

**CONSEIL GÉNÉRAL
DU GÉNIE RURAL
DES EAUX ET DES FORETS**

Rapport n° 1994/04

**CONSEIL GÉNÉRAL
DES PONTS ET CHAUSSÉES**

Rapport n° 2002-0176-01

PARIS, le 1^{er} Mars 2004

Objet : Evaluation de la politique du Parc National des Pyrénées

**Note à l'attention de
Madame la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable
Direction de la Nature et des Paysages**

Par lettre en date du 26 juillet 2002, la Direction de la Nature et des Paysages a chargé conjointement le CGGREF et le CGPC, d'une mission d'audit du parc national des Pyrénées . L'IGE a été associée à cette mission.

Nous avons l'honneur de vous transmettre le rapport correspondant, résultant du travail collégial de MM. Philippe MARTINEL et Alain RIQUOIS pour le CGGREF, Robert-Max ANTONI et Jean-Pierre FOURLON pour le CGPC, Michel BADRE pour l'IGE.

Il marque l'achèvement du cycle d'évaluation commencé en 1998, qui a concerné tous les parcs nationaux et a permis d'évaluer la politique menée par chacun d'entre eux et de tirer un bilan de l'application de la loi créant les parcs nationaux.

Cette mission d'audit et de conseil, fondée sur une démarche participative, se différencie de la mission d'inspection menée par l'Inspection générale de l'environnement, à laquelle elle ne se substitue pas.

*
* *

En premier lieu, le rapport analyse la stratégie territoriale du parc national et souligne l'urgence d'une reconnaissance beaucoup plus effective, par le parc national, des différents "territoires de projet" le constituant et du respect d'un meilleur équilibre, dès la phase d'élaboration de sa stratégie, entre approche thématique actuellement dominante, et approche géographique souvent insuffisamment développée.

Il propose une définition plus précise de la nature et des limites de la contribution du parc en matière de valorisation patrimoniale au "développement durable" de ces territoires.

Le caractère linéaire et frontalier du Parc des Pyrénées apparaît comme un élément de très grande fragilité actuelle et plus encore pour l'avenir du parc. Les écarts de réglementation de part et d'autre de la frontière militent pour la mise en chantier d'un "parc fédérateur européen" harmonisant les pratiques d'usage de l'espace central de part et d'autre de la frontière franco-espagnole. Il vous est proposé de diligenter une mission d'inspection sur le projet à l'étude de liaison portée entre la station espagnole de Torla et les zones skiables de Gavarnie, qui est totalement incompatible avec le classement du parc national.

Concernant la procédure résultant du dispositif NATURA 2000, le rapport recommande de mettre en place une procédure d'arbitrage ministérielle en cas de désaccord, en zone centrale, entre l'établissement public et le comité de pilotage, et parallèlement de conduire une réflexion sur les modalités d'élaboration des documents d'objectifs engageant à terme la responsabilité de l'établissement public.

Dans le domaine du management , le rapport préconise la mise en place d'un "plan de management interne" réhabilitant le "contrôle hiérarchique" et le "carnet journalier" tout en assurant l'animation des unités du siège et la direction des secteurs. Il est également suggéré à la Direction de la Nature et des Paysages de relancer les synergies inter-parcs et inter-services pour réaliser des économies d'échelle et pour améliorer le "porter à la connaissance de l'Etat" vis-à-vis des collectivités locales et des autres services de l'Etat ; le site internet et intranet des parcs étant l'outil à développer.

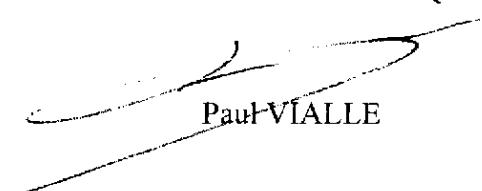
Pour le patrimoine immobilier (le siège, les maisons de Parc, les refuges, les logements du personnel...) les préconisations formulées reprennent celles d'un précédent audit de 1994 et s'inscrivent dans la perspective de la décentralisation.

Dans le prolongement du rapport du député Jean-Pierre GIRAN, la mission d'audit plaide pour une "charte d'engagement réciproque" entre l'établissement public et les collectivités territoriales concernées. Fondée sur le principe d'une adhésion volontaire, elle permettrait de mieux faire accepter la protection, la gestion et la valorisation du patrimoine naturel et culturel comme moteur du développement durable.

Enfin, l'intervention de la mission d'audit et de conseil, qui a coïncidé avec la préparation du "programme d'aménagement 2004-2008", a été un élément positif d'aide auprès des responsables du Parc. Ils ont en effet eu connaissance des suggestions de la mission préalablement à leur formalisation dans le cadre du rapport qui vous est présenté.

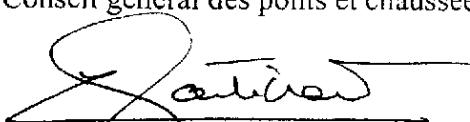
Nos deux Conseils généraux se tiennent à votre disposition pour participer, avec l'Inspection générale de l'environnement, aux réflexions engagées pour la préparation du projet de loi sur le patrimoine naturel, et à des missions d'évaluation du réseau des espaces protégés.

Le Vice-président
du Conseil général du génie rural
des eaux et des forêts



Paul VIALLE

Le Vice-président
du Conseil général des ponts et chaussées



CLAUDE MARTINAND



MINISTÈRE DE L'ECOLOGIE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DES PARCS NATIONAUX

AUDIT DU PARC NATIONAL DES PYRENEES



RAPPORT établi à la demande de la DIRECTION DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

JANVIER 2004

Rapporteurs

Robert Max ANTONI et Jean Pierre FOURLON (CGPC)
Michel BADRÉ (IGE), Philippe MARTINEL et Alain RIQUOIS (CGREF)

CONSEIL GENERAL du GÉNIE
RURAL des EAUX et des FORETS
Affaire N° 1994

CONSEIL GENERAL des
PONTS et CHAUSSEES
Affaire N° 2002 - 0176 - 01

VERS UN PARC FÉDÉRATEUR EUROPÉEN

**« VÉRITÉ EN DEÇÀ DES PYRÉNÉES,
ERREUR AU-DELÀ »**

PASCAL . PENSÉES . III . 8

***PHOTO DE COUVERTURE « PNP »
PRISE PAR MICHEL CAUHAPÉ,
NON LOIN DU COL DU SOMPORT (1632 M)***

*EN FOND, À GAUCHE : LE SOMMET DU BILLARE (2309 M)
DOMINANT LE VILLAGE DE LESCUN
AU MILIEU ET AU FOND : LA CRETE DES ORGUES DE CAMPYLONG
À DROITE, SOUS LES NUAGES : LA VALLÉE D'ASPE
AU PREMIER PLAN, EN PARTIE SOUS LES NUAGES : LA VALLÉE DE LHERS*

*À GAUCHE, AU-DELÀ DE LA PHOTO : LA FRONTIÈRE ESPAGNOLE
AVEC BOUTIQUES, HOTELS ET RESTAURANT !*

FICHE D'IDENTITE DU PARC NATIONAL DES PYRENEES (PNP)

DATE DE CREATION : décret n° 67-295 du 23 mars 1967

DIRECTEUR : M. Rouchdy KBAI

EFFECTIFS : 67 agents permanents et 23 temporaires

BUDGET 2001 : 5,8M Euros

PRESIDENT DU CA : Georges AZAVANT, conseiller général du canton d'Argelès-Gazost

COMPOSITION DU CA : 9 fonctionnaires nommés sur proposition des ministres intéressés, 9 représentants des collectivités territoriales et 11 maires ayant une partie de leur territoire dans le parc national, 20 personnalités qualifiées, 1 représentant du personnel

NOMBRE DE COMMUNES CONCERNEES ET SUPERFICIE : au total 86 communes.

- **En zone centrale :** 15 communes ayant au moins une partie de leur territoire en zone centrale, 45 707 ha sur deux départements (Pyrénées-atlantiques, Hautes-Pyrénées)
- **En zone périphérique :** 72 communes pour 206 352 ha, sur deux départements

POPULATION : pas d'habitants permanents en zone centrale, 40 000 habitants en ZP

LES INTERCOMMUNALITES, LES PAYS :

- **Pour les Hautes-Pyrénées :** Communauté de communes de Gèdre-Gavarnie, Communauté de communes de Saint-Savin, Communauté de communes de la Haute-Bigorre, Communauté de communes des quatre Véziaux.
- **Pour les Pyrénées-atlantiques :** Une communauté de communes : Vallée d'Aspe, un pays en gestation : Les Gaves

NOMBRE DE VISITEURS : 1 million par an

AUTRES PROTECTIONS :

De nombreuses ZNIEFF couvrent une grande partie de la zone centrale, elles sont aussi très présentes en zone périphérique. 7 ZICO sont identifiées sur l'ensemble de la zone centrale et périphérique. Prolongement à l'Est et à l'Ouest du parc par les réserves naturelles de la vallée d'Ossau (82 ha) et de Néouvielle (2313 ha), gérées par l'établissement public. Le parc jouxte une réserve de biosphère et 100 000 ha de réserves nationales de chasse. En ce qui concerne NATURA 2000 : 1 DOCOB terminé : Néouvielle, 7 DOCOB « habitats » en Hautes-Pyrénées plus 1 DOCOB « oiseaux » en 2003, le parc étant opérateur. Pour le moment, situation de blocage en Pyrénées-atlantiques .

LA FLORE : 80 espèces endémiques, **LA FAUNE :** l'isard dont la population a doublé depuis la création du parc, la genette, la martre, l'ours brun qui habite en fait en dehors du parc mais est protégé (6 à 8 individus en 2001), grande variété d'oiseaux

COUVERTURE FORESTIERE : 13,2 % du territoire du parc (ZC), 34 % de la zone périphérique

Extrait du rapport de M. Jean-Pierre GIRAN, député du VAR. JUIN 2003 - Annexe 3

« Les parcs nationaux, une référence pour la France, une chance pour ses territoires »

O. PREAMBULE

Le présent rapport d'audit du parc national des Pyrénées (PNP), établi conjointement par le CGPC et le CGGREF¹, avec le concours de l'IGE, est le dernier d'un cycle d'audits commencé en 1998, à la demande du ministère de tutelle des parcs nationaux².

- Ce cycle a successivement concerné chacun des sept parcs existants³ avec un objectif précis et, de ce fait, une méthode qui lui est propre, différente de celle des inspections périodiques dont l'IGE a, désormais, pris le relais. Pour une meilleure compréhension de l'esprit du rapport, objectif et méthode de ce cycle d'audits seront tout d'abord rappelés.
- Le contexte particulier dans lequel s'est déroulé l'audit du parc national des Pyrénées, mené pour l'essentiel après publication du rapport GIRAN, sera ensuite précisé.
- Les spécificités de ce dernier parc audité et les recommandations majeures, auxquelles elles ont conduit et qui conditionnent la mise en œuvre des autres, seront enfin présentées.

Le rapport lui même s'articule en quatre chapitres formalisant diagnostic et recommandations pour chacun des quatre thèmes suivants :

- A . Stratégie territoriale
- B . Management interne et Relations extérieures
- C . Patrimoine naturel, Pastoralisme et Politique scientifique
- D . Urbanisme et Infrastructures, Patrimoine bâti et Tourisme

« Récapitulatif général des diagnostics et recommandations » et annexes illustratives le closent.

¹ Robert Max ANTONI et Jean Pierre FOURLON pour le CGPC, Michel BADRÉ pour l'IGE, Philippe MARTINEL et Alain RIQUOIS pour le CGGREF. Ce dernier a assuré la coordination d'ensemble

² Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire à l'origine, aujourd'hui Ministère de l'énergie et du développement durable (Direction de la nature et des paysages)

³ Successivement : Vanoise, Port-Cros, Cévennes, Mercantour, Écrins, Guadeloupe et Pyrénées

I . RAPPEL DE L'OBJECTIF ET DE LA MÉTHODE DU CYCLE D'AUDITS, CONTEXTE PARTICULIER DE L'AUDIT DU PNP

11 . OBJECTIF DU CYCLE : Réconcilier « protection de la nature » et « aménagement du territoire »

L'objectif du cycle d'audits lancé en 1998 était clairement, tout en réaffirmant et confortant les parcs nationaux dans leur mission première de protection réglementaire d'« espaces naturels d'exception », d'analyser et de proposer comment, à la fois :

- Rendre plus active la contribution des parcs existants au développement durable des territoires directement concernés par ces espaces exceptionnels et, en même temps,
- Rendre possible la création, interrompue depuis 1989, de nouveaux parcs nationaux et pour cela mieux concilier protection de la nature et aménagement du territoire.

Autrement dit, comment, dans un contexte très différent⁴ de celui des années 1960, revenir à l'esprit initial de la loi fondatrice des parcs nationaux :

En effet, comme l'ont rappelé avec force les ministres, respectivement en charge de la nature et des affaires rurales, en rendant hommage à Gilbert ANDRÉ⁵ lors de la présentation officielle du rapport GIRAN, l'ambition initiale de la loi de 1960 était bien de concilier (et non de séparer, voire d'opposer comme certaines dérives l'ont parfois laissé croire) protection et développement, écologie et économie, nature et culture

⁴ Montée en puissance de la décentralisation, création des communautés de communes, émergence des pays, explosion du tourisme, mais aussi prise de conscience des limites et des risques d'une protection dure et pure, strictement réglementaire, comme d'une croissance à tout prix, sans loi ni règle, au bénéfice d'une approche plus globale, plus participative et contractuelle et finalement plus durable

⁵ Gilbert ANDRÉ ancien maire de Bonneval-sur-Arc fut celui qui, au cours des années 1950, s'est battu pour une loi permettant la création du premier parc national français, celui de la Vanoise. Dans son esprit, il devait être autant culturel que naturel. Il a été promu commandeur de l'ordre du Mérite agricole, en Juillet 2003, à l'occasion du quarantième anniversaire du parc national de la Vanoise.

12 . LA MÉTHODE D'AUDIT : Respecter l'esprit plus que la lettre de la loi

Logiquement, pour atteindre un tel objectif, la méthode exigeait de sortir du simple contrôle de la stricte application de la lettre de la loi, pour revenir à son esprit, et donc :

- Ne pas prendre systématiquement l'attitude du « gendarme » trop exclusivement à l'affût de l'infraction, de l'irrégularité ou de la non-conformité (sans, bien sûr, pour autant l'ignorer si elle est flagrante), mais plutôt celle du « grand frère » qui écoute et conseille.
- Rester, surtout, à l'affût de l'initiative qui, plus fidèle à l'esprit qu'à la lettre de la loi, aura su éviter l'enfermement, ouvrir des perspectives, préserver ou relancer une dynamique.
- Voir ensuite comment l'encourager, la conforter, la légaliser si nécessaire, plutôt que de la condamner à priori, parce que non conforme à la lettre de la loi.
- Ne pas procéder à un balayage exhaustif et systématique du tout, suivant un canevas type prédéfini, mais au contraire, à partir d'un pré-diagnostic adapté à (et partagé par) chaque parc audité, approfondir réflexions et propositions sur certaines thématiques stratégiques préalablement ciblées.
- Procéder donc plus par « coup de zoom » précis que par balayage systématique au « grand angle ».

Enfin, et peut-être surtout, croiser les regards et diversifier les points de vue, à la recherche d'orientations suscitant accords, convergences et consensus, plutôt que de souligner les incohérences et les contradictions, voire les oppositions des uns et des autres.

- D'où, pour croiser les regards, une composition volontairement interministérielle des missions d'audit (CGPC, IGE, CGREF) couvrant ainsi, le mieux possible, tous les champs de compétence, de la protection jusqu'à l'aménagement, en passant par gestion et valorisation.
- D'où aussi, pour diversifier les points de vue et rechercher les convergences, l'écoute, en cours d'audit, de la société civile autant, sinon plus, que l'administration, des acteurs socioprofessionnels et du monde associatif autant que des élus, des partenaires du parc autant que de ses agents, et parmi ceux-ci, l'écoute de ceux du terrain tout autant que ceux du siège.

13 . CONTEXTE PARTICULIER de l'audit du Parc national des Pyrénées (PNP)

Sans remettre en cause ni l'objectif ni la méthode rodée au cours de ce cycle, la mission d'audit du PNP s'est inscrite dans un contexte particulier qu'il importe de souligner :

- Commencée (pré-diagnostic) en octobre 2002, donc avant la mission GIRAN, interrompue pendant le déroulement de cette dernière (de janvier à juillet 2003), la mission d'audit n'a repris qu'après la publication du rapport GIRAN (septembre 2003) pour s'achever (janvier 2004) avant validation et surtout traduction juridique, encore à l'étude, des propositions dudit rapport.

Tout en étant conscient du risque pris, le choix a néanmoins été fait de s'inscrire dans la logique de ces propositions, bien qu'encore non validées, plutôt que de les ignorer.

Tenter donc, sur l'exemple du parc national des Pyrénées, d'imaginer comment et dans quelles conditions, concrètement, ces propositions pourraient être progressivement mises en œuvre ?

- Le rapport d'audit, en particulier dans ses deux premiers chapitres, se présente donc, d'une certaine façon, comme une tentative de simulation, en vraie grandeur, de la mise en œuvre du rapport GIRAN. Espérons qu'elle ne sera pas inutile !

Ce contexte particulier d'interruption et de fractionnement dans le temps de l'audit, mais aussi d'incertitude sur les infléchissements à venir de la politique des parcs nationaux, a rendu le déroulement de la mission elle-même, pour les auditeurs comme pour les audités, plus lourd que prévu, en particulier pour ces derniers qui, au même moment, avaient à se préparer à une inspection de la Cour des comptes !

- Malgré ces retards et cette charge supplémentaire, direction, personnels et partenaires du parc ont tous fait preuve d'une grande disponibilité et même d'une participation active à la démarche ; Qu'ils en soient ici remerciés.
- Une autre conséquence de ce contexte particulier est que deux des missionnaires désignés pour cet audit n'ont pu achever la mission pour cause de départ en retraite ! Les contributions de l'un (Philippe MARTINEL) au pré-diagnostic et de l'autre (Jean Pierre FOURLON) au rapport lui-même, ont été essentielles. Qu'ils en soient ici également remerciés

III . SPÉCIFICITÉS DU PARC NATIONAL DES PYRÉNÉES ET RECOMMANDATIONS MAJEURES DU RAPPORT D'AUDIT

Au-delà de ce contexte particulier, il est difficile d'aborder le rapport lui-même sans, au préalable, souligner certaines spécificités fortes du parc national des Pyrénées et sans attirer l'attention du commanditaire de l'audit sur certaines des recommandations majeures et souvent récurrentes d'un chapitre à l'autre, qui en ont résulté.

Ces recommandations conditionnent, en fait, la plupart des autres (plus d'une soixantaine) développées chapitre après chapitre et récapitulées en fin de rapport.

Le parc national des Pyrénées se caractérise, en effet, actuellement à la fois comme un parc

- **fragilisé, car avec un « cœur » trop linéaire et frontalier,**
- **relativement isolé, bien que bénéficiant d'un fort soutien régional, et**
- **dont la compétence propre « à cœur » risque d'être déstabilisée par NATURA 2000 mais aussi, et peut-être surtout, comme un parc**
- **en pleine « refondation » interne et relationnelle, car aujourd'hui tourné vers l'avenir et**
- **prêt à contribuer pleinement au développement durable des territoires qui adhèreront à sa charte future.**

31. UN PARC EN PLEINE « REFONDATION » INTERNE ET RELATIONNELLE où pilotage, organisation interne et relations extérieures doivent être impérativement renforcés

Les perspectives d'élargissement à la fois thématique et géographique des missions des parcs nationaux imposent, à l'évidence, un renforcement du pilotage et de l'organisation interne de l'établissement, point faible actuel du PNP diagnostiqué, dès son arrivée, par le nouveau directeur du parc et son équipe. Ils se sont attelés, avec enthousiasme, à sa « refondation ».

Dans cette perspective, il leur est très vivement et prioritairement recommandé de :

- **RECOMMANDATION I : Mettre en chantier, suivant une méthode bien définie, un véritable « plan de management interne » qui serve de support à l'instauration d'un dialogue managérial efficace qui manque, actuellement, cruellement au sein de l'établissement. (*voir chapitre B § I*)**

Mais cette mise en chantier, aussi nécessaire soit-elle, n'est que le préalable indispensable à une seconde exigence toute aussi forte imposée par cet élargissement prévisible des missions : le renforcement des relations extérieures du parc avec ses partenaires.

Ce renforcement s'impose et s'imposera de plus en plus, à la fois :

- au niveau national, en inter parcs, dans des domaines aussi stratégiques que la communication, la politique scientifique, celle du patrimoine immobilier ou encore de la gestion quotidienne et prévisionnelle des emplois, afin de permettre des synergies et des économies d'échelle évidentes et indispensables .
- au niveau local, en inter services, avec les services déconcentrés des autres administrations d'État, mais aussi avec les services des autres partenaires du parc. Ce partenariat renforcé ne pourra que favoriser l'ancrage territorial et administratif du parc, actuellement très insuffisant.

Il est donc simultanément et vivement recommandé au parc, mais aussi à la tutelle, avant tout éventuel renforcement en personnel, de :

- **RECOMMANDATION II : Relancer la démarche inter parcs, en commençant par dissoudre la structure type loi de 1901 existante, totalement inadaptée, pour en imaginer une juridiquement plus admissible et efficace (voir chapitre B § IV)**
- **RECOMMANDATION III : Renforcer localement coopération et partenariat avec les réseaux de compétence existants, dès l'amont des réflexions stratégiques du parc (voir chapitre A § 31 et 32, mais aussi chapitre D § 22), notamment et prioritairement pour les « porter à connaissance » de l'État, après clarification du statut des prestations du parc (voir chapitre D §55)**
- Une circulaire inter-ministérielle soulignant cette dernière exigence serait une façon efficace et sans doute nécessaire de soutenir cette dernière recommandation.

32 . UN PARC DONT LA COMPÉTENCE PROPRE « À CŒUR » RISQUE D'ÊTRE DÉSTABILISÉE, par la procédure NATURA 2000

La procédure résultant du dispositif NATURA 2000 donne, en effet, au comité de pilotage des DOCOB des pouvoirs d'orientation et de gestion des milieux naturels par ailleurs confiés au Parc par la législation et la réglementation en vigueur. En s'impliquant directement comme « opérateur » de NATURA 2000, le parc peut réduire à l'amont les risques de divergence d'objectifs entre les deux politiques. Il n'évite pas cependant complètement, aujourd'hui et plus encore à l'avenir, un double risque bien réel :

- Celui, d'une part, de voir sa mission en zone centrale s'identifier, voire se limiter, à la mise en œuvre de NATURA 2000. Certains ne manquent pas, déjà, de se poser la question de savoir qu'elle était jusqu'alors sa mission et en quoi se justifie, désormais, son existence même ?
- Celui, à l'inverse, de voir lui échapper son pouvoir réglementaire en zone centrale notamment si le comité de pilotage ne le suit pas dans les propositions qu'il formule en tant que simple

opérateur ou si, plus déstabilisant encore, la démarche de contractualisation échoue ou n'aboutit que très partiellement.

Sans donc remettre en cause le choix fait d'impliquer aussi directement, le parc dans une démarche dont les arbitrages lui échappent (mais qui, par ailleurs, limite à l'évidence les risques évoqués), il paraît impératif de mettre en œuvre les recommandations majeures suivantes :

- **RECOMMANDATION IV : Prévoir une procédure d'arbitrage ministérielle en cas de désaccord avéré entre le parc et le comité de pilotage, sinon préciser et rappeler clairement les fondements juridiques des responsabilités respectives de chacun en zone centrale** (*voir chapitre C § 214*).
- **RECOMMANDATION V : Conduire, parallèlement, une réflexion approfondie sur les modalités d'élaboration des DOCOB à venir (validation scientifique de la méthodologie, concertation, mais aussi communication et estimation des coûts) et peut-être surtout sur les modalités d'animation puis d'évaluation des résultats, qui forcément engageront, tôt ou tard, la responsabilité du parc** (*voir chapitre C § 222 et 223*)

33 . UN PARC RELATIVEMENT « ISOLÉ » BIEN QUE BÉNÉFICIAINT D'UN FORT SOUTIEN RÉGIONAL qui, par une stratégie plus globale et par une approche à la fois thématique et géographique, pourrait redevenir réellement l'affaire de Pyrénéens

Un autre paradoxe du parc national des Pyrénées est celui de son relatif isolement, malgré l'étroit partenariat qui s'est instauré, à la différence de tous les autres parcs nationaux, entre lui et les régions pour le développement de sa zone périphérique. Ce paradoxe s'explique du fait de deux modes de fonctionnement qui se côtoient, sans réelle mise en cohérence, ni synergie :

- D'un côté, le parc, seul maître à bord en zone centrale, élabore son programme d'aménagement, thème par thème, pour le décliner ensuite secteur par secteur, en ignorant les logiques de développement des territoires concernés.
- De l'autre, en partenariat étroit avec les régions, il instruit en zone périphérique les demandes de subventions des collectivités territoriales suivant un schéma plus proche du « guichet » et du « coup par coup » que d'une véritable « stratégie territoriale ».

On peut même dire que, d'une certaine façon, l'absence de lien, tant en interne qu'en externe, entre ces deux modes de fonctionnement a entretenu et entretient encore aujourd'hui la coupure entre « espace d'exception » d'un côté et « territoires de projet » de l'autre, et donc finalement

entre l'État et les collectivités territoriales, confortant ainsi l'idée d'un parc national véritable « extra territorialité », comme l'on qualifié certains.

Pour tenter de réconcilier « espace » et « territoires » et atténuer, sinon complètement supprimer, les tensions qui en résultent (avec l'IPH⁶ notamment, avec lequel elles sont exacerbées!), il est donc très vivement recommandé au parc de :

RECOMMANDATION VI : Concevoir une stratégie plus globale, renouant les liens entre « protection » et « développement », entre « espace d'exception » et « territoires de projet », et servant de « référent » tant au futur programme d'aménagement qu'au programme ZP actuel (voir chapitre A § 33 et 35)

Cette stratégie pourra, en outre d'une certaine façon, préfigurer ce que pourront être demain les fondements de la « charte » préconisée par le rapport GIRAN.

RECOMMANDATION VII : Croiser, dès la phase d'élaboration du programme d'aménagement, approche thématique sur l'ensemble du parc actuellement privilégiée, et approche géographique par vallée, jusqu'à maintenant négligée. (voir chapitre A § 36)

C'est l'une des conditions essentielle d'un véritable « ancrage territorial » du parc et d'une « appropriation locale » de sa stratégie par tous.

34 . UN PARC « FRAGILISÉ » CAR TROP LINÉAIRE ET FRONTALIER exigeant, dans l'immédiat, une extrême vigilance, et à moyen terme, des initiatives dans un cadre européen

Le long serpent frontalier que constitue la zone, appelée bien improprement « zone centrale », s'étirant sur plus de cent kilomètres avec des excroissances alternant avec des rétrécissements parfois de moins d'un kilomètre d'épaisseur, fragilise, à l'évidence, le parc national des Pyrénées.

Même si l'excroissance principale, sur à peine dix kilomètres, se trouve être le parc national espagnol d'Ordésa et du Mont Perdu, le déséquilibre des régimes de protection entre les deux versants de la chaîne des Pyrénées est trop extrême pour ne pas compromettre à terme, en cas de statu quo, l'existence même du parc national des Pyrénées.

Les pressions sont trop fortes et les risques de débordement trop nombreux pour ne pas entretenir le sentiment de frustration et finalement de rejet, côté français, du concept même de parc national. Deux recommandations majeures s'imposent donc :

⁶ IPHB : Institut Patrimonial du Haut Béarn (voir chapitre A § 23)

RECOMMANDATION VIII : Diligenter d'urgence une mission d'inspection spécifique sur le projet de liaison portée entre la station espagnole de TORLA et les zones skiables de GAVARNIE, projet, où s'impliquent actuellement des services techniques de l'État, bien que complètement incompatible avec le classement « parc national » (voir chapitre D § 22)

RECOMMANDATION IX : Confirmer, en lui donnant les moyens nécessaires, le PNP comme tête du « réseau des espaces protégés pyrénéens » et demain, comme initiateur d'un premier « parc fédérateur européen » aux limites revues et mises en cohérence de part et d'autre de la frontière.

35 . UN PARC NATIONAL PRÉT À CONTRIBUER AU « DÉVELOPPEMENT DURABLE » des territoires qui adhéreront, sur une base volontaire, à sa charte.

Le principe d'une « adhésion volontaire » à une charte d'engagement réciproque entre le parc et les collectivités territoriales concernées est au cœur de la nouvelle politique des parcs nationaux préconisée par le rapport GIRAN.

Au-delà de sa mission de protection de la « zone d'exception », à renforcer sans doute encore et qui s'imposera à tous, il importera de définir très clairement la nature et les limites de la contribution du parc national des Pyrénées au « développement durable » des territoires qui adhéreront à sa charte.

Le risque de dilution de ses missions et, surtout, du manque de moyens pour les assumer efficacement est sinon évident. La mission insiste donc très fortement sur l'ultime mais essentielle recommandation majeure suivante :

RECOMMANDATION X : Centrer la contribution du parc national des Pyrénées, au développement durable des territoires adhérent à sa charte, principalement sur la protection, la gestion et la valorisation de leur patrimoine naturel et culturel. (voir chapitre A § 39)

Dans le cas du parc national des Pyrénées, en supposant qu'il en ait les moyens, tout autre approche beaucoup plus large de sa contribution au développement durable serait, en effet, très vite perçue comme tentative de se substituer aux acteurs du développement et le conduirait donc, inévitablement, à entrer en conflit avec les collectivités territoriales concernées.

RECOMMANDATION VIII : Diligenter d'urgence une mission d'inspection spécifique sur le projet de liaison portée entre la station espagnole de TORLA et les zones skiables de GAVARNIE, projet, où s'impliquent actuellement des services techniques de l'État, bien que complètement incompatible avec le classement « parc national » (voir chapitre D § 22)

RECOMMANDATION IX : Confirmer, en lui donnant les moyens nécessaires, le PNP comme tête du « réseau des espaces protégés pyrénéens » et demain, comme initiateur d'un premier « parc fédérateur européen » aux limites revues et mises en cohérence de part et d'autre de la frontière.

35 . UN PARC NATIONAL PRÉT À CONTRIBUER AU « DÉVELOPPEMENT DURABLE » des territoires qui adhéreront, sur une base volontaire, à sa charte.

Le principe d'une « adhésion volontaire » à une charte d'engagement réciproque entre le parc et les collectivités territoriales concernées est au cœur de la nouvelle politique des parcs nationaux préconisée par le rapport GIRAN.

Au-delà de sa mission de protection de la « zone d'exception », à renforcer sans doute encore et qui s'imposera à tous, il importera de définir très clairement la nature et les limites de la contribution du parc national des Pyrénées au « développement durable » des territoires qui adhéreront à sa charte.

Le risque de dilution de ses missions et, surtout, du manque de moyens pour les assumer efficacement est sinon évident. La mission insiste donc très fortement sur l'ultime mais essentielle recommandation majeure suivante :

RECOMMANDATION X : Centrer la contribution du parc national des Pyrénées, au développement durable des territoires adhérent à sa charte, principalement sur la protection, la gestion et la valorisation de leur patrimoine naturel et culturel. (voir chapitre A § 39)

Dans le cas du parc national des Pyrénées, en supposant qu'il en ait les moyens, tout autre approche beaucoup plus large de sa contribution au développement durable serait, en effet, très vite perçue comme tentative de se substituer aux acteurs du développement et le conduirait donc, inévitablement, à entrer en conflit avec les collectivités territoriales concernées.

SOMMAIRE

A . STRATÉGIE TERRITORIALE

« Concilier au lieu d'opposer »

B . MANAGEMENT INTERNE, DEMARCHE INTER-PARCS ET RELATIONS EXTERIEURES

« Vers un dialogue managérial et un travail en réseau »

C . PATRIMOINE NATUREL, PASTORALISME ET POLITIQUE SCIENTIFIQUE

*« Vers une hiérarchisation des priorités et une
clarification des responsabilités »*

D . URBANISME ET INFRASTRUCTURES, PATRIMOINE BÂTI ET TOURISME

*« Vigilance et présence, Urgence d'une inspection,
Exigence d'excellence »*

E . RÉCAPITULATIF DES DIAGNOSTICS ET DES 100 RECOMMANDATIONS

AUDIT DU PARC NATIONAL DES PYRÉNÉES
SOMMAIRE DU RAPPORT

CHAPITRE A : STRATÉGIE TERRITORIALE

I . PRÉAMBULE . Monumentalité et Identités, Espace et Territoires

II . DIAGNOSTIC . Atouts et Réussites, Handicaps et Echecs

21 . Atouts et Réussites du parc national à conforter absolument

211 D'exceptionnels observatoires de la monumentalité

212 Une montagne authentique et vivante

213 Le maillage territorial fort des « maisons du parc »

214 Un partenariat efficace en zone périphérique

22 . Handicaps et Echecs susceptibles de devenir atouts ou réussites

221 Le millefeuille des zonages et outils de protection

222 Le programme d'aménagement : un document qui ignore les territoires

223 Une intervention au « coup par coup » en zone périphérique

224 Un déséquilibre des moyens humains entre protection et développement

23 . Le cas particulier de l'IPHB : rapprochement ou fusion ?

24 . Un contraste frontalier choquant, à terme inadmissible

III . ORIENTATIONS ET INFLECHISSEMENTS

31 . Impliquer les réseaux de compétences existants

32 . Jouer à fond la carte de l'interministerialité

33 . Relier « espace d'exception » et « territoires de projet »

34 . Le PNP tête du réseau des espaces protégés pyrénéens : vers un parc européen

35 . Afficher une stratégie réconciliant « protection » et « développement »

36 . Croiser vision thématique et vision géographique

37 . Faire des « maisons du parc » des lieux de rencontres et de débats

38 . Promouvoir en ZP actions innovantes et projets de territoires

39 . Clarifier les responsabilités du parc en matière de « développement durable »

IV . EN GUISE DE CONCLUSION . Concilier au lieu d'opposer

CHAPITRE B : MANAGEMENT INTERNE, DEMARCHE INTER-PARCS ET RELATIONS EXTÉRIEURES

I . PREAMBULE : Pilotage interne et relations extérieures

II . LE PILOTAGE INTERNE : Organisation, évolution des postes et des compétences

21 . STRATEGIE ET OBJECTIFS GLOBAUX : Quelles orientations, quelles actions, quel suivi ?

