

n°- 008706-02

mai 2014

Évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux

*Rapport complémentaire au rapport n°008706-01
relatif à l'évaluation de la réforme des parcs nationaux
issue de la loi du 14 avril 2006*



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008706-02

**Évaluation des moyens nécessaires aux parcs
nationaux**

*Rapport complémentaire au rapport n°008706-01 relatif à
l'évaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la
loi du 14 avril 2006*

établi par

Pascale Humbert

Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

Emmanuel Rébeillé-Borgella

Inspecteur général de l'administration du développement durable

Éric Verlhac

Inspecteur général de l'administration du développement durable

mai 2014

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾

Rapport CGEDD n° 008706-02

Date du rapport : mai 2014

Titre : Évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux

Sous-titre du rapport : Rapport complémentaire au rapport n°008706-01 relatif à l'évaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi du 14 avril 2006

Commanditaires : Ministre EDDE, directeur DEB

Date de la commande : mai 2013
(modification de la commande initiale)

Auteurs du rapport (CGEDD) : Pascale Humbert, Emmanuel Rébeillé-Borgella, Éric Verlhac

Coordonnateur : Emmanuel Rébeillé-Borgella

Superviseur : Mauricette Steinfeldler

Relecteur : Thierry Lavoux

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 75

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Résumé | 4 |
| Objet de l'étude et constats initiaux..... | 4 |
| Propositions pour une méthode d'évaluation des moyens des EPPN et davantage de mutualisations..... | 4 |
| L'adéquation des moyens aux missions (activités-type)..... | 5 |
| Situation des nouveaux parcs..... | 5 |
| Les solutions ne sont pas uniquement d'ordre quantitatif..... | 6 |
| Liste des Recommandations | 7 |
| Introduction | 9 |
| Contexte et objectifs de la mission..... | 9 |
| Organisation du rapport..... | 10 |
| 1. Les moyens des parcs nationaux : données actuelles et diagnostic | 14 |
| 1.1. Données techniques : des ressources essentiellement apportées par le MEDDE, dans un contexte budgétaire contraint..... | 14 |
| 1.1.1. <i>Les crédits du MEDDE constituent l'essentiel du budget de fonctionnement des EPPN.</i> | 14 |
| 1.1.2. <i>Les moyens des EPPN sont avant tout des moyens humains.</i> | 16 |
| 1.1.3. <i>Les moyens que l'État consacre aux parcs nationaux ont augmenté significativement à partir de 2006 ; ils diminuent depuis 2012.</i> | 16 |
| 1.1.4. <i>L'évolution des moyens depuis le vote de la loi a permis de mettre en place et de conforter les nouveaux établissements publics, mais a aussi bénéficié aux parcs préexistants.</i> | 18 |
| 1.1.5. <i>En valeur absolue, les moyens dont disposent les différents parcs, à l'exception de celui des Calanques, sont assez proches, mais la comparaison entre les parcs nationaux doit intégrer les différences de territoire et d'enjeux.</i> | 19 |
| 1.2. Données politiques : une réforme générant des attentes dans les territoires..... | 21 |
| 1.3. Quelques repères sur les coûts des parcs nationaux..... | 22 |
| 1.3.1. <i>La comparaison avec les parcs nationaux étrangers est difficile, tant la diversité des modèles de parcs nationaux est grande, mais elle pourrait être approfondie au niveau européen.</i> | 22 |
| 1.3.2. <i>La question des coûts des parcs nationaux est à rapprocher des bénéfices induits par leur existence.</i> | 23 |
| 2. Éléments de méthode permettant de mieux évaluer les moyens nécessaires, à partir d'une identification des activités et des charges des EPPN | 25 |
| 2.1. Objectifs et limites des investigations de la mission du CGEDD..... | 25 |
| 2.2. La méthode de travail suivie par la mission du CGEDD..... | 25 |
| 2.2.1. <i>Elle a tiré les conséquences des documents et données existants.</i> | 25 |
| 2.2.2. <i>Un référentiel des activités principales des EPPN a été construit, de façon pragmatique.</i> | 26 |
| 2.2.3. <i>Limites et prolongements possibles de l'exercice.</i> | 27 |
| 2.3. Les grandes lignes de l'analyse..... | 29 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.3.1. Identification des briques permettant de quantifier la charge de travail et les moyens des EPPN : activités-type et actions..... | 29 |
| 2.3.2. Articulation entre activités-type et actions..... | 31 |
| 2.3.3. Évaluation des possibilités de quantification de chacune des actions..... | 33 |
| 2.4. Problématiques relatives aux possibilités de mutualisation..... | 36 |
| 2.4.1. Observations générales sur les activités de management et soutien..... | 36 |
| 2.4.2. Possibilités de mutualisation des activités de management et soutien..... | 37 |
| 2.4.3. Possibilités de mutualisation pour les activités opérationnelles..... | 38 |
| 2.5. Évaluation des spécificités de chaque EPPN..... | 39 |
| 2.5.1. Identification des facteurs de nature à créer de possibles spécificités..... | 40 |
| 2.5.2. Comment prendre en compte les spécificités dans le calcul des moyens (ETP et crédits) ?..... | 42 |
| 2.6. Premières conclusions sur la question de l'adéquation des moyens aux missions des EPPN..... | 47 |
| 2.6.1. Les EPPN peuvent effectuer leurs missions, à condition pour la plupart d'entre eux que leurs moyens ne descendent pas en deçà du seuil actuellement atteint... .. | 47 |
| 2.6.2. La répartition des moyens, notamment en personnels, entre le cœur et l'aire d'adhésion..... | 51 |

3. Les moyens nécessaires au parc national des Calanques et au projet de parc national des forêts de Champagne et Bourgogne : données communes aux autres EPPN et problématiques spécifiques.....

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1. Le parc national des Calanques..... | 53 |
| 3.1.1. Une ambition protectrice ancienne..... | 53 |
| 3.1.2. Un territoire à beaucoup d'égards atypique..... | 54 |
| 3.1.3. Les enjeux majeurs du parc national des Calanques..... | 55 |
| 3.1.4. Prioriser pour agir avec des moyens limités..... | 57 |
| 3.2. Le futur parc national des forêts de Champagne et Bourgogne..... | 60 |
| 3.2.1. Un projet de parc qui devrait être conduit à son terme..... | 60 |
| 3.2.2. La raison d'être première du parc : révéler et protéger la biodiversité d'un grand massif de forêt feuillue de plaine..... | 61 |
| 3.2.3. L'Office National des Forêts, acteur indispensable de la gestion du futur parc | 62 |
| 3.2.4. Des coûts de gestion à ne pas sous-estimer, qui imposent une approche réaliste et pragmatique..... | 65 |
| 3.2.5. Les moyens du futur parc : de nécessaires innovations..... | 67 |

4. Les aspects organisationnels et qualitatifs de la gestion des moyens, au sein des établissements publics des parcs nationaux et au niveau central.....

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.1. Certains aspects de la situation actuelle des EPPN traduisent une fragilité du pilotage..... | 70 |
| 4.1.1. La création de PNF, par la loi de 2006, n'a pas encore atteint tous les effets qu'on pouvait escompter pour améliorer la gouvernance des parcs nationaux..... | 70 |
| 4.1.2. Pour faire évoluer la gestion des EPPN, le bureau en charge des parcs nationaux à la DEB n'a ni les moyens calibrés ni le positionnement adapté..... | 71 |
| 4.1.3. La gestion des ressources humaines des EPPN apparaît comme insuffisamment pilotée..... | 72 |
| 4.2. Certaines évolutions permettraient d'améliorer qualitativement la gestion des moyens des EPPN..... | 72 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 4.2.1. Les évolutions souhaitables au niveau des EPPN..... | 72 |
| 4.2.2. Les évolutions souhaitables dans l'organisation et le pilotage du système des EPPN..... | 74 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Conclusion..... | 75 |
| Annexes..... | 76 |
| 1. Liste des personnes rencontrées..... | 77 |
| 2. Rappel des recommandations figurant dans le rapport du CGEDD d'avril 2013, relatif à l'évaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi du 14 avril 2006..... | 79 |
| 3. Glossaire des sigles et acronymes..... | 82 |

Résumé

Objet de l'étude et constats initiaux

Le présent rapport prolonge celui concernant l'évaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi du 14 avril 2006 (avril 2013). Il examine de façon plus approfondie les questions relatives aux moyens nécessaires aux établissements publics des parcs nationaux (EPPN), qui correspondent à une partie de la commande ministérielle initiale et que le précédent rapport n'avait abordées que partiellement.

Postérieurement à la remise du rapport, le directeur de l'eau et de la biodiversité a souhaité que la mission puisse aussi proposer tous éléments utiles permettant de construire un outil de calcul et de répartition des moyens des EPPN.

Le rapport constate tout d'abord la difficulté de connaître avec précision la situation des moyens des parcs nationaux, faute de données consolidées permettant notamment de reconstituer l'évolution de ces moyens au cours des dernières années. La première partie du rapport, à partir des éléments disponibles, procède à un état des lieux, au terme duquel il apparaît notamment que :

- les moyens que l'État consacre aux parcs nationaux (principalement des emplois) ont augmenté significativement à partir de 2006, consécutivement à la loi du 14 avril 2006 et diminuent depuis 2012, sans que pour le moment cette diminution n'obère le fonctionnement des parcs ;
- l'évolution des moyens depuis le vote de la loi a permis de mettre en place les nouveaux établissements publics (parc national de la Réunion et parc Amazonien de Guyane en 2007, parc national des Calanques en 2012, préfiguration du « parc national des forêts de Champagne et Bourgogne »), mais a aussi bénéficié aux parcs préexistants en augmentant (modérément) les emplois, pour la préparation des chartes (novation de la loi de 2006) et en anticipant les actions que les EPPN auront à suivre en aire d'adhésion en relation avec les communes qui auront adhéré à la charte.

Propositions pour une méthode d'évaluation des moyens des EPPN et davantage de mutualisations

Des éléments de méthode sont proposés (partie 2) pour mieux évaluer les moyens nécessaires aux EPPN. Le rapport ne présente pas à proprement parler de modèle de calcul et de répartition des moyens (en ETP et en crédits). En cela, la réponse à la demande de la direction commanditaire n'est que partielle et les propositions de la mission ne sont pas toutes directement exploitables. Il a été jugé plus réaliste de :

- définir une classification des activités communes à tous les parcs nationaux. À cet effet, a été construit un référentiel détaillé, comprenant des activités-types (opérationnelles d'une part, de management et soutien d'autre part) et les actions principales (répertoriées en fonction de la charge de travail qu'elles impliquent) qui déclinent ces activités ;
- sélectionner des éléments déterminants (paramètres) pour le calibrage des moyens.

Est donc présentée une base de travail qui pourrait être rapidement perfectionnée et devenir exploitable en gestion.

Le rapport diagnostique évalue également les possibilités d'une meilleure mutualisation, pour la plupart des activités de soutien mais aussi, à un degré moindre, pour certaines activités opérationnelles des EPPN. Il recommande de les accélérer. À cette fin, la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) pourrait être une opportunité.

L'adéquation des moyens aux missions (activités-type)

S'agissant des effectifs des EPPN, les rapporteurs estiment, à partir des critères d'évaluation qu'ils ont retenus et avec la réserve tenant à leurs limites, qu'ils permettent globalement aux EPPN d'effectuer leurs missions.

En ce qui concerne les moyens financiers, la situation apparaît plus difficile. La subvention annuelle aux EPPN diminue depuis 2012, et dans le même temps la masse salariale est passée d'environ 50 % du budget de fonctionnement en 2006 à 68 % en 2012. La capacité d'action des établissements publics s'en trouve fortement affectée, soit pour la continuation de certaines activités en cœur, soit pour intervenir en aire d'adhésion. Différentes orientations sont proposées à ce sujet :

- définir une stratégie de gestion pour l'évolution à moyen terme de la structure de la subvention pour charge de service public (SCSP) des EPPN, afin de tenir compte de l'évolution de leurs activités découlant de la loi du 14 avril 2006 (en aires d'adhésion notamment) ;
- parallèlement, laisser aux directeurs des EPPN une marge d'appréciation pour répartir les moyens en ETP entre le cœur et l'aire d'adhésion, selon l'évolution des besoins localement ;
- rechercher résolument d'autres sources de financement : mécénat, rémunération de certaines activités ou services rendus par les EPPN, autres contributions.

Situation des nouveaux parcs

En ce qui concerne le **parc national des Calanques**, les rapporteurs constatent que celui-ci ne dispose pas aujourd'hui des moyens correspondant à l'ampleur de ses missions. Les efforts déjà engagés, s'agissant des moyens et du management de l'EPPN, devront se poursuivre en fonction de deux enjeux principaux : la maîtrise des impacts de l'aire métropolitaine marseillaise sur des espaces exceptionnels et la gestion exemplaire du domaine maritime du parc. À court terme, la priorité est de donner à l'établissement public les possibilités de consolider sa présence sur son territoire terrestre et marin.

À propos du **projet de parc national des forêts de Champagne et Bourgogne**, les rapporteurs notent qu'en l'état des engagements pris par le MEDDE et des fortes attentes locales, il serait problématique que le GIP actuellement constitué ne se transforme pas en parc national, même si le contexte budgétaire ne s'y prête pas. Le rapport fait valoir qu'il serait dommageable de distraire des moyens affectés aux EPPN existants pour créer ce nouveau parc : il y a donc à faire un choix de nature politique, selon deux types de contraintes. Par ailleurs, il apparaît clairement que l'Office National des Forêts devra être un acteur indispensable de la gestion du futur parc. À cet effet, il conviendra de définir une formule juridique permettant de faire assurer par

une structure unique, qui tienne lieu d'établissement public du parc national, à la fois les missions de l'ONF et celles d'un parc national.

Des points importants restent à traiter :

- la définition du périmètre du cœur de ce parc, en tenant compte d'une appréciation réaliste des moyens qui pourront lui être consacrés ;
- dans un contexte de moyens limités, l'analyse précise des ressources humaines qui devront nécessairement être incluses dans la structure en charge de la gestion du parc et de celles pour lesquelles il sera possible de s'appuyer sur des partenariats avec des acteurs existants.

Les solutions ne sont pas uniquement d'ordre quantitatif

Enfin, le rapport relève (partie 4) que l'existence d'une méthodologie de calcul des moyens des EPPN (emplois et crédits) ne peut suffire. Des améliorations d'ordre organisationnel ou qualitatif, au sein des établissements et au niveau de l'administration centrale, pourraient utilement intervenir. Différentes réorientations sont recommandées à cet égard. Elles concernent notamment :

- la gestion des ressources humaines (directions des EPPN et agents des corps de l'environnement) ;
- les marges d'appréciation des directeurs pour la gestion des EPPN ;
- les rapports entre les services de tutelle et les établissements publics, le pilotage de l'ensemble des EPPN et, sur ce point, les conséquences à tirer de la création de l'Agence française pour la biodiversité.

Liste des Recommandations

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.Assigner un cadre de travail précis et des orientations aux établissements publics des parcs nationaux (EPPN) et à « Parcs nationaux de France » (PNF) – prochainement à l’Agence française pour la biodiversité – permettant d’alimenter la tutelle en données de gestion détaillées et fiables..... | 14 |
| 2.Engager une étude comparative des moyens consacrés aux parcs nationaux par différents États européens, en rapportant les calculs à des missions et des activités identifiées avec précision, de façon à obtenir des évaluations exploitables parce que reposant sur des éléments comparables..... | 23 |
| 3.Approfondir les études en cours visant à mettre au point une méthodologie d’évaluation des bénéfices induits des parcs nationaux et de leurs externalités positives, pour disposer de données permettant de mieux apprécier les coûts à consentir pour les parcs nationaux par rapport à la somme des bénéfices retirés..... | 24 |
| 4.Achever dans un délai raisonnable (avant fin 2014) la mise au point d’un référentiel d’allocation des moyens aux EPPN, selon un processus concerté..... | 29 |
| 5.Saisir l’opportunité de la création de l’Agence française pour la biodiversité pour accélérer les mutualisations, non seulement pour les activités de soutien mais aussi pour certaines activités opérationnelles..... | 39 |
| 6.Compte tenu des enjeux majeurs afférents au parc amazonien de Guyane et des termes de la loi du 14 avril 2006, tenir compte des spécificités du PAG dans la construction des futurs budgets, même sans avoir mis au point et diffusé un référentiel de calcul des moyens des EPPN..... | 46 |
| 7.Accentuer la coopération entre le parc amazonien de Guyane et le conseil régional et le conseil général (ultérieurement la collectivité unique), de façon à aboutir à une gestion plus partagée et complémentaire, tenant compte de leurs moyens respectifs, des opérations et projets en zone d’adhésion..... | 47 |
| 8.Arrêter une stratégie de gestion pour l’évolution à moyen terme de la structure de la SCSP des EPPN, pour tenir compte de l’évolution de leurs activités découlant de la loi du 14 avril 2006 (en aires d’adhésion notamment)..... | 49 |
| 9.Rechercher les voies et moyens permettant aux EPPN de disposer de ressources autres que budgétaires (subventions pour charges de service public du MEDDE)..... | 51 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 10.Laisser une marge d'appréciation aux directeurs des EPPN pour répartir les moyens en ETP entre le cœur et l'aire d'adhésion, selon l'évolution des besoins localement..... | 52 |
| 11.Responsabiliser l'ensemble des acteurs locaux du territoire sur le portage en commun des objectifs de solidarité écologique du parc national des Calanques..... | 56 |
| 12.Compte tenu de l'importance de l'espace marin, doter en propre le parc national des Calanques des moyens adaptés pour consolider sa présence sur cet espace..... | 58 |
| 13.Parc national des forêts de Champagne et Bourgogne : confier à une structure unique, qui tienne lieu d'établissement public du parc national, les missions de l'Office National des Forêts et celles d'un parc national. | 64 |
| 14.Définir le périmètre du cœur du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne, à soumettre à la consultation, en tenant compte d'une appréciation réaliste des moyens qui pourront lui être consacrés..... | 67 |
| 15.Conduire une analyse précise des ressources humaines qui devront nécessairement être incluses dans la structure en charge de la gestion du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne, et de celles pour lesquelles il sera possible de s'appuyer sur des partenariats avec des acteurs existants..... | 68 |
| 16.Réaffirmer en tant que de besoin, pendant la phase d'élaboration effective du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne, la nécessité d'une approche en partenariat pour le projet de territoire en aire d'adhésion, de façon à garantir l'implication des collectivités territoriales..... | 69 |
| 17.Effectuer un audit de l'établissement public « Parc nationaux de France » (positionnement et fonctionnement) à l'occasion de la création de l'Agence pour la biodiversité, pour organiser le futur dispositif de pilotage des EPPN..... | 71 |
| 18.Laisser une marge d'appréciation plus grande aux directeurs des EPPN pour le recrutement de leurs collaborateurs..... | 73 |
| 19.Mettre en place des mesures adaptées pour diversifier les recrutements, faciliter les mobilités et les détachements entre les EPPN et d'autres structures d'emploi, afin de satisfaire les besoins d'évolution de compétences..... | 73 |
| 20.Tirer toutes les conséquences de la création de l'Agence française pour la biodiversité, de façon à éviter des doublons entre l'AFB et la DEB (SDEN) dans le pilotage des EPPN et les orientations qui leur seront données quant aux politiques et à la gestion..... | 74 |

Introduction

Contexte et objectifs de la mission

La question des moyens nécessaires aux établissements publics des parcs nationaux (EPPN) pour accomplir leurs missions n'a été traitée que partiellement dans le rapport sur l'évaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi du 14 avril 2006¹. Celui-ci faisait notamment état de la problématique principale posée à cet égard par presque tous acteurs des parcs : les moyens et leur évolution (nombre des emplois, qualifications professionnelles des agents, montant des crédits d'intervention et d'investissement) apparaissent comme une condition de la réussite des chartes et un élément important de la crédibilité des EPPN vis-à-vis des collectivités locales, tout spécialement celles concernées par l'aire d'adhésion.

Le présent rapport complète le précédent, en abordant cette question des moyens des EPPN sous deux angles principaux.

1 Quelles réponses donner à des questionnements de principe ?

- Les moyens que le ministère en charge de l'écologie consacre aux parcs nationaux permettent-ils à ceux-ci d'assurer convenablement leurs missions, actuellement et surtout dans une perspective de plus longue durée (inscrite dans la loi de 2006) ? : garantir la protection des cœurs de parc tout en favorisant et en accompagnant le développement de projets en aire d'adhésion (les EPPN n'intervenant que dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage).
- Il faut ici rappeler que la posture qu'adopteront les EPPN pour la réalisation des projets en aire d'adhésion est un sujet discuté localement. De nombreuses communes (dans les parcs nationaux, ce sont souvent de petites communes, même en aire d'adhésion) considèrent qu'elles pourront difficilement les engager et obtenir les financements nécessaires, sans appui financier ou technique de l'EPPN. C'est d'ailleurs à ce sujet que certains des termes de la lettre de mission ministérielle de décembre 2012 s'appliquaient : il était demandé que la question des moyens des établissements publics soit examinée « sous l'angle des moyens nécessaires à la réforme » de la loi du 14 avril 2006, dont la création des aires d'adhésion constituait un des éléments majeurs.
- Comment répartir avec pertinence ces moyens entre les EPPN, en tenant compte des caractéristiques variées de leurs territoires et du fait que leurs missions s'exercent souvent dans des conditions et selon des modalités différentes selon les parcs² ?
- Comment, compte tenu de ces deux interrogations, traiter la question des moyens nécessaires aux parcs nationaux en cours de création (parc des forêts de Champagne et Bourgogne) ou en projet (parc en zone humide) ? Il s'agissait du second objectif initialement fixé à la mission du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), quant à l'évaluation des moyens des parcs nationaux.

¹ **Rapport n° 008706-01 (avril 2013)**, établi par Pascale Humbert, Emmanuel Rébeillé-Borgella et Eric Verlhac.

² Il existe actuellement 10 parcs nationaux (Calanques, Cévennes, Écrins, Guadeloupe, Guyane, Mercantour, Port-Cros, Pyrénées, Réunion, Vanoise), un onzième est en projet (le parc national des forêts de Champagne et Bourgogne).

2 Le directeur de l'eau et de la biodiversité a demandé à la mission du CGEDD, postérieurement à la remise du rapport d'avril 2013 et en complément de la lettre de mission ministérielle, un approfondissement méthodologique : il souhaitait que lui soient proposés tous éléments utiles permettant de construire (dans un délai rapide) un outil de calcul et de répartition des moyens des EPPN.

En essayant de satisfaire à cette demande, la mission a pu aborder de façon plus opérationnelle les trois questions mentionnées au point précédent. En outre, elle a été en mesure de donner des éléments de réponse à une interrogation plus particulière, soulevée, de façon parfois divergente, par certains acteurs auprès des rapporteurs pendant la phase d'évaluation de la loi de 2006 : faut-il ou pas prévoir des moyens spécifiques et / ou une gestion différenciée pour les cœurs des parcs nationaux d'une part et pour les aires d'adhésion d'autre part ?

Un point important doit être souligné d'emblée. La mission du CGEDD n'a pas pu élaborer un outil de calcul, comme cela avait été souhaité, encore moins un modèle en bonne et due forme, immédiatement exploitable par la direction de l'eau et de la biodiversité, les EPPN et l'établissement public Parcs nationaux de France (PNF). Les raisons en sont détaillées dans le corps du rapport (partie 2). La mission s'interroge du reste sur l'intérêt, ou en tout cas sur le rapport coût d'élaboration/utilité effective d'un véritable outil ou modèle, qui de facto ne s'appliquerait qu'à un nombre relativement faible d'entités à gérer.

Est donc présenté ce qui doit être qualifié plus modestement de référentiel et non pas un modèle. Ce référentiel décrit les principales activités de base de tout parc national, telles que la mission les a analysées, ces activités étant décomposées en actions au regard desquelles une évaluation quantitative des moyens a pu être esquissée. Mais il ne s'agit que d'un premier travail. Il serait très souhaitable que soient rapidement approfondies par la direction de l'eau et de la biodiversité les analyses ayant servi à la mise au point du référentiel d'activités-actions ainsi proposé et des orientations qui en découlent.

Organisation du rapport

Le présent rapport ne reviendra pas sur les aspects politiques de la question des moyens nécessaires aux établissements publics des parcs nationaux, ni sur le contexte actuel dans lequel elle se pose ou elle est posée. Il convient juste de rappeler qu'elle revêt un enjeu majeur pour le devenir des parcs nationaux français, à plusieurs égards :

- parce qu'elle conditionne le devenir de l'aire d'adhésion, avec une forte sensibilité sur ce point de très nombreux élus locaux et souvent des associations, et qu'elle déterminera par voie de conséquence la valeur réelle des novations de la loi du 14 avril 2006 ;
- parce qu'elle impacte également les cœurs des parcs nationaux et donc l'importance qui leur sera attachée ;
- plus généralement, parce qu'elle reflète l'engagement politique de l'État en faveur des parcs nationaux. L'appréciation est parfois faite en comparant celui-ci aux efforts réalisés soit par les collectivités locales pour les parcs naturels régionaux en France, soit par d'autres pays s'agissant de leurs propres parcs nationaux.

La mission a suivi une démarche qui s'est voulue pragmatique, ce que retraduit le présent rapport, qui comporte quatre parties d'importance inégale.

1. Les moyens des parcs nationaux : données actuelles et diagnostic.
2. Éléments de méthode permettant de mieux évaluer les moyens nécessaires, à partir d'une identification des activités et des charges des EPPN.
3. Les moyens nécessaires au parc national des Calanques et au projet de parc national des forêts de Champagne et Bourgogne : données communes aux autres EPPN et problématiques spécifiques.
4. Les aspects organisationnels et qualitatifs de la gestion des moyens, au sein des EPPN et au niveau central.

Des précisions sont nécessaires au sujet des recommandations du rapport.

- D'une part n'ont été présentées comme des recommandations que celles qui portent sur des points précis ou appelant une décision particulière. Les différentes dispositions qui constituent le référentiel d'activités-type et d'actions n'ont pas fait l'objet de recommandations ; ou alors c'est l'ensemble (donc la partie 2 du rapport) qui doit être considéré comme une recommandation.
- D'autre part, la mission n'a pas jugé pertinent de hiérarchiser les recommandations du rapport, parce qu'elles renvoient à des problématiques abordables séparément (bien que non dépourvues de tout lien) : il est difficile de mettre sur le même plan les éléments de méthode pour l'évaluation des moyens des EPPN (partie 2), les orientations générales relatives au projet de parc national des forêts de Champagne et Bourgogne, et les autres recommandations sur l'organisation du « système » des parcs nationaux français.

Résumé du rapport de CGEDD (avril 2013) relatif à l'évaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi du 14 avril 2006

Les parcs nationaux français sont des espaces terrestres, et pour certains d'entre eux maritimes, dont le caractère exceptionnel est protégé par une législation spécifique. Le rapport remis par le CGEDD en mai 2013 avait pour objet d'évaluer la loi du 14 avril 2006 qui a modifié la loi fondatrice du 22 juillet 1960. La gouvernance et l'organisation territoriale des parcs nationaux, ont été réorganisées : ceux-ci comprennent dorénavant un « cœur » et une « aire optimale d'adhésion » et doivent être régis par une charte, laquelle constitue la principale innovation de la loi.

La préparation des chartes, selon un processus participatif étalé sur plusieurs années, a souvent soulevé des interrogations, qui portaient surtout sur le niveau de protection du parc résultant de la charte, sur le statut de l'aire d'adhésion, sur les implications de la « solidarité écologique » entre l'aire d'adhésion et le cœur, et sur les modalités pratiques de gestion des opérations qui seront conduites dans l'aire d'adhésion.

Le rapport ne conteste pas que des tensions se soient manifestées dans certains parcs, mais elles doivent être mises en perspective : il s'agit d'adaptations inévitables dans toute réforme d'envergure et les situations restent évolutives dans la plupart des parcs nationaux³. En outre, les situations sont contrastées (d'autant que l'histoire et les caractéristiques géographiques des parcs les rendent sensiblement différents les uns des autres).

