

Guide de référence des programmes d'aménagement des parcs nationaux

Outils de gestion et de planification



OFB
OFFICE FRANÇAIS
DE LA BIODIVERSITÉ

2.1 - Les fondements du programme d'aménagement

[2.1.1. Les fondements juridiques du parc national](#)

[2.1.2. Les fondements conceptuels de la programmation](#)

2.1.1. Les fondements juridiques du parc national

2.1.1.1. Le cadre d'intervention de l'établissement public

L'établissement public se réfère, dans le cadre de l'élaboration et de la mise en oeuvre du programme d'aménagement, aux textes de base qui régissent les parcs nationaux. Les textes fondateurs des parcs nationaux 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 »).

Toutes interventions de l'établissement public ne sauraient aller à l'encontre des principes énoncés dans ces textes de référence. Il est donc souhaitable que ces textes fondateurs fassent l'objet d'un développement introductif, dans le programme d'aménagement, afin de rappeler les spécificités de la politique des parcs nationaux français.

2.1.1.2. Les missions du parc national

Il est impératif que les finalités du parc national soient clairement affichées et énoncées dans le cadre du programme d'aménagement. Ceci facilitera la compréhension, par des partenaires extérieurs, des missions qui sont confiées à l'établissement public.

La réflexion entreprise par le Collège des Directeurs sur « les fondements juridiques des finalités des parcs nationaux » permet de mettre en évidence un certain nombre de missions qui incombent aux parcs nationaux. Il en résulte une note qui a pour fonction d'être un instrument d'éclairage pour une culture commune, un point de référence, de guider les programmes d'aménagement.

« Préambule : Le patrimoine du parc national comprend deux composantes : la diversité biologique, les espèces animales et végétales, les milieux naturels et les flux et équilibres biologiques auxquels ils participent, les espaces et les ressources (dont l'eau, l'atmosphère, le sol et le sous-sol) constituent le patrimoine naturel du parc. Le patrimoine culturel recouvre les sites, les paysages et le caractère du parc et intègre donc aussi le regard que les hommes portent sur ce patrimoine naturel. »

- **Finalité 1** Conserver, restaurer et gérer le patrimoine du parc national, le préserver (en s'inspirant de certains principes) contre les dégradations et le soustraire aux interventions artificielles susceptibles de l'altérer.
- **Finalité 2** Mettre ce patrimoine à la disposition de tous par des équipements d'accueil qui permettent la jouissance et la découverte de ses richesses sans l'altérer, et par des actions de communication et d'éducation permettant de diffuser l'information et la connaissance sur le parc développée par l'observation scientifique, et de concourir à développer des comportements respectueux de la nature et de ses équilibres.
- **Finalité 3** Favoriser dans l'ensemble de l'espace parc (zones centrale et périphérique) des réalisations et améliorations d'ordre social, économique et culturel, dans un souci de développement durable tout en y rendant plus efficace la conservation de la nature.
- **Projet de service**

Disposer d'un organisme de gestion accomplissant efficacement ces missions, et dont le fonctionnement soit conforme à la réglementation.
(Source : Fondements juridiques des finalités des parcs nationaux, mars 1999)

2.1.1.3. Les moyens d'intervention dont dispose l'établissement public en fonction du zonage du parc national

Le parc national est un territoire composé de zones complémentaires à statuts juridiques différents. Ce sont :

- La zone centrale

La zone centrale est vouée à la conservation, à la recherche scientifique et à l'accueil du public. Il s'agit du parc « stricto sensu » dans lequel sont interdites ou réglementées, « la chasse, la pêche, les activités industrielles et commerciales, l'exécution des travaux publics et privés, l'extraction de matériaux concessibles ou non, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore, et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc » (Article L. 241-3 du nouveau Code Rural) . Des réserves intégrales peuvent y être instituées dans un but scientifique.