22 . LE PILOTAGE DES SERVICES DU SIEGE ET DES SECTEURS

- 221 Le pilotage de l'activité des secteurs**
- 222 Le pilotage des services du siège**
- 223 Vers une fonction de « direction des secteurs »**
- 224 Vers des indicateurs d'évaluation**
- 225 Vers une fonction de « chef de projet »**

23 . L'ORGANISATION DU SIEGE : clarifier la place de la politique scientifique

24 . L'ADEQUATION DES MISSIONS, des compétence et des postes, à court et long terme

III . LE FONCTIONNEMENT GÉNÉRAL : budget, personnel, informatique, communication, hygiène et sécurité

31 . LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

- 311 L'examen des budgets et l'engagement des dépenses**
- 312 Les inventaires**
- 313 Les dossiers de marchés**

32 . LA GESTION DU PERSONNEL

- 321 Une mobilité relativement faible**
- 322 Un aménagement souple du temps de travail**
- 323 Un formation continue satisfaisante**
- 324 Un problème délicat : la saisonnalité**

33 . UNE INFORMATIQUE BIEN MAITRISEE

34 . POLITIQUE DE COMMUNICATION : vers une véritable stratégie

- 341 De la stratégie au plan de communication**
- 342 Vers une relance des synergies inter-parcs**

35 . L'HYGIENE ET LA SECURITE

IV . LES RELATIONS EXTÉRIEURES avec les services et démarche inter-parcs

41 . LES RELATIONS AVEC LES SERVICES DECONCENTRES des autres administrations d'Etat

42 . LA DEMARCHE INTER-PARCS

- 421 Le fonctionnement administratif**
- 422 La politique de communication**
- 423 La réflexion prospective**
- 424 La politique scientifique**

CHAPITRE C : PATRIMOINE NATUREL, PASTORALISME ET POLITIQUE SCIENTIFIQUE

I . PRÉAMBULE

II . LE PILOTAGE DU DOSSIER NATURA 2000

21 . ANALYSE DE L'EXPERIENCE DU SITE DE NEOUVILLE

- 211 Le travail cartographique**
- 212 De la description des habitats aux objectifs et préconisations de gestion**
- 213 La concertation interne entre services du parc**
- 214 La concertation au sein du comité de pilotage**
- 215 La validation ou non du DOCOB par le comité scientifique**
- 216 La communication pendant et sur le travail d'élaboration du DOCOB**
- 217 L'harmonisation entre réglementations superposées sur un même site**

22 . LES PERSPECTIVES DE TRANSPOSITION AUX AUTRES SITES NATURA 2000

- 221 En phase d'élaboration du DOCOB**
- 222 En phase d'animation et de contractualisation**
- 223 En phase d'évaluation des résultats du DOCOB**

23 VERS UNE DEMARCHE PLUS PARTICIPATIVE

III . LA POLITIQUE PASTORALE : Nécessité d'une hiérarchisation des préconisations

- 31 . LA QUESTION DES OBJECTIFS DE PROTECTION OU DE GESTION
DE L'ESPACE**
- 32 . LA QUESTION DU GARDIENNAGE DES TROUPEAUX**
- 33 . UNE QUESTION DE PRINCIPE : QUI A LE POUVOIR DE DECISION ?**

IV . LA GESTION DE LA FAUNE SAUVAGE : Un acquis, mais des aléas, des choix à faire

- 41 . UNE QUESTION DE RESPONSABILITE**
- 42 . UNE QUESTION SCIENTIFIQUE**
- 43 . UNE QUESTION DE CHOIX POLITIQUE**
- 44 . AU-DELA DES ESPECES EMBLEMATIQUES**
- 45 . LA QUESTION DU LOUP**

V . LA POLITIQUE SCIENTIFIQUE : à remettre clairement au service de l'action .

- 51 . DES PRIORITES DE POLITIQUE SCIENTIFIQUE : à préciser**
- 52 . LE ROLE DU COMITE SCIENTIFIQUE : à redéfinir**
- 53 . LES COMMANDES AUX PRESTATAIRES DE RECHERCHE : à valider**

531 Une difficulté juridique liée à l'application du Code des Marchés Publics
532 Un besoin de clarifier les cahiers des charges des commandes
533 Un nécessité d'évaluer les résultats produits

- 54 . VERS UNE IMPLICATION PLUS FORTE DU CONSEIL SCIENTIFIQUE, mais aussi une plus grande disponibilité de ses membres**

CHAPITRE D : URBANISME ET INFRASTRUCTURES, PATRIMOINE BÂTI ET TOURISME

I . PRÉAMBULE

II . L'URBANISME

21 . EN ZONE CENTRALE : Vigilance et présence

22 . EN ZONE PÉRIPHÉRIQUE : Coordination et coopération

221 . Vers un « porté à connaissance » plus systématique et en plus grande synergie avec les actions d'information et de communication du parc

222 . Vers une présence renforcée du parc lors de l'élaboration des chartes de pays, des SCOT et des PLU

223 Vers une meilleure coordination des instructions des projets d'équipement

III . LES INFRASTRUCTURES

31 . ENTRETIEN ET OUVERTURE DE ROUTES PASTORALES : Vers un principe de non-aggravation des impacts

32 . SOURCES D'ÉNERGIE RENOUVELABLE : Vers une interdiction des éoliennes au « cœur » du parc

33 . REEMETEURS DE TÉLÉPHONIE MOBILE : Vers le préalable d'un projet global

34 . TELECABINES ET TÉLÉSIÈGES : L'urgence d'une mission d'inspection

35 . CRÉATION ET GESTION DE PARKINGS DE DISSUASION : Vers un droit de substitution pour l'État

36 . VERS UNE COLLABORATION ETROITE entre parc et services de l'État confirmée par circulaire interministérielle

IV . LE PATRIMOINE BÂTI

41 . LE TRANSFERT DU SIEGE DU PARC : Une exigence en terme d'image

42 . LE LOGEMENT DU PERSONNEL ET DES STAGIAIRES : Vers une délégation de service public unique

421 . Situation en 1994 équilibrée

422 . Situation en 2004, toute différente

423 . Vers une délégation de service public

43 . LA GESTION D'ENSEMBLE DU PATRIMOINE BÂTI : Achever la mise en œuvre des recommandations de 1994

V . LE TOURISME

51 . LES ÉTUDES DE FRÉQUENTATION : Un préalable indispensable, y compris pour les structures d'hébergement

52 . LE LAC DE GAUBE : L'un des sites les plus visités

521 . Le Belvédère : Application du principe de précaution

522 . L'Hôtellerie du Lac : Le respect des règles de construction

53 . L'EX CEM DE GABAS : Ré-affectation et transfert de propriété ou démolition ?

54 . DES ACTIONS EXEMPLAIRES en faveur du tourisme de plein air

541 . Labellisation des accompagnateurs de montagne

542 . La promotion des gîtes PANDA

543 . La garderie pour chiens

544 . L'accueil en « maison de parc » : Un mariage souvent réussi avec les offices du tourisme

555 . La réhabilitation d'un réseau de moulins à eau : La valorisation exemplaire d'un patrimoine à la fois naturel, culturel et paysager

55 . LE CONSEIL AUX COLLECTIVITÉS : Une démarche à clarifier

A . STRATÉGIE TERRITORIALE

« Concilier au lieu d'opposer »

Audit du parc national des Pyrénées. Janvier 2004

I . PREAMBULE

MONUMENTALITE et IDENTITES, ESPACE et TERRITOIRES

Un « parc national », avant d'être un établissement public, est d'abord un « espace classé » reconnu, par décret en Conseil d'Etat, « d'intérêt exceptionnel ».

Véritable « monument national » (en fait international) de nature (de faune et de flore) mais aussi de paysages (à la fois naturels et culturels), il est de ce fait « responsabilité d'Etat ».

Cette responsabilité explique et justifie le statut « national » de l'établissement chargé de veiller à la préservation de la « monumentalité » de cet espace, monumentalité qui, à l'évidence, dépasse, sans les exclure, les seuls intérêts locaux, régionaux et même nationaux.

Le classement par l'UNESCO en 1997 du massif de Gavarnie Mont Perdu en tant que patrimoine mondial, à la fois naturel et culturel, de l'humanité confirme et en tout cas illustre, s'il était nécessaire, l'intérêt international de l'« espace montagnard exceptionnel » constitué par le parc national des Pyrénées et son homologue espagnol d'Ordesa et du Mont Perdu.

Mais, en même temps, cet espace, auquel le classement « parc national » donne un statut international particulier (avec des avantages en termes d'image, mais aussi des contraintes en termes d'usage) n'est souvent perçu localement que comme l'assemblage de « morceaux » de territoires, âprement négociés, lors de la création du parc en 1967, et finalement arrachés, sans véritable compensation, de leurs territoires d'origine que sont les vallées pyrénéennes.

Or ces territoires valléens avaient et ont toujours leurs propres dynamiques, leurs propres cohérences et, surtout leurs propres identités (identités des vallées, identité du pays de Gaves, identité béarnaise, identité de la Bigorre !).

Tout comme sa monumentalité, la diversité de ces identités fait aussi la richesse d'un parc national : Les ignorer, comme ignorer son unicité, c'est en fait ignorer la vraie nature d'un parc national faite autant de nature que de culture. C'est en tout cas souvent, sinon aller à l'échec, du moins au-devant de réelles difficultés, voire de blocages !.

Les gestionnaires, et souvent propriétaires, de ces espaces (collectivités territoriales, syndicats et autres institutions) conservent du reste, après classement par décret, l'essentiel de leurs responsabilités en termes de gestion, d'aménagement et de développement durable de leurs territoires.

Après avoir contribué pendant des générations à la préservation de ce patrimoine, leur lien même à cet espace exceptionnel pourtant constitutif de leur identité (Valléens sans doute mais montagnards aussi et peut-être d'abord !), leur semble contesté.

Ce sentiment d'« extraterritorialité » est plus exacerbé encore quand, inconsciemment, l'établissement « parc national » tend à s'affirmer comme « seul gestionnaire de cet espace » (dont il n'est pourtant qu'exceptionnellement propriétaire) ou quand ceux qui en ont la charge finissent par le considérer comme « leur propre territoire » dont ils auraient hérité par décret !

La reconnaissance de cette double appartenance, à l'entité « monument national » responsabilité d'Etat d'une part, aux identités de « vallées et de pays » responsabilité locale d'autre part, fait pourtant depuis l'origine la spécificité et la richesse des parcs nationaux « à la française », même si certains n'y voient qu'une source d'ambiguïté et de fragilité.

Dans les Pyrénées, ce sentiment d'ambiguïté et de fragilité est encore très fort. Cette double appartenance est encore ressentie par beaucoup comme véritable coupure et même, parfois, comme déchirement !

Surmonter ce sentiment, respecter chacune de ces composantes, tout en rendant plus solidaires « espace classé exceptionnel » et « territoires de vie au quotidien », constitue, sans doute, le plus grand défi que le parc national des Pyrénées ait aujourd'hui à relever :

Ce challenge est d'autant plus difficile que ZC et ZP¹, par leurs intitulés mêmes mais aussi par les modes d'intervention qu'induisent leurs statuts respectifs (réglementation exceptionnelle et programme d'aménagement pour l'une, charte et/ou programme de développement pour l'autre), séparent plus qu'ils n'allient, opposent plus qu'ils ne concilient :

- Intérêt national du « monument de nature et de paysages » d'une part et intérêts locaux des « territoires de projet et de vie » de l'autre.
- Exigence de « protection du cœur » et volonté de « développement des territoires »,
- Traditions « d'aujourd'hui » (qui furent souvent innovations d'hier) et innovations nécessaires « aujourd'hui » (qui deviendront, sans doute, traditions demain)

L'audit n'a pas pour ambition d'apporter de solutions toutes faites à ce challenge, mais plus modestement, à partir du constat des réussites et des échecs de l'institution « parc national des Pyrénées » tels que peut les percevoir un regard neuf, de tenter d'esquisser des pistes possibles de réconciliation de ces intérêts, de convergence de ces exigences et de mise en synergie de ces volontés.

Il appartiendra, bien sûr, aux acteurs de l'institution et aux partenaires locaux, avec la connaissance et l'expérience du terrain qui leur sont propres, d'en apprécier le réalisme et la faisabilité.

À cette fin, il sera tout d'abord tenté, en forme de « diagnostic » de répondre aux deux questions suivantes :

¹ ZC : Zone dite centrale, en fait, en toute rigueur, l'espace classé par décret en conseil d'Etat « parc national », soit 45 707 ha répartis sur les territoires de 15 communes et 2 départements et pour partie (spécificité pyrénéenne) propriété de plusieurs autres communes ou syndicats de commune situées en zone périphérique !

ZP : zone située à la périphérie (donc à l'extérieur) du parc national proprement dit concernant 206 352 ha répartis sur les territoires de 72 communes, souvent regroupées en intercommunalités et/ou pays où 40 000 habitants vivent et travaillent.

- **Quels sont les atouts et les réussites les plus porteurs d'avenir en termes de stratégie territoriale pour le parc national des Pyrénées ?**
- **Quels sont, à contrario, ses handicaps et ses échecs les plus paralysants pour une véritable dynamique de « projets de territoires »² ?**

Seront esquissés ensuite « orientations » et « infléchissements » possibles pour, sans casser les dynamiques en cours, tenter de lever les obstacles et de desserrer les freins en restant, toutefois, conscient que c'est :

- **Le processus d'élaboration d'une stratégie territoriale, plus que la stratégie elle-même, qui peut susciter le ralliement du plus grand nombre !**

Telles seront les étapes successives de la présentation du « volet territorial » de l'audit

² Pour les Pyrénées-Atlantiques, Pays des Gaves en gestation, mais aussi communauté de communes de la Vallée d'Aspe. Pour les Hautes-Pyrénées, les communautés de communes de Gédre-Gavarnie, de Saint-Savin, de la Haute-Bigorre et des Quatre Véziaux.

II . DIAGNOSTIC

ATOUTS ET REUSSITES, HANDICAPS ET ECHECS

Un atout non valorisé devient vite un handicap. À l'inverse un handicap bien surmonté peut se transformer en atout. Toute aussi subjective est l'appréciation de l'échec ou de la réussite d'une action. Tout dépend en fait de la hauteur à laquelle on place la barre ! L'exercice est donc difficile, voire prétentieux. Il reste néanmoins utile, dans la mesure où il peut aider à mettre en évidence des marges possibles de progrès, des opportunités à saisir, mais aussi des risques à éviter. C'est, en tout cas, dans cet esprit qu'il a été entrepris !

21 . ATOUTS ET REUSSITES DU PARC NATIONAL, À CONFORTER ABSOLUMENT

Sans prétendre à l'exhaustivité, quatre éléments forts paraissent à priori pour un regard neuf, susceptibles de faciliter cette nécessaire réconciliation entre « espace exceptionnel » et « territoires au quotidien », entre « monumentalité et protection » de l'un et « identités et développement » des autres :

211 . D'EXCEPTIONNELS OBSERVATOIRES DE LA « MONUMENTALITE » DU PNP : L'A 64 et les lignes aériennes à destination de Tarbes, Pau et Toulouse

Le parc national de Pyrénées partage paradoxalement avec deux parcs nationaux îliens (Port-Cros et Guadeloupe) le privilège de disposer d'observatoires exceptionnels de sa « monumentalité ». Il suffit, pour en prendre conscience, d'emprunter l'autoroute A 64 qui longe, avec le recul nécessaire, la chaîne des Pyrénées ou, mieux encore, de coller son front au hublot d'un avion amorçant sa descente (sur Tarbes, Pau ou même Toulouse) au-dessus d'une mer de nuage d'où souvent seuls émergent les Pyrénées.

- On réalise alors combien cette chaîne est d'abord un tout, majestueux et puissant, avant d'être une succession de vallées, de cirques, de lacs et de pics, aussi magiques et identitaires soient-ils.

- On réalise, aussi, combien le « parc national des Pyrénées », qui coiffe cette chaîne sur plus de cent kilomètres, n'est, tout comme le parc de Mont Perdu, son homologue espagnol sur à peine dix kilomètres, qu'un des éléments de ce tout beaucoup plus vaste.
- Enfin, il semble alors évident qu'il a vocation forte, avec le parc national frontalier du Mont Perdu, à fédérer et à préserver les fonctions vitales de ce tout qui force admiration et fierté.

Entre Océan atlantique et Mer méditerranée, entre Espagne et France, dominant Catalogne Navarre et Aragon d'un côté, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Aquitaine de l'autre, cet ensemble est, en effet, à la fois énorme château d'eau, extraordinaire réservoir d'air pur et de pure nature, fond de paysages grandioses pour toutes les régions et pays qui vivent, travaillent et se développent à ses pieds.

- **Comment, à partir de tels observatoires (A 64 ou avion survolant la plaine), ne pas saisir aussi l'enjeu international que représente la préservation de telles richesses ?**
- **Quel meilleur outil pour faire prendre conscience, au plus grand nombre, de la « monumentalité », mais aussi de la fragilité de ces espaces ?**
- **Où mieux expliquer, avec le recul nécessaire (qu'habituellement seule une île, vue du large, offre), le caractère essentiel de la mission de protection d'un parc national ?**

Mais ces observatoires des paysages, véritables atouts pour la compréhension du « parc national des Pyrénées » dans toute sa dimension monumentale sont-ils vraiment, aujourd'hui, pleinement valorisés ?

212 . UNE MONTAGNE AUTHENTIQUE ET VIVANTE, en équilibre, certes fragile mais véritable, avec ses vallées

La chaîne de Pyrénées n'est pas que « monument de la nature », que « fond de paysages» pour les plaines alentour. Il suffit pour s'en convaincre de s'en approcher, d'y pénétrer, de la parcourir, ou mieux encore d'y séjourner, pour découvrir qu'elle est aussi, et peut-être d'abord et avant tout, « lieux de vie, de savoir-faire et de culture ».

Alors que beaucoup de territoires d'autres parcs nationaux sont :

- soit en voie d'abandon et menacés, y compris à cœur, de déshérence et d'inanition,
- soit, au contraire, sous forte pression foncière et touristique et constamment menacés de grignotage, voire d'étouffement et d'asphyxie.

Le parc national des Pyrénées, y compris en son cœur, respire, au contraire, l'équilibre et l'authenticité :

- Équilibre entre vie de la nature et vie des hommes, équilibre contre vie sauvage et vie domestique, équilibre surtout et complémentarité entre vie des vallées et vie de la montagne.

- Authenticité car pas de montagne sur fréquentée, sauf en quelques points précis où les flux touristiques sont relativement bien maîtrisés (Pont d'Espagne et Gavarnie notamment), car pas de montagne déserte non plus.
- Jusqu'au cœur du parc, troupeaux et bergers sont bien là, gestionnaires au quotidien de cet espace exceptionnel !

Cet équilibre, comme tout équilibre, est fragile. Cette authenticité risque de s'estomper. L'un et l'autre créent en tout cas, à l'évidence, pour le PNP, une obligation d'alliance, plus forte qu'ailleurs, entre « protection et gestion », entre « nature et culture », mais constituent aussi un formidable atout, pour la réconciliation souhaitable entre espace classé et territoires ?

Comment en préserver le caractère, tout en permettant les évolutions nécessaires ?

Comment faire finalement que le « parc national des Pyrénées » soit aussi et pleinement le « parc national des Pyrénéens » ?

213 . LE « MAILLAGE TERRITORIAL » FORT DES « MAISONS DU PARC »

En contre point de ces observatoires de la « monumentalité » du « parc national des Pyrénées », qui fonde la responsabilité d'Etat et en écho à cette symbiose entre la montagne et ses vallées, quel meilleur outil d'affirmation du nécessaire « ancrage territorial » d'un parc national que ce maillage des « maisons du parc » ?

Animées par les agents de secteurs, eux-mêmes secondés par un personnel local saisonnier efficace et enthousiaste, bien que de statut incertain (*un vrai problème : voir § II Management !*), ces maisons, souvent gérées en partenariat avec les collectivités territoriales, sont, presque toujours au cœur des bourgs centre des vallées et/ou des futurs Pays.

Neuves ou rénovées, presque toujours équipées d'outils de communication performants, elles mettent en avant ce « monument de la nature » qui unit et fédère les vallées entre elles, tout en respectant l'identité de chacune³. Cependant :

- N'ont-elles pas vocation à devenir, de façon plus affirmée qu'aujourd'hui, lieux de rencontres et d'échanges entre institution en charge du « monument national » et gestionnaires locaux des « territoires de projet » ?

³ À l'exemple de celle de la vallée d'Arrens où sont mis en évidence à la fois faune et flore des montagnes et troupeaux et bergers qui en vivent ou de celle de Luz-St-Sauveur, objet d'un vrai partenariat « gagnant gagnant » entre le parc et la commune !

- Ne sont-elles pas aujourd’hui trop exclusivement axées sur l’accueil de ceux qui passent au détriment de ceux qui vivent au pays ?
- Ne pourraient-elles pas être, notamment, le lieu de réunion d’un véritable « comité de la vie locale » (contrepoids du comité scientifique qui lui, logiquement, se réunit au siège) et où se discuteraient, pour chaque vallée, les conditions du maintien de cette authenticité, de cet équilibre fragile entre « nature et culture » entre « écologie et économie ».

Elles deviendraient alors, comme déjà certaines, de véritables « maisons de la vie locale du parc » ?

214 . UN « PARTENARIAT EFFICACE » EN ZONE PERIPHERIQUE entre Etat, Régions et Départements (dans le cadre du contrat de plan 2000 –2006)

De façon originale là aussi, par rapport à beaucoup d’autres régions, les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, toutes deux concernées par le PNP, ont décidé de s’investir fortement (à travers leurs XII emes contrats de plan État/région respectifs 2000 / 2006) dans la mise en œuvre d’un programme de développement de la zone périphérique⁴ :

- Le parc joue dans cette mise en œuvre, parfois en liaison avec les services déconcentrés de l’Etat, un triple rôle clé **d’animation** (en liaison avec le réseau des animateurs de pays), **d’assistance aux maîtres d’ouvrage** (en partenariat avec des opérateurs locaux) et **d’instruction technique des dossiers** (en liaison avec les services techniques régionaux).
- Sa commission permanente est **instance de pré -sélection des dossiers** pour les deux comités de pilotage État/région qui arrêtent annuellement, en dernier ressort, les opérations à financer.
- À noter que le périmètre éligible à ce programme déborde, de façon très réaliste, les limites strictes de la zone périphérique, pour tenir compte de la réalité des solidarités territoriales de proximité.

Les grandes thématiques⁵ et les modalités de financement du programme (respectant le plafond de 80 % de subvention) ont été préalablement arrêtées et largement diffusées dans un document intitulé, de façon peut-être un peu trop mercantile mais efficace : « **Crédits zone périphérique : mode d’emploi !»**

⁴ Programme pluriannuel d’un montant de 19,5 millions de francs pour les Hautes-Pyrénées (dont 12,5 millions de francs pour la part de l’Etat et 7,5 millions de francs pour la part du Conseil régional de Midi-Pyrénées) et de 10,5 millions de francs pour les Pyrénées-Atlantiques (dont 6 millions Etat et 4,5 millions Conseil régional d’Aquitaine)

⁵ Paysages et patrimoine culturel, Agriculture et forêt, Milieu naturel, Identité et Image

Sous l'impulsion du PNP, mais tout en laissant l'initiative aux collectivités territoriales, des opérations collectives exemplaires, s'inscrivant dans de véritables projets de territoires, ont pu être engagés dans le cadre de ce programme, telles que :

- Connexion des sentiers de petites (autour des bourgs centre) et de grandes randonnées (jusqu'au cœur du parc) et harmonisation de la signalisation entre ZC et ZP.
- Inventaire par vallée du petit patrimoine bâti, puis, en partenariat avec les CAUE, restauration et aménagement de « cœurs de villages ».
- Enterrement de lignes électriques, mesures de protection des oiseaux et mise en valeur du patrimoine hydroélectrique (une innovation d'hier devenue patrimoine, aujourd'hui !), en partenariat avec EDF.

Sans casser la dynamique de ce programme qui est un véritable atout et une réussite pour l'ensemble des territoires du parc, comment en améliorer le fonctionnement et la cohérence et renforcer les synergies avec les services déconcentrés de l'État ?

Il reste, en effet, encore souvent perçu comme simple mesure compensatoire, avec droit de tirage au coup par coup pour chaque commune, et non pas comme outil permettant de concevoir de véritables « projets de territoires ». La région Midi-Pyrénées a lancé l'idée d'une charte, qui reste aujourd'hui à formaliser.

Les réflexions sur le champ d'application, le contenu et les modalités de mise en œuvre d'une telle charte doivent, bien sûr, se poursuivre.

22 . HANDICAPS ET ECHECS SUSCEPTIBLES DE DEVENIR ATOUTS OU REUSSITES FUTURS

Encore une fois la démarche tendant à qualifier d'handicap ou d'échec telle ou telle situation ou initiative est affaire d'appréciation forcément subjective. Elle n'a d'intérêt que dans la mesure où elle permet souvent de dégager des marges d'amélioration ou d'infléchissement possibles. C'est, en tout cas, ce qui l'a inspirée. On se limitera à quatre exemples où des progrès, du moins pour un regard extérieur, paraissent indispensables et possibles

221 . LE « MILLEFEUILLE » des zonages et outils de protection

Sans être spécifique au parc national des Pyrénées, cette superposition de zonage et d'outils de protection est clairement ressentie localement comme handicap. Comment, en effet, comprendre qu'au classement « parc national », déjà particulièrement contraignant, se superposent ou se juxtaposent sur tout ou partie d'un même espace ou sur des espaces mitoyens, à la fois :

- Une « réserve de biosphère »,
- Une « réserve nationale de chasse »
- Deux « réserves naturelles » (Néouvielle et Vallée d'Ossau)
- Sept ZICO (zone importante pour la conservation des oiseaux)
- Un espace classé « patrimoine mondial de l'humanité » par l'UNESCO
- Neuf sites « Natura 2000 » pour les seuls Hautes-Pyrénées et principalement au cœur, actuellement zone centrale du parc national, la situation restant bloquée en Pyrénées-Atlantiques
- De nombreuses ZNIEFF (zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique),
- De tout aussi nombreux « sites inscrits » et « sites classés »
- Plusieurs SCOT (schéma de cohérence territoriale) et de PLU (plan local d'urbanisme) en cours d'élaboration,
- Sans parler d'OGS (Opérations Grands Sites) réalisées ou envisagées !

Certes, chacun de ces zonages et/ou outils de protection a ses propres objectifs et ses propres opérateurs (multipliés par deux dans le cas du parc national des Pyrénées, puisque chevauchant deux départements et deux régions).

Certains sont d'ordre strictement juridique, d'autres d'ordre purement contractuel, d'autres enfin sont de simples labels sans conséquence ni juridique ni financière, mais chacun, néanmoins, génère ses propres procédures et ses propres modalités de gestion, toutes, se superposant et s'entrecroisant avec les pouvoirs réglementaires et les initiatives propres du parc national.

Il en résulte presque toujours sur le terrain, quelque soient par ailleurs leur bien fondé et les efforts de coordination des préfets, confusion et incompréhension,

Comment doit se positionner le parc national dans un tel enchevêtrement ?

Quelle relation doit-il entretenir avec chacun de ses interlocuteurs ?

Quelle initiative propre doit-il et peut-il encore prendre ?

Ne risque-t-il pas de se mettre en position de juge et partie et d'engager sa propre responsabilité, sans être toujours maître des processus de décision auxquels il s'associe.

Le handicap, ou du moins, le risque de discordance, voire d'incohérence avec sa propre stratégie territoriale est, en tout cas, bien réel.

À l'évidence, la clarification des responsabilités de chacun et la recherche des meilleures synergies possibles entre ces différents outils ne dépend pas uniquement ni du préfet ni du parc national.

Une initiative simplificatrice, à l'échelon national, paraît indispensable.

222 . LE PROGRAMME D'AMENAGEMENT : un document d'orientation stratégique semblant ignorer l'identité de chacun de « ses territoires » !

Curieusement, pour avoir une description précise des vallées pyrénéennes, « territoires » pourtant constitutifs du parc national des Pyrénées et de sa zone périphérique, il faut se reporter au guide Gallimard « Les parcs nationaux français » !

Rien, ou pratiquement rien, n'est dit sur le devenir de ces territoires dans le programme d'aménagement (1998-2002), seul document d'orientation stratégique du parc national des Pyrénées :

- L'introduction (*page 5 du programme*) précise même qu'il a été volontairement conçu à l'échelle de « son territoire » dans sa globalité (ZC et ZP).
- Le document lui-même s'articule uniquement en chapitres thématiques⁶ qui, chacun, ne considère que l'ensemble géographique ainsi constitué, sans laisser aucune place à une déclinaison par vallées, tenant compte des spécificités de chacune.
- Seule exception, au chapitre II, « les maisons du parc » y sont localisées par vallées, mais présentées uniquement comme lieux d'accueil et de communication pour le parc (*voir § 21 3*).

Les collectivités territoriales doivent, donc, prendre connaissance du tout et découvrir par elles-mêmes, telle ou telle action susceptible de les concerter sans qu'il n'y ait nulle part une vision d'ensemble du devenir de leur vallée.

Les sentiments d'« ex-territorialité », voire d'« expropriation », ne peuvent, alors, qu'être très forts !

Il ne s'agit pas, par cette analyse, de contester la vision unitaire du Parc national, indispensable pour concevoir une stratégie cohérente de protection et d'aménagement à l'échelle du « monument de la nature » classé parc national, mais simplement de souligner

⁶ Patrimoine naturel, patrimoine culturel, communication, accueil et relations extérieures, développement durable, organisation et moyens

L'insuffisance de cette approche dans le contexte nouveau d'une véritable prise en compte de la diversité des « territoires » qui, géographiquement et culturellement, s'y rattachent.

L'audit de 1991 soulignait du reste déjà « **la conception trop indifférenciée qu'avait le parc de son espace** » et précisait même que cette conception allait de pair « **avec une connaissance trop abstraite de ses publics** » !

La démarche des « plans de gestion », lancée à la demande de la DNP, aurait pu en partie répondre à cette attente.

Conçus comme simple traduction opérationnelle par secteurs (correspondant certes aux 6 vallées du parc) du programme, ces « plans de gestion », ont finalement été mis en sommeil au siège ou très partiellement utilisés sur le terrain. Ils sont restés, en fait, des documents de management interne, mais en rien les supports d'une démarche ascendante prenant en compte les attentes des collectivités territoriales et alimentant, au même titre que les démarches thématiques, la stratégie elle-même du parc.

Ce manque d'« ancrage territorial » du programme d'aménagement dans son processus même d'élaboration explique, sans doute, en grande partie l'échec de son appropriation par les acteurs locaux et ce sentiment d'« ex-territorialité », évoqué par beaucoup d'entre eux.

Un infléchissement méthodologique fort semble nécessaire

223 . UNE INTERVENTION au « COUP PAR COUP » en « ZONE PERIPHERIQUE » très éloignée d'une véritable démarche de « projet de territoire » !

Il peut paraître paradoxal, après avoir souligné l'incontestable réussite du programme « zone périphérique » (Forte implication des régions dans son financement, rôle de tête de réseau du parc), d'évoquer maintenant ses insuffisances.

Elles sont pourtant réelles. Un bilan détaillé, établi par les services concernés du PNP, le montre clairement et le diagnostic est partagé par les régions :

- Ce programme est loin d'avoir complètement évité le risque de saupoudrage, de fonctionnement « en guichet », voire de clientélisme !
- Il reste, souvent, plus ou moins perçu par certaines communes comme « simple mesure compensatoire », les communes ayant le plus donné au « cœur du parc » et membres de droit du CA revendiquant, de façon compréhensible mais parfois excessive, un véritable « droit de tirage » !
- La volonté de privilégier des « démarches innovantes » est loin d'avoir été toujours respectée.

- Certains volets du programme, à l'interface entre économie et écologie, n'ont pratiquement pas été mis en œuvre

Là encore, la « dimension territoriale » des projets a été souvent oubliée, au bénéfice d'opérations non sans intérêt, mais souvent ponctuelles et sans réelle cohérence d'ensemble !

On est plus, sauf exceptions, dans une logique du « coup par coup » que dans une démarche de « projets de territoires » : Plus de 80 à 100 opérations sont instruites par an !

L'idée d'une charte permettant un recadrage politique du programme fait son chemin. La réflexion mérite d'être poursuivie

224 . UN DESEQUILIBRE des MOYENS HUMAINS entre « PROTECTION ET MONITORAT » et « DEVELOPPEMENT DURABLE » .

En abordant le problème des moyens et notamment des moyens humains et de leur répartition entre mission de « protection » et mission de « développement », répartition qui ne correspond pas forcément à celle entre ZC et ZP⁷, on sort, d'une certaine façon, du volet « stratégie territoriale » de l'audit, pour aborder celui du « management », qui sera traité plus loin.

On se limitera donc, ici, au simple constat du déséquilibre flagrant entre l'importance des moyens mobilisés pour chacune de ces missions :

- Actuellement, sur le terrain, dans les secteurs, pourtant au contact quotidien des réalités locales, seuls les chefs de secteurs sont très partiellement mobilisés sur la mission « développement ».
- Ils reconnaissent eux-mêmes (là encore sauf exception) ne pouvoir y consacrer, en moyenne, qu'à peine 5 % de leur temps !
- Certains gardes moniteurs ont les compétences et souhaiteraient s'y investir, mais on parfois le sentiment d'être tenus à l'écart et encore faudrait-il, pour cela, que leur statut le prévoit explicitement !
- Au siège, sur un effectif total de 27 agents permanents, dont certains, il est vrai, ont des missions transversales, seuls trois se consacrent à la mission « développement ». L'un d'entre eux suit le dossier « pastoralisme » qui concerne, en fait, au moins territorialement, surtout la zone centrale.
- Aucune compétence, par contre, en matière de « patrimoine culturel » et d'« approche paysagère », au sein de l'équipe !

⁷ On peut faire du développement en ZC et de la protection ZP !

Si, à l'avenir, les missions « protection » et « développement » doivent être à parité, alors à l'évidence, et quelque soit la qualité des agents qui s'y consacrent actuellement, un redéploiement ou un renforcement des moyens actuels au bénéfice du « développement » s'imposera.

