 15). La pertinence pour les parcs nationaux de s'impliquer dans ce programme est double : d'une part, la Commission européenne cherche à promouvoir une approche multi-acteurs, comprenant entre autres des démonstrateurs de terrain (comme par exemple un parc national), d'autre part, elle promeut également la synergie des fonds européens. La mobilisation d'un fonds structurels par les parcs nationaux (ex. : FEDER) constitue ainsi une valeur ajoutée dans l'éventualité d'une démarche dans le cadre d'Horizon 2020. Ceci étant dit, la thématique biodiversité tend à être peu représentée dans les derniers appels à propositions.

Outre ces axes, Horizon 2020 met en place le mécanisme ERA-Net (*European Research Area - Network*). Les ERA-net constituent des plateformes de réseaux scientifiques regroupant les agences de financement et ou les ministères nationaux, capables de financer des projets sur toute thématique scientifique ou technologique. Ces plateformes permettent ainsi à des groupes d'États membres, une fois les coopérations transnationales identifiées et les politiques de financement coordonnées, de lancer des appels à propositions conjoints. Ainsi, l'ERA-Net « Biodiversa », regroupant désormais 32 partenaires de 21 États membres différents, permet de financer des projets fléchés sur la biodiversité et les services écosystémiques à travers 6 appels à propositions depuis 2008, pour un financement direct de 80 M€ (coût total des projets de 160 M€). Ces appels à propositions sont désormais annuels.

Enveloppe et potentiel

Plutôt qu'un véritable mécanisme de financement additionnel pour les parcs nationaux, le programme Horizon 2020 doit être considéré comme un moyen de favoriser la participation des parcs à un programme de recherche. Afin de percevoir des financements de ce programme, un parc national doit tout d'abord être identifié comme partenaire d'un projet financé par Horizon 2020. Par exemple, un parc national pourrait être identifié comme partenaire d'un projet de conservation de la biodiversité nécessitant une campagne d'observations pouvant se dérouler au sein du parc. Les éventuels investissements nécessaires à la mise en place des observations pendant la durée du programme seraient alors éligibles à des financements d'Horizon 2020.

S'agissant des appels à projets issus des défis du programme Horizon 2020, les projets financés regroupent généralement une dizaine de partenaires pour une enveloppe pouvant varier de 3 à 10 millions d'euros par projet. Du fait de leur qualité d'établissement public, les parcs nationaux sont potentiellement éligibles à une subvention de 100 % du montant du projet. Il est donc

envisageable que les parcs nationaux puissent obtenir des financements d'Horizon 2020 pour du matériel d'observation et/ou de collecte, la mise en place d'un protocole scientifique, *etc.*

Les ERA-Net financent quant à eux communément des projets de moindre envergure (environ 1 M€) regroupant 3 à 7 partenaires. Pour les partenaires français, les règles de cofinancement sont celles appliquées par l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Exploiter le volet « patrimoine culturel » d'Horizon 2020 : Initiatives de programmation conjointes de recherche

Les initiatives de programmations conjointes de recherche constituent une démarche de mise en réseau des États membres autour de thématiques particulières parmi lesquelles figure le patrimoine culturel. Cette mise en réseau a pour but de débloquer des financements pour la recherche, soit en bilatéral (sans aide de l'Europe) *via* les agences de recherche nationales par exemple (type ANR, CNRS), soit *via* un cofinancement ERA-Net (apport de 33 % de la part de la Commission européenne) afin de financer des séminaires ou parfois des appels à projets portant sur des thématiques centrées sur le patrimoine culturel. À titre d'exemple, l'ANR et le ministère de la Culture se sont associés en 2014 à l'ERA-NET+ « Heritage plus » pour lancer un appel à projets transnationaux dans le domaine du patrimoine culturel. Le but de cet appel à projets était de stimuler la recherche et la production de connaissances concernant l'utilisation et la gestion durable du patrimoine culturel. Les consortiums des projets étaient composés de 3 à 5 équipes de recherche, provenant au minimum de 3 pays participant à cet appel à projets. En tant que garants d'un patrimoine culturel exceptionnel, les parcs nationaux français semblent tout à fait pertinents pour être ponctuellement partenaires de ce type d'initiatives.

L'ensemble des fonds et programmes européens mobilisables par les parcs nationaux français est récapitulé dans le tableau-bilan suivant.

Tableau 14 - Récapitulatif des principaux fonds et programmes européens pertinents pour les parcs nationaux français

| Fonds/ programme | Axes pertinents pour les parcs nationaux | Envergure des projets | Type de projets | Taux de cofinancement (sur la part d'aide publique) | Volume levé par les PN sur 2007-2013 | Contraintes spécifiques du fonds |
|--|---|---|---|--|---|---|
| FEDER-FSE (hors CTE) | OT 4, 5, 6 principalement mais possiblement pertinent sur d'autres | Très large étendue de projets éligibles, de 35 000 € à 2,3 M€ de coût total sur 2007-2013 | Toutes catégories du COB confondues, fonds très générique | Autour de 50 %, un peu plus pour l'outre-mer | 5,8 M€ (CGET) | En fonction des PO et PDR, et des appels à projets, possibilité de seuils minimum de cofinancement, seuils maximum de cofinancement, part minimale d'autofinancement, taux maximum d'aide publique |
| FEADER (hors LEADER) | Mesures 4,7,8 | Très large étendue de projets éligibles | Projets de développement rural | Autour de 55 %, modulo la mesure et la région | 119 000 € (Source : enquête) | |
| FEAMP (PN marins) - Hors DLAL | Priorité 1 (mesures 26, 28, 29, 39, 40) Priorité 2 (mesure 47) Priorité 6 (mesure 80) | Très large étendue possible (entre 5 000 € et 500 000 € de dépenses publiques par projet) | Développement économique et innovation en matière de pêche, d'aquaculture, protection de la biodiversité marine | 75 % | 0 (Source : enquête) | Taux maximum d'aide publique variable mais souvent 80 % |
| FEDER - CTE | OT 4, 5, 6 principalement mais possiblement pertinent sur d'autres | Très large étendue de projets éligibles (de 30 000 € à 100 000 € de cofinancements mobilisés sur 2007-2013) | Toutes catégories du COB confondues, fonds très générique | Entre 60 % et 85 % pour l'OT 6 | Environ 4 M€ (Source : enquête) | Idem FEDER Travail en réseau de partenaires |
| FEADER - LEADER FEAMP - DLAL | Animation ou implication au sein d'un groupement d'action locale (GAL), gouvernance territoriale de développement économique agricole ou d'un groupement d'action locale pour la pêche et l'aquaculture (GALPA) | Projets de petite échelle 15 000 € à 150 000 € pour LEADER | Projets tournés sur un développement rural durable | Entre 60 % et 70% | Environ 2,2 M€ (Source : enquête - portage d'un GAL en Guyane) | Travail en réseau de partenaires (privé, collectivités locales, etc.) |
| Life | Sous-programme « environnement » et sous- programme « action pour le climat » | Projets de grande envergure : coûts totaux des projets allant de 2 M€ à 3 M€ pour les PN sur 2007-2013 | Essentiellement fléché sur les interventions sur le patrimoine naturel | 60 % du <u>coût total</u> (75 % pour les projets concernant les espèces prioritaires) | 4,9 M€ | Complexité du montage du dossier Contribution significative obligatoire des autres partenaires |
| H2020 | Défis 2 et 5, (en fonction des appels à proposition), certains ERA-Net et initiatives de programmations conjointes de recherche | Les PN comme démonstrateurs de terrain d'un projet de recherche | Financement du matériel nécessaire à la conduite du projet de recherche (expérimentations, observations, etc.) | Jusqu'à 100 % pour les PN | 0 | Consortium de partenaires internationaux |
| Best 2.0 (outre-mer) | En fonction des appels à projets et des régions concernées | Jusqu'à 100 000 € pour les « petites » subventions et 400 000 € pour les subventions moyennes | Conservation de la biodiversité et gestion durable des services écosystémiques interventions, connaissance, et pédagogie (EEDD*) | Entre 80 % et 100 % pour les PN | 200 000 € | Appels à proposition variables dans le temps et l'espace (ne concernent pas toujours le même territoire) |

1.3- CONTRAINTES À LA MOBILISATION DES FINANCEMENTS EUROPÉENS

La mobilisation des fonds européens constitue théoriquement un effet de levier important pour les parcs nationaux français. Toutefois, certaines contraintes de taille limitent significativement le potentiel de mobilisation de ces instruments par les parcs. L'enquête aux directeurs de parcs et différents entretiens avec ces derniers ont permis d'identifier les freins suivants à la levée de financements européens.

1.3.1- Contraintes d'ordre économique

- Avance de trésorerie

Constat partagé par la grande majorité des directeurs de parc, la gestion de la trésorerie au cours de la réalisation d'un ou de plusieurs projets européens constitue une problématique de taille dans la mobilisation de ces fonds et programmes. Lors de la réalisation d'un projet cofinancé par l'Europe, les parcs se trouvent dans l'obligation d'avancer tout ou partie de la somme théoriquement prise en charge l'Union européenne. Le remboursement de cette somme n'intervient que plus tard, bien souvent au moment de la clôture d'une première tranche de projet, ce qui peut prendre parfois plusieurs mois. Les parcs nationaux souhaitant mobiliser ces mécanismes doivent donc posséder dans leur trésorerie les moyens nécessaires à ces avances, ce qui représente une contrainte importante au vu de la situation budgétaire que connaissent les parcs nationaux français. Cette situation tend en outre à perturber la visibilité des parcs nationaux sur leurs ressources à moyen terme.

- Difficultés pour surmonter certaines obligations d'autofinancement

Dans la très grande majorité des cas, la sollicitation de cofinancements européens par les parcs nationaux est assujettie à une part variable d'autofinancement minimale, susceptible de varier en fonction des programmes mobilisés, des différents appels à propositions et parfois de la région administrative où se trouve le parc à l'origine de la demande. Ces seuils minimaux d'autofinancement, liés à la nature même de la logique des cofinancements communautaires (favoriser l'effet de levier) constituent une limite finie aux possibilités d'extension de mobilisation de ces programmes par les parcs.

- Coûts de transaction

La mobilisation des fonds et programmes européens est susceptible de générer des « coûts cachés » importants pour les parcs relatifs au montage des dossiers, au pilotage des projets et à l'incertitude qui en résulte. Ces processus peuvent s'avérer plus ou moins longs et coûteux, en fonction des modalités de candidature, de sélection du projet, de la concurrence sur les appels à proposition, etc. Il arrive en effet régulièrement qu'il s'écoule plusieurs années pour qu'un projet européen soit effectif. Pour un projet de coopération territoriale européenne par exemple, les diagnostics de territoire sont réalisés deux ans à l'avance et la préparation du projet dure environ 6 mois. La procédure de sélection peut prendre jusqu'à une année supplémentaire (de novembre 2015 à janvier 2017 pour le dernier projet MED conduit par le parc national de Port-Cros). Obtenir un financement européen peut donc aisément nécessiter 3 années de travail, ce qui pose une sérieuse question de « rentabilité globale » de la démarche pour des cofinancements peu importants.

1.3.2- Contraintes d'ordre opérationnel

- Compétences d'ingénierie financière, ressources humaines et impact sur les équipes

Actuellement, de nombreux parcs font état d'un manque de moyens humains, notamment de compétences en ingénierie financière pour mobiliser plus massivement et de façon plus efficace ces fonds et programmes. En outre, la perspective d'une mobilisation plus massive des fonds européens pourrait supposer un impact sur les équipes des parcs : certains gestionnaires redoutent ainsi le basculement d'une gestion des parcs « sur le terrain » vers une gestion « de projets ».

- Un fléchage des fonds qui ne doit pas perturber le fonctionnement normal du parc

Malgré le caractère générique de certains fonds, chaque cofinancement européen levé par les parcs nationaux est spécifique d'un projet bien particulier. Le fléchage précis des fonds complique leur gestion qui doit modifier le moins possible le fonctionnement du parc national et ne pas déséquilibrer les missions qu'il exerce.

1.3.3 Contraintes d'ordre politique

- Difficultés de mobiliser les collectivités locales et l'État pour le cofinancement

Au cours de l'enquête, certains directeurs de parcs ont mis en avant les difficultés des parcs nationaux à mobiliser la puissance publique (collectivités locales et État) pour obtenir les cofinancements publics souvent nécessaires à la réalisation des projets. Outre la part d'autofinancement obligatoire, l'octroi de cofinancements européens est très souvent conditionné à une participation de la puissance publique traduisant la volonté européenne de faire lever sur les financements publics. Ce constat, partagé par certains gestionnaires de parcs naturels régionaux, pointe la faible capacité de négociation des parcs vis-à-vis des communes, des régions et de l'État et le manque de communication avec ces acteurs sur l'intérêt de faire abonder les financements de l'Union européenne.

Ce qu'il faut retenir de la mobilisation des fonds et programmes européens par les parcs nationaux : une réflexion générale sur la rentabilité réelle

Les fonds et programmes européens offrent un potentiel de financements additionnels important pour les parcs nationaux français. Les FESI, FEDER en tête, et les instruments de politiques sectorielles permettent un effet de levier important et pertinent pour un grand nombre d'objectifs des parcs. Ils sont susceptibles de fournir un appui conséquent à une multitude de projets, en termes de thématique comme d'échelle, et permettent bien souvent le recrutement de personnel supplémentaire en hors-plafond.

Le potentiel de ces mécanismes n'est toutefois pas sans limite, et certaines contraintes économiques, opérationnelles et institutionnelles nécessitent d'être levées afin d'optimiser le recours des parcs nationaux à ces fonds et programmes.

Dans cette optique, le Commissariat général au développement durable formule les propositions suivantes :

- (p1) Améliorer le suivi de la mobilisation des fonds et programmes européens par les parcs nationaux français pour mieux appréhender l'utilisation, les leviers d'optimisation de la mobilisation de ces fonds et en permettre l'évaluation *ex post*.
- (p2) Examiner les nouvelles opportunités d'éligibilité à des financements européens offertes par l'élargissement des missions des parcs nationaux : autres objectifs thématiques du FEDER (transition énergétique, climat, transports, numérique, etc.), possibilités offertes par le FEADER (Leader, PAEC), FEAMP (GALPA) et les instruments sectoriels.
- (p3) Impliquer l'Agence française pour la biodiversité (AFB) dans la coordination des programmes européens.
- (p4) Articuler les intérêts des parcs nationaux avec les réflexions du groupe de travail environnement récemment créé par le CGET qui conduira des travaux pour optimiser l'utilisation de l'enveloppe des FESI dans les projets liés à l'environnement.
- (p5) Envisager la création d'un fonds ou d'une ingénierie financière (système de prêts court terme³⁹ ou de prêts relais), au niveau de la tête de réseau, susceptibles de répondre à la problématique de l'avance de trésorerie.
- (p6) Envisager une stratégie de communication auprès des collectivités sur l'intérêt d'apporter les cofinancements aux projets européens portés par les parcs nationaux.
- (p7) Approfondir la réflexion sur la rentabilité réelle (tenant compte des coûts induits) de la mobilisation de ces fonds et programmes.

³⁹ L'arrêté du 27 juillet 2016 (JORF du 9 août 2016, texte 16) du ministère des Finances et des Comptes publics limite les possibilités d'emprunt pour les parcs nationaux qui ne peuvent contracter un emprunt ou émettre un titre de créance dont le terme excède une durée de 12 mois, (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033000425&categorieLien=id>).

Partie 3 - Le rôle des écosystèmes côtiers sableux en Aquitaine



Trou de fer, parc national de La Réunion

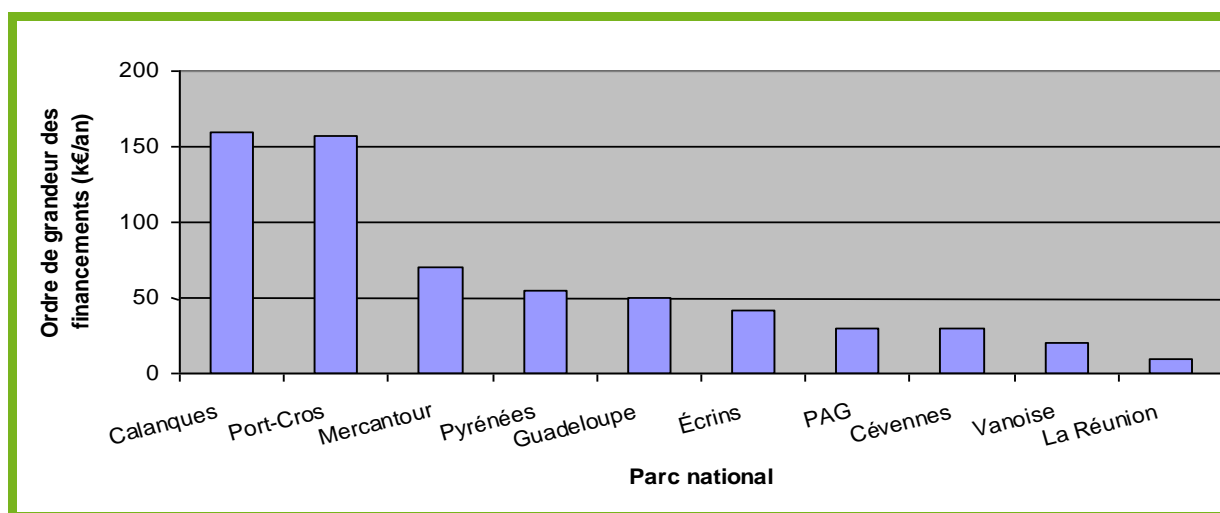
2- Mécénat

Selon le baromètre admical/CSA 2016, les entreprises mécènes dans le domaine de l'environnement privilégient les thématiques de la protection et de la restauration des espaces naturels et de la sensibilisation au développement durable, thématiques particulièrement pertinentes pour les parcs nationaux. En outre, l'engagement des mécènes dans des projets de protection et de restauration des espaces naturels et les actions en faveur de la biodiversité connaît actuellement un développement significatif, laissant présager d'un potentiel intéressant pour les parcs nationaux.

2.1- MOBILISATION DU MÉCÉNAT PAR LES PARCS NATIONAUX

Comme le montre la figure 28, le mécénat fait partie des instruments de financements les plus couramment mobilisés par les parcs nationaux français. En effet, l'ensemble des parcs sans exception (y compris le GIP Forêts de Champagne et Bourgogne) ont perçu au cours de l'année 2016 des financements provenant du mécénat environnemental d'entreprise. Il s'agit donc d'un instrument familier pour les parcs.

