

Guide de référence des programmes d'aménagement des parcs nationaux

Outils de gestion et de planification



OFB
OFFICE FRANÇAIS
DE LA BIODIVERSITÉ

1.1 - Que sont les programmes d'aménagement des parcs nationaux ?

[1.1.1 Les textes fondateurs des programmes d'aménagement des parcs nationaux](#)

[1.1.2. Les programmes d'aménagement des parcs nationaux](#)

[1.1.3. L'articulation du programme d'aménagement des parcs nationaux avec les autres documents de planification de l'espace](#)

1.1.1 Les textes fondateurs des programmes d'aménagement des parcs nationaux

1.1.1.1. l'article R* 241-29 du nouveau Code Rural

La mise en place d'un programme d'aménagement, pour chacun des sept parcs nationaux français, est codifiée par l'article R* 241-29 du nouveau Code Rural. Il stipule: « l'établissement dresse, en accord avec les administrations intéressées, un programme d'aménagement du parc. Ce programme, qui prévoit notamment les travaux d'équipement et de mise en valeur à réaliser, est approuvé par le ministre chargé de la protection de la nature et le ministre chargé du budget (Décret n° 61-1195 du 31 octobre 1961, article 18) H.

1.1.1.2. Les décrets de création des parcs nationaux

Les programmes d'aménagement sont également institués au travers des décrets de création de chacun des parcs nationaux :

- article 33 du Décret n° 63-651 du 6 juillet 1963, parc national de la Vanoise
- article 31 du Décret n° 63-1235 du 14 décembre 1963, parc national de Port-Cros
- article 33 du Décret n° 67-265 du 23 mars 1967, parc national des Pyrénées
- article 40 du Décret n° 70-777 du 2 septembre 1970, parc national des Cévennes
- article 45 du Décret n° 73-378 du 27 mars 1973, parc national des Ecrins
- article 50 du Décret n° 79-696 du 18 août 1979, parc national du Mercantour
- article 43 du Décret n° 89-144 du 20 février 1989, parc national de la Guadeloupe

1.1.1.3. La note du Directeur de la Protection de la Nature, Jean Servat

La note du Directeur de la Protection de la Nature, Jean Servat, datée du 30 août 1979, précise les modalités d'élaboration du programme d'aménagement des parcs nationaux. Malgré l'évolution des parcs nationaux en matière de planification, ce texte présente de nombreux intérêts.

Les finalités du programme d'aménagement sont affichées: il s'agit de « la traduction, en termes d'aménagement, des principes de gestion, de réglementation et d'aménagement que le Conseil d'Administration a été amené à définir H . Les orientations données à la politique du parc national sont traduites en termes de « doctrine adaptée au contexte particulier du parc ».

Cette note informe également du contenu du programme d'aménagement dont les éléments principaux sont l'énoncé des principes d'aménagement, les objectifs à atteindre - en faisant apparaître les notions d'objectifs quantitatifs, d'objectifs qualitatifs ainsi que la nécessité de recourir à des indicateurs permettant de juger de l'efficacité du programme au regard des objectifs -le programme de travail. Enfin, cette note souligne la portée réglementaire du programme d'aménagement. En effet, le Directeur du parc national se réfère à ce document pour se prononcer sur d'éventuelles autorisations.

1.1.2. Les programmes d'aménagement des parcs nationaux

1.1.2.1 Les diverses dimensions du programme d'aménagement

1.1.2.1.1 Une référence: les fondements juridiques des parcs nationaux

En 1999, les directeurs des Parcs nationaux se sont accordés sur une note de doctrine approuvée par la Direction de la nature et des paysages relative aux fondements juridiques des finalités des parcs nationaux (voir annexe 2). Celle-ci fait l'analyse de la portée des textes relatifs aux parcs nationaux et les situe dans l'ensemble des textes relatifs à la protection de la nature. Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en oeuvre du programme d'aménagement, il est également impératif de se référer aux textes de base des parcs nationaux. Ce sont :

- la loi du 22 juillet 1960, portant création des parcs nationaux,
- la codification de la loi du 22 juillet 1960 et de son décret d'application, leur intégration dans le Livre II du nouveau Code Rural aux articles L. 241-1 et R. 241-1 et suivants (Décret n° 89- 804 du 27 octobre 1989 portant révision du Code Rural, en ce qui concerne les dispositions relatives à la protection de la nature) ([voir annexe 1](#)),
- la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne,
- la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite " loi Barnier").

1.1.2.1.2 Un territoire

Le programme d'aménagement concerne un espace original, "de caractère", dont il faut affirmer la valeur. Ce document comprend donc une analyse et un diagnostic de la valeur, des richesses, des spécificités du "territoire parc national" comprenant zone centrale et zone périphérique.

1.1.2.1.3 Deux volets distincts : un projet politique à long terme et un plan à moyen terme

Le programme d'aménagement regroupe deux volets distincts :

- Un volet à long terme
- Un volet à moyen terme.