- La zone périphérique

L'article L. 241-4 précise que cc le décret de classement peut délimiter autour du parc une zone périphérique ». Il s'agit dans la conception actuelle, d'une zone faisant partie intégrante du parc national, mais qui n'est pas soumise à la réglementation spécifique à la zone centrale. Elle fait l'objet de programmes spécifiques, où le développement doit rimer avec environnement. Des mesures sont instaurées afin de pe rmettre un ensemble de cc réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel tout en rendant plus efficace la protection de la nature dans le parc» (Article L. 241-10 du nouveau Code Rural).

- La zone géographique d'influence

La loi du 2 février 1995 a consacré la notion de zone d'influence géographique . Elle est concernée par d'autres documents d'aménagement dans lesquels s'inscrit l'action du parc. Elle n'est pas délimitée à priori et elle peut être prise en considération dans le cadre du programme d'aménagement. Entre ces zones, il subsiste une grande différence de nature, de statut et de rôle joué par l'établissement public. Les finalités des parcs nationaux s'y appliquent donc avec des moyens différents. Les parcs nationaux s'appuient en sus sur l'ensemble des outils de gestion de l'espace tels que sites Natura 2000, les classements tels que: réserves naturelles, monuments historiques, sites classés, arrêtés préfectoraux de biotope et des outils de connaissances tels que ZNIEFF et ZICO

Concernant le pouvoir réglementaire de l'établissement public, il est utile de rassembler, dans le cadre du programme d'aménagement, le décret de création du parc national et les arrêtés les plus significatifs des Directeurs successifs. Les points de réglementation les plus importants et les possibilités d'action de l'établissement public sont alors restitués sous la forme d'un tableau.

Thème	Références	Conséquences de cette réglementation	Espace géographique concerné	Compétences du parc dans ce domaine
...	Décret Arrêtés

Enfin, le décret de création du parc national et les divers arrêtés des Directeurs en vigueur peuvent être annexés au programme d'aménagement. Organisés de manière thématique, ils constituent un guide au quotidien et une référence pour les personnels de l'établissement.

2.1.2. Les fondements conceptuels de la programmation

2.1.2.1 Définition des échelles de travail

La mise en oeuvre d'outils de planification et de gestion dans les parcs nationaux implique de définir au préalable :

- Les échelles de décision,
- Les échelles de temps associées à ces processus de décision,
- Les échelles spatiales et organisationnelles adaptées.

2.1.2.1.1 Echelle décisionnelle : processus de planification et de contrôle

Trois niveaux de décision sont définis, par analogie avec le « paradigme d'Anthony », qui constitue la référence en matière de planification et de management des entreprises :

- Niveau stratégique : planification stratégique

C'est le processus de décision qui permet l'élaboration de la politique et des objectifs de l'établissement (et leurs changements éventuels). La planification stratégique conduit à des décisions majeures dont les conséquences sont à long terme et dont la portée est très globale, car elles peuvent engager l'avenir de tout l'établissement.

- Niveau managérial : pilotage

C'est le processus de décision permettant d'assurer une utilisation efficace des ressources. Il consiste en la conception de plans à partir des objectifs définis dans la planification stratégique, l'identification et la correction des déviations des plans précédents. Le pilotage conduit en général à des décisions dont les conséquences sont à moyen terme, et dont la portée est intermédiaire entre les deux autres niveaux.

- Niveau opérationnel : régulation

C'est le processus de décision qui permet de s'assurer que les tâches spécifiques sont assurées de façon efficace. La régulation conduit à des décisions dont les conséquences sont à court ou très court terme, et dont la portée est limitée.