Il ne pourra, à priori, se faire que dans un cadre interministériel et en partenariat étroit avec régions et départements.

23 . LE CAS PARTICULIER DE L'IPHB : RAPPROCHEMENT OU FUSION ?

Deux longs entretiens avec le directeur de l'Institution Patrimoniale du Haut Béarn (IPHB), la prise de connaissance de la charte qui définit ses objectifs et ses moyens et du récent audit qui en a fait un premier bilan, n'ont pas permis de clarifier complètement la situation :

- La problématique de l'ours, pourtant à l'origine de la création de l'institution, semble loin d'être résolue. Elle sera abordée plus loin (*voir chapitre C*)
- En termes de développement et de stratégie territoriale, le directeur de l'IPHB lui-même reconnaît qu'il y a, en fait, convergence sur le fond entre les objectifs de l'institution et ceux du parc national.
- La différence est plus dans la méthode d'approche : L'institut privilégierait plutôt les démarches économique et sociale, en recherchant des solutions de développement respectueuses du patrimoine naturel et culturel. Le parc national aborderait le développement durable plutôt par des démarches de valorisation et de gestion patrimoniale, en recherchant, pour une pleine mise en valeur, des partenaires du secteur économique et social.

Cette seule différence peut-elle justifier l'existence de deux structures ayant le même objet et soutenues financièrement par le même ministère ? La question mérite, du moins, d'être posée.

On peut espérer qu'un meilleur « ancrage territorial » de la stratégie du parc reconnaissant mieux les spécificités de ses « territoires » constitutifs, associé à un renforcement du pouvoir des élus, déjà très fortement présents au sein des instances du PNP, devraient permettre un rapprochement et, pourquoi pas, une fusion de structures. L'IPHB jouerait, alors, le rôle d'un véritable « comité de la vie locale » au sein du parc, inspirant et relayant sur place la stratégie territoriale du PNP !

24 .UN CONTRASTE FRONTALIER CHOQUANT, À TERME INADMISIBLE

La chaîne des Pyrénées s'étend, de l'Atlantique à la Méditerranée, sur plus de 300 kilomètres. Le parc national français déroule son « serpent frontalier d'interdits » sur à peine 100 kilomètres avec une « épaisseur », souvent inférieure au kilomètre (curieuse zone centrale étirée et complètement périphérique par rapport aux territoires !). L'excroissance du parc national espagnol d'Ordesa et du Mont perdu côtoie ce dernier sur seulement 10 kilomètres, au droit du cirque de Gavarnie.

Ce contraste frontalier est choquant et ne peut, à plus ou moins long terme et si la situation n'évolue pas, que compromettre l'existence même du parc national français.

Il suffit, pour s'en convaincre d'emprunter, à titre d'exemple, le tunnel du Somport (mais à terme, la situation risque de devenir tout aussi choquante au col de Boucharo, voisin du cirque de Gavarnie ou à celui du Pourtalet) :

- Du côté français une route en cours de modernisation mais encore de caractéristiques médiocres sur une bonne partie de son parcours, des limitations importantes au développement du stade de ski de fond implanté à proximité immédiate du col avec une qualité d'aménagement des abords et des bâtiments d'accueil problématique,
- De côté espagnol, une station de sport d'hiver flambant neuve et une route moderne aux caractéristiques confortables.

Dans ces conditions comment s'étonner que les collectivités locales, côté français, ressentent d'une manière négative l'existence d'un espace protégé qui interdit de réaliser chez elles ce qui est autorisé et même réalisé de l'autre côté de la frontière. De plus dans un contexte économique de compétition entre territoires qui leur donne l'impression qu'elles sont sacrifiées au bénéfice des collectivités situées à quelques centaines de mètres à vol d'oiseau.

Cette hétérogénéité réglementaire est, à terme, un véritable problème de fond du Parc national des Pyrénées.

Les quelques relations transfrontalières actuelles entre le Parc et son homologue espagnol qui ne couvre qu'un espace très limité paraissent hors de proportion avec le problème réel à résoudre. Devant une telle problématique quelles évolutions tenter de mettre en œuvre ? Ne rien faire ne fera qu'aggraver les conflits entre l'Etat français et les collectivités territoriales concernées et le ressenti d'un Parc imposé et injuste. Pour retrouver une dynamique positive, l'obligation de trouver une homogénéité de traitement de part et d'autre de la frontière ne fera que croître avec le temps.

Pourquoi, si les ajustements de périmètres de part et d'autre échouent, ne pas suggérer à l'Europe la création de « parcs européens » et transformer le parc national français et le parc espagnol en un premier « parc européen » sur un périmètre revu et enfin cohérent ?

La France n'a-t-elle pas à jouer, en partenariat avec l'Espagne, un rôle de proposition, à l'Union Européenne, sur de tels sujets ?

III . ORIENTATIONS ET INFLECHISSEMENTS

POSSIBLES POUR, SANS CASSER LES DYNAMIQUES EN COURS, RENFORCER LA STRATEGIE TERRITORIALE DU PARC NATIONAL.

Aujourd’hui à l’évidence, c’est la crainte d’une emprise trop forte, notamment réglementaire, du parc national sur la zone périphérique qui inquiète. En même temps et contradictoirement, on lui reproche l’insuffisance des retombées de sa présence en termes d’activités et d’emplois, alors qu’il n’a pas juridiquement le pouvoir d’initiative en ces domaines !

Pour lever ce paradoxe, à l’évidence une clarification juridique est nécessaire. La tutelle l’a mise à l’étude dans le prolongement du rapport GIRAN.

Sans préjuger de son aboutissement, tout le monde semble aujourd’hui d’accord pour dire que :

- **l’adhésion des « territoires » à la stratégie du parc, au-delà du « monument de la nature » qui en constituera le cœur, devra se faire sur une base volontaire et dans un cadre contractuel.**
- **Par ailleurs, aucune réglementation d’exception, analogue à celle de la ZC, ne s’appliquera au-delà du « cœur du parc ».**

Suivant ces hypothèses et en s’appuyant sur la tentative de diagnostic précédente, les orientations et propositions suivantes peuvent être formulées :

- Elles resteront, bien sûr, à confronter à l’expérience et aux savoirs des ceux qui vivent, au quotidien, les réalités d’un parc national.
- Leur seule valeur ajoutée est d’être l’expression d’un regard extérieur ayant le recul que ne donne pas toujours l’immersion continue !
- Elles sont en fait, le plus souvent, le simple fruit de l’échange et de la confrontation des idées avec les acteurs eux-mêmes, tant du PNP que d’autres parcs nationaux existants ou à l’étude :

31 . IMPLIQUER LES RESEAUX DE COMPETENCES EXISTANTS, AVANT DE RENFORCER SES PROPRES EFFECTIFS.

La tentation est grande, face à des perspectives de nouvelles missions ou à leur extension à un périmètre plus vaste, de penser d'abord au renforcement de ses effectifs.

Cependant un parc national n'a pas vocation à gérer systématiquement en direct ni l'espace exceptionnel constitutif du « monument de la nature » à l'origine de sa création, ni encore moins les « territoires de projet » auquel ce monument appartient pour tout ou partie. Son rôle est plutôt de soutenir, de conseiller, de fédérer, de responsabiliser les gestionnaires de cet espace et les acteurs de ces « projets de territoires ».

Son réflexe premier, dans la perspective d'une montée en charge de ses missions, doit donc être, non pas de renforcer ses effectifs, mais plutôt de repérer, puis de soutenir, éventuellement d'animer et, en tout cas, d'impliquer les réseaux de compétences existants susceptibles de l'aider à concevoir et mettre en œuvre sa propre stratégie.

En tant qu'établissement public autonome à vocation territoriale, le PNP a tout intérêt à s'appuyer sur les réseaux de compétence de ses partenaires, tant administratifs que socio-économiques (consulaires ou associatifs) et, à plus forte raison, sur ceux des collectivités territoriales ou d'autres établissements à compétences territoriales analogues aux siennes.

Plus il créera de synergie avec ses partenaires, plus il réduira les risques d'isolement, voire de rejet et plus il pourra se concentrer sur ses missions essentielles d'animation, de conseil, de coordination et de fédération.

Cette reconnaissance et cette mobilisation des compétences partenariales, quitte à perdre en autonomie et en rapidité apparente de travail, devraient surtout permettre une bien meilleure appropriation locale de la stratégie territoriale du parc et, donc, finalement lui donner une plus grande efficacité.

Le fonctionnement actuel en réseau du service « développement » du PNP est une bonne illustration de l'efficacité de ce principe. Il doit être conforté et étendu à l'ensemble des services (*voir § 214*)

Ceci étant, à l'évidence, repérer, soutenir, conseiller, animer, impliquer un réseau exige des moyens et des compétences dont ne disposent pas vraiment les services et les secteurs, actuellement.

S'il doit y avoir montée en puissance, il faudra forcément renforcer ou redéployer les moyens propres du parc (*voir § 223*)

32 . JOUER À FOND LA CARTE DE L'INTERMINISTÉRIALITÉ

La recommandation précédente, faite dans la perspective d'un élargissement des missions et du périmètre d'intervention du parc, a pour conséquence directe la nécessité de jouer à fond la carte de l'interministérialité et, notamment de la coopération inter services. À l'évidence le développement durable implique tous les services de l'État :

- **Au niveau national, bien sûr, c'est à la tutelle d'agir, en faisant reconnaître par le CIPN⁸ (demain sans doute par le CNDD⁹) le rôle structurant des PN en matière d'aménagement du territoire et, donc, la possibilité de mobiliser des financements interministériels.**
- Aux différents niveaux de déconcentration des services de l'État, trop souvent, ces derniers partagent avec les élus ce « sentiment d'ex-territorialité ». Intervenant sur l'ensemble du territoire, ils acceptent mal cette concentration de moyens, autonomes mais néanmoins d'Etat, sur un espace, certes exceptionnel mais forcément restreint.
- Certains ont trop tendance à lever le pied, voire à freiner, là où est le parc, pour rééquilibrer ailleurs la présence de l'État.

Les services déconcentrés de l'État devraient, au contraire, apporter leur plein appui au PNP et chercher toutes les synergies et complémentarités possibles.

- La politique des PN est une politique d'État. Elle ne peut pas ne concerner que l'établissement public. Elle implique nécessairement tous les services de l'État.

Le parc devrait réciproquement, et c'est essentiel, s'efforcer d'associer ces partenaires potentiels le plus à l'amont possible de ses initiatives et notamment dès la phase d'élaboration de la charte et du programme d'aménagement.

Des « accords » spécifiques pourraient préciser ensuite, si nécessaire, les modalités de coopération avec certains services ou instances, notamment en matière d'aménagement et d'urbanisme, forcément au cœur de toute stratégie territoriale (*voir chapitre A*) !

⁸ CIPN : Comité Interministériel des Parcs Nationaux, présidé par la DATAR

⁹ CNDD : Comité National du développement Durable

33 RELIER « ESPACE d'EXCEPTION » ET « TERRITOIRES de PROJET »

Depuis plus de 30 ans, on oppose ZC et ZP, « zone de protection » et « zone de développement ». Une limite administrative, souvent matérialisée par des balises agressives, sépare ce que la nature, les paysages, la culture et l'économie ont pourtant toujours réuni !.

N'est-il pas temps, tout en préservant leurs spécificités, de réconcilier, de renouer les liens entre « monument de la nature » et « territoires de projet », de faire de cette limite un lien et un lieu d'échange et de rencontre, et non d'affrontement et d'interdits ?

- Comment, par exemple, ne pas lier fond (en ZP) et versants (au « cœur du parc ») d'une même vallée, lors d'un « *projet paysager* » ou d'un inventaire faunistique ou floristique ?
- Comment, dans un massif, proposer « *aménagement et gestion* » des sommets et des versants, sans prévoir et mettre en cohérence ceux des fonds de vallées et des villages ?
- Comment concevoir une « *maîtrise des flux touristiques* » (l'enjeu majeur et le vrai défi à venir!) vers un site au « cœur du parc », sans prévoir ses accès ou au contraire des aménagements dissuasifs à partir de la périphérie ?
- Comment, surtout, ignorer, dans une stratégie territoriale à long terme, les « *acteurs locaux* » dont les activités, tant économiques que culturelles, se partagent entre villages (en ZP) et montagne (au cœur du parc) ?

Les exemples permettant un tel rapprochement entre ZC, véritable « zone d'exception » et ZP qu'il a été convenu d'appeler, désormais, « zone d'adhésion » ne manquent pas. (voir § 21) Il reste, en fait, à les amplifier, à les faire connaître, à les généraliser !

34 . LE PNP, INITIATEUR D'UN « RÉSEAU DES ESPACES PROTÉGÉS PYRÉNÉENS » : VERS UN PARC EUROPÉEN DES PYRÉNÉES !

Le diagnostic précédent (*voir § 211*) a permis de mettre en évidence les atouts exceptionnels dont bénéficie le PNP pour faire prendre conscience au plus grand nombre de la monumentalité, mais aussi de la fragilité, de cet espace montagnard exceptionnel et de son appartenance à un ensemble plus vaste encore, la chaîne des Pyrénées.

Si un parc national a pour vocation non seulement de préserver son espace, mais aussi d'éduquer et de sensibiliser aux enjeux de la nature et des paysages un public le plus large possible, alors le PNP, par sa situation géographique au cœur de la chaîne des Pyrénées (elle-même à la charnière entre deux pays et deux cultures) a, à n'en pas douter, un rôle moteur et fédérateur fort à y jouer.

Ne peut-il pas, ne doit-il pas, devenir l'initiateur du « réseau international des espaces naturels protégés de la chaîne des Pyrénées » ?

Ne doit-il pas avoir pour ambition de fédérer, et pourquoi pas d'unir dans un premier « parc européen » au périmètre revu et plus cohérent, parc national espagnol et parc national français, tous deux partageant un espace classé par l'UNESCO, patrimoine mondial, à la fois naturel et culturel, de l'humanité ?

Un enjeu international que la nouvelle direction du parc a déjà décidé de relever en organisant, en décembre 2003, une première conférence internationale sur ce thème. Cette conférence ne doit-elle pas constituer la première étape d'un véritable « projet de territoire » à l'échelle du massif qui devra absolument se prolonger et se structurer dans le temps, pour atténuer un contraste frontalier, encore aujourd'hui, terriblement choquant (*voir § 24*) ?

Dans cette perspective, les mises en valeur de ces véritables « observatoires des paysages » que sont l'A4 et les lignes aériennes de desserte régionale, ainsi que leurs homologues espagnols, pourraient être des supports de communication et de promotion particulièrement efficaces de ce projet.

35 . AFFICHER UNE STRATÉGIE GLOBALE RECONCILIANT « PROTECTION » et « DÉVELOPPEMENT »

Aujourd'hui encore, la stratégie territoriale de la ZP est conçue, sinon indépendamment, presque séparément de celle que le parc se définit en ZC. Ces deux stratégies l'une de protection, l'autre de développement, s'élaborent et se mettent en œuvre suivant des processus différents et avec des acteurs différents :

- « Programme ZP » avec son « mode d'emploi » négocié avec les différents partenaires d'un côté,
- « Programme d'aménagement » de l'autre, dont le parc est, en fait le seul « maître d'ouvrage », notamment pour son volet réglementaire.

Certes le PNP s'est efforcé, dans son dernier programme, d'atténuer cette dichotomie : Un chapitre du programme reprend les grandes lignes du programme ZP. Ce dernier reste cependant, pour l'essentiel, autonome dans sa conception et dans sa mise en œuvre ? C'est ainsi que nulle part ne sont évoquées des actions, sinon communes, du moins à conduire en continuité, en synergie entre ZC et ZP, qu'il s'agisse de recherches, d'études, d'inventaires ou d'aménagement ! (*seule exception : la signalisation des sentiers ! voir § 214*)

Il n'y a pas, en fait, de stratégie reliant clairement, protection et développement :

- On parle de l'une et de l'autre en termes, sinon d'opposition, au mieux de complémentarité, voire de compensation, mais jamais en termes de « projet de territoires », de véritable recherche de « mise en cohérence »
- Au sein même de l'établissement, on juxtapose les deux approches, on est du service « développement » ou du service « protection » !
- Sur le terrain, seuls les chefs de secteur, à moins de 10 % de leurs temps (*voir § 224*) peuvent, au quotidien, relier ces deux programmes !

Dans le contexte juridique actuel, il est vrai difficile d'aller plus loin. Les deux documents (*Programme d'aménagement et Programme ZP*) doivent rester autonomes.

- **Rien n'empêche cependant, que, dès maintenant, à l'amont de l'élaboration de ces deux documents, une réflexion commune soit menée par le parc, en coopération étroite avec ses partenaires, pour définir une stratégie globale de mise en cohérence entre « protection et développement », entre « nature et culture », entre « espace exceptionnel » et « territoires de projet ».**
- **L'accord sur cette stratégie globale une fois obtenue, rien n'empêche non plus de la reprendre comme principe fondateur dans chaque document.**
- Le jour où la charte, étendue au tout, deviendra l'élément unique de définition de la stratégie du parc, l'essentiel du travail sera déjà fait. Il suffira, alors, de fondre les deux documents en un !

Pourquoi alors ne pas entreprendre ce travail de réflexion stratégique dès maintenant ?

36 . CROISER VISION THÉMATIQUE et VISION GÉOGRAPHIQUE

On touche ici un des points les plus sensibles d'infléchissement nécessaire, celui du « processus même d'élaboration » du programme d'aménagement du parc :

- Le parc, dans sa démarche actuelle, semble ignorer et la géographie et les paysages !
- L'essentiel des orientations arrêtées ne fait l'objet d'aucune localisation.
- La démarche est, en fait avant tout thématique sans réel « ancrage territorial » (*voir § 222*)
- Elle paraît, de ce fait, à beaucoup un démarche « descendante » : On part d'une réflexion sur le tout, pour décliner ensuite, souvent en interne et après coup, les actions de terrain qui en découlent, secteur par secteur.

La solution ne serait-elle pas, sans abandonner cette démarche globale, qui a sa logique et son utilité (c'est elle qui permet de prendre en compte la « dimension monumentale » du parc et d'assurer la cohérence d'ensemble du « projet de territoire » à cette échelle), de parallèlement :

- **Engager, dès la phase préliminaire et en la centrant sur les champs de responsabilités du parc (voir § 39), une réflexion au niveau de chaque vallée, ayant pour objectif de définir, avec les acteurs locaux, ce que pourrait être la contribution du parc au développement durable de leur vallée.**
- **Confronter ensuite les résultats de ses réflexions par vallée avec les réflexions des groupes thématiques travaillant à échelle globale.**
- **Puis repérer convergences et divergences et faire les arbitrages nécessaires au sein de l'instance appropriée ?**
- Éventuellement, s'appuyer pour de tels arbitrages, sur le support d'un « diagnostic paysager ». Il permet justement d'analyser les interactions entre échelles différentes et de les appréhender en les visualisant, en termes de « projet de territoires »

N'aurait-on pas, avec une telle démarche croisant « approche thématique » et « approche géographique » et intégrant la dimension sensible et culturelle du paysage, une plus grande chance d'appropriation de la stratégie territoriale du parc par les acteurs locaux, tout en préservant les grands enjeux nationaux qui ont présidé à sa création ? N'est-ce pas un pari qui mérite, en tout cas, d'être tenté ?

37. FAIRE des MAISONS du PARC des LIEUX de RENCONTRES et de DÉBATS

Cette proposition simple s'inscrit dans la logique des infléchissements jusqu'alors proposés :

- Les maisons du parc sont, actuellement plus des lieux de passage et de découverte pour les visiteurs que des lieux de débats entre acteurs locaux et agents du parc.
- Elles ne créent pas vraiment un lien de travail entre eux.

Pourquoi, tout en leur gardant leur fonction actuelle d'accueil, ne pas en faire aussi des lieux de rencontres et de débats, entre agents du parc et acteurs locaux ?

- **Pourquoi ne pas constituer, à l'échelle de chaque vallée, des comités de la vie locale qui débâtent avec les agents du parc des enjeux et des perspectives de leur vallée ?**

- Pourquoi ne tenteraient-ils pas d'imaginer les solutions possibles de cet équilibre difficile entre « protection et développement », entre « espace exceptionnel » et « territoire de projet », entre « nature et culture » ?

Le moment venu, ces comités ne pourraient-ils se retrouver dans un comité représentatif de la vie locale, au sein même des structures consultatives du parc, en complément du comité scientifique, porteur d'enjeux plus universels, pour participer, dans une démarche ascendante, à l'élaboration d'une stratégie territoriale du parc !

Les maisons des visiteurs du parc deviendraient, alors, aussi les maisons des habitants du parc !

38. PROMOUVOIR en ZP « ACTIONS INNOVANTES » et « PROJETS DE TERRITOIRES »

Les améliorations possibles du fonctionnement actuel du « programme ZP », largement positif dans son principe mais perfectible dans sa mise en œuvre ont déjà été évoquées lors du diagnostic (*voir § 214 et 223*).

Outre l'affichage plus clair (*voir § 35*), de la stratégie de mise en cohérence entre « programme ZC » et « programme ZP » (stratégie qui pourrait se concrétiser plus tard par une charte), deux infléchissements semblent, dès à présent, possibles, dans l'attente d'une refonte juridique plus profonde, encore actuellement à l'étude au niveau national :

- Privilégier le financement des opérations s'inscrivant localement dans le cadre d'un « projet de territoire », soit par une prise en compte prioritaire par rapport aux opérations isolées, soit, par exemple, par une aide plus incitative.
- Privilégier les actions innovantes, notamment celles se situant à l'interface entre nature et culture, entre écologie et économie peu prises en compte jusqu'alors ou encore celles renouant les liens entre ZC et ZP.

Pour permettre ces infléchissements, un certain pourcentage de l'enveloppe totale, éventuellement croissante d'année en année, pourrait leur être réservé. Une partie de ce montant pouvant être affecté aux études et recherches nécessaires au montage des projets.

Une telle démarche, forcément progressive, ne devrait, bien sûr, ni casser les dynamiques en cours, ni empêcher la poursuite du financement de certaines opérations isolées, mais qui restent souvent pleinement justifiées

39 . CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS DU PARC face à ses partenaires en matière de DEVELOPPEMENT DURABLE.

La superposition et l'imbrication des procédures et des intervenants (*voir § 21*) rendent indispensable un effort de clarification des responsabilités de chacun.

Les tensions actuelles entre l'IPHIB et le PNP (*voir § 23*) illustrent cette nécessité, mais demain l'émergence des « chartes de pays » et des SCOT, véritables projets de développement durable, la rendra plus nécessaire encore

En matière de protection du patrimoine naturel, y compris dans sa composante culturelle, les choses sont relativement claires :

- **Chacun s'accorde à reconnaître au PNP un rôle de « chef de file », notamment au « cœur » du parc et d'« opérateur nécessairement consulté pour avis » au-delà, en « zone d'adhésion »¹⁰**

En matière de « développement durable », les choses sont beaucoup plus floues et les inquiétudes plus fortes :

- Toutes les collectivités territoriales affichent aujourd'hui la volonté de promouvoir un développement durable. Chartes de pays et SCOT, demain, en seront l'expression en termes de projet.
- Quel sera, alors, le rôle du PNP dont la mission est justement de contribuer au développement durable? Ne risque-t-il pas de s'instituer en censeur ?

À l'évidence, c'est la « charte du parc » qui devra définir les modalités d'intervention et les responsabilités de chacun, avec la liberté pour chaque partenaire (collectivités territoriales, pays et autres institutions) d'y adhérer ou non, et donc d'y être associé ou non.

Quels pourraient être, alors, les principes généraux d'une telle charte ?

Sur la base des orientations précédentes, ces principes pourraient être assez simples :

¹⁰ Dans la terminologie adoptée ici, le « cœur du parc » ou « zone d'exception » correspond à l'actuelle ZP, la « zone d'adhésion » ou « couronne du parc » à l'actuelle ZP !

- **1 . Le parc contribue au développement durable en privilégiant, tant en « zone d'exception » qu'en « zone d'adhésion », des projets de « valorisation patrimoniale¹¹ ». Il apporte, alors, son expertise en termes de « connaissance et de gestion patrimoniale ».**
- **2 . Par contre pour le volet économique et social du projet, il fait systématiquement appel aux réseaux de compétence socio-économique de ses partenaires. Il est alors dans son rôle de fédérateur, d'initiateur.**

Trois exemples¹², tout aussi simples, aideront à illustrer ce principe :

Premier exemple :

En « zone d'exception » (l'actuelle ZC), le PNP prend l'initiative d'un diagnostic pastoral pour estimer la valeur patrimoniale d'une estive. Il est dans son rôle régalien.

- À partir de ce diagnostic, il définit les mesures susceptibles d'assurer sa préservation et sa mise en valeur. Il est dans son rôle expert (ou d'opérateur DOCOB).
- Il fait ensuite appel au gestionnaire des lieux pour arrêter avec lui les modalités contractuelles de gestion. Il est, alors, dans son rôle de partenaire. La responsabilité de la gestion restant au gestionnaire
- Il assure ensuite le suivi et l'évaluation du contrat. Il est, à nouveau, dans son rôle régalien.

Deuxième exemple :

En « zone d'adhésion » (l'actuelle ZP), Il propose à une collectivité territoriale la réalisation d'une « réserve naturelle » sur une falaise particulièrement favorable à la nidification des vautours. Cette dernière en accepte le principe. Le parc est dans son rôle d'expert.

- Il conçoit le projet de création de la réserve, en assure la réalisation et la surveillance ; Il est dans son rôle d'expert.
- Il fait appel au réseau de compétence des offices de tourisme pour l'étude, la réalisation et la gestion de la « Maison du vautour » qui accueille, en fond de vallée, visiteurs et touristes avec vidéo en direct sur les nids, projections et exposition sur la vie des vautours. Il est dans son rôle de partenaire.

Troisième exemple :

Toujours en « zone d'adhésion », mais à l'inverse du cas précédent, c'est un partenaire qui prend l'initiative d'un projet de valorisation socio-économique .

- Il consulte le PNP le plus à l'amont possible de son projet.

¹¹ valorisation patrimoniale : voir définition en annexe

¹² Ces trois exemples sont, en fait, des cas réels de pratiques actuelles du PNP !

- Ce dernier émet un avis d'expert sur la compatibilité du projet avec **la protection et la mise en valeur du « monument de la nature »**, dont il a la responsabilité, et sur les mesures éventuelles à prendre pour une pleine valorisation patrimoniale. Il est dans son rôle régaliens.
- Éventuellement, le partenaire demande le concours du PNP pour le volet patrimonial du projet. Le PNP est, alors, dans son rôle d'expert.
- À l'inverse, sauf exception, on voit mal le parc prendre, seul, l'initiative, tant en ZC qu'en ZP, d'un projet d'inspiration principalement socio-économique ;

Il appartiendra donc à la tutelle, si possible dans le cadre de la réforme en cours, de clarifier, cette répartition des responsabilités, en étant consciente que tout autre approche, confiant aux parcs nationaux des responsabilités plus larges en matière de développement durable, exigera des moyens financiers beaucoup plus importants que ceux dont elle dispose actuellement.

IV . EN GUISE DE CONCLUSION

CONCILIER AU LIEU D'OPPOSER

L'ensemble de ces propositions d'infléchissement restent, bien sûr, très liés car interactives. Leur mise en œuvre progressive, et après avoir vérifié leur faisabilité auprès des acteurs locaux, devraient permettre, **sans casser les dynamiques en cours**, c'est en tout cas leur ambition, de tendre, à la fois, vers :

- *Une certaine simplification du « millefeuille » des zonages et outils de protection existants.*
- *Un meilleur « ancrage territorial », à la fois local, départemental et régional, du PNP.*
- *Une réelle reconnaissance de l'identité et de la diversité « des territoires » constitutifs du parc.*
- *Des actions s'inscrivant dans de véritables « projets de territoires », évitant ainsi saupoudrage, fonctionnement en guichet et risque de clientélisme !*
- *Une stratégie d'équilibre entre protection et développement, et de réconciliation entre « zone d'exception » et « zone d'adhésion »*
- *Un renforcement et un plus grand rayonnement de l'entité « parc national », aux niveaux national et international, voire un cheminement vers un « parc européen ».*
- *Une implication beaucoup plus forte du PNP, à la fois élément structurant et partenaire à part entière des services déconcentrés de l'Etat pour l'aménagement du territoire et non, comme une « ex-territorialité ».*
- *Des compétences et des responsabilités plus clairement définies en matière de développement durable.*
- *Un partenariat « gagnant, gagnant » entre l'Etat, l'établissement public PNP et les collectivités territoriales.*
- *Un fonctionnement en réseaux, plus efficace et équilibré, permettant une gouvernance beaucoup plus participative.*

Ce dernier point essentiel va maintenant être approfondi, au titre du chapitre B : **« MANAGEMENT INTERNE ET RELATIONS EXTERIEURES »**

B . MANAGEMENT INTERNE, DÉMARCHE INTER-PARCS ET RELATIONS EXTÉRIEURES

« vers un dialogue managérial et un travail en réseau »

Audit du parc national des Pyrénées. Janvier 2004

I . PRÉAMBULE

PILOTAGE INTERNE et RELATIONS EXTÉRIEURES

L’élargissement prévisible, à la fois thématique (protection et développement) et géographique (zone d’exception et zone d’adhésion¹), des missions des parcs nationaux² oblige, au-delà du fonctionnement général de l’établissement (qui fait par ailleurs et simultanément l’objet d’une inspection de la Cours des comptes), à un examen particulièrement attentif du pilotage et de l’organisation à venir des services. Son adéquation avec les missions, les compétences nécessaires et les postes ou emplois budgétaires, à court et à plus long terme devient un enjeu essentiel.

Dans ce contexte nouveau, des synergies et des mises en cohérence entre parcs nationaux à l’échelon national et entre services des autres administrations d’État et parc à l’échelon local, apparaissent, par ailleurs, indispensables. Ces démarches et relations extérieures feront donc également l’objet d’un développement particulier.

Seront, donc, successivement abordés dans ce chapitre :

- **Le pilotage général de l’établissement, l’organisation, l’évolution des postes et des compétences.**
- **Le fonctionnement général de l’établissement : Budget, gestion du personnel, informatique, communication, hygiène et sécurité.**
- **La démarche inter parcs et les relations avec les services des autres administrations d’État , y compris dans leur dimension interministérielle.**

¹ Actuelles zone centrale (ZC) et zone périphérique (ZP)

² À la suite du rapport GIRAN

II . LE PILOTAGE GÉNÉRAL,

ORGANISATION, EVOLUTION des POSTES et des COMPETENCES

On signalera tout d'abord la forte motivation de tous les personnels rencontrés, et leur volonté commune de parvenir à trouver des voies d'amélioration, notamment face au cloisonnement actuel des services : la volonté clairement affichée du directeur devrait donc rencontrer rapidement l'adhésion des personnels sur ce point.

Sous des formes assez proches, le directeur et le préfet (en fonction en janvier 2003) ont fait part à la mission de difficultés de pilotage, apparemment assez anciennes, liées au cloisonnement (ou, selon les termes plus distanciés du préfet, au « fonctionnement très autonome ») de chaque service ou secteur du parc. L'examen de cette question avec chacun des responsables des services et des secteurs donne le même sentiment, surtout en ce qui concerne les liaisons des services du siège entre eux et avec les secteurs.

Au-delà de la volonté affirmée de décloisonner, l'utilisation d'outils de management adaptés apparaît indispensable.

Le PNP a vécu au cours des dernières années sur la croyance que le « programme d'aménagement » valait « projet de service » et « plan de management interne ».

Si c'est en partie le cas en ce qui concerne la fixation d'objectifs externalisés, il est bien évident qu'un tel document est bien insuffisant en ce qui concerne l'organisation du travail en interne et la gestion des interfaces entre services.

Il y a lieu en effet de distinguer clairement :

- Les documents de définition générale de la stratégie, des objectifs prioritaires et des plans d'action du parc, en tant qu'entité globale pour ses interlocuteurs externes ou pour sa tutelle, la DNP. Il s'agit, en l'occurrence, du contrat (lorsqu'il existera) entre l'État et le parc, et du programme d'aménagement du parc (qui, élargi à la ZP, devrait devenir « charte), éventuellement amendé dans sa forme pour y intégrer des précisions sur les échéanciers, la hiérarchisation ou les moyens globalement nécessaires au parc pour atteindre ses objectifs.
- Les documents, internes au parc, permettant de piloter l'activité de chaque service et de chaque personne dans le cadre général ainsi défini, de fixer des objectifs et d'allouer les moyens correspondants, de suivre et d'apprécier les résultats, d'ajuster en

permanence le dispositif en fonction des aléas constatés. Il s'agit ici de déterminer avec chaque service (puis, dans le service, avec chaque personnel) quelle est sa part dans la réalisation des objectifs, et dans l'allocation des moyens (en particulier l'allocation des moyens en temps de travail affecté à chaque activité, autrement dit le planning d'emploi).

Ces deux points sont repris successivement ci-après, avant d'évoquer des points plus particuliers relatifs à l'organisation.

21 . LA STRATEGIE ET LES OBJECTIFS GLOBAUX, objets du contrat et du programme d'aménagement : Quelles orientations, quelles actions, et quel suivi ?

La préparation du contrat d'objectif avec l'État et la révision du programme d'aménagement, demain de la charte, du parc devraient être l'occasion de mettre au point les « outils de management interne » nécessaires, à partir de quelques questions simples :

- **Quelles sont les grandes « activités types » de chaque unité, qu'elles soient tournées vers des bénéficiaires externes (élus, administrations, grand public, etc...) ou internes (activités de soutien, au bénéfice d'autres services du PNP) ?**
- **Quels sont, pour chacune de ces activités, les objectifs permanents, les objectifs plus conjoncturels, les risques ? Comment peuvent-ils être fixés, et négociés ou partagés avec les personnels chargés de les atteindre ?**
- **Quel type de suivi en avoir (indicateurs globaux, comptabilité analytique, etc.), pour servir ensuite de base au dialogue managérial entre le directeur, les responsables d'unité, et chaque personnel ?**

Le contrat d'objectif, puis le programme d'aménagement, et demain la charte, devront intégrer ces éléments.