1.1.2.1.3.1 Volet à long terme ou stratégique : projet politique

Cette partie présente le projet politique de l'établissement public, défini à partir des finalités des parcs nationaux et des caractéristiques du "territoire parc national".

1.1.2.1.3.2 Volet à moyen terme ou managérial: plan de 5 à 7 ans

Ce deuxième volet du programme d'aménagement expose les objectifs à atteindre au cours du plan de 5 à 7 ans, définis en fonction du projet politique et du " contexte" attendu durant cette période, notamment en termes de moyens financiers et humains. Ces objectifs doivent être fondamentalement réalistes, en liaison avec les actions qui permettront de les atteindre :

- A minima en termes de « cadrage» des opérations qui devront mises en oeuvre au travers des plans de gestion des services et secteurs (chiffrage global ...),
- Au plus, basés sur une véritable consolidation des opérations effectivement programmées dans ces plans de gestion.

Cette deuxième partie est donc strictement liée à chaque plan successif de 5 à 7 ans.

1.1.2.2. Le territoire d'application du programme d'aménagement

Les textes précisent que :

- « L'établissement dresse, en accord avec les administrations intéressées, un programme d'aménagement du parc » (Article R. 241-29 du nouveau Code Rural).
- « Le programme des réalisations et améliorations d'ordre social, économique et culturel à effectuer dans la zone périphérique est élaboré, sous la responsabilité du ministre chargé de la protection de la nature et sous la direction du préfet, par les administrations intéressées en liaison avec l'établissement et après consultation des collectivités locales intéressées. »

Cette unicité des documents répond à la loi Barnier de 1995, codifiée en tête du code rural et aux recommandations exprimées par le CNPN en 1999 lors de l'approbation de programmes d'aménagement. Cependant une modification des textes devrait consacrer cette évolution. Le programme d'aménagement est, en fin de compte, l'expression de ce projet de territoire, qui doit prendre en compte les différences de légitimité et de moyens d'action des parcs nationaux en zone centrale et en zone périphérique.

1.1.2.3. La durée d'application du programme d'aménagement

La durée d'application du programme d'aménagement, actuellement en vigueur, est de cinq ans. Ce pas de temps, consacré à la mise en oeuvre du programme d'aménagement, apparaît de plus en plus inadéquat, dans la mesure où la vision à long terme du territoire porte sur plusieurs décennies et l'action est tributaire de plusieurs calendriers de programmation. Cependant, le volet managérial du programme d'aménagement doit se caler sur la planification et la programmation de l'Etat. Sa validité est donc de 5 à 7 ans.

1.1.3. L'articulation du programme d'aménagement des parcs nationaux avec les autres documents de planification de l'espace

Le programme d'aménagement s'impose comme document de référence en matière de planification dans les parcs nationaux. Il contient des orientations et des principes directeurs qui vont préciser le cadre de travail des équipes de chacun des services et des secteurs du parc national. Le programme d'aménagement est décliné au niveau des services et des secteurs au travers de documents dénommés plans de gestion. Ces derniers déclinent et détaillent les objectifs du programme d'aménagement d'un point de vue thématique (service) et géographique (territoire du secteur, zone centrale et zone périphérique).

1.1.3.1. Chaque parc national possède en outre des outils de planification divers

La liste suivante, qui ne se veut pas exhaustive, témoigne de cette diversité.

Parc national des Cévennes

Schéma d'aménagement et d'interprétation des massifs, charte d'environnement et de paysage ...

Parc national des Ecrins

Charte d'environnement et de développement durable, schéma directeur de gestion, schéma d'interprétation, contrats de partenariat, prescriptions architecturales, schémas de sentiers ...

Parc national de la Guadeloupe

Programme pluriannuel d'actions et d'opérations, plan d'interprétation, schéma de secteur, plan de développement durable de la zone périphérique, plan de développement des bassins touristiques, plan sur l'organisation et le fonctionnement de l'établissement public ...

Parc national du Mercantour

Plan d'orientation, principes d'aménagement et de gestion ...

Parc national de Port-Cros

Programme d'aménagement de l'île de Port Cros, Charte architecturale et Orientations paysagères des îles de Port Cros et de Porquerolles ...

Parc national des Pyrénées

Plan d'actions, orientations, contrats de plan en zone périphérique ...

Parc national de la Vanoise

Projet du parc, schéma de sentiers, conventions relatives au soutien de la politique architecturale des communes ...