En d'autres termes :

- La planification stratégique exprime le « vouloir » de l'établissement. Il s'agit de définir « Vers où » (dans quelle direction générale) on veut aller, sans se préoccuper du « quand » (pas d'échéance fixée) ni du « comment » (ne préjuge pas des ressources disponibles).
- Le pilotage (niveau managérial) définit le « possible » en utilisant au mieux les ressources. Il s'agit, pour un pas de temps donné (« quand ? »), d'utiliser au mieux les ressources (« comment ? ») pour avancer concrètement (« jusqu'où ? ») dans la direction générale fixée au niveau stratégique.
- « Quand ? » se traduit par la fixation d'échéances : « avant telle date », mais sans entrer dans le détail du calendrier.
- « Comment ? » inclut à ce niveau l'adéquation globale des moyens pouvant être mis en oeuvre (charge de travail globale, nécessité de moyens techniques ou informatiques ...) et la définition des « règles générales de management » qui permettront d'harmoniser au mieux l'utilisation de ces ressources (notamment en termes de priorités, de responsabilités ...), mais sans entrer dans les détails de fonctionnement.
- « Jusqu'où ? » : le pilotage consiste à « concrétiser » une avancée dans la direction fixée, et doit donc reposer fondamentalement sur des éléments évaluables.
- La régulation (niveau opérationnel) consiste essentiellement en la gestion des tâches.

Il s'agit du « faire » : « l'intendance » est envisagée ici dans le détail, notamment en termes d'utilisation précise des ressources (planning), qu'il s'agit de gérer au mieux, en fonction des règles définies au niveau managérial (par exemple en termes de priorités), sans avoir à revenir sur le « pourquoi » de ces règles.

Il convient de distinguer la « planification » (organiser à l'avance, méthodes et choix fondamentaux intervenant dans cette organisation) et le « contrôle » (assurer la qualité, le bon fonctionnement, la conformité ... par rapport à la planification) :

- la planification stratégique relève uniquement du domaine de la planification,
- Le pilotage relève tout à la fois de la planification et du contrôle, et assure le lien entre ces deux domaines,
- La régulation appartient uniquement au domaine du contrôle.

En d'autres termes :

- la planification stratégique (« vouloir ») ne doit aucunement se préoccuper du « faire », ce qui lui permet d'être ambitieuse,
- le pilotage constitue l'articulation fondamentale entre le « vouloir » (niveau stratégique) et le « faire » (niveau opérationnel),
- la régulation (« faire ») ne doit pas se préoccuper du « vouloir », ce qui lui permet d'être efficace (notamment en termes de continuité et de synergie des actions).

2.1.2.1.2 Echelles temporelles

2.1.2.1.2.1. Long terme; planification stratégique

Le « long terme » est associé au processus de planification stratégique, et ne correspond donc, par essence même, à aucune échéance précise. L'ordre de grandeur s'exprime en dizaines d'années, ce qui correspond à l'échelle de temps nécessaire pour mener à bien des actions « de longue haleine », tant en ce qui concerne le patrimoine naturel que le développement durable. Ainsi, plusieurs dizaines d'années sont nécessaires pour que le statut patrimonial des espèces « majeures » d'un parc évolue au point de devoir réexaminer profondément la politique menée. Les résultats à attendre en matière de pédagogie, de sensibilisation ... se mesurent aussi sur plusieurs dizaines d'années: le long terme correspond souvent à « une génération ». En termes de planification, le long terme résulte de deux types de facteurs qui peuvent être considérés comme temporellement « stables » (à l'échelle des dizaines d'années au moins) :

- La mission des Parcs,
- Les caractéristiques permanentes ou peu évolutives de l'espace : composantes naturelles (topographie, géologie, climat..., majeure partie du patrimoine et certaines composantes humaines (notamment historiques) fortement liées aux facteurs naturels.

2.1.2.1.2.2. Moyen terme ou durée d'un plan : pilotage - niveau managérial

Le « moyen terme » est associé au processus de pilotage : il s'agit d'un « plan managérial ». L'ordre de grandeur s'exprime en années: il s'agit d'une période de 5 à 7 ans, correspondant notamment aux programmations budgétaires habituelles, contrats de plan ... Il s'agit d'un laps de temps correspondant à un « contexte » donné, pendant lequel les facteurs variables pourront être estimés comme globalement « prévisibles », du double point de vue :

- de l'espace naturel : état de connaissance du patrimoine, situation démographique, politique... ,
- des ressources disponibles (moyens humains, budgétaires, réglementaires...).