À partir du constat que les objectifs et les principales dispositions de la loi du 14 avril 2006 sont appréciés par la plupart des acteurs locaux (la nouvelle gouvernance étant comprise comme une inévitable adaptation au contexte de la décentralisation), le rapport ne propose pas de modifier la loi de 2006 dès à présent : si des adaptations de la loi de 2006 doivent intervenir, il convient d'attendre que toutes les chartes, après leur approbation, aient été effectivement mises en œuvre pendant une durée suffisante.

En 2013, les avis sur la portée des chartes variaient fortement. D'un côté les collectivités locales redoutaient que les logiques de protection maximale valant pour le cœur ne finissent par gagner l'aire d'adhésion et demandaient encore à être convaincues du caractère vraiment contractuel de ce document. En sens inverse, les défenseurs d'une protection efficace des territoires des parcs nationaux redoutaient que la logique de transaction inhérente à la charte ne s'avère préjudiciable aux territoires des cœurs. Il serait prématuré d'en tirer des conclusions pessimistes : des évolutions se produiront nécessairement dans les mentalités et les relations professionnelles entre les différents acteurs de la vie des parcs.

Le rapport estime cependant que la conciliation dans les parcs nationaux des objectifs de protection de leur territoire et des orientations de développement en aire d'adhésion pourra d'autant mieux se faire que des dispositions et des orientations nouvelles seront prises, qui relèvent autant du niveau national que des actions conduites dans les parcs :

³ Le rapport a été remis en mai 2013. À cette date seules les chartes de 3 parcs nationaux avaient été approuvées (par décret en Conseil d'État). La procédure d'adhésion par les communes n'avait pas encore été engagée.

1 Mise en place d'un système garantissant dans la durée la protection dans les parcs par le renforcement du rôle des conseils scientifiques et par la mise en place d'une politique d'évaluation.

2 Evolution de la politique de gestion des ressources humaines des agents des établissements publics des parcs, de façon à concilier les activités de développement et celles de protection (avec une meilleure organisation de la mise en œuvre de la police de l'environnement).

3 Réaffirmation de la spécificité des parcs nationaux, de leur vocation particulière et de leur statut, ce qui suppose que l'ensemble des acteurs acceptent d'assumer le fait que les parcs restent des établissements publics nationaux, qui ont pour mission d'appliquer une politique de l'État dans des territoires exceptionnels et leur périphérie.

4 Orientations réalistes sur la problématique des moyens, très importante pour la crédibilité de l'action des établissements publics, ce qui suppose que la politique des parcs nationaux soit clarifiée au niveau national.

28 Recommandations plus précises ont été faites. Elles sont rappelées en annexe 2 du présent rapport.

1. Les moyens des parcs nationaux : données actuelles et diagnostic

1.1. Données techniques : des ressources essentiellement apportées par le MEDDE, dans un contexte budgétaire contraint

Les données disponibles pour l'établissement d'un état des lieux précis des moyens des parcs nationaux sont apparues partielles et pas toujours homogènes, surtout lorsqu'il s'agit de reconstituer l'évolution de ces moyens. Les difficultés rencontrées par la mission sont du même ordre que celles rencontrées par le bureau en charge de la tutelle des EPPN, qui ne peut s'appuyer sur des séries de données organisées, standardisées et consolidées.

Cette lacune (qu'il conviendrait de combler dorénavant, dans un contexte de fortes contraintes budgétaires) a sans doute des explications : l'histoire et la création échelonnée des parcs nationaux, la diversité de leurs caractéristiques, le fait que jusqu'à une date récente la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) inscrivait peu le pilotage et la gestion des EPPN dans une approche globale et systémique. On ne peut exclure que l'autonomie de gestion à laquelle sont attachés certains secrétariats généraux d'EPPN n'ait pas facilité la constitution de bases de données.

1. Assigner un cadre de travail précis et des orientations aux établissements publics des parcs nationaux (EPPN) et à « Parcs nationaux de France » (PNF) – prochainement à l'Agence française pour la biodiversité – permettant d'alimenter la tutelle en données de gestion détaillées et fiables.

Dans ces conditions, la mission s'est efforcée de donner une photographie la plus juste possible des moyens des parcs nationaux, mais cette photographie reste perfectible.

1.1.1. Les crédits du MEDDE constituent l'essentiel du budget de fonctionnement des EPPN

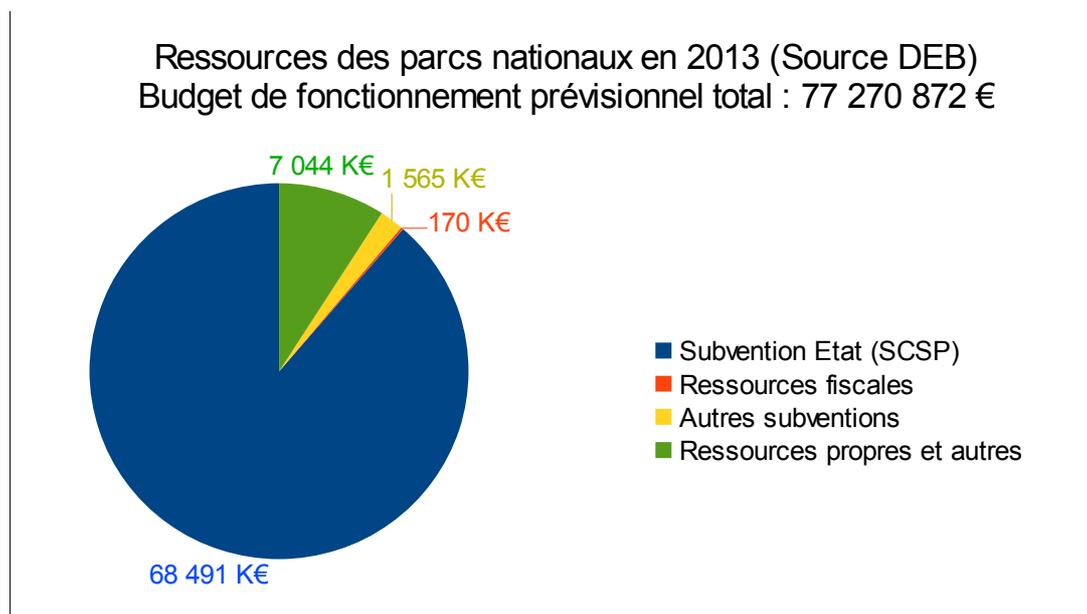
En 2013, le **budget de fonctionnement prévisionnel** pour l'ensemble des parcs nationaux⁴ s'élevait à un peu plus de 77 millions d'euros. La subvention pour charges de service public (SCSP) versée par le MEDDE représentait 88,6 % des ressources de ce budget prévisionnel.

Au niveau de chaque EPPN, la part de la SCSP dans le budget de fonctionnement se situe entre 86 % (Vanoise) et 95 % (la Réunion). Deux parcs font exception : le parc national de Port-Cros, qui dispose d'une ressource fiscale propre⁵ et de ressources de mécénat, pour lequel la part de la SCSP n'est que de 69 %, et le tout récent parc des Calanques, dont la SCSP constituait l'unique ressource en 2013.

⁴ Y compris l'établissement public Parcs Nationaux de France (qui accueille 5 ETP travaillant pour le GIP des forêts de Champagne et Bourgogne et 5 autres ETP pour l'atelier technique des espaces naturels).

⁵ « Taxe Barnier ».

À cette SCSP, peuvent s'ajouter d'autres subventions de l'État, sur des programmes d'actions spécifiques : animation de sites Natura 2000, études, expérimentations... La part de l'État peut être ainsi, in fine, supérieure à la seule SCSP.



Au budget de fonctionnement, s'ajoute un **budget d'investissement**, actuellement très réduit, avec des recettes prévisionnelles, pour 2013, d'un montant global d'environ 4 millions d'euros pour l'ensemble des EPPN. Ce budget d'investissement est affecté pour l'essentiel à la construction ou restauration de refuges, maisons du parc, ou structures d'accueil du public dont l'établissement public est maître d'ouvrage.

Dans ce budget d'investissement, la part de la dotation d'État spécifique est faible : 353 000 euros, soit moins de 9 % du total en 2013. Pour ces investissements ciblés, l'autofinancement des EPPN représente l'essentiel (75 %) de la ressource, le solde étant constitué par les subventions des collectivités territoriales et des cofinancements européens.

L'autofinancement correspond à la part de la dotation de l'État qui n'a pas été consacrée au fonctionnement courant des EPPN. On peut ainsi considérer que, du fait de l'importance de la SCSP dans le budget des établissements publics des parcs nationaux, c'est en réalité l'État qui finance à ce titre (autofinancement) les investissements. Cependant, il convient d'en tirer des conclusions prudentes. Le risque s'agissant du financement des opérations d'équipement serait que cet autofinancement soit analysé comme une ressource non employée (ou correspondant à une dépense non obligatoire du point de vue national), pouvant donc être ponctionnée en cas de régulation budgétaire.

Les rapporteurs soulignent qu'une telle mesure pénaliserait indûment les établissements publics ayant fait des efforts pour compenser la réduction de la dotation spécifique pour investissements. Elle pourrait aussi avoir des effets négatifs pour ces EPPN auprès des collectivités locales, dans le contexte de la mise en œuvre des chartes, sachant (cf. développements à ce sujet en partie 2) que les autres moyens

susceptibles d'être affectés par le MEDDE aux projets en aire d'adhésion (crédits d'intervention) risquent d'être très limités.

1.1.2. Les moyens des EPPN sont avant tout des moyens humains

L'examen du budget de fonctionnement primitif 2013 des établissements publics des parcs nationaux⁶ (ou du budget exécuté 2012) fait apparaître que la masse salariale représente les 2/3 environ⁷ des dépenses du budget de fonctionnement, le tiers restant étant consacré aux dépenses de fonctionnement hors personnel (30 %) et, pour une part très réduite (3 %, soit 250 000 euros en moyenne par parc) à des dépenses d'intervention permettant aux EPPN de verser des subventions pour soutenir directement quelques actions sur le territoire des parcs.

Ces dépenses d'intervention représentent en moyenne 250 000 euros par parc, mais varient selon les parcs, d'un niveau proche de 0 % (Port-Cros, Guadeloupe) à 8 à 9 % du budget de fonctionnement (Cévennes et Pyrénées).

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement hors personnels, une part non négligeable est consacrée au financement d'actions conduites par les établissements publics (études, expérimentations, signalétique, outils pédagogiques, entretien et aménagement de sentiers, etc.).

Les ressources humaines sont constituées pour l'essentiel d'agents permanents, fonctionnaires à 70 %⁸, sous plafond d'emplois notifié annuellement à chaque établissement par le MEDDE, auxquels s'ajoutent quelques agents permanents hors plafond d'emplois⁹, rémunérés sur des programmes d'action spécifiques, ainsi que des salariés saisonniers¹⁰.

1.1.3. Les moyens que l'État consacre aux parcs nationaux ont augmenté significativement à partir de 2006 ; ils diminuent depuis 2012

Les moyens affectés par le MEDDE au **fonctionnement des EPPN et à PNF** leur sont notifiés en montant financier (SCSP brute, puis nette, après mise en réserve) ainsi qu'en ETP (plafond d'emploi autorisé au 31 décembre de l'année n).

Ces moyens ont fortement augmenté à partir de 2006, année qui a vu la création de PNF, suivie en 2007 de celles du parc amazonien de Guyane et du parc national de la Réunion. Ils ont plafonné (ETP) ou se sont encore légèrement accrus (SCSP) de 2010 à 2012. Ils diminuent depuis 2012, et il est prévu que cette diminution se prolonge en 2015.

⁶ Somme des budgets de chacun des parcs nationaux.

⁷ Précisément 68 %.

⁸ À l'exception du parc amazonien de Guyane, où ce taux n'est que de 20 % et de celui de la Réunion, où il est de 55 %.

⁹ En moyenne 2 ETPt par parc.

¹⁰ 6 ETPt en moyenne par parc, hors parcs de Guyane et de la Réunion.

Evolution des moyens de fonctionnement affectés par le MEDDE aux EPPN et à PNF¹¹

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ETP notifiés | 541 | 595 | 745 | 816 | 854 | 852 | 854 | 839 | 818 | 794 |
| SCSP nette notifiée ¹² (en M€) | 27,5 | 38,6 | 53,2 | 60 | 65,6 | 66 | 68,2 | 64,2 | 64,2 | |
| Nombre de parcs nationaux | 7 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 10 | 10 | 10 | ? |

Pendant la période de croissance, l'augmentation de la SCSP a été proportionnellement beaucoup plus forte que celle du nombre d'ETP, comme le fait apparaître le tableau ci-dessus.

Cette augmentation de la SCSP a été affectée pour l'essentiel à l'augmentation de la masse salariale, qui est passée d'environ 50 % des dépenses du budget de fonctionnement en 2006 à 68 % en 2012, tandis que les dépenses de fonctionnement hors masse salariale restaient relativement stables en valeur absolue. Les mesures de revalorisation statutaires et indemnitaires, l'augmentation du taux de cotisations patronales, en particulier pour les retraites, et dans une moindre mesure, l'évolution de la structure d'emplois (recrutement d'agents de catégorie A, pour s'adapter aux évolutions induites par la loi) expliquent cette évolution.

Depuis 2012, la diminution de la dotation globale amorcée pèse d'autant plus fortement sur les parcs antérieurs à 2012 qu'elle est concomitante à la création du parc national des Calanques et à l'affectation de moyens, certes limités¹³, au GIP des forêts de Champagne et Bourgogne, préfigurant le futur parc national : ainsi, entre 2012 et 2014, la baisse des effectifs notifiés pour les 9 parcs antérieurs à 2012 est de 5,2 ETP par parc. Pour les 7 parcs les plus anciens, dont la baisse d'effectifs notifiés a commencé plus tôt, elle est de 8,7 ETP en moyenne par parc depuis 2010.

En ce qui concerne le **budget d'investissement**, après une période de forte croissance, les subventions de l'État sont en diminution drastique : d'un montant de 13 millions en 2010, elles sont passées à 5,6 millions en 2011, 1 million en 2012, et 0,3 en 2013. Elles étaient de 6,5 millions en 2007. Outre la quasi-impossibilité d'entreprendre de nouvelles opérations, les EPPN sont actuellement confrontés à des difficultés de paiement du solde des opérations engagées lors des années précédentes, pour lequel

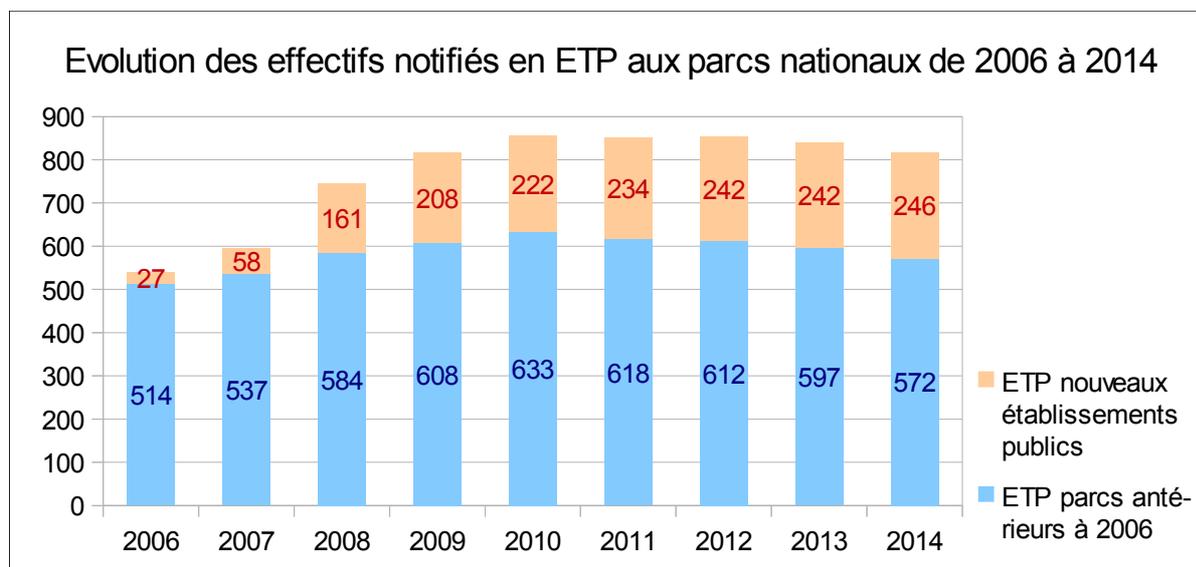
¹¹ Cette évolution est présentée à partir d'une série de données homogène en ce qui concerne la SCSP. Ce n'est pas le cas pour les effectifs, pour lesquels, en 2006, 2007 et 2008, les plafonds étaient notifiés en nombre d'agents, et non en ETP. Les effectifs en ETP pour ces trois années ont été reconstitués en affectant au nombre d'agents notifiés le coefficient nombre d'ETP/nombre d'agents constaté pour les parcs en 2011-2012 : 0,982.

¹² Il est à noter que cette SCSP nette notifiée est supérieure de quelques % aux versements opérés in fine aux EPPN.

¹³ 5 ETP et 480 000 euros de budget.

ils doivent dégager des moyens sur leur budget de fonctionnement, lui-même en tension. Il convient enfin de noter que cette diminution des crédits du MEDDE ne s'accompagne pas actuellement d'une augmentation des autres ressources.

1.1.4. L'évolution des moyens depuis le vote de la loi a permis de mettre en place et de conforter les nouveaux établissements publics, mais a aussi bénéficié aux parcs préexistants



Les deux parcs créés au lendemain de la loi de 2006 – parc amazonien de Guyane (PAG) et parc national de la Réunion – ont rattrapé, en valeur absolue, le niveau des parcs antérieurs¹⁴. Ainsi, pour 2014, la SCSP notifiée nette du PAG est de 7 millions d'euros et les effectifs notifiés sont de 85 ETP. Pour le parc de la Réunion, ces chiffres sont respectivement de 6,3 millions d'euros et 83,5 ETP.

Pour les sept parcs nationaux créés avant 2006, les effectifs notifiés ont augmenté, en moyenne, de 16 ETP entre 2006 et 2010. Ils sont en 2014 de 79 ETP¹⁵ en moyenne par parc, ce qui reste supérieur d'environ 8 ETP par parc aux effectifs de 2006. La SCSP nette est passée de 3,7¹⁶ millions d'euros en moyenne par parc en 2006 à 6,1 millions d'euros en 2014. Ceci est à rapprocher de l'élargissement des missions et du territoire d'action généré par la loi de 2006.

Les moyens affectés aux parcs nationaux en 2014 comprennent en outre 33 ETP et 3,1 millions d'euros pour le parc national des Calanques¹⁷, ainsi que 5 ETP¹⁸ et 0,48 millions d'euros pour le GIP préfigurant le futur parc national des forêts de Champagne

¹⁴ Ce constat, fait en valeur absolue, ne signifie pas qu'ils ont atteint le niveau de moyens souhaitable compte-tenu de leurs spécificités (haut-lieux de la biodiversité mondiale, missions spécifiques du PAG, voir sur ce point partie 2).

¹⁵ Déduction faite de 18 ETP notifiés au parc national de Port-Cros, mais dédiés au conservatoire national botanique de Méditerranée.

¹⁶ Équivalent à 4,1 millions d'euros en 2013, compte-tenu de l'érosion monétaire.

¹⁷ Il reste très en deçà de la moyenne des autres parcs (cf. mise en perspective à ce sujet en partie 3.1).

¹⁸ Ces 5 ETP sont supportés par PNF.

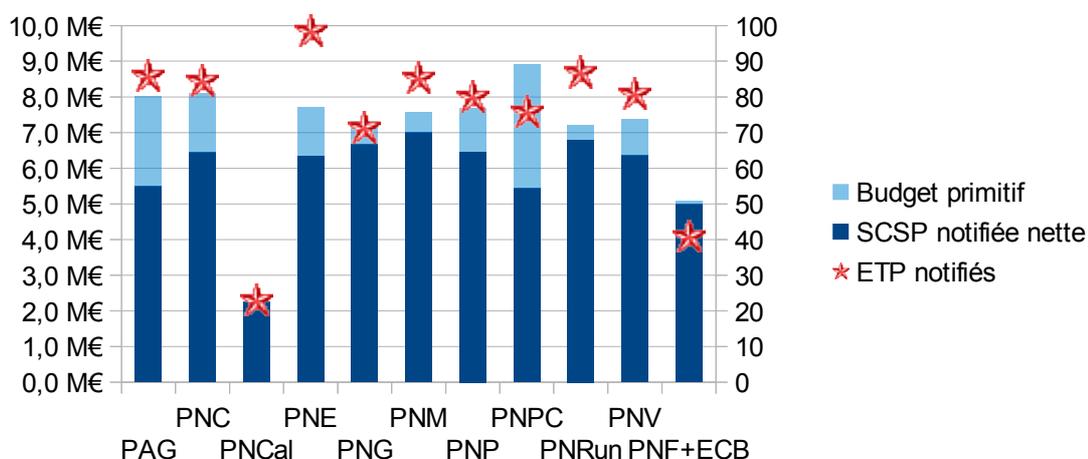
et Bourgogne, et 41 ETP¹⁹, et enfin 4,5 millions d'euros pour Parcs Nationaux de France.

1.1.5. En valeur absolue, les moyens dont disposent les différents parcs, à l'exception de celui des Calanques, sont assez proches, mais la comparaison entre les parcs nationaux doit intégrer les différences de territoire et d'enjeux

La série complète de données la plus récente que la mission a pu exploiter se rapporte à l'année 2013.

| 2013 | PAG | PNC | PNCaI | PNE | PNG | PNM |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ETP notifiés | 86 | 84,5 | 23 | 98,5 | 71,5 | 85,5 |
| SCSP notifiée nette | 5,5 M€ | 6,5 M€ | 2,2 M€ | 6,3 M€ | 6,7 M€ | 7,0 M€ |
| Budget primitif | 8,0 M€ | 8,1 M€ | 2,2 M€ | 7,7 M€ | 7,3 M€ | 7,6 M€ |

| 2013 | PNP | PNPC | PNRun | PNV | PNF+ECB | Total |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| ETP notifiés | 80 | 76* | 87 | 81 | 41** | 697 |
| SCSP notifiée nette | 6,5 M€ | 5,4 M€ | 6,8 M€ | 6,4 M€ | 5,0 M€ | 64,3 M€ |
| Budget primitif | 7,7 M€ | 8,9 M€ | 7,2 M€ | 7,4 M€ | 5,1 M€ | 77,3 M€ |

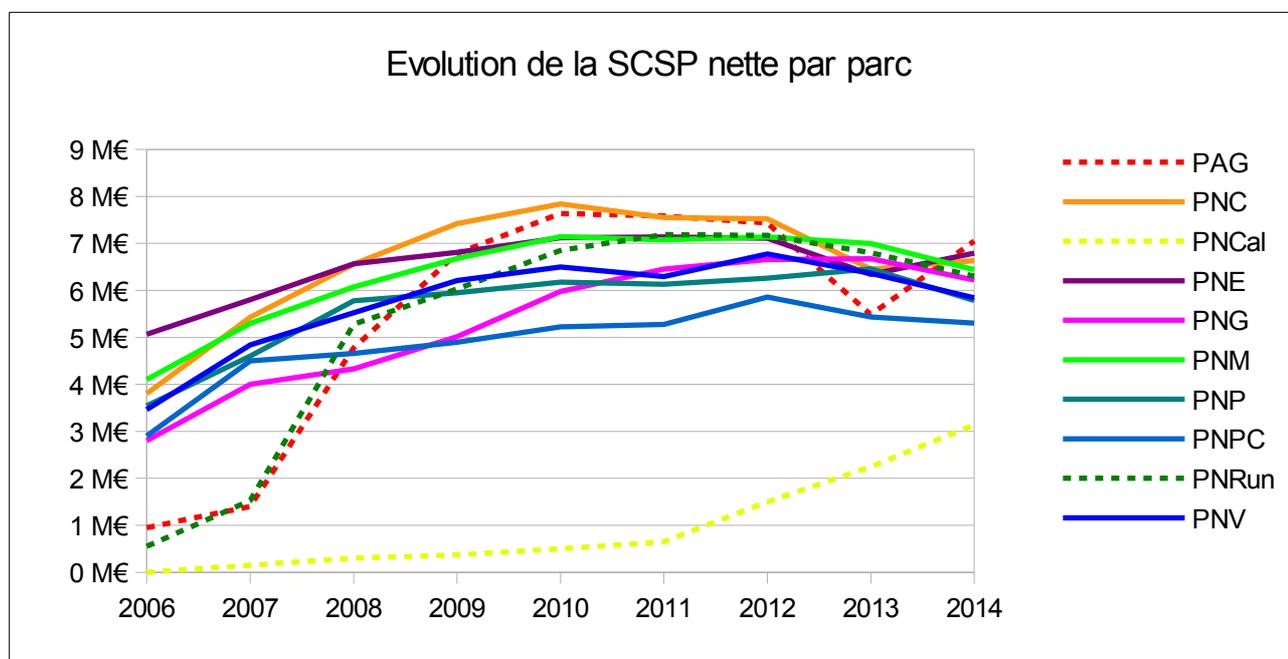
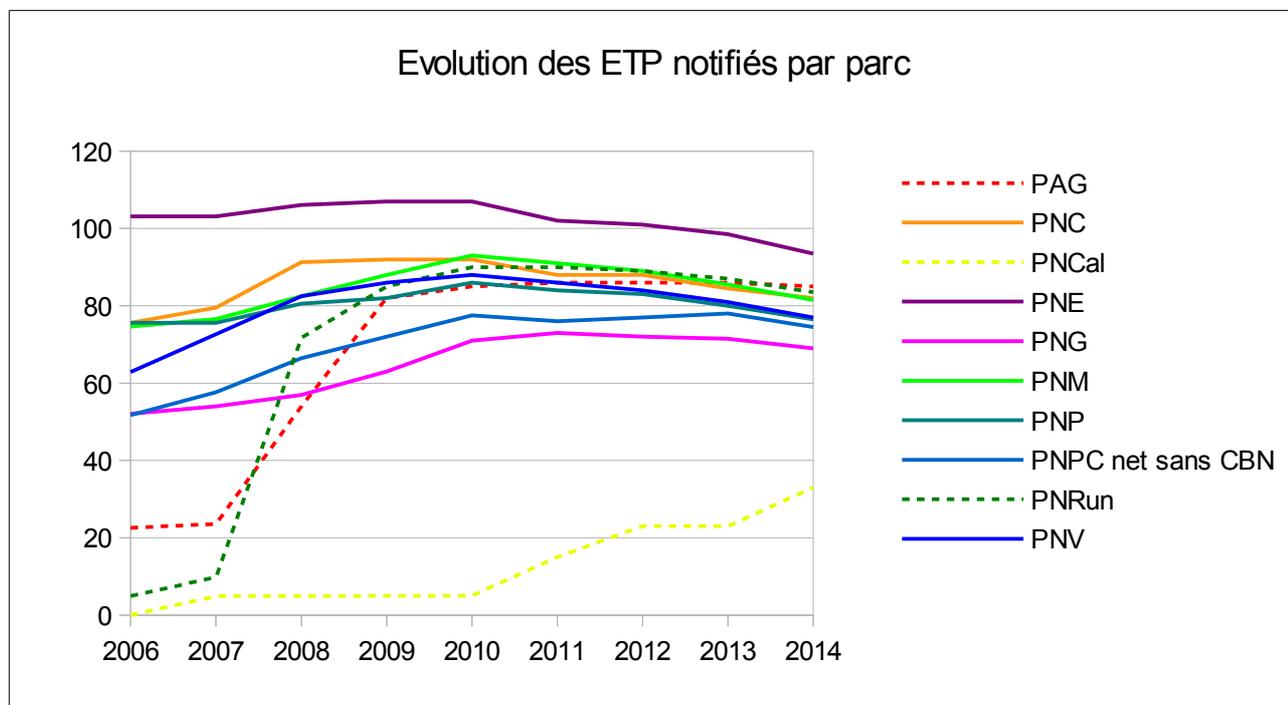


À l'exception notable, déjà citée, du parc des Calanques, les moyens des différents parcs nationaux apparaissent assez proches. En outre, les écarts apparents entre les parcs se nuancent selon que l'on compare les ETP notifiés, les SCSP, ou les budgets prévisionnels. Ainsi, sur le seul critère des ETP, avec 98,5 ETP notifiés en 2013, le parc national des Écrins apparaît-il clairement comme le mieux doté, mais si l'on s'attache à la SCSP, il n'est alors qu'en 7ème position. Sur la base de la SCSP, le parc national du Mercantour dispose de la dotation la plus importante, mais en ce qui concerne le budget total, c'est le parc national de Port-Cros qui, compte-tenu de

¹⁹ Dont 5 affectés à l'ATEN (Atelier technique des espaces naturels).

l'existence de ressources autres significatives²⁰, est en première position, et qui a la plus faible subvention de fonctionnement, juste après le parc amazonien de Guyane.

