

Guide de référence des programmes d'aménagement des parcs nationaux

Outils de gestion et de planification



OFB
OFFICE FRANÇAIS
DE LA BIODIVERSITÉ

3.2 - Les étapes de travail

[3.2.1. Élaborer le diagnostic](#)

[3.2.2. Évaluer les éléments patrimoniaux du parc national](#)

[3.2.3. Mettre en place le projet politique du parc national](#)

[3.2.4. Elaborer le volet managérial a moyen terme](#)

[3.2.5. Mettre en place un protocole de suivi et d'évaluation des résultats](#)

Ce chapitre présente un certain nombre de recommandations méthodologiques, de suggestions techniques qui aideront le Directeur lors de l'élaboration du programme d'aménagement.

3.2.1. Élaborer le diagnostic

L'objet du développement suivant est de répondre aux questions suivantes :

- Qu'est-il essentiel d'avoir comme données dans le cadre de ce diagnostic ?
- Où aller chercher l'information ?
- De quelle manière s'organise le recueil de données ?

3.2.1.1. Les données à recueillir

Des informations générales

Ces données sont connues (localisation et délimitation du parc national, historique de l'espace protégé...) mais méritent d'être précisées afin que chacune des personnes participant à l'élaboration du programme d'aménagement acquière une base commune de connaissances concernant le parc national . Ces informations générales, compte tenu de leurs incidences sur les possibilités d'action de l'établissement public, sont également à prendre en compte dans la définition de la politique du parc national. Enfin, elles sont à la base de toutes communications à destination des partenaires extérieurs et de la population locale.

Des informations plus spécifiques

Le diagnostic, contenu dans le programme d'aménagement, nécessite le recueil de données plus spécifiques et étroitement liées au contexte singulier de la politique des parcs nationaux. Il peut s'agir de données scientifiques, techniques, légales et réglementaires, d'informations relatives aux acteurs et aux usagers du parc national. L'élaboration du programme d'aménagement ne donne pas lieu à la mise en place d'une grande procédure d'inventaire ou de recueil d'informations. Elle est l'occasion de synthétiser et de mettre en valeur les données dont dispose déjà l'établissement public (informations provenant d'inventaires, de dossier internes, de diverses études et recherches, d'entrevues avec des experts ...). Dans chacune des thématiques abordées au cours de la phase descriptive du programme d'aménagement, il est utile de réaliser une synthèse des recherches et des études effectuées antérieurement, des travaux bibliographiques disponibles ainsi que de toutes les informations existantes afin d'identifier d'éventuelles lacunes en matière de recueil de données. Mais il est exclu d'envisager de réaliser à ce stade de nouvelles études. Elles seront inscrites dans le programme d'aménagement.

Thématiques	Recherches Etudes	Travaux Bibliographiques	Informations Existantes	Lacunes Notables
1 -	Qualitatif	...

...	...	...	Quantitatif	...
2 -	...	...	...	...
...

3.2.1.2. Présenter le parc national

3.2.1.2.1. Localiser le parc national

Une localisation du parc national permet de situer l'espace protégé au niveau national, régional, de percevoir les diverses pressions et influences auxquelles il est soumis et d'appréhender certains enjeux de gestion. Une carte générale des parcs nationaux en France et une carte du parc national dans sa région, contenues dans l'atlas du parc national, permettent cette localisation. Elles constituent des outils de communication.

3.2.1.2.2. Délimiter le site du parc national

La détermination précise des limites du parc permet de distinguer, spatialement, les diverses zones constituant l'espace protégé (zone centrale, zone périphérique, zone d'influence, réserves intégrales, réserves naturelles gérées, secteurs), où l'établissement public ne possède pas un pouvoir et une légitimité similaires. Ces diverses zones doivent être cartographiées et doivent également infaire l'objet d'un tableau précisant la superficie de chacune d'elles.

Parc national	Zone centrale	Zone périphérique	Réserve intégrale	Réserve(s) naturelle(s)	Secteur A	Secteur B
...

3.2.1.2.3. Retracer l'histoire du parc national

Cette rétrospective permet de connaître les événements marquants de l'espace protégé, de mieux comprendre le contexte actuel et d'inscrire la réflexion dans la continuité des objectifs de création du parc national. Afin de reconstituer l'histoire du parc national, diverses données sont à recueillir :

- la date à laquelle les intérêts du site ont été soulignés.
- la période où les menaces qui pesaient sur cet environnement se sont accrues.
- les diverses étapes de la procédure de classement en parc national.
- les étapes charnières et les grandes dates depuis son classement.

L'histoire du parc national est synthétisée au travers d'un tableau chronologique pouvant se présenter de la manière suivante :

Année	Faits	Commentaires - Remarques
1967	Création, par décret du 23 mars, du parc national des Pyrénées Programme de mise en valeur de la zone périphérique du parc national des Pyrénées	Troisième parc national français ... Appliqué de 1967 à 1968 Concerne ...
1968	...	...

3.2.1.2.4. Identifier et mesurer l'impact des outils réglementaires régissant le parc

Les diverses réglementations, présentes sur le territoire du parc national, doivent être connues afin :

- de pouvoir en mesurer les impacts,
- d'accroître leur articulation avec la réglementation du parc national,
- de juger de la superposition de procédures sur des espaces ou dans certains domaines d'activité.