22 . LE PILOTAGE DES SERVICES DU SIEGE ET DES SECTEURS, dans le cadre stratégique résultant du contrat et du programme d'aménagement : vers un « plan de management interne »

L'amélioration du pilotage, comme le décloisonnement entre structures, passe par une clarification de ce que font, ou doivent faire, chaque unité. La plupart des responsables

rencontrés ont, en effet, déclaré souffrir d'avoir à répondre à de multiples sollicitations le plus souvent non hiérarchisées et les mettant en situation de ne pouvoir y faire face.

Il conviendra donc de ventiler les objectifs et les actions du prochain contrat d'objectif et du programme d'aménagement par services et par secteur et même au-delà.

L'initiative, malheureusement abandonnée, de rédaction par chaque secteur d'une traduction « territorialisée » du programme d'aménagement répondait en partie à cet objectif.

L'outil matériel utilisé pour le suivi des actions ou « plan de management interne » est essentiel pour un bon pilotage de chaque niveau hiérarchique.

221 . LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE DES SECTEURS.

Le tableau de suivi, présenté par les chefs de secteur de Luz-St-Sauveur et d'Arreau, apparaît particulièrement intéressant. Le fait qu'il soit utilisé avec beaucoup de clairvoyance et de pragmatisme par ces deux chefs de secteurs montre que l'appropriation par le terrain est déjà excellente, et, par extraordinaire, plus forte dans les secteurs qu'au siège qui semble en faire peu d'usage.

- Fondé sur une répartition prévisionnelle, mois par mois, des interventions à faire dans chaque domaine du programme d'aménagement, et des fonctions d'appui à assurer, il permet à la fois de gérer en continu les imprévus, les indisponibilités, les pics d'activité. Il permet aussi, par un examen global et par la comparaison entre prévu et réalisé, d'évaluer les priorités réelles et les évolutions lourdes de l'activité.
- Il conviendrait seulement de s'assurer que la liste des activités répertoriées, établie par référence au programme d'aménagement, permet bien de disposer d'un outil commun à tous les services, synthétique, représentatif de toutes les activités, et validé par la direction.
- L'agrégation et l'exploitation de ces tableaux au siège permettraient aux chefs de secteur de comparer l'efficacité de leurs décisions d'organisation secteur par secteur.
- **Cet outil ou « plan de management interne » aurait l'avantage de pouvoir être utilisé aussi bien comme support de dialogue entre chaque chef de secteur et le siège (directeur et chefs de service), que pour le pilotage interne du secteur.**

222 . LE PILOTAGE DES SERVICES DU SIEGE

Un outil de même nature, au demeurant plus simple puisque leurs activités sont plus spécialisées, devrait être développé à l'attention des services du siège :

- Pour chacun d'eux, une réflexion sur les objectifs prioritaires et les risques de chaque domaine ou sous-domaine d'activité, par référence aux objectifs du contrat et du programme d'aménagement, devrait permettre une clarification des programmes d'action.
- L'exercice mené "à blanc" au cours de l'audit avec la responsable du service de communication et son collaborateur chargé de la signalétique, semble confirmer qu'il s'agit d'une démarche légère, facilement accessible, et qui peut conduire rapidement à une très bonne clarification des priorités. Il ne faut pas se cacher que la mise en place d'un tel outil de suivi de l'activité peut poser, ici comme ailleurs, des difficultés de management interne.
- **La qualité de ce qui est déjà fait par certains responsables locaux devrait cependant permettre de convaincre de l'intérêt de ces méthodes.**

223 . VERS UNE FONCTION DE « DIRECTION DES SECTEURS ».

Une telle mise en place aurait d'autant plus de chances de réussir qu'une fonction de synthèse et d'arbitrage, entre les commandes passées par les services du siège aux secteurs et les moyens dont ils peuvent disposer, serait assurée.

- Elle pourrait l'être sous la forme d'une fonction de « direction des secteurs », identifiant la responsabilité de leur pilotage à l'instar des directions des subdivisions des services de l'Equipement. L'arrivée d'une directrice adjointe serait sans doute l'occasion de créer la fonction au sein du parc et de la mettre en œuvre.

224 . VERS DES « INDICATEURS D'EVALUATION »

- Il faut insister, par ailleurs, sur le fait que les « indicateurs d'évaluation », sujet auquel le directeur est à juste titre très sensible, devraient résulter directement, dans chaque domaine d'activité, de la réflexion sur les priorités et les risques citée plus haut. La seule formalisation écrite des priorités d'un domaine ou sous-domaine d'activité, si elle est faite avec rigueur, suffit en effet en général à définir en lecture directe les indicateurs de suivi correspondants.

225 . VERS UNE FONCTION DE « CHEF DE PROJET ».

L'habitude, manifestement ancienne, des services du siège de travailler séparément devrait être corrigée par un travail commun sur toute cette chaîne managériale, depuis la préparation des éléments du contrat d'objectif et du programme d'aménagement jusqu'à l'élaboration et au suivi du dispositif de pilotage des actions propres à chaque service et chaque secteur. L'approche à partir de sujets transversaux (tels que NATURA 2000, l'équilibre entre politique de protection et développement, liens entre ZC et ZP, la politique scientifique, etc.), concernant tous les services, pourrait conduire :

- à définir pour chaque sujet des priorités communes,
- à évaluer les risques en cas de difficultés ou d'inadaptation des mesures prises,
- puis (ensuite seulement) à répartir les actions à mener entre les personnes et les services, éventuellement sous la conduite d'un « chef de projet » lorsque l'action relève de plusieurs services, ce qui sera sans doute fréquent.

23 . L'ORGANISATION DU SIEGE : clarifier la place de la politique scientifique

Le regroupement dans un secrétariat général de l'ensemble des fonctions d'appui administratif, à l'initiative de l'actuel directeur, paraît tout à fait pertinent.

Le découpage, calé sur les différences de métiers de base, entre les services communication, développement, patrimoine naturel, est également logique.

En revanche, une clarification apparaît nécessaire quant à la place de la politique scientifique. L'ambiguïté de dénomination de l'un des services (service de "connaissance du patrimoine naturel" ou service "scientifique", selon les documents et les interlocuteurs), est révélatrice d'une difficulté de fond :

- **La politique scientifique (axée sur l'approfondissement de la connaissance, essentiellement grâce à des commandes passées à des prestataires externes ou à des renforts de compétence temporaires), est un sujet interdisciplinaire, qui concerne tous les services et non uniquement celui du patrimoine naturel.**
- **Il paraîtrait donc judicieux d'aborder ce sujet comme un projet ou une mission, de nature permanente, associant sous la conduite d'un « chef de projet » ou de mission les trois chefs de service (patrimoine naturel, développement, communication), qui doivent tous les trois y être impliqués.**

Le contenu de cette politique est évoqué, par ailleurs, au chapitre C traitant du patrimoine naturel, domaine de connaissance essentielle pour le parc.

24 . L'ADEQUATION DES MISSIONS, des compétences nécessaires, et des postes ou emplois budgétaires, à court et long terme.

Plusieurs sujets relatifs à la gestion des compétences et des métiers ont été évoqués de façon convergente lors des entretiens:

À court terme, la situation des postes d'hôtesse d'accueil dans les maisons du parc, et la nécessité de compléter l'organigramme du siège (secrétaire général, et directeur adjoint), ont été soulignées avec insistance. Au-delà du traitement de ces demandes, qui ne relève pas directement de la démarche d'audit, il nous semble indispensable de les résituer dans un cadre plus général :

- Si la nécessité d'avoir des hôtesses d'accueil dans les maisons du parc ne paraît guère contestable, il apparaît indispensable de définir l'ensemble des besoins en postes de travail du parc, en intégrant les possibilités de redéploiement et de synergies inter parcs (*voir § 42*).

Cette démarche globale est à faire avec la direction de tutelle, au vu des missions et des objectifs prioritaires du parc, dans le cadre de son contrat d'objectif.

- À côté de la responsabilité managériale, permanente, du directeur, l'animation technique de l'ensemble de l'établissement justifie des compétences et une organisation adaptées, reliant les services fonctionnels et les secteurs. Comme tout organigramme, celui du siège du parc doit par ailleurs tenir compte des personnes actuellement en place.

C'est dans ce cadre que la définition de fonctions de l'adjoint et des différents chefs de service, constituant l'organigramme fonctionnel du siège, devrait être examinée.

À plus long terme, le départ assez proche de beaucoup de personnels recrutés peu après la création du parc devrait conduire à une réflexion sur le recrutement, la formation, et l'organisation du service à échéance de quelques années.

- Le préfet et le président du CA ont tous deux souligné auprès de la mission la nécessité de trouver des modalités de recrutement qui ne coupent pas le parc de ses interlocuteurs locaux.

- Deux chefs de secteur ont par ailleurs évoqué les changements importants de culture (allant au-delà du simple changement de génération) liés à l'origine différente, souvent non montagnardes, des nouveaux gardes moniteurs.

Il s'agit d'un enjeu stratégique pour le parc, qui doit concilier un bon ancrage territorial local avec des objectifs d'ouverture et de politique nationale

Il est donc suggéré à la tutelle des parcs d'examiner avec eux comment les règles de recrutement actuelles, les politiques de formation initiale et continue, et les adaptations de l'organisation, peuvent permettre de faire face à ces enjeux.

À cette occasion, la reconnaissance de la fonction d'encadrement assurée par les chefs de secteur devrait également être envisagée : Pourquoi pas des mobilités plus fréquentes de cadres A entre le siège et les secteurs et réciproquement ?

III . LE FONCTIONNEMENT GENERAL

BUDGET, PERSONNEL, INFORMATIQUE, COMMUNICATION, HYGIÈNE ET SÉCURITÉ

31 . LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

Les budgets annuels du parc sont présentés dans les formes habituelles des budgets des établissements publics administratifs et sont formellement approuvés par le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'écologie et du développement durable.

311 .L'EXAMEN DES BUDGETS ET L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES

L'examen des derniers budgets approuvés, des décisions modificatives et des arrêtés des comptes fait ressortir les caractéristiques suivantes :

- **L'équilibre de la section de fonctionnement est systématiquement assuré par un transfert de subvention entre sections.** Cette anomalie n'est pas spécifique au parc national des Pyrénées. Il paraît étonnant qu'elle n'ait pas, jusqu'à présent été corrigée par la tutelle.
- **La DM1 fait apparaître en 2002 et 2003 une augmentation sensible du budget annuel par prise en compte de recettes « autres subventions d'exploitation » non inscrites au budget primitif.**
- Pour la crédibilité des budgets prévisionnels, et en conséquence pour le sérieux de leur respect dans le courant de l'exercice, **il serait préférable que ces recettes complémentaires, qui ne paraissaient pas « imprévisibles », soient prises en compte dès l'établissement du budget primitif.**

Les délégations d'engagement de crédits aux personnels du parc ont fait l'objet d'une instruction du directeur sous la forme de dispositions intégrées à un « cahier de procédures du parc national des Pyrénées », qui comprend par ailleurs des instructions pour la commande publique et la mise en œuvre du code des marchés publics.

C'est une excellente initiative qui permet de disposer du recueil des règles internes en la matière sous une forme condensée et qui rappelle très clairement et très opportunément que toute commande, même pour des seuils très inférieurs à ceux prévus par le code :

- doit faire l'objet d'une définition des besoins.
- doit faire l'objet d'une mise en concurrence écrite.

Il est cependant conseillé au directeur de:

- **Reprendre les délégations d'engagement sous la forme d'une décision nominative.**
- **Préciser certains éléments des directives ayant trait à la commande publique**, en particulier en distinguant les décisions qui relèvent exclusivement de la Personne responsable des Marchés (PRM), seuls le directeur et son adjoint ayant délégation, par ailleurs non subdéléguéable, sauf empêchement, à ce titre.
- **Rédiger les rapports justifiant des décisions concernant la commande publique en tant que rapport du chef de service au directeur** (et non comme actuellement des rapports du directeur au contrôleur financier), validé (ou infirmé) par celui-ci pour transmission au contrôleur financier.
- **Préciser, donc, l'obligation de rapports de présentation internes du chef de service au directeur avant le lancement de la consultation** (approbation du programme et des allotissements éventuels), lors du choix du contractant (rapport de présentation du marché) et de toutes décisions soumises à la PRM (avenants, décisions de poursuivre, prix provisoires, réceptions provisoires et définitives, décompte général et définitif et réponses aux réclamations).

De nouveaux documents correspondant à ces recommandations étaient en cours de rédaction au cours du mois d'octobre 2003.

Les dossiers comptables sont correctement tenus, des améliorations pourraient être apportées à la numérotation des pièces justificatives du paiement afin de permettre de vérifier que le dossier est bien complet en cas de vérification (numéroter les pièces constituant le justificatif sous la forme n° de la pièce/nombre de pièces).

Il est cependant regrettable que les attestations de service fait soient assez souvent absentes, incomplètes ou non signées. Il conviendra, donc là aussi, de :

- **Préciser à qui incombe la certification du service fait.**

- **Veiller à ce que le service comptable n'accepte pas de mise en paiement sans avoir été rendu destinataire d'une attestation de service fait**
- **Remédier, en particulier, au fait que les livraisons de carburant sur les sites extérieurs équipés de citerne ne font actuellement l'objet d'aucune vérification de service fait.**

312 . LES INVENTAIRES

À l'exception de l'inventaire des matériels informatiques, les inventaires sont très largement à remettre à jour.

Si les matériels techniques particuliers : radios, chaussures, skis, jumelles semblent faire l'objet d'un suivi attentif (PV de remise à l'agent et PV de rendu) les autres équipements mobiliers et bureautiques ne font pas l'objet d'un suivi régulier puisque aucun numéro d'inventaire n'est porté sur ces équipements et qu'il n'est porté sur les registres d'inventaire examinés ni sortie d'inventaire (perte, destruction ou cession) ni transfert d'un affectataire à un autre, ce qui rend d'ailleurs tout contrôle impossible.

Une mise à jour des inventaires paraît donc s'imposer.

313 . LES DOSSIERS DE MARCHES

L'examen des dossiers de marchés d'infrastructure (bâtiments et pistes pastorales) a permis de constater que ces dossiers étaient complets et bien tenus.

- Seuls les dossiers d'interventions ultérieures sur ouvrages, fournis par les coordonnateurs SPS³, ont paru mériter amélioration, ceux consultés constituant plus la simple recopie d'un document type que la rédaction, dans le cas spécifique de l'ouvrage concerné, des règles à faire respecter par les entreprises ou par les personnels du parc amenés à intervenir ultérieurement en matière d'entretien ou de réparation.
- Bien que les services aient une connaissance précise du budget qui leur est ouvert par la notification des budgets approuvés, il serait intéressant que le secrétariat général notifie aux services une « traduction » des budgets reventilée en fonctionnement strict d'une part, crédits d'études et d'intervention et crédits d'investissement d'autre part.

³ SPS : Santé, Prévention, Sécurité

- Cette identification des stricts moyens de fonctionnement serait l'occasion de réexaminer la ventilation entre commandes gérées de manière centralisée par le secrétariat général et commandes gérées par les services.
- Compte tenu de la taille du service, la centralisation de la plupart des commandes de fournitures au niveau du secrétariat général paraît s'imposer.

32 . LA GESTION DU PERSONNEL

Les effectifs autorisés du parc national des Pyrénées étaient, en 2003, de 69 postes budgétaires dont 23 postes au siège, 4 mises à disposition d'autres organismes et 42 postes dans les secteurs.

Le parc fait, par ailleurs, appel à des agents saisonniers pour l'accueil du public dans les maisons du parc (7 maisons du parc) et pour des travaux de terrain fortement saisonnalisés à raison de 38 mois (soit 3,16 ETP) pour les maisons du parc et 38 mois (soit 3,16 ETP) pour les travaux de terrain.

L'effectif global autorisé 2003 était donc de 75,32 postes.

321. UNE MOBILITÉ RELATIVEMENT FAIBLE

La mobilité des personnels est faible, ceci étant dû tout à la fois à l'absence, jusqu'à une période récente, d'une organisation de mobilité inter-parcs ou entre parcs et administrations classiques, mais aussi à un recrutement local qui n'a pas perdu toute raison d'être compte tenu des missions rendues par les agents de terrain.

- Contrairement au constat fait dans d'autres organismes, cette faible mobilité entraîne surtout des difficultés pour les services du siège. Ces derniers doivent, en effet, régulièrement renouveler leurs objectifs et leurs pratiques.
- Au niveau des services de terrain qui mettent, avec une évidente conscience professionnelle, leur expérience de la montagne et leur connaissance du milieu local au service des politiques qui leur sont définies, cette stabilité est plutôt un avantage.
- D'autant que, sous réserve d'instructions claires et suivies dans le temps, ces services de terrain sont tout disposés à faire évoluer leurs pratiques de pilotage de l'activité et de management

C'est donc au niveau des personnels d'encadrement et d'études du siège que se pose avec le plus d'acuité la question des possibilités d'aller et retour entre les structures du type parcs et les administrations traditionnelles (Environnement, Agriculture et Equipement).

- Les agents du parc font l'objet d'une « évaluation - notation » annuelle à la suite d'un entretien d'évaluation. Cependant l'absence de fiches de poste, d'objectifs annuels individuels, l'hétérogénéité des méthodes employées en ce qui concerne les personnels en fonction de leur origine administrative ne permettent pas à l'exercice de porter tous ces fruits en matière de motivation des agents.
- La mise en œuvre dès 2003 d'une nouvelle procédure de notation des fonctionnaires, identique dans tous les départements ministériels, devrait être mise à profit pour unifier les procédures et permettre à chaque agent de se positionner par rapport à l'ensemble de ses collègues.
- Cette procédure étant basée sur l'évaluation des résultats individuels par rapport à des objectifs formalisés entre l'agent et ses supérieurs hiérarchiques **il convient que la rédaction de fiches de poste et d'objectifs individuels soit rapidement entreprise pour pouvoir être exploités dès l'exercice de notation 2004.**

Un dossier d'accueil des nouveaux arrivants a été mis en place, il contient toutes les indications utiles à l'agent pour sa couverture sociale, la prise en compte de ses frais de déménagement, la connaissance des services, l'existence des associations et syndicats, la mise en œuvre des droits à congé et ARTT.

322 . UN AMÉNAGEMENT SOUPLE DU TEMPS DE TRAVAIL

Les dispositions du décret sur l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique ont été mises en œuvre avec souplesse puisque les agents peuvent choisir entre trois options :

- **1/2 journée par semaine, 1 journée tous les 15 jours ou la forfaitisation annuelle de 16 jours.**
- L'option étant à la discrétion de l'agent et valable pour une année (l'agent peut donc en changer chaque année).

Ce choix peut paraître surprenant lorsqu'on le rapproche de ce qui a été dit plus haut sur la nécessité de faire appel à un renfort saisonnier pour des interventions de terrain.

323 . UNE FORMATION CONTINUE SATISFAISANTE

La formation continue des personnels du parc a fait l'objet de l'établissement d'un plan de formation 2001-2005 avec l'appui technique de l'ATEN et l'intervention d'un bureau spécialisé privé.

Ce document est bien conçu et les actions de formation correctement mises en correspondance avec les actions prévues au programme d'aménagement du parc.

L'examen du bilan de réalisation du plan de formation pour l'exercice 2002 a permis de constater :

- Qu'outre l'ATEN, les ressources locales (CRDP, CIFP de Toulouse, CFPA de Haute-Garonne, GRETA 65) sont opportunément mobilisés.
- Que le bilan global 2002 est de 255 jours stagiaires, soit pratiquement 4 jours de formation par agent permanent, ce qui est très proche d'un objectif de 5 jours par agent.
- Que la préparation aux examens et concours a mobilisé 16 jours de stage soit 6,3 % des jours de stage, pour 7 agents soit un peu plus de 10 % de l'effectif. Ce chiffre peut paraître un peu faible, mais en matière de préparation aux examens et concours les besoins peuvent être très variables d'une année à l'autre et aucune demande au titre de 2002 n'a été refusée.

En synthèse c'est bien la capacité du parc à faire face à la contrainte de la saisonnalité d'une partie de ses activités qui est l'enjeu principal immédiat.

324 . UN PROBLÈME DELICAT : LA SAISONNALITÉ

- En ce qui concerne l'accueil dans les maisons du parc, il convient sans doute de rechercher une plus grande coopération entre parc et collectivités locales, des exemples existent déjà, là où maison du parc et office du tourisme local partagent des locaux dans un même bâtiment (*voir chapitre A, § 213*).
- La création ou la modernisation récente de maisons du parc spécifiques et séparées rend aujourd'hui l'exercice plus difficile, la simple mise à disposition de personnel par les collectivités locales n'étant pas satisfaisantes.

Sans doute convient-il de rechercher la mise en place de conventions permettant un échange de prestations : mise à disposition des collectivités locales d'un point d'accueil du type « office de tourisme » dans les maisons du parc en échange d'accueil du public « parc » par l'agent mis en place par les collectivités locales.

Cette mise en œuvre ne pourra qu'être progressive et probablement assez diversifiée suivant les secteurs géographiques compte tenu de la plus ou moins grande insertion du parc dans la vie locale.

Pendant toute la phase transitoire, il conviendra d'être très attentif à maintenir au parc une capacité de recours à des emplois saisonniers en quantité suffisante.

Au-delà de la nécessité de rentabiliser correctement des investissements récents, l'objectif principal reste, dans un contexte relationnel souvent difficile avec les collectivités locales, de faire la preuve, par

- la qualité du fonctionnement des maisons du parc,
- l'importance de leur fréquentation,
- la qualité du service rendu aux visiteurs,

que le parc est un élément essentiel dans la fréquentation touristique et l'image de marque des communes des « territoires du parc », prise de conscience tout aussi essentielle à l'acceptabilité du parc par les collectivités locales.

33 . UNE INFORMATIQUE BIEN MAÎTRISÉE

L'ensemble des équipements et du fonctionnement informatiques ont fait l'objet d'un examen particulier avec le responsable informatique du parc.

- L'inventaire des matériels a été présenté. Il semble très régulièrement tenu à jour.
- L'examen des licences de logiciels, auquel il a été procédé par sondage, n'a pas conduit à discerner d'anomalie.

L'ensemble du fonctionnement informatique du parc avait donné lieu, il y a deux ans, à un audit interne, conduisant à des propositions portant principalement sur l'amélioration du fonctionnement en réseau, et quelques points particuliers concernant les matériels.

- L'examen mené sur les suites données aux recommandations faites à l'époque a conduit à constater que l'ensemble paraît se dérouler de manière tout à fait satisfaisante.
- Il est d'ailleurs à noter qu'aucune réclamation particulière concernant le fonctionnement de l'informatique n'a été entendue dans les services contrairement à ce qui se produit ailleurs, l'informatique servant souvent de bouc émissaire à beaucoup de mécontentements..

Il s'agit donc d'un domaine manifestement bien maîtrisé. La seule question que l'on ne peut manquer de se poser est, comme dans d'autres domaines, celle des économies

d'échelle envisageables par mutualisation de moyens d'appui, sous réserve d'un examen plus précis à faire sur ce point.

34 . POLITIQUE DE COMMUNICATION : Vers une véritable stratégie

La communication est un des enjeux majeurs des parcs nationaux. Trop souvent perçus comme « espace d'interdits » ou « affaire de scientifiques », ils sont encore trop souvent qualifiés d'« ex territorialité ». Une réflexion s'impose, tant au sein de chaque parc qu'en inter-parcs, pour qu'ils deviennent aussi « espace de découverte et de rencontre » et surtout « affaire de tous » .

341 . DE LA DÉFINITION D'UNE STRATEGIE À L'ÉLABORATION D'UN PLAN DE COMMUNICATION

La responsable du service de communication, arrivée depuis quelques mois, a fait état auprès de la mission d'un très grand nombre de sollicitations internes ou externes, et d'une difficulté certaine à définir des priorités. Tel devrait être l'objet d'un plan de communication mis au service d'une stratégie. Ils sont à bâtir sous la conduite du directeur et avec les autres responsables de service à l'occasion de la révision du programme d'aménagement.

- Il y aura lieu de définir tout d'abord une stratégie : Quelle image du PNP veut-on donner ? (*voir chapitre A*) ; Quels objectifs se fixe-t-on ? Quels plans d'action arrête-t-on pour les atteindre en communication interne comme en communication externe.
- Pour cette dernière, le travail devrait porter sur chaque public particulier identifié (grand public, habitants locaux, élus, scolaires, ...), et pour chaque type d'intervention (signalétique, éducation à l'environnement, relation avec la presse, édition, accueil dans les maisons du parc,...)

Les discussions menées avec la responsable du service, comme avec les autres personnes rencontrées, conduisent à faire, au-delà de l'élaboration d'une stratégie et du plan qui en découlera, les remarques suivantes :

En communication externe, deux urgences sont à souligner :

- **une communication sur NATURA 2000 accessible au public local** (habitants et élus) et non aux seuls scientifiques paraît urgente et indispensable (*cf chapitre C § 11*)
- **L'absence de communication propre du Parc sur l'ours est sans doute justifiée sur le fond** puisque les décisions à prendre relèvent de l'État et dépassent largement le

cadre du parc. Cependant cette situation n'est viable pour le parc que si les services de l'État ont eux-mêmes une vraie politique de communication sur le sujet : cela ne semble pas être le cas actuellement, en tout cas au niveau nécessaire (alors que c'est apparemment le cas sur NATURA 2000).

Si à l'évidence la communication externe du parc ne peut pas se limiter à l'ours et à NATURA 2000, une concertation étroite avec l'État n'en reste pas moins urgente et indispensable sur ces deux points précis, pour éviter de mettre très vite le parc en sérieuse difficulté.

En communication interne, la politique, assez peu structurée dans le passé, devrait faire l'objet d'une réflexion spécifique :

- L'appropriation des politiques du parc par tous ses agents est en effet le meilleur moyen de communiquer efficacement avec tous ses partenaires externes locaux.
- Différents outils ou supports peuvent être utilisés à cet effet (intranet, exploitation des compte rendus de réunion, tournées communes de terrain, etc)

Concernant la méthode, un test a été effectué au cours de la mission avec la responsable du service de communication et l'un de ses collaborateurs (responsable de la signalétique) pour définir les priorités et les risques sur un domaine précis, en l'occurrence la signalétique.

- Cet exercice « à blanc », très rapide, a montré qu'il était assez simple d'arriver avec les principaux intéressés à une clarification des priorités d'action.
- Cet exercice peut être fait, avec un degré de précision et des participants évidemment différents, à chaque niveau hiérarchique.

Il est recommandé qu'un tel travail soit effectué par la direction du parc pour élaborer le plan de communication.

342 . VERS UNE RELANCE DES SYNERGIES INTER PARCS

La politique de communication est l'une de celles sur lesquelles la recherche de synergie inter-parcs est la plus utile. Cette synergie semble avoir été assez forte dans le passé, et a conduit à des actions communes nécessaires et efficaces (habillement des agents, logo commun des parcs, agenda etc.).

- Il semble que cette dynamique d'actions communes soit plus faible actuellement.
- Par ailleurs, le support juridique associatif utilisé pour la mise en œuvre de ces actions communes (sauf erreur de compréhension, il s'agit d'une association financée par les

parcs, et gérée par les responsables de communication des mêmes parcs) relève très clairement de la gestion de fait.

Il est donc impératif de dissoudre dans les meilleurs délais l'association existante (qui semble heureusement assez inactive), et de relancer dans un cadre juridique approprié (celui du GIP ATEN, ou d'un nouveau GIP spécifique inter-parc ?) une dynamique d'actions communes qui s'impose.

Concernant l'édition, la mission n'a pu examiner en détail la politique d'édition du parc. Les quelques ouvrages examinés ont paru être d'une grande qualité. Deux points paraissent mériter une attention particulière de la direction :

- La clarté des comptes, au regard des règles de la concurrence. Une comptabilité spécifique en coûts complets portant sur l'édition des ouvrages commercialisés auprès du public (en la distinguant bien de l'édition de dépliants ou ouvrages promotionnels, non commercialisés) est indispensable pour répondre à d'éventuelles critiques relatives à des ventes à perte, ou à l'existence de subventions croisées entre missions de service public et activités concurrentielles. **Cette comptabilité ne semble pas exister actuellement.**
- **Par ailleurs, l'intérêt de développer une démarche inter parcs sur le domaine de l'édition, qui nécessite des compétences professionnelles très spécifiques, apparaît là aussi évident**

35 . L'HYGIENE ET LA SECURITE

La prise en compte de l'hygiène et de la sécurité au sein du parc national des Pyrénées fait l'objet de réunions régulières (deux fois par an) du Comité local d'hygiène et de sécurité (CLHS) de l'établissement.

Le suivi permanent en est assuré par :

- Le médecin de prévention
- Le secrétariat général pour les postes de travail administratif et les bureaux du parc
- Monsieur MABRUT (ACMO) pour les postes de terrain
- Monsieur BURRE ESPAGNOU pour la sécurité des bâtiments recevant du public (refuges et maisons du parc)

Le suivi des activités administratives et des bureaux du parc ne pose pas de problèmes particuliers, le CLHS s'intéresse classiquement au travail sur écrans informatiques, aux

moyens d'évacuation et de lutte anti-incendie dans les locaux, à la réduction des accidents de circulation qu'il s'agisse de déplacements de service ou de déplacements domicile / travail.

Un registre unique de sécurité pourrait utilement être ouvert pour chaque établissement du parc.

Les bâtiments recevant du public font l'objet d'un suivi attentif : visites régulières des commissions de sécurité et suivi des travaux nécessaires à satisfaire les observations de ces commissions. Tout au plus peut-on regretter que ces dossiers soient constitués de feuilles volantes qui pourraient utilement être remplacées par un registre unique de sécurité par bâtiment, régulièrement tenu à jour.

La sécurité des agents de terrain fait l'objet d'un soin tout particulier depuis 1992 dans le cadre d'une démarche inter - parcs.

- Qu'il s'agisse du contrôle technique du matériel (chaussures, skis, fixations, cramppons, cordes, ARVA⁴...), de la vérification du respect des procédures par les hommes (recherche après avalanche, premiers secours...) ou du contrôle de l'aptitude physique (contrôle à l'effort, suivi cardiaque...) les procédures mises au point sont tout à fait professionnelles et leur suivi régulier et attentif.
- Une attention particulière a également été apportée à l'incorporation et à la formation des techniciens de l'environnement provenant d'autres structures (ONF, ONCFS) et connaissant mal la montagne tout à la fois en matière de formation « prise de poste » et de compagnonnage par le responsable de secteur.

Le bilan des accidents de travail 2001 se limite à 4 chutes au cours d'interventions de terrain avec des conséquences sur les épaules ou les genoux et un seul arrêt de travail.

Si ce bilan est satisfaisant, il image bien l'essentiel du risque professionnel inhérent au parc national des Pyrénées : les accidents de montagne.....

- Une convention type a été établie pour l'accueil des stagiaires. Elle récapitule les engagements de l'établissement de provenance du stagiaire, en particulier en matière de respect de la discipline et des consignes de sécurité imposées par le parc et en matière de responsabilité du parc en ce qui concerne l'équipement et l'encadrement des stagiaires, lorsqu'ils interviennent sur le terrain.

⁴ ARVA : Appareil de recherche de victime en avalanche

- Notons enfin que les gardes moniteurs du parc sont régulièrement appelés à intervenir à la demande des PGRM⁵, en renfort, pour des secours en montagne.

Ce type d'intervention est tout à la fois gratifiant pour les gardes moniteurs et un vecteur important d'ancrage du parc dans la vie locale et d'acceptabilité des contraintes qu'il engendre par ailleurs sur l'économie montagnarde.

En conclusion, on peut affirmer que la fonction « Hygiène et Sécurité » est assurée de manière tout à fait satisfaisante au sein du parc.

Seule suggestion : le suivi des installations immobilières et le contrôle de leurs équipements (installations électriques, extincteurs, chaufferies...) pourraient être encore améliorés par la mise en place de « Registres Uniques de Sécurité » par établissement et en confiant le suivi à une seule personne.

⁵ PRGM : Peloton de gendarmerie de recherche en montagne

IV . LES RELATIONS EXTÉRIEURES

DÉMARCHE INTER-PARCS ET RELATIONS AVEC LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DES AUTRES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT

41 . LES RELATIONS AVEC LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DES AUTRES ADMINISTRATIONS D'ETAT

À l'échelon local, la mise en œuvre de la stratégie territoriale du parc national des Pyrénées nécessite à l'évidence, surtout si sa mission de développement se confirme, un travail interministériel beaucoup plus suivi, qu'il s'agisse :

- de ses missions de protection en zone centrale avec les administrations qui y interviennent, soit en tant qu'opérateurs (ONF, ONCFS, DDE, DDAF), soit en tant que participants à des missions de contrôle et de police ou, plus encore,
- d'actions concertées de conseils et d'appui aux collectivités locales en zone périphérique, pour y développer des actions d'aménagement en cohérence avec la protection de la zone centrale et exemplaires en matière de valorisation patrimoniale (*voir chapitre A*).

Si, en zone centrale, cette connaissance réciproque des divers intervenants existe de longue date et s'exerce sans trop de difficultés, la fonction de « chef de file » du parc étant reconnue et respectée sur cette zone, il n'en est pas de même en zone périphérique, pour la plupart des services déconcentrés et autres administrations d'État :

- Grâce notamment à l'ouverture de lignes de crédit de subvention aux collectivités locales sur les fonds structurels européens (objectif 2), le parc est, aujourd'hui, reconnu par ces dernières comme un partenaire actif en zone périphérique (*voir chapitre A*) . Par contre,
- il s'est peu impliqué dans les démarches de « Projets Territoriaux de l'État » (PTE) dans les deux départements concernés et
- il ne s'est pas vraiment mis en mesure de s'appuyer sur les services des autres administrations de l'État pour qu'elles portent, en zone périphérique, un projet d'aménagement concerté et partagé.

C'est ainsi que le parc n'a pris conscience, que lors de la mission d'audit, de la possibilité de s'appuyer, du moins dans le département des Hautes-Pyrénées, sur la Mission Inter-Services d'Aménagement du Territoire (MIAT), mise en place par le préfet à l'occasion du Projet Territorial de l'État

Le parc a pourtant tout intérêt à participer activement à ce type de structure interministérielle pour faire partager et avoir le soutien des autres services de l'État pour la mise en œuvre de sa stratégie d'aménagement, notamment en zone périphérique. Cette participation peut notamment se concrétiser

- Soit lors des débats sur la définition d'une parole de l'État unique en matière d'aménagement territorial et de porter à connaissance de l'État sur les documents de planification territoriale,
- Soit lors des discussions entre collectivités et services de l'État sur des projets spécifiques,
- Soit encore, à l'occasion des réunions de coordination inter-services sur l'attribution de dotations de DCE ou de fonds structurels.