Cette comparaison, en ce qui concerne les moyens affectés par l'État, est à mettre en perspective avec l'évolution constatée depuis 2006, qui s'est traduite par un relatif écrêtage des parcs les mieux dotés, en valeur absolue et, a contrario, des rattrapages.



²⁰ Mécénat et ressource fiscale

Au total, on constate en 2014 moins de dispersion dans la situation des parcs nationaux, en termes de moyens affectés, par rapport à 2006.

Cependant, la comparaison de ces moyens en valeur absolue nécessite de tenir compte aussi de la diversité des parcs. Si, à l'exception notable du PAG, les EPPN ont les mêmes types de missions, les parcs nationaux ont des caractéristiques très diverses, s'agissant de leur superficie, de la nature du territoire, des enjeux et des populations concernées (voir, pour les incidences de ces spécificités, la partie 2.5).

La DEB s'attache, dans ses récentes notifications, à expliciter les éléments pris en considération pour l'allocation des moyens. Toutefois, les outils permettant de décrire les activités des parcs et de quantifier les besoins au regard de leurs territoires et de leurs missions, faisant défaut, la répartition des moyens de l'État entre les parcs peut faire encore débat²¹.

1.2. Données politiques : une réforme générant des attentes dans les territoires

Les augmentations de moyens consécutives au vote de la loi du 14 avril 2006 ont permis la création et la consolidation de nouveaux établissements publics (PNF, PAG, parc national de la Réunion) et le renforcement des parcs pré-existants.

À cet égard, sur les 8 ETP supplémentaires par rapport à l'année 2006 dont disposent actuellement, en moyenne, les sept parcs créés antérieurement à la loi, les rapporteurs évaluent, en fonction des organigrammes et des entretiens conduits, **à environ 5 ETP les moyens dédiés à l'élaboration des chartes** et au renforcement du lien avec les acteurs du territoire en aire d'adhésion, le reste ayant permis de consolider les missions traditionnelles des parcs nationaux.

Il faut souligner en effet que les augmentations d'effectifs les plus fortes sont intervenues dans les quatre années qui ont suivi le vote de la loi de 2006, à un moment où les besoins concernaient l'élaboration de la charte de territoire, mais pas encore sa mise en œuvre. L'anticipation sur cette seconde étape n'était pas forcément aisée. Elle a ainsi été variable selon les parcs.

La phase de diminution amorcée depuis 2012 (depuis 2010 pour les parcs les plus anciens) survient au moment où les chartes de territoire des parcs nationaux commencent à entrer en application et où les attentes sont fortes :

- s'agissant des communes : attente d'un appui technique et administratif mais aussi financier, de la part de l'EPPN, concernant leurs projets en aire d'adhésion ou ceux des acteurs de leur territoire qui s'inscriront dans la charte ;
- s'agissant des associations de protection de l'environnement, mais aussi de certaines communes : attente d'un non-affaiblissement des moyens consacrés au cœur de parc (dans les cœurs habités ou pour l'aménagement de sentiers, par exemple).²²

Les besoins liés à la mise en œuvre des chartes ne renvoient pas aux seuls moyens des EPPN. Celles-ci, s'agissant de projets de territoires conduits en partenariat, doivent également mettre en jeu les divers moyens publics mobilisables : État,

²¹ Cf. partie 2.

²² Les positions des acteurs sur ces questions ont été explicitées dans le rapport CGEDD n° 008706-01 : Évaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi de 2006.

collectivités locales, fonds européens. La nécessité d'une telle approche, avec une pluralité de financements, est encore peu assimilée par les différents acteurs institutionnels.²³

Pour autant, la question des moyens propres dont disposent les EPPN reste un enjeu majeur, aussi bien pour la poursuite des missions régaliennes de connaissance et d'accueil du public qui leur incombent directement, que pour leur rôle d'impulsion et d'accompagnement des projets en aire d'adhésion.

1.3. Quelques repères sur les coûts des parcs nationaux

La question des moyens des parcs nationaux renvoie aussi à celle du coût que les pouvoirs publics estiment devoir consacrer à cette politique. À cet égard, les rapporteurs se sont attachés à rechercher quelques repères qui, s'ils ne fournissent pas de réponse directement transposable, peuvent apporter des pistes de réflexion.

1.3.1. La comparaison avec les parcs nationaux étrangers est difficile, tant la diversité des modèles de parcs nationaux est grande, mais elle pourrait être approfondie au niveau européen

Au-delà de la diversité des territoires, c'est la diversité même des modèles de parcs nationaux qui, à moins d'une recherche approfondie, limite les possibilités de comparaison : dans la palette des parcs nationaux, on trouve ainsi le parc national brésilien du Tumucumaque, jouxtant le parc amazonien de Guyane, « vitrine » d'une superficie de près de 4 millions d'hectares, qui ne dispose que d'une équipe de 4 ou 5 personnes ; les puissants parcs nationaux nord-américains²⁴ et leurs millions de visiteurs ; le parc national de Bialowieza en Pologne, qui emploie plus de 100 personnes pour une zone protégée de 5300 ha et a induit la création dans le village voisin d'instituts de recherche mobilisant 60 personnes.

En Europe, les parcs se distinguent par la nature des missions, l'autorité responsable de la tutelle, le type de structure de gestion²⁵. Si la mission de portage d'un projet de développement durable dans une zone périphérique de l'espace protégé (qui prévaut en France, avec les attributions imparties aux EPPN en aire d'adhésion) est assez peu fréquente, les modèles européens partagent dans leur ensemble les missions de préservation, avec une réglementation spécifique et des agents de terrain en charge de la faire appliquer, et les missions de développement de la connaissance et d'accueil du public.

En Italie et en Allemagne, comme en France, ces missions sont assumées par des établissements publics spécifiques, dont la tutelle relève du ministère en charge de l'environnement (responsabilité de l'État central pour la France et l'Italie ; déléguée au niveau des Länder pour l'Allemagne). Il semble que, pour ces deux États, les moyens humains des établissements, ramenés aux surfaces concernées et aux missions – centrées sur la préservation, la connaissance, et l'accueil du public dans l'équivalent des « cœurs de parcs » -, soient un peu plus importants qu'en France.

²³ Idem.

²⁴ Cette puissance des parcs nationaux américains, un peu atypique dans le panorama mondial, est alimentée par leur ancienneté – le premier parc national au monde est celui de Yellowstone, créé en 1872- et leur valeur symbolique pour la nation américaine.

²⁵ Cf. étude UICN 2013 : analyse comparative des modes de gouvernance des parcs nationaux.

Le parc national du Grand Paradis, en Italie, ou celui de la forêt bavaroise, en Allemagne, peuvent en donner une illustration. Le parc du Grand Paradis, d'une superficie de 70 000 ha, dispose d'une équipe permanente d'environ 90 agents, dont 62 agents affectés aux missions de surveillance. Pour celui de la forêt bavaroise, d'une superficie de 24 000 ha, l'établissement de gestion emploie 200 salariés, dont une centaine affectée à la gestion forestière elle-même – qui n'est pas une mission actuellement assurée par les parcs nationaux français. (Pour mémoire, la superficie moyenne des parcs nationaux français, hors PAG, est de près de 60 000 ha en zone cœur, auxquels s'ajoutent les territoires en aire d'adhésion).

Les parcs nationaux concernent 5,1 % du territoire italien, 2,9 % du territoire en Allemagne. En France, les surfaces protégées des parcs nationaux (cœur de parc, correspondant aux parcs allemands et italiens) représentent environ 0,5 % du territoire métropolitain, et 3,8 % de l'ensemble du territoire national.

Cette illustration n'est en aucun cas conclusive, mais peut être une invitation à un approfondissement de la question. Si les comparaisons inter-parcs seront toujours délicates (elles ne sont pas aisées entre les parcs nationaux français, a fortiori entre les parcs nationaux de différents pays), cet approfondissement pourrait du moins viser à comparer les moyens consacrés à la politique des parcs nationaux dans certains États européens.

2. Engager une étude comparative des moyens consacrés aux parcs nationaux par différents États européens, en rapportant les calculs à des missions et des activités identifiées avec précision, de façon à obtenir des évaluations exploitables parce que reposant sur des éléments comparables.

1.3.2. La question des coûts des parcs nationaux est à rapprocher des bénéfices induits par leur existence

Il s'agit pour cela de prendre la mesure de l'ensemble des bénéfices induits par la préservation et la mise en valeur des territoires classés en parcs nationaux, qu'ils fassent ou non l'objet d'échanges monétarisés.

Ces bénéfices peuvent effectivement être marchands : emplois indirects dans le tissu économique du fait des commandes réalisées par l'établissement public, effets de levier des actions de l'établissement public du parc sur la mobilisation de fonds publics au bénéfice d'acteurs du territoire, emplois induits par la consommation des personnels et de leurs familles, emplois maintenus par le soutien du parc à certains métiers²⁶, valeur ajoutée générée par les recettes liées à la fréquentation touristique attribuable à l'existence du parc national.

Les bénéfices les plus importants se situent cependant dans le registre non marchand : services rendus par les écosystèmes (stockage et épuration naturelle des eaux, protection contre l'érosion et les glissements de terrain assurée par un couvert végétal, nurseries de poissons constituées par certains écosystèmes marins, séquestration du carbone, etc.), valeur de bien-être récréatif pour la population, valeur patrimoniale (c'est-à-dire valeur que la population attache à l'existence même du bien protégé et à sa transmission aux générations futures).

Les retombées marchandes sont relativement aisées à mesurer, par exemple par des enquêtes classiques auprès des visiteurs ou auprès des entreprises. Par ailleurs,

²⁶ Par exemple, formation, soutien et valorisation des accompagnateurs en moyenne montagne

différentes méthodes ont été développées et sont reconnues, au plan international, pour estimer, en unité monétaire, la valeur des services rendus non-marchands des espaces naturels, afin de les rendre visibles, et, par exemple, de les comparer à leurs coûts de gestion – ou d'évaluer les coûts de remplacement suite à leur disparition. Ces méthodes permettent en outre de bien faire la part des bénéfices, qui, sur les territoires concernés, peuvent être rapportés au classement en parc national et à l'action de l'établissement public du parc.

Quelques références partielles existent sur les parcs nationaux français. Deux études réalisées sous le pilotage de Parcs Nationaux de France, avec le parc national de la Guadeloupe pour l'une, et le parc national de Port-Cros pour l'autre, et proposant une approche complète de la valeur induite par l'existence d'un parc national, viennent d'être publiées.

Dans les deux cas, bien que sur chaque paramètre se rapportant aux bénéfices ce soient les fourchettes basses qui, par précaution, ont été retenues, ces études font apparaître un bénéfice total induit par l'existence du parc très supérieur à son coût. Ainsi, dans le parc national de Guadeloupe, un euro d'argent public dépensé dans le budget du parc génère au moins dix euros de bénéfices pour le territoire. Pour le parc national de Port-Cros, un euro dépensé dans le budget du parc génère 91 euros de bénéfices pour le territoire²⁷. Pour un parc comme pour l'autre, le bénéfice principal provient des services non marchands.

Ce résultat converge avec les travaux élaborés dans d'autres pays sur des espaces naturels remarquables bénéficiant d'une protection active.

3. Approfondir les études en cours visant à mettre au point une méthodologie d'évaluation des bénéfices induits des parcs nationaux et de leurs externalités positives, pour disposer de données permettant de mieux apprécier les coûts à consentir pour les parcs nationaux par rapport à la somme des bénéfices retirés.

²⁷ La différence de résultat importante entre les deux parcs renvoie principalement à la très forte fréquentation du parc national de Port-Cros et à l'importance de la population concernée prise comme référence dans les sondages sur la valeur patrimoniale (la région PACA est dix fois plus peuplée que celle de la Guadeloupe).

2. Éléments de méthode permettant de mieux évaluer les moyens nécessaires, à partir d'une identification des activités et des charges des EPPN

2.1. Objectifs et limites des investigations de la mission du CGEDD

L'évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux peut être effectuée à partir d'une identification plus précise qu'actuellement des activités et des charges que celles-ci impliquent : les rapporteurs proposent une base de travail, à développer par la direction de l'eau et de la biodiversité.

Pour procéder à l'évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux, une démarche pragmatique a été suivie. Estimant ne pas être en mesure d'élaborer eux seuls un modèle de calcul de l'adéquation des moyens (effectifs et crédits) aux missions et de leur allocation entre les EPPN, les rapporteurs ont simplement cherché à :

- définir une classification des activités communes à tous les parcs nationaux ;
- sélectionner les éléments déterminants pour le calibrage des moyens.

Ce travail permet d'ores et déjà une meilleure comparaison de la situation et des besoins des différents EPPN. Les rapporteurs recommandent qu'il soit rapidement approfondi pour en vérifier la pertinence et l'exploitabilité, selon des modalités qui seront précisées plus loin. En revanche, ils tendent à penser que la construction d'un véritable modèle, intégrant les paramètres constitutifs de tous les EPPN et les variables influençant leur activité, serait disproportionnée par rapport aux besoins de pilotage, sachant que le nombre d'entités à gérer est, et sans doute restera, limité (10, peut-être 11).

2.2. La méthode de travail suivie par la mission du CGEDD

2.2.1. Elle a tiré les conséquences des documents et données existants

La diversité des parcs nationaux et leur dispersion sur le territoire²⁸, combinée avec leur petit nombre (10 actuellement), rend malaisée l'intégration de leurs caractéristiques dans un modèle d'allocation des moyens, qui suppose une certaine homogénéité facilitant la comparaison des données. La problématique d'évaluation normée des moyens nécessaires aux EPPN semble différente de celle des 100 DDT, ou même des DREAL. De fait, il n'y a pas de méthodologie reconnue, permettant de quantifier les moyens nécessaires au fonctionnement des EPPN, ni à la DEB globalement pour les 10 parcs, ni micro-administrativement (pour un parc donné).

La DEB et les EPPN peuvent cependant se référer à deux documents de travail.

D'abord la nomenclature d'activités des parcs nationaux, figurant dans les conventions d'objectifs (COB). Elle date de 2006 et comprend 9 rubriques, qui permettent de répartir les ETP et budgets entre les EPPN. Les domaines ainsi définis sont, selon la

²⁸ À ce sujet, cf. observations dans le rapport relatif à la loi du 14 avril 2006, page 12.

DEB (SDEN) elle-même, dorénavant « datés ». Ils ne prennent pas en compte, notamment, les missions nouvelles découlant des chartes.

Ensuite une note-argumentaire élaborée par le collège des directeurs des établissements publics des parcs nationaux et PNF, en septembre 2012. Elle est intitulée « finalités et objectifs de la politique des parcs nationaux ». Les missions des parcs nationaux français y sont présentées selon quatre objectifs (comprenant chacun deux sous-objectifs) :

- « connaître et protéger le patrimoine » ;
- « faire connaître et accueillir » ;
- « accompagner les acteurs locaux dans une logique de développement durable » ;
- « contribuer aux politiques nationales et internationales ».

Les rapporteurs ont apprécié la qualité des descriptions et analyses de cette note qui actualise, en fonction de la loi du 14 avril 2006, la définition des politiques assignées aux parcs nationaux. Elle mérite d'être connue et exploitée. Son statut n'a cependant pas paru bien défini et la note ne semble pas totalement endossée par la DEB (ce qui illustre peut-être la situation décrite au point 4.1, relatif au pilotage des EPPN).

Constatant ainsi qu'il n'existe pas pour le moment de nomenclature des activités des parcs nationaux, partagée entre les EPPN et entre la DEB et les EPPN, les rapporteurs ont construit une grille détaillée des activités principales des EPPN.

2.2.2. Un référentiel des activités principales des EPPN a été construit, de façon pragmatique

- Les rapporteurs se sont inspirés des analyses de la note de septembre 2012 « finalités et objectifs de la politique des parcs nationaux », non pas pour mieux définir les finalités ou les objectifs de la politique des parcs nationaux (la note leur est parue claire à cet égard), mais pour identifier de façon plus analytique le corpus même des activités des EPPN.
- Ont été distinguées d'une part des **activités-type**, différenciées entre activités-type **opérationnelles** (le cœur des activités des EPPN) et activités-type de **management et soutien**, et d'autre part des **actions**, plus concrètes ou techniques, rapportées aux activités-types.
- Les rapporteurs ont demandé à un groupe composé de cinq directeurs ou directeurs-adjoints d'EPPN et d'un membre de l'équipe de direction de PNF²⁹ de réagir à cette classification détaillée, en fonction de leur connaissance, nécessairement plus précise, du travail et de l'organisation des établissements publics. Il s'agissait d'abord de vérifier que les activités-type et actions préalablement identifiées étaient correctement dénombrées (c'est-à-dire de façon précise mais sans décomposition excessive) ; ensuite de convenir d'une définition aussi pertinente que possible, du point de vue des EPPN, de leurs agents et des autres acteurs, de ces activités-type et actions ; enfin, d'examiner

²⁹ Ils ont été sollicités intuitu personæ par la mission ; s'ils étaient volontaires pour apporter leur collaboration, ils n'engageaient pas leur structure d'appartenance.

les possibilités de calculer les moyens en ETP nécessaires à la mise en œuvre de chacune des actions (et non pas des activités-type).

- En fonction de ces échanges, un tableau retraçant les activités-type et actions (cf. point 2.3.1, infra) a été mis au point ; il comprend une esquisse d'évaluation des moyens nécessaires à chaque action³⁰.
- Les rapporteurs ont cherché à identifier des paramètres objectifs affectant les activités-type ou les actions, mais ils n'ont pu établir des corrélations significatives entre ces paramètres et les moyens à affecter aux actions et activités.
- Enfin, une évaluation des spécificités de chaque EPPN a été tentée. Il s'agissait d'essayer de dégager les particularités réelles, irréductibles à une approche comparative et à un cadre identique à tous les établissements publics.

2.2.3. Limites et prolongements possibles de l'exercice

Les rapporteurs ont considéré que l'évaluation devait porter principalement sur les effectifs, ceux-ci représentant environ les 2/3 de la subvention du MEDDE aux EPPN. En outre, il est clair que ce sont les moyens en personnels qui sont déterminants pour l'exercice de certaines des activités de base des EPPN (police de l'environnement, production des connaissances, gestion des espèces).

Les rapporteurs ont privilégié la simplicité et la facilité d'exploitation du dispositif. Étant donné les spécificités des parcs nationaux (objectives ou subjectivement perçues), la diversité constatée des sensibilités des différents acteurs des parcs et de la conception qu'ils ont des missions des EPPN ou des pratiques professionnelles de leurs agents, il leur est apparu qu'il serait contre-productif de s'engager dans la conception d'un produit sophistiqué. Au nom de la complexité des problématiques techniques ou managériales des EPPN, certains pourraient vouloir renchérir dans la minutie des données ou des variables à prendre en compte. La robustesse devrait permettre d'éviter des contre-argumentations de détail et des contestations prolongées.

Pour autant, comme indiqué plus haut, il serait souhaitable d'approfondir ces analyses et cette première estimation des moyens nécessaires aux actions des EPPN.

a) Techniquement, cet approfondissement devrait viser à :

- Vérifier que la liste des actions prend effectivement en compte la réalité des interventions des parcs nationaux. Il est bien précisé que dans l'approche retenue et proposée par les rapporteurs, il ne s'agirait pas de viser à l'exhaustivité ou la finesse d'analyse, mais de s'assurer que cette liste d'actions retraduit l'essentiel des activités des EPPN.
- Affiner l'évaluation des besoins en crédits de fonctionnement courant et crédits d'intervention (ou leur niveau minimal).
- Étudier, en termes d'opportunité et de faisabilité, la question des paramètres principaux affectant les activités-type et actions. Il s'agirait d'identifier ceux de ces paramètres qui ont un impact significatif sur la quantité de travail (ou le

³⁰ Il s'agit donc d'une analyse propre à la mission du CGEDD, qui ne saurait être imputée, même partiellement, aux responsables des EPPN auxquels elle a fait appel.

temps) représentée par chaque action et, de ce fait, sur les différences de volume des actions entre les EPPN selon leurs caractéristiques.

- Évaluer en termes quantitatifs, action par action et pour chaque parc, le besoin en ETP, à partir des paramètres significatifs et identiques pour tous les EPPN (dans l'hypothèse où ceci aurait été jugé faisable, cf. point précédent).
- Apprécier avec plus de précision les besoins de financement et d'appui technique appropriés aux projets de développement induits par les chartes. Cette évaluation pourrait permettre à la DEB de disposer d'éléments tangibles, à partir desquels pourraient être élaborés des principes et un cadre d'intervention, financier et technique, des EPPN pour participer (ou pas) à tout ou partie des actions en aire d'adhésion.
- Examiner de plus près enfin l'intérêt d'élaborer, à partir des tableaux (activités-type, actions, paramètres) proposés, un référentiel davantage structuré, pouvant éventuellement faire interagir des variables utiles pour le calcul des moyens attribués aux EPPN. Les rapporteurs réitèrent cependant la précédente recommandation sur les avantages d'un système simple et accessible.

b) Utilité d'une construction concertée d'un référentiel de calcul des moyens des EPPN.

L'approfondissement suggéré serait également opportun pour dégager (ou renforcer) une approche et une méthode partagées entre les EPPN sur cette question des moyens. Celles-ci paraissent d'autant plus souhaitables dans le contexte de la mise œuvre de la loi du 14 avril 2006. En effet, chaque EPPN va devoir mettre en application et rendre compte de « sa » charte (ainsi que des connexités entre l'aire d'adhésion et le cœur). En outre, on peut présumer que l'attachement des parcs à leur identité spécifique va perdurer (ne serait-ce que par le renforcement de leur ancrage territorial du fait de la loi de 2006) : il importe donc qu'un référentiel servant au calcul et à la répartition entre EPPN des moyens attribués par l'État (MEDDE) soit le mieux partagé possible.

Faute d'une élaboration collective d'un tel outil, certaines des critiques déjà exprimées aux rapporteurs (tel parc serait injustement favorisé ou défavorisé, telle particularité serait sous-évaluée) risqueraient de se reproduire.

Est suggéré, dans ces conditions, un travail en plusieurs temps :

- d'abord entre la DEB et les équipes de direction des EPPN, de façon à aboutir à un relatif consensus sur les finalités opérationnelles attendues et le contenu de l'outil (les deux étant liés) ;
- éventuellement, entre la DEB ou chaque direction d'EPPN et les présidents des conseils d'administration des EPPN : non pas sur les aspects techniques des études, mais sur les finalités recherchées et les principes retenus, de façon à faciliter ultérieurement l'acceptation de la méthode (et des conséquences concrètes sur les moyens attribués par le MEDDE à chaque EPPN) ;
- dans la mesure où les équipes de direction des EPPN (voire les présidents de conseil d'administration) seront impliquées, il serait judicieux d'associer également aux réflexions les personnels des EPPN, selon des modalités relevant de l'appréciation des directeurs et des présidents ;

- une concertation avec les organisations syndicales, sur les mêmes objets, pourrait s'avérer opportune, concomitamment ou postérieurement à la phase précédente : il s'agirait de rechercher une compréhension et une acceptation a minima de la démarche et si possible de l'outil.

Bien que poussant à ce que la mise au point de cette méthode d'allocation des moyens associe différentes catégories d'acteurs, les rapporteurs recommandent de la mener à bien dans des délais limités. Ils ont noté à plusieurs reprises une certaine propension dans de nombreux EPPN à débattre longuement et dans le détail, surtout quand les questions comportent des aspects techniques touchant aux activités et aux métiers des structures et des personnels. Cette recherche d'une certaine forme d'excellence se fait parfois au détriment de la capacité de décision et de l'efficacité. Dans un exercice tel que celui qui est ici proposé, ce travers peut se reproduire.

4. Achever dans un délai raisonnable (avant fin 2014) la mise au point d'un référentiel d'allocation des moyens aux EPPN, selon un processus concerté.

2.3. Les grandes lignes de l'analyse

2.3.1. Identification des briques permettant de quantifier la charge de travail et les moyens des EPPN : activités-type et actions

Les rapporteurs n'ont pas réexaminé les missions fondamentales des parcs nationaux : ils n'ont pas cherché à préciser les « finalités des parcs nationaux », équivalentes peu ou prou à des missions fondamentales, telles que formulées dans la note précitée du 12 septembre 2012 des directeurs des EPPN. L'architecture proposée a été considérée comme pertinente (les finalités sont définies de façon plus détaillée que dans la loi du 14 avril 2006), bien qu'il soit concevable que les formulations de cette note puissent être modifiées par le cabinet de la ministre ou par la DEB, selon la présentation que ceux-ci entendent faire de la politique des parcs nationaux.

L'analyse a consisté à repérer dans les parcs nationaux des **activités-type permanentes** – ou obligatoires (du fait des textes et des orientations ministérielles) – et les **actions** qui en découlent. Ces actions, définies comme la décomposition et la traduction concrète des activités-type, peuvent varier en intensité et en charge de travail, selon les parcs et, à l'intérieur d'un même parc, dans le temps (selon le moment de l'année ou la réalisation d'un projet).

Par ailleurs, les rapporteurs ont distingué d'une part des activités-type qualifiées d'opérationnelles et d'autre part des activités-type qualifiées de management et soutien.

Les premières correspondent aux finalités des parcs nationaux, pour reprendre les termes de la note du 12 septembre 2012 (ou à leur raison d'être). Les secondes, non spécifiques aux EPPN, paraissent cependant devoir être précisées parce qu'elles sont susceptibles d'être davantage mutualisées qu'actuellement (certaines des activités-type « opérationnelles » peuvent aussi être mutualisées, cf. infra).

Au total, **22 activités-type** ont été identifiées, dont **15 activités opérationnelles** et **7 activités de management et soutien**.