Figure 40 - Ordre de grandeur des financements mobilisés via le mécénat par les parcs nationaux français en 2016



(Source : enquête)

Les montants mobilisés par les parcs via le mécénat sont susceptibles de varier significativement d'un parc national à l'autre. La part du mécénat dans le budget total d'un parc national est variable : elle varie ainsi de 0,09 % pour La Réunion à près de 3,6 % pour le parc national des Calanques. Pour Port-Cros et les Calanques, les contrats de mécénat permettent de mobiliser plus de 150 000 €/an.

Partie 3 - Le rôle des écosystèmes côtiers sableux en Aquitaine

Si ces derniers chiffres semblent satisfaisants, ils demeurent toutefois faibles au regard des montants mobilisés dans le secteur des affaires sociales ou de la culture.

Les mécénats dont bénéficient aujourd'hui les parcs nationaux français sont pour la plupart issus de contrats historiques et nationaux (ex. : GMF, Total, etc.). Il s'agit exclusivement de contrats de mécénat financier. Le statut de parc national confère à ces établissements publics une notoriété et une visibilité importante qui permet aux parcs d'exploiter ce mécanisme plus facilement que d'autres structures gestionnaires d'espaces naturels et d'attirer des mécènes réguliers ainsi que certains mécènes ponctuels.

Encadré 16 –

Mobilisation du mécénat dans le parc national de Port-Cros

Au sein du parc national de Port-Cros, un contrat de mécénat existe avec la Fondation d'entreprise Total depuis 1992. Renouvelé chaque année, il a permis de financer de nombreuses études scientifiques centrées sur le milieu marin, et notamment les cétacés, ainsi que des travaux de restauration écologique. Outre le mécénat GMF, le parc reçoit également le soutien de la fondation Veolia Environnement sur un projet de chantier d'insertion sur les collections d'arbres fruitiers du verger de l'île de Porquerolles. Enfin, dans sa volonté d'améliorer la mobilisation des mécanismes de financements additionnels, le parc national s'est récemment doté d'une compétence en ingénierie financière, dont la mission est de travailler sur l'ensemble des ressources additionnelles du parc national : l'optimisation du mécénat a été identifiée comme piste prioritaire.

2.2- GRANDES TENDANCES ET OPPORTUNITÉS POUR LES PARCS NATIONAUX

Hormis les chiffres présentés dans la section précédente, les données relatives au mécénat environnemental sont rares. Toutefois, le croisement des entretiens des directeurs de parc et membres de leurs équipes avec les chiffres du dernier baromètre admical/CSA permet de dégager certaines grandes tendances traduisant un potentiel qui pourrait être exploité par les parcs nationaux français.

2.2.1- Territorialisation des contrats de mécénat

Les entretiens avec certains directeurs de parcs nationaux et de parcs naturels régionaux laissent pourtant sous-entendre qu'un potentiel existe pour un mécénat plus local, à l'échelle de la région ou du département abritant le parc national. Le baromètre admical/CSA 2016 vient conforter ces observations en montrant que le mécénat environnemental concerne majoritairement des projets de proximité. 61 % de l'échantillon des entreprises mécènes dans le domaine de l'environnement indiquent ainsi mener leurs actions principalement localement (échelle locale, départementale et régionale).

Le temps passé avec les entreprises locales pour établir un contrat de mécénat est en outre également valorisable en termes de communication. Ces démarches incitent le parc national à clarifier ses messages, et sont l'occasion d'un dialogue avec les acteurs privés qui permet de créer un réseau de partenaires attentif et conscient des activités du parc national. Dans ce sens, elles constituent un véritable investissement de long terme.

2.2.2- Besoin de suivi des projets de la part des mécènes

Le dernier baromètre admical/CSA indique que 53 % des mécènes dans le domaine de l'environnement ont cherché à mesurer l'impact de leurs actions. Comme le soulève l'étude, cela « témoigne d'une professionnalisation des acteurs, tant du côté des mécènes que des bénéficiaires ». L'expertise scientifique et technique des parcs nationaux français en termes de suivi du patrimoine naturel est à même de répondre à ce besoin accru de suivi des projets financés par le mécénat. Il appartient donc aux parcs nationaux de faire valoir cette expertise auprès des entreprises soucieuses d'obtenir un retour sur les impacts de leur(s) action(s) bienfaitrice(s).

2.2.3- Développement des autres formes de mécénat au sein des grandes entreprises

Selon le baromètre admical/CSA, le mécénat environnemental est pratiqué en grande partie par les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire (49 %). Or, au sein de ces dernières, le mécénat en nature semble se développer significativement ces dernières années : en 2015, 47 % des ETI/GE indiquaient pratiquer ce type de mécénat, soit 14 % de plus qu'en 2013. Bien que la part d'ETI/GE pratiquant le mécénat de compétence soit restée stable (28 %), ces autres formes de mécénat pourraient s'avérer pertinentes pour les parcs nationaux :

- la mobilisation du mécénat de compétence pourrait peut-être constituer une réponse temporaire et partielle au manque de moyens humains soulevé par les parcs nationaux ;
- un mécénat en nature pourrait prendre la forme d'une mise à disposition gratuite d'un véhicule électrique par un constructeur automobile qui serait soucieux de devenir mécène d'un parc national.

2.3- CONTRAINTES À LA MOBILISATION DU MÉCÉNAT PAR LES PARCS NATIONAUX

Compte tenu de son utilisation déjà très répandue au sein des parcs nationaux, les contraintes à la mobilisation du mécénat sont relativement faibles. Quelques freins méritent cependant d'être énoncés.

2.3.1- Contraintes d'ordre économique : coûts de transaction

La construction d'un partenariat de mécénat est coûteuse et il n'est pas rare que la durée s'écoulant entre les premiers contacts et la signature effective du contrat dépasse l'ordre de l'année. L'investissement pour le parc peut donc s'avérer important et le manque de ressources humaines implique une obligation de rentabilité dans la réalisation de ces contrats. Aussi, lorsque le financement proposé passe en deçà d'un certain seuil, certains parcs nationaux ont tendance à rediriger le mécène vers les associations de conservation présentes sur le parc national, qui sont également très pertinentes pour gérer ces contrats.

2.3.2- Contraintes d'ordre opérationnel : fléchage des financements

Les contrats de mécénat portent sur des thématiques particulières souvent chères aux mécènes (ex. : le contrat de mécénat avec la GMF porte sur l'accessibilité des parcs nationaux aux personnes en situation de handicap). Cette spécificité du financement peut être considérée comme une (légère) limite de ce type d'instrument.



Partie 3 - Le rôle des écosystèmes côtiers sableux en Aquitaine

2.3.3- Contraintes d'ordre éthique et d'image

Comme il a pu être constaté dans le domaine de la culture, le choix des mécènes peut parfois exposer les établissements bénéficiaires à un risque d'image qui doit être maîtrisé. L'adoption d'une charte éthique, précisant par exemple les valeurs communes autour desquelles se rassemblent mécènes et bénéficiaires, peut constituer un moyen de prévenir ce risque.

Ce qu'il faut retenir de la mobilisation du mécénat par les parcs nationaux français

Le recours au mécénat est largement répandu au sein des parcs nationaux français. Toutefois, il s'agit d'un instrument jeune dont la mobilisation inégale d'un parc à l'autre suggère un potentiel de mobilisation encore exploitable pour les parcs, moyennant des contraintes relativement faibles. Afin de tenter d'accroître le volume de financement levé *via* le mécénat environnemental, le Commissariat général au développement durable suggère les propositions suivantes :

- (p8) Réfléchir aux opportunités d'accroître la part de financement du mécénat dans les budgets totaux des parcs en profitant de la dynamique de territorialisation des projets de mécénat, c'est-à-dire en accentuant le dialogue avec les entreprises adjacentes au parc (département, région).
- (p9) Réfléchir, à l'échelle de chaque parc national, à la possibilité de mobiliser les autres types de mécénats (nature, compétence).

3- Financement participatif et don

À l'instar du mécénat, le recours au *crowdfunding* ou au don pour financer des projets environnementaux a connu un développement très fort en France au cours de ces dernières années. Le baromètre 2016 du *crowdfunding* en France (KPMG, 2017) indique une progression de 40 % des fonds collectés de cette façon entre 2015 et 2016 (dons, prêts et investissements confondus).

Le financement participatif pourrait s'avérer particulièrement utile pour un parc désirant réaliser un projet visible et concret pour le public qui aura contribué à son financement. Les décisions de soutien intégrant souvent une forte dimension affective, ce mode de financement paraît particulièrement opportun pour la création de piste, la création d'une cabane de berger, le parrainage de la réintroduction d'un animal, *etc.*

3.1 MOBILISATION PAR LES PARCS NATIONAUX

D'après les résultats de l'enquête menée auprès des directeurs de parcs nationaux, un seul parc national a effectivement recours au financement participatif pour financer certains de ses projets : le parc national des Pyrénées. Le parc national de Port-Cros a quant à lui indiqué projeter de déployer ce mécanisme prochainement.

Au sein du parc national des Pyrénées, le financement participatif est utilisé à une fin très précise : financer et accélérer le programme de réintroduction des bouquetins. L'objectif du programme est d'atteindre une population viable de 200 bouquetins. À cet effet, le parc propose au public de faire un don *via* une plateforme en ligne, hébergée par la banque Caisse d'Epargne⁴⁰, qui permet de financer l'arrivée d'un Bouquetin ibérique au sein du parc. En contrepartie de leur don, les donateurs deviennent parrains et marraines d'un bouquetin : ils se concertent pour le choix du nom de leur filleul et sont invités au parc national afin d'assister à son lâcher. En outre, les déplacements de leurs filleuls peuvent être suivis grâce à un collier GPS relié à une application. Le parc national des Pyrénées estime à 13 000 €/an le volume de financement mobilisé par ce système.

À Port-Cros, le parc envisage d'utiliser le financement participatif pour financer des projets de petite échelle nécessitant des financements peu élevés dont le plafond serait compris aux alentours de 5 000 € à 6 000 €, comme le montage d'une AMAP (association pour le maintien d'une agriculture paysanne) par exemple (source : entretiens). Cependant, bien que le parc vienne de se doter d'une plateforme de dons en ligne, le déploiement du financement participatif *stricto sensu* à Port-Cros n'est pas encore effectif.

⁴⁰ <https://www.bouquetin-pyrenees.fr/faire-un-don>, site consulté le 1^{er} août 2017.

À mi-chemin entre le don et le financement participatif, l'initiative du parc national des Écrins qui vient également de se doter d'une plateforme de dons en ligne, offre la possibilité de cibler son don entre 4 catégories : préservation des milieux, des paysages, de la faune et de la flore ; entretien du réseau de sentiers ; sensibilisation au respect de l'environnement ; ou toute action de préservation à l'initiative du parc.

Encadré 17 - Ces parcs naturels régionaux qui soutiennent des projets de financement participatif sur leur territoire

Plutôt que d'envisager une utilisation du *crowdfunding* uniquement « pour les parcs nationaux, par les parcs nationaux », ces derniers pourraient choisir d'apporter leur soutien à certains projets de développement durable portés par des acteurs privés situés dans le territoire du parc, sur le modèle de ce qui existe déjà dans certains parcs naturels régionaux. À titre d'exemple, le parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse a passé un partenariat avec la plateforme de financement participatif « hellomerci » pour pouvoir assurer un rôle de mentor. Il sélectionne ainsi les projets de territoire pertinents pour le parc naturel régional, « en fonction de leur sérieux, de leur intérêt, et de la capacité des porteurs de projet à rembourser » et ces projets apparaissent dans la plateforme en ligne avec le logo du parc. Enfin, ce dernier prend également en charge la commission supportée habituellement par les emprunteurs et développe la communication sur les projets. Si ce type de mobilisation du financement participatif n'apporte pas directement de financements au parc, elle peut contribuer à un effet de levier significatif pour les projets de développement durable de son territoire.

3.2- POTENTIEL DU FINANCEMENT PARTICIPATIF POUR DES PROJETS ENVIRONNEMENTAUX

Comme pour le mécénat, les données permettant de cerner le potentiel du financement participatif pour les projets environnementaux sont rares et peu robustes.

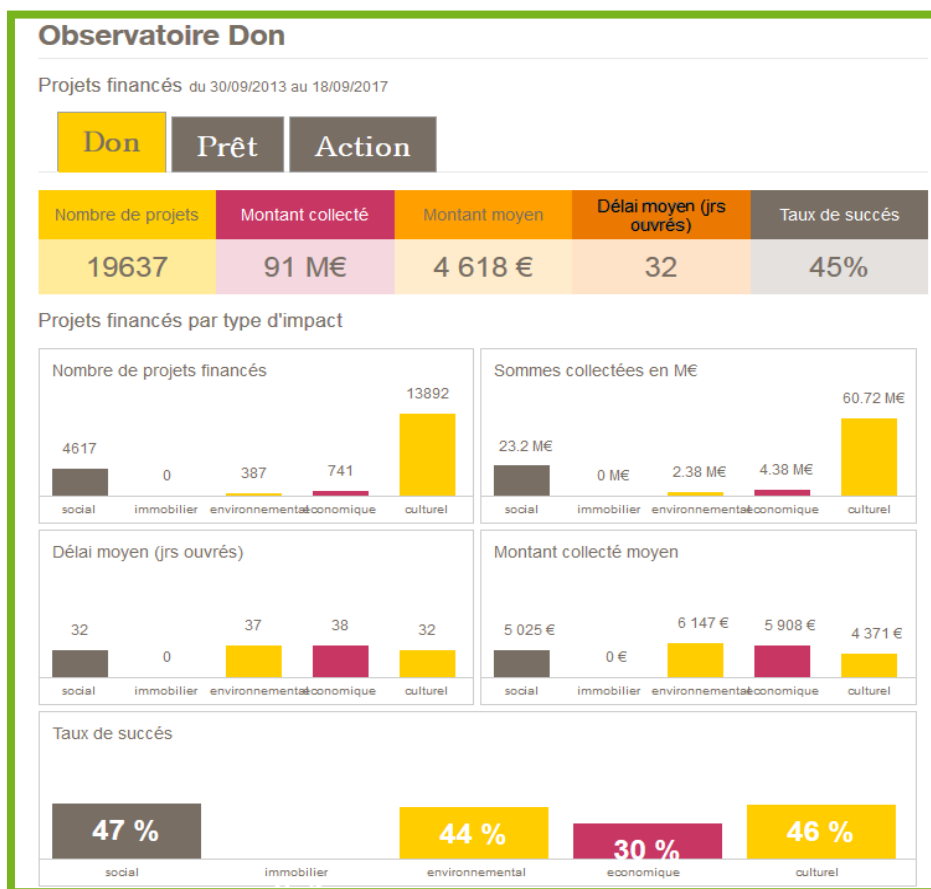
Il est en effet très délicat de mesurer ne serait-ce que la proportion de projets financés par *crowdfunding* ayant trait à l'environnement parmi tous les autres. Le baromètre « financement participatif France du premier semestre 2015 » (51 plateformes interrogées) se risquait à évaluer très sommairement la part des projets « Environnement et énergie », à environ 10 % des « dons sans récompense » – soit un ordre de grandeur de 400 000 € à l'échelle de la France (Compinnov, 2015). Tous types de financement participatif confondus (investissement, don et prêt), 5 millions d'euros auraient servi à financer des projets axés « environnement et énergie » au premier semestre 2015. Toutefois, ces chiffres sont à considérer avec beaucoup de prudence puisqu'il n'est précisé nulle part ce que regroupe précisément cette catégorie « environnement et énergie », qui a d'ailleurs disparu dans le dernier baromètre de 2016.

L'observatoire BPI France, mis en place en 2013, tente également de fournir une estimation de ce type : entre octobre 2013 et septembre 2017, il estime ainsi à 387 le nombre de projets environnementaux (2 % des projets financés) financés par dons participatifs pour un taux de succès de 44 %.

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

Figure 41 - Photographie des chiffres de l'observatoire BPI France pour le don participatif seulement (période oct. 2013 – sept. 2017)

à partir de 8 plateformes partenaires de BPI : Bulb in town, KISSKISSBANKBANK, PROARTI, ULULE, Commeon, Fosburit, J'adopte un projet et KOCORIKO⁴¹



Tous types de financements confondus (dons, prêts et actions), 42 M€ de projets environnementaux auraient été financés, soit 11 % des volumes totaux mobilisés. Ces chiffres sont issus de 8 plateformes de financement participatif différentes. Là encore, la prudence est de mise puisqu'il est impossible d'avoir accès à la définition du périmètre de cette catégorie. En outre, il existe de très nombreuses plateformes de financement participatif, qui naissent et meurent tous les jours, ce qui complexifie l'évaluation du potentiel de ce mécanisme.

3.3- GRANDES TENDANCES ET OPPORTUNITÉS POUR LES PARCS NATIONAUX

Encore faiblement exploité par les parcs nationaux, le financement participatif s'avère pourtant particulièrement intéressant pour financer des initiatives ponctuelles et raisonnables en termes de

⁴¹ Chiffres pour septembre 2017, régulièrement actualisés sur [https://tousnosprojets.bpifrance.fr/Observatoire/\(type\)/don](https://tousnosprojets.bpifrance.fr/Observatoire/(type)/don).

coût total du projet. À l'échelle de la France, selon le « baromètre du *crowdfunding* KPMG » (source différente de la figure 41), les volumes levés par projet sont en effet généralement des petits montants (si l'on compare à l'échelle des projets conduits au sein des parcs nationaux) : le don moyen (toutes catégories de projets confondues) se situe aux alentours de 63 €, pour des projets dont le coût total moyen est de 4 200 € pour les dons avec contrepartie, contre 1 811 € pour les dons sans contrepartie (KPMG, 2017).

3.3.1- Un mécanisme permettant d'accroître la visibilité du parc national

Outre l'intérêt purement monétaire de la finance participative, la mobilisation de ce mode de financement pourrait offrir la possibilité aux parcs nationaux de se faire connaître d'un public plus large, notamment grâce à la diffusion des projets sur les plateformes de financement. Le financement participatif peut en effet être considéré comme un outil de médiatisation et de partage en réseau qui peut servir à des fins de communication innovante sur les actions d'un parc (Onée & Renault, 2013).