Les types de réglementation et de classement, présents sur le territoire du parc national, doivent être identifiés. Exemples: site classé, site inscrit, réserve de chasse, arrêté de biotope, réserve naturelle, site inventorié en ZNIEFF, réserve de biosphère, ZPS ... Une carte permet de visualiser la répartition spatiale de ces diverses procédures et de mettre en évidence d'éventuelles superpositions, totales ou bien partielles. Enfin, un tableau récapitulatif, pour chaque outil réglementaire, les objectifs de la procédure, les espaces concernés, les conséquences que cela engendre sur ces espaces et sur la gestion de l'établissement public. Il témoigne de la cohérence, ou de l'incohérence, d'une telle juxtaposition de réglementations, de classements.

Type de réglementation	Objectifs de la réglementation	Espaces concernés	Conséquences sur ces espaces	Effets sur la gestion de l'établissement public

--	--	--	--	--

L'ensemble des textes de référence de ces procédures et points de réglementation méritent d'être réunis et diffusés au sein de l'établissement public.

3.2.1.3. Réunir les éléments de diagnostic

Ce diagnostic sera enrichi à chaque nouvelle version du programme d'aménagement, grâce au bilan du plan précédent, aux apports de connaissances extérieures et à l'acquisition de nouvelles données. Dans les versions successives, il conviendra de mettre en évidence les changements observés, en distinguant les éléments considérés comme stables (ce qui peut alors justifier des changements de politique et d'objectifs à long terme) et les facteurs « contextuels » (au sens développé au § 2.2.1).

3.2.1.3.1. Environnement du parc

3.2.1.3.1.1. Environnement naturel

Caractériser le climat auquel est soumis le parc

L'atlas du parc national apporte de nombreux éléments de réponse au travers des cartes de températures et de précipitations, des diagrammes ombrothermiques..., qu'il contient.

Etudier la géologie, la pédologie, la géomorphologie

Diverses informations sont à recueillir :

- Géologie: grandes formations, caractéristiques, structures, tectoniques, nature des roches mères, substrat géologique dominant...
- Pédologie: types de sols, fragilité, perméabilité, humidité...
- Géomorphologie: formation et faciès, emplacement des principales formes de relief, altitude moyenne, altitude maximale, altitude minimale, pentes, orientations, processus régionaux actifs...

L'atlas du parc permet de bénéficier d'une carte du relief, d'une carte des pentes, d'une carte des expositions, d'une carte géologique. Un texte synthétisera ces données afin de mettre en valeur les incidences de la géologie, la pédologie et la géomorphologie dans le cadre de l'élaboration du programme d'aménagement.

Synthétiser les données d'hydrologie, hydrographie

L'atlas du parc national aborde, au travers de cartographies, le réseau hydrologique de surface (lacs, étangs, glaciers ...) et souterrain, ainsi que les caractéristiques régionales du drainage, le régime des débits, la qualité de l'eau... Des informations complémentaires peuvent être recueillies auprès des comités de bassin, des agences de l'eau ... , et synthétisées au travers d'un texte concis.

Identifier les risques naturels²

Les risques naturels seront identifiés (tels que les inondations, les cyclones, les incendies, les avalanches etc.), caractérisés et cartographiés afin de visualiser les zones du parc national qui sont les plus menacées.

Déterminer des unités écologiques

La première étape consiste à définir les critères les plus pertinents afin de déterminer et de délimiter les unités écologiques du parc national. Ces critères tiennent compte des diverses dimensions de l'homogénéité d'une unité écologique (physique, biologique et fonctionnelle) ainsi que des seuils au-delà desquels un ensemble n'est plus homogène. Chaque unité écologique est nommée, numérotée et décrite afin de faciliter toutes références ultérieures.

Un tableau synthétise les éléments suivants :

- nom de l'unité écologique
- numéro de l'unité écologique
- critères de détermination utilisés
- délimitation de l'unité écologique
- superficie
- caractéristiques générales
- fonctions de l'unité écologique
- pressions et/ou menaces s'exerçant sur celle-ci.

Nom de l'unité	N°	Critères de détermination	Limites
----------------	----	---------------------------	---------

Superficie (ha)	Caractéristiques	Fonctions	Pressions menaces
-----------------	------------------	-----------	-------------------

3.2.1.3.1.2. Autres éléments d'environnement

Déterminer le régime foncier

Dans le cadre de l'élaboration du programme d'aménagement, il est judicieux de réaliser, à l'aide des données déjà en possession du parc et des fonds cadastraux, un relevé des propriétés en distinguant ce qui appartient aux collectivités territoriales, au domaine privé de l'Etat, au domaine public, aux particuliers. Chaque unité représentée correspond à un statut de propriété. Pour les propriétaires privés, compte tenu de leur grand nombre, aucune distinction n'est faite.

Prendre connaissance des politiques publiques

A. Les zonages publics

De manière schématique, ce tableau présente les principaux zonages publics.

	Commune	Département	Région	Etat
Planification et développement économique	charte intercommunale de développement et d'aménagement	programme d'aide à l'équipement rural	plan régional...	plan national
Aménagement du territoire	...	...	schéma régional d'aménagement et de développement du territoire ...	...
Urbanisme - Sauvegarde du patrimoine et des sites	...	...	...	schéma d'utilisation de la mer ZPPAUP
Environnement	...	...	...	...

Sur ce modèle, il est nécessaire d'inventorier et de cartographier les différents zonages publics, présents sur la zone centrale et la zone périphérique du parc national, afin de mesurer les conséquences de ceux-ci pour la gestion du parc national et la compatibilité de telles mesures avec les préoccupations du parc national (articulation, juxtaposition, incohérence...).