Activités-type opérationnelles

- 1/ Production et diffusion des connaissances
- 2/ Contribution à des programmes de recherche
- 3/ Surveillance terrestre, fluviale et maritime, gestion des autorisations et polices
- 4/ Gestion des espèces (dont chasse) et gestion des milieux (hors agriculture et forêt)
- 5/ Intervention sur patrimoine bâti et culturel
- 6/ Animation, éducation à l'environnement et communication grand public
- 7/ Accueil du public
- 8/ Création et entretien de sentiers
- 9/ Agriculture, forêt (dans une optique de développement durable)
- 10/ Tourisme et activités de pleine nature (dans une optique de développement durable)
- 11/ Paysage, urbanisme et aménagements (dans une optique de développement durable)
- 12/ Culture (dans une optique de développement durable)
- 13/ Autres activités économiques locales (dans une optique de développement durable)
- 14/ Pilotage et animation territoriale de la charte
- 15/ Contribution aux autres politiques territoriales

Activités-type de management et soutien

- 16/ Management
- 17/ Fonctionnement des instances
- 18/ Relations institutionnelles et internationales
- 19/ Gestion financière, juridique, logistique (dont archives, imprimerie), informatique et télécoms
- 20/ Gestion des biens immobiliers et fonciers de l'établissement public
- 21/ Gestion de ressources humaines (dont pilotage formation)
- 22/ Recherche de financements

2.3.2. Articulation entre activités-type et actions

Les activités-type opérationnelles ont fait l'objet d'une déclinaison en actions. Une action est ici définie comme une tâche ou ensemble de tâches à mettre en œuvre pour aboutir à des « produits de sortie » (ce peut donc être un document) ou des résultats attendus. Une action doit de ce fait être facilement mesurable. Le nombre d'actions varie selon chacune des activités-type. Pour éviter de construire une grille trop complexe, les actions ont été limitées à un maximum de 3 par activité-type.

L'objet de chacune des activités-type devrait pouvoir être compris à partir de leur seule dénomination. Si tel n'est pas le cas, il conviendrait soit de les décomposer (ou les recomposer), soit d'en modifier la dénomination. Cela étant, certaines de ces activités-type s'expliqueront facilement en se reportant à l'action ou aux actions par lesquelles elles se traduisent concrètement.

Activités-type opérationnelles

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1/ Production et diffusion des connaissances</p> | <p>1- Action principale : collecte naturaliste et autre collecte de nature patrimoniale</p> <p>2- Autre action : stratégie et encadrement ; constitution de bases de données ; alimentation de bases de données nationales ; diffusion et mise à disposition</p> |
| <p>2/ Contribution à des programmes de recherche</p> | <p>1- Contribution à la stratégie scientifique (chargé de mission scientifique)</p> <p>2- Assistance à la recherche (qualités d'observation des agents) ; accueil chercheurs (terrain ad-hoc)</p> |
| <p>3/ Surveillance terrestre, fluviale et maritime, gestion des autorisations et polices</p> | <p>1- Action principale : surveillance (information du public, tournées et contrôles)</p> <p>2- Autre action : police (MISEN, relation préfecture et parquets, coordination plans de contrôles ; suivi procédures et rapportage)</p> <p>3- Autre action : gestion des autorisations (rôle d'ensemblier : consultations internes et externes ; synthèse ; rédaction de l'autorisation)</p> |
| <p>4/ Gestion des espèces (dont chasse) et gestion des milieux (hors agriculture et forêt)</p> | <p>1- Plans et contrats de gestion hors agriculture et forêt ; avis et conseils ; interventions sur milieux ou espèces ; gestion parc propriétaire</p> |
| <p>5/ Intervention sur patrimoine bâti et culturel</p> | <p>1- Gestion du patrimoine du parc ; interventions de soutien au patrimoine</p> |
| <p>6/ Animation, éducation à l'environnement et communication grand public</p> | <p>1- Animation multi publics ; interventions en milieu scolaire ; participation à des manifestations externes.</p> <p>2- Conception d'outils (expositions, autres supports dont internet)</p> |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>7/ Accueil du public</p> | <p>1- Accueil physique ou téléphonique ; prestations d'accueil</p> <p>2- Signalétique routière, réglementaire, pédagogique ; développement de l'accessibilité</p> |
| <p>8/ Création et entretien de sentiers</p> | |
| <p>9/ Agriculture, forêt (dans une optique de développement durable)</p> | <p>1- Contrats de gestion ; conseil et accompagnement des filières</p> <p>2- Avis, instruction technique des demandes d'autorisations</p> |
| <p>10/ Tourisme et activités de pleine nature (dans une optique de développement durable)</p> | <p>1- Dialogue avec les fédérations de sports de nature</p> <p>2- Accompagnement des acteurs (conseil ; programmations des activités) ; gestion des labels (charte européenne tourisme durable et marque)</p> <p>3- Avis, instruction technique des demandes d'autorisations</p> |
| <p>11/ Paysage, urbanisme et aménagements (dans une optique de développement durable)</p> | <p>1- PAC et avis obligatoires SCOT, PLU et autres documents</p> <p>2- Conseils sur projets d'aménagement en aire d'adhésion</p> <p>3- Avis, instruction technique des demandes d'autorisations</p> |
| <p>12/ Culture (dans une optique de développement durable)</p> | <p>1- Animation culturelle, festivals ; langues et identités ; avis, instruction technique des demandes d'autorisations</p> |
| <p>13/ Autres activités économiques locales (dans une optique de développement durable)</p> | <p>1- Accompagnement des acteurs : pêche maritime, pisciculture, artisanat, cueillette, entrepreneuriat en milieu rural</p> <p>2- Avis, instruction technique des demandes d'autorisations</p> |
| <p>14/ Pilotage et animation territoriale de la charte</p> | <p>1- Élaboration, animation, suivi et évaluation</p> <p>2- Conventions d'application</p> |
| <p>15/ Contribution aux autres politiques territoriales</p> | <p>1- Documents dont la compatibilité avec la charte est visée dans les textes</p> |

Précisions sur la construction de la grille des activités-type opérationnelles

Cinq activités ont été reliées au développement durable (9 à 13), de façon à bien afficher qu'il s'agit de conduire ces activités dans une logique de moyen terme, articulée avec les objectifs de préservation du cœur. Elles ont été identifiées selon des domaines jugés pertinents par les rapporteurs, mais qui peuvent être modifiés selon la conception retenue du développement durable ou le degré de finesse souhaité. Ces cinq activités correspondent surtout aux projets ou actions qui seront menés au titre des chartes en aire d'adhésion. Mais le développement durable intéresse également le cœur des parcs nationaux, par exemple l'activité 10 (tourisme, etc.) ou l'activité 12 (culture), notamment pour les parcs ayant un cœur habité.

Les actions mentionnées ne recouvrent pas la totalité des actions effectivement réalisées dans les parcs nationaux dans le cadre des diverses activités-type. Il est donc possible que certains EPPN considèrent qu'une partie des actions qu'ils conduisent est insuffisamment restituée dans le tableau, celui-ci ne prenant pas assez en compte leur spécificité. Ce peut être en particulier le cas pour les parcs nationaux ultra-marins.

Mais le parti-pris retenu et proposé a été de définir des références simples et opératoires, valant pour la totalité des parcs, sachant qu'il ne s'agit pas de viser à retracer avec la plus grande finesse l'ensemble des interventions/actions de tous les parcs nationaux mais plus pragmatiquement de disposer d'un moyen permettant :

- de calibrer les moyens globaux (au sein du programme 113) nécessaires aux EPPN et de faciliter les discussions budgétaires avec la direction du budget ;
- de répartir « justement » les moyens entre les différents établissements publics, une fois acquises les ressources en loi (s) de finances.

Dans cette mesure, il n'est pas indispensable de définir des actions qui se traduisent par des moyens de faible volumétrie. En pratique, puisque les ETP sont le principal moyen d'action des EPPN, n'ont pas été retenues les activités-type et actions pour lesquelles le besoin en ETP annuel apparaissait inférieur à un demi ETP.

Il est précisé enfin qu'il n'a pas été jugé nécessaire de décomposer les sept activités-type de management et soutien en actions.

2.3.3. Évaluation des possibilités de quantification de chacune des actions

Les rapporteurs ont essayé d'inventorier les différentes caractéristiques (données structurelles, indicateurs de pression, etc.) pouvant avoir un impact sur le volume d'activités des EPPN, précision étant faite que, dans la terminologie retenue, il s'agit de l'impact sur des actions. Plusieurs approches ont pour cela été combinées.

a) Évaluation du poids relatif des activités-type

Il s'agissait d'une estimation a priori et plutôt normative : en se projetant à échéance d'environ 5 ans, quelle pourrait être la part optimale de chaque activité-type dans un parc national ? Les résultats ne sont pas mentionnés ici, ils n'ont été exploités que pour disposer de points de repère pour les analyses qui sont développées ci-dessous (a et b).

b) Évaluation des moyens afférents à chaque action principale

Cette évaluation, plus analytique, a consisté à définir les effectifs adéquats à une échéance réaliste (5 ans) pour mener à bien chacune des actions. Ils sont calculés par ETP (ou fraction d'ETP non $<$ à 0,5), en valeur absolue. Il peut être utile de préciser pour certaines actions si elles font appel à des emplois permanents ou saisonniers (en valeur annuelle).

Il est rappelé que, pour chaque action, quelques paramètres ont été identifiés (les paramètres les plus importants par leur impact sur le contenu des actions, cf. tableau ci-dessous). Par exemple, pour les deux actions de l'activité-type « Surveillance terrestre, fluviale et maritime, gestion des autorisations et polices », la superficie du cœur, l'accessibilité, le nombre annuel d'autorisations sont apparues comme conditionnant fortement ces actions (plus fortement que d'autres paramètres également identifiés) ; ou encore, s'agissant des actions de l'activité-type « développement durable et agriculture et sylviculture », les paramètres relatifs au nombre d'exploitations agricoles, ou le nombre de forêts soumises à un plan de gestion.

Il faut pourtant indiquer que les rapporteurs ne sont pas parvenus à établir une relation directe et objectivable entre les différents paramètres répertoriés pour chaque action et la volumétrie de ces dernières. Si cette articulation peut être faite, ce n'est qu'à partir d'une connaissance précise du fonctionnement des parcs et du travail effectif des agents des EPPN, que n'avaient pas suffisamment les rapporteurs.

Il paraîtrait cependant intéressant que la question soit techniquement approfondie, du moins si l'objectif recherché (par la DEB) est de s'appuyer sur une méthode intellectuellement rigoureuse pour calculer les moyens afférents à chaque action. Si cet exercice ne pouvait être ultérieurement réalisé, on peut considérer qu'en tout état de cause ces paramètres (tels quels, ou modifiés et complétés) auraient une certaine utilité pour que les EPPN se réfèrent aux mêmes réalités et aux mêmes contenus pour chacune des actions.

Les rapporteurs proposent, dans le tableau infra intitulé « évaluation des besoins en ETP », page 36 :

- une première estimation en valeur absolue des ETP nécessaires pour chacune des activités-type opérationnelles identifiées ;
- une évaluation en proportion du poids moyen relatif de chaque activité-type (opérationnelles et de management et soutien) ;
- une estimation du besoin minimum pour chaque action : il s'agit en fait d'une nuance ou d'une précision par rapport à l'évaluation précédente ; dans l'hypothèse où une évaluation détaillée des ETP nécessaires à chaque action serait considérée comme techniquement trop complexe ou trop théorique par rapport à la réalité du travail des agents dans les parcs et à la gestion des emplois, il a paru utile d'essayer d'apprécier le seuil minimal d'ETP en dessous duquel une action ne peut pas être raisonnablement effectuée.

Évaluation des besoins en ETP

| Évaluat. des besoins en ETP | | Évaluat. du seuil minimal des besoins en ETP | |
|-----------------------------|--------------|----------------------------------------------|--------------|
| Moyenne en ETP | Moyenne en % | Moyenne en ETP | Moyenne en % |

NOTA : les paramètres envisagés figurent dans le tableau, mais ils n'ont pas servi au calcul des moyens (cf. remarque au point B, supra)

| I – ACTIVITÉS-TYPE OPÉRATIONNELLES | Évaluat. des besoins en ETP | | Évaluat. du seuil minimal des besoins en ETP | | PRINCIPALES ACTIONS | PARAMÈTRES IMPACTANT L'ACTIVITÉ |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------|----------------------------------------------|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Moyenne en ETP | Moyenne en % | Moyenne en ETP | Moyenne en % | | |
| 1/ Production et diffusion des connaissances | 12 | 14% | 11 | 14% | 1- Action principale : collecte naturaliste et autre collecte de nature patrimoniale. 2- Autre action : stratégie et encadrement ; constitution de bases de données ; alimentation de bases de données ; diffusion et mise à disposition | Nombre d'espèces ; nombre d'espèces menacées ; nombre d'habitats remarquables ; niveau d'activité atteint (existence de séries longues de données, à continuer d'alimenter) |
| 2/ Contribution à des programmes de recherche | 3 | 3% | 2 | 3% | 1- Contribution à la stratégie scientifique (chargé de mission scientifique) 2- Assistance à la recherche (qualités d'observation des agents). Accueil chercheurs (terrain ad-hoc). | Nombre de conventions ou programmes en cours ; nombre de sites de référence |
| 3/ Surveillance terrestre, fluviale et maritime, gestion des autorisations et polices | 13 | 11% | 11 | 14% | 1- Action principale : surveillance (information du public, tournées et contrôles) 2- Autre action : police (MISEN, relation préfecture et parquets, coordination plans de contrôles ; suivi procédures et reporting) 3- Autre action : gestion des autorisations (rôle d'ensemblier : consultations internes et externes ; synthèse ; rédaction de l'autorisation) | Surveillance : superficie cœur ; accessibilité (temps siège secteur/point de surveillance le plus éloigné), fréquentation ; nombre de points d'accès ; autorisations : nombre de demandes d'autorisations déposées |
| 4/ Gestion des espèces (dont chasse) et gestion des milieux (hors agriculture et forêt) | 3 | 3% | 3 | 3% | 1- Plans et contrats de gestion hors agriculture et forêt ; avis et conseils ; interventions sur milieux ou espèces ; gestion parc propriétaire | Nombre d'espèces sous « plan national d'action » (sens large) ; nombre de sites en conventions de gestion ; surface cœur |
| 5/ Intervention sur patrimoine bâti et culturel | 3 | 3% | 3 | 3% | 1- Gestion du patrimoine du parc ; interventions de soutien au patrimoine | Nombre de bâtiments « patrimoniaux » gérés ; nombre de demandes d'autorisations pour le patrimoine bâti en cœur |
| 6/ Animation, éducation à l'environnement et communication grand public | 8 | 8% | 7 | 8% | 1- Animation multi publics ; interventions en milieu scolaire ; participation à des manifestations externes 2- Conception d'outils (expos, autres supports dont internet) | Nombre de classes – primaire, collèges, lycée - dans le parc ; nombre habitants dans le parc ; fréquentation |
| 7/ Accueil du public | 7 | 8% | 5 | 7% | 1-Accueil physique ou téléphonique ; prestations d'accueil 2- Signalétique routière, réglementaire, pédagogique ; développement de l'accessibilité | Nombre de points d'information (maisons de parcs, OT) ; fréquentation ; nombre de portes de parc |
| 8/ Création et entretien de sentiers | 5 | 3% | 4 | 5% | | Linéaire sentiers suivis ou gérés par le parc |
| 9/ Agriculture, forêt (dans une optique de développement durable) | 6 | 6% | 5 | 7% | 1- Contrats de gestion ; conseil et accompagnement des filières 2- Avis, instruction technique des demandes d'autorisations | Nombre d'exploitants agricoles ; nombre de forêts sous plan de gestion ; superficie agriculture et forêt ; nombre de demandes d'autorisations |
| 10/ Tourisme et activités de pleine nature (dans une optique de développement durable) | 4 | 4% | 3 | 4% | 1- Dialogue avec les fédérations de sports de nature 2- Accompagnement des acteurs (conseil ; programmations des activités) ; gestion des labels (charte européenne tourisme durable et marque) 3- Avis, instruction technique des demandes d'autorisations | Fréquentation touristique ; nombre de prestataires (hébergement, restauration, guides et accompagnateurs sports,...) ; nombre d'offices du tourisme ; nombre de demandes d'autorisations |
| 11/ Paysage, urbanisme et aménagement (dans une optique de développement durable) | 3 | 8% | 2 | 3% | 1- PAC et avis obligatoires SCOT, PLU et autres documents 2- Conseils sur projets d'aménagement en AA 3- Avis, instruction technique des demandes d'autorisations | Nombre de communes et d'intercommunalités ; nombre de PLU et SCOT ; nombre de demandes d'autorisations cœur ; nombre de dossiers soumis à déclaration ou autorisation (« DDT ») sur communes du parc |
| 12/ Culture (dans une optique de développement durable) | 2 | 3% | 2 | 2% | 1- Animation culturelle, festivals ; langues et identités ; avis, instruction technique des demandes d'autorisations | Nombre de festivals ou événements culturels |
| 13/ Autres activités économiques locales (dans une optique de développement durable) | 2 | 2% | 2 | 2% | 1- Accompagnement des acteurs : pêche maritime, pisciculture, artisanat, cueillette, entrepreneuriat en milieu rural 2- Avis, instruction technique des demandes d'autorisations | Nombre d'entrepreneurs avec lesquels l'EP est en relation suivie |
| 14/ Pilotage et animation territoriale de la charte | 3 | 4% | 3 | 4% | 1- Élaboration, animation, suivi et évaluation 2- Conventions d'application | Nombre de collectivités adhérentes et intercommunalités concernées |
| 15/ Contribution aux autres politiques territoriales | 1 | 1% | 1 | 2% | 1- Documents dont la compatibilité avec la charte est visée dans les textes | Nombre de régions et départements ; commissariat de massif |
| | 75 | 81% | 63 | 81% | | |
| II- ACTIVITÉS DE MANAGEMENT ET SOUTIEN | | | | | | |
| 16/ Management | 4 | 4% | 4 | 5% | | |
| 17/ Fonctionnement des instances | 1 | 2% | 1 | 2% | | |
| 18/ Relations institutionnelles et internationales | 2 | 2% | 1 | 2% | | UNESCO, réserve biosphère, commissions transfrontalières, jumelage, GECT, comité de massif, façade maritime, etc... |
| 19/ Gestion financière, juridique, logistique (dont archives, imprimerie), informatique et télécoms | 6 | 7% | 6 | 7% | | |
| 20/ Gestion des biens immobiliers et fonciers de l'établissement public | 1 | 1% | 1 | 1% | | |
| 21/ RH (dont pilotage formation) | 2 | 2% | 1 | 1% | | |
| 22/ Recherche de financements | 1 | 1% | 1 | 1% | | |
| | 17 | 19% | 14 | 19% | | |
| | 92 | 100% | 77 | 100% | TOTAL | |

c) Précautions à prendre dans l'interprétation des données chiffrées présentées

Ces différentes estimations sont présentées à titre indicatif : il a déjà été indiqué que la réflexion mérite d'être approfondie. Les rapporteurs ne présentent donc pas le « portrait-robot » d'un EPPN recalibré. Les résultats obtenus appellent en outre certains commentaires.

- L'évaluation de la part relative des activités-type, calculée en partie par référence à la façon dont elles sont actuellement assurées dans les EPPN, aboutit à un poids des activités de management et de soutien qui peut être considéré comme important : environ 19 % du total des ETP, y compris s'agissant du seuil estimé comme minimal. Cela étant, ce chiffre intègre (environ 4 % du total) les effectifs consacrés au fonctionnement des instances de gouvernance et aux relations institutionnelles, qu'une nomenclature différente pourrait ne pas inclure dans des activités de soutien.
- La norme « réaliste » des activités de soutien dans la plupart des structures est d'environ 11 % (certains ratios-type sont inférieurs à 10 %). On peut donc estimer que pour les calculs relatifs aux activités-type de management et soutien restent un peu surévalués, même en prenant en compte la remarque du § précédent.
- Les rapporteurs en concluent néanmoins que ceci renforce les arguments présentés infra (partie 2.4) en faveur d'une mutualisation accrue de certaines fonctions, notamment pour cette catégorie d'activités.
- L'évaluation du besoin minimum aboutit, pour les activités opérationnelles, à un chiffre inférieur d'environ 15 % à l'évaluation des ETP considérés comme adéquats pour ces actions : 63 contre 75. Nota : la moyenne actuelle des ETP pour ces activités (selon une évaluation faite par les rapporteurs à partir de la grille des activités-type présentée ici, évaluation devant être par conséquent expertisée) se situe entre ces deux valeurs.
- La notion de seuil minimal d'ETP peut se justifier pour chaque action prise séparément : elle fixe un repère pour éviter d'aboutir à une inadéquation manifeste entre une action et l'effectif affecté à sa réalisation ; du reste plusieurs actions (opérationnelles) atteignent le chiffre d'un seul ETP, qui pourrait d'ores et déjà paraître non réaliste en pratique. Mais l'addition de tous les seuils minimaux reste un indicateur, à manier avec prudence. Là également, ceci ne peut raisonnablement pas permettre de définir un « EPPN type a minima ».

2.4. Problématiques relatives aux possibilités de mutualisation

Les mutualisations sont évidemment envisageables d'abord en ce qui concerne les activités de management et soutien, mais aussi pour les activités qualifiées d'opérationnelles.

2.4.1. Observations générales sur les activités de management et soutien

Les rapporteurs ont constaté que les attentes et les besoins, s'agissant de ces fonctions, varient encore sensiblement d'un EPPN à l'autre. Dans l'exercice

d'évaluation des besoins en ETP mené avec 5 EPPN, il est ainsi apparu que la part des ETP consacrés actuellement aux activités de management et de soutien par rapport à l'ensemble des effectifs pouvait encore varier du simple au double (de 13 % à 25 %). Ceci renvoie sans doute à la fois à une question de compréhension de ce que recouvrent ces fonctions mais aussi à des différences significatives dans l'estimation des moyens nécessaires.

Certes, une évolution d'ensemble se manifeste, favorable à davantage de mutualisations (le contexte budgétaire aidant) ; mais des réticences générales demeurent (par exemple en matière de paye des agents des EPPN), sans doute explicables, comme dans d'autres structures, par la difficulté à admettre une certaine perte de pouvoir ou d'autonomie.

Une étude est en cours notamment au sein du groupe de travail inter-parcs « administration générale ». Il conviendrait que les EPPN et PNF, sous une impulsion forte de l'administration centrale, intensifient leur réflexion commune sur la rationalisation des fonctions support, en commençant par « mutualiser » davantage leurs conceptions mêmes en la matière.

Il serait raisonnable que les gains d'ETP ne soient pas calculés de façon trop fine. En ce qui les concerne, les rapporteurs ont raisonné au 1/2 ETP, mais il leur paraît admissible qu'on ne descende pas en dessous de l'ETP : d'une part les effectifs de chaque EPPN, notamment pour ces fonctions, sont faibles et d'autre part, l'acceptation des gains d'efficacité (donc des pertes partielles d'effectifs) au sein des établissements peut dépendre de la visibilité de l'effort.

Les avancées quant aux mutualisations ne peuvent pas négliger pour autant la donnée de l'éloignement entre parcs nationaux, en particulier pour les parcs ultra-marins. La dématérialisation des procédures ou des échanges peut contribuer à réduire cet éloignement, mais pas en totalité : ainsi probablement pour la fonction achats dans les parcs d'outre-mer. En outre, la non-connexité géographique entre les parcs (sauf entre Port-Cros et les Calanques) peut rendre moins facile certaines mutualisations.

Pour nourrir la réflexion qu'elle suggère d'approfondir, la mission a essayé d'identifier les activités où des mutualisations seraient utiles et réalisables.

2.4.2. Possibilités de mutualisation des activités de management et soutien

Gestion des ressources humaines

Devraient être davantage ou totalement mutualisées les actions suivantes :

- la paye des agents et la gestion des procédures de retraite (à l'exception éventuelle d'une gestion de proximité possible pour les agents vacataires) ;
- la formation : sont concernées les actions d'ingénierie de formation et les prestations en formation initiale et continue. Ceci implique que les EPPN et l'administration centrale ne se placent plus (ou pas) dans une logique de catalogue, mais dans une posture de GPEC : définition des besoins, généraux et spécifiques, à moyen terme ;
- la définition et le pilotage des actions relatives à l'hygiène et la sécurité.

Gestion financière, logistique, informatique et télécommunication

La chaîne de dépenses peut être totalement mutualisée.

S'agissant des achats, la mutualisation est effective pour les véhicules (UGAP) et possible pour d'autres achats et marchés, via une cellule nationale de gestion des marchés assurant le suivi des procédures et des questions juridiques.

La mutualisation des fonctions juridiques est souhaitable et possible, mais partiellement. Elle peut être renforcée pour des expertises ponctuelles et des analyses sur des problématiques générales aux parcs nationaux, mais elle est moins utile pour les activités et actions courantes des EPPN : il appartient à la direction de chaque établissement public d'articuler au quotidien des éléments de droit strict et des appréciations autres (données de politique locale, opportunité).

La mutualisation pourrait utilement être renforcée pour le pilotage et la gestion des systèmes d'information, notamment pour harmoniser les applications, quel que soit leur objet. Les secrétariats généraux des EPPN doivent à cet égard renoncer à une certaine tendance au perfectionnisme et éviter de demander que les applications communes intègrent trop de besoins dits spécifiques.

Le pilotage des opérations immobilières pourrait être assuré soit au niveau national, notamment par une cellule marchés (relevant de l'AFB, une fois l'agence constituée), soit au niveau départemental (interministériel), ceci n'étant pas exclusif d'un suivi sur place par les EPPN.

Recherche de financements

En ce qui concerne les mécénats, la mutualisation est envisageable parce que les technicités et le volume de travail peuvent être importants. Cette mutualisation serait d'autant plus opportune que les entreprises de niveau national ou international ont des stratégies de mécénat globales, avec une préférence pour des réponses groupées pour tous les EPPN. La mutualisation relève ici de PNF, à terme de l'Agence pour la biodiversité.

Il est possible qu'une recherche groupée par catégorie homogène de parcs nationaux s'avère plus efficace (exemple : mécénat avec des entreprises ayant un lien avec la mer, la montagne... ; fonds européens définis sur un massif...).

S'agissant de l'expertise sur les crédits de l'Union européenne, la mutualisation apparaît comme une nécessité : alerte sur les appels d'offre pertinents pour les EPPN, expertise dans le montage de dossier et le rapportage financier et technique, gestion des crédits communautaires, notamment pour le recours à des personnels en CDD (et gestion des indemnités chômage).

2.4.3. Possibilités de mutualisation pour les activités opérationnelles

Connaissance

Pourrait être centralisés le suivi des protocoles, les analyses et synthèses statistiques concernant les parcs nationaux métropolitains. Les besoins de production de connaissance, les protocoles de suivi et autres documents peuvent être mieux définis collectivement et faire l'objet d'un pilotage central par PNF (ultérieurement par l'AFB) : des gains en ressources humaines (temps de travail et vraisemblablement en ETP) sont ici possibles, avec au total plus d'efficacité.

Les rapporteurs estiment que la question de la mutualisation des travaux et expertises des conseils scientifiques des EPPN doit aussi être posée et expertisée. Dans une première approche, il apparaît possible de procéder à des mises en commun (travail conjoint de membres de différents conseils) par groupes de parcs nationaux proches par leurs caractéristiques ou géographiquement : les parcs de montagne (ou les seuls parcs alpins) ; Port-Cros et les Calanques. En outre, sans aller jusqu'à un seul conseil scientifique pour les EPPN en question, pourrait être envisagée la réunion de deux ou plusieurs conseils scientifiques, en formation particulière configurée pour l'examen de questions communes.

Il convient de distinguer à cet égard le rôle formel des conseils scientifiques des EPPN (avis obligatoire sur des autorisations, notamment de travaux) pour lequel le conseil doit être spécifique à un parc national, du rôle de conseil à proprement parler, pour lequel des regroupements thématiques inter-EPPN semble concevable.

Surveillance

Ici, les actions ne peuvent être assurées que localement, en fonction des territoires à connaître et surveiller. La mission souligne cependant que les procédures et processus de contrôle peuvent être mieux définis et rendus plus homogènes entre les différents établissements publics de parcs et entre ces derniers et d'autres structures en charge des contrôles dans le domaine « eau et nature ».

D'autre part, dans certains EPPN, les actions de surveillance et de contrôle gagneraient (en efficacité et en efficience d'ETP) à être mieux définies et formalisées, programmées en fonction d'objectifs ciblés (fixés dans le cadre de protocoles administration-parquets). La mission estime que les économies de moyens qui peuvent en résulter pourraient intervenir sans perte d'efficacité.

Animation éducation à l'environnement et communication grand public.