3.3.2-Tendance à la territorialisation favorisant l'ancrage local et l'acceptabilité des projets

En 2015, le parc naturel régional du Pilat, *via* l'animation de son groupe de travail « économie de proximité », a commandé une étude visant à évaluer le potentiel de divers mécanismes de financement sur son territoire, dont le financement participatif. Le rapport dégage une conclusion particulièrement intéressante indiquant que le financement participatif, à l'instar du mécénat, a tendance à se « territorialiser ». Cette territorialisation se caractérise par l'émergence de plateformes centrées sur des territoires bien délimités proposant exclusivement des projets ancrés sur ce territoire. Parmi les exemples de plateformes territoriales proches des parcs nationaux actuels et futurs, il est possible de citer : Prêt de chez de moi ou Kocoriko en Auvergne-Rhône-Alpes, Graine d'action en Champagne-Bourgogne, Provence booster en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, *etc.* L'ancrage local renforcé par ces plateformes favorise la mobilisation de la population locale autour des projets ainsi financés, ce qui constitue une opportunité supplémentaire pour les parcs nationaux de faire reconnaître leurs actions auprès des communautés directement en contact avec le parc.

3.3.3-Des plateformes environnementales spécialisées dans les projets environnementaux

Des plateformes spécialisées dans les projets en lien avec l'environnement et le développement durable ont tendance à voir le jour ces dernières années. Elles pourraient offrir de multiples solutions de partenariats aux parcs nationaux, pour qui la rentabilité d'une possible création de plateforme propre n'est pas certaine. Par exemple, Bluebees et Miimosa financent des projets en lien avec l'agriculture durable, Lendosphère permet de financer des prêts dans le domaine des énergies renouvelables, *etc.*

3.3.4- Des réductions d'impôt importantes pour les donateurs

Les parcs nationaux étant des organismes d'intérêt général, les donations en leur faveur donnent lieu à une possibilité de défiscalisation très intéressante : à hauteur de 66 %. Dans le cas où une contrepartie est envisagée, cette défiscalisation est toujours possible à condition que la valeur de la contrepartie soit inférieure à 4 fois celle de la somme donnée.

3.4- CONTRAINTES LIÉES À LA MOBILISATION DU FINANCEMENT PARTICIPATIF DANS LES PARCS NATIONAUX

Les contraintes liées à l'utilisation du financement participatif par les parcs nationaux peuvent apparaître négligeables par rapport aux autres mécanismes de financement détaillés dans cette étude, notamment au vu des nombreux avantages de ce mécanisme. Pourtant, si la mise en œuvre juridique et technique est relativement simple, certaines contraintes d'ordre économique et opérationnel sont à garder en tête.

3.4.1- Contraintes d'ordre économique

- Coûts de transaction

Les principaux freins inhérents à la mobilisation de ce mécanisme sont relatifs à l'investissement humain parfois important nécessaire à la bonne conduite de la levée de financement et au maintien des liens de confiance et de reconnaissance avec les contributeurs. Une collecte de financement participatif requiert la mobilisation de moyens (notamment de communication), de temps, d'énergie et de créativité (Lequeux, 2016).

- Commissions des plateformes

Lors d'une campagne de financement participatif, le coût des commissions exigé par les plateformes est à prendre en compte. Le taux de commission appliqué varie entre 5 % et 12 % selon les plateformes et les formules (Lequeux, 2016).

3.4.2- Contraintes d'ordre opérationnel

- Absence de garantie de concrétisation du projet

La participation de la foule à un projet reste à son bon vouloir et certains projets ne recueillant que peu d'approbation du public risquent de ne pas être réalisés. Les actions de nécessité ou devant être concrétisées dans un temps court peuvent donc ne pas se prêter à ce type de financement.

Ce qu'il faut retenir de la mobilisation du financement participatif par les parcs nationaux

Si le financement participatif est intéressant pour des projets d'envergure raisonnable, son potentiel pour les parcs nationaux est loin d'être négligeable. Pertinent pour de nombreuses initiatives et relativement facile à mettre en œuvre, le financement participatif présente un atout de communication majeur sur les actions et les projets du parc national. En outre, la dimension « affective » du mécanisme permet au public de « s'approprier » et de promouvoir les projets du parc. Cette capacité d'appropriation est très intéressante dans l'optique d'un renforcement du dialogue entre les parcs et ses parties prenantes. En conséquence, le Commissariat général au développement durable formule les propositions suivantes :

- (p10) Envisager une expérimentation du financement participatif dans l'ensemble des parcs nationaux français (identifier des projets qui pourraient s'y prêter, affiner le potentiel à l'échelle du parc, etc.).
- (p11) Sur la base du potentiel du mécanisme, réfléchir à l'opportunité de créer une plateforme commune de financement participatif propre aux parcs nationaux.

4- Droits d'accès

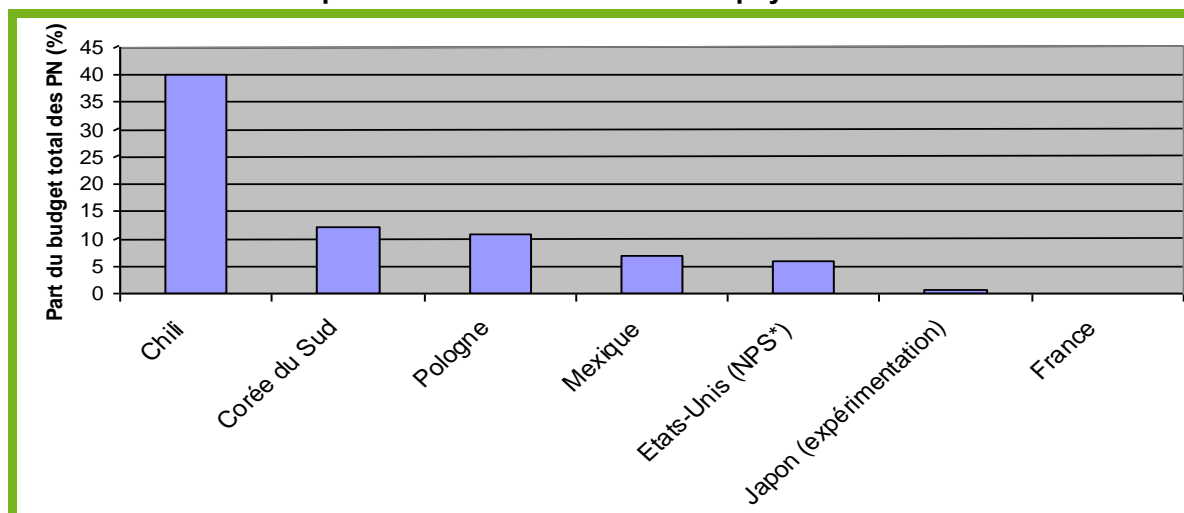
Les droits d'accès peuvent se décliner sous plusieurs formes. Ils peuvent à la fois désigner des droits d'entrée à la visite, des paiements pour un emplacement de bivouac, des droits de parking, des paiements pour des activités sportives, ou encore pour justifier un supplément de services dans un endroit donné du parc dont la consommation peut faire l'objet d'un choix conscient de la part d'un visiteur, *etc.*

Ces dispositifs sont fondés sur le principe bénéficiaire – payeur (les bénéficiaires du parc national sont avant tout les visiteurs) et présentent un potentiel de levée de fonds considérables. Néanmoins, ils sont sujets à certaines polémiques, et leur mobilisation dans les parcs nationaux français soulève plusieurs enjeux.

4.1- MOBILISATION DANS LES PARCS NATIONAUX ÉTRANGERS

Les droits d'accès constituent une mesure en vigueur et concluante dans les parcs nationaux de nombreux pays (Australie, Costa-Rica, États-Unis, Chili, Corée du Sud, Pologne...). Pour certains d'entre eux, la collecte de ces droits d'accès représente une part très importante du budget total.

Figure 42 - Part du budget total des parcs nationaux financée par les droits d'accès dans les pays étudiés



(Ministère de l'Économie et des Finances, 2016)

* les chiffres des États-Unis correspondent à l'ensemble du National Park Service qui regroupe d'autres structures que des parcs nationaux (parcs urbains, mémoriaux, *etc.*)

Certains de ces pays (Chili, Mexique, Pologne, Costa-Rica, certains parcs des États-Unis) utilisent des droits d'entrée classiques : les points d'entrée du parc sont contrôlés ou restreints et les visiteurs ne peuvent pénétrer dans l'enceinte qu'une fois après être passés par le guichet. Les tarifs de ces droits sont souvent modulés (tarifs résident, non-résident, groupes, personnes en situation de handicap, *etc.*) et varient parfois d'un parc à un autre au sein d'un même pays afin d'ajuster la fréquentation, ou limiter la pression sur les milieux.

En Corée du Sud en revanche, le pays a décidé de supprimer les droits d'entrée classiques en 2007. En revanche, parkings, emplacements de bivouac et utilisations d'abris sont payants et constituent un mécanisme de financement additionnel important : plus de 10 % du budget des parcs nationaux coréens provient de la collecte de ces droits.

La justification de droits d'accès par un niveau de service supérieur au sein du parc est un modèle qui a été également choisi dans le parc national italien des Cinque Terre. L'accès au parc est soumis à l'achat d'un billet valable d'un à trois jours (de 16 € à 42 €) qui permet de bénéficier de façon illimitée des transports en commun dans l'ensemble du territoire du parc, des toilettes, d'une connexion wifi, de visites guidées et qui donne lieu à des réductions sur le prix des billets des musées locaux.

Enfin, le Japon expérimente les droits d'entrée dans le parc national du Mont Fuji, sous la forme d'une contribution volontaire « de coopération ». Les visiteurs désirant monter plus haut que la 5^e étape ont ainsi le choix de payer ou de ne pas payer un droit d'entrée volontaire de 1 000 yens (environ 8 euros). Ce mode de contribution a été privilégié compte tenu de la faible acceptabilité sociale des droits d'accès dans ce pays, à la suite d'une enquête visant à estimer un montant raisonnable pour les visiteurs (ministère de l'Économie et des Finances, 2016).

4.2- CONTRAINTES À LA MISE EN ŒUVRE DE DROITS D'ACCÈS DANS LES PARCS NATIONAUX FRANÇAIS

Chaque forme de droits d'accès suppose des freins et des contraintes spécifiques et peut conduire à certaines dérives. Par exemple, la possibilité de réserver des emplacements de bivouac en ligne aux États-Unis a entraîné la formation d'un marché de revente parallèle des emplacements. Le prix final de revente pouvait atteindre plusieurs fois le prix initial de mise en vente (Sandel, 2014). Cette section fait le point sur les freins qui empêchent d'envisager certaines formes de ce mécanisme pour les parcs nationaux français. Becker (2009) distingue trois principaux arguments habituellement avancés à l'encontre des droits d'entrée : le premier peut être classé dans la catégorie des freins de nature économique, les deux autres sont des freins d'ordre éthique et social (Becker, 2009). D'éventuelles contraintes de nature juridique et environnementale ne sont pas à exclure, mais elles semblent secondaires dans le cadre de l'application au contexte français. Enfin, il est important de noter que les freins et contraintes détaillés ci-après ne sont pas indépendants. Il est ainsi très probable que certains freins juridiques (dispositions réglementaires, etc.) soient à l'origine de coûts opérationnels plus ou moins élevés ou de pressions environnementales plus ou moins fortes.

4.2.1- Contraintes d'ordre juridique

Pas de contrainte majeure à la perception de droits, à l'exception de frais de parking

La soumission de l'accès aux espaces naturels français au paiement d'un droit d'accès ne semble pas générer de contraintes juridiques particulières. Dans le cas précis des parcs nationaux, l'article L331-11 du Code de l'environnement⁴² stipule très largement que « les ressources de l'organisme chargé d'un parc national sont constituées notamment par des

⁴² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006833544&dateTexte=&categorieLien=cid>, site consulté le 1^{er} août 2017.

participations de l'État et, éventuellement, des collectivités publiques, par toutes subventions publiques et privées et, s'il y a lieu, par des redevances ».

En revanche, la création de parkings en proximité immédiate des parcs nationaux ne relève pas de leur autorité en France pour des raisons de maîtrise foncière qu'ils n'ont pas, du moins dans la majorité des cas. Des parkings (ex. : Gavarnie dans le parc national des Pyrénées, parkings publics payants au tarif unique de 5 € par véhicule), voire des péages (ex. : péage de Troumouse dans le parc national des Pyrénées) sont pourtant présents au sein même des cœurs de parcs. Cependant, dans ces cas, l'argent collecté est souvent perçu par la ou les communes traversées et ayant supporté le coût des infrastructures.

4.2.2- Contraintes d'ordre économique

Coût social

La première difficulté à la mise en place de droits d'accès dans les parcs nationaux est le caractère du bien « parc ». En effet, de nombreux auteurs et parties prenantes considèrent que les sites naturels, dont les parcs nationaux, sont des biens publics, et qu'à ce titre, ils doivent être financés exclusivement par l'État *via* les taxes (Crandall et Driver, 1984 ; Dustin et *al.*, 2000). Essayer d'empêcher ou de réduire la consommation d'un bien public pur, c'est-à-dire non exclusif et non-rival (dont la consommation par un agent économique ne réduit pas la quantité de bien disponible), s'avère coûteux pour la société. Facturer l'entrée des parcs nationaux pourrait donc engendrer un coût social important et limiter l'usage du parc de façon sous-optimale, d'un point de vue économique. La question qui se pose dès lors est la suivante : faut-il considérer les parcs nationaux comme des biens publics purs ? La réponse à cette question demeure complexe et pourrait souvent relever d'une considération au cas par cas. De façon générale, les espaces naturels peuvent être considérés comme des biens situés quelque part entre le bien commun (l'usage est bel et bien rival lorsque l'on parle d'emplacements de campings par exemple) et le bien public pur : l'usage des sentiers et des pistes peut être considéré comme non-rival, lorsque le parc est suffisamment grand pour empêcher tout phénomène de congestion, mais qu'en est-il lors des pics de fréquentation ?

4.2.3- Contraintes d'ordre opérationnel

Niveau de tarification et redistribution

Comme l'illustre l'expérimentation japonaise, le recours aux droits d'accès suppose de fixer le montant de ces droits et la manière dont ils peuvent être déclinés. Certaines exonérations ou réductions doivent être envisagées, en fonction de critères sociaux et du statut des visiteurs (professionnels, locaux, demandeurs d'emploi, *etc.*). Par ailleurs, un système de paiements de droits à l'entrée des parcs généralisé à l'ensemble des parcs nationaux pose la question de la redistribution entre parcs : faut-il redistribuer par soucis d'équité entre les parcs (le parc le plus fréquenté n'est ainsi pas plus favorisé que le parc le moins fréquenté) ou faut-il considérer que la perspective de voir les fonds récoltés sur place transférés ailleurs pourrait engendrer une perte d'incitation à fournir une qualité de service élevée ?

Au Costa Rica, les droits d'entrée sont ainsi redistribués entre parcs. La loi de création des parcs nationaux (*ley de creación de parques nacionales*) de 1977 a défini très tôt les modalités des droits d'entrée des premiers espaces protégés du pays. L'article 6, relatifs aux modes de financements, stipule que la collecte issue des droits d'entrée est versée dans un fonds, le *fondo de parques nacionales*, dont la rente alimente le budget du service des parcs nationaux.

Coûts de collecte et contrôle

Faire payer les usagers du parc national à l'entrée du parc nécessite de penser le mode de collecte des droits d'entrée, ainsi que les moyens de contrôle mis en place par le parc national. Jusqu'à récemment, appliquer des droits d'entrée nécessitait encore de bien identifier les points d'accès au parc et d'y installer les infrastructures nécessaires à leur collecte, afin que les visiteurs puissent s'acquitter de ce droit le plus facilement possible et dans le but de limiter les comportements contrevenants. De façon générale, le contrôle des accès au parc national et des visiteurs requiert des moyens humains, et financiers supplémentaires : le coût administratif des droits d'entrée peut donc devenir rapidement handicapant pour les parcs nationaux.

Toutefois, l'avènement des technologies du numérique permet désormais de contourner ces aménagements impensables dans le contexte français (grands parcs ouverts sans restriction des points d'accès possible). Un système de paiement en ligne, sur le modèle d'achat de places et tickets de concert (ex. : recours à un QR code) avec contrôles aléatoires dans le parc réduirait considérablement les coûts de collecte et de contrôle par rapport aux options habituellement exploitées (mise en place de péages non-automatisés; horodateurs au niveau de l'accès des parkings, mise en place de boîtes de collecte disposées aux entrées du parc, possibilité pour les commerces et les hôtels de la zone d'adhésion de vendre ces tickets). La combinaison de plusieurs options est également envisageable, moyennant des coûts de collecte plus élevés et une rentabilité moindre.

Fixer un niveau de droits d'accès raisonnablement supportable par le marché se heurte forcément à des contraintes politiques fortes (voir ci-après), il convient donc pour les parcs de minimiser le plus possible ces coûts associés à la gestion du mécanisme (Richer & Christensen, 1999, Rosenthal et al., 1984). Buckley (2003) relève ainsi plusieurs composantes de ces coûts parmi lesquelles :

- construction et maintenance de cabines, horodateurs, ou boîtes permettant la collecte des droits d'entrée ;
- le salaire des personnels recrutés pour collecter les droits d'entrée ;
- certains coûts fixes (achat de tickets d'entrée, etc.) ;
- les coûts associés à la mise en application (contrôles, poursuites éventuelles, etc.) ;
- les coûts associés à la gestion de l'argent collecté (sécurité, stockage et transferts) ;
- des coûts associés au personnel chargé de gérer la comptabilité et l'audit (ou à des prestations) ;
- certains coûts indirects (infrastructures supplémentaires pour fournir une qualité de service plus élevée une fois que les visiteurs ont payé le droit d'entrée).

Cette liste n'est pas exhaustive et elle omet d'ailleurs un poste important : le besoin de signalétique supplémentaire permettant une délimitation stricte de la zone de cœur de parc et la bonne information des visiteurs. En 2001, l'*US Recreation Fee Demonstration Project* (projet mené conjointement entre l'USDA et l'USDI)⁴³ estimait ces coûts administratifs à environ 20 %

⁴³ *United States Department of Agriculture et United States Department of the Interior.*

des revenus générés par les paiements des visiteurs. Cette estimation ne prenait pas en compte l'ensemble des éléments listés au-dessus.