En termes de planification, le moyen terme résulte de la confrontation de la planification stratégique et du contexte du plan. L'analyse du contexte intègre la prise en compte (à un niveau global) des « ressources disponibles » pendant la durée du plan, qui constitue donc l'échelle de temps assurant l'articulation entre les domaines de la planification et du contrôle.

2.1.2.1.2.3. Court terme: régulation - niveau opérationnel

Les durées inférieures au « plan managérial » (5 à 7 ans) relèvent uniquement du contrôle opérationnel, ou processus de régulation. C'est à ce niveau que sont pris en compte les détails de mise en oeuvre, notamment en termes « d'intendance », d'aléas naturels, d'imprévus... qu'il convient de gérer au mieux en fonction des choix effectués pour le plan en cours au niveau managérial.

2.1.2.1.3. Echelles spatiales et organisationnelles

Au niveau purement spatial, l'espace « parc » est constitué de la somme des espaces « secteurs ». Pour toutes les autres problématiques, et notamment en termes de « ressources » et de « tâches », le parc est en revanche constitué de la somme des « unités organisationnelles » que constituent les services du siège et les secteurs.

Planification stratégique et managériale

Conformément aux textes réglementaires, en particulier ceux définissant le contenu des « programmes d'aménagement », mais aussi pour des besoins évidents

de cohérence. les processus de planification relèvent fondamentalement de l'échelle « Parc ». Les choix effectués à l'échelle parc peuvent ensuite se décliner thématiquement et/ou géographiquement par unité opérationnelle (service ou secteur concerné) .

Contrôle managérial et opérationnel

Pour les processus de contrôle, qui viennent en aval des décisions de planification et font essentiellement appel à la gestion des tâches, les unités organisationnelles constituent les entités naturelles de travail.

2.1.2.2 Modèle conceptuel

2.1.2.2.1. Concepts fondamentaux

2.1.2.2.1.1. Objectifs et opérations

L'ossature repose sur quatre types d'objets :

- Objectifs à long terme du parc,
- Objectifs à moyen terme du parc,
- Objectifs à moyen terme des unités organisationnelles,
- Opérations.

Objectifs à long terme du parc

Les objectifs à long terme se situent au niveau de la planification stratégique. Ils sont définis uniquement à l'échelle du parc, dont ils constituent la « doctrine ». Ils engagent l'action de l'ensemble de l'établissement à long terme. Ils sont définis sur la base de la mission des parcs et des caractéristiques « stables » de l'espace (notamment en termes de patrimonialité). avec une part plus ou moins importante de « choix politiques » (par exemple en ce qui concerne les axes majeurs de développement durable, de communication ...). Ils sont fondamentalement « permanents », mais sont réexaminés à la fin de chaque plan (5 à 7 ans) et peuvent traduire parfois des « changements de politique » dûment justifiés.

Objectifs de plan du parc

Ces objectifs, qui relèvent du pilotage (niveau managérial), sont définis par le parc pour la durée d'un « plan », soit de 5 à 7 ans. Ils sont obtenus par confrontation :

- Des objectifs à long terme (« vers où veut-on aller ? »).
- De la situation actuelle (en particulier évaluation du plan précédent).
- Du contexte attendu au cours du plan à venir (notamment quant aux moyens disponibles).

Cette démarche repose en premier lieu sur l'identification, pour chacune des problématiques :

- des facteurs d'influence,
- des facteurs de contrôle (parmi les facteurs d'influence, quels sont ceux sur lesquels on peut jouer ?),
- des indicateurs de résultat, qui sont indispensables pour « chiffrer » l'objectif au départ et pour évaluer dans quel mesure il est atteint en fin de plan.