B. Les interventions publiques

Les diverses interventions publiques sont également à inventorier. Elles sont restituées sous forme d'un tableau faisant apparaître :

- leurs finalités et leurs objectifs.
- les enjeux.
- le fonctionnement et l'organisation.
- les moyens (notamment les financements).
- la contribution potentielle à la mise en oeuvre du futur programme d'aménagement.
- Une carte complémentaire représente les zones du parc national (zone centrale et zone périphérique) éligibles à des fonds, des aides, des marques de qualité.

Analyser l'économie locale

Le premier travail consiste à inventorier les activités économiques présentes sur le territoire du parc national. Cet inventaire est dressé à partir de données déjà connues, d'informations issues du Recensement Général Agricole, de la Chambre de Commerce et d'Industrie, de la Chambre des Métiers et des collectivités territoriales... Par la suite, ces diverses activités sont caractérisées en fonction de leur nature, de leur caractère plus ou moins récent, traditionnel, en développement et de leurs tendances d'évolution (à l'échelle de l'économie globale et de manière sectorielle) .

Les espaces naturels les plus remarquables figurent également sur cette cartographie afin de mettre en évidence la juxtaposition de milieux naturels riches et sensibles et d'espaces convoités par l'économie. L'impact des activités économiques sur le milieu naturel est mesuré en fonction de divers paramètres (incidence écologique, incidence économique, incidence sociale, incidence éthique, ...). Les facteurs qui mettent en péril la pérennité de ces espaces naturels remarquables sont soulignés au travers du tableau suivant.

Activité	Espace concerné	Acteurs	Incidence écologique	Incidence économique	Incidence sociale
...

Incidence sociale	Incidence éthique	Contrainte pour le parc	Opportunité pour le parc
...

Etudier l'environnement social

Les pratiques et les usages sociaux du territoire sont déterminés, caractérisés et définis en fonction de leur répartition spatiale, temporelle et de la manière dont ils cohabitent avec les autres activités.

Pratiques et usages	Caractéristiques	Espace concerné	Période	Cohabitation avec les autres activités et le parc
...

Un schéma peut également faire apparaître l'ensemble de ces pratiques, les liens qu'elles entretiennent entre elles, avec l'établissement public et le « territoire parc national ». Dans un second temps, il est souhaitable de connaître, avec précision, le public fréquentant le parc national. Ceci est en effet un préalable indispensable avant d'entreprendre toute démarche de communication et d'accueil du public, tant auprès des touristes que de la population locale. Pour cela, le recours à des enquêtes de fréquentation est un outil tout à fait adéquat. Ces enquêtes sont complétées par les données recueillies auprès des professionnels du tourisme (syndicats d'initiatives, offices du tourisme, comité départemental du tourisme, comité régional du tourisme, service tourisme des chambres d'agriculture ...) et des communes.

Il est nécessaire de pouvoir évaluer l'impact qu'a le parc national sur la perception et la pratique qu'ont les gens du territoire. Pour cela, un travail de collecte de données, d'enquêtes de terra in, auprès de la population et des touristes, peut être mis en place. Enfin, un recensement des associations naturalistes, des sociétés savantes, des laboratoires de recherche intervenants sur le territoire du parc national fait apparaître l'intérêt qui est porté aux problématiques de protection de la nature. Dans ce cadre là, il est également judicieux de spécifier la nature des collaborations qui existent entre ceux-ci et le parc national et la meilleure façon de les étendre à l'avenir.

3.2.1.3.2. Connaître le patrimoine naturel

La première des démarches est de connaître les données dont l'établissement public dispose. Pour cela, il est nécessaire de réaliser une synthèse des multiples inventaires, comptages, recueil d'informations, relatifs aux espèces et aux habitats présents sur le territoire du parc national. Un tableau synthétique permet de juger du degré de connaissance des espèces et des habitats. Il comporte :

- la date de l'inventaire, du recueil de données (quand ?)
- l'organisme à l'origine de ce travail (pour qui ?)
- l'auteur de l'inventaire, du comptage... (qui ?)
- l'échelle de travail (où ?)
- la période d'observation (quand ? combien de temps ?)
- les méthodes utilisées (comment ?)
- les espèces recensées (quoi ?)
- les données qualitatives et quantitatives acquises
- les éventuelles lacunes : manque de rigueur des données, manque de périodicité des inventaires, échelle inadéquate,...

Organisme	Auteur	
Objet de l'inventaire	Date d'inventaire	
Echelle d'observation : ...	Période d'observation : ...	
Descriptif de la méthode utilisée : ...	Lacunes : - manque de rigueur des données - manque de périodicité des inventaires - échelle d'observation inadéquate	
Espèces ou habitats observés	Données quantitatives	Données qualitatives
...	...	Statut : N° d'unité : ...

De manière synthétique, il importe de présenter :

Pour la faune	Pour la flore	Pour les habitats
un descriptif le nombre d'espèces et d'individus la distribution, la présence les principaux habitats ...	un descriptif le nombre d'espèces et d'individus la distribution, la présence les processus naturels dominants le rythme de changement de la végétation ...	un descriptif la distribution ...

Ces diverses données sont cartographiées afin de faire apparaître la répartition spatiale des espèces et des habitats. L'atlas du parc national permet de disposer d'une carte de la végétation, de cartes de répartition spatiale de la faune, de la flore et des habitats. Enfin, il est intéressant de mettre en parallèle les espèces, les habitats et les unités écologiques, précédemment identifiées, en superposant les cartes de répartition spatiale.