4.2.4- Contraintes d'ordre éthique et d'image

Une acceptabilité sociale très limitée pour des droits d'entrée classiques mais qui commence à évoluer

La littérature montre que l'acceptabilité sociale des droits d'entrée au sens strict demeure depuis longtemps limitée. En 2002, S. Scherrer, dans une enquête réalisée sur la perception de droits d'entrée hypothétiques dans la forêt de Fontainebleau, révélait que seulement 25 % des personnes interrogées environ étaient disposées à payer un droit d'entrée pour accéder à la forêt, alors que la proportion de visiteurs disposés à verser une somme sous forme de don volontaire dépassait les 40 %.

Les raisons avancées pour comprendre le rejet de ce mécanisme sont multiples. Parmi celles identifiées par Becker (2009), les suivantes peuvent s'appliquer au cas français :

- un accès historiquement gratuit aux espaces naturels et à la nature en général qui génère une incompréhension majeure : pourquoi devrait-on payer désormais pour accéder à des espaces publics, gratuits autrefois ?
- le sentiment de subir une double-taxation puisque le contribuable paye déjà, à travers ses impôts, pour la protection de la nature ;
- l'inefficacité économique du mécanisme, si l'on considère que les parcs sont des biens publics ;
- les attentes des riverains qui souhaitent la continuité de l'accès même en cas de classement en espace protégé.

La mise en place de droits d'entrée se heurte à la tradition très ancrée de l'accès libre et gratuit à la nature, surtout lorsque les visiteurs ont pu visiter l'espace gratuitement pendant un certain temps avant qu'il ne devienne payant (Buckley, 2003). Elle est parfois vécue comme « une chasse à tout ce qui est gratuit » et relevant du bien commun, voire comme la privatisation de l'espace public. Parfois évoqué sous le nom de « commercialisation » (Voltaire et *al.*, 2011) ou de « marchandisation de la nature », ce phénomène s'appuie sur le postulat suivant : faire payer un droit d'entrée commercialise les aires protégées, ce qui est moralement inacceptable (Free Our Forest, 2003 cité par Grewell, 2004), allant jusqu'à empêcher les visiteurs de jouir pleinement de l'activité récréationnelle que fournit par le parc.

L'idée de corruption de la valeur des parcs nationaux (Sandel, 2014) permet d'expliquer en partie ce phénomène. Elle repose « sur l'idée que certaines choses ne devraient pas être à vendre », et que le marché n'est peut-être pas approprié pour évaluer la valeur d'un parc national. Faire payer l'entrée du parc reviendrait alors à dégrader et dévaloriser l'expérience récréative, modifier la relation du parc avec ses usagers, exposant les établissements publics à un risque d'image important.

Néanmoins, certains leviers permettent d'améliorer l'acceptabilité sociale de la mise en place de droits d'entrée. Outre l'évidence du prix du droit d'entrée (plus il est faible et mieux il sera accepté), Vogt et Williams (1999) mettent en évidence que si les visiteurs ont confiance dans le fait que l'argent qui leur est demandé à leur entrée dans le parc sera utilisé à bon escient et dans le parc qu'ils sont en train de visiter, alors leur degré d'acceptabilité est susceptible d'être accru. Enfin, Voltaire (2015) tend à montrer que la perception du public vis-à-vis des droits d'entrée est

en train de changer puisque son étude, qui s'intéresse aux modes de financements pour la création de réserves naturelles en Bretagne, indique que les visiteurs seraient plus favorables à un mode de financement *via* l'application de droits d'entrée que *via* une taxe d'hébergement.

Contraintes en termes d'équité

La notion d'équité est une notion vaste, qui peut s'exprimer à plusieurs degrés. Elle renvoie à de grandes questions et développements philosophiques (ex. : Comment définir une mesure « juste » ? Est-ce que les groupes de population les plus pauvres devraient jouir de la même capacité à pouvoir profiter des parcs nationaux publics, même si leur capacité à payer les droits d'entrée est moindre ?) et peut se décliner à différents acteurs et échelles (équité entre riches et pauvres, locaux et touristes, professionnels et non professionnels, *etc.*). Si le but de cette étude n'est pas de développer les différents aspects de la notion d'équité, force est de constater qu'il est important d'aborder cette question car les droits d'accès sont souvent qualifiés de traitements inéquitables par leurs détracteurs. Souvent, l'argument avancé est que l'application d'un droit d'accès peut s'avérer discriminatoire vis-à-vis d'un groupe de personnes, en particulier les personnes à faible revenu (Ostergren et *al.*, 2005). Les personnes les plus pauvres pourraient ainsi devoir restreindre leur usage du parc, voire y renoncer. La mise à disposition par l'État d'activités récréationnelles accessibles à tous de façon équitable n'est pas une obligation légale dans toutes les démocraties modernes. Cependant, l'équité peut avoir un impact important en termes d'acceptabilité sociale. Une mesure perçue comme étant inéquitable est susceptible de générer une vive opposition et un risque politique important pour les décideurs, au point d'entraver la mesure. En France, l'exemple le plus célèbre est celui de la volonté de mise en place d'un péage urbain dans la ville de Paris, qui resurgit à chaque épisode de pollution parisien et qui se voit constamment opposer l'argument de l'équité sociale, au point que la mesure n'a jamais été adoptée. Les économistes montrent cependant que l'argument de l'équité sociale est fragile et comporte de nombreuses limites (Glachant, 2005). En effet, il est possible de concevoir des instruments dont le fonctionnement permet de palier les critiques relatives à l'équité : il suffit par exemple de jouer sur l'usage de la recette des droits d'entrée ou sur le système de tarification, en le modulant de façon prendre en compte certaines situations qui le justifient (chômage, familles nombreuses, *etc.*).

4.3- MOBILISATION DES DROITS D'ACCÈS DANS LES PARCS NATIONAUX FRANÇAIS

4.3.1- Des formes de compromis permettant de lever ces contraintes : l'exemple de l'aire d'accueil du Carbet dans le parc national de la Guadeloupe

Si la mise en œuvre de droits d'accès semble générer de multiples contraintes qu'il convient de prendre en compte, certains compromis permettent de lever de nombreuses contraintes et semblent applicables à l'échelle des parcs nationaux. En France, le parc national de la Guadeloupe a mis en place une forme de droits d'accès sur une partie très localisée de son territoire pour laquelle il offre un haut niveau de service : l'aire d'accueil des chutes du Carbet. L'accès au parc n'est pas restreint et le visiteur a le choix de payer ou de ne pas payer s'il ne souhaite pas avoir accès à ces services.

Sur cette aire d'accueil le parc national de la Guadeloupe a mis en place de nombreux services dont l'accueil et l'information du public sur le site, l'orientation du stationnement, la gestion de la billetterie, la présentation et la vente de produits du parc et d'articles promotionnels de l'Office national des forêts. Le parc national se charge, en outre, de l'entretien des bâtiments et des

structures existantes sur le site de l'aire d'accueil, ainsi que du sentier qui mène à la deuxième chute, de l'animation touristique, du suivi de la fréquentation et de l'alerte des secours et des services d'urgence en cas de nécessité.

Concrètement, le parc national de la Guadeloupe a confié la gestion de ces services à une entreprise *via* une concession de service public, encadrée par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, et le décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession (article 10-1).

Les visiteurs paient ainsi un ticket d'entrée selon un tarif modulé et raisonnable (2,2 € pour les adultes, 1 € par enfant, 1,1 € par personne pour des familles de plus de 4 personnes, et possibilité de tarifs de groupes et possibilité d'acheter un accès annuel illimité pour 5 €) qui leur donne accès aux services de stationnement, d'accueil et d'information, mais également aux toilettes, à une aire de pique-nique, aux belvédères d'observation et à d'éventuelles animations qui font l'objet d'une tarification spécifique. Les visiteurs ne bénéficiant pas de ces services ne paient pas.

L'intégralité des recettes est versée au parc qui rétribue l'entreprise en retour. Cette rétribution comprend une part fixe et une part variable en fonction d'objectifs pour l'amélioration des services, le niveau des économies et le résultat financier.

En 2016, les droits d'accès des chutes du Carbet ont permis au parc national de lever la somme de 90 000 €, soit environ 1 % du budget annuel du parc national.

Dans ce cas précis, l'aménagement d'une structure d'accueil couplée à un niveau de services supérieur a permis de justifier la collecte de droits d'entrée, qui est déléguée à une entreprise tierce sans restreindre pour autant l'accès au reste du parc national. En Corée du Sud, les freins liés à l'acceptabilité des droits d'accès ont également été dépassés par l'amélioration des services de bivouacs proposés au sein des parcs (ministère de l'Économie et des Finances, 2016). Ce type de compromis, qui semble plus facilement acceptable socialement, pourrait permettre aux parcs nationaux de prélever certaines ressources additionnelles pérennes pour leur établissement. Ce type de solution, au potentiel moindre qu'un système de droits d'entrée classique, permet toutefois la collecte de fonds non fléchés qui peuvent être réinvestis dans n'importe quel secteur du parc national, en fonction des besoins.

4.3.2- Une réflexion à approfondir sur l'application de droits d'entrée ?

Certaines contraintes liées à l'application systématique de droits à l'entrée des parcs nationaux ne semblent pas être en mesure d'être levées à très court terme. Cependant, le haut niveau de service environnemental apporté par les parcs nationaux d'une part, et le fort potentiel de financement additionnel de la mesure d'autre part, incitent à explorer la possibilité, moyennant la prise en compte des contraintes énoncées précédemment, d'appliquer des droits à l'entrée des parcs nationaux. L'examen complet de cette question nécessite une réflexion poussée et l'établissement d'un processus de dialogue politique multi-acteurs réunissant les parcs nationaux et l'ensemble de leurs parties prenantes.

Ce qu'il faut retenir de la mobilisation de droits d'accès dans le contexte français

L'utilisation de droits d'accès au sein des parcs nationaux français soulève différentes contraintes d'acceptabilité et de risques d'image, susceptibles d'être atténués par des compromis réalisés sur la forme des droits d'accès utilisés. L'acceptabilité sociale du mécanisme peut être considérablement améliorée si l'accès du parc n'est pas restreint ou très peu, sur quelques endroits remarquables ou sites en cul-de-sac, et si un niveau de service supplémentaire justifie sa mise en œuvre. Ce modèle permet au parc national de la Guadeloupe de récolter un financement additionnel régulier en échange de services aux visiteurs. Il pourrait être envisagé d'examiner l'extension de ce modèle à d'autres parcs nationaux français.

En outre, si le paiement systématique de droits d'entrée est à la base du modèle économique de la politique de conservation de nombreux pays, les freins importants à lever au niveau français nécessitent une réflexion approfondie sur leur justification et sur la manière de traiter ces contraintes.

Ainsi, le Commissariat général au développement durable formule les propositions suivantes :

- (p12) Sur le modèle de l'aménagement du Carbet (parc national de la Guadeloupe), identifier, au sein des parcs nationaux, des sites remarquables très localisés sur lesquels le parc pourrait apporter un niveau supplémentaire de prestations aux visiteurs qui le désirent, moyennant le paiement d'une redevance.
- (p13) Examiner l'opportunité de lancer une réflexion approfondie en concertation avec les parties prenantes des parcs nationaux sur la mise en œuvre de droits d'entrée dans les parcs nationaux français.

5- Autres pistes prometteuses

Compte tenu de certaines contraintes difficiles à dépasser, notamment en termes de risque d'image, d'autres solutions de financement additionnel ne sont pas déployées dans les parcs nationaux français alors qu'elles pourraient présenter un potentiel significatif. C'est notamment le cas de la concession de service et du développement du sponsoring et du *naming* dans le domaine environnemental. Cette section présente quelques exemples qui suggèrent de poursuivre la réflexion sur leur mise en œuvre aujourd'hui limitée pour la concession, ou encore trop peu mature pour le *naming* et le *sponsoring* .

5.1- CONCESSION

L'intérêt pour les parcs nationaux de céder la gestion de certaines activités secondaires écotouristiques (notamment de restauration, d'hébergement, *etc.* - il ne s'agit surtout pas de déléguer des activités de cœur de métier) est double. Il permet tout d'abord au parc national de réaliser des économies en déléguant la gestion à un privé. En outre, il est susceptible de percevoir une redevance de la part du nouveau gérant de l'activité, qu'il peut soit choisir de réinvestir dans la concession, soit dans les autres activités du parc national. Ce mécanisme présente toutefois un risque d'image non négligeable : les parcs nationaux français sont garants d'une excellence écologique et d'une notoriété forte qui ne peut être associée qu'à une certaine qualité de service.

5.1.1- Un modèle pleinement déployé aux États-Unis

Aux États-Unis, le modèle des concessions est pleinement déployé et exploité (voir encadré 12). La loi sur les concessions de 1998 autorise en effet le service des parcs à percevoir et utiliser certaines redevances des concessionnaires qui exploitent des entreprises au sein des parcs nationaux. Ces redevances concernent principalement des activités de restauration, d'hébergement, et de vente de marchandises. Elles sont généralement évaluées en pourcentage du total des recettes brutes des concessionnaires. Le service des parcs perçoit également des redevances pour les autorisations d'animer des ateliers ou des visites dans les parcs à des fins commerciales. Les recettes issues de ces concessions, soit 100 M\$ USD/an sont réinvesties à 80 % dans les concessions et à 20 % dans la gestion des activités commerciales du *National Park Service* . La gestion de ces concessions est mutualisée et supervisée au niveau de la tête de réseau des parcs nationaux américains par la direction financière du programme des services commerciaux du *National Park Service* .

5.1.2- Une adaptation à la française réussie dans le parc national de la Vanoise : l'affermage des refuges du parc

Comment développer un modèle de concession tout en limitant l'exposition aux risques d'image ? En déléguant la gestion de ses refuges tout en l'encadrant par un cahier des charges précis, le

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

Le parc national de la Vanoise est en passe de relever le défi d'un modèle de concession en phase avec les valeurs des parcs nationaux français.

Parmi les parcs nationaux français, le parc national de la Vanoise possède un patrimoine bâti exceptionnel. Situation inédite, le parc est propriétaire de 60 bâtiments, dont 16 refuges. La gestion de ces refuges est confiée à un gardien selon une convention d'exploitation équivalente à une délégation de service public : le contrat d'affermage de service public. Ces contrats courent normalement sur une durée de six ans.

Véritable modèle de concession à la française, l'initiative du parc national de la Vanoise repose sur un cahier des charges très strict imposé aux gardiens des refuges. En échange de la mise à disposition du refuge, les gardiens s'engagent à devenir des ambassadeurs de l'image du parc national et de ses valeurs, qui transparaissent jusque dans les prestations délivrées dans les refuges. Par exemple : les menus servis doivent être constitués à 80 % de produits locaux, des menus issus de l'agriculture biologique doivent être proposés aux visiteurs et des prestations de sensibilisation et d'éducation à l'environnement sont conduites par les gardiens auprès du public.

Ce haut niveau de prestation a été logiquement traduit dans le prix des nuitées : la demi-pension au sein des refuges revient ainsi entre 46 € et 48 € par personne.

Quelle rentabilité ?

Le parc national de la Vanoise a fait le pari de transformer ses refuges en véritables vitrines du parc national, tant au niveau des prestations offertes que de la construction même du bâtiment, puisque des travaux d'efficacité et d'autonomie énergétique s'appuyant sur les énergies renouvelables ont été entrepris dans les refuges. Cette transformation a certes engendré des investissements importants de modernisation : la restauration du refuge de l'Arpont a ainsi nécessité un investissement d'environ 1 million d'euros. Cependant, ces travaux ont pu être cofinancés à hauteur de 80 % par l'Union européenne, la région Rhône-Alpes, et le Commissariat de massif. Le budget propre du parc national a été mobilisé à hauteur de 200 000 euros qui ont été investis dans ce projet, ce qui apparaît fort raisonnable par rapport à l'outil résultant de cet investissement. Grâce à ces aménagements, les refuges du parc constituent à la fois un outil de démonstration et de communication de la plus-value apportée par le parc national sur son territoire, ce qui mérite d'être valorisé.

En outre, le niveau des redevances a été calculé pour amortir au plus vite ces investissements, qui permettent aujourd'hui de rapporter une somme conséquente : entre 350 000 et 400 000 euros par an au parc, soit environ 5 % du budget total du parc national.

Poursuite et développement

Soucieux de rentabiliser les investissements réalisés tout en respectant ses engagements, le parc national de la Vanoise poursuit actuellement ses efforts et ses réflexions pour améliorer le taux de remplissage de ses refuges en dehors de la haute saison (du 14 juillet au 15 août) pendant laquelle il est déjà très haut.

Le parc national de la Vanoise a donc su trouver un compromis satisfaisant entre gestion déléguée d'activités dans le parc et promotion et respect des valeurs du parc. Un tel modèle mérite peut-être d'être mûri et étendu, dans la mesure du possible, à d'autres parcs qui auraient l'opportunité d'être propriétaires d'infrastructures de ce type.

5.2- NAMING ET SPONSORING

Les contrats de *naming* et de *sponsoring* sont déjà très communs dans le sport et la culture, où ils se caractérisent généralement par des durées limitées dans le temps et des volumes d'argent conséquents. Leur développement au sein des espaces naturels est associé, en revanche, à un risque d'image très important. Cependant, rigoureusement encadrés, ces instruments offrent un potentiel très intéressant afin de rediriger l'investissement privé d'entreprises vers la conservation de la biodiversité.

Il pourrait s'agir d'entreprises soucieuses de véhiculer une image verte et de pouvoir communiquer de façon visible sur leur action au sein des parcs nationaux, ce que le mécénat ne permet pas. En effet, le cadre juridique du mécénat est très précis sur les modalités d'association du nom de l'entreprise mécène aux opérations des organismes bénéficiaires et sur les possibles prestations offertes à l'entreprise en contrepartie de son don. En cas de non-respect de ces dispositions, un contrat de mécénat peut être requalifié en opération de parrainage (*sponsoring*), qui ne donne pas accès aux avantages fiscaux accordés par le régime du mécénat.

Toutefois, avant d'encourager et d'envisager la mise en œuvre de ces pratiques dans les parcs nationaux français, certaines réflexions préalables doivent être conduites.