La conception et la réalisation des outils pédagogiques peuvent être mutualisées.

Développement durable et animation de la charte

À première vue, les actions déclinant les activités-type relatives au développement durable relèvent des EPPN : le contenu des chartes est spécifique à chaque parc national. La mission estime cependant que des agents à profil particulier recrutés par certains EPPN, non nécessairement occupés à temps complet, pourraient être mis à disposition d'autres parcs (au minimum entre parcs proches géographiquement), afin d'éviter des recrutements, même temporaires justifiés par des compétences techniques spécifiques.

Ceci suppose que la DEB accepte de comptabiliser différemment les emplois qui seraient ainsi partiellement mutualisés et/ou qu'il y ait pour ces emplois des contreparties entre les EPPN concernés.

5. Saisir l'opportunité de la création de l'Agence française pour la biodiversité pour accélérer les mutualisations, non seulement pour les activités de soutien mais aussi pour certaines activités opérationnelles.

2.5. Évaluation des spécificités de chaque EPPN

La définition d'un cadre d'analyse des activités des EPPN et d'une méthode d'attribution objective des moyens suppose par construction de ne pas donner une importance trop grande aux données spécifiques de chacune des entités, sauf à retomber dans une approche différenciée de la situation et des besoins des EPPN.

Cependant, il paraît difficile de négliger complètement les spécificités de chacun des parcs nationaux ou de certains d'entre eux. La mission a donc tenté :

- d'identifier de réelles spécificités (ou les paramètres de détermination de celles-ci) ;
- d'évaluer si et comment éventuellement elles peuvent être prises en compte dans un cadre qui resterait commun.

2.5.1. Identification des facteurs de nature à créer de possibles spécificités

La superficie

Il s'agit d'un paramètre apparemment important, souvent mis en avant par certains pour justifier du caractère atypique d'un parc pour le cœur (voire dorénavant pour l'aire d'adhésion, dont l'étendue est très variable d'un parc à l'autre). Les rapporteurs, après examen, considèrent néanmoins que cette donnée peut être convenablement prise en compte dans les activités-type, via certains des paramètres incorporant la superficie.

Au total, la superficie n'est ainsi pas apparue comme une spécificité discriminante entre les EPPN, avec cependant une exception : le PAG (cf. encadré infra). Sa superficie exceptionnelle le distingue des autres, c'est donc une spécificité.

D'autre part, si la superficie doit être prise en compte dans l'appréciation de certaines activités-type, il semblerait justifié de plafonner la valeur de ce paramètre, pour éviter une surévaluation (par doubles comptes dans plusieurs activités ou actions) et par ailleurs pour ne pas aboutir, s'agissant du PAG, à une exagération de cette donnée qui distordrait manifestement le cadre commun à tous les EPPN.

L'accessibilité

Ceci peut jouer sur les niveaux d'équipements des EPPN (territoires) et leur couverture numérique.

Ce paramètre n'apparaît cependant discriminant que pour :

- le PAG, du fait du temps passé important dans les déplacements d'un territoire sans commune mesure avec celui des autres parcs nationaux (Cayenne-Maripasoula : une heure d'avion environ, Cayenne-Trois Saut, dans l'extrême sud du parc et de la Guyane : 3 jours via pirogues) et du fait des récupérations consécutives ;
- à un degré moindre, pour les parcs de montagne (cf. vallées, réseau routier) : Écrins, Mercantour, Pyrénées, sans doute aussi parc de la Vanoise malgré la qualité des accès et du réseau routier ; dans ces parcs, les équipements radio s'avèrent plus importants.

La sécurité et les risques

Beaucoup d'EPPN ont à gérer des risques et la sécurité. Les parcs de montagne, en hiver surtout, ont certes des besoins particuliers en couverture radio, mais au total cette donnée n'apparaît pas discriminante, en tout cas pour les moyens en personnels. Elle peut être prise en compte s'agissant des crédits de fonctionnement (hors ETP et masse salariale). Le PAG apparaît là encore comme une exception, qui doit ici être bien mesurée : les contraintes sécuritaires sont très fortes en forêt amazonienne (à cause de la présence des « garimpeiros »), et par conséquent le « budget temps » et

le nombre d'ETP affectés à une action de surveillance dépassent largement les normes prévalant dans les autres parcs nationaux.

Le caractère maritime d'un parc

Il n'a pas semblé que l'aire maritime se traduise par une véritable spécificité en termes de superficie. Cette dimension a cependant un impact sur certains moyens, surtout les crédits de fonctionnements.

L'éloignement de la métropole des parcs ultra-marins

Cette spécificité, indéniable, n'apparaît en définitive comme n'ayant un impact significatif que sur une partie des activités de management et soutien, principalement pour la direction de l'établissement public (coût des déplacements), mais pas vraiment sur les actions opérationnelles. Les EPPN ont d'ailleurs ajusté à la diminution des crédits la participation des agents de terrain aux groupes de travail nationaux.

L'existence de cœurs habités

Sont concernés les parcs des Cévennes et de la Réunion : le temps nécessaire aux relations quotidiennes avec les habitants est plus important qu'ailleurs, bien que difficile à mesurer objectivement, faute de relevé systématique des temps d'activité effectifs, par agent. D'autre part, on peut considérer que c'est surtout la qualité des relations et les savoir-faire des agents vis-à-vis des populations vivant et travaillant en cœur habité qui importe (modalités d'intervention s'agissant des contrôles pour la police de l'environnement, pédagogie et capacité à informer, etc.).

Au total, la mission estime que si cette spécificité peut être intégrée dans une approche normée des besoins, c'est en fonction du volume des autorisations spéciales (qui relèvent des prérogatives du directeur de l'EPPN).

Le niveau fort d'urbanisation (ou démographie) autour des PN

La mission avait souligné, dans son rapport sur l'évaluation de la loi du 14 avril 2006, l'importance de cette caractéristique pour certains parcs et la gestion combinée d'une aire d'adhésion fortement urbanisée et de cœurs par définition pas ou très peu peuplés (Port-Cros, Calanques, Vanoise notamment). Il s'agit incontestablement d'un facteur de complexification, mais elle considère qu'il n'a pas ou très peu d'incidences sur la quantification des moyens. Il impacte peu le volume des ETP, mais nécessite de recourir à des compétences plus fortes, donc à des agents de catégorie A, voire A+.

2.5.2. Comment prendre en compte les spécificités dans le calcul des moyens (ETP et crédits) ?

Les rapporteurs ont envisagé deux approches :

- Calculer un préciput au sein de la dotation nationale des EPPN du programme 113, donnant lieu ensuite à une gestion souple et pragmatique des spécificités identifiées et conjointement acceptées entre les EPPN concernés. La méthode demanderait à être suffisamment définie. Les rapporteurs recommanderaient, dans ce cas, de le faire pour la durée de la tri-annualité budgétaire et non pas à l'occasion du dialogue de gestion annuel.
- Introduire directement les spécificités dans les activités-type (ou dans les actions) par le biais d'une valorisation de certains paramètres, sans procéder au calcul d'un préciput global. Cette solution serait sans doute plus rigoureuse et satisfaisante intellectuellement. Elle peut s'avérer plus complexe techniquement, pour des avantages limités. Les rapporteurs ne la recommandent donc pas. En outre, l'option d'un préciput national offre une visibilité supérieure.

Les caractéristiques spécifiques semblent devoir être surtout prises en compte dans les activités transverses (management et support), précision étant faite que, puisque ce sont les activités les plus faciles (ou les moins difficiles) à mutualiser, il ne serait pas conséquent de dégager une dotation spécifique en ETP.

Certaines spécificités peuvent impacter les activités opérationnelles : par exemple (et hormis le PAG, dont la situation est précisée par ailleurs), le loup dans le Mercantour (temporairement ou en permanence) et possiblement à l'avenir dans certains autres parcs nationaux (Cévennes, autres parcs alpins), les espèces exotiques envahissantes pour le parc de la Réunion. Elles peuvent être prises en compte au sein du préciput.

Pour la raison indiquée plus haut, à savoir que l'intégration des spécificités des parcs nationaux, ou plus exactement de certaines d'entre elles qui sont objectives, ne doit pas déséquilibrer une approche d'ensemble cohérente de la gestion des moyens, les rapporteurs pensent qu'il serait souhaitable de fixer a priori un plafond au préciput relatif aux moyens spécifiques : entre 5 et 15 % du total de l'enveloppe.

D'autre part, si l'option d'un préciput national est retenue, il importera de veiller à ce qu'il ne se transforme pas en réserve de gestion, permettant des ajustements, à l'occasion notamment de régulations budgétaires. Il est certainement plus facile ou indolore d'utiliser une telle réserve que d'introduire les spécificités dans le calcul des moyens afférents aux activités-type de tous les EPPN.

Enfin, la fourchette ci-dessus mentionnée serait surtout pertinente pour les crédits (hors masse salariale). S'agissant des ETP, il a été indiqué que peu d'actions paraissent nécessiter une attribution spécifique. Cela étant, une réserve d'ETP pourrait se justifier pour quelques actions dites opérationnelles. En ce cas, 10 % de la dotation d'emplois globale semble devoir être un maximum.

Le parc amazonien de Guyane

1 Un parc national atypique

Par sa superficie

Le Parc amazonien de Guyane a été créé par le décret n°2007-266 du 27 février 2007. Il couvre 34 000 km² (3,4 millions d'ha)³¹. La superficie de la Guyane étant de 84 000 km², le PAG s'étend donc sur presque 40 % du département. Le cœur du parc représente environ 20 000 km² (près de 60 % de sa superficie), la zone de libre adhésion (terme spécifique au PAG) environ 14 000 km².

Par comparaison, le plus grand des parcs métropolitains, celui des Cévennes s'étend sur 372 000 ha (dont 93 000 pour son cœur). Sa superficie est dix fois moindre.

Le PAG comprend seulement 5 communes. 17 500 habitants y vivent (INSEE 2011). Au 31 décembre 2014, le PAG dispose de 85 ETP (86 ETPt). Son budget pour 2014 est de 7,2 millions d'euros.

Le parc est le plus vaste parc national de France et de l'Union Européenne. Il est considéré comme un réservoir amazonien de biodiversité, de ressources génétiques et biologiques (avec les connaissances traditionnelles associées). Il est habité par des populations spécifiques : Amérindiens (Wayana, Wayampi, Téko, Tilio, Apalaï), Bushiningués (Aluku), Créoles, Hmongs, populations ayant des valeurs culturelles propres (et actuellement menacées, pour diverses raisons).

Son étendue considérable rend le PAG totalement atypique par rapport aux autres parcs nationaux. Certains élus guyanais ont d'ailleurs émis des critiques à cet égard : cette étendue est excessive et révélatrice d'une conception par trop étatique de la gestion des territoires du département.

Si la mission ne se prononce pas sur ce point qui relève surtout d'une appréciation politique, elle estime qu'il est nécessaire de tirer au moins une conséquence de principe de cette particularité, quant aux moyens à affecter à l'établissement public.

Il ne serait pas cohérent de la part de l'État et du MEDDE de ne pas doter le PAG de moyens lui permettant d'assurer une présence et une action (protection, développement) correspondant aux responsabilités qui lui ont été attribuées de jure et de facto depuis sa mise en place sur un territoire si vaste.

Par ses missions

La loi du 14 avril 2006 (article 12) a fixé au PAG des missions plus larges que celles des autres parcs nationaux : « préserver, gérer, mettre en valeur et assurer un rayonnement national et international de la diversité biologique de la Guyane, de contribuer au développement des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, en prenant en compte leur mode de vie traditionnel et de participer à un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel dans le cadre du projet de développement durable défini par la charte du parc national. »

³¹ Soit plus que la Belgique (30 530 Km²) ou à peu près l'équivalent de la région Pays de la Loire.

2 Des activités et des problématiques spécifiques, nécessitant une approche attentive dans l'évaluation des moyens nécessaires

Ces spécificités sont de nature diverse ; certaines impactent la problématique des moyens.

2.1 La géographie se traduit par une organisation territoriale et un fonctionnement des services du PAG non comparables à celle des autres parcs nationaux

L'établissement public comprend trois délégations territoriales (Maripasoula, Camopi, Saül) correspondant aux secteurs des autres parcs nationaux. La situation diffère cependant fortement, du fait de leur éloignement de Cayenne (le siège de l'établissement est situé à Rémire-Montjoly, dans l'agglomération). Camopi, accessible par le fleuve Oyapock, ne l'est pas par la route. Jusqu'en 2013 elle ne l'était pas non plus par l'avion (la nouvelle piste n'est pas encore commercialement exploitée). Maripasoula et Saül sont accessibles par voie aérienne régulière et pour Maripasoula par le fleuve Maroni (circulation locale, par des piroguiers spécialistes).

Les territoires compris dans chacune des délégations, bien que très peu peuplés et recouverts par la dense forêt amazonienne, difficilement pénétrable hormis par les fleuves et rivières, ont une superficie sans commune mesure avec celle des secteurs des autres parcs nationaux : la commune de Maripasoula s'étend sur 18 300 km², celle de Camopi sur 10 000 km².

Les délégations exercent leurs activités de façon plus autonome, les unes par rapport aux autres, que la plupart des secteurs dans les autres EPPN et apparaissent comme plus fortement ancrées territorialement que ceux-ci. Mais ceci a des conséquences pour le management et le fonctionnement du PAG : organisation de déplacements réguliers des délégations au siège ou d'agents du siège en délégation, pour des échanges qui ne peuvent s'effectuer seulement par télétravail.

2.2 L'EPPN doit faire la preuve qu'il peut obtenir des résultats dans un contexte politique et humain où il est très observé

Le PAG représente d'abord un engagement fort de la France sur la scène internationale en faveur de la forêt amazonienne, de la protection de la nature et des modes de vie et de la culture des communautés d'habitants. Même si cet aspect de ses missions n'a pas encore fait l'objet d'évaluations méthodiques, il est probable que celles-ci seront demandées assez rapidement et que ce ne sera pas seulement l'EPPN qui sera jugé mais l'État français (de la part des élus guyanais et des institutions internationales compétentes).

Les attentes des populations en matière de développement

Elles sont encore très vives, 7 ans après la création du parc.

Le sud de la Guyane, i.e le territoire du parc, a longtemps été négligé par les pouvoirs publics (dans l'absolu et relativement à la frange côtière du département), de sorte que les besoins de base (énergie, assainissement, gestion des déchets) restent souvent bien moins satisfaits qu'ailleurs dans le département. Les questions relatives aux équipements et au développement ont ainsi occupé une place prioritaire dans les activités du PAG depuis sa création et continueront de susciter de fortes attentes (le PAG doit intervenir en relais ou en complément des communes, dont l'armature administrative est faible).

Les activités d'orpaillage illégal

Elles ont des effets souvent mal identifiés hors du PAG, en particulier sur les missions mêmes de l'établissement public.

L'orpaillage illégal est le fait de « garimpeiros » en provenance du Brésil (principalement), et du Surinam, qui pénètrent irrégulièrement en forêt guyanaise (pas seulement dans le parc). Le territoire du PAG partage plusieurs centaines de kilomètres de frontières terrestres ou fluviales avec le Suriname et le Brésil : les orpailleurs installent des sites d'extraction (certains peuvent atteindre plus de 1000 personnes), en gagnant l'intérieur des territoires par les fleuves frontaliers, aisément traversés et très difficiles à contrôler, puis leurs affluents.

L'orpaillage illégal ne diminue pas actuellement, en dépit des efforts des forces armées en Guyane (FAG) et de la gendarmerie. Il se traduit par des atteintes considérables d'une part aux milieux naturels : pollutions (mercure, hydrocarbures), dommages aux sols et aux milieux aquatiques, déforestation, prélèvements de faune, etc. et d'autre part aux conditions de vie des habitants : insécurité, risques sanitaires, déstabilisation des sociétés traditionnelles, dégradation du climat social. Les exploitations illégales obèrent fortement le développement durable dans les territoires concernés, qui relève des missions de l'établissement public et que la charte a réaffirmé.

Les activités de surveillance et de contrôle de la police de l'environnement sont elles aussi affectées par l'orpaillage illégal : insécurité des personnels du PAG lors des déplacements, missions plus lourdes à organiser, impliquant davantage d'agents qu'ailleurs.

3 Les conséquences des caractéristiques du PAG pour le calcul de moyens appropriés

3.1 S'agissant des ETP, la mission note d'une part que l'établissement public ne demande pas qu'ils soient calculés de façon différente des autres EPPN et d'autre part que le PAG, initialement formaté pour fonctionner avec 120 postes, comprend aujourd'hui 85 ETP. Cela étant, il semble raisonnable de ne pas diminuer les emplois à l'avenir : d'une part l'effectif global du PAG est maintenant comparable à l'effectif moyen des autres EPPN, malgré les différences mentionnées plus haut ; d'autre part les besoins de développement et de suivi de projets dans les territoires demeurent très importants (la problématique étant ici en partie différente des autres EPPN dans les aires d'adhésion : le PAG doit davantage exercer des fonctions de quasi maître d'ouvrage, et parfois de réalisation de travaux).

En termes qualitatifs, les besoins en emplois nécessaires au PAG doivent être justement appréciés.

Le PAG a fait dès le départ le choix de recruter, de manière dérogatoire, des personnels locaux pour ses délégations territoriales. Cette option était entièrement justifiée, pour l'acceptation voire la légitimité même du parc dans ses territoires et compte tenu de la situation de l'emploi localement. Elle a cependant nécessité de fortes actions de soutien (formations). Elle continue de correspondre à l'attente des populations vivant au sein du parc. La mission note aussi la demande persistante du Conseil régional et du Conseil général de renforcer la « guyanisation » des emplois, y compris au siège du PAG, demande que l'établissement public ne peut négliger s'il entend conforter ses liens avec ces

deux collectivités locales.

Techniquement, certains emplois du PAG nécessitent des compétences renforcées : relations avec les communautés d'habitants (prise en compte de la gouvernance coutumière), connaissance des langues (à défaut intervention d'interprètes), avec au total un temps plus important que dans les autres EPPN à consacrer localement (délégations) à beaucoup d'actions ou de projets ; gestion des questions minières (en relation avec notamment la DEAL) ; communication (en partie) : les publics ne sont pas toujours francophones, les peuples autochtones conservent des modes de vie particuliers, le contexte historique et les codes culturels variés nécessitent une expertise.

3.2 Les crédits d'intervention du PAG ne seront pas tels qu'ils puissent lui permettre de réaliser par lui-même toutes les opérations de mise à niveau des équipements et des prestations encore nécessaires aux communes et communautés d'habitants du parc. Du reste, il n'entre pas dans ses attributions, bien qu'elles soient étendues, de se substituer aux 5 communes. Une des orientations souhaitables pour le fonctionnement de l'établissement public, à l'avenir, est qu'il affermis sa coopération avec les collectivités disposant des compétences et de moyens pour soutenir le développement du sud de la Guyane : le conseil régional et le conseil général actuellement, la collectivité unique à partir de 2015.

À cet égard, il conviendra de bien définir le niveau de la participation du PAG aux projets de développement prévus dans la charte pour la zone d'adhésion, de façon à ce que les communes du parc n'attendent pas tout de lui à l'avenir, ayant été jusqu'à présent habituées à ce que le PAG soit leur interlocuteur prioritaire et l'acteur prépondérant. La charte prévoit en effet deux orientations potentiellement engageante pour l'établissement public :

« contribuer à la mise en place d'infrastructures et des services publics adaptés » ;

« accompagner le développement d'une économie locale adaptée et durable au contexte local ».

En sens contraire, les moyens attribués par le MEDDE au PAG devront être correctement calculés pour lui permettre de mener à bien les attributions non partagées ou partageables avec d'autres entités. C'est le cas notamment de l'orientation et de l'objectif concernant « la préservation des patrimoines culturels matériels et immatériels » (valables à la fois pour la zone d'adhésion et la zone de cœur), et des sous-orientations ou sous-objectifs se traduisant par des activités de cartographie, de connaissance, de production de données, voire de surveillance des territoires. Dans ces domaines, des résultats significatifs sont attendus du PAG par les chercheurs et les associations, comme par les collectivités locales de Guyane.

Le prochain contrat d'objectif (2015-2017) devra être clair et précis sur ces points.

6. Compte tenu des enjeux majeurs afférents au parc amazonien de Guyane et des termes de la loi du 14 avril 2006, tenir compte des spécificités du PAG dans la construction des futurs budgets, même sans avoir mis au point et diffusé un référentiel de calcul des moyens des EPPN.

7. Accentuer la coopération entre le parc amazonien de Guyane et le conseil régional et le conseil général (ultérieurement la collectivité unique), de façon à aboutir à une gestion plus partagée et complémentaire, tenant compte de leurs moyens respectifs, des opérations et projets en zone d'adhésion.

4 Le PAG a besoin d'être plus appuyé au niveau interministériel

Même si le PAG est placé sous la tutelle du MEDDE, qui lui assure sa dotation budgétaire, il est manifeste que la problématique des moyens d'action de cet EPPN se pose de façon plus large. Couvrant 40 % du territoire guyanais, placé sous le regard attentif et souvent critique de la plupart des élus locaux, assigné à des missions comportant des enjeux internationaux, le PAG ne peut réussir que si son action est fortement et continûment soutenue, par sa tutelle et au niveau interministériel (localement et au niveau central). Le parc sera nécessairement astreint à une rigueur et une sélectivité accrues dans la gestion de ses moyens : il devra être appuyé, techniquement, administrativement et politiquement, pour faire face aux tensions qui pourraient survenir de ce fait.

La mission estime que le MEDDE ne doit pas hésiter à porter vigoureusement au niveau interministériel, en tant que de besoin, la question des moyens d'action du PAG, en faisant valoir ses enjeux pour la crédibilité de l'État lui-même en Guyane.

2.6. Premières conclusions sur la question de l'adéquation des moyens aux missions des EPPN

2.6.1. Les EPPN peuvent effectuer leurs missions, à condition pour la plupart d'entre eux que leurs moyens ne descendent pas en deçà du seuil actuellement atteint

2.6.1.1. Les ressources humaines

Sur la base des diverses investigations conduites par les rapporteurs³² (entretiens, état des lieux des moyens des parcs et de leur évolution depuis 2006, analyse des organigrammes des EPPN et des schémas de réorganisation en cours), il leur apparaît que les moyens des EPPN ne peuvent être considérés comme manifestement insuffisants par rapport à leurs missions (activités-type).

a) Malgré la diminution actuelle, les moyens des EPPN restent, en termes d'ETP, supérieurs à ceux dont disposaient les parcs en 2006³³.

³² Y compris pour l'établissement du rapport précédent relatif à l'évaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi du 14 avril 2006.

³³ 8 ETP supplémentaires par EPPN en moyenne.

b) Les besoins induits par la réforme concernant le pilotage et l'animation territoriale de la charte³⁴, ainsi que l'appui aux collectivités et aux acteurs locaux pour l'impulsion de projets en aire d'adhésion et leur accompagnement restent quantitativement limités.

- L'évaluation conduite par les rapporteurs³⁵ tend à montrer (avec les précautions déjà signalées) que les besoins en ETP pour la mise en œuvre des actions de développement durable, lesquelles concernent surtout, bien que non exclusivement, les opérations intervenant en aire d'adhésion au titre des chartes, requièrent un nombre limité d'ETP : environ 8,5 % du total. Ceci à condition que les EPPN interviennent pour conseiller, initier, coordonner, ou accompagner des actions ou projets, et pas en maîtrise d'œuvre de projets.
- Ce résultat est cohérent avec le fait que l'activité des EPPN en aire d'adhésion n'a pas vocation à se situer au même niveau d'intensité que celle d'un syndicat mixte de parc naturel régional : les syndicats mixtes des PNR sont les outils des collectivités pour construire leurs projets de développement fondés sur la sauvegarde et la valorisation de leur patrimoine ; les EPPN, quant à eux, fournissent un appui aux collectivités et aux acteurs du territoire en aire d'adhésion au titre de la solidarité écologique avec le cœur protégé.
- Les ETP nécessaires au pilotage et à l'animation territoriale de la charte (donc hors gestion des projets et actions) s'élevant à environ 4,5 %, la part totale des moyens en personnels relatifs au suivi des chartes et à leur mise en œuvre en aire d'adhésion peut être évaluée à 13 %. Cette évaluation peut être portée à 15 % si l'on intègre le temps supplémentaire investi dans le fonctionnement des instances de gouvernance, au regard de la situation antérieure à la loi de 2006.

c) En parallèle, un certain nombre de démarches susceptibles de générer des gains d'efficacité (resserrement du pilotage de certaines activités, mutualisations entre EPPN, mise en œuvre des schémas de réorganisation) ne sont encore que très partiellement mises en œuvre³⁶.

d) Enfin, les EPPN font appel actuellement de façon marginale, au regard du volume global d'ETPt, à des emplois saisonniers. Il ne semble pas qu'une réflexion sur la part des activités saisonnières dans les parcs métropolitains ait été conduite collectivement.

Cette appréciation globale sur l'adéquation missions/moyens des EPPN est confortée par les estimations des besoins en ETP que les rapporteurs ont faite à partir du référentiel d'activités et d'actions présenté supra :

- Actuellement l'effectif moyen d'un EPPN est d'environ 80 ETP. Or, l'évaluation par la mission du besoin minimal moyen d'ETP par établissement public, à mode d'organisation interne des EPPN inchangé (et sans changement dans l'organisation d'ensemble des EPPN et de PNF), aboutit à une fourchette entre 70 et 85 ETP. Il s'agit d'un seuil qu'elle considère comme plancher.

³⁴ Pour ces deux activités, les moyens ont déjà été en grande partie mis en place à l'occasion de l'élaboration des chartes.

³⁵ Cf partie 2.3, tableau page 36.

³⁶ S'agissant des mutualisations inter-parcs, la mission relève cependant que certaines pratiques de mutualisations peuvent amener les structures à « cotiser » pour le système collectif, sans qu'elles en perçoivent les bénéfices dans un premier temps, ce qui, à court terme, peut constituer une difficulté supplémentaire pour les EPPN.

- L'estimation faite non a minima aboutit à des chiffres supérieurs : entre 80 et 100 ETP par EPPN, avec une moyenne de 92 ; mais cette fourchette est globale : avec des calculs plus fins, action par action pour chaque EPPN, l'estimation des ETP nécessaires à tel parc pourrait ne pas être significativement éloignée de la situation actuelle.
- En outre, ces évaluations sont faites à modes d'organisation constants. Elles n'intègrent pas les gains d'efficacité, et donc d'ETP, qui pourraient être obtenus en particulier par les possibilités de mutualisation indiquées plus haut.

En termes quantitatifs, s'agissant des ressources humaines, il semble donc in fine que les EPPN sont, en moyenne, en situation d'assurer leurs missions nouvelles avec les effectifs actuels, dans la mesure où ils mobiliseront de façon volontariste ces différentes marges de progrès³⁷. Toutefois, l'exercice est difficile. Et il trouvera ses limites quand ces différentes améliorations auront été mises en œuvre, si de nouvelles baisses d'effectifs devaient intervenir.

D'autre part, l'analyse aboutit à la conclusion, provisoire et prudente, que la répartition des ETP ne traduit pas de déséquilibres majeurs ou injustifiés entre les établissements publics (hors celui des Calanques, cf. infra).

2.6.1.2. Les moyens financiers

La situation apparaît ici beaucoup plus tendue.

D'une part, les données sur les moyens des parcs nationaux (cf. partie 1) montrent que la SCSP attribuée aux EPPN diminue depuis 2012, et que la masse salariale est passée d'environ 50 % des dépenses du budget de fonctionnement en 2006 à 68 % en 2012 (les dépenses de fonctionnement hors masse salariale restant stables en valeur absolue). Si la part des crédits non affectés à la masse salariale dans la SCSP devait continuer à diminuer, en valeur relative (et donc ipso facto en valeur absolue dans le contexte de la baisse globale des crédits affectés aux EPPN), la capacité d'action des établissements publics se trouverait excessivement altérée.