3.2.1.3.3. Etudier le patrimoine culturel

Le patrimoine historique et paysager est identifié et inventorié. (voir fiche [2.2.2/2.2.2.2](#)). Des recherches complémentaires permettent de préciser quels en sont les propriétaires, les modalités et les statuts de protection, les fonctions actuelles ... Dès lors, une réflexion est entreprise afin de définir la meilleure manière de valoriser ce patrimoine.

3.2.1.3.4. Reconstituer l'évolution du territoire

A partir du diagnostic élaboré précédemment, il est intéressant d'identifier les atouts et les inconvénients du territoire, les logiques spatiales et les tendances d'évolution notables, de montrer comment les activités humaines, passées et/ou actuelles, ont influencé la nature et la dynamique des milieux naturels. On peut, par le biais de divers scénarios, de la photo-interprétation ... , retracer l'évolution des milieux naturels.

3.2.1.4. Rédiger une synthèse des éléments de diagnostic

Ce paragraphe synthétise les divers éléments contenus dans l'approche descriptive et constitue une transition entre l'étape de diagnostic et l'analyse des éléments de ce même diagnostic en fonction de leur valeur patrimoniale.

3.2.2. Évaluer les éléments patrimoniaux du parc national

3.2.2.1. La démarche générale d'évaluation patrimoniale

L'évaluation patrimoniale :

- est fondée sur une structure bien établie et facile à expliquer
- donne aux résultats un format facile à comprendre
- permet l'utilisation de données quantitatives et qualitatives
- permet l'élaboration d'options
- est simple et reconnue par les non-spécialistes, le grand public
- est validée scientifiquement
- est adaptable.

3.2.2.2. Définir les objectifs d'évaluation patrimoniale

L'évaluation patrimoniale véhicule trois dimensions à apprécier : l'état, les fonctions et les valeurs des composantes étudiées. Dans un premier temps, les objectifs et les limites de l'évaluation patrimoniale doivent être déterminés.

3.2.2.3. Déterminer les critères de l'évaluation patrimoniale

Trois notions recouvrant divers niveaux de l'évaluation patrimoniale méritent d'être précisées au préalable :

- « Les attributs ou caractéristiques représentant les propriétés d'un site qui constituent le reflet brut de son intérêt (listes d'espèces, données historiques...) »
- « Les critères, véritables outils de l'évaluation, parfois quantifiés, qui sont des expressions élaborées d'un ou plusieurs attributs, par exemple, la richesse spécifique, la diversité, la rareté... »
- « Les valeurs, équivalentes à des jugements, qui dépendent de facteurs sociaux et économiques. Par essence, elles changent et diffèrent selon les pays, si ce n'est des régions. Définies par des scientifiques, elles reflètent en partie leurs principales préoccupations mais sont plus facilement interprétées et relativisées par des non-spécialistes. Ainsi, le critère scientifique de rareté spécifique se trouve approprié par le grand public comme une appréciation de menace ou de risque d'extinction d'espèces », Wildlife Conservation Evaluation, Uscher, 1986.

Les critères devront être applicables, capables de fournir une évaluation continue, quantitatifs et qualitatifs, relativement indépendants de la taille de l'échantillon, multi-échelles, efficaces et faciles à mesurer, collecter, tester et/ou calculer. Afin d'éclairer le choix des critères d'évaluation les plus pertinents, il est utile de recourir à tableau comparatif des différentes options envisageables afin de juger de la portée, des limites et des éventuels recouvrements des multiples critères. Ce tableau comporte les éléments suivants :

- la dénomination du critère
- la définition de celui-ci
- l'échelle d'application
- le type de données recueillies
- la portée du critère d'évaluation
- ses limites
- son degré de reproductibilité.

Critère	Définition	Echelle	Données	Portée	Limites	Reproductibilité
---------	------------	---------	---------	--------	---------	------------------

		d'application	recueillies			
...

3.2.2.4. Mettre en oeuvre l'évaluation

L'évaluation patrimoniale sera restituée sous forme de tableaux de bord synthétiques. Ils permettront d'identifier les points forts et les points faibles du patrimoine et de déterminer ce sur quoi doivent porter les efforts de gestion du parc national.

3.2.2.4.1. Comment évaluer le patrimoine naturel ?

Les critères et la démarche d'évaluation patrimoniale des espèces et des habitats sont précisées dans le guide de rédaction des plans de gestion. En ce qui concerne le patrimoine naturel, l'évaluation se fonde sur les inventaires des espèces et des habitats existants et sur les outils contractuels et réglementaires en vigueur.

Exemples :

- Listes d'espèces protégées au niveau international, national, régional
- Listes rouges ou livres rouges d'espèces menacées au niveau international, national et régional
- Ecosystèmes faisant l'objet d'un inventaire au niveau national, international: ZNIEFF, ZICO, Directive Habitats,...

Ainsi, chaque espèce (faunistique, floristique) fait l'objet d'un tableau :

Nom français	Nom latin	Livre rouge	Protection nationale	Convention de Berne	Convention de Born	Directive habitat
...

En cas d'intérêt patrimonial fort pour des espèces ou des habitats qui ne sont pas répertoriés dans les différentes listes, il est nécessaire de les mentionner en proposant et en justifiant ce niveau d'intérêt. Les données collectées sont synthétisées et analysées afin d'évaluer l'intérêt général du parc national en ce qui concerne les espèces et les habitats.