Tirer les leçons de l'expérience américaine

Le *sponsoring* et le *naming* ont récemment été envisagés pour subvenir aux besoins des parcs nationaux aux États-Unis. Si la pratique était jusqu'ici courante dans le domaine du sport et de la culture, les contrats de *naming* se sont fortement développés ces dernières années afin de financer les parcs et espaces verts urbains. Plus récemment, le *National Park Service*, qui fêtait en 2016 son centenaire, a créé la polémique en ouvrant la possibilité aux sponsors des parcs nationaux d'afficher leur logo sur un certain nombre d'infrastructures à l'intérieur du parc (bancs, maisons de parcs, véhicules, etc.) et en leur permettant d'acheter les droits de dénomination de certaines unités du parc sous certaines conditions. Principale raison avancée par le Service des parcs, un arriéré de 11 milliards de dollars sur l'ensemble des travaux de maintenance prévus par le service américain des parcs nationaux. De nombreux détracteurs n'ont pas manqué de dénoncer la « commercialisation de la nature » permise par de telles dispositions.

La très controversée « directive 21 » (*director's order #21*⁴⁴), adoptée fin décembre 2016, offre la possibilité aux mécènes et partenaires des parcs nationaux américains, de faire « reconnaître » leur action bienfaitrice (NPS, 2016A).

Concrètement, la directive permet :

- l'installation, à l'intérieur des centres d'accueil ou bâtiments administratifs des parcs nationaux, de « murs des donateurs » ou de plaques de reconnaissance ;
- la communication sur les dons à l'extérieur des centres d'accueils ou des infrastructures administratives (bancs, pavés, chemins, zones d'aménagement paysager, etc.) ;
- la communication sur les donations à proximité immédiate des projets de construction ou de restauration, si la donation porte directement sur ce projet, sur un véhicule si la donation

⁴⁴ https://www.nps.gov/policy/DOOrders/DO_21.htm, site consulté le 1^{er} août 2017.

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires

a permis de financer directement le véhicule, sur des supports de communication (magazines du parc, site web, *etc.*).

La directive 21 autorise le « *naming* » temporaire d'espaces exclusivement intérieurs au sein de bâtiments du parc (chambres de refuge, galeries, halls de centre d'accueil, *etc.*), afin de reconnaître la participation du sponsor à leur rénovation, à l'image de ce qui est déjà permis dans les musées, hôpitaux et universités. Les contrats sont limités à une durée de 5 ans. Certains programmes conduits dans le parc peuvent également faire l'objet d'un *naming*. Ces contrats demeurent toujours prohibés pour l'ensemble des autres structures du parc : chemins, centres d'accueil, sites de camping, *etc.*

Enfin l'utilisation des logos des partenaires, un premier temps envisagée de façon encadrée (« ne devant en aucun cas suggérer que le parc soutient tel produit de l'entreprise et ne devant servir au sponsor qu'à une communication mesurée sur un évènement dont il aurait l'initiative de l'organisation ») a été retirée du projet après la phase de consultation publique. La perspective de voir des logos publicitaires apparaître dans les parcs a été très mal perçue par une large frange de la population. Durant la phase de consultation publique (45 jours) débutée en mai 2016, l'administration américaine des parcs nationaux a reçu 350 avis dont 78 % défavorables et la directive a fait dans l'ensemble l'objet de vives critiques de la presse comme de la société civile : une pétition à son encontre a d'ailleurs recueilli plus de 215 000 signatures.

Au moment d'adopter la version finale amendée de sa directive, le Service des parcs nationaux, dans une note officielle du 28 décembre 2016 (NPS, 2016B⁴⁵), mentionnait que l'initiative avait conduit à de nombreux malentendus véhiculés dans la presse faisant croire, à tort, aux citoyens américains que les parcs nationaux allaient mettre en vente le nom de certaines de leurs infrastructures voire leur propre nom, ou encore que les gestionnaires des parcs allaient être forcés de démarcher des sponsors.

L'expérience américaine confirme que l'utilisation de sponsoring et de contrats de *naming* dans des établissements à forte notoriété publique comme les parcs nationaux est un sujet sensible pour lequel l'acceptabilité sociale peut être une contrainte très forte. Elle mérite d'être profondément réfléchie et strictement encadrée, sous peine de générer de fortes contestations.

Cependant, la politique américaine offre la possibilité aux parcs nationaux américains de bénéficier de contrats importants (plusieurs millions de dollars USD par an) avec de nombreuses entreprises majeures (Subaru, American Express, Budweiser, *etc.*).

Analyser les opportunités dans le contexte français

Si *a priori* ce type de contrats est susceptible d'intéresser certaines entreprises en France, il est aujourd'hui difficile de se prononcer avec certitude sur leur potentiel réel dans le contexte des parcs nationaux français. Une étude de marché préalable permettant d'analyser la demande, le degré d'acceptabilité, le type de contrats envisageables (encadrement, durée, montant des droits, *etc.*) et donc le potentiel de cet instrument en France semble s'avérer nécessaire avant d'entamer de plus amples réflexions.

⁴⁵ <https://www.nps.gov/orgs/1207/12-28-2016-philanthropic-guidance.htm>, site consulté le 1^{er} août 2017.

Ce qu'il faut retenir du développement de ces mécanismes de financement dans les parcs nationaux

Concession, *naming* et *sponsoring* sont des pistes prometteuses de financements additionnels pour les parcs nationaux français. Cependant, des réflexions sur les possibilités de développement et sur l'encadrement de leur utilisation nécessitent encore d'être menées avant d'envisager l'extension de la pratique pour la concession ou une éventuelle expérimentation. Le Commissariat général au développement durable formule donc les propositions suivantes :

- (p14) Réfléchir aux opportunités (différents services) d'étendre le modèle de délégation de service public déjà en vigueur en France tout en respectant le caractère du parc national.
- (p15) Lancer une étude afin de préciser le marché potentiel des contrats de *naming* et de *sponsoring* pour les parcs nationaux en France (niveau de la demande, montants en jeu, durée, acceptabilité).

Partie 3 - Potentiel et contraintes des pistes prioritaires



Calanque d'En Vau, parc national des Calanques

Partie 4

Bilan et propositions générales

Cette synthèse présente les principaux messages contenus dans le rapport.



Le contexte budgétaire difficile que traversent les parcs nationaux français constitue une pression sur leur capacité à remplir l'intégralité de leurs missions, qu'il s'agisse des missions historiques des parcs nationaux centrées sur les cœurs ou des missions plus récentes directement liées à la loi Giran de 2006. Impactés tant au niveau de leur fonctionnement quotidien que dans leur capacité à se projeter à court et moyen terme, les parcs nationaux français ont été contraints de renoncer à certaines actions pourtant inscrites dans leurs chartes. Parallèlement à la sécurisation des finances publiques et des moyens humains des parcs nationaux, objectifs qui ne doivent pas être perdus de vue, de nombreux mécanismes de financements additionnels offrent des possibilités pour répondre à certains de leurs besoins spécifiques.

Cette étude identifie une liste non-exhaustive de mécanismes à fort potentiel pour les parcs, sélectionnés pour leur caractère opérationnel, leur potentiel de levée de fonds, leur pertinence par rapport aux objectifs des parcs et parce qu'ils présentent des contraintes surmontables pour les opérateurs. Fonds et programmes européens, mécénat, financement participatif et diverses formes de droits d'accès appartiennent à cette catégorie. D'autres pistes qui semblent prometteuses nécessitent une réflexion approfondie à la fois pour limiter les risques d'image auxquels les parcs pourraient être exposés, et également pour mieux cerner leur potentiel. C'est le cas de la concession ainsi que des contrats de partenariat avec les entreprises (*sponsoring*, *naming*).

À chaque piste de financement identifiée au cours de cette étude, correspondent un potentiel propre et des types de projets pertinents. Le tableau 15 fait le lien entre mécanismes et types de projets, en mentionnant le potentiel financier associé.

Parmi les mécanismes à fort potentiel, certains sont très génériques et les financements qu'ils permettent de lever peuvent être affectés à de nombreux domaines d'action du parc : il s'agit notamment des droits d'accès, du mécénat, des contrats de sponsoring ou de *naming*, ou encore du fonds FEDER. D'autres en revanche sont fléchés sur certaines thématiques (LIFE, Best sur la biodiversité par exemple) et/ou sont limités dans les montants qu'ils permettent de lever (ex. : financement participatif). Toutefois, une combinaison judicieuse de ces mécanismes permettrait de mobiliser des financements additionnels conséquents et pertinents pour l'ensemble des activités d'un parc national français.

Partie 4 - Bilan et propositions générales

Tableau 15 : Tableau récapitulatif sur l'utilisation des mécanismes de financements à fort potentiel pour les parcs nationaux

| Mécanisme de financement | Catégories de projets pertinents à financer par cet instrument | Exemples | Potentiel indicatif de recettes pour un parc national |
|---|---|---|---|
| FEDER-FSE (CTE inclus) | Toutes catégories du COB | Installation d'une chaufferie à bois, inventaires de biodiversité, réintroduction d'espèces, offre numérique de randonnée, <i>etc.</i> | 20 000 € - 100 000 € de cofinancements / projet |
| FEADER (LEADER inclus) | Large mais en lien avec le développement rural | Restauration de cabanes pastorales, projets agricoles, études, réhabilitation de sentiers, <i>etc.</i> | 20 000 € - 150 000 € de cofinancements / par projet |
| FEAMP | Biodiversité marine, développement de la pêche et de l'aquaculture durables et de l'innovation | Etudes, interventions sur la biodiversité marine, restauration d'habitat, <i>etc.</i> | 10 000 € - 150 000 € de cofinancements / projet |
| LIFE | Projets axés biodiversité, intervention sur le patrimoine naturel | Programmes de suivis et d'intervention sur la faune et la flore essentiellement | 100 000 € - 2 M€ de cofinancements / projet |
| Best | Projets essentiellement axés sur la biodiversité, principalement intervention mais connaissance et communication également possibles | Programmes de suivis d'espèces, restauration d'habitat, gestion d'espèces exotiques envahissantes, amélioration de la signalétique dans un parc national, <i>etc.</i> | 10 000 € - 400 000 € de cofinancements / projet |
| H2020 | Participation à la recherche scientifique | Financement de campagnes de recherches, de matériel, <i>etc.</i> | 10 000 € - (?) de cofinancements / projet, peut-être plus en fonction du volet mobilisé |
| Financement participatif et dons | Financement de projets ciblés et ponctuels, pertinent pour de l'intervention sur le patrimoine naturel et culturel, pour le financement d'études ponctuelles, de projets de communications, <i>etc.</i> | Rénovations, réintroduction d'espèces, études ponctuelles, films, éditions, montage d'une amap, projets agricoles | 1 000 € - 50 000 € par projet |
| Mécénat | Toutes catégories du COB | Tous types de projets | 10 000 € - 200 000 € / contrat de mécénat |
| Droits d'accès | Toutes catégories du COB | Tous types de projets | 100 000 € à 2 M€/an en fonction de la forme choisie |
| Concession | Essentiellement pertinent pour des services écotouristiques mais les redevances peuvent être réinvesties dans n'importe quelle catégorie du COB | Activités sportives, animation, restauration, hébergement, <i>etc.</i> | 10 000 € - 500 000 €/an en fonction du nombre d'activités concédées |
| Naming et sponsoring | Pertinence à délimiter mais revenus permettant de financer l'ensemble des catégories du COB | Tous types de projets | À déterminer mais sûrement très élevé |

Afin d'optimiser leur mobilisation, le Commissariat général au développement durable formule enfin cinq propositions transversales qui s'appliquent à l'ensemble des mécanismes et qui invitent notamment à la réflexion sur le rôle des différentes institutions qui interagissent dans la gestion des parcs nationaux français : la tutelle de l'État, l'Agence française de la biodiversité et les établissements publics de parcs nationaux.

Propositions transversales

- (p1) Envisager la création d'une compétence « ingénierie financière » à l'échelle de l'Agence française de la biodiversité permettant la mutualisation de certaines tâches coûteuses pour les parcs nationaux (accompagnement et appui à la candidature de fonds et programmes européens, à l'obtention d'autres financements additionnels, mise en réseau).
- (p2) Organiser un partage d'expérience régulier inter-parcs nationaux sur les financements additionnels (potentiels, contraintes, retombées sur l'image du parc national, etc.) et y associer éventuellement d'autres acteurs avancés sur ces questions (parcs naturels régionaux notamment).
- (p3) Créer un rapportage permettant l'évaluation *ex post* de l'utilisation de financements additionnels dans les parcs nationaux en général.
- (p4) Approfondir les pistes prioritaires de financement qui offrent un haut potentiel pour des contraintes surmontables (financements européens, mécénat, financement participatif, droits d'accès).
- (p5) Poursuivre la réflexion autour des autres sources recensées dans l'étude, à commencer par les pistes prometteuses (concession, *sponsoring*, *naming*) identifiées.

Appliquées conjointement avec les propositions spécifiques sur les pistes à haut potentiel précédemment identifiées (p1 à p15), ces propositions générales s'inscrivent dans la recherche d'une « rentabilité effective » optimale des instruments et visent à limiter les contraintes communes à la mobilisation de ces instruments pour les parcs nationaux français, tout en impliquant l'ensemble des acteurs concernés. Une suite de ces travaux pourra être la quantification de cette rentabilité effective.



Cascade pétrifiante d'Étufs, futur parc national des forêts de Champagne et Bourgogne



Partie 4 - Bilan et propositions générales

Références

Annexes

Annexe 1 : Figures issues de la partie 1

Annexe 2 : Figures issues de la partie 3

Annexe 3 : Lettre de mission adressée au CGDD

Annexe 4 : Questionnaire adressé aux directeurs de parcs

Annexe 5 : Liste des abréviations couramment utilisées dans le rapport

Table des matières



Références

Accord de partenariat 2014-2020, France, version adoptée du 8 août 2014 [en ligne] : http://www.europe-en-france.gouv.fr/content/download/27819/257169/file/140808-AP_FRANCE_version_adoptee3.pdf

Alliance for New York State Parks. "Pennies for Parks": One Cent Plastic Bag Fee Will Fund and Maintain New York's State Parks. Albany, NY : Open Space Institute, 2011. [en ligne] : http://www.osiny.org/site/DocServer/Pennies_for_Parks_2.14.11.pdf?docID=11123&AddInterest=1421

Admical / CSA, *Le mécénat d'entreprise en France*, 2014

Article L331-11 du Code de l'environnement, [en ligne] :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006833544&dateTexte=&categorieLien=cid>

Assemblée Nationale : Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, texte adopté n° 706, 2016, [en ligne] : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0706.asp>

Becker, N., *A comparative analysis of the pricing systems of nature reserves*, 2009, *Tourism economics*, 15 (1), 193-213

Borg, M., Mason, P., *The Budgetary Incidence of a Lottery to Support Education*. *National Tax Journal*, 1988

Buckley, R., 2003, *Pay to play in Parks: An Australian policy perspective on visitor fees in public protected areas*. *Journal of sustainable tourism*.

CGDD, Conservation et utilisation durable de la biodiversité et des services écosystémiques, Références, 2010

CGDD, La compensation des atteintes à la biodiversité à l'étranger, étude de parangonnage, 2012

CGDD, Les mécanismes de financements innovants, Références, 2013

CGEDD, Évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux, 2014

CGET, *Fonds européens 2014-2020 : dynamiser la croissance et l'emploi en France*, 2016, En bref #24

CGET-Europ'Act, Les fonds européens structurels et d'investissement en France, 2014A [en ligne], disponible sur <http://www.europe-en-france.gouv.fr/content/download/33236/331900/file/Les%20fesi.pdf>

CGET-Europ'Act, Bilan thématique 2007-2013 de la programmation FEDER-FSE, 2014B [en ligne]: [http://www.europe-en-france.gouv.fr/content/download/33339/333061/version/1/file/europe_en_france_Bilan_thematique_2007_2013\(1\).pdf](http://www.europe-en-france.gouv.fr/content/download/33339/333061/version/1/file/europe_en_france_Bilan_thematique_2007_2013(1).pdf)

CGET-Europ'Act, État d'avancement des programmes européens au 31 décembre 2016, 2017 [en ligne] : http://www.europe-en-france.gouv.fr/content/download/35197/365862/file/Etat_avancement_31-12-16.pdf

Clotfelter, Cook, *Implicit Taxation in Lottery Finance*, *National Tax Journal*, 1987

Comité pour l'économie verte du 29 octobre 2015, avis portant sur le développement des paiements pour services environnementaux, [en ligne] : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_du_29_octobre_2015_sur_les_PSE-DOC.pdf

Références

Commission des Affaires Économiques, de l'Environnement et du Territoire, rapport sur le projet de loi (n° 2347), relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins par M. Jean-Pierre Giran, Député, 22 novembre 2005

Compinnov, Baromètre du *crowdfunding*, premier semestre 2015 – France, 2015

Conseil d'administration de Parcs Nationaux de France, Amplifier la politique de mécénat, note du 20 mai 2015.

Cordero Camacho, DC., *Esquemas de pagos por servicios ambientales para la conservacion de cuencas hidrograficas en el Ecuador*, 2008

Crandall, D. A., & Driver, B. L., (1984). *Recreation on public lands: Should the user pay?* American Forests, 90 (3), 10–11 49–53.

Crawford, A., *Lottery Sales Rise to Record as Cash-Hungry States Search for More Revenue*. Bloomberg News, 2011. Nov.30., [en ligne] : <http://bangordailynews.com/2011/12/04/news/nation/lottery-sales-rise-to-records-as-states-wager-for-more-revenue/>

Dadayan, L., Ward, R., *Back in the Black: States' Gambling Revenues Rose in 2010*. Nelson A. Rockefeller Institute of Government, 2011

Décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession (JORF n° 0027 du 2 février 2016 texte n° 20) [en ligne] :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031963717&categorieLien=id>

Dustin, D., More, T., McAvoy, L., *The Faithful Execution of Our Public Trust: Fully Funding the National Parks Through Taxes*, Journal of Park & Recreation Administration. Winter2000, Vol. 18 Issue 4, p. 92-103. 12 p.

Fédération des parcs naturels régionaux de France, Brochure de présentation du fonds de dotation, 2014 [en ligne] : http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/article/ plaquette_pnr_21012014-web.pdf

Glachant, M., Un péage urbain à Paris ? Une évaluation des effets distributifs de quatre scénarios CERNA, Ecole des mines de Paris, Juillet 2006

Grewell J.B., (2004) *Recreation fees - Four philosophical questions*, Perc Policy Series, Issue number PS-31.