Le parc éviterait ainsi de s'enfermer dans un rôle de censeur particulièrement mal ressenti par les collectivités locales.

Ses avis défavorables, souvent justifiés, à certains projets, son action pédagogique concernant certaines formes d'aménagement ou de traitement architectural, sur lesquels il a fortement investi, pourraient alors être portés collectivement par l'ensemble des services de l'État.

- Le directeur du parc participe aujourd'hui, personnellement et activement à ces structures, à la satisfaction, il faut le souligner, des autres services de l'État qui, pour l'essentiel, regrettaient de ne pas avoir de lieu d'échange régulier avec le parc sur les problèmes d'aménagement en zone périphérique.
- Il convient d'encourager l'encadrement du parc à poursuivre dans cette voie et de développer, à tous les niveaux, la coopération avec les autres services de l'État sur toutes les questions touchant à l'aménagement en zone périphérique.

Le « plan de management interne » (voir § 22) à établir à l'occasion de la mise en place du prochain programme d'aménagement et du contrat d'objectifs avec l'État pourrait comprendre, très utilement, un chapitre consacré aux principes du travail en commun avec les autres administrations de l'État, en particulier en zone périphérique.

42 . LA DEMARCHE « INTER-PARCS »

Sans remettre aucunement en cause le principe de l'autonomie de chacun des établissements publics que constituent les parcs nationaux justifié par leur nécessaire ancrage territorial, on ne peut que constater l'intérêt manifeste de rechercher des synergies entre eux, soit pour de simples raisons d'économie d'échelle dans le traitement matériel des dossiers, soit pour se renforcer mutuellement sur des politiques relevant de problématiques communes, notamment en terme d'image et de communication.

Ce constat n'est en rien contradictoire avec l'évolution vers plus de décentralisation dans les orientations politiques, telle qu'elle est préconisée notamment dans le rapport GIRAN. Ce dernier n'a-t-il pas, du reste, préconisé la création d'une structure « Parcs nationaux de France »

Indépendamment de la localisation du pouvoir de décision politique et des équilibres entre État et collectivités, il s'agit de rechercher l'organisation la plus efficace. Plusieurs domaines d'action sont concernés :

421 . LE FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF

Établissement public autonome, le parc doit assurer (ou faire assurer...) pour son propre compte l'ensemble des fonctions de soutien nécessaires : gestion budgétaire et comptable, gestion administrative du personnel (y compris paye), fonctionnement informatique, marchés, appui juridique, ingénierie financière, etc.

- **Une analyse précise de l'organisation du travail correspondant à ces différentes fonctions dans chaque parc, devrait permettre de mettre en place des services communs.**
- **Cette analyse devrait être menée à l'occasion de la préparation des contrats d'objectifs avec l'État, dans le souci d'optimiser les postes de travail et très probablement d'en libérer certains pour d'autres fonctions.**

Pour certaines fonctions, comme l'appui spécialisé en matière de marchés publics ou l'assistance informatique, la logique voudrait sans doute que l'on recherche des appuis auprès de services locaux (DDE, DDAF, etc.), plutôt qu'entre des parcs géographiquement éloignés, pour des fonctions qui représentent très probablement moins d'un équivalent plein temps dans chaque parc.

- La formalisation de mise à disposition de personnels à temps partiel, comme elle se pratique par exemple entre structures publiques dans les GIP, devrait permettre de

répondre à ce type de besoins, tout en restant compatible avec les règles strictes de suivi des effectifs de chaque structure.

Sans attendre la mise en place d'une telle formalisation une réelle coopération est d'ores et déjà possible dans une simple relation de proximité, en particulier avec les DDE, dans le champ de la commande publique et de la conduite d'opération de bâtiments.

422 . LA POLITIQUE DE COMMUNICATION

C'est probablement le domaine où le travail en commun entre parcs, sous l'égide directe du Ministère, ou par consensus entre eux, a été le plus développé : logos et signalétique harmonisés, habillement, agendas, etc.

- Au dire des personnels concernés, il semble pourtant que la dynamique de travail en commun soit beaucoup moins forte aujourd'hui, ce qui semble aller à l'encontre des besoins réels.
- Par ailleurs le support juridique des actions communes, constitué sous une forme associative alimentée financièrement par les différents parcs, tombé manifestement sous le coup de la gestion de fait.
- **Il est donc indispensable de mettre fin rapidement à l'existence de cette structure.**

Les besoins d'action concertée en matière de communication nous semblent particulièrement importants. Ils peuvent concerter aussi bien le fonctionnement de services communs, sur des activités faisant appel à des métiers spécialisés (par exemple en matière d'édition) que l'harmonisation des messages émis sur des sujets sensibles ou les relations avec la presse nationale et plus généralement sur l'image « parc national » elle-même.

- **La mission suggère donc, qu'après clarification du support juridique des actions communes (le GIP ATEN peut-il constituer ce support ?), les directeurs de parc et leurs responsables de communication établissent entre eux un programme d'action concerté (stratégie, objectifs, actions hiérarchisées) sur la communication, relevant ensuite de la contractualisation entre l'État et les parcs**

423. LA REFLEXION PROSPECTIVE sur les missions, les métiers, la formation.

L'évolution générale des besoins d'une part, et le changement structurel assez rapide des personnels recrutés (*voir § 32*) d'autre part, justifient qu'une réflexion prospective soit menée par l'ensemble des parcs sur les missions et les métiers. Les conséquences en sont en effet lourdes en matière de formation, de recrutement, d'organisation (notamment sur l'équilibre entre postes de terrain et postes spécialisés au siège et les passerelles possibles entre eux, évitant ainsi de sembler vouloir systématiquement séparer la tête et les jambes !).

La formation semble actuellement seule réellement prise en compte collectivement, par le GIP ATEN. Cette mutualisation devrait être étendue aux autres aspects de la gestion prévisionnelle des emplois, sous une forme à définir par les directeurs de parc avec le Ministère de tutelle.

424 . LA POLITIQUE SCIENTIFIQUE

Les parcs ne sont pas des organismes de recherche et n'ont donc pas pour mission de mener eux-mêmes des travaux scientifiques très spécialisés.

- Ils sont conduits à faire appel à des prestataires de service extérieurs appartenant à la communauté scientifique, pour améliorer les connaissances écologiques ou socio-économiques et culturelles nécessaires à la conduite de leurs actions.
- Cela peut couvrir des domaines très divers, allant des inventaires ou des cartographies d'espèces ou d'habitats, aux études très spécialisées sur des thèmes d'investigation particuliers.
- **La nécessité d'impliquer le Comité scientifique dans la formalisation des commandes à passer a déjà été évoquée (*voir § 23*).**
- **Cela répond à un souci d'efficacité dans le dialogue avec la communauté scientifique, aussi bien que de régularité administrative.**

Au-delà de cette préconisation propre à chaque parc, et malgré le souci légitime de chaque direction et de chaque comité scientifique de s'adapter à ses particularités locales, il apparaît indispensable qu'une coordination des politiques scientifiques s'instaure au niveau national.

- Cela peut porter aussi bien sur des méthodologies communes ou sur des échanges de données, que sur des problématiques d'étude propres à plusieurs parcs.

- Par exemple, les questions posées dans le parc national des Pyrénées au sujet du pastoralisme, de la fermeture des milieux, ou de l'acceptation par les acteurs locaux d'évolutions socio-économiques ou culturelles importantes.
- Elles ont donné lieu à des études parfois assez lourdes et ont probablement une partie commune importante avec les problématiques rencontrées sur les mêmes sujets dans les Parcs du Mercantour, des Ecrins, voire ceux de la Vanoise ou des Cévennes.

Contrairement à la mutualisation de services administratifs ou à la communication, qui nécessiteront probablement une structure d'intervention inter-parcs, telle que le GIP-ATEN,

- **la coordination des politiques scientifiques pourrait être assurée en direct par la DNP avec les directeurs des parcs.**
- **Elle débouchera, en effet, très probablement sur une simple clarification des interventions individuelles de chacun des parcs et, non pas, sur des actions à mettre en œuvre par une seule personne morale.**

C . PATRIMOINE NATUREL, PASTORALISME ET POLITIQUE SCIENTIFIQUE

*« Vers une hiérarchisation des priorités et une
clarification des responsabilités »*

Audit du parc national des Pyrénées . Janvier 2004

I . PRÉAMBULE

Dès la phase du pré-diagnostic puis, lors des entretiens menés pendant l'audit proprement dit, quelques enjeux forts, dans la politique actuelle et à venir du parc national de Pyrénées, sont clairement apparus en matière de patrimoine naturel, d'activités agricoles et forestières.

Le choix a donc été fait de concentrer diagnostic et propositions sur ces enjeux, quitte à passer sous silence d'autres aspects non pas sans importance mais posant, à priori, moins problème.

Ces enjeux forts sont les suivants :

- **LE PNP, OPERATEUR DES DOCOB DES SITES NATURA 2000 EN ZC : QUELLES RESPONSABILITÉS, QUELLES CONDITIONS DE SUCCES ?**
- **LE PASTORALISME COMME OUTIL DE « GESTION DE L'ESPACE » : QUELLE POLITIQUE TANT EN ZONE CENTRALE QU'EN ZONE PERIPHERIQUE ? COMMENT CONCILIER ÉCOLOGIE ET ÉCONOMIE ?**
- **LA FAUNE SAUVAGE AU-DELA DES ESPECES EMBLEMATIQUES MENACEES (OURS, BOUQUETINS) : QUELLE GESTION ?**
- **LA POLITIQUE SCIENTIFIQUE DU PNP : QUELLES ORIENTATIONS ET QUELLE PLACE POUR LE COMITE SCIENTIFIQUE ?**

Ces enjeux successifs et les réponses possibles aux questions posées serviront à structurer ce chapitre.

II. LE PILOTAGE DU DOSSIER NATURA 2000 : UNE DEMARCHE EFFICACE MAIS ENCORE TROP CLOISONNÉE

Le pilotage du dossier NATURA 2 000 est actuellement ressenti par le directeur du parc, comme par le président, et la plupart des interlocuteurs externes du parc, comme un enjeu essentiel. En effet :

- **La quasi-totalité de la zone centrale, ainsi qu'une grande partie de la zone périphérique, sont comprises dans des sites NATURA 2000.**

Le parc, au vu de l'importance de cette emprise et de son positionnement propre, s'est porté candidat comme opérateur des DOCOB de tous les sites de zone centrale.
Ce choix apparaît pleinement fondé.

- **Un choix différent aurait, en effet, conduit à une superposition de compétences en matière de protection patrimoniale entre le parc et l'opérateur du DOCOB, entraînant au mieux une grande complexité, au pire des conflits importants.**

Un tel positionnement du parc implique en revanche une réflexion approfondie sur la conduite et les modalités d'élaboration de ces DOCOB :

- Un choix devra, tout d'abord, être fait entre ce qui sera conduit en régie et ce qui devrait être sous-traité. Selon les décisions prises, la charge de travail des services sera en effet très différente, en nature et en volume.
- La conduite des concertations, avec tous les partenaires externes (autres administrations, élus, scientifiques, associations etc.), devra se faire en s'assurant de la cohérence avec les prérogatives propres du Parc. Un échec sur ce point peserait lourd sur sa crédibilité à venir, y compris dans d'autres domaines.
- Une bonne préparation de la contractualisation pour la mise en œuvre future des DOCOB est indispensable. Là aussi, la crédibilité du parc sera en jeu.

On ne peut que constater, aujourd'hui la complexité de la situation pour le Parc :

- **L'existence de la réglementation issue de la directive Habitats, donne au comité de pilotage du DOCOB des compétences sur l'orientation de la gestion qui sont (et restent) par ailleurs dévolues juridiquement au parc national, en zone centrale !**

Actuellement, l'état d'avancement et les prévisions d'achèvement des DOCOB dont le parc national est opérateur sont les suivants :

- Site de Néouvielle : achevé et validé par le comité de pilotage
- Site de Pégrière - Barbat - Cambalès : achèvement prévu fin 2003
- Site de Gavarnie et Ossoue : en cours, achèvement prévu fin 2004

En revanche :

- **Sites des Pyrénées-Atlantiques (tous deux concernant l'Ours !) : en situation de blocage, du fait d'une hostilité de principe des élus sur l'ensemble de la démarche¹.**

21 . ANALYSE DE L'EXPÉRIENCE DU SITE DE NÉOUVIELLE

L'examen du travail réalisé sur le site de Néouvielle met en évidence certains points particulièrement sensibles. Seront successivement examinés :

- le travail préalable de cartographie,
- le passage de la description des habitats à la définition des objectifs, puis aux préconisations de gestion,
- la concertation interne entre les services du parc
- la concertation au sein du comité de pilotage
- la validation explicite ou non du DOCOB par le comité scientifique,
- la communication pendant et sur le travail d'élaboration
- le processus de superposition des réglementations sur un même site et le problème de leur harmonisation

211. LE TRAVAIL DE CARTOGRAPHIE des habitats et d'inventaire des espèces

Ce travail est un préalable indispensable à toute la démarche. Il a été entièrement réalisé par une petite équipe de spécialistes, constituée par la cellule NATURA 2000 du service « patrimoine naturel » (3 personnes) du parc, assistée de stagiaires en cours de formation universitaire.

Cette méthode, étendue aux autres DOCOB, a l'avantage de la rapidité et de l'efficacité, mais l'inconvénient de ne pas assurer de transfert de connaissance aux équipes de terrain

¹ Certaines propositions du rapport du sénateur LEGRAND seraient, peut-être, susceptibles de débloquer la situation, mais poseront alors d'autres problèmes, notamment en cas de désaccord entre le comité de pilotage et l'État qui reste responsable de la bonne application de la directive.

du parc. Cette non-appropriation apparaît clairement dans les discussions avec les personnels de terrain.

- Le sujet des habitats étant par essence assez ésotérique, la liaison avec les mesures de gestion (que le directeur et le responsable du service du patrimoine naturel considèrent tous deux, à juste titre, comme fondamental) ne s'en trouve pas facilité.
- Le dialogue quotidien avec les interlocuteurs externes du parc, assuré en grande partie par les personnels de terrain, risque de s'en ressentir également.

L'implication des agents de terrain dans l'utilisation des outils de description apparaît donc comme impérative à l'avenir.

212. LE PASSAGE DE LA DESCRIPTION DES HABITATS à la définition des objectifs, puis aux préconisations de gestion

- Ce passage est très clairement fait dans les fiches descriptives du DOCOB, pour chaque type d'habitat prioritaire ou d'intérêt communautaire au sens de la Directive.
- Les préconisations de gestion apparaissent très compréhensibles, et empreintes de bon sens Elles ne comportent, par contre, à ce stade aucune évaluation d'impact économique.
- Une discussion avec les responsables de la cellule nationale NATURA 2000 à la DNP a confirmé que cette absence d'évaluation générale constituait une difficulté importante du dossier.

Cette évaluation apparaît indispensable pour élaborer les futurs contrats de gestion, et pour que les services de l'État puissent ensuite piloter l'ensemble du dispositif.

213. LA CONCERTATION INTERNE entre services du parc

- La concertation interne entre services du parc lors de l'élaboration du DOCOB est manifestement restée limitée.
- Beaucoup de préconisations de gestion concernent, pourtant, le service du développement (en particulier pour le pastoralisme) ou le service communication (transmission indispensable des messages aux partenaires du parc, mais aussi par exemple signalétique).

Un décloisonnement des services sur ce point, comme sur d'autres, est indispensable.

214. LA CONCERTATION au sein du comité de pilotage

La concertation, au sein du comité de pilotage présidé par le sous-préfet, comportant les administrations, les élus et les représentants socioprofessionnels directement concernés par le site, semble avoir été assez facile, au-delà des pétitions d'hostilité de principe à NATURA 2000.

- Ces pétitions semblent être restées modérées dans le site de Néouvielle. Le précédent ancien, constitué par l'existence d'une réserve naturelle et d'un classement au titre de la loi de 1930, sur ce site, expliquent probablement cette situation.
- Le partage des rôles entre les représentants de la préfecture, qui président et arbitrent, et le parc, opérateur du DOCOB, semble avoir été clair et efficace, même si les services du parc estiment avoir supporté l'essentiel de la charge matérielle, ce qui n'est pas anormal pour l'opérateur.
- Toute fois, le cas d'arbitrages rendus au sein du comité de pilotage en opposition avec le point de vue soutenu par le parc au titre de ce qu'il estime résulter de sa mission ne peut a priori être exclu.

Si une telle difficulté se présente, en particulier pour des sites NATURA 2000 se trouvant en zone centrale, elle ne pourra être résolue que par un arbitrage ministériel, s'imposant aux représentants de l'État comme au parc national au titre de la tutelle.

215. LA QUESTION DE LA VALIDATION DU DOCOB par le comité scientifique

- L'association des membres qualifiés du comité scientifique aux travaux effectués par le comité de pilotage, le plus en amont possible, est très souhaitable.
- Il en est de même de l'avis explicite du Comité sur les méthodes d'inventaire, de cartographie, et de liaison entre habitats et préconisations de gestion.

Par contre, une validation explicite du DOCOB par le comité scientifique du parc ne se justifie pas. Cette validation relève, en effet, juridiquement du Comité de pilotage

216. LA COMMUNICATION pendant et sur le travail d'élaboration des DOCOB

- Communiquer sur le travail d'élaboration des DOCOB et sur leur contenu final semble tout à fait essentiel.
- La complexité des concepts et des termes même de la Directive impose que ce soit le service communication, s'appuyant sur les spécialistes scientifiques, qui travaille sur la « traduction » du message en direction des interlocuteurs externes.

- Les personnels de terrain ont semblé tout à fait en mesure de porter un discours clair sur NATURA 2000, alors qu'une politique de communication trop théorique sur ce thème comporterait des risques évidents d'échec ou de blocage.

Il est donc recommandé d'impliquer au maximum les personnels de terrain du parc pour la mise en œuvre de cette communication.

217. L'HARMONISATION ENTRE DES REGLEMENTATIONS superposées sur le même site

Se superposent désormais sur le site de Néouvielle : un classement au titre de la loi de 1930, une réserve naturelle et une ZSC au titre de NATURA 2000.

En outre, logiquement, ce site devrait à terme être intégré à la future « zone d'exception », actuelle zone centrale du parc

Comme dans d'autres sites, le sentiment de « millefeuille » risque alors d'être très fort, sauf si cette intégration conduisait à une simplification ou du moins à une harmonisation des procédures d'autorisation ou de décision, comme le préconise du reste le rapport GIRAN

22 . LES PERSPECTIVES DE TRANSPOSITION aux autres sites NATURA 2000

Il ne faut pas se cacher que les constats précédents assez optimistes sur le déroulement du processus d'élaboration du DOCOB dans le site de Néouvielle ne seront peut-être pas transposables dans les sites à ours de Bigorre, ni à plus forte raison en Béarn où la situation est actuellement bloquée. Les recommandations suivantes peuvent cependant être formulées :

221 . EN PHASE D'ÉLABORATION DU DOCOB

- Il appartiendra au parc de rester en liaison très étroite avec les sous-préfets, présidents des comités de pilotage : les points de blocage sont en effet clairement de nature politique plus que technique.
- Le contact étroit, très en amont, avec les membres du comité de pilotage représentants des gestionnaires du site est, par ailleurs, sans doute le moyen le plus sûr pour éviter les blocages possibles, cités plus haut, résultant de conflits de compétence entre le Parc et le Comité de pilotage, ès qualité.

- Par ailleurs, l'association étroite des services du siège (en particulier les services développement et communication) et des personnels de terrain à toute la démarche semble être un moyen essentiel de renforcement du dispositif, ne serait-ce que pour éviter de véhiculer des messages de scepticisme ou des discours contradictoires sur l'ensemble de la démarche.

222 . EN PHASE D'ANIMATION ET DE CONTRACTUALISATION

La question de l'animation ultérieure, après élaboration du DOCOB, est également importante. Le Directeur y est à juste titre très attentif.

- Un inventaire précis, site par site, de la nature des contrats à passer et des compétences auxquelles leur mise en œuvre fait appel semble nécessaire avant de prendre position sur ce point.
- Dans certains cas (notamment ceux où les préconisations de gestion portent surtout sur des investissements ponctuels), les maîtres d'ouvrage seront peu nombreux et les contrats sans doute assez simples à gérer.
- En revanche, les contrats comportant des mesures récurrentes de gestion avec de nombreux partenaires (agriculteurs, éleveurs, etc.) seront d'une gestion beaucoup plus lourde.

Autant le positionnement de principe du parc, comme opérateur de DOCOB en zone centrale, semble fondé, en raison du caractère prescriptif du DOCOB pour la gestion ultérieure.

Autant le choix de l'animateur semble plutôt devoir être orienté vers des organismes ayant des capacités de gestion propres, ou des réseaux de contacts socioprofessionnels, plus larges que le parc.

223. EN PHASE D'ÉVALUATION des résultats du DOCOB

Il importera toutefois que le Parc soit associé au suivi de ces contrats :

- l'évaluation des résultats des DOCOB sur la qualité du patrimoine sera en effet inévitablement posée tôt ou tard, et le parc devra être impliqué dans cette évaluation
- Celle-ci posera un problème de choix des indicateurs les plus pertinents, qui devra être résolu en son temps.

23. EN CONCLUSION : Vers une démarche plus participative

- De façon résumée, on peut estimer que la démarche mise en place pour le site de Néouvielle a été efficace, puisqu'elle a permis d'atteindre le résultat opérationnel attendu, à savoir la publication du DOCOB.
- Des améliorations tenant essentiellement à une méthode de travail interne plus participative devraient toutefois permettre une meilleure appropriation de l'ensemble de la démarche par tous les autres agents du parc, et en particulier par les personnels de terrain.

Cela paraît être le gage du succès durable de la démarche engagée, ces personnels étant les principaux représentants du Parc vis-à-vis de tous ses partenaires.

Les autres points relèvent plus des pouvoirs publics locaux que du parc, mais ce dernier devra être très attentif à l'articulation avec l'animation future de la mise en œuvre des DOCOB.

III . LA POLITIQUE PASTORALE : NÉCESSITÉ D' UNE HIERARCHISATION DANS LES EVOLUTIONS PRÉCONISEES

La politique pastorale apparaît en zone centrale (mais aussi sur une bonne partie de la zone périphérique) comme un outil essentiel de « gestion de l'espace », tant du point de vue économique que pour le maintien de milieux ouverts.

Par ailleurs, l'extension géographique de l'aire de répartition de l'ours interfère évidemment avec le pastoralisme. Plusieurs questions se posent donc :

31 . LA QUESTION DES OBJECTIFS DE PROTECTION ou de gestion de l'espace

La question des objectifs de protection ou de gestion de l'espace paraît mériter une clarification avec les représentants des pouvoirs publics locaux :

- Le DDAF (en fonction en janvier 2003) voit dans le pastoralisme un outil essentiel de maintien des milieux ouverts.
- À l'inverse, le président du comité scientifique, rencontré également en janvier, préconise une position de non-intervention, la fermeture des milieux (en zone centrale souvent par le rhododendron) ne semblant pas lui poser de réel problème.

Cet avis, probablement controversé, paraît poser une question réelle, qu'on retrouve ailleurs dans la stratégie de gestion de beaucoup de milieux ouverts (pelouses sèches, tourbières, etc.). En effet :

- **La situation actuelle est caractérisée par une baisse très sensible de la pression pastorale, la situation économique ne permettant le maintien du pastoralisme (comme celui de l'agriculture de montagne en général) qu'avec des aides publiques importantes.**

Dans ces conditions, il est sans doute tout à fait illusoire de vouloir s'opposer systématiquement, grâce au pastoralisme, à toute fermeture des milieux, ce qui n'aurait d'ailleurs pas de justification écologique générale au regard de la dynamique d'évolution naturelle des milieux (indépendamment même de tout objectif socio-économique ou culturel).

- En revanche, le maintien de certains habitats identifiés comme sensibles peut nécessiter, à l'encontre de leur dynamique naturelle de fermeture, le maintien d'un pastoralisme maîtrisé.
- Ce point devra faire l'objet d'un examen attentif dans les préconisations de chaque DOCOB des sites NATURA 2000, et de choix d'orientations et de hiérarchisation explicitées par les comités de pilotage de ces DOCOB.

32 . LA QUESTION DUGARDIENNAGE des troupeaux

Ce type d'orientation, conduisant à maintenir l'état actuel de certains habitats en raison de leur rareté mais à l'encontre de leur dynamique d'évolution naturelle, nécessite que la localisation des parcours des troupeaux soit maîtrisée :

- La question du gardiennage des troupeaux, posée aussi à propos de la protection contre les dégâts d'ours, prend ici toute son importance.
- Compte tenu du surcoût et des changements de pratique correspondants, une hiérarchisation des sites justifiant de telles évolutions apparaît nécessaire. Elle n'apparaît pas actuellement dans les DOCOB.

Le Parc, par ses compétences permanentes propres comme en sa qualité d'opérateur des DOCOB, devrait exercer en la matière, un rôle initial de proposition.

33 . UNE QUESTION DE PRINCIPE : Qui a le pouvoir de décision ?

Le pouvoir de décision pose ensuite en cette matière une question de principe, s'agissant d'une orientation générale des politiques de développement durable local :

- À titre du dispositif juridique NATURA 2000, c'est dans les comités de pilotage des DOCOB, puis dans les décisions politiques de l'Etat ou des collectivités locales, que ces politiques doivent être arrêtées,
- Alors que la réglementation préexistante des parcs semblait leur donner, en zone centrale, compétence en la matière.

La hiérarchisation des normes juridiques semble faire prévaloir les dispositions découlant de la directive Habitats, ce qui pose un problème de fond. Même si le choix du parc, comme opérateur des DOCOB en zone centrale, limite le risque de conflits

d'objectifs entre la politique du parc et celle préconisée par le comité de pilotage, ce point semble mériter une clarification juridique, le parc n'ayant qu'un rôle d'expert et non un pouvoir de décision dans le comité de pilotage du DOCOB.

Le risque d'un amalgame entre les actions propres du Parc, en ZC mais hors NATURA 2000, les orientations résultant de la Directive Habitats, et la politique de pastoralisme apparaît par ailleurs élevé (et parfois déjà concrétisé) :

- la politique de communication du Parc, en liaison avec celle de l'Etat, devra contribuer à clarifier les rôles de chacun.
- La « Lettre des Services de l'Etat », document de communication de la Préfecture des Hautes-Pyrénées, décrit très clairement les procédures et responsabilités dans son numéro de juillet 2003, entièrement consacré à NATURA 2000.

De telles démarches de communication devront être poursuivies de part et d'autre à l'avenir.

34. EN CONCLUSION

Sous réserve de la question de compétence juridique citée ci-dessus, la mission ne peut que recommander que le parc établisse une hiérarchisation stricte des zones où la maîtrise du pâturage par le gardiennage apparaît nécessaire à la préservation d'habitats de haute valeur, sachant que ce type d'orientation ne pourra pas être généralisé.

IV . LA GESTION DE LA FAUNE SAUVAGE : UN ACQUIS IMPORTANT, DES ALEAS POLITIQUES, ET DES CHOIX A FAIRE PAR L'ETAT.

Il semble important de relever, d'abord, que ce domaine est l'un de ceux où le parc a obtenu depuis sa création les résultats positifs probablement les plus remarquables. Le maintien puis le développement d'espèces aussi emblématiques que l'isard, le gypaète ou les autres grands rapaces faisaient partie des objectifs initiaux de la création du parc, et ces objectifs ont été largement atteints.

Le problème de l'ours, politiquement très sensible, a aujourd'hui tendance à occulter toutes les autres politiques de gestion de la faune sauvage dans le parc, bien que ce problème dépasse les frontières du Parc et de sa zone périphérique.

Le parc n'est donc, sur ce point précis, qu'un acteur privilégié au service d'une politique qui ne dépend pas, pour l'essentiel, de lui.

Les cadres et les personnels de terrain du Parc expriment, à ce titre, trois questions de fond :

41. UNE QUESTION DE RESPONSABILITE

L'intervention des agents du parc dans les actions techniques résultant de la présence de l'ours (notamment l'estimation des dégâts aux troupeaux et de leur imputabilité à l'ours) conduit le public local à considérer le parc comme responsable de la politique suivie en la matière, quelle qu'elle soit.

Les propos du chef de secteur de Luz sont à ce titre révélateurs : « Le parc était très bien accepté dans la vallée jusqu'en 2000, date de l'arrivée de l'ours... »

Certaines des orientations envisagées pourraient transformer cette présomption d'implication un peu floue en une réelle responsabilité juridique au regard des dégâts constatés.

En particulier, la solution consistant à suivre en continu les déplacements de l'ours solitaire de la vallée de Luz en lui implantant une puce électronique sous-cutanée, justifiée techniquement

par le caractère très erratique de ses déplacements, ne manquera pas de poser des questions délicates :

- Faut-il prévenir les éleveurs de l'approche d'un danger, et qui doit le faire ?
- Qui est responsable du fonctionnement de la « chaîne d'alerte » ?

Pour ces raisons, la mission ne peut que s'interroger sur l'opportunité d'une telle mesure, qui apparaît d'ailleurs délicate à mettre en œuvre.

42. UNE QUESTION SCIENTIFIQUE

La dynamique de population actuelle de l'ours dans les Pyrénées pose une vraie question à laquelle il serait urgent de répondre clairement. En effet cette population ne semble comporter actuellement que trois îlots de population, disjoints :

- Un îlot dans le Béarn, avec une seule femelle dont les capacités de procréation apparaissent tendre vers zéro (si elles existent encore),
- un îlot à l'Est du parc avec une seule femelle également, réintroduite d'origine slovène, et
- un mâle isolé, au comportement particulièrement imprévisible (et à l'origine de beaucoup de dégâts constatés), issu de l'îlot oriental et actuellement localisé dans les hautes vallées de Bigorre.

Dans ces conditions, la possibilité de reprendre une dynamique de population sans réintroduction de femelles en âge de procréer existe-t-elle réellement, en dehors même de tout débat d'opportunité ?

43. UNE QUESTION DE CHOIX POLITIQUE

D'après ce qui précède, une décision de maintien de l'ours suppose probablement :

- d'une part la réintroduction de femelles en âge de procréer, originaires d'autres aires de répartition,
- d'autre part l'évolution des pratiques de pastoralisme, avec extension du gardiennage des troupeaux là où il n'est pas pratiqué actuellement.

À défaut de décisions explicites de cette nature, on arrivera probablement à cumuler tous les inconvénients, en tout cas pendant une période transitoire d'une dizaine d'années : dégâts importants aux troupeaux, et disparition de la population d'ours.

En tout état de cause, la question de la reprise du mâle isolé de Bigorre paraît se poser, sachant qu'à défaut de parthénogénèse, il ne peut guère contribuer à autre chose qu'à l'accroissement des dégâts pastoraux...

44. AU-DELA DES ESPECES EMBLEMATIQUES (l'ours bien sûr, mais aussi le gypaète, le desman, etc.),

Les propos tenus par des personnels du parc laissent penser que les espèces tout à fait courantes que sont les grands ongulés sauvages non spécifiquement montagnards (cerf, chevreuil, sanglier) posent déjà localement, ou vont poser d'ici peu, des problèmes majeurs en matière de protection de la biodiversité.

À côté des débats, certes utiles, sur le maintien artificiel de la population actuelle des ours, ou sur la réintroduction (elle aussi artificielle, par définition) du bouquetin des Pyrénées, une politique globale de gestion de la biodiversité dans le Parc nous semble devoir absolument prendre en compte ces aspects.

L'expérience d'autres massifs, où la dynamique des populations de ces espèces est très rapide et difficilement contrôlable, conduit à suggérer, y compris en ZC, une intervention déterminée au moins à l'encontre de l'extension du cerf et du sanglier, dont la contribution à la biodiversité locale n'a rien d'évident.

45. LA QUESTION DU LOUP

Lors des entretiens, la question du loup n'a pas été évoquée. La proximité d'une population importante de loups en Espagne conduit, pourtant, à ne pas exclure une évolution analogue à celle du Mercantour.

Là aussi, la question du gardiennage des troupeaux paraît être l'élément le plus significatif d'une maîtrise de la situation, pour éviter ou limiter le développement à venir de conflits difficiles.

V. LA POLITIQUE SCIENTIFIQUE, à remettre clairement au service de l'action

La liste des thèmes traités au titre de la politique scientifique dans le plan d'aménagement 1998-2002, ainsi que l'appellation fluctuante du service chargé de la mise en œuvre de cette politique (« service scientifique » ou « service du patrimoine naturel » selon les interlocuteurs et les documents) traduisent une difficulté de hiérarchisation et de positionnement des activités scientifiques dans l'activité générale du Parc.

Le rôle du comité scientifique, actuellement en position de frustration un peu paradoxale selon les propos tenus par son président en janvier 2003 («nous avons toujours eu raison depuis 20 ans» mais «on ne nous écoute pas...»), exige aussi clarification.

Trois points méritent d'être, plus spécialement, examinés:

- La définition des priorités de la politique scientifique du Parc.
- Le fonctionnement et le rôle du Comité scientifique
- Les commandes passées à divers prestataires

L'organisation des services du siège en matière de politique scientifique a été examinée au chapitre B « management interne et relations extérieures ».

51. DES PRIORITES DE POLITIQUE SCIENTIFIQUE à préciser

L'examen des recherches que le parc a contribué à financer dans le passé ne fait pas apparaître de façon limpide les priorités retenues. Quatre thèmes d'action ont été indiqués à la mission comme structurant la politique scientifique du parc :

- Inventorier
- Évaluer (valeur patrimoniale, biologique, et juridique au regard des statuts de protection)
- Comprendre le fonctionnement et les évolutions des écosystèmes
- Savoir apprécier et gérer les interactions avec les activités humaines

Ces thèmes, évidemment justifiés dans leur principe pour ce qui concerne le patrimoine naturel, paraissent formulés en termes un peu trop généraux pour définir une politique réellement spécifique au parc. Par ailleurs, leur caractère interdisciplinaire n'est pas suffisamment marqué, pour ce qui ne relève pas du seul patrimoine naturel.

Il apparaît donc nécessaire de remettre plus clairement la recherche au service de l'action.