Groupe taxonomique	Groupes protégés		Groupes menacés, rares, non protégés
	National	International	
...	

Les résultats de cette évaluation patrimoniale doivent être replacés dans une perspective plus large afin de mettre en évidence la responsabilité particulière du parc national dans la conservation du patrimoine naturel. Ainsi, le parc national peut se positionner vis à vis des grandes unités biogéographiques, des autres parcs nationaux, réserves, espaces protégés de la région, des réseaux ayant le même type d'intérêts. L'importance relative du parc national, sa complémentarité, son degré d'isolement, son caractère exceptionnel etc., n'en seront que mieux cernés.

3.2.2.4.2. Comment évaluer le patrimoine culturel ?

Dans le cadre de l'évaluation du patrimoine historique et paysager, l'établissement public procède au recensement :

- des sites inscrits, des sites classés (loi de 1930) - des monuments historiques
- des directives paysagères
- des sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO
- des traditions
- des fêtes locales
- des événements particuliers
- des écrits, des photographies, des tableaux
- ...

Cette évaluation du patrimoine historique, culturel et paysager donne lieu à la constitution de multiples tableaux, inspirés des modèles suivants :

- pour les éléments immatériels. Inventaire avec extraits et reproductions d'écrits, tableaux, photographies, recueil de légendes et traditions locales...
- pour les éléments architecturaux, archéologiques, historiques, ethnologiques...

Eléments	Etat	Vulnérabilité	Intérêt social	Intérêt historique ou archéologique

...
-----	-----	-----	-----	-----

Intérêt ethnologique	Intérêt architectural	Niveau d'importance	Commentaire
...

Cette évaluation patrimoniale doit également être complétée par une reconnaissance paysagère, personnelle et sensible par un paysagiste qui dégage des principes d'aménagement.

3.2.3. Mettre en place le projet politique du parc national

3.2.3.1. Déterminer les enjeux de gestion du parc national

Les parcs sont des territoires où interviennent divers acteurs, chacun avec sa logique et ses objectifs et donc ses projets. Ces acteurs sont nombreux, divers et parfois contradictoires : propriétaires, touristes, agriculteurs, sportifs, élus, groupes socioprofessionnels, etc ... Les enjeux de gestion ne peuvent découler de la simple énumération des éléments du patrimoine ayant une forte valeur et un intérêt particulier. Ils découlent d'une série de confrontations. De quoi dispose-t-on ? Pour déterminer ces enjeux il faut confronter :

- les éléments issus du diagnostic et de l'évaluation patrimoniale :
 - concernant le patrimoine naturel,
 - concernant le patrimoine culturel
- les logiques et les objectifs des acteurs autres que le parc, et l'analyse de leurs incidences sur le Parc
- l'analyse de la compatibilité des usagers et des milieux, dans l'espace et le temps
- les directives de politique nationale, européenne ou internationale
- les finalités assignées aux parcs nationaux.

Parmi ces finalités figure celle du développement durable. Ce concept, consacré pour les parcs nationaux par la loi du 2 février 1995, exprime une vision dynamique de la gestion patrimoniale, ouverte à des interventions raisonnées sur le milieu naturel et à des usages sociaux de l'espace qui préservent l'avenir par leur caractère mesuré et réversible. Il n'existe pas une définition certaine et unique de développement durable. Mais, à la lumière de l'expérience, il apparaît, qu'au caractère réversible des actions, il convient d'ajouter, dans un esprit de «bonne gouvernance», un partenariat actif avec les différents acteurs du territoire pour susciter des projets pertinents à long terme et dégager des justes compromis, au regard de l'intérêt général. Une cartographie permet de spatialiser les enjeux de gestion et de visualiser d'éventuels chevauchements territoriaux.

3.2.3.2. Déterminer les unités de gestion

La détermination des unités de gestion s'intègre dans la phase de mise en place du projet politique du Parc national. Elle intervient très directement après la phase de définition des enjeux de gestion du Parc national.

3.2.3.2.1. Pourquoi à ce stade de la réalisation du document ?

La phase de définition des enjeux a permis (voir paragraphe précédent) de «spatialiser les enjeux et de visualiser d'éventuels chevauchements territoriaux». Elle a également permis de mettre en évidence, localement ou à l'échelle de l'ensemble de l'espace, des enjeux susceptibles d'être contradictoires. Afin de résoudre ces éventuelles contradictions et de permettre la définition d'objectifs de gestion qui ne soient pas trop généraux³, les gestionnaires pourront être amenés à identifier et délimiter, au sein même de (l'espace parc) des entités territoriales qui permettront la définition d'objectifs à long terme plus spécifiques: les unités de gestion. C'est au sein de ces unités de gestion que pourront être déclinés de manière spécifique les éléments du plan d'action.

3.2.3.2.2. Sur quelles bases déterminer ces unités de gestion ?

Une unité de gestion est forcément liée à une problématique. Les outils des systèmes d'information géographique des parcs nationaux permettent de sélectionner les facteurs pertinents pour construire ces différents types d'unités de gestion. Le gestionnaire aura le choix entre plusieurs options dont les principales sont passées en revue ci-dessous. Un croisement de ces différentes options sera possible et correspondra, en général, au parti que le gestionnaire aura jugé bon d'adopter :

3.2.3.2.2.1. La base du choix pourra être purement réglementaire ou administrative

Ainsi les différentes unités de gestion seront calquées sur les entités territoriales comme zone centrale, zone périphérique, réserve intégrale ou encore réserve naturelle associée ou encore périmètres particuliers situés au sein de ces mêmes entités territoriales (monument historique de grande dimension, etc ..).