KPMG, Baromètre annuel du *crowdfunding* en France 2016, 2017

Landreau, B., *A new mechanism to secure the long-term financing of Protected Areas networks*, Green Eco-Land, 2014

Lequeux, T., Le financement participatif des projets environnementaux en France, État des lieux et enjeux pour le MEDDE, 2016, CGDD (rapport de stage non publié)

Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. Journal Officiel du 15 avril 2006 ; [en ligne] :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000609487&categorieLien=id>

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1); [en ligne] :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020949548>

Références

Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, [en ligne] :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000028780525&type=general&legislature=14>

Ministère de la Transition écologique et solidaire, Direction de l'eau et de la biodiversité, base de données sur la maîtrise des risques financiers (MARIF)

Ministère de l'économie et des finances, Direction générale du Trésor et services économiques, Les mécanismes de financement additionnel des parcs nationaux, 2016

Muséum national d'Histoire naturelle – Inventaire national du patrimoine naturel (MNHN-INPN), base de données « Espaces protégés », 2016

National Park Service, *Doing Business In the National Parks*, 2015

National Park Service, *Director's order #21: donations and philanthropic partnerships*, 2016A, [en ligne] : https://www.nps.gov/policy/DOrders/DO_21.htm

National Park Service, *National Park Service Updates Philanthropic Partnership Guidance*, 2016B, [en ligne] : <https://www.nps.gov/orgs/1207/12-28-2016-philanthropic-guidance.htm>

Onnée S., Renault S., « Le financement participatif : atouts, risques et conditions de succès », *Gestion* 2013/3 (Vol. 38), p. 54-65

OCDE, 2016, Examens environnementaux de l'OCDE : France 2016, Éditions OCDE

Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession [en ligne] : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031939947&categorieLien=cid>

Ostergren, D., Solop, F.I. and Hagen, K.K. (2005) *National park service fees: Value for the money or a barrier to visitation?*, *Journal of Park and Recreation Administration*, 23, 18-36

Parc national de Port-Cros, *Compte rendu d'activité 2015, 2016* [en ligne] : <http://www.portcrosparcnational.fr/Documentations/Compte-rendu-d-activites-du-Parc-national-de-Port-Cros-2015>.

Parcs Nationaux de France, « La nature en partage », les parcs nationaux de France accessibles à tous avec GMF, 2012

Parcs Nationaux de France, *Les parcs nationaux, une valeur sûre pour notre territoire*, 2014

Parcs Nationaux de France, Marque « Esprit Parc National » ; appel à candidature, 2015, [en ligne] : <http://www.ecrins-parcnational.fr/actualite/marque-esprit-parc-national-appel-candidature>

Parcs Nationaux de France – Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie ; *Contrat d'objectifs de PNF 2015-2017*, 2015.

Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Tourism concessions in protected natural areas*, 2014

Règlement n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil [en ligne] : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.347.01.0487.01.FRA

Richer, J., Christensen, N., (1999) *Appropriate fees for wilderness day use: pricing decisions for recreation on public land*. *Journal of Leisure Research* 31(3), 269-280.

Références

- Rosenthal, D., Loomis, J. and Peterson, G. (1984), *Pricing for efficiency and revenue in public recreation areas*. Journal of Leisure Research 16, 195-208
- South African National Biodiversity Institute (SANBI), *Factsheet on biodiversity stewardship*, first edition., 2014
- Sandel, M.J., Ce que l'argent ne saurait acheter, 2014, Seuil, 333 p.
- Sauquet A., Marchand S., Gustavo Feres J., *Ecological Fiscal Incentives and Spatial Strategic Interactions: the Case of the ICMS-E in the Brazilian state of Parana*, 2012
- Scherrer S., les pertes d'usage récréatif du patrimoine forestier après les tempêtes de 1999, le cas de la forêt de Fontainebleau, 2002. Economie et statistique, vol. 357, pp. 153-172
- The Global Canopy Foundation, *The Little Biodiversity Finance Book*, 2010
- Thevenin, E., Les espaces naturels mobilisent peu les fonds européens... Un risque !, Espaces naturels n° 44, octobre 2013
- UICN, *Sustainable Financing of Protected Areas*, 2006
- UICN, *Protected Areas, Governance and Management*, 2015
- Vogt, C. A., & Williams, D. R. (1999). *Support for wilderness recreation fees: the influence of fee purpose and day versus overnight use*. Journal of Park and Recreation Administration, 17 (3), 85 - 99.
- Voltaire L., Nassiri A., Bailly D., Boncoeur J., Effet d'une taxe et d'un droit d'entrée sur les consentements à payer des touristes pour de nouvelles réserves naturelles dans le golfe du Morbihan. Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement - *Review of agricultural and environmental studies*, INRA Editions, 2011, 92, pp.183-209
- Walls, M., Paying for State Parks, 2013 (Ressource For the Future)
- World Wildlife Fund (WWF), Roberts, C.M. and J.P. Hawkins, *Fully-protected marine reserves: a guide*. WWF Endangered Seas Campaign, 2000

Annexes

Annexe 1 : Figures issues de la partie 1

Annexe 2 : Figures issues de la partie 3

Annexe 3 : Lettre de mission adressée au CGDD

Annexe 4 : Questionnaire adressé aux directeurs de parcs et à leurs adjoints

Annexe 5 : Liste des abréviations couramment utilisées dans le rapport

ANNEXE 1 : FIGURES ISSUES DE LA PARTIE 1

Figure 43 - Moyens humains des parcs nationaux en 2016 en termes d'ETPT annuels – Équivalent Temps Plein Travaillé (DEB, MARIF, 2016)

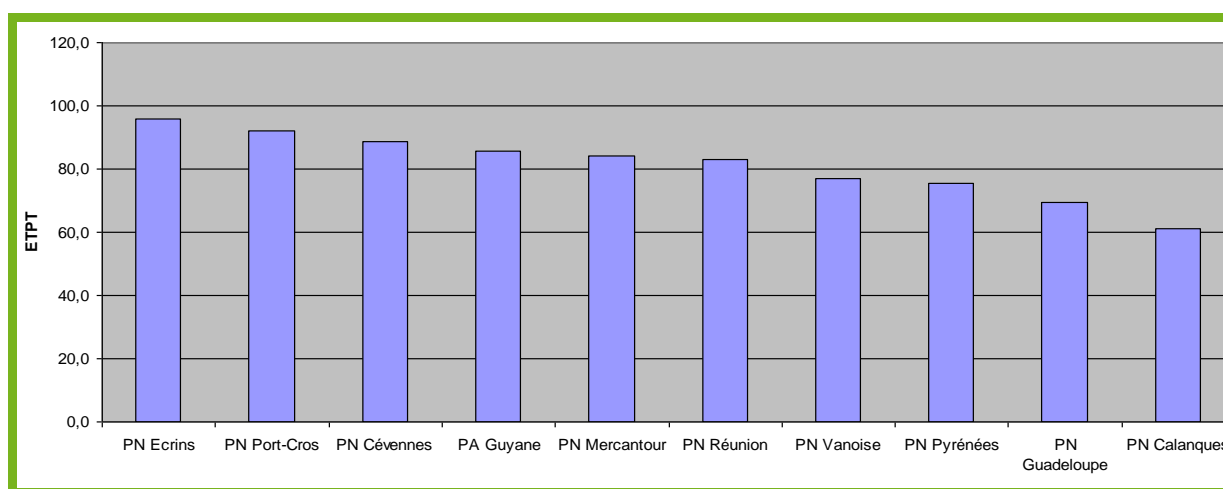


Figure 44 - Évolution des dépenses de fonctionnement (détail par parc)

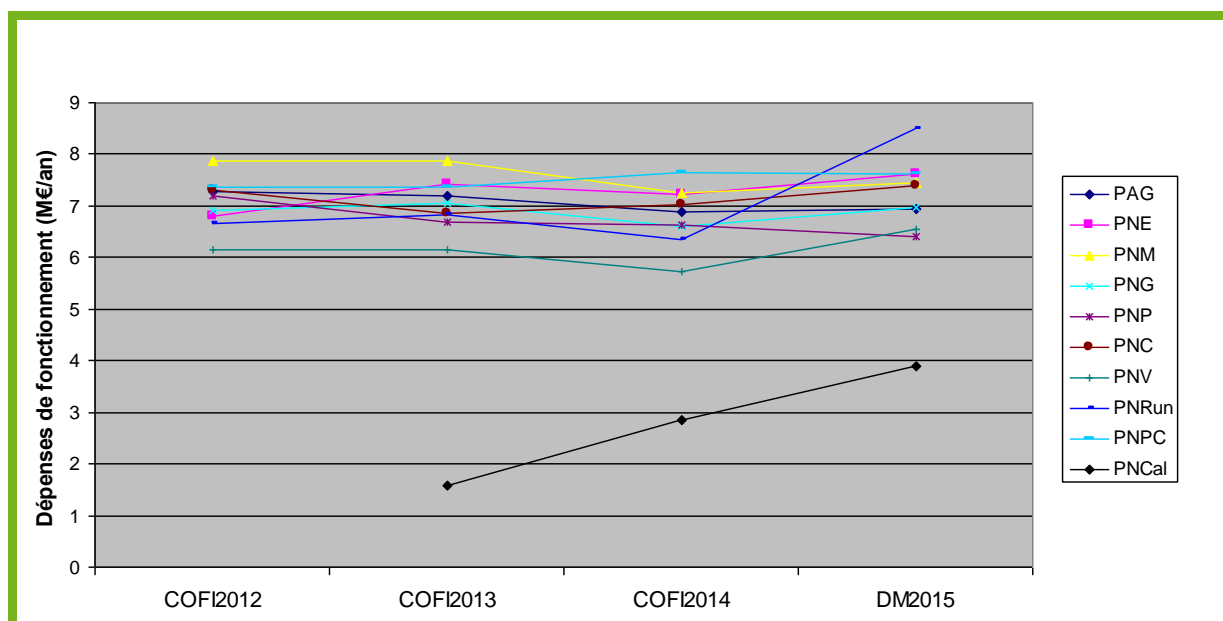


Figure 45 - Évolution des dépenses de personnel (détail par parc)

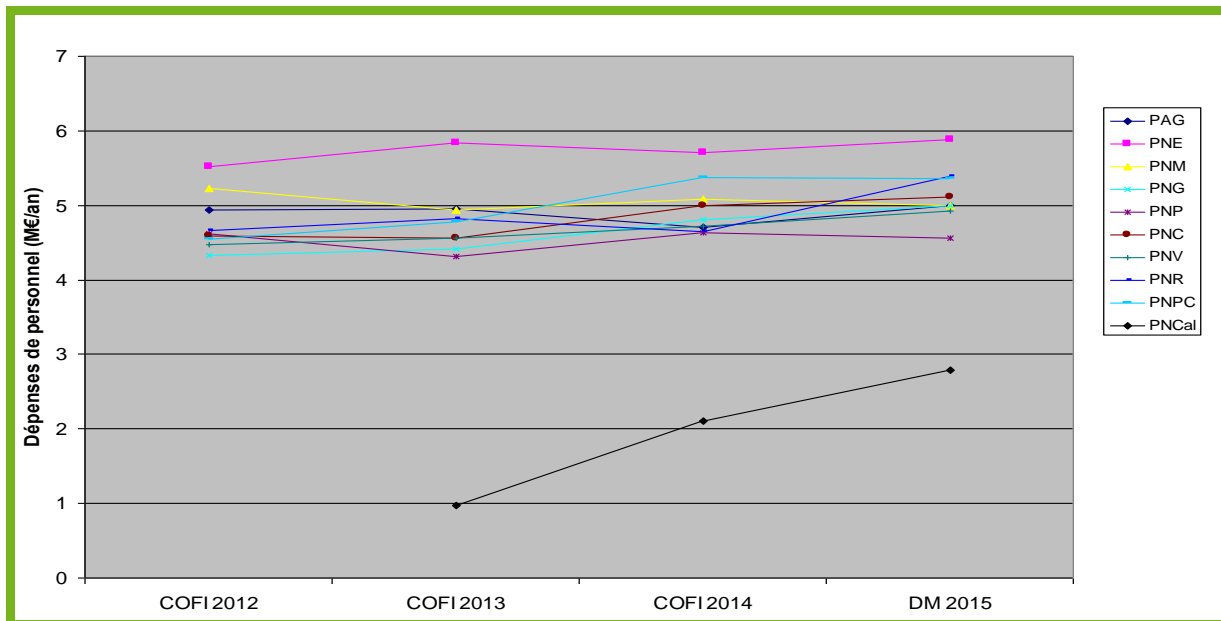


Figure 46 - Évolution des dépenses de fonctionnement hors personnel (détail par parc)

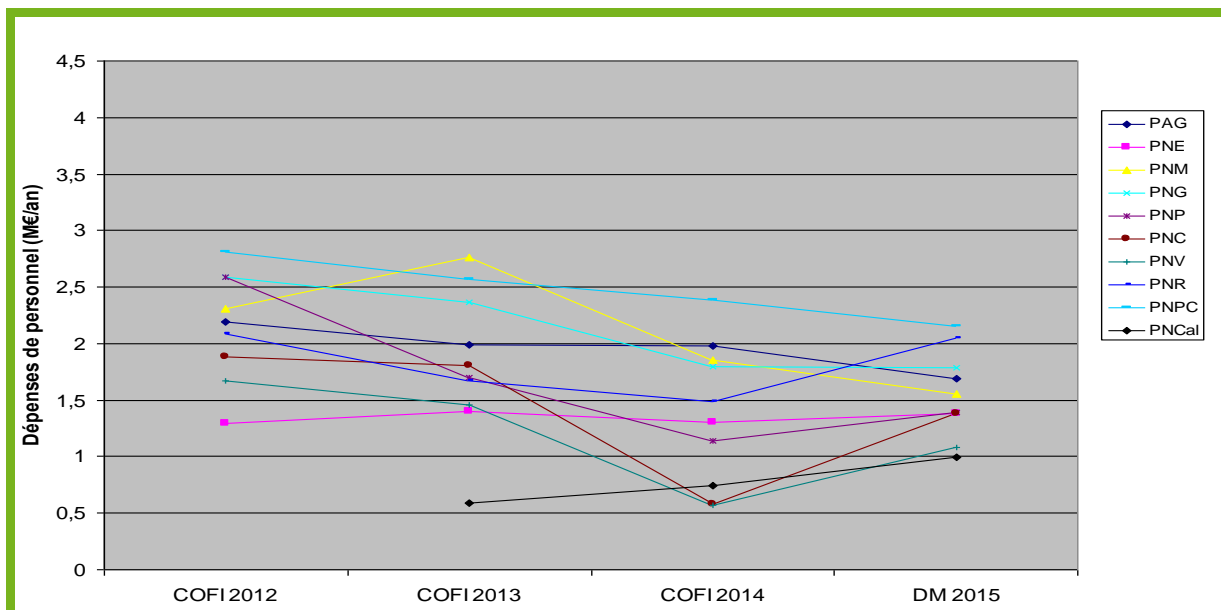
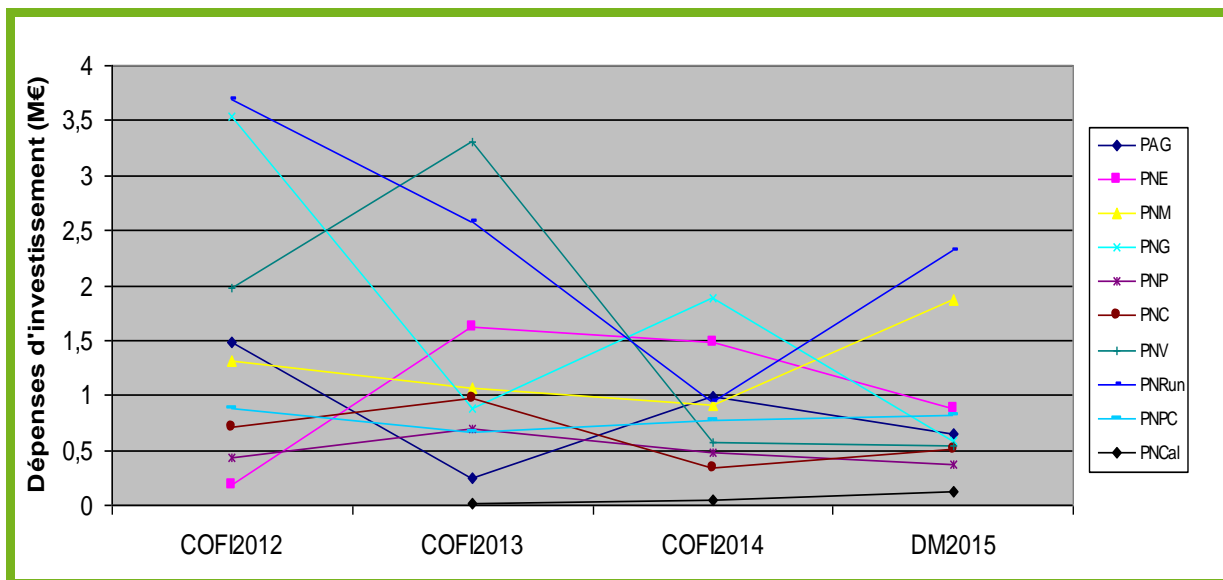


Figure 47 - Évolution des dépenses d'investissement (détail par parc)