- Pour cela, une réflexion doit être menée en commun entre le directeur et ses différents chefs de service du siège, à partir de la définition des besoins prioritaires en approfondissement de connaissances dans tous les domaines d'action stratégiques du Parc.
- Pour éviter une approche trop cloisonnée par service ou par discipline, il est par ailleurs suggéré de structurer cette réflexion à partir de thèmes transversaux : NATURA 2000, pastoralisme et protection des milieux, accueil touristique et protection, par exemple ;

Cette liste de thèmes est à faire en préalable, à partir de ce qui est ressenti comme des sujets sur lesquels le Parc sera jugé à l'avenir

Dans cette réflexion, le partage entre ce qui est spécifique au PNP et ce qui se pose en termes voisins dans d'autres parcs devrait être fait attentivement: la démarche inter parc, évoquée par ailleurs, a en effet une place évidente ici.

- Il semble en particulier que toutes les approches relatives à la problématique de fermeture des milieux, en liaison avec le pastoralisme et ses différentes modalités, pose des questions pluridisciplinaires probablement assez voisines dans plusieurs parcs, au moins ceux des Pyrénées, des Ecrins et du Mercantour, même si les pratiques pastorales diffèrent.
- De même, l'équilibre entre fréquentation touristique et protection de la biodiversité est probablement une problématique commune à tous les parcs de montagne, même si les applications locales justifient ensuite des approches plus spécialisées.

La mission recommande donc très fermement qu'à l'initiative de la DNP, un rapprochement des politiques scientifiques des parcs soit recherché, dans le souci de démultiplier les efforts et de rationaliser l'emploi des deniers publics affectés à ces actions.

Le choix des thèmes prioritaires d'approfondissement des connaissances étant ainsi fait, après rapprochement avec les autres parcs, il y aura lieu de le traduire en plans d'actions dans le programme d'aménagement.

52. LE ROLE DU COMITE SCIENTIFIQUE à redéfinir

Le CS vient d'être renouvelé. Sa composition, plus ouverte que précédemment en matière de sciences humaines, devrait lui donner une vision plus large sur l'ensemble des problèmes posés au parc. Mais il importe surtout d'obtenir une clarification de son mode de fonctionnement et de relations avec la direction du parc.

La fonction principale d'un CS, celle où sa valeur ajoutée à la politique du parc est la plus importante, est de contribuer à :

- la formalisation des questions à poser à la communauté scientifique d'une part,
- l'évaluation des résultats obtenus d'autre part.

Elle n'est pas, par contre, dans la fonction d'un "comité d'éthique", chargé de dire ce qui est bien ou mal.

La composition et les règles de fonctionnement d'un tel comité, s'il était mis en place, seraient nécessairement très différentes, pour assurer la légitimité des avis rendus.

Le CS devrait ainsi être associé à la réflexion "amont" sur les orientations de la politique scientifique du Parc, et en particulier à la définition des besoins d'approfondissement des connaissances.

- Il devrait, tout d'abord, se prononcer sur les propositions émises par la direction, en particulier quant à la validité et la clarté des questions posées, (en indiquant bien sûr si elles n'ont pas déjà été traitées ailleurs...).
- Il devrait, ensuite, être étroitement associé à la préparation des cahiers des charges des commandes ou appels d'offres à passer aux organismes de recherche susceptibles d'apporter des réponses. Il s'agit en effet d'un travail nécessitant une bonne connaissance des méthodes scientifiques des domaines concernés, que le Parc ne peut détenir en interne.
- Il devrait, enfin, participer activement à l'évaluation des travaux de recherche effectués pour le compte du Parc.

De telles missions structurées confiées au CS conduiraient à poser la question de ses moyens, et en particulier du temps que peuvent consacrer les membres à une participation active, au-delà des seules réunions.

- La communauté scientifique est assez coutumière de ce type de fonctionnement.

- Il suppose que les membres trouvent un intérêt suffisant au temps qu'ils y consacrent, ce qui n'est guère le cas dans un conseil actuellement en position trop mal définie.

Comme pour la direction elle-même, une relation "inter parc" des conseils scientifiques apparaîtrait des plus utiles, pour en ouvrir le champ des réflexions et des pratiques.

53. LES COMMANDES PASSEES à divers prestataires de recherche

Le parc a connu récemment quelques difficultés sur des programmes de recherche en cours, conduisant à des situations conflictuelles avec des organismes de recherche.

L'examen de deux des dossiers en cause (portant sur des études menées dans un cas par le CEMAGREF et l'autre par l'INRA), et nos entretiens avec la direction du Parc, conduisent à relever des problèmes de plusieurs natures :

531. UNE DIFFICULTE JURIDIQUE liée à l'application du Code des Marchés Publics.

Le directeur a rappelé récemment, tout à fait à juste titre, que les prestations de cette nature devaient faire l'objet d'une mise en concurrence, dans les conditions prévues par le Code des Marchés.

- En particulier, les conditions de la consultation des candidats possibles doivent être arrêtées a priori par la personne responsable des marchés, ici le directeur du parc, sans délégation de cette prérogative.
- Cependant la maîtrise de la complexité des questions posées et de la façon de les poser, et la connaissance du monde de la recherche au niveau international sont indispensables pour apprécier les possibilités réelles de concurrence.

Ce point renforce la nécessité, évoquée ci-dessus, de faire participer étroitement le Comité scientifique à la rédaction des appels d'offre de recherche, avec les services internes du parc en appui aux décisions du directeur.

532. UN BESOIN DE CLARIFIER LES CAHIERS DES CHARGES des commandes passées

Le litige en cours avec le CEMAGREF fait apparaître une divergence sur la méthode utilisée, qui aurait probablement pu être réglée par un cahier des charges plus précis.

Tant dans leur forme juridique que dans leur contenu technique, la clarification des cahiers des charges des commandes passées s'impose donc.

533. UNE NECESSITE D'EVALUER les résultats produits

Là aussi les deux litiges examinés mettent en évidence cette difficulté.

54. EN CONCLUSION

Les deux derniers points, comme le premier, justifient largement une implication forte du Conseil Scientifique dans ces questions :

- Les services du parc ne peuvent, en effet, avoir en interne les compétences nécessaires dans tous les domaines de recherche à couvrir.
- La communauté scientifique est, au contraire, tout à fait habituée à ces procédures d'appel à propositions et d'évaluations de résultats de recherche.

L'importance des moyens mis en jeu dans ce parc, comme probablement dans les autres, justifie une évolution déterminée dans cette direction nouvelle en matière d'implication du CS. La composition même du conseil devrait s'en ressentir :

- **il y aurait lieu, notamment, de privilégier les membres susceptibles d'un apport personnel en temps, au détriment de « notabilités » appartenant à un grand nombre d'organismes semblables et dont l'apport ne peut qu'être faible.**

D . URBANISME ET INFRASTRUCTURES, PATRIMOINE BÂTI ET TOURISME

« Vigilance et présence, Urgence d'une inspection, Exigence d'excellence »

Audit du parc national des Pyrénées - Janvier 2004

I . PRÉAMBULE

Un peu artificiellement, ce dernier chapitre traite à la fois, d'infrastructures et d'urbanisme, de patrimoine bâti et de tourisme. Ces champs de compétences ont, cependant, en commun de concerter au moins autant, si ce n'est plus, les services déconcentrés de l'État (de l'Equipement en particulier) et des collectivités territoriales que ceux du parc lui-même.

Ils exigent donc, par définition, l'instauration d'un partenariat fort entre le parc et les services déconcentrés de l'État, ce qui n'a pas été toujours le cas et qui est loin de l'être encore aujourd'hui, malgré les efforts fait dans ce sens sous l'impulsion de la nouvelle direction du parc.

11 . En matière d'infrastructures et d'urbanisme, le Parc national des Pyrénées se caractérise par :

- Une faible largeur et donc une grande fragilité de sa zone centrale étirée sur deux départements et donnant naissance à six vallées disposées en peigne, mais géographiquement, culturellement et historiquement très différentes (*voir cartes en annexe*)
- Une zone centrale avec l'existence d'activités pastorales et touristiques, utilisant parfois (activités de sport d'hiver) des équipements lourds (parkings, remontées mécaniques, hébergements) que certains voudraient voir se renforcer encore.
- Une zone périphérique très étendue, relativement urbanisée et proche d'agglomérations (Pau, Tarbes et même Toulouse) dont l'attrait urbain est en partie lié à la proximité et donc à l'accessibilité de la chaîne pyrénéenne et de ses grands sites. Ces derniers induisent eux-mêmes, presque toujours, de fortes fréquentations touristiques (Gavarnie, le pont d'Espagne,...).
- Une très grande hétérogénéité de réglementation entre les versants nord (français) et sud (espagnol) à l'origine de fortes tensions, parfois de conflits, voire d'une remise en cause de l'existence même du parc.

Dans ce contexte très spécifique, l'accent a donc été mis, au cours de cet audit, sur la nécessaire mise en cohérence entre politiques d'urbanisme et d'infrastructures et stratégies territoriale et patrimoniale du parc.

12 . En matière de patrimoine bâti, il a été convenu, dès la phase de pré-diagnostic et en accord avec la direction du parc, de traiter à part le projet, délicat et urgent pour l'image même du parc, du transfert de son siège.

- Ce projet a fait l'objet d'une expertise conduite, hors audit, par l'un des missionnaires pendant l'interruption de la mission.
- Les principales conclusions de cette expertise sont cependant jointes en annexe.

L'audit lui-même s'est donc principalement intéressé à la politique immobilière du parc et plus particulièrement à sa politique de logement du personnel, un véritable enjeu à venir

13 . En matière de tourisme, la stratégie de maîtrise des flux touristiques, un des principaux enjeux de la politique du parc national, déjà évoquée au titre de sa stratégie territoriale d'ensemble (*Voir chapitre A*), au titre de la communication (*voir chapitre B*) et au titre des infrastructures (*voir ci-dessous III §34 et 35*), soulignait notamment la nécessité d'avoir :

- Une grande vigilance en zone centrale, face aux fortes demandes d'équipements et d'infrastructures (*voir RECOMMANDATION majeure VIII*), tenant compte notamment de l'extrême linéarité actuelle de cette zone qui la fragilise plus encore que celle d'autres parcs nationaux.
- Une approche globale et plus intégrée permettant de mieux renouer les liens et les complémentarités entre le « cœur » du parc et sa « zone d'adhésion » (l'actuelle zone périphérique), notamment en matière de bouclage des sentiers de randonnée, mais aussi de structures d'hébergement et d'accueil (*voir chapitre A §33, 37 et 38 et RECOMMANDATION majeure VI*).
- Une véritable stratégie de communication, ciblant mieux les différents publics.
- **Seront donc surtout abordées ici des recommandations particulières, relevant souvent autant du bâti que de l'aménagement ou que du tourisme proprement dit et concernant des projets ponctuels mais permettant aussi d'évoquer souvent des questions d'ordre général.**

II . L'URBANISME

La maîtrise des constructions et de l'urbanisme se pose marginalement en zone centrale, mais de manière fondamentale en zone périphérique.

21 . EN ZONE CENTRALE, le pouvoir réglementaire du parc permet, en principe, une bonne maîtrise des constructions privées qui sont rares et des travaux de rénovation qui restent exceptionnels. Ils ne peuvent, de toute façon, être entrepris qu'avec l'accord préalable du parc.

Cependant, en vallée d'Aspe, les excellents conseils du guide d'aménagement des cabanes pastorales, appellation qui constitue déjà un euphémisme, les « cabanes » en cause ayant toutes (normes européennes obligent !) les caractéristiques d'un habitat classique permanent, ne sont pas strictement appliquées aux bâtiments existants :

- L'une de ces « cabanes » arbore des volets repeints dans un rouge vermillon particulièrement agressif dans le site.
- Alors qu'un bâtiment voisin, modernisé récemment et utilisant matériaux et coloris recommandés, est pratiquement invisible à qui n'en connaît pas la présence.

Même si cette situation est exceptionnelle, elle est assez caractéristique des difficultés rencontrées par les agents du Parc pour faire respecter les prescriptions concernant le simple entretien des bâtiments jugés nécessaires à l'activité pastorale.

La vigilance du parc doit donc rester extrême et son pouvoir réglementaire s'accompagner d'une présence régulière sur le terrain.

22 . EN ZONE PERIPHERIQUE, La nature et les conditions d'exercice de sa mission par le Parc sont en évolution rapide :

- Cantonné initialement dans un rôle de contrôle et, au mieux, d'avis sur les projets des collectivités, le Parc a su, par l'intermédiaire des fonds structurels européens et des contrats de plan État/régions, en s'impliquant fortement dans la définition et la mise en œuvre du « programme zone périphérique » (*voir chapitre A § 214*), se donner les

moyens d'une action positive sur les travaux d'aménagement d'initiative locale, anticipant ainsi largement sur les propositions du rapport GIRAN

- Dans ce cadre, il a très vite pris conscience de l'intérêt pour lui de démultiplier son action, par une meilleure coordination et une coopération plus étroite avec les autres services de l'État et des collectivités territoriales concernées.
- Il s'est ainsi engagé dans une voie qui lui permet aujourd'hui de mieux faire passer ses messages (voire ses contraintes) d'aménagement, notamment par l'intermédiaire des « porter à connaissance » de l'Etat et de la gestion des permis de construire par les subdivisions territoriales de l'Equipement.

221 . VERS UN « PORTE A CONNAISSANCE » PLUS SYSTEMATIQUE et en plus grande synergie avec les actions d'information et de communication du parc

Si les missions du parc se renforcent effectivement en zone périphérique¹, à l'évidence, compte tenu du nombre important de communes concernées par l'établissement de SCOT, de PLU et de cartes communales, le « porté à connaissance » prendra une importance croissante et devra se systématiser davantage, notamment en matière de données naturalistes et patrimoniales.

Dans cette perspective, il est dès à présent recommandé au parc de :

- **Mettre en place** en interne, de façon beaucoup plus systématiquement, un recueil et une organisation des données relevant des différents services du parc. Ce travail a déjà été amorcé sur SIG. Il faut maintenant l'intensifier et le généraliser.
- **Prévoir**, ensuite, impérativement leur regroupement progressif par vallées, par pays, par intercommunalités et si nécessaire, pour les enjeux majeurs du parc, par communes.
- **Définir** simultanément un « cahier des charges de diffusion » des données, tenant compte de leurs degrés de confidentialité et des risques d'interprétation erronée pour un non-spécialiste. Une réflexion allant dans ce sens a été récemment amorcée par le parc pour les données les plus sensibles. Elle doit aboutir rapidement.
- **Mettre en place** réciproquement, à l'initiative des services de l'État, des moyens, plus fréquents et systématiques, d'échange d'informations sur l'état d'avancement des documents d'aménagement et de planification urbaine (Charte de Pays, SCOT, PLU,

¹ Zone requalifiée par le rapport GIRAN : « zone d'adhésion » (des collectivités à la future charte du parc),

Cartes communales) prioritairement avec les DDE des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées atlantiques, mais aussi avec les autres services de l'État et des collectivités territoriales.

- On a pu, en effet, constaté que les documents dont disposait le Parc n'étaient que rarement à jour et qu'il n'existe pas d'échanges réguliers et formalisés d'informations entre le parc et les services.
- **Diffuser** également, aux services concernés (DDE, DDAF...), les documents d'études à caractère général dont le parc dispose et dont la connaissance peut lui éviter d'avoir à formaliser systématiquement un avis à l'occasion de chaque « porter à connaissance » communal.
- C'est ainsi qu'à titre d'exemple, si les deux Services Urbanisme (SU) avaient une bonne connaissance de l'**« étude sur l'architecture des cabanes pastorales »** réalisée par le CAUE des Pyrénées atlantiques pour le compte du PNP, ils ignoraient par contre d'autres recensements cartographiques concernant la faune et la flore, pourtant particulièrement intéressants.
- **Mettre à l'étude**, enfin, les synergies et les économies d'échelle possibles entre les données alimentant le « porter à connaissance » de l'État au sens strict et celles susceptibles d'alimenter les actions plus générales de communication et d'information du parc auprès des collectivités territoriales, ainsi qu'auprès du grand public.
- Ces synergies se justifient particulièrement en matière de valorisation du patrimoine naturel et culturel des collectivités et, prioritairement, pour toute initiative s'inscrivant dans le cadre élargi de « projets de territoires » (*voir chapitre A §38*)
- **Établir** prioritairement une « interactivité particulière » avec les communes à enjeux patrimoniaux forts et dotées ou se dotant d'un site Internet et d'un SIG

222. VERS UNE PRÉSENCE PLUS EFFECTIVE DU PARC, lors de l'élaboration des chartes de pays, des SCOT et PLU à fort enjeux patrimoniaux

Il convient que le parc développe progressivement une capacité, actuellement inexistante, de présence auprès des structures intercommunales et des communes, lors de l'établissement de leurs chartes de pays, SCOT et PLU.

- Les chefs de secteurs ou les chefs de service concernés sont prêts à l'assurer dans la limite de leur disponibilité (*voir chapitre A §224*), à chaque fois que des enjeux patrimoniaux majeurs pour le parc sont en débat
- **Une telle présence, pour être efficace, exige par ailleurs l'instauration d'un réel fonctionnement en réseau entre services du siège et chefs de secteur** (*voir chapitre B §223*)

223 . VERS UNE MEILLEURE COORDINATION DES INSTRUCTIONS des projets d'équipement eux-mêmes :

En matière de projets d'équipement, il est tout aussi indispensable de :

- **Instaurer** des échanges d'information réguliers entre le service Développement et Patrimoine Culturel (SDPC) du parc et les subdivisions territoriales de l'Equipment ou les services techniques compétents de la DDAF.
- C'est la seule façon d'éviter des prises de position divergentes sur des équipements communaux, en particulier lorsqu'ils font l'objet d'aides des fonds structurels européens.
- **Abonder** l'aide aux collectivités au-delà du taux de subvention dont pourrait bénéficier une commune éligible mais non située dans la zone périphérique du Parc, compte tenu de son exemplarité.
- **Cette aide peut aussi prendre la forme d'une prestation intellectuelle restant à la charge du parc et permettant une amélioration qualitative du projet et une meilleure valorisation patrimoniale (voir §55 : conseil aux collectivités).**

III . LES INFRASTRUCTURES

Le Parc rencontre de nombreuses difficultés en zone centrale liées à des infrastructures pouvant compromettre l'intégrité de son « cœur », particulièrement fragile du fait de sa linéarité. Une vigilance particulière s'impose notamment en matière de :

- Entretien et ouverture de routes pastorales.
- Emploi de panneaux solaires pour la fourniture d'énergie à des bâtiments existants.
- Demandes d'implantation de réémetteurs de téléphonie mobile.
- Projets de construction de télécabines ou de télésièges.
- Parkings de dissuasion à proximité de la zone centrale.

31 . ENTRETIEN OU OUVERTURE DE ROUTES PASTORALES : Vers un principe de non-aggravation des impacts

Le Parc s'efforce, en liaison avec l'IPHB en Béarn², d'en limiter la portée en conseillant des entretiens «verts», en promouvant l'héliportage, en expérimentant des pistes à caractéristiques réduites.

- Ce dossier est réellement, profondément et culturellement conflictuel :
 - Aucune étude n'a pu être menée à ce jour sur les impacts économiques réels du pastoralisme
 - Aucun débat n'a pu aboutir sur un consensus sur le niveau de service à maintenir.
- Ce débat oppose les tenants des pistes réduites réservées à des engins spécialisés aux tenants de l'accessibilité à n'importe quel véhicule léger de tourisme.

Il n'y a pas, à priori, d'autres voies que celle de la non-aggravation des impacts par rapport à la situation existante, même si cette position peut mettre parfois le parc en situation difficile. (voir chapitre C § III)

² IPHB : Institut Patrimonial du Haut Béarn (voir chapitre A §23)

32 . SOURCES D'ENERGIES RENOUVELABLES : Vers une interdiction des éoliennes au « cœur »³ du parc

La mise en place de sources d'énergies renouvelables pour des bâtiments existants est souvent source de conflits, mais de nature différente.

- C'est ainsi qu'un équipement, autorisé sous réserve de prescriptions en matière d'implantation et d'environnement paysager, a été réalisé par EDF sans respecter ces prescriptions.
- Le directeur du parc a donc mis EDF en demeure de mettre cette installation en conformité avec l'autorisation délivrée.
- Il s'agit là de la nécessité de faire respecter les prescriptions des autorisations,

Cependant, il n'a pas, apparemment, été dressé de procès verbal d'infraction et le procureur n'a pas été saisi. L'exemplarité à laquelle est tenu un parc national pourrait nécessiter de ne pas en rester à des procédures amiables. Le parc serait en grandes difficultés s'il était saisi, dans les mêmes buts, d'une demande d'implantation d'une éolienne, même à usage individuel.

Il est donc recommandé que les éoliennes, même individuelles, soient systématiquement proscrites en zone centrale.

33 . REEMETEURS DE TELEPHONIE MOBILE : Vers le préalable d'un projet global

Des contacts ont été pris par les opérateurs de télécommunication sur des projets d'implantation de pylônes de réémission de téléphonie hertzienne.

- Ces équipements peuvent être justifiés par des raisons de sécurité.
- Ils ont cependant tendance à se substituer partout aux réseaux de radiocommunications privés.

Compte tenu de la sensibilité des milieux et des paysages, il semble que les principes suivants devraient être affirmés :

- **En zone centrale comme en zone périphérique, ces équipements ne peuvent être envisagés que si l'utilisation en est ouverte à l'ensemble des opérateurs de réseaux hertziens afin d'en réduire le nombre au strict minimum.**

³ Improprement appelé actuellement « zone centrale »

- **Seul peut être examiné un projet global concernant l'ensemble de la zone périphérique et de la zone centrale**
- **L'implantation en zone centrale ne peut être envisagée qu'en cas d'impossibilité de couvrir un besoin significatif à partir d'installations en zone périphérique**

34 . TELECABINES ET TELESIEGES : L'urgence d'une mission d'inspection

Les projets de télécabines ou de télésièges par le col de BOUCHARO afin de créer une liaison portée entre la station espagnole de TORLA (SAN NICOLA) et les zones skiables de GAVARNIE - GEDRE est inconciliable avec un classement en zone centrale d'un Parc national.

- **Ces projets devraient, d'urgence et en tout cas avant que ce dossier n'ait avancé de façon irrémédiable, faire l'objet d'une mission d'inspection spécifique, à l'initiative de la tutelle (voir RECOMMANDATION majeure VIII).**
- **Cette urgence a été immédiatement signalée, avant remise du rapport, à la DNP**
- C'est, en fait, la question de la délimitation de la zone centrale du Parc et de la cohérence des mesures de protection prises de chaque côté de la frontière d'un massif comme les Pyrénées qui est posée et qui mérite une réflexion spécifique (voir chapitre A §24 et 34)

35 . CREATION ET GESTION DE PARKINGS DE DISSUASION : Vers un droit de substitution pour l'Etat

La création et la gestion de parkings de dissuasion à proximité de la zone centrale comme à NÉOUIVIÈLLE ou au PONT d'ESPAGNE, avec perception d'un droit de stationnement et organisation de navettes collectives, s'imposent aussi sur d'autres sites comme à GAVARNIE ou à BIOUS/ARTIGUES en vallée d'OSSAU.

- Dans les deux cas se pose la même question de l'absence de maître d'ouvrage pour la réalisation d'une telle opération.
- Le résultat du mécanisme actuel de répartition des compétences conduit donc à ce que l'Etat soit contraint à la bonne volonté d'une maîtrise d'ouvrage locale pour atteindre des objectifs de caractère national.
- Une nouvelle définition du rôle de l'Etat vis-à-vis de la zone centrale et des collectivités locales vis-à-vis de la zone périphérique, comme le propose le rapport GIRAN, ne devrait elle pas également se fixer comme objectif de résoudre ce type de

conflit ou tout du moins ce type de situation, générateur de paralysie par défaut d'initiative.

La création d'un droit de substitution, comme cela existe déjà en matière de sécurité civile ou de logement des plus démunis, ne serait-elle pas la solution ?

36 . VERS UNE COLLABORATION PLUS ETROITE entre parc et services de l'État et des collectivités territoriales

Ce qui a été dit, pour la zone périphérique, en matière d'urbanisme est en tout point à reprendre en ce qui concerne les infrastructures.

La voie du progrès passe par une collaboration plus étroite entre le Parc, les autres services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales. Elle permettrait à la fois :

- Une meilleure complémentarité de leurs tâches respectives au service d'un objectif commun et
- Une plus grande cohérence entre valorisation patrimoniale et enjeux territoriaux, entre protection et développement local. (*voir aussi chapitre B §41*)

Une circulaire interministérielle ne pourrait-elle pas rappeler aux préfets l'impérative nécessité d'instaurer cette collaboration étroite entre parc et services de l'état ?

IV . LE PATRIMOINE BATI

Le transfert du siège du parc et la politique de logement du personnel sont les deux préoccupations majeures actuelles de la direction du parc en ce domaine.

Il a paru, par ailleurs, nécessaire de faire le point sur la mise en œuvre des recommandations formulées en 1994 à l'occasion d'une inspection sectorielle portant justement sur la gestion d'ensemble du patrimoine bâti du parc.

41 . LE TRANSFERT DU SIEGE DU PARC, une exigence en termes d'image

Le siège du parc se situe actuellement dans les annexes d'un établissement d'enseignement agricole, sans aucun intérêt patrimonial et complètement en retrait d'une des entrées de la ville de TARBES.

- En termes d'image, il passe complètement inaperçu, pour les tarbais eux-mêmes et à plus forte raison donc, pour les visiteurs potentiels du parc national.
- C'est pourtant au siège que l'on peut consulter, voire acheter, documentation et information sur les centres d'accueil et les services offerts par le parc aux visiteurs.
- C'est au siège aussi que collectivités territoriales, organismes socioprofessionnels et associations se réunissent pour s'informer des préconisations du parc en matière de qualité architecturale et paysagère.

Le siège actuel en est le contre-exemple parfait. Le directeur du parc considère donc, à juste titre, ce transfert comme une urgence absolue :

- Une expertise a été réalisée à sa demande, hors audit, par l'un des missionnaires.
- Ces principales conclusions sont jointes en annexe

La mission d'audit souligne l'urgence et appuie complètement le principe de ce transfert, dont l'étude de faisabilité doit être engagée sans tarder, avec l'appui de la DNP.

Si la solution proposée par la ville de TARBES, séduisante à plusieurs points de vue, s'avérait irréalisable à court terme (voir conclusions de l'expertise en annexe), il serait judicieux de :

- **1 . Engager des travaux de réfection urgents sur le site actuel du siège**
- **2 . Mettre à l'étude, dans les meilleurs délais, une solution définitive alternative**
- **3 . Prendre alors en considération le constat fait sur les observatoires exceptionnels de la chaîne des Pyrénées (voir chapitre A § II 21) pour le choix de la nouvelle implantation**

42 . LE LOGEMENT DU PERSONNEL ET DES STAGIAIRES : Vers une délégation de service public

En matière de logement, la situation a fortement évolué depuis l'audit de 1994 et de nouvelles évolutions sont à prévoir dans les années à venir

421 . SITUATION EN 1994 (page 31 et 32 du rapport)

On comptait alors :

- « Huit maisons sur un total de 43 logements (chaque agent de terrain du Parc étant un fonctionnaire logé). 21 de ces logements étaient occupés par des agents.
- Les autres, étaient loués à des tiers (13), transformés pour d'autres usages ou affectés à des logements de passage (8 studios pour stagiaires)....
- Le montant des loyers, perçus des tiers occupant (provisoirement) ces logements, permettait d'équilibrer le budget de fonctionnement dans l'attente de nombreux départs à la retraite d'agents de terrain et de l'arrivée prévisible de nouveaux agents d'origine probablement non pyrénéenne au cours des dix années à venir (donc jusqu'en 2004) »

Ces agents seront, en effet, de plus en plus nombreux du fait du mode national de recrutement actuel, mais aussi du fait de la politique, désormais systématique, de mutation des agents de la fonction publique.

422 . SITUATION EN 2004, toute différente :

- Sont théoriquement concernés par la nécessité absolue de service (NAS) les chefs de secteurs et les gardes moniteurs. Soit un total de 38 agents (certains tableaux font état de 37 agents affectés, d'autres de 32 et d'un poste vacant), ou de 33 agents ! (à vérifier).
- Mais 11 agents ont refusé leur droit à logement de fonction, préférant l'accès à la propriété, la plupart d'entre eux prenant leur retraite d'ici 2008

De plus, de nouvelles évolutions sont attendues:

- Les nouveaux venus ont, en effet, de grandes difficultés à se loger. Pression urbaine et/ou touristique ayant provoqué l'envolée des coûts de location.
- Il est donc probable, qu'à la différence de leurs anciens, ils occuperont, à terme, tous les logements disponibles et qu'ils demanderont sinon à bénéficier du nouveau

système d'indemnités, même si ces dernières (plafonnées à 12 % du traitement brut de l'intéressé) ne couvrent que très partiellement le coût des loyers.

En effet, il est de règle aujourd'hui (Décret n° 21001-1273 du 21 décembre 2001) :

- Que, pour le personnel soumis à astreinte, l'établissement mette à disposition un logement par nécessité absolue de service (NAS), tout en laissant à l'agent le choix de se loger par ses propres moyens
- Que, s'il n'y a pas de logement disponible (mais seulement dans ce cas), l'agent perçoive une indemnité.
- Que par contre, s'il refuse le logement pour convenance personnelle, il perde cette indemnité.
- En conséquence et dans ce nouveau contexte réglementaire, face au problème de départ à la retraite et de mutation périodique des agents, le Parc national doit être en mesure de :
 - **Offrir** un logement de service à tous ces agents de terrain.
 - **Prévoir**, dans toute la mesure du possible, afin d'optimiser les conditions de travail des secteurs, bureaux, dépendances pour le stockage du matériel et garages pour les véhicules de service à proximité immédiate de ces logements.

D'où les recommandations suivantes, à l'attention du parc et indirectement à celle de la tutelle :

- **Conserver**, en bon état d'entretien (qualité au moins équivalent à celle d'un HLM), un patrimoine immobilier (logements, bureaux etc) disponible pour accueillir dans de bonnes conditions de travail le personnel en charge des missions du parc en zone centrale et donc mobilisable en permanence sur le terrain.
- C'est une priorité à inscrire au programme d'aménagement. Le groupe « travaux et infrastructures » doit poursuivre ses réflexions dans ce sens.
- **Disposer** de « logements de passage » pouvant accueillir stagiaires et de scientifiques, mais à condition d'en fixer clairement les règles d'usage, si possible harmonisées au niveau national.
- Dans un établissement public spécialisé sur l'étude des milieux, des paysages, de la faune et de la flore, cette capacité d'accueil est, à la fois, une tradition et une nécessité

Il paraîtrait par ailleurs judicieux que ces règles d'usage soient étudiées dans un cadre inter parcs (*voir chapitre B §IV 42*), en liaison avec la DNP.

423 . VERS UNE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC UNIQUE, permettant économies d'échelle et plus grande cohérence

Enfin, la gestion et la maintenance de cet ensemble (logements, bureaux et locaux de services) pourraient, utilement, relever d'une délégation de service public unique, afin de permettre à la fois économie d'échelle et plus grande cohérence d'ensemble, tout en déchargeant le parc des contraintes quotidiennes de sa gestion. Dans cette perspective, il conviendrait de :

- **Mieux cerner** les coûts, les avantages et les inconvénients de la gestion en régie directe actuelle.
- **Rechercher**, ensuite, sur la base d'un cahier des charges à mettre au point, les organismes privés et/ou publics spécialisés les plus à même d'y répondre.

Cette étude pourrait, dans ce domaine aussi, être utilement conduite dans le cadre d'une démarche inter parcs, avec le concours de la tutelle.

43 . LA GESTION D'ENSEMBLE DU PATRIMOINE BÂTI : Mise en œuvre des recommandations de 1994

L'annexe X permet une analyse comparative sur 10 ans (1994/2004) de l'évolution du patrimoine bâti du parc relativement stable, résumée par le tableau ci-dessous (source PNP) :

1994	2004
22 propriétés (72 953 m ² de terrain)	22 propriétés (209 067 m ² terrain)
29 constructions (11 484 m ² SHO plancher)	26 constructions (11 246 m ² SHO plancher)
42 logements (3 508 m ² plancher)	43 logements 3 642 m ² de plancher
16 centres d'accueil dont :	15 centres d'accueil dont :
7 maisons de parc (3 318 m ² SHO plancher)	8 maisons de parc (2 375 m ² SHO plancher)
5 refuges (1 045 m ² SHO plancher)	5 refuges (1 045 m ² SHO plancher)
3 cabanes de gardes (48 m ²)	2 campings (260 m ² plancher)
1 camping (133 m ² plancher)	

Depuis 1994, les données relatives à chaque immeuble ont été identifiées et regroupées.

Par contre :

- L'informatisation des dossiers d'identité de chacun d'eux n'a pas été achevée.
- L'actualisation de l'estimation de chaque bien n'a pas été faite.
- La réflexion sur le patrimoine strictement nécessaire à l'exercice de ses missions par le parc et sur les conditions d'un éventuel transfert de propriété vers les collectivités territoriales avec conventions d'usage pour les besoins du parc, n'a pas été engagée

Cette réflexion ne pourrait-elle pas être également menée dans un cadre inter-parcs, en liaison étroite avec la DNP

V . LE TOURISME

Les grands enjeux stratégiques en matière de tourisme, principalement liés à la maîtrise des flux touristiques et à l'accueil et l'information des visiteurs, ont déjà été partiellement abordés précédemment (*voir chapitre A §34, 37 et 38, chapitre B §314 et chapitre D §III*). Les recommandations qui en découlent ont été rappelées en préambule de ce chapitre (*voir D §13*)

Il est donc plus particulièrement fait état ici, de recommandations concernant des études, réalisations ou projets particuliers, examinés lors de visites et d'entretiens au siège ou sur le terrain avec les agents de secteur. Elles conduisent parfois à poser des questions fondamentales

51 . LES ÉTUDES DE FRÉQUENTATION, un préalable indispensable, y compris pour les structures d'hébergement

Les enquêtes et évaluations de fréquentation, préalable pourtant indispensable à tout programme d'investissement, ont longtemps été approximatives ou fragmentaires. Globalement, on estimait (données 1996, actualisées en 1999) à 1,5 millions le nombre annuel de visiteurs du parc, dont la moitié se concentrant sur les sites de GAVARNIE et de GAUBE jouant le rôle de véritables « honing pot »

Depuis 1997, une approche beaucoup plus systématique et fine a été mise en place, avec le concours de la DDE (pour le comptage et le relevé des plaques minéralogiques sur les routes nationales), des services départementaux (sur les routes départementales) et, bien sûr, des agents du parc et du CAF (pour les comptages sur les aires de stationnement, sur les sentiers de randonnée et dans les refuges). Globalement de 1998 à 2002, la fréquentation est restée stable. **La demande pour une découverte plus authentique de la montagne (par la randonnée notamment) a, par contre, cru sensiblement.**

Cet ensemble de données permet, aujourd'hui, des analyses beaucoup plus fines de l'évolution de la demande et fournit des indicateurs précieux pour la programmation des investissements. L'enquête doit se systématiser encore plus au cours du prochain programme d'aménagement.