3.2.3.2.2.2. La base du choix pourra être également de type écogéographique

Les différents éléments du diagnostic patrimonial peuvent avoir permis de mettre en évidence des entités territoriales suffisamment homogènes du point de vue de leurs caractéristiques biophysiques ou patrimoniales pour que l'on puisse les individualiser en tant qu'unités de gestion. Le contour d'unités de gestion de cette nature, s'imposera souvent de lui-même au gestionnaire. Il s'agira souvent de «terroirs» bien identifiés par les populations locales, en général nommés, ou encore d'un ensemble de «terroirs» que le gestionnaire aura intérêt à regrouper. Au sein des parcs nationaux de telles entités territoriales pourront correspondre à des secteurs ou plus généralement à des ensembles de secteurs (pour autant que ceux-ci aient été définis sur des bases éco-géographiques). Elles pourront correspondre à des vallées, des massifs ou encore des bassins versants comme ceci sera précisé ci-après.

3.2.3.2.3. La base du choix pourra être socio-géographique

Si le gestionnaire est confronté à la nécessité de prioriser la prise en compte de l'influence de l'intervention des sociétés traditionnelles et tout particulièrement des usages qui ont encore cours aujourd'hui, l'unité de gestion pourra être «le lieu-dit» au sens du cadastre. Comme précédemment, il s'agira de terroirs, bien identifiés par les populations locales, dont les délimitations spatiales peuvent s'agréger de façon cohérente jusqu'à la commune. Ces unités permettent de spatialiser les informations anciennes (quelles soient sociologiques, ethnologiques ou historiques et floristiques) qui souvent utilisent le lieu-dit comme référence au territoire. Ces unités permettent aussi d'intégrer des aspects liés aux activités socio-économiques qui se déroulent à la parcelle, sans pour autant avoir la contrainte de la complexité géographique du niveau parcellaire.

3.2.3.2.4. La base du choix pourra être thématique

Le gestionnaire pourra privilégier les grands types de «paysages) : forêts, pâturages, marécages, falaises, éboulis, etc ... qui marquent l'espace dont il a la gestion. Ces «paysages») font souvent l'objet d'usages spécifiques au sein d'un espace donné à un instant donné . Il est cependant à noter que ces usages peuvent être sujets à évolution surtout à notre époque qui vit une période charnière dans l'usage de l'espace rural. L'espace - parc pourra être ainsi découpé en unités de gestion particulières qui s'affranchiront, plus ou moins, des grandes caractéristiques géomorphologiques du site et qui privilégieront un état hérité de l'histoire des lieux. Un tel choix pourra cependant quelque peu «rigidifier» le programme d'aménagement induisant, de manière implicite, une vision statique de l'espace et ne laissant pas de place à l'intégration des évolutions possibles tant dans les pratiques que des paysages eux-mêmes et obligeant le gestionnaire à faire le choix du maintien d'un certain statu quo.

3.2.3.2.5. La base du choix pourra être fonctionnelle

Elle sera de nature à rendre compte de la réalité du fonctionnement écologique de l'entité retenue. Dans la plupart des cas pour les sites terrestres, l'approche par «bassin versant», au sens d'un espace au sein duquel toutes les eaux sont drainées vers un point unique identifié, paraît comme la plus opérante. Les unités de gestion qui seront retenues par le gestionnaire pourront être la résultante d'un croisement entre différents critères simples (bassins versants et nature du sol par exemple) qui restent cependant déterminants pour la répartition des éléments patrimoniaux, les paysages et les usages. Les systèmes d'information géographiques qui équipent chaque établissement public pourront avantageusement contribuer, selon les méthodologies expérimentées par l'ATEN, à la réalisation de ces croisements. Il existe au sein de chaque parc national des tableaux de bord géographiques, mis en place par l'ATEN, qui permettent d'obtenir, par agrégation, les contours de telles unités de gestion par croisement de différentes couches :

- pour les parcs de haute montagne: croisement des couches « bassins versants, adret/ubac, étages de végétation »
- pour les parcs de moyenne montagne : croisement des couches « bassins versants, nature du sol »
- pour les parcs marins et côtiers de métropole : croisement des couches « bassins versants, côte au vent/sous le vent »
- pour les parcs marins et côtiers tropicaux : croisement des couches « bassins versants, côte au vent/sous le vent, étages de végétation ».

La composante « sol » joue un rôle fondamental pour l'ensemble de ces types d'espaces. Elle constitue certainement un critère à prendre en compte qu'il s'agisse de la nature du sol (lithologie) ou de son fonctionnement (pédologie). L'intérêt de s'appuyer sur un tel découpage de l'espace réside également dans le fait qu'il sera plus facile de mettre en oeuvre un mode d'application dynamique des objectifs de gestion basée sur des critères quantitatifs (classes d'effectifs, surfaces globales à atteindre, etc...) permettant une certaine souplesse dans la mise en oeuvre du plan d'action.