Ceci d'autant plus que la mission d'autre part estime que les EPPN devraient disposer de financements suffisants pour mettre en œuvre certaines actions (signalétique cohérente, entretien de petits équipements, sensibilisation à l'environnement, etc.) ou certaines expérimentations, sur le territoire en cœur de parc ; et surtout pour intervenir en aire d'adhésion (non pas en tant que maître d'ouvrage des projets mais en appui technique : études ex-ante, évaluation ex-post pour les actions en aire d'adhésion), cf. développements ci-dessous à ce sujet.

Dans ces conditions, il semble nécessaire que la DEB ait une stratégie de gestion pour les années à venir, s'agissant du montant maximum de la SCSP à affecter à la masse salariale et, plus généralement, du ratio adéquat (qui peut varier dans le temps) masse salariale/budget total.

8. Arrêter une stratégie de gestion pour l'évolution à moyen terme de la structure de la SCSP des EPPN, pour tenir compte de l'évolution de leurs activités découlant de la loi du 14 avril 2006 (en aires d'adhésion notamment).

³⁷ Cf. partie 4.

Cet aspect de la problématique des moyens des EPPN se prolonge par une autre question. À supposer fixée une certaine stabilité de la part de la masse salariale, il faudra déterminer comment cette masse salariale devrait être utilisée (en excluant ici la question du financement d'éventuelles mesures statutaires qui relève d'une logique autre). Elle peut servir :

- soit à maintenir le même nombre d'ETP, avec un statu-quo dans la structure des emplois ;
- soit à modifier les qualifications et les profils d'une partie des ETP, ce qui implique dans ce cas d'accepter de compter moins d'agents mais plus qualifiés pour faire face à l'évolution des activités. Autre conséquence, il sera nécessaire de modifier les schémas d'organisation des EPPN et qu'ils rendent leur fonctionnement encore plus performant (les ajustements envisageables sont davantage explicités en partie 4).

Enfin, la question des moyens financiers (fonctionnement et interventions) des EPPN appelle des observations plus générales.

Même avec une stratégie adaptée d'évolution de la SCSP, il est très vraisemblable que les moyens que le MEDDE (programme 113) pourra consacrer aux EPPN dans les années à venir seront stabilisés sinon maintenus (sauf à ce qu'intervienne une réorientation majeure des priorités politiques au sein de la mission budgétaire). Il est donc probable que subsistera un certain décalage entre les disponibilités effectives et les besoins de financement (et les attentes locales).

Le MEDDE gagnerait dans ces conditions à ce que soient recherchées des ressources autres que budgétaires (SCSP) pour les EPPN. Les rapporteurs suggèrent plusieurs pistes à cet égard.

a) Jouer pleinement la carte de la marque « parcs nationaux », en cours de création, pour des produits ou activités assis sur l'image des parcs, sans craindre d'en obtenir des contreparties financières significatives (celles-ci pouvant s'accroître progressivement, pour rendre le principe acceptable et permettre aux bénéficiaires de la marque de programmer leur budget).

b) Rémunérer certains aménagements ou services rendus par les EPPN sur leur territoire. Par exemple, il semblerait raisonnable, dans certains sites faisant l'objet d'une forte fréquentation touristique, que le stationnement des véhicules soit payant : à titre d'illustration de la problématique, les rapporteurs notent que dans le parc national du Mercantour, l'accès automobile à la « vallée des merveilles », en cœur de parc, (accès du reste contesté par certains), est assuré par des taxis qui se font rémunérer pour cela, alors que l'EPPN n'en tire aucune retombée.

c) Dans les deux cas, les rapporteurs estiment que les produits financiers devraient être mutualisés, même si leur origine est locale : question de solidarité inter-parcs.

d) Enfin, le ministère ne devrait pas s'interdire d'étudier de près l'intérêt et la faisabilité de faire contribuer au budget des EPPN (ou de l'AFB, qui répercuterait à ces derniers) la fréquentation des parcs nationaux, en tout cas des cœurs de parc et de leurs abords immédiats. Il s'agirait de faire admettre que les bénéficiaires directs (touristes sportifs, etc.) des actions de préservation, d'entretien des équipements, de conservation des espaces, réalisées par les EPPN pour la collectivité tout entière et dans une perspective de long terme, participent à cet effort. Bien entendu, cette option impliquerait d'une part d'être bien expliquée et mise en perspective (développement durable et coût des externalités positives assurées par les parcs nationaux) et d'autre

part de donner lieu à une participation raisonnable des publics : plus que symbolique mais n'atteignant pas une part importante de la totalité des services rendus par les EPPN (au sens indiqué au point 1.3.2 supra). Les rapporteurs pensent à cet égard que l'éducation à l'environnement peut être utilement renforcée si les EPPN font prendre conscience de la non-gratuité de la préservation de celui-ci.

9. Rechercher les voies et moyens permettant aux EPPN de disposer de ressources autres que budgétaires (subventions pour charges de service public du MEDDE).

2.6.2. La répartition des moyens, notamment en personnels, entre le cœur et l'aire d'adhésion

La question peut se poser ainsi de manière générale : du fait des objectifs de la loi du 14 avril 2006, et encore plus en tenant compte du contexte budgétaire (stagnation ou réduction des moyens à affecter aux EPPN), y a-t-il lieu de différencier ceux qui doivent être fléchés vers les cœurs et ceux consacrés, dans les aires d'adhésion, aux projets de développement local ?

Cette interrogation est à mettre en relation avec les objectifs de protection des cœurs (cf. le rapport d'avril 2013) et la nécessité de crédibiliser la charte (idem, notamment recommandations 11, 22, 24).

En pratique, la DEB devrait-elle arrêter des orientations de principe indiquant si, dans la gestion des actions et projets concernant l'aire d'adhésion, les EPPN doivent répondre à la demande, en acceptant de seconder tout projet émanant des communes ayant signé la charte, ou bien limiter leur offre de services et n'intervenir qu'en fonction des moyens disponibles (ETP et crédits d'intervention) et de leur appréciation des capacités des communes à mener à bien leurs projets ?

Une première observation peut être faite : une partie des activités-type de base des EPPN, liées surtout au cœur, s'exercent également dans l'aire d'adhésion. A contrario, une partie des activités-type liées à la promotion du développement durable, que l'on associe principalement à l'aire d'adhésion, s'exercent aussi en cœur de parc, par exemple dans les domaines de l'agriculture, la forêt, le tourisme et les activités de pleine nature... : cœur et aire d'adhésion ne sont pas des univers cloisonnés.

Aussi n'est-il pas préconisé d'affecter de façon séparée des moyens pour la gestion des opérations relatives aux chartes des EPPN (ou aux cœurs).

Il apparaît en outre souhaitable de laisser une marge de manœuvre suffisante au président et au directeur de l'EPPN pour répartir leur enveloppe d'ETP en fonction des besoins. De manière plus générale, il serait de bonne politique d'admettre, au niveau central comme par les équipes des EPPN, que la répartition des efforts et des moyens entre l'aire d'adhésion et le cœur puisse varier dans le temps, selon les circonstances et les nécessités. Ceci implique que certains emplois (ou exercice de compétences individuelles particulières) affectés en cœur puissent être temporairement consacrés au suivi d'opérations dans l'aire d'adhésion, et vice et versa.

Sans nier les différences entre le cœur et l'aire d'adhésion (le rapport d'évaluation de la loi du 14 avril 2006 a bien précisé que, nonobstant les nouvelles orientations de la loi, le cœur et les objectifs de protection afférents ne sauraient être dévalorisés par rapport aux projets de développement arrêtés pour l'aire d'adhésion), les rapporteurs estiment qu'il convient de gérer sagement les moyens et qu'une certaine latitude doit être laissée pour ce faire aux directeurs des EPPN. Du reste, la raréfaction des moyens dévolus aux EPPN renforce la nécessité d'une telle souplesse.

Mais il sera d'autant plus facile de procéder de façon transparente à ces ajustements au sein de chaque EPPN que, précisément, des cadres d'analyse sur les activités et actions des EPPN et les moyens susceptibles de leur être affectés auront été établis et seront suffisamment partagés.

10.*Laisser une marge d'appréciation aux directeurs des EPPN pour répartir les moyens en ETP entre le cœur et l'aire d'adhésion, selon l'évolution des besoins localement.*

3. Les moyens nécessaires au parc national des Calanques et au projet de parc national des forêts de Champagne et Bourgogne : données communes aux autres EPPN et problématiques spécifiques

3.1. Le parc national des Calanques

Créé par décret du 18 avril 2012, le parc national des Calanques (PNCal), dixième parc national français, est le premier et seul parc issu de l'engagement 74 du Grenelle de l'environnement ainsi que le premier parc métropolitain postérieur à la loi de 2006 (la précédente création de parc national en métropole, le Mercantour, remontant à 1979). Du point de vue de l'allocation des moyens, deux caractéristiques emportent des conséquences particulières : d'une part, le PNCal est sans références historiques sur le périmètre et le volume de ses activités et d'autre part l'impact d'une agglomération aussi importante que celle de Marseille ne peut être appréciée par comparaison avec les parcs existants.

Les caractéristiques du parc national des Calanques

Il comporte une partie terrestre et une partie maritime. Le cœur terrestre, divisé en deux espaces non contigus, s'étend sur 8500 hectares sur les communes de Marseille, Cassis et La Ciotat et l'aire d'adhésion, 2350 hectares, inclut les communes de Marseille, Cassis et La Penne sur Huveaune.

Le cœur marin a une superficie de 43 500 hectares (et inclut notamment l'archipel de Riou) et l'aire maritime adjacente 98 000 hectares.

La plupart des espaces classés en cœur bénéficient depuis plusieurs années de statuts de protection ou à caractère scientifique, véritable reconnaissance de la qualité des paysages et de l'importante biodiversité du territoire. 140 espèces terrestres animales et végétales ainsi que 60 espèces marines patrimoniales sont recensées.

3.1.1. Une ambition protectrice ancienne

Le parc national des Calanques constitue l'aboutissement de l'attention portée de longue date à la protection du site des Calanques comprises entre Marseille et Cassis. Les premières mesures importantes de classement au titre de la loi de 1930 ont été prises en 1975 pour le domaine terrestre (5500 hectares) et en 1976 pour le domaine maritime (2500 hectares).

Ces mesures constituaient la réponse de l'État à la demande, en 1971, du maire de Marseille de création d'un parc national, dispositif considéré à l'époque par le ministre de l'Environnement comme ne constituant pas « *la meilleure solution [...] eu égard à l'échelle du territoire concerné et aux objectifs poursuivis* »³⁸.

Dans ce contexte, l'État et les collectivités locales envisagèrent d'abord la création d'un syndicat mixte, puis décidèrent la création du GIP (groupement d'intérêt public) des

³⁸ Courrier du ministre de l'environnement au maire de Marseille du 8 mars 1972 (cité in *Le parc national des Calanques*, Valérie Deldrève et Philippe Deboudt, Ed.QUAE 2012).

Calanques par arrêté préfectoral du 17 décembre 1999. Dès l'origine, le GIP a réuni l'intégralité des acteurs concernés et a traduit la volonté de l'État et de ses partenaires locaux de mettre en place un outil juridique et institutionnel partagé. Il s'était vu confié deux missions : préserver et gérer les espaces classés, d'une part, et préparer la création d'un parc national, d'autre part.

Les limites de son intervention sont vite apparues : dépendant de ses membres pour ses ressources, ne disposant pas de pouvoirs de police en propre, doté d'effectifs réduits, sa faiblesse structurelle a constitué un frein objectif à la force de son action.

La loi du 14 avril 2006 et le Grenelle de l'environnement en 2007 ont permis de redonner entre 2007 et 2009 un élan nouveau. La loi de 2006 a offert, avec le dispositif de préparation de la charte, un cadre de travail et une méthode de concertation précis, bien exploités par le GIP des Calanques. Le GIP s'est inscrit dès 1999 dans un des axes structurants de la réforme de 2006 : le partage de responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales. Jusqu'à l'ultime phase de création de l'établissement public incluse, la part prise par les élus locaux à cette démarche de construction du projet a été décisive.

Le Grenelle de l'environnement en adoptant l'engagement 74 dans lequel figurait la création d'un parc « méditerranéen » a marqué de manière solennelle la volonté des acteurs de l'environnement d'aller au terme du projet initié en 1999. Ainsi, les trois dernières années de fonctionnement du GIP (2009-2012) ont sans doute été les plus actives puisque la transcription dans les documents constitutifs de l'établissement public des grands enjeux des zonages, des protections et du partage des usages a constitué l'essentiel de son activité sur cette période et, comme pour les parcs existants, a contraint tous les acteurs à se positionner clairement sur les choix proposés.

Or, dans le cas du parc national des Calanques il s'agissait de faire aboutir un projet de charte sans s'appuyer sur une expérience de trente ou quarante ans : il apparaît tout aussi difficile, dans la démarche d'adoption de la charte, de dénouer les craintes que fait naître un dispositif nouveau que de surmonter les conflits anciens, propres aux parcs existants.

3.1.2. Un territoire à beaucoup d'égards atypique

La problématique du parc national des Calanques dépasse la seule protection d'espaces exceptionnels préservés.

Le parc est certes porteur d'enjeux comparables à ceux de parcs nationaux plus anciens : les parcs de Port-Cros ou de la Guadeloupe comprennent également en cœur une partie maritime ainsi qu'une aire maritime adjacente, de même les parcs des Cévennes ou de la Réunion sont aussi concernés par la gestion d'un cœur habité. Mais le parc national des Calanques porte des problématiques sociétales et environnementales qui, sans être toujours nouvelles, prennent une dimension particulière en raison de l'ampleur des réalités qu'elles recouvrent : l'exemple des rejets industriels en cœur marin, les boues rouges, comme celui du rejet en mer des eaux usées symbolisent parfaitement le niveau élevé des défis posés pour l'avenir à l'établissement public.

De même, le cœur terrestre est placé à la proximité immédiate d'espaces très urbanisés et parfois d'infrastructures de réseaux qui constituent des obstacles majeurs à la continuité écologique. Il connaît en outre une fréquentation touristique massive, de

l'ordre de 1,5 millions de personnes, ce qui équivaut à la fréquentation de l'ensemble du massif pyrénéen.

C'est l'intensité de la confrontation entre les espaces exceptionnels et le territoire de l'aire métropolitaine qui forme la spécificité principale de ce parc. Cette confrontation ne peut être maîtrisée que par la coopération étroite des acteurs du territoire et que par une progressivité des actions : la question récurrente de la place des activités humaines dans et à proximité des cœurs terrestres et maritimes des parcs prend ici une toute autre dimension qu'ailleurs et valide a posteriori les intuitions principales du législateur de 2006, notamment l'importance des solidarités écologiques.

3.1.3. Les enjeux majeurs du parc national des Calanques

La préparation de la charte a permis de dégager cinq grands défis³⁹, découlant de la caractérisation des espaces concernés : ils constituent le socle des objectifs et des orientations retenus. Ils ont clairement une vocation opérationnelle.

Pour cerner les composantes d'une stratégie publique partagée et élargie au-delà de l'établissement public lui-même, deux enjeux structurants se dégagent des travaux de préparation de la charte. Ils peuvent constituer les éléments d'une réflexion sur la gouvernance du parc lui-même et sur les moyens ou les modes de coopération à mettre en œuvre entre les acteurs concernés.

3.1.3.1. Réussir à maîtriser dans la durée la confrontation de l'aire métropolitaine et de l'espace naturel exceptionnel

Ce premier enjeu est primordial du fait d'abord de sa complexité : il suppose que se mette en place progressivement plus qu'une simple coopération sur des sujets aussi lourds par exemple que l'activité industrielle, les décisions d'urbanisme, les grandes infrastructures de transport, la gestion des déchets et des rejets. Or la loi de 2006 n'offre aucun outil décisionnel pour permettre à l'établissement public d'occuper une place significative dans l'élaboration et le choix des orientations suivies dans ces domaines.

Le cloisonnement qui prévaut de fait dans la mise en œuvre de ces politiques publiques n'est souvent entamé que par la nécessité de recourir à des financements croisés ou de respecter des prérogatives réglementaires confiées à d'autres que le porteur du projet. Sur cette base, la capacité d'intervention de l'établissement public est forcément limitée et insuffisante pour faire prendre en compte les objectifs auxquels renvoie la charte.

Il n'y a donc pas d'autres perspectives que de responsabiliser l'ensemble des acteurs publics sur le portage de cette politique de solidarité écologique qui ne peut être que partagée et dont l'établissement public est à la fois un acteur et un outil.

Cette responsabilisation fait partie des objectifs à fixer à la gouvernance de l'établissement public : c'est d'abord au conseil d'administration de s'approprier cette volonté et de ne pas laisser à la seule direction de l'établissement public le soin de

³⁹ -Considérer les espaces marins et terrestres comme un seul territoire interdépendant.

-Permettre la bonne coexistence de la métropole et de l'espace naturel exceptionnel .

-Inscrire les usages dans le développement durable .

-Réduire le risque incendie .

-Faire perdurer dans le temps un territoire de qualité.

proposer la mise en place « d'instances de dialogue » ou de remplir a minima son rôle de « personne publique associée » lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Au niveau interministériel, non seulement un appui fort doit être donné à l'EPPN, mais un travail d'appropriation et d'intégration de ses objectifs aux politiques publiques portées par les différents services de l'État doit être conduit. Les modalités de participation du parc national des Calanques au comité de pilotage sur le dossier des boues rouges de Gardanne, sous l'autorité du préfet de région, constituent à cet égard une première illustration positive de ce principe.

Compte tenu de la diversité des problématiques qu'il doit traiter, le parc donne l'opportunité de changer l'échelle des coopérations entre acteurs publics, faute de quoi il lui sera difficile d'atteindre ses objectifs.

11. Responsabiliser l'ensemble des acteurs locaux du territoire sur le portage en commun des objectifs de solidarité écologique du parc national des Calanques.

Les rapporteurs notent toutefois que la fixation de cet objectif relève de la compétence du conseil d'administration de l'EPPN.

Parallèlement, il relève de la vocation stratégique de la DEB de s'impliquer dans la prise en compte effective des objectifs de solidarité écologique du parc national des Calanques au niveau interministériel.

Ce premier enjeu est d'autant plus essentiel que l'interface entre la métropole et les espaces naturels est consubstantielle à ce parc national et constituera un repère pour évaluer la pertinence du projet initial et la réussite de l'action de l'établissement public. En outre, La visibilité du parc est appelée à croître dans le paysage des parcs nationaux français : les problématiques qui le concernent renvoient à des préoccupations très actuelles et très sensibles (comme l'impact des villes sur l'environnement et la santé), partagées par un public large et non spécialisé.

3.1.3.2. Réussir une gestion exemplaire du domaine maritime du parc

Il s'agit là du second enjeu du parc national des Calanques, dans la mesure où le domaine maritime du parc représente 90 % de son étendue. La charte du parc témoigne que cet objectif est pris en compte : elle donne à l'établissement public comme premier de ses cinq défis d'agir dans la durée pour solidariser le traitement des espaces maritimes et terrestres en les considérant comme un seul territoire.

Cet enjeu participe de l'exemplarité du parc au regard de son ambition méditerranéenne initiale : la Méditerranée dans son ensemble connaît une artificialisation croissante du littoral, accueille le tiers du tourisme mondial et concentre les deux tiers de ses habitants dans les villes. Dans le même temps son espace maritime constitue l'un des principaux « hot spots » de la diversité biologique mondiale, sur des espaces limités et fragiles et avec un déficit de connaissances reconnu de tous.

Quelques dossiers prioritaires structurent cet enjeu du parc national des Calanques. Leur pilotage, direct ou par implication dans des instances plus larges, est de nature à renforcer la légitimité et la valeur ajoutée de l'établissement public. Au premier rang des priorités figurent la réduction des pollutions marines, la gestion des zones de non-pêche ainsi que la connaissance et la protection de la biodiversité marine.

En matière de réduction des pollutions marines, le dossier du rejet en mer des résidus de bauxite de l'usine Alteo de Gardanne présente un caractère emblématique pour l'établissement public. En effet, c'est dans le décret de création du parc national (article 22) qu'a été fixée au 31 décembre 2015 la date-butoir pour la suppression des rejets. De plus, le PNCaI est très actif sur le suivi scientifique de la situation actuelle et des perspectives pour l'après 2015 au sein du comité de pilotage mis en place par l'État. L'avis qu'émettra le conseil d'administration de l'établissement public sur le renouvellement de l'autorisation de rejet après 2015 constituera un acte important pour l'image du parc.

3.1.4. Prioriser pour agir avec des moyens limités

Qu'il s'agisse de ses ressources financières ou de ses effectifs, le parc dispose de moyens très inférieurs à la moyenne des autres parcs.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|
| ETP notifiés au PNCaI | 5 | 15 | 23 | 23 | 33 |
| ETP notifiés aux autres parcs (moyenne) | 89 | 88 | 87 | 85 | 82 |
| | | | | | |
| SCSP brute notifiée au PNCaI | 0,5 M€ | 0,65 M€ | 0,71 M€ | 1,80 M€ | 3,25 M€ |
| SCSP brute notifiée aux autres parcs (moyenne) | 6,9 M€ | 6,9 M€ | 7 M€ | 6,9 M€ | 6,4 M€ |

La mise en place progressive du parc national explique que l'attribution des moyens ait relevé d'une logique différente de celle des autres EPPN.

La longue gestation du projet d'établissement public n'a pas permis d'utiliser les opportunités d'accroissement des moyens qui ont accompagné le vote de la loi du 14 avril 2006, même si des efforts ont été consentis en faveur du GIP. La création de l'établissement public en 2012 s'est en outre inscrite dans un contexte général de diminution des moyens budgétaires, qui a pour conséquence d'une part de rendre plus difficile la mobilisation de moyens supplémentaires, et d'autre part de faire peser en partie sur les autres parcs l'effort de rattrapage de la dotation du Parc national des Calanques.

Cette situation impose d'avoir une approche réaliste des perspectives de croissance des moyens et de prioriser des actions sur une base resserrée. Les rapporteurs constatent qu'un équilibre satisfaisant a été trouvé pour l'exercice 2014, mais il ne pourra rester en l'état au fur et à mesure de la montée en charge du parc : la DEB a fait le choix d'affecter des moyens complémentaires au parc national des Calanques (+ 80 % pour la SCSP brute, +43 % en ETP) et l'EPPN a arrêté une organisation centrée sur trois axes principaux :

- la présence sur le terrain, sous toutes ses formes, tant dans le domaine de la surveillance et de la police administrative que dans celui de l'accompagnement des politiques publiques ; c'est l'enjeu de visibilité et de matérialité du parc ;
- l'amélioration de la connaissance et de l'information scientifique ;
- l'implication dans la coopération entre acteurs et la mutualisation des missions.

Pour 2015, un bilan devra être tiré de ces premières orientations opérationnelles.

Pour l'avenir, plusieurs constats, en termes de moyens, peuvent d'ores et déjà être faits à partir des premiers mois d'activité de l'EPPN, notamment sur la question de la présence sur le terrain.

3.1.4.1. La prise en main de son territoire par le parc doit se poursuivre

On constate déjà une forte sollicitation en matière de police administrative, avec plusieurs dossiers par jour portant sur des domaines divers (activités sportives, protection incendies, survol), concernant tous les types de territoires du parc et reflétant la diversité des pressions qu'exerce la proximité de la métropole. Pour être efficace, le régime d'autorisation doit s'appuyer sur une capacité de contrôle.

L'activité de surveillance se caractérise aujourd'hui principalement par des actions ciblées, bien médiatisées et coordonnées avec d'autres services de l'État : elle ne permet pas encore de maîtriser tous les enjeux afférents à la surveillance d'un tel territoire. La coordination et la mutualisation des moyens sont indispensables et se déroulent dans des conditions jugées satisfaisantes par la direction du parc. Mais elles ne pourront pas se substituer entièrement aux moyens dont l'EPPN a besoin en propre. En premier lieu, parce que les moyens mobilisables dans les autres services de l'État restent limités. Mais aussi du fait que lorsqu'ils ces moyens sont mis en œuvre pour le compte des missions relevant du parc national, leurs modalités d'emploi sont conditionnées par les objectifs assignés aux autres services (il y a nécessairement mutualisation à ce niveau) et que cet emploi repose sur des savoir-faire différents. La question se pose particulièrement pour les moyens d'intervention en mer où l'EPPN est entièrement dépendant de ses partenaires pour la haute mer et encore insuffisamment doté en embarcations légères.

En raison de l'importance de l'enjeu que constitue l'espace maritime, la mutualisation des moyens ne peut être la seule réponse au besoin de surveillance en mer. L'EPPN a besoin de moyens à la dimension de son espace maritime. Les moyens alloués à l'établissement public pour 2015 ne pourront pas être une simple reconduction de l'effort de rattrapage fait en 2014 en faveur du parc national des Calanques, qui doit pouvoir répondre à la montée en charge de son activité, notamment du point de vue de la présence sur le terrain.

12. Compte tenu de l'importance de l'espace marin, doter en propre le parc national des Calanques des moyens adaptés pour consolider sa présence sur cet espace

La direction de l'établissement a fait le choix de la polyvalence des équipes de terrain, tant pour les missions à accomplir que pour les types de territoires couverts : c'est une orientation cohérente avec l'objectif affiché de considérer les espaces marins et terrestres comme un seul territoire interdépendant et avec la nécessité d'assurer l'interface ville-nature. C'est aussi un dispositif adapté pour répondre au mieux, dans

un contexte de moyens contraints, à l'enjeu de l'accueil du public, à propos duquel les collectivités locales sont en attente de résultats de la part de l'EPPN. Renforcées par les « éco-gardes » saisonniers, dont l'absence d'assermentation pose les limites d'emploi, ces équipes doivent pouvoir assurer une visibilité efficace du parc sur son territoire. C'est un enjeu important pour le parc national.

3.1.4.2. La mutualisation des activités de soutien

La direction de l'établissement public s'est inscrite dans la dynamique de mutualisation des fonctions de soutien, aussi bien avec PNF qu'avec le parc national de Port-Cros. C'est une orientation recommandée par les rapporteurs eux-mêmes. Toutefois il faut évaluer ses effets possibles avec prudence, dans la mesure où le parc national des Calanques a moins à mutualiser dans son fonctionnement actuel que les parcs plus anciens qui au fil des années ont développé des pratiques ou conservé des missions dont la mutualisation pourrait réellement générer des gains de productivité. Tout au plus, le parc peut-il avoir pour ambition de ne pas reproduire certaines pratiques de gestion que la mutualisation tente de faire évoluer et par conséquent de s'inscrire d'emblée dans les processus mutualisés existants ou à venir.

Au regard du référentiel d'allocation des moyens proposé dans ce rapport, deux observations peuvent être faites.

- Même si le parc national des Calanques n'a pas constitué l'un des points d'appui du travail, pour d'évidentes raisons, le référentiel proposé est compatible avec les spécificités de cet EPPN. L'impact de la métropolisation ne change pas la nature des missions, il peut seulement modifier la répartition des volumes entre les activités-type : c'est déjà le cas pour le parc amazonien qui malgré ses particularités s'inscrit dans le cadre du référentiel proposé.
- Les moyens accordés au PNCal en 2014 se situent très en deçà du seuil minimal proposé par le référentiel. C'est particulièrement le cas pour les effectifs affectés aux missions de terrain (surveillance, accueil, entretien, collecte).

Au total, la démarche visant à resserrer un volume de missions sur les enjeux essentiels correspond à la réalité des moyens dont dispose l'EPPN et des coopérations sur lesquelles il peut s'appuyer.

L'établissement public doit pouvoir fonder ses modes d'intervention sur la mobilisation de son réseau particulièrement dense de partenaires, dont certains sont dotés de moyens puissants, et qui, dans leur ensemble, couvrent un champ très large de compétences. Il ne lui est donc pas nécessaire de reconstituer un dispositif complet d'intervention sur ses moyens propres mais au contraire de tirer parti de son environnement institutionnel dense pour activer les synergies possibles.