Seule recommandation, dans la perspective déjà évoquée d'un renforcement des missions du parc en « zone d'adhésion » :

- **Étendre ou, en tout cas, harmoniser avec les offices du tourisme, cette enquête avec les comptages et enquêtes de fréquentation à conduire dans les différentes structures d'accueil (Hôtels, gîtes, camping...)** des vallées.
- **La préoccupation est toujours la même : assurer, en matière d'accueil de meilleures synergies entre le « cœur » et la future « zone d'adhésion » du parc.**

52 . LE LAC DE GAUBE (commue de CAUTERETS)

Le lac de GAUBE est, avec GAVARNIE, l'un des sites les plus visités du parc national.

Ont été successivement examinés : le Belvédère de Gaube, l'hôtellerie du lac et le sentier aménagé pour le retour au bâtiment d'information de l'aire de stationnement. Ce dernier, d'une grande qualité, n'appelle pas d'observation particulière.

521 . Le Belvédère (dit du Lac de Gaube)

Il se situe en zone centrale du parc. Il est accessible par la télécabine du Pont d'Espagne et le téléski de Gaube.

- La visite a permis de constater des fissures importantes sur la plate-forme surplombant les pylônes du téléski, alors que l'accès à la terrasse reste néanmoins libre pour les touristes.
- Ce phénomène, annonciateur d'un possible glissement de terrain, avait déjà été observé en 2000. Des indicateurs ont été posés en 2001
- Le service de Restauration des Terrains en Montagne (RTM) a adressé, le 23 mai 2001, au directeur du parc un rapport indiquant que : « Si des phénomènes brutaux, tels que glissement ou basculement de la terrasse ne peuvent être exclus (au moins pour une partie de la terrasse), ils semblent peu probables à court terme ».
- Le rapport concluait en préconisant, pour la sécurité des personnes, « une évolution du garde-corps » et « une interdiction de l'accès à la terrasse extérieure, techniquement simple et rapide à mettre en place ».

Dans un tel contexte, la responsabilité du maire, mais aussi celle du directeur du parc (la terrasse étant en zone centrale) sont, à l'évidence, engagées.

- Une interdiction de l'accès au public a, donc, été fortement recommandée.
- Depuis, sur intervention écrite du directeur du parc (ce qui dégage sa responsabilité) auprès du maire, ce dernier a donné l'autorisation d'effectuer les travaux d'urgence.

Il est important de rappeler, à cette occasion, l'obligation faite aux agents du parc de signaler par écrit, aux autorités compétentes, toute dégradation constatée en zone centrale et pouvant créer une situation particulière de risque.

- C'est la seule façon, pour eux, de dégager leur responsabilité et celle du directeur du parc, tout en permettant la mise en œuvre des mesures de sauvegarde qu'impose l'application du principe de précaution.

- Le rétablissement de la pratique du « carnet journalier », qui est la règle dans d'autres parcs, pourrait être une façon utile et efficace, pour le parc, de conserver la mémoire des observations transmises aux autorités et utiles ;

522 . L'Hôtellerie du Lac

La visite a permis d'apprécier la qualité de la rénovation extérieure et intérieure de l'hôtellerie, à l'exception peut-être d'une insuffisante ventilation des chambres et du hall du premier étage.

Sur le plan de la légalité, on a par contre constaté que :

- Le nom de l'architecte ne figurait ni sur le permis de construire, ni sur les pièces graphiques mises à disposition.
- L'avis de l'ABF n'était pas visé bien que le projet soit dans le site classé du Bassin des gares. Il est cependant fait référence à son avis dans l'arrêté ministériel du 25.01.2001.
- La proposition du service instructeur du permis pour le compte de la commune n'était pas mentionnée sur le permis délivré par le Maire de Cauterets.
- La réception des travaux avait été faite dès la réunion du 12 juin, alors que des prescriptions de travaux restaient encore à exécuter (CF lettre du 16 juin 2003).

En conclusion le respect de la légalité et des règles de construction en zone centrale d'un parc national est, plus qu'ailleurs, impératif.

Le parc, avec l'appui éventuel de la MIGT, doit y veiller particulièrement.

53 . L'EX CENTRE D'ÉTUDE MONTAGNARD DE GABAS : ré-affectation et transfert de propriété ou démolition ?

Ce bâtiment, situé en limite de la zone centrale sur la commune de Laruns, est d'une qualité architecturale très médiocre et sans affectation depuis la précédente inspection en 1995. Sa destruction pure et simple a plusieurs fois été envisagée. Cela aurait, sans doute, été la meilleure solution ! Il semble qu'aujourd'hui, il ait trouvé repreneur en la fédération des œuvres laïques :

- Le Conseil d'administration du parc a, en tout cas retenu l'offre faite (23.11.1999) d'une location au franc symbolique, sur la durée d'un bail emphytéotique de 20 ans.

- En contrepartie, la fédération prend en charge les travaux d'adaptation nécessaire pour un montant de 513 528 euros TTC, ainsi que la totalité des frais de fonctionnement, ce qui semble à priori de bonne gestion pour le parc.
- Le coût équivalent en loyers (à euros constants) est d'un montant de (513.523 divisé par 20x12) 2144 euros /mois pour une valeur vénale d'origine, estimée en 1990 par les services des Domaines, à 198.183 euros.
- La convention engageant la cession a été signée le 28.01.2003 entre les deux établissements

Il faut cependant observer que la valeur vénale du bâtiment, fixée en 1990, n'a pas été réévaluée, depuis, par le Service des Domaines.

- Elle paraît relativement faible par rapport au coût de la restauration.
- Quel serait, par ailleurs, le coût de sa démolition ?

Enfin, le statut juridique de la F.O.L. n'est pas précisé et en cas de défaillance, le nom de la personne morale qui se portera garante pour honorer la convention et le bail n'est pas indiqué.

Il conviendrait, en conséquence de :

- **Procéder**, sans doute, à un ultime examen de la solution « démolition ». Ce bâtiment n'a rien d'exemplaire à l'entrée du « cœur » d'un parc national.
- **Préciser**, si l'opération se poursuit néanmoins, les modalités de garantie du bail. Le département pourrait être sollicité.
- **Envisager**, enfin, le transfert de ce bâtiment dont la vocation n'entrera plus vraiment dans la stricte mission du Parc, à une collectivité.

Cette formule pourrait être étudiée dans le cadre plus général d'un éventuel transfert ou de vente à des collectivités de certains immeubles du patrimoine immobilier du parc (voir § IV).

54 . AUTRES ACTIONS en faveur d'un TOURISME DE PLEINE NATURE

D'autres initiatives prises par le parc sont à poursuivre et à développer, en liaison avec les instances et organismes en charge de la promotion du tourisme (CR, CG, Office Tourisme...):

541 . LA LABELLISATION « PARC NATIONAL » des « accompagnateurs en montagne ».

Une telle initiative permet de proposer, dans chaque vallée, aux touristes un service de qualité par une personne non seulement titulaire d'un brevet d'Etat d'alpinisme, mais disposant aussi de connaissances solides sur la faune, la flore et les paysages pyrénéens.

- **Cette initiative, qui doit être poursuivie, répond à une attente forte exprimée lors de l'enquête de fréquentation en matière de découverte de la montagne.**
- Cette démarche pyrénéenne a d'ailleurs été reprise par d'autres parcs nationaux.

542 . LA PROMOTION DES GITES PANDA

Cette formule, axée sur le tourisme de pleine nature, a toute sa place dans le cadre d'une politique d'accueil en « zone d'adhésion » d'un parc national. Elle doit être vigoureusement poursuivie

- En liaison étroite avec les instances du tourisme, elle devrait devenir une des actions prioritaires en matière de tourisme en « zone d'adhésion ». Il y va de l'image du parc national
- **Le rôle du parc pourrait être, là aussi, outre la promotion de ce type d'hébergement de transmettre sa connaissance du patrimoine naturel aux personnes chargées de l'accueil, sous une forme accessible au plus grand nombre.**

543 . L'EXEMPLE DE LA GARDERIE POUR CHIENS, à Gèdre

Soulignons cette initiative simple et astucieuse, d'origine privée, qui permet aux amoureux de la nature, souvent aussi amis des chiens, de se promener sans leurs chiens, puisque, pour la tranquillité de la faune sauvage, ils sont interdits en zone centrale.

- Le Parc tient des fiches d'information, à la disposition du public, sur les raisons et l'emplacement de ces garderies.
- **En matière d'accueil, ce ne sont pas toujours les investissements les plus lourds les plus utiles !**

55 . L'ACCUEIL EN MAISON DE PARC, un mariage souvent réussi avec les offices du tourisme

L'afflux touristique en saison estivale est au cœur des problèmes auxquels tout parc national a à faire face :

- Les difficultés rencontrées pour le recrutement de personnel saisonnier (hôtes et hôtesses) ont été évoquées au titre du management (*voir chapitre B*).
- La possibilité d'en faire aussi des lieux de rencontre et de débat pour les populations locales a été abordée au titre de la stratégie territoriale (*voir chapitre A*)

Au titre de l'accueil et du tourisme, soulignons tout l'intérêt, comme c'est déjà le cas pour plusieurs d'entre elles, d'un jumelage des maisons du parc avec les offices du tourisme :

- Un processus inverse de dissociation, par départ de l'office du tourisme, s'est produit à GAVARNIE. C'est dommage
- **Peut-être se justifiait-il du fait de la très forte fréquentation de ce site ? Est-ce certain ?**
- L'option prise, pour la maison du parc, d'une exposition sur la naissance et l'histoire du « pyrénéisme » est, en tout cas, judicieuse et réussie.
- **Elle ne doit pas empêcher de réfléchir aux modalités d'une réconciliation entre office et parc**
- Le réaménagement de la maison du parc à CAUTERETS est lui exemplaire sur le plan architectural et fonctionnel. Se pose par contre le problème de son accessibilité et surtout du stationnement.
- **Il a été suggéré au maire, malgré les contraintes très fortes du site, d'entreprendre une étude de circulation et d'aménagement paysager des abords de la maison (*voir photo en annexe*). Le parc pourrait lui apporter son appui.**
- La nouvelle maison de la vallée d'ASPE, au cœur du village, est un parfait exemple d'un mariage réussi entre office et parc. Ce dernier y a, en outre, ses bureaux de secteur.
- **Une belle réussite qui crée incontestablement les liens si nécessaires entre gestionnaires du « monument de la nature » qu'est le « cœur » du parc et ceux de la vallée, qui est d'abord « territoire de projet »!**

56 . L'EXEMPLARITÉ DE LA REHABILITATION D'UN RÉSEAU DE HUIT MOULINS A EAU

Un bel exemple d'action, fédératrice et en profondeur, d'un parc national, à l'échelle d'un de ses territoires constitutifs. Cette action contribue à la fois :

- à réhabiliter un patrimoine architectural
- à favoriser le développement d'un tourisme culturel
- à entretenir la mémoire des métiers et des savoir-faire locaux
- à faire appel aux compétences des partenaires (en l'occurrence CAUE et CPIE)
- à fédérer les propriétaires dans une association créée en 2001
- à mobiliser des financements divers (CR, CG, SIVOM et parc)
- à initier, animer et communiquer sur l'identité du patrimoine culturel d'une vallée.

Ce type d'action ne peut qu'être vivement soutenu et encouragé. Il s'inscrit complètement dans l'esprit des recommandations du rapport GIRAN en matière de développement durable :

- **C'est l'exemple même de la contribution que peut apporter un parc national au développement durable d'un territoire par la valorisation de son patrimoine à la fois naturel, culturel et paysager.**
- **Ce type d'action ne devrait-il pas être au cœur du métier de demain d'un parc national dans sa future « zone d'adhésion » ?**

57 : LE CONSEIL AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES, une démarche à clarifier

Les prestations intellectuelles apportées par les agents du Parc facilitent incontestablement le montage d'actions relevant en fait souvent de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et même parfois des particuliers.

- Elles leur donnent une dimension et une cohérence qu'elles ne pourraient que difficilement atteindre, sans l'apport de la connaissance fine qu'a acquis le parc de leur patrimoine naturel, culturel et paysager et de sa capacité à le valoriser.
- Elles vont du simple conseil pour des projets communaux (entretien, courrier d'information, participation à une réunion...) jusque, parfois et de plus en plus souvent, au montage et au suivi de véritables « projets de territoires ».
- Susciter des partenariats, définir des cahiers des charges, procéder à des consultations, passer des contrats, consulter des entreprises, rechercher des financement, préparer des dossiers de demandes de subventions, et parfois aller jusqu'à concevoir des panneaux de signalisation, éditer des brochures, les diffuser, animer des réunions d'information,

faciliter la création d'une association de propriétaires publics ou privés, animer des réunions et finalement mener à bien une action de cette envergure (pour prendre l'exemple précédent des moulins à eau) sont autant de démarches qui constituent, en fait le quotidien du service de développement du parc.

Cependant, on ne peut pas ne pas s'interroger sur les limites de telles prestations quand elles se font aux frais du parc, mais au bénéfice de tiers, en l'occurrence le plus souvent au bénéfice de collectivités territoriales.

- Jusqu'où peuvent aller de telles prestations, sans que se posent les problèmes de la libre concurrence ou tout simplement ceux de la responsabilité du parc en cas de recours des véritables maîtres d'ouvrage ?
- En clair, le parc peut-il faire de l'assistance gratuite à maître d'ouvrage, voire de la conduite d'opération, et à partir de quand ses prestations, actuellement gratuites, peuvent-elles être considérées comme telles ?

La question mérite, en tout cas, d'être posée et la réponse doit être claire. Le problème ne devrait-il pas être étudié, là encore, dans le cadre d'une démarche inter-parcs et avec le concours juridique de la tutelle ? Poser la question, n'est-ce pas déjà y répondre ?

- S'il y a réellement « assistance à maître d'ouvrage », voire « conduite d'opération », au sens juridique du terme, ce type d'action ne doit-il pas (ce n'est pas le cas actuellement) faire l'objet d'une demande formalisée par une délibération de la collectivité territoriale concernée et être alors rémunérée ?
 - **Enfin, le recrutement d'un architecte, ou d'un paysagiste conseil, au sein du parc ne se justifierait-il pas alors pleinement ?**
 - C'était la recommandation déjà formulée en 1994, lors du premier audit du parc, limité alors au patrimoine bâti du parc
-

E . RÉCAPITULATIF GÉNÉRAL DES DIAGNOSTICS ET DES 100 RECOMMANDATIONS

(en gras, les recommandations ayant servi à formuler les recommandations considérées comme majeures et présentées en tête de rapport)

A . STRATÉGIE TERRITORIALE

B . MANAGEMENT INTERNE ET RELATIONS EXTÉRIEURES

C . PATRIMOINE NATUREL, PASTORALISME ET POLITIQUE SCIENTIFIQUE

D . URBANISME ET INFRASTRUCTURES, PATRIMOINE BÂTI ET TOURISME

Audit du parc national des Pyrénées - Janvier 2004

A : STRATÉGIE TERRITORIALE.

I . ENJEUX TERRITORIAUX

- Réconcilier espace exceptionnel et territoires, nature et culture, monumentalité et identités, tradition et innovation, approches nationale et internationale

II . DIAGNOSTIC

21 . Atouts et réussites

- Des observatoires exceptionnels de la monumentalité, mais qui restent à mettre en valeur
- Une montagne authentique et vivante, mais à préserver car très linéaire et fragile
- Un ancrage territorial fort des maisons du parc, mais à ouvrir sur des usages locaux
- Un partenariat efficace entre parc et régions en ZP, mais à redéfinir dans le cadre de « projets de territoires »

22 . Handicaps et échecs

- Le « millefeuille » des zonages et outils de protection à simplifier absolument
- Un programme d'aménagement trop pointilliste et semblant ignorer les territoires
- Une intervention souvent trop au « coup par coup » en ZP
- Un déséquilibre entre les moyens du parc servant à la protection et ceux allant au développement

22 . Un cas particulier : l'IPHb ou l'impératif d'un rapprochement

23 . Un contraste frontalier choquant et à terme inadmissible

III . ORIENTATIONS ET INFLÉCHISSEMENTS

- Impliquer les réseaux de compétence existants, avant le renforcement des effectifs
- Jouer à fond la carte de l'interministérialité, tant à l'échelon national que local
- Renouer les liens entre « espace d'exception » et « territoires de projet »
- Affirmer le PNP comme tête du « réseau des espaces protégés pyrénéens » et, demain, comme initiateur du premier « parc national européen »
- Afficher une réelle stratégie d'ensemble réconciliant « protection » et « développement »
- Avoir une vision à la fois thématique et géographique du programme d'aménagement
- Faire des maisons du parc de véritables lieux de rencontres et de débats
- Promouvoir en ZP des actions innovantes s'inscrivant dans des « projets de territoires »
- Clarifier les missions du parc en matière de « développement durable »

B : MANAGEMENT INTERNE ET RELATIONS EXTÉRIEURES

I . PRÉAMBULE

- Renforcer cohérence inter services et pilotage interne. Développer les relations inter-parcs et avec les services déconcentrés des autres administrations d'État.

II . PILOTAGE INTERNE

21 ENJEUX

- Mettre en place un véritable « Plan de Management Interne (PMI) », traduisant en interne les implications du programme d'aménagement et du futur contrat d'objectifs avec l'État, permettant un vrai dialogue managérial au sein de l'établissement.

23 RECOMMANDATIONS

- Inventorier clairement, pour chaque unité, les grandes activités types (externes et internes), les objectifs (permanents et conjoncturels) et les risques encourus (à long et court terme).
- Définir ensuite, pour chaque activité ou sous-domaine d'activité, les « indicateurs d'évaluation et de suivi » les plus pertinents.
- Utiliser cet outil à la fois comme support du dialogue managérial entre chefs de secteur et siège (direction et chefs de service) et pour le pilotage interne des secteurs et des services.
- Envisager la mise en place d'une « direction des secteurs » (confiée de préférence à la directrice adjointe) assurant notamment la cohérence des plans de charge entre les services et les secteurs.
- Prévoir la désignation de « chefs de projet », responsables de thématiques transversales communes à plusieurs services et secteurs (exemple de la politique scientifique)
- Envisager, à l'initiative de la tutelle et dans le cadre du prochain contrat d'objectifs, les « redéploiements et synergies inter parcs » possibles (*voir § IV*)
- Prévoir, dans le même cadre, les modifications nécessaires des règles de recrutement et de formations initiale et continue des personnels, permettant de maintenir un ancrage local solide.
- Envisager une valorisation de la fonction d'encadrement des chefs de secteur

III . FONCTIONNEMENT INTERNE

31 . ENJEUX

- Clarifier la gestion budgétaire et comptable
- Améliorer la gestion des moyens humains et matériels

32 . RECOMMANDATIONS

321 . Gestion budgétaire et comptable

- Corriger l'anomalie du transfert systématique de subventions entre sections.
- Incrire au budget primitif, et non pas en DM1, les recettes prévisibles.
- Poursuivre la clarification des modalités d'engagement des dépenses, des commandes publiques et de mise en paiement.
- Mettre à jour les inventaires comme cela a été fait pour l'informatique.
- Identifier strictement, par services, les moyens de fonctionnement.

322 . Gestion du personnel

- **Faciliter la mobilité des agents du siège en inter parcs et en inter administrations.**
- Unifier les procédures d'évaluation et rédiger des fiches de poste et d'objectifs individuels
- Tenter de mettre en place des conventions d'échanges de prestations avec les collectivités locales pour faire face à la saisonnalité.

323 . Gestion des équipements

- Maintenir l'excellence des maisons du parc.
- Examiner les possibilités de mutualisation des moyens d'appui informatique.
- Ouvrir un « **registre unique de sécurité** » par établissement, en confier le suivi à une seule personne.

324. Communication et édition

- Définir des « **plans d'action** » pour la communication tant externe qu'interne.
- Engager une concertation étroite avec la tutelle sur le contenu de la communication propre du PNP sur NATURA 2 000 et sur l'ours, en cohérence avec celle de l'État.
- **Dissoudre d'urgence l'association support actuel de la communication inter parcs.**
- **Relancer cette dernière dans un cadre juridique approprié.**
- Tenir une comptabilité stricte, en coûts complets, des ouvrages commercialisés
- Développer une démarche inter parcs dans le domaine de l'édition. (*voir § IV*)

IV . LA DÉMARCHE INTER PARCS ET VERS LES ADMINISTRATIONS

41 . ENJEUX

- Éviter localement l'isolement administratif de l'établissement et de sa politique.
- Optimiser, au niveau national, les moyens par « mutualisation » et mise en synergie inter parcs.

42 . RELATIONS AVEC LES SERVICES des autres administrations de l'État

- Faire en sorte que l'action du parc soit portée collectivement par l'ensemble des services déconcentrés de l'État et pour ce faire :
- Prendre part au débat sur la définition et le « porter à connaissance » de l'État, notamment dans les documents de planification.
- Participer, sur invitation du préfet aux réunions de coordination inter-services sur l'attribution des dotations DCE et fonds structurels.
- Définir, à l'occasion du nouveau programme d'aménagement et du contrat d'objectif, les principes de travail en commun avec les autres administrations de l'État, en particulier en zone d'adhésion (l'actuelle zone périphérique).

43 . VERS UNE DÉMARCHE INTER PARCS

- Mettre à l'étude la création de « services communs » à l'ensemble des parcs, dans le respect de l'autonomie de chacun et, pour ce faire :
- Analyser l'organisation du travail correspondant aux fonctions communes de soutien logistique (ingénierie financière, appui juridique, gestion du personnel, gestion budgétaire et comptable...)
- Ne pas exclure cependant des appuis spécialisés (marchés publics, maintenance informatique...) auprès des services locaux (DDE, DDAF...), par mise à disposition de personnels à temps partiel.

À TITRE D'EXEMPLES :

- Établir, après clarification du support juridique, un « programme d'action concerté de communication », à contractualiser entre l'État et les parcs.
- Élargir, en matière d'emplois, aux autres aspects de la gestion prévisionnelle (recrutement, mobilité...) la « mutualisation » des moyens, actuellement limitée à la formation.
- Coordonner, à l'initiative de la DNP, les politiques scientifiques de l'ensemble des parcs, afin de clarifier les interventions individuelles de chacun.

C : PATRIMOINE NATUREL, PASTORALISME ET POLITIQUE SCIENTIFIQUE

I . NATURA 2 000

11 . ENJEU MAJEUR

- Risque de discordance, voire de conflits, entre les positions défendues par le PNP au titre de sa mission première de protection en ZC et des arbitrages contraires à ces positions, toujours possibles de la part d'un comité de pilotage NATURA 2000, qui reste autonome par rapport au PNP

12 . RECOMMANDATIONS

- **Prévoir une procédure d'arbitrage ministérielle en cas de discordance entre parc et comité de pilotage ou, sinon, envisager, une clarification juridique des responsabilités.** Ceci étant dit :
- Confirmation de la nécessité de désigner le PNP comme « opérateur » NATURA 2000. Les sites couvrent en effet la quasi-totalité de la ZC et une grande partie de la ZP. Les risques de superposition de compétence seraient, sinon, plus grands encore.
- Nécessité, par contre, d'une réflexion approfondie sur les modalités d'élaboration des DOCOB (travail en régie ou en sous-traitance) et de concertation avec les partenaires extérieurs (le plus à l'amont possible).
- Associer (toujours le plus à l'amont possible) les services du parc les plus concernés par les prescriptions (communication, pastoralisme) et veiller au transfert de connaissance vers les équipes de terrain, principaux relais du parc vers l'extérieur.
- Investir le conseil scientifique (également le plus à l'amont possible) d'une mission de réflexion méthodologique (en matière d'inventaire, de cartographie, mais aussi de modalités de passage du diagnostic aux préconisations).
- Prévoir l'estimation du coût des préconisations (investissements et mesures de gestion), estimation indispensable à la mise en œuvre ultérieure des contrats de gestion.
- N'engager que prudemment le PNP comme « animateur » NATURA 2000. Conduire donc une réflexion préalable sur le choix des autres animateurs possibles en fonction des préconisations.
- Par contre, implication impérative du PNP pour l'évaluation des résultats du DOCOB et, donc, réflexion préalable à engager par lui sur les indicateurs les plus pertinents.

II . PASTORALISME

21 . ENJEU MAJEUR

Le maintien du pastoralisme est, à la fois, d'ordre socio-économique, culturel et parfois, mais de façon non systématique, d'ordre écologique. **On retrouve, en ce domaine, le risque de discordance entre les positions défendues par le parc et celles des autres acteurs du pastoralisme.**

22 . RECOMMANDATIONS

- Nécessité, donc, d'une détermination puis d'une hiérarchisation à l'initiative du parc, (notamment à l'occasion de l'élaboration des DOCOB dont il est en charge) des zones où la maîtrise du pâturage s'impose, du fait d'habitats particulièrement sensibles.

III . FAUNE SAUVAGE

31 . ENJEUX

Outre le succès du maintien des espèces emblématiques comme l'isard et le gypaète, problèmes souvent conflictuels du maintien ou non d'une population d'ours, de l'extension mal contrôlée du cerf et du sanglier, mais aussi de l'apparition possible du loup en provenance de l'Espagne !

32 . RECOMMANDATIONS

- Clarifier les responsabilités du parc dans la mise en œuvre de la politique de l'ours qui ne dépend pas, pour l'essentiel, de lui (notamment en matière d'alerte, si la mise en place de puces électroniques sous cutanées se concrétise !)
- Clarifier le débat sur la reprise ou non d'une dynamique de la population d'ours, par introduction artificielle de femelles en âge de procréer.
- En cas de réponse négative, ouvrir le débat sur la reprise ou non du mâle isolé (risque sinon de dégâts importants au cours des 15 ans à venir avant disparition probable de la population !)
- Envisager une intervention à l'encontre de l'extension du cerf et du sanglier au risque, sinon, d'un appauvrissement sensible de la biodiversité

IV . POLITIQUE SCIENTIFIQUE

41 . ENJEU MAJEUR

- Remettre clairement la recherche au service de l'action et pour cela :

42 . RECOMMANDATIONS

- Définir les besoins prioritaires par grandes thématiques transversales inter services.
- Repérer les champs de connaissances susceptibles d'être abordés en inter-parcs.
- Recentrer le CS sur la mission de formalisation et/ou de validation des commandes et appels d'offre à passer aux organismes de recherche, puis sur la validation des résultats.
- **Privilégier, donc, les membres les plus susceptibles d'un apport personnel en temps.**

D : URBANISME ET INFRASTRUCTURES, PATRIMOINE BÂTI ET TOURISME

I . ENJEUX

- Nécessaire mise en cohérence des politiques d'urbanisme et d'infrastructures avec les stratégies territoriale et patrimoniale du parc
- Redéfinition de la politique immobilière (siège notamment) et de logement du personnel du parc
- Concilier vigilance en zone centrale, vision globale de la stratégie touristique et excellence des aménagements ponctuels

II . RECOMMANDATIONS

21 . URBANISME

- Vigilance toujours soutenue et présence régulière en zone centrale, où les pressions restent toujours fortes.
- **En zone périphérique, faire passer messages et recommandations (voire contraintes !) du PNP par les « porter à connaissance » de l'État et, pour ce faire :**
 - Mettre en place un recueil systématique des données, leur regroupement par pays, vallées et même communes, là où les enjeux patrimoniaux sont les plus forts
 - Définir un cahier des charges de diffusion pour les données les plus sensibles et favoriser leur mise en synergie avec celles susceptibles d'alimenter des actions plus générales de communication
 - Diffuser aux services des deux DDE les résultats des études et documents du PNP susceptibles d'alimenter le « porter à connaissance » communal.
 - S'informer réciproquement de l'état d'avancement des documents de planification urbaine (SCOT, PLU, cartes communales)
 - Instaurer des échanges réguliers d'information entre le service « développement » du parc et les subdivisions de l'Équipement, pour harmoniser les positions et coordonner les financements.
 - Favoriser une présence effective du parc lors de l'élaboration des chartes de pays, des SCOT et des PLU
 - Assurer une coordination des instructions des projets d'équipement et permettre, par l'intervention qualitative du parc, une meilleure valorisation patrimoniale des projets

22 . INFRASTRUCTURES

- **Diligenter d'urgence, à l'initiative de la tutelle, une mission d'inspection spécifique sur le projet de liaison portée entre la station espagnole de TORLA (ST NICOLAS de BUJARUELO) et les zones skiables de GAVARNIE, projet à priori complètement inconciliable avec un classement en parc national (et sur lequel travaillent pourtant des services techniques d'État !).**
- Retenir, pour les routes pastorales en ZC, le principe de non aggravation des impacts par rapport à la situation existante.
- Prendre position plus clairement, avec éventuellement procès verbal d'infraction, sur l'interdiction des éoliennes à usage individuel en ZC.
- Limiter strictement, tant en ZC qu'en ZP, l'implantation de pylônes de ré-émission de téléphonie hertzienne, en exigeant un projet global ZP et une utilisation ouverte à tous.
- Mettre à l'étude, à l'initiative de la tutelle, la création d'un « droit de substitution » pour des travaux d'intérêt national, quand il y a défaut d'initiative pour une maîtrise d'ouvrage locale (parkings de dissuasion notamment)
- **Prévoir une circulaire interministérielle rappelant aux préfets et aux directeurs de parcs nationaux l'impérative nécessité d'une collaboration étroite entre parc et services de l'Etat**

23 . PATRIMOINE BÂTI

- **Considérer prioritairement le projet de transfert du siège du parc et reprendre, sans tarder, l'étude de faisabilité avec l'appui juridique de la tutelle.**
- Conserver dans le patrimoine du parc, logements et bureaux des personnels soumis à NAS, ainsi que certains logements de passage, après définition claire de leurs règles d'usage
- Mettre à l'étude les conditions d'une éventuelle « **délégation de service public unique** », ainsi que les possibles transferts de propriété du patrimoine non strictement nécessaire à l'exercice des missions du parc
- Achèver l'informatisation des dossiers d'identité de chaque immeuble et l'actualisation de leur estimation

24 . TOURISME

- Harmoniser l'enquête de fréquentation en cours à l'initiative du parc et de la DDE en zone centrale avec les comptages et enquêtes faites par les offices de tourisme dans les différentes structures d'hébergement de la zone périphérique.
- Veiller à signaler par écrit toute dégradation d'équipement d'accueil en zone centrale risquant d'engager la responsabilité du parc. Rétablir éventuellement, à cette fin, le « carnet journalier »
- Faire le point sur le respect strict de la légalité des règles de construction en zone centrale
- Rechercher les partenariats entre offices de tourisme et parc pour la gestion et l'animation des maisons du parc
- Poursuivre les actions exemplaires de labellisation et de promotion du tourisme de pleine nature (gîtes PANDA...)
- Privilégier les actions de valorisation du patrimoine naturel, culturel et paysager, s'inscrivant dans le cadre de « projets de territoires » (exemple des moulins à eaux)
- **S'interroger sur le statut des prestations gratuites du parc en matière d'aménagement en zone périphérique par rapport à celui de l'assistance à maître d'ouvrage et à la conduite d'opération**

LISTE DES ANNEXES

I . LETTRE DE COMMANDE DE L'AUDIT PAR LA DNP (du 26 Juillet 2002)

II . LETTRES DE DESIGNATION DES MISSIONNAIRES

- 21 . par LE CGPC (du 26 Septembre 2002)
- 22 . par L'IGE (du 15 novembre 2002)
- 23 . par LE CGGREF (du 24 Septembre 2002)

III . PRÉ-DIAGNOSTIC (Juillet 2003)

- 31 . STRATÉGIE TERRITORIALE
- 32 . MANAGEMENT, GESTION, COMMUNICATION
- 33 . PATRIMOINE IMMOBILIER, ACCUEIL, TOURISME
- 34 . URBANISME, EQUIPEMENT ET INFRASTRUCTURES
- 35 . NATURE, PASTORALISME, POLITIQUE SCIENTIFIQUE

IV .DONNÉES SUR LE PARC NATIONAL DES PYRENEES

- 41 . FICHE D'IDENTITÉ DU PNP (Extrait du rapport GIRAN . JUIN 2003)
- 42 . ORGANIGRAMME ACTUEL (Janvier 2004)
- 43 . CARTE DU PARC NATIONAL DES PYRÉNÉES, DE SES SECTEURS ET DE SA « ZONE PÉRIPHÉRIQUE »

V . AUTRES CARTOGRAPHIES ET DOCUMENTS

- 51 . CARTE DES COMMUNES DU PARC NATIONAL DES PYRÉNÉES
- 52 . CARTE DES « PAYS » CONCERNÉS PAR LE PARC NATIONAL
- 53 . CARTE DES COOPÉRATIONS INTERCOMMUNALES DANS LA ZONE DU PAYS DES GAVES
- 54 . CARTE DES SITES PROPOSÉS AU TITRE DE LA « DIRECTIVE HABITATS »
- 55 . CARTE DES ZONES DE PROTECTION SPÉCIALE (ZPS)
- 55 . ORGANIGRAMME DE L'IPHB (Institut Patrimonial du Haut BEARN)

VI . LE PATRIMOINE BATI : EXPERTISE ET ILLUSTRATIONS

- 61 . LE PROJET DE TRANSFERT DU SIÈGE : Expertise et recommandations
- 62 . VUE AÉRIENNE ET PLAN MASSE DU SITE POSSIBLE D'ACCUEIL DU SIÈGE DU PARC (*VILLE DE TARBES : VILLA FOULD ET PARC PAUL CHASTELLAIN*)
- 63 . ÉVOLUTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DU PARC : 1994 – 2004
- 64 . LA MAISON DU PARC À CAUTERETS : Façade principale et accès

VII . CLARIFICATION SEMANTIQUE

INSTITUTION PATRIMONIALE DU HAUT-BÉARN

Trois outils pour
se concerter
décider
agir

le Conseil de Gestion Patrimoniale

Son rôle :

Donner des avis au Syndicat Mixte du Haut-Béarn sur les programmes d'action, sur leur évaluation et sur tous les actes de gestion

COLLÈGE DES ÉLUS

- * 8 maires
- * 2 conseillers généraux
- * 1 conseiller régional

COLLÈGE DES VALLÉENS

- * 3 bergers
- * 2 chasseurs
- * 2 associations de protection de la nature
- * 1 exploitant forestier
- * 3 représentants des chambres consulaires
- * 1 représentant de l'Office du Tourisme de la Vallée d'Aspe
- * 1 représentant de l'Association Départementale des Accompagnateurs en Montagne
- * 2 AAPPMA
- * 1 transhumant gros bétail

COLLÈGE DES PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

- * 6 représentants des administrations d'État et établissements publics
- * 1 représentant du Parc National des Pyrénées
- * 2 représentants des services du Conseil Général et du Conseil Régional
- * 2 scientifiques
- * Centre Départemental de l'Élevage Ovin
- * Lycée Professionnel Agricole d'Oloron

+ 1 animateur-consultant

professeur
en gestion-négociation patrimoniale

le Syndicat Mixte du Haut-Béarn

Son rôle :

mettre en œuvre la Charte de Développement Durable des Vallées Béarnaises et de Protection de l'Ours :

- après avis du Conseil de Gestion patrimoniale, il décide des programmes d'action pluriannuels
- il négocie les contrats d'application nécessaires avec les communes propriétaires et les diverses catégories d'usagers

- * les COMMUNES béarnaises (20 délégués)

- * le CONSEIL GÉNÉRAL des Pyrénées-Atlantiques (5 conseillers généraux)

- * le CONSEIL RÉGIONAL d'Aquitaine (3 conseillers régionaux)

i'équipe de gestion

Son rôle :

préparation et mise en œuvre des décisions

- * 1 directeur
- * 1 secrétaire
- * 1 attachée
- * 1 ingénieur SIG
- * 3 animateurs patrimoniaux

Expertise du projet de transfert du siège du Parc national des Pyrénées à Tarbes

« ETHIQUE DE NICOMAQUE »/VI,IX(ARISTOTE)

5 « Néanmoins, il se peut qu'on obtienne un résultat heureux à l'aide d'un raisonnement faux et qu'on arrive à ce qu'il fallait faire, mais non par la voie qui convenait et enfin que le moyen terme du raisonnement soit faux, si bien que n'est pas encore une sage détermination celle où on obtient ce qui convient, mais par des moyens qui ne conviennent pas. En outre, il est possible d'arriver au but après une longue ou une courte délibération

A la demande du Directeur du Parc, un avis a été donné sur le montage de l'opération concernant le transfert du siège actuel à la Villa Fould à Tarbes. Une note de synthèse du 28.07.2003 a été remise au Directeur du Parc. Les analyses sur le projet technique, sur le montage financier, et sur la convention avec la Ville de Tarbes, ont été remis en date du 29.09.03. Dans la note de synthèse il est demandé d'une part qu'un examen de l'aspect juridique du montage soit effectué par la Cour des Comptes en inspection, et d'autre part il est proposé qu'une formule alternative soit étudiée où le Parc serait maître d'ouvrage, soit en achetant l'immobilier concerné au prix des Domaines, soit en contractant avec la ville de Tarbes un bail emphytéotique de longue durée. Lors du passage en décembre 2003, il s'est avéré que la Région n'avait pas donné d'accord validé par délibération pour apporter son concours à l'opération en prévoyant d'acheter les locaux actuels du siège. Par ailleurs le Ministère de l'Environnement n'avait pas non plus réservé la subvention nécessaire au financement. Enfin le service des Domaines n'avait pas apporté les éléments de calcul sur l'estimation des différents locaux quant à leur valeur immobilière et locative. Le processus engagé de montage du dossier concernant le transfert des locaux du siège doit être reconsidéré.