3.2.3.3. Définir les objectifs à long terme du parc national

Ces objectifs à long terme sont déterminés à partir des finalités des parcs nationaux, fixées par la loi, de l'évaluation patrimoniale et de l'évolution du territoire. Il sont réévalués lors de chaque version successive du programme d'aménagement, notamment en fonction du bilan du plan précédent. Dans la plupart des cas, ils ne devraient pas varier d'un programme à l'autre, mais peuvent être « affinés », et parfois traduire des changements radicaux, dûment justifiés, de la politique du parc dans certains domaines.

3.2.4. Elaborer le volet managérial à moyen terme

3.2.4.1. Décliner les objectifs à long terme en objectifs de plan

3.2.4.1.1. Prendre en compte le contexte

Les objectifs de plan résultent de la confrontation des objectifs à long terme avec le contexte attendu durant la période du plan. Le contexte à prendre en compte comporte deux composantes :

- les facteurs identifiés et définis dans le travail descriptif et analytique effectué précédemment (cf. [2.2.1](#)) qui peuvent être favorisants ou limitants,
- les moyens financiers et humains attendus (budget, organigramme ...). Ce passage en revue est synthétisé dans un tableau récapitulatif.

Objectif à long terme	Influence +	Influence -
Moyens financiers et humains Tendances naturelles :
Tendances induites par l'homme :
Aspects juridiques et réglementaires :

Des tendances et scénarios peuvent aider à la hiérarchisation des objectifs du plan. En effet, leur confrontation permet de juger des conséquences et des risques que comporte chacune des possibilités de gestion et donc d'effectuer les choix les plus pertinents. Ils permettent ainsi d'envisager, de manière prospective, la gestion du parc national la plus appropriée, manifestant une volonté d'anticiper et de projeter dans l'avenir les grandes tendances d'évolution.

3.2.4.1.2. Avant toute mise en oeuvre, se donner les moyens de suivi et d'évaluation

Afin que ces objectifs puissent être évalués, il convient de définir, pour chaque thématique les facteurs majeurs d'influence, les facteurs de contrôle (ceux sur lesquels on peut agir) et les indicateurs potentiels de résultat, ainsi que les moyens (protocoles) de les suivre à une échelle adaptée.

- Si par exemple on estime qu'une espèce est menacée essentiellement par la fermeture des milieux qui constituent ses habitats de reproduction et par une chasse trop intensive, ces deux facteurs vont constituer les « facteurs de contrôle » que l'on va pouvoir analyser et sur lesquels on va pouvoir agir

- Si l'on sait que cette même espèce est particulièrement sensible aux conditions d'enneigement en période printanière il s'agira d'un « facteur majeur d'influence » sur lequel on n'agira pas, mais qu'il conviendra de prendre en compte si l'on veut réellement pouvoir évaluer la gestion de l'espèce.

- Enfin, le résultat sur le territoire ne sera pas mesurable que si un protocole de suivi de l'espèce est mis en place. Les paramètres « suivi d'enneigement », « contrats MAE », « plans de chasse » et « contacts avec l'espèce lors des tournées » pourraient constituer dans cet exemple la batterie des indicateurs de suivi nécessaire pour évaluer valablement le résultat d'un objectif quantifié sur cette espèce.

3.2.4.1.3. Exprimer les objectifs de plan du parc

Les objectifs de plan indiquent un résultat concret et mesurable à atteindre. Ils sont hiérarchisés et rattachés aux territoires de gestion. L'établissement public doit s'assurer de la compatibilité entre les divers objectifs opérationnels et de leur contribution à l'atteinte des objectifs à long terme du programme d'aménagement. Un tableau récapitulatif facilite la lecture des deux niveaux d'objectifs du parc national.

Objectifs à long terme	Objectifs de plan	Niveau de priorité
...

3.2.4.1.4. Mise en oeuvre du programme d'aménagement

Du point de vue conceptuel, notamment en termes de processus décisionnel, la définition détaillée des actions devant permettre d'atteindre les objectifs de plan ne relève pas du programme d'aménagement (document de planification), mais des plans de gestion des services et secteurs (contrôle opérationnel). Le volet « actions » du programme d'aménagement ne peut donc être envisagé que de deux manières différentes :

- Soit comme un simple « cadre d'actions » ,

- Soit comme la « consolidation » (au sens comptable) des opérations prévues dans les plans de gestion des services et secteurs.

Variante 1 « Cadre d'actions »

Les « actions » proposées ne constituent, dans ce cas, qu'une « description » des objectifs de plan, visant principalement à s'assurer du caractère réaliste des objectifs de plan proposés, par une adéquation globale entre les ambitions affichées et les moyens disponibles. Les actions sont donc envisagées globalement (actions types) et chiffrées forfaitairement. Deux variantes sont envisageables selon la configuration du territoire, l'organisation des services et secteurs et de l'objet des actions.

Variante 2 « Consolidation des plans de gestion »

Dans cette hypothèse, les plans de gestion sont préparés conjointement à la finalisation du programme d'aménagement. Les opérations prévues dans les plans de gestion sont consolidées à l'échelle parc (selon une procédure qui sera aussi celle utilisée pour le suivi de la mise en oeuvre), ce qui permet, après quelques procédures d'ajustement, d'assurer une parfaite cohérence de l'ensemble du dispositif :

- Les opérations prévues par les différents plans de gestion répondent bien aux objectifs fixés par le programme d'aménagement (notamment en termes de priorités),

- Les objectifs du programme d'aménagement sont bien à même d'être atteints avec les moyens effectivement disponibles dans les unités opérationnelles.