Ces différentes démarches de planification sont intéressantes pour alimenter ou préciser le contenu du programme d'aménagement. Il s'agit :

- Soit de démarches générales sur l'ensemble du parc, qui se situent dans la logique du processus d'élaboration du programme d'aménagement et qui peuvent être identifiées de manière particulière par exemple dans le cadre d'études confiées à un prestataire (schéma de gestion du patrimoine naturel, schéma d'interprétation, plan de développement durable ...)
- Soit de démarches nécessaires pour préciser, par des sortes « d'effets de zoom », sur le plan géographique ou sur le plan thématique, les objectifs du programme d'aménagement: sur le plan géographique : plans de gestion des secteurs, plans de gestion ou d'aménagement de sites particuliers, documents d'objectifs Natura 2000, plans simples de gestion forestière, aménagements forestiers... Sur le plan thématique : prescriptions architecturales ou paysagères, plans de gestion des ressources en eau, plan de balisage...
- Soit de démarches de partenariat formalisées dans différentes sortes d'accords de coopération: chartes d'environnement, conventions de partenariat, réseaux d'espaces protégés...

1.1.3.2. Articulation des programmes d'aménagement avec les autres documents de planification du territoire

La planification territoriale s'est complexifiée depuis la décentralisation en 1982 qui confie des compétences nouvelles aux collectivités. Celles-ci ont toutefois fait l'objet d'un encadrement dans les lois d'aménagement (montagne, littoral) ou plus ponctuellement avec les D.T.A. Les lois les plus récentes consacrent une cogestion où parfois les responsabilités sont liées. Aux côtés de ces documents qui sont directement opposables au tiers ou aux collectivités, d'autres doivent être pris en compte. Il existe de nombreuses formes de planification indicative, parfois instaurée par les régions ou les départements qui ne peuvent être toutes répertoriées. Le programme d'aménagement d'un Parc National se situe :

- soit en application de certains documents (sous la responsabilité de l'Etat) ;
- soit en étant lui-même par destination opposable, s'il contient des orientations réglementaires ;
- soit en document de planification incitative aux côtés d'autres.

Document de planification	Responsabilité	Niveau d'opposabilité	Articulation avec le programme d'aménagement (PA) du parc
AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE			
Montagne Prescriptions pour le massif ou modalités d'application de la loi montagne	État (département)	Prise en compte dans les POS et dans les Schémas Directeurs	Prise en compte dans le PA.
Littoral Schémas régionaux ou modalités d'application de la loi littoral	État (département)	Prise en compte dans les POS et dans les Schémas Directeurs	Prise en compte dans le PA.
Schéma de mise en valeur de la mer	État (département)	Opposable aux POS et aux schémas directeurs	Idem DTA.
DTA (Directives Territoriales d'aménagement)	État (département)	Opposables au POS et aux schémas directeurs	Porter à connaissance du PA avec l'existence du Parc National. Prise en compte des orientations dans le PA.
Schémas de Services dont Schéma des espèces naturels et ruraux	État (région)	Indicatif	Porter à connaissance du PA avec l'existence du Parc National. Prise en compte des orientations dans le PA.
SRADT (Schéma régional d'aménagement du territoire)	Région	Indicatif	Consultation des Parcs Nationaux Lien avec le Contrat de plan
GESTION DES RISQUES NATURELS			
Document d'information départemental	État (département)	Prise en compte par les collectivités	Prise en compte dans le PA.
PPR (plan de prévention des risques)	État (département)	Opposable aux collectivités et aux tiers	Prise en compte dans le PA.
GESTION DE L'EAU			
SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau)	État (bassin)	Prise en compte par les services de l'état du bassin, les collectivités, le SAGE	Prise en compte dans le PA.
SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau)	État (département): approbation		
	Collectivités (animation)		

POLLUTIONS ET NUISANCES			
Schéma régional qualité de l'air	État (région)	Prise en compte par les collectivités	Prise en compte par le PA (le Parc peut s'associer)
Schéma régional d'élimination des déchets	État (région)	Prise en compte par les services de l'état (départementaux)	Prise en compte par le PA (décharges cat.1)
Schéma départemental d'élimination des déchets	État (département)	Prise en compte par les collectivités (dont POS)	Prise en compte par le PA (le Parc peut s'associer)
URBANISME			
Schémas directeurs	Collectivités et leurs regroupements	Opposable aux POS	Porter à connaissance du Parc par l'état, avis simple en ZP
POS Plan d'occupation des sols	Communes ou regroupements	Opposables aux tiers	Porter à connaissance du Parc, avis simple en ZP
PLANIFICATION DE PROJET DE TERRITOIRE			
Charte d'environnement	Label de l'État communes ou regroupements	Indicatif	Le Parc peut s'associer, prendre en compte dans le PA ou faire des propositions dans le PA.
Charte de PNR	Label de l'État Syndicat mixte	Opposable aux collectivités et aux POS sinon indicatif	Le Parc peut s'associer s'il y a un recoupement de territoire
Charte intercommunale	Regroupement de communes	Indicatif	Indicatif (association éventuelle)
Pays d'accueil	Regroupement de communes	Indicatif	Indicatif (association éventuelle)
Contrats de développement local divers	Initiative régionale Regroupement de communes	Indicatif	Indicatif (association éventuelle)

[Haut de page](#)

Tous droits réservés © - Propriété de l'OFB