Dans le contexte local qui lui est propre, il serait hasardeux d'engager l'EPPN sur des objectifs impossibles à tenir compte tenu des moyens disponibles. Les attentes sont fortes, les chantiers de la matérialisation du parc sur terre et en mer ne sont pas achevés, la mise en œuvre des zones réglementées avec les acteurs concernés se poursuit : l'EPPN se trouve dans une phase initiale de développement qu'il conduit avec des moyens qui restent insuffisants non seulement au regard de la dimension qu'il est appelé à prendre dans le futur, mais aussi pour l'exercice actuel des missions qui lui sont confiées.

3.2. Le futur parc national des forêts de Champagne et Bourgogne

3.2.1. Un projet de parc qui devrait être conduit à son terme

Le projet de parc national des forêts de Champagne et Bourgogne a été initié à la suite du Grenelle de l'Environnement, qui a retenu le principe de la création de trois nouveaux parcs nationaux, dont un parc comprenant une part significative d'écosystèmes forestiers de plaine.

Sur la base de critères scientifiques, trois sites potentiels ont été sélectionnés et soumis à une analyse de faisabilité pilotée par les préfets des territoires concernés (et adressée le 30 mai 2009 au ministère en charge de l'environnement). Compte tenu de l'intérêt manifesté par les acteurs du territoire concerné par le parc des forêts de Champagne et Bourgogne, le choix du gouvernement de mener à bien la création du 11ème parc national français a été notifié par écrit aux préfets de Côte-d'Or et de Haute-Marne le 22 juillet 2009, et annoncé publiquement par le Premier ministre le 27 juillet, lors d'une visite sur place. Un GIP, préfigurant le futur parc, a été créé à cette fin en juillet 2010, avec le soutien financier du ministère en charge de l'environnement. Les instances consultatives associées (conseil scientifique, conseil économique, social et culturel) ont été mises en place début 2011.

Après un premier dossier de « prise en considération »⁴⁰ non abouti, du fait de divergences quant au cadrage du périmètre d'étude du futur cœur de parc, un courrier du Premier ministre en date d'avril 2012 a confirmé que le territoire envisagé restait retenu pour la création du parc national et a garanti la poursuite des financements du GIP. Enfin, une feuille de route du MEDDE, en date du 6 février 2013 a été adressée au GIP : elle redéfinit la commande concernant le dossier de prise en considération, et fixe une échéance au 30 avril 2015 pour la remise de ce dossier, pour une signature de l'arrêté correspondant au 1^{er} juillet 2015.

Le temps écoulé, s'il ne s'est pas encore traduit par le franchissement d'une des étapes formelles de la procédure de classement, a permis un travail important d'information sur ce qu'est un parc national et l'implication des élus et acteurs du territoire pour esquisser les ambitions associées à ce projet de parc. L'attente locale vis-à-vis de la création du parc national est grande dans ce territoire rural très peu peuplé, en quête de visibilité et de renouveau⁴¹.

La procédure conduisant au classement en parc national sera encore longue⁴², mais l'engagement renouvelé de l'État quant à la création du parc, ainsi que l'implication favorable des élus locaux⁴³, relevée lors de la visite sur place de la mission du CGEDD

⁴⁰ Le « dossier de prise en considération », avant-projet de parc, doit identifier les éléments de richesse patrimoniale, de continuité et de solidarité écologique permettant de définir un périmètre de prise en considération, enveloppe d'étude du futur cœur de parc. Ce périmètre est fixé par un « arrêté de prise en considération », 1ère étape de la procédure conduisant au classement d'un territoire en parc national.

⁴¹ 78 % de réponses aux consultations lors du dossier de prise en considération de 2011, avec 86 % de positions favorables.

⁴² Après l'arrêté de prise en considération, le projet de décret de création et le projet de charte du parc doivent être élaborés, soumis à consultations locales, nationales et à enquête publique, à la délibération des communes de l'aire optimale d'adhésion et enfin à l'examen du Conseil d'État. La feuille de route de février 2013 place la perspective de classement en parc national à fin 2017, *dans la mesure du possible*.

⁴³ Malgré une certaine déstabilisation liée à la perception d'une évolution dans le cadrage national.

et confirmée par le préfet de Haute-Marne, amènent les rapporteurs à considérer qu'il est dorénavant difficile de ne pas conduire à son terme le projet.

Cela étant, la création de ce nouveau parc national, dans un contexte budgétaire resserré pour le programme 113, pose un problème de faisabilité. Le présent rapport a constaté qu'il n'y a pas de distorsion manifeste entre les moyens actuels des EPPN existants et leurs missions (ou activités-type), mais il a souligné que des efforts méritent d'être faits pour consolider les moyens du PNCal surtout, et du PAG sur certains points. Le ratio actuel moyens/missions ne présente donc pas de véritables marges de manœuvre. Les rapporteurs en concluent qu'il ne serait pas cohérent de procéder à la création du parc des forêts de Champagne et Bourgogne en ponctionnant les moyens (ETP et crédits) des autres EPPN. Par ailleurs, les gains susceptibles d'être obtenus par une meilleure mutualisation de certaines activités des actuels EPPN ne seraient probablement pas suffisants pour doter le nouveau parc, même si l'établissement public était organisé selon un schéma différent.

Les rapporteurs estiment qu'il ne leur appartient pas de se prononcer définitivement. Le choix est d'ordre politique : ou bien acter les contraintes budgétaires actuelles et à venir et en tirer les conséquences en ne poursuivant pas le processus de création de ce parc – ce qui suppose d'en bien mesurer l'impact local ; ou bien confirmer les décisions précédentes, en considérant comme toujours justifié de créer un parc national en Champagne et Bourgogne, et en tirant également les conséquences – en dégageant des ressources nouvelles non inscrites au budget actuel des EPPN (et sans doute aussi en recherchant d'autres financements, comme indiqué au point 2.6.1.2).

3.2.2. La raison d'être première du parc : révéler et protéger la biodiversité d'un grand massif de forêt feuillue de plaine

Le choix, opéré en 2009, de faire du territoire des forêts de Champagne et Bourgogne un parc national répondait à l'objectif de compléter le réseau actuel des parcs nationaux par trois territoires centrés sur trois écosystèmes-clés du patrimoine naturel français, peu représentés dans les parcs existants : les forêts feuillues de plaine sont l'un de ces écosystèmes⁴⁴.

Ce choix est également en cohérence avec le constat fait par l'Union Internationale pour la conservation de la nature (UICN) d'une nette sous-représentation des forêts tempérées dans les parcs nationaux au niveau mondial.

Le territoire retenu en Champagne et Bourgogne bénéficie, à cet égard, du double atout de comprendre d'importants massifs forestiers, à la fois anciens et d'un seul tenant. La délimitation du cœur de parc doit ainsi « maximiser la fonctionnalité des ensembles forestiers »⁴⁵ et « comprendre une réserve intégrale d'au moins 3000 ha d'un seul tenant »⁴⁶.

Ce choix implique, s'agissant d'un parc national, un haut niveau d'exigence quant à la gestion de ces massifs forestiers, dont il a été précisé qu'elle devrait être « clairement plus favorable à la conservation du patrimoine naturel que ce qui se fait actuellement sur le territoire, mais également que ce qui se fait de mieux dans les deux régions

⁴⁴ Les deux autres sont les milieux méditerranéens terrestres et maritimes – ce qui a donné lieu à la création du parc national des Calanques ; et les milieux humides, pour lesquels actuellement aucun territoire n'a été retenu.

⁴⁵ Lettre de notification de Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'Écologie, au préfet de la Haute-Marne, préfet coordonnateur, en date du 22 juillet 2009.

⁴⁶ Idem.

concernées »⁴⁷. La gestion forestière d'exception en fera un terrain privilégié pour la recherche scientifique, cette contribution à la recherche étant l'une des missions d'un parc national.

Ce rappel de la principale justification de ce projet de parc ne doit pas occulter les autres vocations d'un parc national, telles qu'elles ont été fixées par la loi du 14 avril 2006. Les autres dimensions patrimoniales du territoire (patrimoine bâti, patrimoine culturel) devront également être valorisées⁴⁸, au niveau du cœur de parc, mais aussi via le projet de développement durable qui, comme ailleurs, devra impliquer les communes et les acteurs de l'aire d'adhésion. Si le territoire des forêts de Champagne et Bourgogne est faiblement peuplé, il comprend un réseau d'acteurs économiques s'appuyant sur les ressources locales, très motivés, tout comme les élus, à sa revitalisation.

3.2.3. L'Office National des Forêts, acteur indispensable de la gestion du futur parc

En cohérence avec la vocation forestière de ce projet de parc, son périmètre d'étude⁴⁹ comprend plus de 50 % de forêts. Les forêts publiques gérées par l'ONF représentent 65 % de l'espace forestier, soit 30 800 ha de forêts domaniales et 45 200 ha de forêts appartenant aux collectivités.

En ce qui concerne le cœur de parc potentiel, centré sur les trois grands massifs forestiers domaniaux, cette proportion de la forêt – et singulièrement de la forêt publique – est encore significativement plus élevée, pouvant aller jusqu'à 100 % dans l'hypothèse minimaliste d'un cœur composé exclusivement des forêts domaniales⁵⁰. Il s'agit en outre d'une forêt productive.

L'ONF apparaît ainsi comme un acteur incontournable de la gestion du futur parc. Il conviendra d'en tirer les conséquences pour la définition des missions, du statut juridique et de l'architecture du futur parc (cf. infra).

Actuellement, les moyens humains de l'ONF, présents sur le territoire d'étude du parc, sont d'environ 80 à 90 agents (12 à 15 agents au siège du centre de Châtillon-sur-Seine, entre 50 et 60 agents techniques de terrain, et une vingtaine d'ouvriers forestiers).

L'analyse fine de leur activité ne fait apparaître qu'un recoupement très partiel avec l'ensemble des activités des équipes d'un établissement public de parc national⁵¹, à l'aune de la situation actuelle où les EPPN n'exercent pas l'activité de gestion forestière en tant que telle, mais en assurent le cadrage et le contrôle pour le respect de la réglementation et des objectifs du cœur de parc⁵².

Ainsi, les agents de terrain sont employés à temps plein à la production forestière (1500 à 2000 ha gérés par agent), avec une faible part d'activités liées aux missions de

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Ainsi que le rappelle la feuille de route du 6 février 2013.

⁴⁹ Périmètre du GIP.

⁵⁰ Hypothèse minimaliste exclue du cadrage de 2013, qui indique qu'en particulier pour des raisons de fonctionnalité écologique, le cœur de parc devra être d'un seul tenant et inclure des espaces non-forestiers.

⁵¹ Cf. pages 30-33, nomenclature des activités type d'un parc national.

⁵² À l'exception du parc national de Port-Cros, mais sur un territoire très limité.

surveillance – au titre du respect du code forestier – et une part négligeable consacrée à l'accueil du public, compte tenu de la faible pression de fréquentation actuelle sur ces forêts. Les ouvriers forestiers sont employés aux travaux d'entretien des peuplements. Les activités, techniques ou administratives, des agents du siège du centre sont également dédiées aux missions de l'office et à la gestion qui s'y rattache.

Ainsi, pour l'essentiel, les activités afférentes aux missions propres d'un parc national appellent des moyens humains spécifiques et non inclus dans les services de l'ONF.

Des économies d'échelle entre les activités actuelles de l'ONF et celles d'un parc national sont toutefois identifiables. Ainsi, le classement de 3000 ha de cœur de parc en réserve intégrale, donc sans exploitation de bois, permettra de redéployer environ 1,5 ETP sur d'autres missions. Un réseau unique d'agents de terrain (gestion forestière + missions propres à un parc national) permettrait d'optimiser les ressources humaines, compte tenu d'une saisonnalité décalée des activités : martelage des coupes en automne-hiver ; surveillance et accueil du public en été.

L'ONF a une très grande connaissance des peuplements forestiers, dispose des données afférentes et a d'ores et déjà une petite activité de collecte de données naturalistes⁵³. Le bureau d'études de la délégation territoriale de l'ONF dispose en outre de compétences naturalistes et paysagères ; une augmentation de l'activité d'expertise au profit des missions du parc national nécessiterait un renforcement de l'équipe, mais permettrait aussi d'optimiser le portefeuille de compétences. Enfin, des économies d'échelle entre ONF et parc national pourraient être réalisées sur les activités de gestion administrative et juridiques, ainsi qu'au niveau des fonctions de management de proximité.

Toutefois, l'analyse doit être poussée plus loin, en prenant en compte le fait que l'enjeu majeur du futur parc, en termes patrimoniaux sera l'excellence environnementale de la gestion forestière, de surcroît dans un espace de forêt productive. Il ne s'agit donc pas seulement de rechercher l'optimisation des compétences et des moyens, et l'organisation des relations entre un établissement public de l'État, l'ONF, en charge de la gestion forestière, et un établissement public de l'État en charge des missions d'un parc national. L'expérimentation et la mise en œuvre d'une gestion forestière correspondant au niveau d'exigence d'un parc national centré sur la forêt devront être au cœur des missions de la structure en charge de la gestion du parc national.

La loi du 14 avril 2006⁵⁴ prévoit bien que, pour les missions de préservation et de gestion du patrimoine forestier, l'établissement public du parc, pleinement compétent, peut en déléguer tout ou partie à l'ONF dans les espaces soumis au régime forestier. En outre, ses textes d'applications⁵⁵ disposent que « *les orientations régionales forestières, ..., les documents d'aménagement des bois et forêts du domaine de l'État, les documents d'aménagement des bois et forêts des collectivités...* » doivent être rendus compatibles dans un délai de trois ans avec les objectifs de protection définis par la charte.

Ces dispositions se mettent en œuvre parfois avec difficulté – conflits d'identité, jeux de concurrence institutionnels et politiques – dans les parcs nationaux déjà créés, où un recoupement fort existe entre périmètre du parc et territoire forestier. Mais il s'agit d'espaces qui ne constituent pas à titre principal des forêts de production. Ces dispositions ne paraissent ainsi pas constituer un cadre suffisant pour gérer la situation

⁵³ Évaluée actuellement à un peu plus d'1 ETP de personnel de l'ONF sur la zone d'étude du parc.

⁵⁴ Article L 331-9-1 du code de l'environnement.

⁵⁵ Article R 331-14 du code de l'environnement.

plus particulière d'un parc de forêt productive comme celui du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne : dans ce dernier, une appropriation totale de l'ambition du parc national, y compris en termes d'image et d'identité, doit être obtenue du gestionnaire forestier et intégrée dans sa gestion.

Dans ces conditions, la mission préconise de proscrire la coexistence, sur le territoire du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne, de deux établissements publics de l'État, l'EPPN et l'ONF.

13. Parc national des forêts de Champagne et Bourgogne : confier à une structure unique, qui tiennent lieu d'établissement public du parc national, les missions de l'Office National des Forêts et celles d'un parc national.

Les rapporteurs préconisent à cet égard de tirer parti d'une des novations figurant dans le projet de loi relatif à la biodiversité (partant de l'hypothèse qu'il sera voté avant la création effective du parc). Il s'agit de l'actuel article 8, qui prévoit de modifier l'article L.131-1 du code de l'environnement par la disposition suivante : « *Les établissements publics de l'État qui concourent à la mise en œuvre des principes généraux définis au titre I du livre 1er du présent code peuvent être rattachés à un ou plusieurs établissements publics* ».

Le nouveau parc pourrait donc dans cette hypothèse être doublement rattaché : à l'Agence française pour la biodiversité et à l'ONF.

L'article L.131-1 nouveau, précité, dispose aussi qu'« *un décret prévoit les compétences mises en commun entre les établissements et approuve le cadre d'action stratégique commun déterminant les modalités d'organisation et d'exercice des compétences partagées entre ces établissements. Le cadre commun définit les modalités d'approbation par les établissements rattachés du volet commun au contrat conclu entre l'État et l'établissement de rattachement* ». Le décret permettrait de garantir, dans le cas du parc de Bourgogne, que les missions de chaque établissement public de rattachement soient assurées par l'EPPN.

La mission attire l'attention sur plusieurs points de vigilance.

- La gouvernance devra rester conforme à l'esprit des dispositions de la loi de 2006. Des garanties devront à cet égard être données aux élus et acteurs locaux, dont certains craignent de se voir dépossédés de cette gouvernance. La composition équilibrée du conseil d'administration (voire, dans l'hypothèse où les dispositions afférentes seraient votées, le double rattachement de l'EPPN) devrait permettre d'éviter que le parc ne soit localement perçu comme principalement un « produit ONF ».
- Une attention particulière devra également être portée aux postures professionnelles de l'équipe technique du parc, qui devra bien intégrer le nouveau cadre de travail dans ses relations avec les acteurs locaux.
- L'ambition, en termes de gestion du cœur forestier, devra viser l'excellence et l'innovation, et non la poursuite de ce qui se fait déjà, quelle que soit la qualité de la gestion actuelle.
- Si la structure en charge du parc s'appuie sur les savoir-faire de l'ONF, elle devra disposer des compétences permettant de conduire⁵⁶ l'ensemble des

⁵⁶ En régie, ou via des conventions et partenariats.

missions d'un parc national, y compris sur l'aire d'adhésion. Il existe en effet actuellement, chez les élus locaux, la crainte d'un « parc au rabais », réduit à la seule gestion forestière.

- Enfin, son mode d'organisation devra éviter les rigidités et les cloisonnements géographiques et optimiser les compétences disponibles à l'interne de la structure comme sur le territoire.

La recommandation de mise en commun des moyens et missions « parc » et « ONF » dans une structure unique permet, notamment, de répondre à l'objectif d'expérimentation d'une gestion des forêts domaniales intégrant les ambitions d'excellence du parc national. Mais il convient de préciser qu'elle ne modifie en rien les prérogatives et les responsabilités des propriétaires privés et des communes pour les forêts autres que domaniales.

3.2.4. Des coûts de gestion à ne pas sous-estimer, qui imposent une approche réaliste et pragmatique

S'agissant d'une forêt ayant une fonction économique marquée, les modifications imposées à la gestion forestière, compte tenu de l'enjeu forestier central de ce parc, et à la gestion cynégétique qui lui est associée, auront un coût net (surcoûts ou manques à gagner).

Ceci peut s'illustrer assez simplement sur le territoire en forêt domaniale⁵⁷ de grande qualité pressenti pour constituer une réserve intégrale en cœur de parc⁵⁸ : dans cet exemple, dont les références⁵⁹ et hypothèses peuvent naturellement être discutées, mais qui donne des ordres de grandeur, un manque à gagner de 336 000 euros/an est mis en évidence, dont il faut cependant déduire le coût économisé par la non-gestion de la forêt de 1,5 ETP d'agent fonctionnaire.

L'encadré suivant illustre cette problématique.

Évaluation du manque à gagner de la mise en réserve intégrale de 3000 ha en forêt domaniale d'Arc-Chateauvillain

Sur ce territoire de 3000 ha, la production de bois est en moyenne de 3m³/ha/an (moyenne de 2004 à 2008), inférieure à la moyenne des forêts domaniales du secteur pour la même période (2,45m³/ha/an). Avec un prix de vente de 30 euros/m³, supérieur cette fois à la moyenne pour le secteur (23 euros en 2010), compte tenu de la composition des essences et de la qualité des bois, la recette moyenne de la vente de bois est de 90 euros/ha/an (59euros/ha/an sur le secteur en 2010).

S'y ajoute le revenu de la chasse, de 57 euros/ha/an en 2010 (39euros/ha/an sur le secteur) soit un revenu total brut de 147 euros/ha/an, dont il faut déduire les coûts de travaux (35 euros/ha/an, pour 49 euros sur le secteur). In fine, le revenu net apporté par cette forêt est de 112 euros/ha/an (50 euros/ha/an pour les forêts domaniales des 2 départements) soit, pour les 3000 ha, 336 000 euros/an.

En cessant toute exploitation forestière, le revenu des bois devient nul. L'activité

⁵⁷ Forêt domaniale d'Hérouville-Saint-Clair.

⁵⁸ Conformément au cadrage du projet : réserve intégrale de 3000 ha minimum dans le cœur de parc.

⁵⁹ Production basée sur la moyenne 2004-2008 ; prix 2010.

de chasse, elle, est actuellement très lucrative du fait d'une surabondance du grand gibier. La mise en réserve intégrale nécessitera une diminution forte de la pression exercée par les populations de gibier, donc une réduction drastique de celles-ci. Le revenu de la chasse sera ainsi beaucoup plus faible (estimé à 10 euros/ha/an de recettes). Les coûts des travaux résiduels (pas d'exploitation forestière, mais un entretien minimal à assurer pour l'accessibilité, par ex pour l'activité de chasse) sont estimés également à 10 euros/ha/an. In fine, la recette nette sera nulle pour les 3 000 ha de forêt domaniale.

Le manque à gagner est ainsi évalué à 336 000 euros, dont il faut déduire l'économie en ETP faite par la non-gestion de la forêt (-1,5 ETP fonctionnaire).

CGEDD, d'après des données de l'ONF (délégation territoriale Bourgogne-Champagne-Ardenne).

Hors réserve intégrale, les forêts domaniales en zone cœur continueront d'être gérées et de produire du bois. Cependant, s'agissant du domaine de l'État, c'est à leur niveau que devra s'exprimer et être promue toute l'exemplarité attendue pour ce parc national. Les objectifs de gestion, dont les priorités pourront être variables selon les secteurs (interventions pour maximiser l'expression de la biodiversité ; îlots de vieillissement ; valorisation et mise en scène d'ambiances paysagères particulières,...) modifieront les curseurs des coûts de gestion et des recettes.

À cet égard, il est important de souligner que les curseurs placés pour la gestion sont très sensibles : de petites variations de gestion peuvent entraîner de grandes variations de coûts ou de revenus. Ainsi, par exemple, la seule décision de laisser vieillir les peuplements forestiers pendant 20 ans supplémentaires signifie vingt années sans revenu de vente de bois pour les zones considérées.

Sans préjuger de ce que seront, à long terme, la valeur et les revenus économiques de cette forêt (il n'est pas exclu qu'ils soient consolidés par les évolutions de gestion induites par la création du parc national), ces coûts et manques à gagner seront, à court et moyen terme, à compenser pour l'ONF, qui doit équilibrer son budget. Pour la création de réserves intégrales, la compensation par le MEDDE du manque à gagner est ainsi explicitement prévue dans le contrat d'objectifs qui lie l'État et l'ONF.

Ces coûts, qu'ils soient compensés au plan national ou sur le budget de fonctionnement de l'établissement public en charge du parc, s'ajoutent aux coûts « classiques » d'un parc national.

En ce qui concerne les forêts communales ou privées, les évolutions de la gestion, autres que celles qui seraient induites par les aspects réglementaires éventuels, relèveront du volontariat et, le cas échéant, feront l'objet de mesures contractuelles, sur la base des dispositifs existants.

Ainsi, dans un contexte de ressources financières de l'État très contraintes, les rapporteurs appellent l'attention sur le fait qu'un choix sera à opérer entre l'ambition en superficie et l'ambition en termes de gestion forestière : cœur très vaste, avec une faible ambition en termes d'excellence de gestion par rapport à la situation actuelle ; ou objectifs de gestion plus exigeants, avec un cœur de parc moins étendu.

Plus globalement, au-delà de la problématique de la gestion forestière développée ci-dessus, les rapporteurs considèrent que les travaux sur le périmètre du cœur à soumettre à consultation devraient utilement prendre en compte, outre les intérêts

patrimoniaux, une évaluation réaliste des moyens humains afférents et des coûts de gestion potentiels.

Ainsi, se pose la question de l'importance du patrimoine bâti qui pourrait être intégré dans le cœur de parc. Sur la base de la lettre de cadrage de février 2013, qui fait référence à la présence souhaitée de patrimoine bâti en cœur de parc, au titre des richesses culturelles du territoire, différents scénarios sont possibles : bâti limité à un monument historique particulièrement remarquable⁶⁰, intégration d'un ou plusieurs hameaux complets, voire de villages... Ceux-ci sont à analyser au regard de leurs conséquences en termes d'activité de police administrative (régimes d'autorisations à gérer), de temps de contacts avec les habitants ou propriétaires, mais aussi au regard des actions de réhabilitation du patrimoine qui seront logiquement attendues et des moyens financiers qui pourront être consacrés.

14. Définir le périmètre du cœur du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne, à soumettre à la consultation, en tenant compte d'une appréciation réaliste des moyens qui pourront lui être consacrés.

3.2.5. Les moyens du futur parc : de nécessaires innovations

Les rapporteurs ont procédé, sur la base des différents entretiens conduits et des caractéristiques du territoire, à une première approche qualitative des moyens humains nécessaires à ce futur parc (à partir de la typologie d'activité présentée dans ce rapport, partie 2).

Pour un certain nombre d'activités, il semble que le territoire du futur parc ne se distinguera pas singulièrement des territoires des parcs existants.

Quelques points saillants peuvent cependant être relevés.

- L'activité d'appui à des programmes de recherche pourra être forte, compte tenu de la proximité du territoire vis-à-vis des principaux centres de recherche sur la gestion et les milieux forestiers, et de l'attente manifestée sur la question, en particulier du fait du terrain exceptionnel que constituera l'existence d'une réserve intégrale de 3000 ha.
- L'activité de surveillance et les actions pénales associées seront probablement faibles dans un premier temps, du fait du peu de pression de fréquentation.
- Les actions de communication devront être importantes pour donner de la visibilité au territoire et révéler son patrimoine.
- Selon la communication et le développement de l'image du territoire, l'accueil du public est susceptible de se développer fortement, du fait de l'accessibilité du territoire par rapport à la région parisienne en particulier, mais aussi par rapport aux centres urbains du nord et de l'est de la France, voire de Belgique et des Pays-Bas. Il sera surtout attendu de l'établissement en charge du parc national une intervention en termes de signalétique, de création et de balisage d'itinéraires.
- La police administrative (gestion des autorisations en cœur de parc) pourra être assez réduite si les forêts domaniales constituent l'essentiel du cœur. Elle pourrait être beaucoup plus lourde selon la part de forêts communales et surtout

⁶⁰ À titre d'illustration : site de l'ancienne abbaye de Longuay, abbaye du Val des Choues.

privées, plus morcelées ; celle de zones agricoles ; et celle d'espaces bâtis qui seront comprises dans le cœur⁶¹ ;

- En ce qui concerne le développement d'un tourisme fondé sur le patrimoine naturel et culturel existant, il existe un potentiel certain, du fait de ce patrimoine et, là encore, de l'accessibilité vis-à-vis de centres urbains importants. Mais l'impulsion de l'établissement en charge du parc sera d'autant plus nécessaire que l'offre privée est actuellement très faible.
- S'agissant du paysage et de l'urbanisme, les pressions sont assez faibles. Un accompagnement est attendu pour la rénovation et la mise en valeur d'un bâti de qualité, mais en voie de dégradation.
- L'accompagnement de l'agriculture, en mobilisant les outils existants, ne se singularisera pas par rapport aux parcs actuels.
- La chasse est une question importante pour ce territoire, de nature économique, mais aussi socio-culturelle. Elle est assez liée à la gestion forestière, qui devra certainement faire l'objet d'un investissement particulier.

Au regard des moyens nécessaires, il convient de prendre en compte les quelques économies d'échelle identifiées⁶² par un regroupement des missions de l'ONF et d'un parc national dans une même structure : ce regroupement est la première inflexion préconisée par les rapporteurs pour ce futur parc.

Ils préconisent en outre d'approfondir l'analyse ci-dessus pour cerner les compétences et les ressources humaines qui devront nécessairement être présentes au sein de la structure en charge de la gestion du parc, et celles pour lesquelles cette structure pourra s'appuyer sur un conventionnement ou un partenariat avec des acteurs existants.