Cette méthode peut allonger quelque peu le processus de réalisation du programme d'aménagement (procédures de consolidation et d'ajustement), mais assure une cohérence de l'ensemble du dispositif de programmation, qui renforce considérablement la portée des deux volets complémentaires de planification (programme d'aménagement) et de contrôle opérationnel (plans de gestion). A ce stade, quelle que soit la variante choisie, un chiffrage à trois ans est à préparer.

3.2.5. Mettre en place un protocole de suivi et d'évaluation des résultats

3.2.5.1. Objet du suivi et de l'évaluation

Dans le cadre de la programmation, il importe de distinguer : - Le suivi de la mise en oeuvre : ce que l'on fait, - L'évaluation des résultats : impact sur le territoire et efficacité de ce que l'on a fait. Evaluer les résultats de ce que l'on fait constitue l'essence même du processus managérial. 1/ s'agit en fin de compte de valoriser ce retour d'expérience dans les plans suivants, permettant d'avancer de plus en plus efficacement vers les objectifs stratégiques à long terme.

3.2.5.2. Suivi de la mise en oeuvre

Le suivi de mise en oeuvre doit être considéré comme une première étape « effective » dans la gestion. Il s'agit de savoir « ce que l'on fait réellement », notamment :

- Pour identifier (et corriger rapidement) les tendances inopportunes et les situations problématiques (en particulier à l'occasion des documents annuels).

- Pour évaluer la réalité des mesures prises (au moins en fin de programme).

Au niveau du programme d'aménagement, le suivi de ce que l'on fait ne doit toutefois pas être envisagé dans le détail : cet aspect relève fondamentalement du niveau « régulation », et donc des plans de gestion des services et secteurs. Il s'agit au contraire de se donner les moyens de « consolider » (au sens comptable) et de valoriser les informations issues des plans de gestion, en particulier au travers d'indicateurs synthétiques qui peuvent notamment être issus du budget annuel, du rapport d'activité et du tableau de bord thématique.

- Le budget annuel et son exécution offrent un ensemble d'états comptables prévisionnels, faisant apparaître les conséquences financières prévisibles et, par la

suite, effectives des plans d'action envisagés. Le suivi financier est donc une première modalité de suivi et d'évaluation de la mise en oeuvre du programme d'aménagement.

- Le rapport d'activité annuel juge des points saillants de la mise en oeuvre du programme d'aménagement, des écarts entre les prévisions et les réalisations effectives, des imprévus auxquels le parc national a été confronté. Il dresse le bilan des opérations de l'année et programme celles de l'année suivante. Le rapport d'activités annuel présente également les résultats du suivi écologique, l'état d'avancement des opérations et les actions non programmées mais réalisées. L'établissement public a donc recours à la concertation notamment en zone centrale du parc national où il possède un pouvoir réglementaire et où tout n'est pas négociable.

3.2.5.3. Evaluation des résultats

Pour chaque objectif du plan, l'évaluation consiste à mesurer et qualifier les écarts entre les objectifs et les résultats obtenus d'un triple point de vue :

- Le suivi de la mise en oeuvre définie précédemment
- Dans quelle mesure les actions prévues ont-elles été réalisées ? Quels ont été les moyens réellement consommés par rapport aux moyens prévus ?
- L'ensemble des indicateurs définis « en amont » (cf. B - 2412) qui vont permettre d'évaluer l'impact sur le territoire des mesures engagées: indicateur de résultat « brut » (par exemple protocole de suivi d'une espèce). corrigé par les éventuels facteurs d'influence - Dans quelle mesure l'objectif est-il atteint sur le territoire ?
- Le rapport entre le résultat et les moyens consommés, qui permet d'appréhender l'efficacité des mesures mises en oeuvre.

Ensuite, il convient de valoriser le retour d'expérience ainsi acquis pour les plans ultérieurs :

- Au niveau managérial, notamment en termes de moyens : affinement des « prévisions de moyens », identification des mesures les plus efficaces, etc...
- Au niveau stratégique : dans quelle mesure les résultats acquis rapprochent-ils de l'objectif à long terme ? Conduisent-ils éventuellement à le réexaminer ?

Enfin, l'analyse menée selon les mêmes principes à l'échelle de l'ensemble du programme d'aménagement, notamment en termes écologique (évolution des espèces et des habitats), sociologique (évolution sociale, impacts des activités du parc national...), technique (problèmes de gestion rencontrés...) et économique (moyens humains et financiers utilisés ou à mobiliser pour atteindre les objectifs...).

La spatialisation de cette démarche est largement facilitée par l'intégration de données géo-référencées au sein d'un Système d'information géographique. Les possibilités d'application des SIG sont multiples et rendent cet outil d'aide à la décision indispensable dans le cadre de toute planification. Il permet un suivi et une évaluation constante, par mise à jour régulière des données ou des cartes. C'est également un outil d'analyse des données thématiques pour obtenir des cartes de synthèse. Chacun des parcs nationaux possède à ce jour un service Systèmes d'Information Géographique. Il pourra être impliqué activement dans l'élaboration et la mise en oeuvre du tableau de bord géographique.

² Les risques naturels doivent être pris en compte car ils peuvent peser lourdement sur la gestion future du parc national

³ Les objectifs de gestion, rappelons-le, ne doivent pas simplement se contenter de décalquer les finalités des parcs nationaux, mais résulter du croisement réel entre ces finalités, de portée générale, et des réalités patrimoniales et sociales de l'espace parc.

[Haut de page](#)

Tous droits réservés © - Propriété de l'OFB