Les objectifs de plan doivent être réalistes, en tenant compte :

- des moyens pressentis (humains, financiers, réglementaires ...) durant le plan,
- des imprévus qui représentent une part importante dans l'activité des parcs nationaux.

Ces objectifs participent tout à la fois de la planification et du contrôle: c'est à ce niveau que seront évalués les résultats de la gestion entreprise.

Objectifs « opérationnels » de plan des services et secteurs

Les objectifs de plan du parc sont déclinés pour la durée du plan (5 à 7 ans) au sein de chaque unité organisationnelle concernée en objectifs « opérationnels » de plan des services et secteurs (niveau managérial), ce qui assure la cohérence entre l'échelle parc (planification) et le travail assuré par les différents services et secteurs du parc. Comme au niveau parc, il s'agit d'objectifs précis, quantifiables et réalistes, tenant compte des moyens disponibles au sein de chaque service et de chaque secteur. Ils sont hiérarchisés de manière propre au sein de chaque unité organisationnelle, mais en tenant compte « globalement » des priorités fixées au niveau parc. Ils sont avant tout « opérationnels » dans le sens où ils sont associés directement aux opérations ci-après.

Opérations

Les opérations, définies au niveau de chaque service et de chaque secteur, constituent la mise en oeuvre pratique des objectifs précédents. Les opérations détaillent notamment les moyens humains et matériels nécessaires aux différentes tâches, les contraintes particulières (saisons d'intervention par exemple), les besoins spécifiques de compétences ... Les opérations sont hiérarchisées, en fonction des priorités affectées aux objectifs auxquels elles contribuent. C'est à ce niveau que seront évalués les moyens mis en oeuvre.

2.1.2.2.1.2. Documents de référence

Programme d'aménagement du parc

Le programme d'aménagement du parc explicite :

- Les objectifs à long terme du parc - planification stratégique,
- Les objectifs de plan du parc - pilotage - niveau managérial.

Le programme d'aménagement est donc principalement un document de planification, qui fait intervenir deux échelles distinctes de décision et de temps :

- La première partie (objectifs à long terme - planification stratégique) est quasiment « permanente », et ne devrait subir que des ajustements lors des évaluations successives de chaque plan.
- La deuxième partie (pilotage - niveau managérial) est en revanche strictement liée à chaque plan (5 ou 7 ans).

Il est indispensable que ces deux parties soient très clairement dissociées pour éviter toute ambiguïté. Les documents futurs devront faire une large part au bilan du plan précédent, qui constituera l'une des bases essentielles :

- Des ajustements à apporter aux objectifs à long terme,
- Des objectifs du nouveau plan.

Plans de gestion des services et des secteurs

Le programme d'aménagement du parc, pour chaque plan de 5 à 7 ans, est mis en oeuvre au travers des « plans de gestion » ou « plans opérationnels » des différents services et secteurs du parc. Les plans de gestion présentent, pour chaque unité organisationnelle (service ou secteur) :

- Les objectifs « opérationnels » de plan du service ou du secteur,
- Les opérations associées devant permettre d'atteindre ces objectifs.

2.1.2.1.3. Relations entre les différents niveaux d'objectifs - opérations

Relation entre objectifs à long terme du parc et objectifs de plan du parc

- Un objectif à long terme du parc peut pointer sur un ou plusieurs objectifs de plan du parc (caractère a priori non obligatoire).
- Un objectif de plan du parc est obligatoirement en relation avec un objectif à long terme du parc. Une relation avec plusieurs objectifs peut être envisagée.

Relation entre objectifs de plan du parc et objectifs

- « Opérationnels » de plan des services et secteurs
- Un objectif de plan du parc pointe obligatoirement sur un ou plusieurs objectifs « opérationnels » de plan des services et secteurs (mais pas dans toutes les unités organisationnelles).
- Un objectif « opérationnel » de plan de service ou de secteur est obligatoirement en relation avec un objectif de plan du parc.