Annexes

ANNEXE 2 : FIGURES ISSUES DE LA PARTIE 3

Tableau 16 - Détail des programmes opérationnels (PO) et PO interrégionaux (POI) FEDER mobilisables par les parcs nationaux français pour la période 2014-2020 (Chiffres : CGET, 2017)

| PN Concernés | Régions et Programmes opérationnels dans les régions | Objectif thématique 4 | | Objectif thématique 5 | | Objectif thématique 6 | | Total Somme de Montant coût total maqueté (EURO) | Total Somme de Montant UE maqueté (EURO) |
|--|--|--|------------------------------------|--|------------------------------------|--|------------------------------------|--|--|
| | | Somme de Montant coût total maqueté (EURO) | Somme de Montant UE maqueté (EURO) | Somme de Montant coût total maqueté (EURO) | Somme de Montant UE maqueté (EURO) | Somme de Montant coût total maqueté (EURO) | Somme de Montant UE maqueté (EURO) | | |
| | Espaces régionaux | | | | | | | | |
| Cévennes Vanoise Écrins | PO FEDER-FSE Rhône-Alpes | 193 481 960 € | 96 740 980 € | | | 98 859 394 € | 49 429 697 € | 292 341 354 € | 146 170 677 € |
| GIP FCB | PO FEDER-FSE Bourgogne | 139 232 846 € | 54 702 810 € | | | 48 561 015 € | 19 819 884 € | 187 793 861 € | 74 522 764 € |
| GIP FCB | PO FEDER-FSE Champagne-Ardenne | 121 955 000 € | 35 040 000 € | 15 774 000 € | 7 887 000 € | 23 660 000 € | 11 830 000 € | 161 389 000 € | 54 757 000 € |
| Guadeloupe | PO FEDER-FSE Guadeloupe Conseil Régional | 98 144 000 € | 49 072 000 € | 85 543 580 € | 65 500 428 € | 219 230 769 € | 142 500 000 € | 402 918 349 € | 257 072 428 € |
| Guyane | PO FEDER-FSE Guyane Conseil Régional | 102 524 000 € | 46 400 000 € | | | 118 000 000 € | 67 500 000 € | 220 524 000 € | 113 900 000 € |
| Pyrénées | PO FEDER-FSE Aquitaine | 277 751 052 € | 71 575 216 € | 49 166 667 € | 29 500 000 € | 32 329 980 € | 21 281 250 € | 359 247 699 € | 122 356 466 € |
| Cévennes | PO FEDER-FSE Languedoc-Roussillon | 110 192 710 € | 56 298 378 € | 56 094 400 € | 33 656 640 € | 56 094 400 € | 33 656 640 € | 222 381 510 € | 123 611 658 € |
| Pyrénées | PO FEDER-FSE Midi-Pyrénées et Garonne | 177 029 986 € | 73 334 400 € | 4 000 000 € | 2 000 000 € | 28 278 900 € | 15 316 750 € | 209 308 886 € | 90 651 150 € |
| Port-Cros Calanques Écrins Mercantour | PO FEDER-FSE Provence-Alpes Côte d'Azur | 186 024 336 € | 93 012 168 € | | | 35 676 000 € | 17 838 000 € | 221 700 336 € | 110 850 168 € |
| La Réunion | PO FEDER Réunion Conseil Régional | 229 664 286 € | 135 780 000 € | 39 942 857 € | 27 960 000 € | 216 371 429 € | 151 460 000 € | 485 978 571 € | 315 200 000 € |
| | Espaces interrégionaux | | | | | | | | |
| Écrins Vanoise Mercantour | POI FEDER Alpes | | | 10 000 000 € | 5 000 000 € | 43 620 000 € | 21 810 000 € | 53 620 000 € | 26 810 000 € |
| Cévennes | POI FEDER Massif Central | | | | | 42 000 000 € | 21 000 000 € | 42 000 000 € | 21 000 000 € |
| Pyrénées | POI FEDER Pyrénées | | | | | 30 250 000 € | 15 125 000 € | 30 250 000 € | 15 125 000 € |
| Cévennes Calanques Port-Cros Écrins Mercantour Vanoise | POI FEDER Rhône Saône | | | 18 440 000 € | 9 220 000 € | 25 600 000 € | 12 800 000 € | 44 040 000 € | 22 020 000 € |
| Totaux | | 1 636 000 176 € | 711 956 022 € | 278 961 504 € | 180 724 068 € | 1 018 531 888 € | 601 367 221 € | 2 933 493 566 € | 1 494 047 311 € |

ANNEXE 3 : LETTRE DE MISSION ADRESSÉE AU CGDD



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

| | |
|--|--|
| <p><i>Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature</i></p> <hr/> <p><i>Direction de l'eau et de la biodiversité</i></p> <p><i>Sous-direction des espaces naturels</i></p> <p><i>Bureau des parcs nationaux et des réserves</i></p> <p>Nos réf. : n°268 Vos réf. : Affaire suivie par : Denis Bassargette denis.bassargette@developpement-durable.gouv.fr Tél. : 01 40 81 64 61 - Fax : 01 40 81 82 55</p> | <p>Paris, le 15 OCT. 2015</p> <hr/> <p>Le directeur de l'eau et de la biodiversité</p> <p>à</p> <p>M. Xavier BONNET Chef de service Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable Commissariat Général au Développement Durable</p> |
|--|--|

Objet : Demande d'appui en matière de réalisation d'études sur les parcs nationaux


PJ :

Les parcs nationaux représentent les éléments les plus aboutis du dispositif français de protection de la biodiversité et des paysages, et jouissent d'une grande notoriété nationale et internationale.

Ces 10 établissements publics administratifs, opérateurs de l'Etat et gestionnaires d'un espace classé ont vu leurs missions traditionnelles de conservation et de connaissance des patrimoines naturel, culturel et paysager complétées, depuis la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, par une mission d'appui au développement durable de leur territoire. L'ensemble de ces missions est matérialisé par une charte, à laquelle adhèrent les communes volontaires. Les chartes, véritables projets de territoires combinant protection réglementaire et protection contractuelle, visent à dynamiser l'ensemble des acteurs des territoires de parcs nationaux vers un développement durable exemplaire et faire du parc une vitrine en matière d'intégration des problématiques environnementales dans les politiques sectorielles.

La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions est survenue à une période où les contraintes pesant sur les finances publiques ont touché l'ensemble des opérateurs de l'Etat. C'est ainsi que les moyens (financiers et humains) attribués par le MEDDE aux parcs nationaux sont en baisse régulière depuis plusieurs années.

La conjonction de ces deux évolutions contradictoires (élargissement de leur champ d'action, contraction des moyens), aggravée par la montée en puissance d'établissements récents, a conduit les parcs nationaux à questionner leur mode de fonctionnement traditionnel : établissement de priorités, réduction drastique des dépenses de fonctionnement, élargissement des sources de financements, réorganisation spatiale, modification des organigrammes et des fiches de postes, mutualisation de missions inter-établissements.



www.developpement-durable.gouv.fr

1 place Carpeaux - tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 - Fax : 33 (0)01 40 81 82

Parallèlement aux évolutions de ses établissements publics, la tutelle accentue ses préoccupations de bonne gestion des moyens publics et d'appréciation de l'efficacité et de l'efficience de l'action des opérateurs. Des efforts importants de réduction des trésoreries excédentaires et d'adaptation fine des moyens attribués aux capacités de réalisation des parcs ont été effectués, et les bases d'un dispositif d'évaluation de la politique des parcs nationaux sont en place.

Néanmoins, il apparaît aujourd'hui que les sujets traités posent des difficultés, particulièrement d'ordre méthodologique, que le bureau de tutelle (DEB/EN1) de ces établissements publics n'est pas totalement armé pour affronter.

Deux thèmes en particulier émergent :

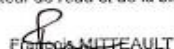
- **L'évaluation de l'action des parcs** : composante de l'évaluation des politiques publiques, l'évaluation de l'impact de l'action des parcs nationaux touche plusieurs domaines : évolution des patrimoines naturels, culturels et paysagers ; impact sur l'économie et les pratiques ; influence socio-culturelle, ... Par ailleurs cette évaluation doit non seulement s'apprécier à l'échelle du territoire des parcs mais aussi à l'échelle nationale, ainsi qu'à court, moyen et long termes. Les critères à mobiliser sont donc potentiellement nombreux et complexes, rendant nécessaire l'identification de quelques indicateurs agrégés.
- **La recherche de financements complémentaires** : comme d'autres acteurs du secteur public, les gestionnaires d'espaces protégés sont incités à diversifier et à sécuriser leurs sources de financements. Si quelques possibilités sont correctement maîtrisées, comme les financements européens ou les CPER, d'autres voies sont nouvelles pour ces acteurs. Il s'agit par exemple de la mobilisation des compensations écologiques, de la valorisation des labels et des marques, du développement de ressources propres, du mécénat, du bénévolat, etc. Sur ce sujet, l'analyse des pratiques des réseaux d'aires protégées en France mais également dans d'autres pays, dont les contextes administratifs et fiscaux sont relativement proches, apporterait des éléments de réflexion particulièrement pertinents.

Ces deux sujets entrent dans le champ des compétences du service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable du CGDD.

Ainsi, nous avons eu le plaisir de bénéficier de l'intervention du bureau des biens publics globaux (ERNR1) sur ces deux sujets lors du dernier séminaire des directeurs de parcs nationaux le 9 juillet dernier. Les directeurs de parcs nationaux ont alors été particulièrement sensibles aux suggestions à la fois méthodologiques et de fond qui leur ont été faites par ce bureau. C'est pourquoi je sollicite l'appui technique de votre service pour appuyer les réflexions en cours sur ces deux thématiques, selon des modalités pratiques et un calendrier qui restent à définir entre les bureaux compétents.

buc à toi

Le Directeur de l'eau et de la biodiversité


François MITTEAULT

Copie à :

ANNEXE 4 : QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DIRECTEURS DE PARCS ET À LEURS ADJOINTS

Étude financements additionnels des parcs nationaux

Il y a 21 questions dans ce questionnaire

Questionnaire aux directeurs de parcs nationaux

Ce questionnaire est destiné aux directeurs des parcs nationaux français. Il a été rédigé dans le but de préciser les besoins de financements additionnels des parcs nationaux et permettra ainsi un meilleur calibrage des mécanismes de financements additionnels potentiellement mobilisables pour les parcs nationaux français.

1 [i] Nom/Prénom *

Veuillez écrire votre réponse ici :

Text input field for name/first name

2 [ii] Nom du Parc national *

Veuillez écrire votre réponse ici :

Text input field for national park name

3 [1]

Q1- Dans le cas hypothétique où un financement additionnel vous était attribué, quelles actions financeriez vous en priorité parmi ces domaines d'activité (lister au maximum 5 actions par ordre de priorité, 1 étant la plus prioritaire, 5 étant la moins prioritaire) ?

Pour chaque domaine d'action identifié, précisez l'action dans l'encadré réservé.

Table with 3 columns: Action domain, Order of priority (1 to 5), and Name of action. Rows include: Surveillance du territoire et police de l'environnement, Connaissance et suivi continu du patrimoine naturel, culturel et paysager, Participation à la recherche scientifique, Études et Ingénierie en soutien au développement durable, Interventions sur le patrimoine naturel, culturel et paysager, Création et maintenance d'infrastructures d'accueil, Prestations d'accueil, d'animation et de pédagogie, Création de supports de communication et de pédagogie, Soutien et management, Autre.

4 [2] Q2- En temps normal, comment sont financées les actions identifiées et priorisées dans la question Q1?

Choisissez la réponse appropriée pour chaque élément :

Table with 6 columns: Question options and Action 1 to Action 5. Options include: Entièrement ou très majoritairement sur le budget d'investissement (80-100%), Plutôt sur le budget d'investissement (> de 50%), Plutôt sur le budget de fonctionnement (> de 50%), Entièrement ou très majoritairement sur le budget de fonctionnement (80-100%), A proportion égale sur les deux budgets, Sans objet puisque je ne peux pas financer cette action.



Annexes

5 [3]Q3- Parmi les mécanismes de financement additionnels suivants, lesquels mettez-vous déjà en place sur votre parc national ? Le cas échéant, précisez, en euros par an, l'ordre de grandeur du montant récolté via ce mécanisme. *

Veillez choisir toutes les réponses qui conviennent et laissez un commentaire :

| | | |
|--------------------------|---|----------------------|
| <input type="checkbox"/> | Droits d'accès (accès, emplacements de bivouac, etc.) (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Recette de l'augmentation ou de l'élargissement d'une taxe existante (ex : taxe Barrière, taxe de séjour) (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Nouvelle taxe (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Fonds ou fondation (financé(e) par des projets de compensation écologique, par une stratégie d'investissements verts etc.) (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Emission d'obligations vertes (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Mise en œuvre de la compensation écologique (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Exploitation d'une marque, d'un label ou d'une certification (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Partage des avantages découlant de l'accès aux ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées (APA) (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Loteries dont une partie ou l'ensemble des gains sont reversés à la conservation (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Mécénat (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Financement participatif (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Bénévolat (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Parrainage (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Droits de dénomination (naming) (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Confier la mesure au secteur privé via une concession (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Paiement pour service environnemental adossé ou non sur l'émission d'un titre de monnaie locale complémentaire (valable sur le territoire couvert par la charte du parc national) (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Stewardships (les programmes de stewardships consistent à rémunérer un propriétaire foncier en échange de son engagement, souvent de long-terme, à maintenir un certain état environnemental (biodiversité, gestion durable des ressources...) sur les parcelles qu'il possède) (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Financements européens (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Organisation d'évènements (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | Prestations (réalisation d'étude, vente de marchandises...) (montant en €/an) | <input type="text"/> |
| Autre : | | <input type="text"/> |
| | | <input type="text"/> |

Annexes

6 [4]Q4- Parmi les types de financements additionnels suivants, lesquels jugez vous les plus pertinents pour financer l'action de priorité 1 ?

Veuillez choisir toutes les réponses qui conviennent :

- Droits d'accès (accès, emplacements de bivouac, etc.)
- Recette de l'augmentation ou de l'élargissement d'une taxe existante (ex : taxe Barrier, taxe de séjour)
- Nouvelle taxe
- Fonds ou fondation (financé(e) par des projets de compensation écologique, par une stratégie d'investissements verts etc.)
- Emission d'obligations vertes
- Mise en œuvre de la compensation écologique
- Exploitation d'une marque, d'un label ou d'une certification
- Partage des avantages découlant de l'accès aux ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées (APA)
- Loteries dont une partie ou l'ensemble des gains sont reversés à la conservation
- Mécénat
- Financement participatif
- Bénévolat
- Parrainage
- Droits de dénomination (naming)
- Confier la mesure au secteur privé via une concession
- Paiement pour service environnemental adossé ou non sur l'émission d'un titre de monnaie locale complémentaire (valable sur le territoire couvert par la charte du parc national)
- Stewardships
- Financement européen
- Organisation d'événements
- Prestations (réalisation d'étude, vente de marchandises...)
- Autre:

7 [5]Q5- Parmi les types de financements additionnels suivants, lesquels jugez vous les plus pertinents pour financer l'action de priorité 2 ?

Veuillez choisir toutes les réponses qui conviennent :

- Droits d'accès (accès, emplacements de bivouac, etc.)
- Recette de l'augmentation ou de l'élargissement d'une taxe existante (ex : taxe Barrier, taxe de séjour)
- Nouvelle taxe
- Fonds ou fondation (financé(e) par des projets de compensation écologique, par une stratégie d'investissements verts etc.)
- Emission d'obligations vertes
- Mise en œuvre de la compensation écologique
- Exploitation d'une marque, d'un label ou d'une certification
- Partage des avantages découlant de l'accès aux ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées (APA)
- Loteries dont une partie ou l'ensemble des gains sont reversés à la conservation
- Mécénat
- Financement participatif
- Bénévolat
- Parrainage
- Droits de dénomination (naming)
- Confier la mesure au secteur privé via une concession
- Paiement pour service environnemental adossé ou non sur l'émission d'un titre de monnaie locale complémentaire (valable sur le territoire couvert par la charte du parc national)
- Stewardships
- Financement européen
- Organisation d'événements
- Prestations (réalisation d'étude, vente de marchandises...)
- Autre:

Annexes

8 [6]Q6- Parmi les types de financements additionnels suivants, lesquels jugez vous les plus pertinents pour financer l'action de priorité 3 ?

Veuillez choisir toutes les réponses qui conviennent :

- Droits d'accès (accès, emplacements de bivouac, etc.)
- Recette de l'augmentation ou de l'élargissement d'une taxe existante (ex : taxe Barnier, taxe de séjour)
- Nouvelle taxe
- Fonds ou fondation (financé(e) par des projets de compensation écologique, par une stratégie d'investissements verts etc.)
- Emission d'obligations vertes
- Mise en œuvre de la compensation écologique
- Exploitation d'une marque, d'un label ou d'une certification
- Partage des avantages découlant de l'accès aux ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées (APA)
- Loteries dont une partie ou l'ensemble des gains sont reversés à la conservation
- Mécénat
- Financement participatif
- Bénévolat
- Parrainage
- Droits de dénomination (naming)
- Confier la mesure au secteur privé via une concession
- Paiement pour service environnemental adossé ou non sur l'émission d'un titre de monnaie locale complémentaire (valable sur le territoire couvert par la charte du parc national)
- Stewardships
- Financement européen
- Organisation d'événements
- Prestations (réalisation d'étude, vente de marchandises...)
- Autre:

9 [7]Q7- Parmi les types de financements additionnels suivants, lesquels jugez vous les plus pertinents pour financer l'action de priorité 4 ?

Veuillez choisir toutes les réponses qui conviennent :

- Droits d'accès (accès, emplacements de bivouac, etc.)
- Recette de l'augmentation ou de l'élargissement d'une taxe existante (ex : taxe Barnier, taxe de séjour)
- Nouvelle taxe
- Fonds ou fondation (financé(e) par des projets de compensation écologique, par une stratégie d'investissements verts etc.)
- Emission d'obligations vertes
- Mise en œuvre de la compensation écologique
- Exploitation d'une marque, d'un label ou d'une certification
- Partage des avantages découlant de l'accès aux ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées (APA)
- Loteries dont une partie ou l'ensemble des gains sont reversés à la conservation
- Mécénat
- Financement participatif
- Bénévolat
- Parrainage
- Droits de dénomination (naming)
- Confier la mesure au secteur privé via une concession
- Paiement pour service environnemental adossé ou non sur l'émission d'un titre de monnaie locale complémentaire (valable sur le territoire couvert par la charte du parc national)
- Stewardships
- Financement européen
- Organisation d'événements
- Prestations (réalisation d'étude, vente de marchandises...)
- Autre:

10 [8]Q8- Parmi les types de financements additionnels suivants, lesquels jugez vous les plus pertinents pour financer l'action de priorité 5 ?