Le territoire concerné par le parc, rural, peu peuplé, est très différent de celui des Calanques, aux portes de Marseille. Cependant, une réflexion de même nature que pour le parc des Calanques doit y être conduite : quelles sont les missions fondamentales de l'établissement en charge du parc national ? Quelles sont celles pour lesquelles il doit intervenir par lui-même ? Compte tenu des autres acteurs présents, dont les services et les établissements publics de l'État autres que l'ONF, ou qui pourront émerger peu à peu, quelles sont les missions pour lesquelles le nouvel organisme peut se placer en impulsion, coordination, appui, contrôle ou évaluation ?

Les restrictions des moyens budgétaires de l'État, qui se conjuguent à l'augmentation du nombre de parcs nationaux⁶³, tout comme l'objectif d'optimiser le lien avec le territoire en faisant en sorte que l'établissement en charge du parc n'incarne pas à lui seul le parc national, rendent cette réflexion indispensable.

15. Conduire une analyse précise des ressources humaines qui devront nécessairement être incluses dans la structure en charge de la gestion du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne, et de celles pour lesquelles il sera possible de s'appuyer sur des partenariats avec des acteurs existants.

⁶¹ Cette question devra être prise en considération dans l'arbitrage qui sera fait, in-fine, sur la superficie du cœur.

⁶² Cf. ci-dessus, [2-3](#).

⁶³ Cf. partie [1](#).

S'agissant du financement des actions à conduire sur le territoire, une approche ouverte et conduite en partenariat dès la phase de construction du projet de parc national, doit conduire à l'intégrer dans les contrats entre État et collectivités, tout comme dans la programmation des fonds européens, et dans les réflexions d'entreprises susceptibles de mettre en place du mécénat.

16.*Réaffirmer en tant que de besoin, pendant la phase d'élaboration effective du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne, la nécessité d'une approche en partenariat pour le projet de territoire en aire d'adhésion, de façon à garantir l'implication des collectivités territoriales.*

4. Les aspects organisationnels et qualitatifs de la gestion des moyens, au sein des établissements publics des parcs nationaux et au niveau central

Les constats effectués en 2013 à l'occasion de l'évaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi du 14 avril 2006, complétés par les observations faites pour la préparation du présent rapport, conduisent la mission du CGEDD, pour son diagnostic et ses recommandations à propos des moyens nécessaires aux EPPN, à souligner l'importance des aspects qualitatifs et organisationnels de la gestion des moyens.

4.1. Certains aspects de la situation actuelle des EPPN traduisent une fragilité du pilotage

4.1.1. La création de PNF, par la loi de 2006, n'a pas encore atteint tous les effets qu'on pouvait escompter pour améliorer la gouvernance des parcs nationaux

Plusieurs explications peuvent être avancées, sans mentionner de nouveau les pesanteurs historiques et culturelles propres à chaque parc national qui contribuent au sentiment de leur « particularité » :

- Dans la gestion des EPPN, les habitudes et les pratiques connues conservent une certaine force, aggravée parfois par la tendance à considérer que le transfert d'attributions à PNF constituerait une perte de leur capacité à agir.
- Le style managérial qui a longtemps prévalu au sein de la communauté des directeurs des EPPN, et entre celle-ci et l'administration centrale du ministère chargé de l'Écologie (dans ses configurations successives au cours des vingt dernières années) privilégie les approches prudentes. Dans ce cercle restreint, où chacun se connaît bien – certains responsables restent longtemps en poste dans les parcs nationaux – le souci du consensus, ou de l'absence de désaccord important, prévaut fortement. Il a certes des aspects positifs. Mais il ne facilite pas toujours une évolution rapide des conceptions et des pratiques ; notamment quand il s'agit d'arbitrer nettement entre tel ou tel EPPN ou de renforcer les capacités d'intervention de PNF auprès de l'ensemble des établissements publics (gestion des ressources humaines, unification des systèmes d'information, homogénéisation et simplification des procédures et documents de travail, etc.).
- Dans ce contexte, il semble que PNF ait eu du mal à s'imposer sinon comme un donneur d'ordre du moins comme animateur actif du réseau des EPPN. Beaucoup de précautions ont été prises, de façon consensuelle sans doute, pour ne pas brusquer les situations acquises. Il est probable que la relative fragilité de PNF s'explique aussi par l'absence d'orientations nettes données par l'administration centrale pour lui permettre de se positionner différemment à l'égard des EPPN.
- La loi du 14 avril 2006 n'attribue pas, il est vrai, à PNF des possibilités d'intervention affirmées (d'un établissement public à l'autre la tutelle n'est en tout

état de cause pas possible). Rien n'empêchait cependant que PNF se montre plus incitatif, voire directif, pour modifier certaines règles et habitudes de gestion. Cela supposait que PNF ait été légitimé en ce sens par l'administration centrale et qu'il ait été lui-même vraiment convaincu que ce rôle plus actif en accompagnement de l'administration centrale corresponde au positionnement qu'il voulait se donner.

De manière plus générale, les rapporteurs estiment qu'il conviendrait, lors des travaux de préfiguration de l'Agence pour la biodiversité, de tirer les conséquences des constats ainsi faits sur le positionnement de PNF. Les réflexions gagneraient à s'appuyer sur un bilan méthodique des activités passées de PNF et des relations qui se sont établies entre cet établissement et les EPPN et l'administration centrale (gouvernance, gestion, mutualisations, etc.).

17. Effectuer un audit de l'établissement public « Parc nationaux de France » (positionnement et fonctionnement) à l'occasion de la création de l'Agence pour la biodiversité, pour organiser le futur dispositif de pilotage des EPPN.

4.1.2. Pour faire évoluer la gestion des EPPN, le bureau en charge des parcs nationaux à la DEB n'a ni les moyens calibrés ni le positionnement adapté

Dans un contexte de sollicitations fortes et diversifiées, le bureau des parcs nationaux et des réserves (EN1) n'est pas en mesure de faire face de manière équivalente à toutes les dimensions de sa mission, quelle que soit la qualité de ses personnels.

Ce bureau assume des charges annuelles de gestion très lourdes (discussions budgétaires, délégation de crédits, contrôles, etc.), qui relèvent sans conteste de ses attributions de « tête de réseau ». On peut aussi considérer qu'il en va de même pour l'animation des diverses instances de débats et d'information inter-parcs. Le bureau y consacre cependant beaucoup de temps et le schéma d'organisation pourrait sans doute être simplifié et allégé. Mais EN1 doit aussi gérer au quotidien des questions de ressources humaines dont on pourrait penser qu'elles devraient relever plus directement d'une relation entre la DRH du MEDDE et les EPPN.

Dans ces conditions, il lui est difficile de combiner ces activités avec une approche plus stratégique du fonctionnement des établissements publics qui nécessite de consacrer du temps à l'analyse des situations et de disposer d'une méthode d'évaluation des données pour formaliser les objectifs d'un pilotage à moyen terme des EPPN. À cet égard, l'absence, déjà mentionnée, d'outil de gestion de l'allocation des moyens est symptomatique d'un fonctionnement sous pression et pauvre en outils d'aide à la décision.

La préparation et la gestion des contrats d'objectifs (COB) représentent l'aspect le plus significatif de l'action sur le moyen terme du bureau EN1 mais constituent une mécanique dont la lourdeur pèse sur le fonctionnement du bureau sans qu'il soit avéré que le temps consacré soit proportionné à l'utilité réelle.

Par ailleurs, le positionnement du bureau par rapport à PNF mériterait d'être clarifié dans la perspective d'un exercice plus efficace de la tutelle : il apparaît que le bureau n'est guère prescriptif vis-à-vis de PNF, vraisemblablement au détriment d'une meilleure synergie entre l'administration centrale et l'établissement public.

4.1.3. La gestion des ressources humaines des EPPN apparaît comme insuffisamment pilotée

Si les rapporteurs considèrent qu'il est nécessaire de laisser une marge d'initiative aux directions des EPPN en matière d'organisation des services, ils constatent aussi que le pilotage par la tutelle de l'action des EPPN, s'agissant des grandes orientations de gestion des ressources humaines, pourrait être plus ferme. Ils ont relevé quelques points qui mériteraient une plus grande implication de la tutelle.

- Les modalités de travail et les pratiques professionnelles des agents techniques de l'environnement (ATE) et les techniciens de l'environnement (TE) s'exercent de manière différente selon chaque EPPN. On peut comprendre que les règles d'emploi dans les parcs nationaux diffèrent de celles de leurs collègues des mêmes corps exerçant dans d'autres organismes (ONCFS, ONEMA) ; mais la mission a déjà noté (dans son premier rapport sur la loi du 14 avril 2006) que de telles variations se justifient moins entre EPPN.
- C'est notamment le cas des activités de surveillance. Il serait utile que soit réaffirmé le rôle hiérarchique du directeur de l'EPPN dans l'organisation administrative des activités de police des ATE et TE. Au-delà d'une question de principe, ceci semble d'autant plus nécessaire que les ETP disponibles pour chaque EPPN, notamment les emplois d'ATE et TE, sont appelés à diminuer. Pour viser en conséquence à une bonne adéquation missions/emplois en matière de police, les directeurs doivent établir directement des objectifs et des priorités d'interventions, superviser l'organisation des services des agents et leurs activités, de même que les agents concernés doivent rendre compte de l'exécution de leur mission dans le cadre des directives qui leur sont données.
- Dans la phase de réorganisation consécutive à la loi de 2006, la mise en œuvre des changements s'est accompagnée de certains mouvements sociaux qui pourraient être pris en charge de manière mieux coordonnée entre les EPPN et l'administration centrale.
- Les conséquences de la création des aires d'adhésion par la loi du 14 avril 2006 doivent être tirées pour la définition des nouveaux profils de certains agents appelés à exercer des missions polyvalentes en lien avec le développement territorial.

4.2. Certaines évolutions permettraient d'améliorer qualitativement la gestion des moyens des EPPN

4.2.1. Les évolutions souhaitables au niveau des EPPN

4.2.1.1. Gestion des ressources humaines

Quantitativement, les moyens humains des EPPN n'apparaissent pas manifestement insuffisants pour faire face aux besoins induits par la réforme de 2006⁶⁴ Cependant, la mise en œuvre de la réforme qui entre maintenant dans sa phase la plus opérationnelle, avec l'approbation des chartes, appelle une évolution importante des

⁶⁴ Cf. partie 2

organisations, des modes de fonctionnement et des compétences⁶⁵. Elle constitue, pour les équipes de direction des parcs nationaux, un véritable défi managérial. Ce défi sera d'autant moins aisé à relever pour certains EPPN que les anticipations, lors de la période de forte croissance des effectifs entre 2006 et 2012, auront été faibles.

Cette évolution ne peut réussir sans donner une marge d'initiative plus grande aux directions des EPPN pour recruter leurs collaborateurs, diversifier les recrutements et gérer avec souplesse et évolutivité la répartition des effectifs entre le cœur et l'aire d'adhésion.

Il s'agit en particulier de renforcer le lien entre les services du siège et les implantations territoriales et, d'une manière générale, de décloisonner les structures, de renforcer le pilotage des activités de connaissance et de surveillance, de développer les approches pluridisciplinaires, les compétences collectives et le fonctionnement en mode projet.

Du point de vue des compétences, cela implique à la fois une évolution de l'offre de formation pour les agents en place, en particulier les agents des corps de l'environnement, et la possibilité de diversifier les recrutements.

Il est nécessaire qu'au niveau central soit pris en compte à la fois l'infléchissement vers le recrutement de personnels dont les métiers soient moins spécialisés, de façon à mieux couvrir les besoins nouveaux, ainsi qu'un élargissement des compétences et des types d'intervention des agents des corps de l'environnement dont la diversité des formations initiales est cohérente avec cette orientation. Les EPPN ont besoin de chargés de mission « ensembliers » et de chargés de mission « thématiques » (culture, agriculture, tourisme).

Ils ont besoin enfin de pouvoir sécuriser dans la durée un volume calibré d'emplois saisonniers qui leur permettent d'adapter la présence sur le terrain, en fonction des variations de la fréquentation dans le cours de l'année.

Pour pouvoir mettre en place une stratégie de gestion des ressources humaines au niveau de l'EPPN, il est nécessaire de donner plus de visibilité à chaque EPPN sur l'évolution de sa situation d'emplois à moyen terme (triennal budgétaire). Dans un schéma idéal, cette programmation intégrerait une fourchette d'évolution de la masse salariale à même échéance et la possibilité de ce fait d'ajuster souplement (à partir de critères fixés par la tutelle) les qualifications au niveau de l'EPPN.

18. Laisser une marge d'appréciation plus grande aux directeurs des EPPN pour le recrutement de leurs collaborateurs.

19. Mettre en place des mesures adaptées pour diversifier les recrutements, faciliter les mobilités et les détachements entre les EPPN et d'autres structures d'emploi, afin de satisfaire les besoins d'évolution de compétences.

Les modalités de désignation des directeurs pourraient également évoluer.

Étant donné les besoins d'un management performant des EPPN, confrontés à la stabilisation de leurs moyens alors que leurs missions et les attentes locales à leur égard ne diminuent pas, la qualité et la complémentarité du binôme directeur/adjoint paraissent essentielles. Il faudrait penser leur nomination de façon conjointe pour disposer d'une équipe de direction fortement impliquée dans le fonctionnement économique et social du territoire. De manière plus générale, il conviendrait que le

⁶⁵ Cf. rapport n° 008706-01, pages 60 et 61 en particulier

pilotage et la gestion des EPPN soient conçus de façon « systémique » : que ce ne soit pas l'addition de décisions relatives à tel ou tel EPPN mais, autant que possible, le résultat d'une approche large et coordonnée (il n'y a que dix EPPN...).

4.2.2. Les évolutions souhaitables dans l'organisation et le pilotage du système des EPPN

Un des enjeux de crédibilité de l'action des EPPN et de l'État est de ne pas se résigner à présenter la réduction des moyens comme une fatalité qui à elle seule caractériserait une politique. Il faut au contraire construire une politique et un projet en assumant le cadre contraint qui n'est pas propre aux EPPN et détailler les priorités retenues sur cette base.

Le discours parfois pessimiste (voire « décliniste ») de certaines directions et de certains personnels des parcs n'est pas justifié même dans le contexte de maîtrise de la dépense : il reste des moyens, dont la répartition et l'utilisation doivent être priorisées.

La transparence sur les moyens dévolus à chaque PN et surtout sur la façon dont chacun exploite ces moyens (« accountability ») est devenue la contrepartie indispensable à cette situation nouvelle : dans un contexte de contraintes croissantes sur les moyens, on doit pouvoir (directeur et président de conseils d'administration, comme du reste d'autres acteurs) comparer les dotations de tous les EPPN et connaître leur emploi.

Au-delà de l'aspect technique, ceci renvoie aussi à l'organisation de la gouvernance globale du « système des parcs nationaux ».

Il existe aujourd'hui un constat partagé sur les limites d'une gestion directe de chaque EPPN via le bureau EN1 de la DEB. Celle-ci doit développer un véritable pilotage stratégique et se dégager de cette prise directe avec chaque parc pour les affectations de moyens. Cette mission a vocation à être exercée à terme par l'AFB sous la forme, par exemple, d'un contrat d'objectifs entre le MEDDE et l'AFB.

20. *Tirer toutes les conséquences de la création de l'Agence française pour la biodiversité, de façon à éviter des doublons entre l'AFB et la DEB (SDEN) dans le pilotage des EPPN et les orientations qui leur seront données quant aux politiques et à la gestion.*

Conclusion

Les établissements publics des parcs nationaux sont en mesure de relever le défi induit par la loi du 14 avril 2006, qui suppose de maintenir le niveau de performance pour les cœurs de parcs et de renforcer le lien avec le territoire. Mais ce sera difficile si la dotation globale du MEDDE consacrée aux parcs nationaux continue à être affectée d'un taux de réduction du niveau de celui pratiqué depuis 2012 et qu'elle doit en outre dégager les moyens nécessaires pour de nouveaux parcs.

Dans un contexte de poursuite des réductions budgétaires, des schémas nouveaux audacieux pour la gestion des parcs nationaux doivent être explorés permettant de plus fortes mutualisations ou des innovations dans les modes de gouvernance.

S'il s'avère que l'État reste le principal pourvoyeur des moyens des différentes structures de gestion des parcs nationaux, une diversification des ressources doit également être recherchée. Celle-ci inclut notamment un nouveau mode de recours au mécénat, centralisé et professionnalisé, pour s'adapter aux objectifs et à l'organisation des grands financeurs susceptibles de nouer des partenariats dans la durée.

D'autres ressources pourraient être recherchées, notamment celle de la participation, modérée mais effective, des « consommateurs », c'est-à-dire de ceux qui bénéficient, pour l'instant gratuitement, des aménagements et des services rendus par les parcs nationaux. Cette option serait d'autant plus à considérer que les pouvoirs publics s'orienteraient vers la création d'autres parcs nationaux. Le parc des forêts de Champagne et Bourgogne soulève d'ores et déjà une question de faisabilité budgétaire. L'intérêt d'une diversification novatrice des financements serait encore plus net si un autre parc national (en zone humide) devait être envisagé.

Mais la problématique des moyens nécessaires aux parcs nationaux pour la réussite de la réforme ne se pose pas qu'au niveau des moyens des EPPN : elle inclut nécessairement, pour les aires d'adhésion, l'engagement des collectivités locales et en ce qui concerne l'État une implication interministérielle beaucoup plus forte.

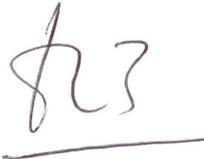
Comme les rapporteurs l'ont déjà souligné dans leur précédent rapport, la politique des parcs nationaux, au sein de la politique en faveur de la biodiversité, doit être davantage portée politiquement, par l'échelon central et ministériel du MEDDE comme au niveau interministériel : les parcs nationaux occupent une place éminente dans des territoires emblématiques, ils portent une exigence d'exemplarité et de solidarité écologique et bénéficient à ce titre d'une visibilité au niveau international, qui ne doit pas être méconnue ni négligée.

Pascale Humbert



Ingénieure générale
des ponts, des eaux
et des forêts

Emmanuel Rébeillé-Borgella



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Eric Verlhac



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Annexes

1. Liste des personnes rencontrées

| <i>Nom</i> | <i>Prénom</i> | <i>Organisme</i> | <i>Fonction</i> |
|------------|---------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Roy | Laurent | Direction de l'eau et de la biodiversité | Directeur |
| Ruiz | José | Direction de l'eau et de la biodiversité | Sous-directeur des espaces naturels |
| Nahon | Émilie | Direction de l'eau et de la biodiversité | Cheffe du bureau EN1 (sous-direction des espaces naturels) |
| Delaquaize | François | Direction de l'eau et de la biodiversité | Chargé de mission (bureau EN1) |
| Sommier | Michel | Parcs Nationaux de France | Directeur |
| Landrieu | Gilles | Parcs Nationaux de France | Adjoint au directeur |
| Pourteau | Jean-Jacques | Parcs Nationaux de France | Secrétariat général |
| Perron | Gilles | Établissement public du parc national des Pyrénées | Directeur |
| Galtier | Bertrand | Établissement public du parc national des Écrins | Directeur |
| Bland | François | Établissement public du parc national des Calanques | Directeur |
| Merlin | Jacques | Établissement public du parc national des Cévennes | Directeur |
| Dayet | Laurence | Établissement public du parc national des Cévennes | Directrice adjointe |
| Sellier | Guillaume | Établissement public du parc national de Port-Cros | Directeur |
| Mortier | Frédéric | Établissement public du parc Amazonien de Guyane | Directeur |
| Blin | Bérengère | Établissement public du parc Amazonien de Guyane | Directrice adjointe |
| Niel | Colin | Établissement public du parc national de Guadeloupe | Directeur adjoint |
| Merle | Caroline | Établissement public du parc national du Mercantour | Directrice adjointe |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction |
|------------|---------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Viné | Pascal | ONF | Directeur général |
| Bossy | Anne | ONF | Directrice territoriale Bourgogne- Champagne- Ardennes |
| Celet | Jean-Paul | Préfet de la Haute- Marne | Préfet coordonnateur |
| Genevey | Véronique | DDT Côte-d'Or | Chargée de mission projet de parc |
| Vinot | Claude | GIP Entre Champagne et Bourgogne | 1 ^{er} vice-président, maire de Recey-sur-Ource (Côte-d'Or) |
| Berthelon | Patrick | GIP Entre Champagne et Bourgogne, | Membre du CA, conseiller général d'Auvergne (Haute-Marne) |
| Jehlé | François | GIP Entre Champagne et Bourgogne | Membre du CA, CCI Haute-Marne |
| Gallemant | Christophe | GIP Entre Champagne et Bourgogne | Directeur |

2. Rappel des recommandations figurant dans le rapport du CGEDD d'avril 2013, relatif à l'évaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi du 14 avril 2006

- 1.**Établir dans un délai raisonnable (3 ans) un bilan, simple et accessible, de l'activité des parcs nationaux depuis leur création, en matière de protection des territoires, des espèces et d'apports aux collectivités, de façon à objectiver les débats et compenser les perceptions négatives de l'activité des établissements publics des parcs.
- 2.**Poursuivre les efforts de communication des établissements publics des parcs nationaux en direction des habitants, de certaines catégories socio-professionnelles et du grand public. Les seconder au niveau national (PNF et ministère en charge du développement durable), en tant que de besoin.
- 3.**Élaborer un document facile à exploiter, récapitulatif et expliquant, pour le cœur, les réglementations relevant de la compétence de l'établissement public du parc national ainsi que les pouvoirs réglementaires du maire transférés au directeur.
- 4.**Systematiser la diffusion d'une instruction annuelle de politique pénale, dans des termes opérationnels, pour faciliter un exercice coordonné de leurs missions de police de l'environnement par les gardes moniteurs.
- 5.**Intensifier l'information auprès des autorités locales et des populations sur les statistiques de la police de l'environnement, en veillant à les mettre en perspective par rapport à l'ensemble des missions des établissements publics.
- 6.**Rappeler les attributions respectives en matière de police de l'environnement entre l'établissement public du parc et les autres services et établissements publics de l'État. Développer des actions communes inter-services de police de l'environnement.
- 7.**Accélérer l'évolution de la définition des missions des gardes pour les mettre en mesure de contribuer pleinement à la réalisation des objectifs assignés au parc par la loi du 14 avril 2006.
- 8.**Adapter au niveau national les modules de formation des agents des corps de l'environnement aux problématiques de mise en œuvre de la police de l'environnement dans le contexte de la loi du 14 avril 2006.
- 9.**Réétudier la question des profils de recrutement des agents des corps de l'environnement. Mieux distinguer les affectations selon les besoins spécifiques à chaque catégorie d'établissement public relevant du ministère chargé de l'écologie : les parcs nationaux et les autres.
- 10.**Faire jouer un rôle plus actif et donner une visibilité plus grande au conseil scientifique et au conseil économique, social et culturel, afin de conforter la gouvernance partagée.
- 11.**Illustrer concrètement au niveau de chaque établissement public le contenu de la solidarité écologique et en préciser les enjeux pour le parc national, en faisant appel au conseil scientifique dans une optique d'objectivation et de pédagogie.

12.Prévoir une disposition permettant que la modification et la révision de la charte soit soumise à la délibération des seuls conseils des intercommunalités, dans l'hypothèse où la loi du 14 avril 2006 devrait être modifiée (rappel étant fait que la mission ne propose pas de le faire à brève échéance).

13.Rappeler par une circulaire la différence de principe entre la gestion du cœur et celle de l'aire d'adhésion en explicitant que seuls les dispositifs de droit commun peuvent être appliqués et opposés aux communes en aire d'adhésion (à l'exception de la compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte s'agissant des parcs métropolitains).

14.Donner aux communes, de façon anticipée, des indications précises sur le contenu des conventions à passer avec l'établissement public du parc national, de façon à éviter des discussions de principe et à atténuer les suspicions sur la charte ou sur ses effets.

15.Indiquer clairement dès à présent que des crédits et des ETP ne seront affectés qu'aux projets des seules communes qui auront adhéré à la charte, pour affirmer la dimension conventionnelle de la charte pour l'aire d'adhésion.

16.Établir au niveau de chaque établissement public, après un travail de concertation avec les autres parties prenantes, un document clair, définissant les attributions selon les diverses thématiques et mesures afférentes à la mise en œuvre de la charte.

17.Porter une attention particulière à la désignation au sein des conseils d'administration de « membres choisis pour leurs compétences nationales », capables de bien éclairer les débats sur les enjeux de long terme des parcs.

18.Adapter l'organisation de la direction de l'eau et de la biodiversité pour que la politique des parcs nationaux, et notamment la mise en œuvre des chartes, soit suivies spécifiquement en mode projet.

19.Orienter l'activité des conseils scientifiques vers des études et avis à forts enjeux et technicité, en allégeant leur charge sur les demandes d'avis par un travail préparatoire plus important des services des établissements publics.

20.Renforcer l'organisation scientifique et technique des parcs nationaux (pilotage stratégique, protocoles, bases de données, méthodologies et expérimentations) au niveau des conseils scientifiques et des services des établissements publics des parcs. Mieux interfacer leurs travaux.

21.Consolider le rôle de tête de réseau de PNF (dans sa configuration actuelle ou dans tout autre dispositif qui pourrait résulter de la création de l'Agence française pour la biodiversité).

22.Finaliser la politique d'évaluation nationale en cours d'élaboration ; inviter les établissements publics des parcs à compléter les dispositifs esquissés dans les chartes ; définir pour cela des étapes et des échéances afférentes et proposer des outils et éléments de méthodes communs.

23.Relancer la mobilisation interministérielle pour honorer les engagements financiers du plan d'accompagnement du parc amazonien de Guyane pris en 2007 pour le rattrapage des infrastructures des communes du parc.

24.Rappeler, à tous niveaux, le caractère contractuel des chartes de façon à ce que chaque acteur institutionnel prenne sa part dans leur mise en œuvre.

25.Afficher clairement, dans l'élaboration du contrat d'objectifs entre la DEB et l'établissement public du parc, les priorités concernant les missions patrimoniales et les parts de financement afférentes.

26.Engager d'urgence des contacts avec la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), de façon à ce que les instructions et documents de cadrage adressés aux préfets de région et aux commissaires de massif les invitent à prendre en compte dans les programmations 2014-2020 les mesures inscrites dans les chartes des parcs nationaux.

27.Édicter dès 2013 des orientations en matière de gestion de ressources humaines pour les agents des corps de l'environnement affectés dans les établissements publics des parcs nationaux.

28.Mettre en place des mesures adaptées pour diversifier les recrutements, faciliter les mobilités et les détachements entre les parcs nationaux et d'autres structures d'emploi.

3. Glossaire des sigles et acronymes

| <i>Acronyme</i> | <i>Signification</i> |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------|
| AA | Aire d'adhésion |
| AFB | Agence française pour la biodiversité |
| ATE | ATE Agent technique de l'environnement |
| CGEDD | Conseil général de l'environnement et du développement durable |
| DEB | Direction de l'eau et de la biodiversité |
| DDT | Direction départementale des territoires |
| DREAL | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| EPPN | Établissement public du parc national |
| ETP | Équivalent temps plein |
| ETPt | Équivalent temps plein travaillé |
| GPEC | Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences |
| GIP | Groupement d'intérêt public |
| GRH | Gestion des ressources humaines |
| MEDDE | Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie |
| MISEN | Mission inter-services de l'eau et de la nature |
| ONF | Office National des Forêts |
| PACA | Provence-Alpes-Côte d'Azur |
| PAG | Parc Amazonien de Guyane |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| PNF | Parcs nationaux de France |
| SCOT | Schéma de cohérence territoriale |
| SCSP | Subvention pour charges de service public |
| SDEN | Sous-direction des espaces naturels (DEB) |
| TE | Technicien de l'environnement |
| UGAP | Union des Groupements d'Achats Publics |
| UICN | Union Internationale pour la Conservation de la Nature |

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