Relation entre objectifs « opérationnels » de plan des services et secteurs et opérations

- Tout objectif « opérationnel » de plan d'un service ou secteur pointe obligatoirement sur une ou plusieurs opérations.
 - Toute opération pointe obligatoirement sur un ou plusieurs objectifs « opérationnels » de plan du service ou secteur.
- Les cardinalités des relations entre objectifs de plan du parc et objectifs de plan des services et secteurs, ainsi qu'entre objectifs de plan des services et secteurs et opérations constituent la base de la gestion envisagée.

2.1.2.2.2. Sous-système de suivi des opérations (niveau « régulation »)

Il s'agit d'une application de type « planning » et « gestionnaire de projet », liée au système d'information au niveau des opérations (ce qui permet ensuite de consolider l'ensemble des informations aux différents niveaux d'objectifs). Ce sous-système peut être plus ou moins évolué, en visant à terme une gestion très fine des ressources (type « gestionnaire de projet »), faisant notamment intervenir la saisonnalité de certaines actions, leur niveau de priorités, leurs interdépendances chronologiques éventuelles ... Il s'agit du niveau « régulation » ou « contrôle opérationnel » du système d'information, lié à l'unité de travail : il s'agit de prévoir et de suivre le travail et les moyens à l'échelle de chaque secteur et chaque service du siège. Il peut être considéré également comme une première étape « effective » dans la gestion : il s'agit de savoir « ce que l'on fait réellement », notamment pour les décisions de « pilotage » et a fortiori de « planification ».

En théorie, le suivi des opérations devrait porter :

- sur l'ensemble des opérations,
- sur l'ensemble des moyens, du siège et des secteurs.

Cette double condition est nécessaire pour que l'outil assure tout à la fois :

- son rôle « opérationnel » au niveau de l'unité de travail = gestion quotidienne : le chef de service ou de secteur devrait savoir par exemple tout ce qui est prévu pour les agents, ce qui implique que toutes les opérations soient intégrées,
- sa contribution aux « niveaux supérieurs » de gestion (pilotage et planification) : l'efficacité de telle ou telle mesure ne pourra être appréciée que par rapport à une connaissance réelle des moyens mis en oeuvre et notamment des temps passés, ce qui implique que toutes les ressources soient prises en compte.

En pratique, et à titre transitoire, le suivi des opérations peut être mis en place progressivement :

- soit pour certaines opérations seulement,
- soit pour certaines unités de travail (secteurs ou services) seulement.

Il conviendra dans ce cas d'être conscient des limitations liées au caractère partiel des informations et particulièrement attentif aux risques d'erreur d'interprétation (temps non comptabilisés par exemple).

2.1.2.2.3. Sous-système de suivi des objectifs du plan (niveau « pilotage »)

Ce sous-système est lié au système d'information au niveau des objectifs de plan du parc, tant pour des raisons conceptuelles qu'organisationnelles. Il doit permettre, pour chaque objectif du plan d'étudier la situation :

- des facteurs majeurs d'influence,
- des facteurs de contrôle,
- des indicateurs de résultat (suivi de l'espèce par exemple ou autre indicateur du résultat sur la cible visée).

En théorie, pour tout objectif de plan, les facteurs d'influence, les facteurs de contrôle et les indicateurs de résultat devraient être définis préalablement et suivis. En pratique, pour de nombreux thèmes, ces indicateurs ne sont actuellement pas formalisés, voire non identifiés. A fortiori, les moyens de suivi restent donc à mettre en place :

- seuls quelques thèmes peuvent sans doute être véritablement renseignés dans un premier temps, et constituer de « véritables objectifs de plan ».
- le suivi efficace d'un nombre croissant d'objectifs de plan (formalisation des indicateurs de suivi) constitue sans doute l'enjeu majeur des plans successifs.

[Haut de page](#)

Tous droits réservés © - Propriété de l'OFB