Veillez choisir toutes les réponses qui conviennent :

- Droits d'accès (accès, emplacements de bivouac, etc.)
- Recette de l'augmentation ou de l'élargissement d'une taxe existante (ex : taxe Barnier, taxe de séjour)
- Nouvelle taxe
- Fonds ou fondation (financé(e) par des projets de compensation écologique, par une stratégie d'investissements verts etc.)
- Emission d'obligations vertes
- Mise en œuvre de la compensation écologique
- Exploitation d'une marque, d'un label ou d'une certification
- Partage des avantages découlant de l'accès aux ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées (APA)
- Loteries dont une partie ou l'ensemble des gains sont reversés à la conservation
- Mécénat
- Financement participatif
- Bénévolat
- Parrainage
- Droits de dénomination (naming)
- Confier la mesure au secteur privé via une concession
- Paiement pour service environnemental adossé ou non sur l'émission d'un titre de monnaie locale complémentaire (valable sur le territoire couvert par la charte du parc national)
- Stewardships
- Financement européen
- Organisation d'événements
- Prestations (réalisation d'étude, vente de marchandises...)
- Autre:

11 [9]Q9- Avez-vous dû renoncer à la mise en place de certaines actions l'an dernier, faute de moyens financiers ? *

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Oui
- Non

12 [10]Q10- Si oui, pouvez-vous lister ces actions ?

Veillez écrire votre réponse ici :



Annexes

13 [11]Q11- Quelle(s) action(s) financeriez-vous si vous disposiez d'un financement ponctuel additionnel de : *

Veillez écrire votre (vos) réponse (s) ici :

10 000 euros supplémentaires ?

100 000 euros supplémentaires ?

1 000 000 euros supplémentaires ?

10 000 000 euros supplémentaires ?

14 [12]Q12- Quelle(s) action(s) financeriez-vous si vous disposiez d'un financement additionnel régulier dans le temps de : *

Veillez écrire votre (vos) réponse (s) ici :

10 000 euros/an supplémentaires ?

100 000 euros/an supplémentaires ?

1 000 000 euros/an supplémentaires ?

10 000 000 euros/an supplémentaires ?

15 [13]Q13- Donnez, en euros par an, un ordre de grandeur du budget « idéal » pour votre parc national, c'est-à-dire le budget permettant de réaliser l'ensemble des actions de la mise en œuvre de la charte, y compris les actions régaliennes du parc (en euros/an): *

Veillez écrire votre réponse ici :



Annexes

16 [14]Q14- Quel(s) instrument(s) (fonds et programmes) européen(s) mobilisez-vous dans le cadre de la programmation 2014-2020 ou avez-vous prévu de mobiliser dans la construction votre budget annuel ? *

Veillez choisir toutes les réponses qui conviennent et laissez un commentaire :

- FEDER (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- FEADER (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- FEAMP (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- FSE (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- Life (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- LEADER (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- Best 2.0 (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- Horizon 2020 (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- Interreg (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- IEVP (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- Europe Creative (Culture) (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- L'Europe pour les citoyens (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- Jeunesse en action (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- Aucun
- Autre :

17 [15]Q15- Pour chacun des projets déjà retenus, merci de préciser le nom et le montant indicatif versé par l'UE : *

Veillez écrire votre réponse ici :



Annexes

18 [16]Q16- Quel(s) instrument(s) (fonds et programmes) européen(s) avez-vous mobilisé dans le cadre de la programmation 2007-2013 ? *

Veuillez choisir toutes les réponses qui conviennent et laissez un commentaire :

- FEDER (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- FEADER (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- FEP (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- FSE (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- Life (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- LEADER (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- Best 2.0 (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- 7ème PCRD (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- Interreg (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- IEVP (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- Culture (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- Citoyenneté (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- Jeunesse en action (indiquez le nombre de projets subventionnés directement)
- Aucun
- Autre :

19 [17]Q17- Pour chacun des projets déjà validés, merci de préciser le nom et le montant indicatif versé par l'UE : *

Veuillez écrire votre réponse ici :

Annexes

20 [18]Q18- Quels seraient, selon vous, les principaux freins à la mise en place de mécanismes de financement additionnels ?

Veillez écrire votre réponse ici :

21 [19]Q19- Avez-vous connaissance de financements (européens ou autres) octroyés à d'autres acteurs du territoire du parc, dont l'obtention n'aurait pas été possible sans l'existence du parc national (ex : programme de recherche dans le parc cofinancé par le programme européen H2020) ?

Veillez écrire votre réponse ici :

ANNEXE 5 : LISTE DES ABRÉVIATIONS COURAMMENT UTILISÉES DANS LE RAPPORT

CGDD : Commissariat général au développement durable

CGEDD : Conseil général à l'environnement et au développement durable

CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires

DEB : Direction de l'eau et de la biodiversité du ministère en charge de l'Environnement

GIP : Groupement d'intérêt public

PN : parc national

PNR : parc naturel régional

PAG : parc amazonien de Guyane

PNC : parc national des Cévennes

PNCal : parc national des Calanques

PNE : parc national des Écrins

PNG : parc national de la Guadeloupe

PNM : parc national du Mercantour

PNP : parc national des Pyrénées

PNPC : parc national de Port-Cros

PNRun : parc national de La Réunion

PNV : parc national de la Vanoise

UE : Union européenne

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Résumé à l'attention des décideurs | 5 |
| Introduction..... | 9 |
| PARTIE 1 : MOYENS ET BESOINS DES PARCS NATIONAUX FRANÇAIS | 12 |
| Préliminaire : Présentation des parcs nationaux français et de leurs missions..... | 13 |
| 1- Structure du budget en 2015 | 19 |
| 1.1- Budget de fonctionnement..... | 20 |
| 1.2- Budget d'investissement..... | 22 |
| 1.3- Constitution du budget total | 23 |
| 2- Évolution des moyens et tendances | 24 |
| 2.1- Panorama de la dernière décennie | 24 |
| 2.2- Tendances au cours des cinq dernières années | 26 |
| 3- Évaluation des besoins des parcs nationaux..... | 32 |
| 3.1- Évaluation de la nature et du volume des besoins des parcs nationaux | 33 |
| PARTIE 2 : PISTES DE MECANISMES DE FINANCEMENTS ADDITIONNELS POSSIBLES POUR LES PARCS NATIONAUX FRANÇAIS..... | 43 |
| 1- Contributions obligatoires | 45 |
| 1.1- Droits d'accès | 45 |
| 1.2- Taxes affectées à la conservation | 46 |
| 2- Mécanismes adossés à la création de nouveaux marchés | 50 |
| 2.1- Exploitation d'une marque | 50 |
| 3- Émission d'obligations vertes, le concept de <i>park bonds</i> | 52 |
| 4- Loteries | 53 |
| 5- Mécanismes adossés à des obligations réglementaires | 54 |
| 5.1- Mise en œuvre de la compensation | 54 |
| 5.2- Orientation des revenus issus de la compensation..... | 55 |
| 5.3- Mécanisme d'accès aux ressources et partage des avantages (APA) | 56 |
| 6- Contributions volontaires | 56 |
| 6.1- Mécénat | 56 |
| 6.2- Financement participatif | 58 |
| 6.3- Bénévolat..... | 59 |

| | |
|--|-----------|
| 7- Cofinancement et subventions..... | 60 |
| 7.1- Fonds et fondations | 60 |
| 7.2- Financements européens | 61 |
| 7.3- Paiements pour services environnementaux (PSE)..... | 63 |
| 7.4- <i>Stewardships</i> | 64 |
| 8- Partenariats public-privé | 65 |
| 8.1- Concessions | 65 |
| 8.2- Parrainage (<i>sponsoring</i>) | 66 |
| 8.3- Vers une négociation des droits de dénomination au sein des aires protégées ? | 67 |
| 8.4- Organisation d'évènements | 68 |
| 8.5- Prestations diverses (vente de marchandises, visites guidées, <i>etc.</i>)..... | 68 |
| 9- Pistes à fort potentiel et aux contraintes acceptables..... | 70 |
| 9.1- Situation au sein des parcs nationaux français | 70 |
| 9.2- Situation à l'étranger..... | 72 |
| 9.3- Pistes à fort potentiel | 74 |
| PARTIE 3 : POTENTIEL ET CONTRAINTES DES PISTES PRIORITAIRES | 77 |
| 1- Financements européens | 78 |
| 1.1- Mobilisation des fonds structurels et d'investissement (FESI) | 80 |
| 1.2- Mobilisation des fonds de politiques sectorielles..... | 102 |
| 1.3- Contraintes à la mobilisation des financements européens | 110 |
| 2- Mécénat | 114 |
| 2.1- Mobilisation du mécénat par les parcs nationaux | 114 |
| 2.2- Grandes tendances et opportunités pour les parcs nationaux | 115 |
| 2.3- Contraintes à la mobilisation du mécénat par les parcs nationaux | 116 |
| 3- Financement participatif et don | 118 |
| 3.1 Mobilisation par les parcs nationaux..... | 118 |
| 3.2- Potentiel du financement participatif pour des projets environnementaux..... | 119 |
| 3.3- Grandes tendances et opportunités pour les parcs nationaux | 120 |
| 3.4- Contraintes liées à la mobilisation du financement participatif dans les parcs nationaux... | 122 |

| | |
|---|------------|
| 4- Droits d'accès..... | 123 |
| 4.1- Mobilisation dans les parcs nationaux étrangers | 123 |
| 4.2- Contraintes à la mise en œuvre de droits d'accès dans les parcs nationaux français..... | 124 |
| 4.3- Mobilisation des droits d'accès dans les parcs nationaux français | 128 |
| 5- Autres pistes prometteuses | 131 |
| 5.1- Concession | 131 |
| 5.2- Naming et sponsoring..... | 133 |
| PARTIE 4 : BILAN ET PROPOSITIONS GÉNÉRALES | 137 |
| | |
| Références | 144 |
| Annexes | 148 |
| Annexe 1 : Figures issues de la partie 1..... | 149 |
| Annexe 2 : Figures issues de la partie 3..... | 152 |
| Annexe 3 : Lettre de mission adressée au CGDD..... | 153 |
| Annexe 4 : Questionnaire adressé aux directeurs de parcs..... | 154 |
| Annexe 5 : Liste des abréviations couramment utilisées dans le rapport | 164 |

Table des figures et des tableaux

| | |
|---|----|
| Figure 1 - Chiffres relatifs à la surface des PN français | 14 |
| Figure 2 - Dépenses de fonctionnement des parcs nationaux français en 2015 | 21 |
| Figure 3 - Moyens humains des parcs nationaux en 2016 en termes d'ETP | 21 |
| Figure 4 - Dépenses d'investissement des parcs nationaux français en 2015 | 22 |
| Figure 5 - Évolution de la SCSP nette notifiée moyenne par parc | 24 |
| Figure 6 - Évolution des moyens humains des parcs nationaux | 25 |
| Figure 7 - Évolution du budget total moyen des PN | 26 |
| Figure 8 - Évolution du budget total moyen des PN (hors PNCaI) | 26 |
| Figure 9 - Évolution des dépenses de fonctionnement moyen par parc | 26 |
| Figure 10 - Évolution des dépenses de fonctionnement moyen par parc (hors PNCaI) | 26 |
| Figure 11 - Évolution des dépenses totales de fonctionnement hors personnel | 27 |
| Figure 12 - Évolution des dépenses totales de personnel | 27 |
| Figure 13 - Dépenses totales de fonctionnement hors personnel (hors PNCaI) | 27 |
| Figure 14 - Évolution des dépenses totales de personnel (hors PNCaI) | 27 |
| Figure 15 - Évolution du rapport entre dépenses de personnels et SCSP | 28 |
| Figure 16 - Évolution des dépenses d'investissement moyennes par parc | 29 |
| Figure 17 - Évolution des dépenses d'investissement moyennes par parc (hors PNCaI) | 29 |
| Figure 18 - Part de la subvention d'État dans le budget d'investissement | 29 |
| Figure 19 - Domaines d'action prioritaires éligibles à des financements additionnels | 34 |
| Figure 20 - Types d'action envisagés pour différents volumes de financements additionnels | 35 |
| Figure 21 - Propositions d'actions pour un financement ponctuel additionnel de 10 000 euros | 36 |
| Figure 22 - Propositions d'actions pour un financement additionnel ponctuel de 100 000 euros | 37 |
| Figure 23 - Propositions d'actions pour un financement additionnel ponctuel compris entre 1 M€ et 10 M€ | 37 |
| Figure 24 - Propositions d'actions pour un financement additionnel régulier compris entre 10 000 € et 100 000 € par an | 38 |
| Figure 25 - Propositions d'actions pour un financement additionnel régulier compris entre 1 M€ et 10 M€ | 39 |
| Tableau 1 - Exemples d'actions proposées par les directeurs de parc en fonction des financements additionnels disponibles | 40 |
| Tableau 2 - Récapitulatif des mécanismes de financements additionnels possibles | 44 |
| Figure 26 - Fonctionnement théorique des <i>park bonds</i> | 53 |
| Tableau 3 - Principaux fonds et programmes européens mobilisables par les parcs nationaux français | 62 |

| | |
|--|-----|
| Figure 27- État des lieux du déploiement actuel des mécanismes de financement additionnels sur les parcs nationaux français – GIP FCB exclu..... | 70 |
| Figure 28 - Ordre de grandeur des montants annuels cumulés pour les parcs nationaux français par mécanisme – GIP FCB exclu | 71 |
| Figure 29 - Montants annuels moyens indicatifs récoltés par les parcs nationaux français qui déploient les mécanismes sur leurs territoires – GIP FCB exclu..... | 72 |
| Figure 30 - Déploiement des instruments de financement dans les 8 pays d'étude : États-Unis, Chili, Corée du Sud, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pologne | 73 |
| Figure 31- Montants et provenance des cofinancements européens levés tels que déclarés par les parcs nationaux français au cours des programmations 2007-2013 et 2014-2020 | 79 |
| Figure 32 - Volume des cofinancements européens levés par parc et par programmation | 80 |
| Tableau 4 - Récapitulatif des enveloppes des FESI pour les deux dernières programmations pour la France | 81 |
| Tableau 5- Ventilation des FESI par objectif thématique (OT), en euros, pour la période 2014-2020 | 82 |
| Figure 33 - Répartition des financements FESI selon les objectifs thématiques | 83 |
| Figure 34 - Principe de concentration thématique pour le FEDER et le FSE sur 2014-2020..... | 85 |
| Figure 35 - Montant des cofinancements FEDER (hors CTE) perçus par les parcs nationaux français au cours de la période 2007-2013..... | 86 |
| Tableau 6 - Différences de valeurs sur les montants FEDER (hors CTE) levés par les parcs nationaux en fonction des sources mobilisées | 87 |
| Figure 36 - Ventilation thématique de l'enveloppe FEDER (hors CTE) pour la France sur la période 2007-2013..... | 88 |
| Figure 37 - Ventilation thématique de l'enveloppe FEDER (hors CTE) à l'échelle de la France, pour la période 2014-2020 | 89 |
| Figure 38 - Thématiques des projets FEDER (hors CTE) mis en œuvre dans les parcs nationaux français pour la période 2007-2013..... | 89 |
| Tableau 7 - Exemples de projets cofinancés par FEDER dans les parcs nationaux français sur 2007-2013..... | 90 |
| Tableau 8 - Programmes de coopération territoriale européenne pertinents pour les parcs nationaux français | 93 |
| Tableau 9 - Mesures du FEADER telles qu'elles figurent dans le règlement européen, et pertinence pour les parcs nationaux français..... | 94 |
| Tableau 10 - Potentiel indicatif du programme LEADER sur l'ensemble des groupements d'action locale (GAL) dont le territoire croise celui d'un parc national | 97 |
| Tableau 11 - Parcs nationaux français impliqués dans la réalisation d'un ou plusieurs PAEC | 99 |
| Tableau 12 - Mesures nationales FEAMP pertinentes pour les parcs nationaux | 101 |
| Tableau 13 - Projets financés dans les parcs nationaux français <i>via</i> le programme LIFE pour 2007-2013 | 104 |
| Figure 39 - Types et nombre de projets financés par Best 2.0 (toutes structures confondues) en 2015 selon les catégories des COB, à l'échelle de l'Union européenne..... | 106 |
| Tableau 14 - Récapitulatif des principaux fonds et programmes européens pertinents pour les parcs nationaux français..... | 109 |
| Figure 40 - Ordre de grandeur des financements mobilisés <i>via</i> le mécénat par les parcs nationaux français en 2016 | 114 |

| | |
|---|--|
| Figure 41 - Photographie des chiffres de l'observatoire BPI France pour le don participatif seulement (période oct. 2013 – sept. 2017) à partir de 8 plateformes partenaires de BPI | 120 |
| Figure 42 - Part du budget total des parcs nationaux financée par les droits d'accès dans les pays étudiés | 123 |
| Tableau 15 : Tableau récapitulatif sur l'utilisation des mécanismes de financements à fort potentiel pour les parcs nationaux | 139 |
| Figure 43 - Moyens humains des parcs nationaux en 2016 en termes d'ETPT annuels | 149 |
| Figure 44 - Évolution des dépenses de fonctionnement (détail par parc)..... | 149 |
| Figure 45 - Évolution des dépenses de personnel (détail par parc)..... | 150 |
| Figure 46 - Évolution des dépenses de fonctionnement hors personnel (détail par parc)..... | 150 |
| Figure 47 - Évolution des dépenses d'investissement (détail par parc)..... | 151 |
| Tableau 16 - Détail des programmes opérationnels (PO) et PO interrégionaux (POI) FEDER mobilisables par les parcs nationaux français pour la période 2014-2020 | Erreur ! Signet non défini. 152 |

Conditions générales d'utilisation

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent ouvrage, faite sans l'autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (3, rue Hautefeuille - 75006 Paris), est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective, et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (loi du 1^{er} juillet 1992 — art. L. 122-4 et L. 122-5 et Code pénal art. 425).

Dépôt légal : juin 2018

ISSN : 2552-2272

Mise en page : www.laboiteaverbe.fr



Les parcs nationaux français font face à un dilemme de taille. Après s'être vu confier une mission élargie, intégrant notamment l'appui au développement durable des territoires adhérant à leur charte, leur action se trouve désormais contrainte par une situation budgétaire délicate.

Afin de contribuer aux différents besoins qui se font jour, la mobilisation de mécanismes de financements additionnels apparaît comme une solution particulièrement pertinente pour soutenir la mise en œuvre des chartes, contrats de confiance entre les parcs nationaux et la collectivité.

Ce rapport identifie et analyse diverses pistes de financements additionnels susceptibles de répondre au plus près aux besoins actuels des parcs nationaux.

Parcs nationaux

Quelles pistes de financements additionnels ?



commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable
Sous-direction de l'économie des ressources naturelles et des risques (ERNR)
Tour Séquoia
92055 La Défense cedex
Courriel : efese@developpement-durable.gouv.fr