- Cependant, le projet de transfert du siège à la Villa Fould de Tarbes est dans son principe digne d'intérêt, il convient donc pour le Parc de **poursuivre l'étude de faisabilité de l'opération** dans la perspective où le Parc deviendrait maître d'ouvrage de l'opération de réhabilitation des locaux de la Villa Fould

Le projet ainsi revu devra mieux prendre en compte les intérêts du Parc et de l'Etat, ceux de la Ville de Tarbes, et des collectivités concernées ; il devra apporter au Conseil d'Administration du Parc toutes les garanties de faisabilité tant sur le plan du montage juridique, économique et technique.

L'établissement de ce dossier nécessite le concours d'un chargé de mission d'un bureau d'études pour une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès du Directeur du Parc ; cet assistant devant avoir la capacité de négocier à tous niveaux. Les 120.000 F qui ont été affectés à cet effet par la DNP doivent être utilisés.

Il conviendra que ces dispositions de méthode soient soumises à la validation des tutelles de l'établissement public, tant sur la méthode que sur les objectifs.

Une réunion avec la DNP et le parc est hautement souhaitée pour faire le point puis valider la position à tenir dans cette affaire ;

- Il convient également d'**étudier concomitamment la mise en œuvre de travaux de réparations urgentes** concernant le bâtiment actuel du siège pour la durée du programme d'aménagement du Parc en considérant, d'une part que les locaux seront occupés durant la période d'étude et de réalisation, et que d'autre part il conviendra de trouver un acquéreur, à moins que la Région et le Lycée reconviennent favorablement l'affaire, sur la base de l'estimation des Domaines (valeur vénale, valeur locative).
- Enfin, il ne doit pas être exclu d'évaluer les travaux d'une installation pérenne au cas où le transfert du siège ne pourrait avoir lieu.

Robert-Max ANTONI – Janvier 2004

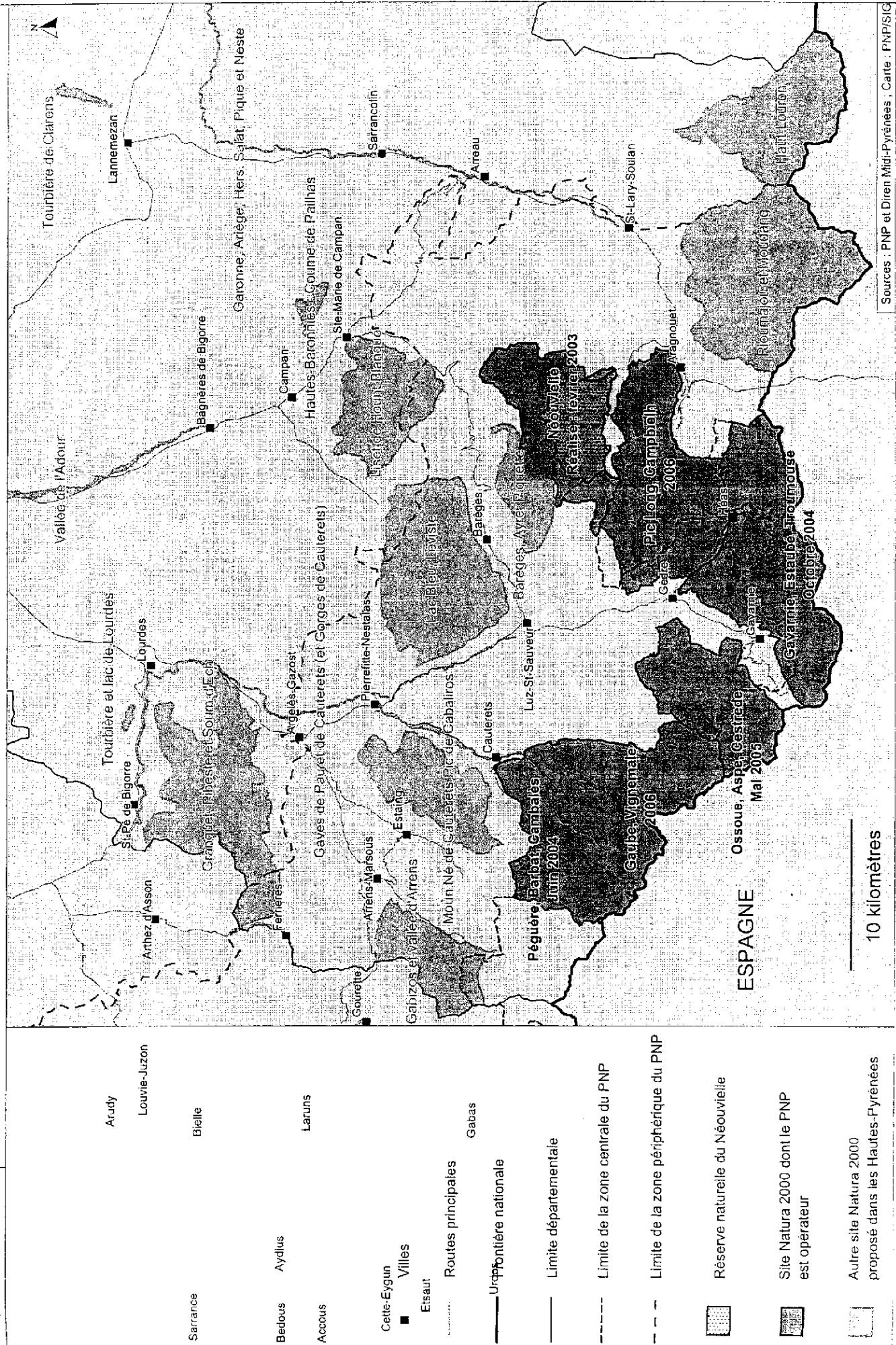


es Pyrénées

SITES PROPOSES AU TITRE DE LA DIRECTIVE "HABITATS" DANS LES HAUTES-PYRÉNEES

Date d'échéance des documents d'objectifs pour les sites pris en charge par le Parc National des Pyrénées

1

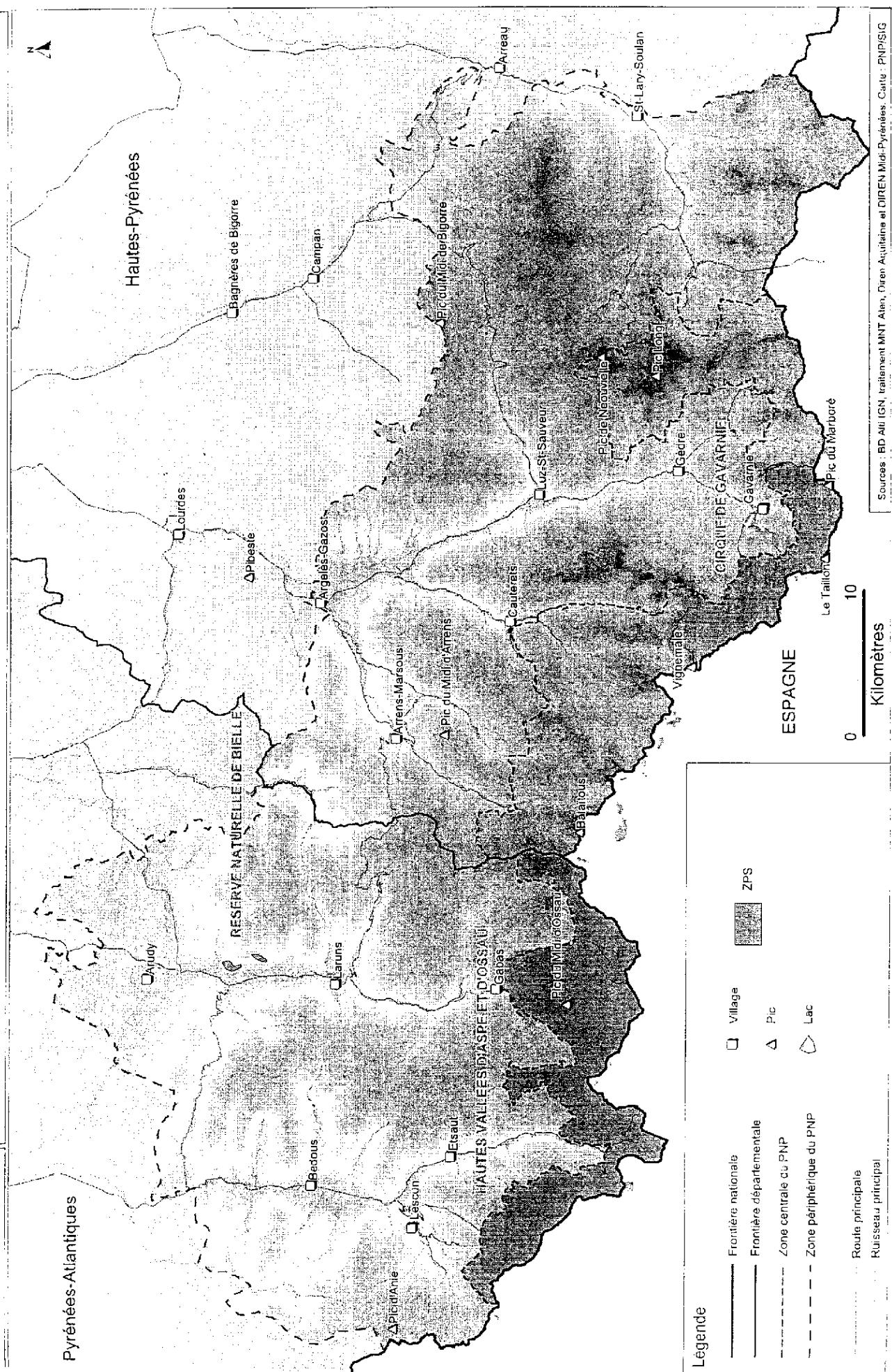




les Pyrénées

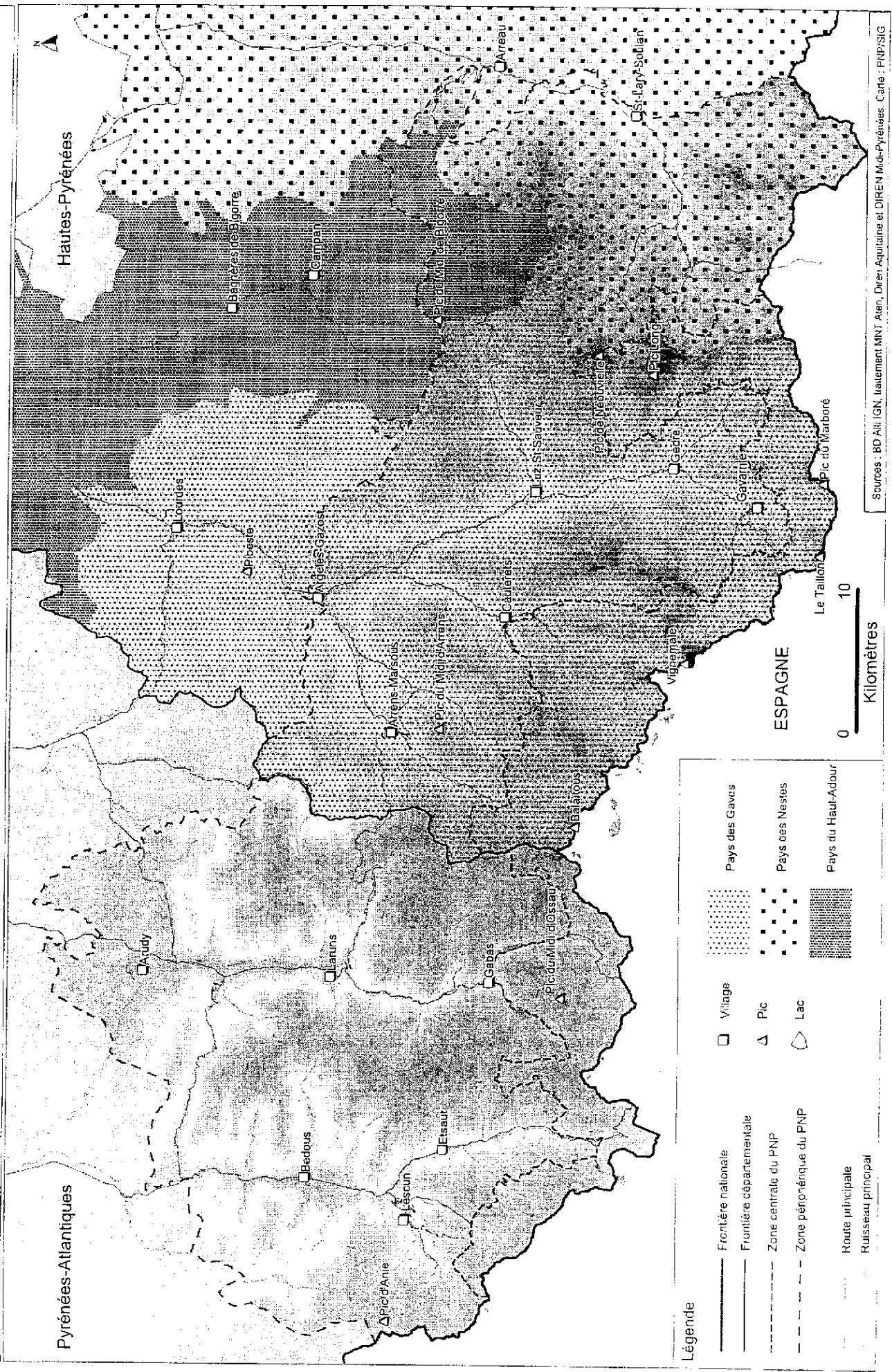
LES ZONES DE PROTECTION SPECIALES (ZPS)

SITES DONT LA CONSERVATION FAIT L'OBJET D'UN STATUT PARTICULIER SUR LE TERRITOIRE DU PARC



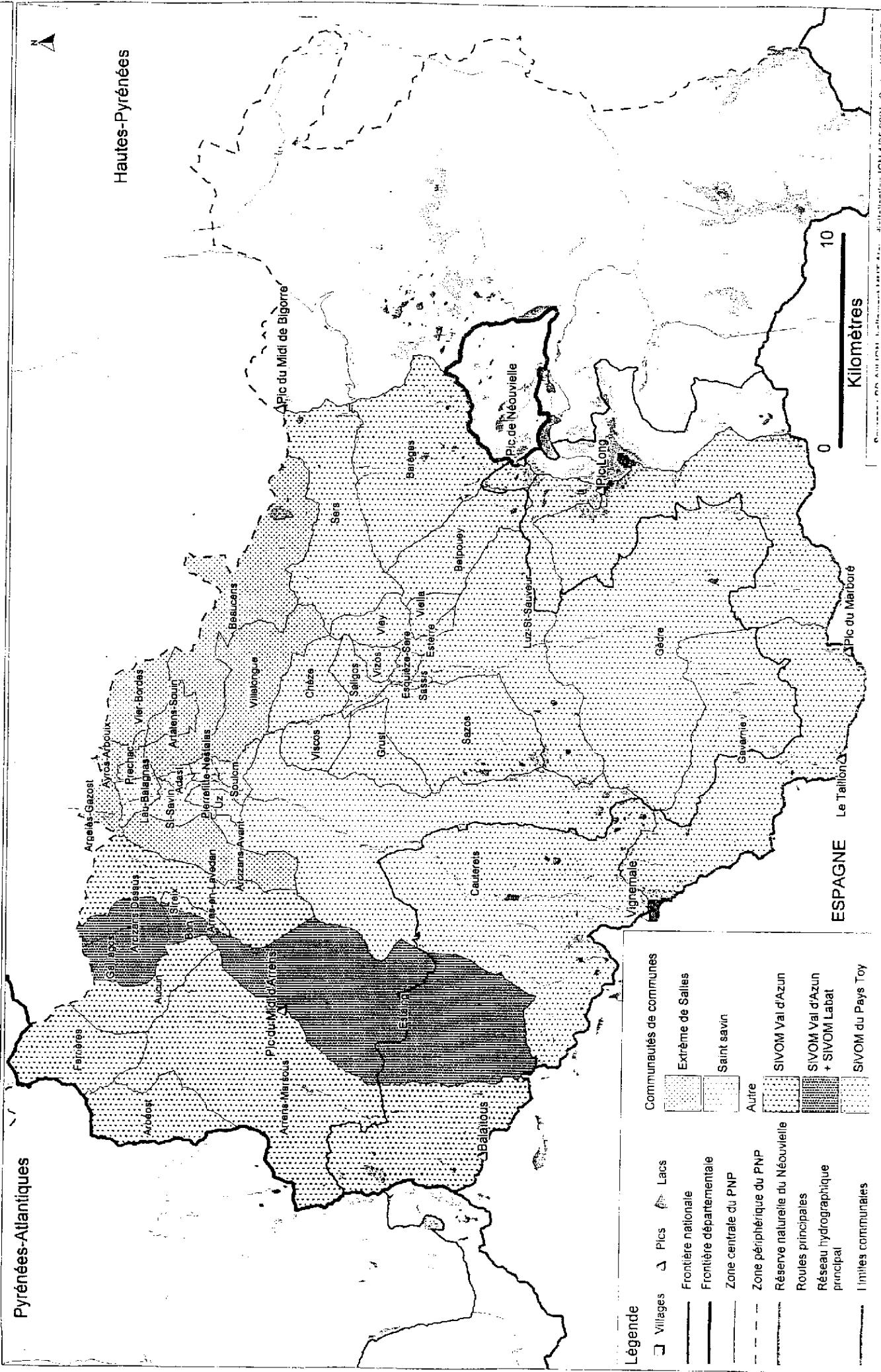


LES "PAYS" SUR LA ZONE PARC



Les Pyrénées

LES COOPÉRATIONS INTERCOMMUNALES DANS LA ZONE DU PAYS DES GAVES





CG / GREF
31 JUIL 2002
COURRIER/ARRIVÉE

Paris, le 26 JUIL 2002

DIRECTION DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

Sous-direction des espaces naturels

Division des parcs nationaux

Affaire suivie par *Mme Dominique GUICHARD*

Téléphone : 01 42 19 20 14

Télécopie : 01 42 19 19 78

dominique.guichard@environnement.gouv.fr

Réf. : DNP/SDEN/DG n° 02 / 574

LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

A

MONSIEUR LE VICE-PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DU GENIE RURAL, DES EAUX ET DES FORETS

OBJET : Audit des parcs nationaux

Les audits des parcs nationaux que vous avez successivement réalisés dans six d'entre eux, conjointement avec le Conseil Général des Ponts et Chaussées, ont démontré l'intérêt de ces missions qui ont contribué à établir un diagnostic précis de la situation de chaque établissement et à mettre en évidence la nécessité de faire évoluer la politique des parcs nationaux dans son ensemble.

Après l'audit du Parc national de la Guadeloupe qui vient d'être réalisé, je souhaite poursuivre cette démarche au profit du Parc national des Pyrénées.

Ce dernier appuie sa politique sur son programme d'aménagement qui porte sur la période 1998-2002.

Ce programme a été approuvé par le Conseil d'administration du parc le 17 décembre 1997, puis a reçu un avis favorable du Conseil national de la protection de la nature le 22 octobre 1998.

Il a ensuite fait l'objet d'une approbation conjointe des ministres chargés du Budget et de l'Environnement le 19 juin 2000.

Je vous prie de bien vouloir me confirmer si vous acceptez d'assurer cette nouvelle mission d'audit auprès du Parc national des Pyrénées et je vous remercie, dans cette hypothèse, de désigner les Ingénieurs généraux qui seraient conduits à y participer et de m'en informer.

P/LA MINISTRE ET PAR DELEGATION,

L'Ingénieur en chef du génie rural des eaux et des forêts
Directeur-Adjoint de la Nature et des Paysages

Jean-Marc MICHE



copy M. glass
Ricquier
Rambel
Uk Poer
fait le 13/08

Paris, le 26 JUIL 2002

DIRECTION DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

Sous-direction des espaces naturels

Division des parcs nationaux

Affaire suivie par *Mme Dominique GUICHARD*

Téléphone : 01 42 19 20 14

Télécopie : 01 42 19 19 78

dominique.guichard@environnement.gouv.fr

Réf. : DNP/SDEN/DG n° 02/575

LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

A

**MONSIEUR LE CHEF DU SERVICE DE L'INSPECTION
DE L'ENVIRONNEMENT**

OBJET : Audit des parcs nationaux

Les audits des parcs nationaux, successivement réalisés dans six d'entre eux depuis 1996, ont montré l'intérêt de ces missions effectuées en collaboration par les CGREF et CGPC, notamment en apportant un diagnostic précis de la situation de ces établissements et en mettant en évidence la nécessité de faire évoluer la politique des parcs nationaux dans son ensemble.

Après l'audit de la Guadeloupe qui vient d'être réalisé, j'ai souhaité poursuivre etachever cette démarche d'audit par le Parc national des Pyrénées. Je viens donc de solliciter les deux Conseils généraux en ce sens et je souhaitais vous en tenir informé.

Parallèlement, vous avez lancé une procédure d'inspection des parcs nationaux, qui a commencé par le Parc national de Port-Cros.

Elle se poursuivra prochainement par le Parc national de la Vanoise, après l'audit du parc des Pyrénées, puis de tous les autres établissements, a priori dans l'ordre retenu pour les audits.

P/LA MINISTRE ET PAR/DELEGATION,

L'ingénieur en chef du génie rural des eaux et des forêts
Directeur-Adjoint de la Nature et des Paysages

Jean-Marc MICHEL



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES

Conseil général du génie
rural, des eaux et des forêts

Le Vice-Président

251 rue de Vaugirard
75732 Paris Cedex 15

C O P I E

Madame la Ministre de l'Ecologie et du
Développement Durable
A l'attention de Madame la Directrice
de la Nature et des Paysages
20 avenue de Ségur
75302 PARIS 07 SP

Votre ref :
DNP/SDEN/DG n°02/574

Mél : André.Grammont@agriculture.gouv.fr
Objet : Audit des parcs nationaux

Paris, le 24 Septembre 2002

En réponse à votre lettre du 26 juillet je vous ai confirmé mon accord pour la participation du CGGREF à la mission d'audit du Parc National des Pyrénées.

J'ai le plaisir de vous informer que j'ai désigné pour cette mission les Ingénieurs généraux du GREF, Alain RIQUOIS comme coordonnateur CGGREF de la mission, et Philippe MARTINEL.

Y
André GRAMMONT

Copies : N. Dominique CYROT
N. Jean FREBAUT
N. Robert-Nax ANTOINE } CGPC

Michel BESSIN
Jean-Paul LAMY
Henry Itoue RICHTAT
Alain RIQUOIS
Philippe MARTINEL

République Française



INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT
JLL/...

Paris, le 15 novembre 2002

Le chef du service de l'inspection générale
au
vice-président du conseil général du génie
rural, des eaux et des forêts

Objet : audit du Parc des Pyrénées

Vous avez bien voulu me proposer de désigner un membre de l'IGE pour participer à l'Audit du Parc des Pyrénées.

C'est bien volontiers que je viens de désigner Michel Badré pour participer à la démarche d'audit que vous engagez en commun avec le CG PC.

JL Laurent

Chef du service

N. liquies



CG / GREF

10 OCT 2002

COURRIER/ARRIVÉE

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées
Vice-présidence

-? hanley
AH

La Défense, le 26 septembre 2002

La Ministre de l'Ecologie et du
Développement Durable
à l'attention de
Jean-Marc Michel
Directeur Adjoint de la Nature

objet : Audit des Parcs Nationaux (Les Pyrénées)

Après les audits engagés successivement sur les Parcs Nationaux de Port-Cros, de la Vanoise, des Cévennes, du Mercantour, des Ecrins et plus récemment de la Guadeloupe, vous souhaitez poursuivre cette démarche, menée conjointement avec le Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, sur le Parc National des Pyrénées.

Pour le CGPC je désigne

Robert-Max Antoni Inspecteur Général de la Construction comme coordonnateur de la mission qui interviendra, avec le concours de Jean-Pierre Fourlon Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, au titre de la mission d'Inspection Générale Territoriale du Limousin Midi-Pyrénées.

La mission se déroulera durant l'année 2003 selon des modalités semblables à celles fixées lors des précédentes missions.

J'adresse la copie de cette lettre au Vice-Président du CGGREF.

G
MERCADAL

Georges MERCADAL

AUDIT DU PARC NATIONAL DES PYRÉNÉES

PRÉ-DIAGNOSTIC

SYNTHÈSE des FICHES THÉMATIQUES
par Alain RIQUOIS - Juillet 2003 -

1 . STRATÉGIE TERRITORIALE

Points Forts (à préserver absolument)

- Seul parc national ayant, en partenariat avec les Régions, un programme ZP inscrit aux Contrats de Plan Etat / Région 2000 / 2006 (Midi-Pyrénées et Aquitaine).
- Maillage fort de « maisons du parc » (une par vallée).
- Forte implication du PNP dans l'élaboration des DOCOB Natura 2 000 (Htes Pyrénées)

Points Faibles (à améliorer si possible)

- Décalage important entre les moyens humains mobilisés par le parc en ZP (3 agents) et l'ampleur (200 000 ha et 72 communes) des enjeux (développement durable) de la zone
- Risque de fonctionnement « en guichet » au lieu de promouvoir une réelle démarche de « projet de territoires » créant des synergies entre ZC et ZP
- Découplage apparent entre programme ZP et programme d'aménagement en ZC, mais aussi entre équipes de terrain (avant tout en ZC) et équipe du siège (surtout en ZP).
- Programmes (tant en ZP qu'en ZC) très thématiques et ne prenant que peu en compte l'existence des « identités valléennes ». Le cas particulier de l'IPHB.
- Gestion trop autonome des « maisons du parc » sans réel partenariat avec les collectivités locales (exception de la vallée d'Aspe).
- Absence de convention avec les principaux partenaires (exception de l'ONF)
- Parc fragilisé, car très linéaire et fort contraste frontalier des protections existantes

Points d'interrogation (à clarifier lors de l'audit)

- Quelle légitimité et quel mode d'intervention du PNP en ZP (voir rapport GIRAN) ?
- Quelles limites à son champ de compétence en matière de « développement durable » ?
- Quelle répartition géographique (siège et secteurs) et thématique (protection et développement) de ses moyens humains ?
- Quelle synergie avec les services et autres établissements publics de l'Etat en charge de l'aménagement (DDE, DDAF, DIREN, ONF, MISA et MISAFLO...) ?
- Quel équilibre entre le rôle fédérateur du parc et la nécessaire affirmation des identités de vallées ?
- Quelle cohérence entre les deux versants de la chaîne des Pyrénées ?
- Quel lien entre programme et charte ZP ? Aire d'application et déclinaison de chacun (plans de gestion, conventions) ?

2 . MANAGEMENT, GESTION, COMMUNICATION

Points forts (à préserver absolument)

- Forte motivation et bonne volonté des agents du siège et des secteurs
- Très bonne relation entre préfet, président et directeur du parc
- Nombreuse prises de contact récentes du directeur avec les partenaires potentiels du PNP
- Mise en place par la direction d'un « guide des procédures ».
- Prise d'initiative du PNP à l'international et sur NATURA 2 000

Points faibles (à corriger si possible)

- Cloisonnement et fonctionnement trop autonome des services et des secteurs.
- Manque de liaison des services du siège entre eux et avec les secteurs.
- Manque d'outils de pilotage et d'organigramme fonctionnel.
- Manque de réflexion globale sur l'ensemble des besoins en postes de travail du parc (et sur les possibilités de synergies inter-parcs),
- Fragilisation de l'ancre local des personnels du parc (avec risque de coupure culturelle avec les acteurs locaux) du fait du départ des plus anciens et du mode de recrutement actuel.
- Conflit possible de compétence sur les sites NATURA 2000 entre parc et comité de pilotage

Points d'interrogation (à clarifier lors de l'audit)

- Quels sont les grandes « activités-types » de chaque unité, en interne (soutien à d'autres unités du PNP) ou en externe (administrations, collectivités locales, grand public) ?
- Quels sont, pour chaque activité, les objectifs (permanents ou conjoncturels), les opportunités et les risques ?
- De quels types d'outils (plans de gestion, indicateurs, comptabilité analytique) dispose-t-on pour le suivi, l'évaluation et le dialogue « managérial » entre directeur et responsables d'unité et agents ?
- Quelles sont les possibilités de recrutement local actuelles ? Quels dispositifs de formation mettre en place ? Quelle adaptation organisationnelle prévoir ?
- Quelle précaution à prendre pour l'implication à venir du parc dans la procédure NATURA 2000

3 . PATRIMOINE IMMOBILIER, ACCUEIL, TOURISME

Points forts (à préserver absolument)

Bilan largement positif, depuis la précédente mission « patrimoine immobilier » (en 1994 / 1995) des actions :

- de mise aux normes des refuges de montagne
- de modernisation des cabanes pastorales
- de rénovation et de création de « maisons du parc »
- de réhabilitation des hôtelleries

Points faibles (à corriger si possible)

- Manque de données informatiques à jour permettant une programmation et une évaluation du patrimoine immobilier, de son état et de ses usages (Maisons du parc, refuges, cabanes pastorales)
- Manque de transparence des engagements pris sur le projet de transfert du siège du parc en centre ville.

Points d'interrogation (à clarifier lors de l'audit)

- Légitimité du patrimoine actuel par rapport aux objectifs et aux missions du parc
- Pertinence du programme d'investissement annuel.
- Organisation du service travaux, entretien, contrôle et passation des marchés
- Adéquation quantitative et qualitative entre structures d'accueil en ZP et fréquentation de la ZC

4 . URBANISME, ÉQUIPEMENT ET INFRASTRUCTURES

Points sensibles devant faire l'objet d'un examen particulier lors de l'audit

- Instruction des demandes de construire et dossier de porter à connaissance des plans locaux d'urbanisme (PLU)
- Évolution des infractions au titre de l'urbanisme (de 1998 à 2002)
- Prise en compte de la qualité architecturale et paysagère des travaux en ZC
- Relation entre le PNP, les autres services de l'État (DIREN, SDAP, DRAC, DDE) et les CAUE.
- Opportunité d'un conseil architectural et paysager au sein du PNP
- Problématique de l'insertion et de l'impact sur l'environnement des équipements.(télésièges, antennes, pylônes, stations d'épuration, mais aussi parkings et campings)
- Cas particulier du projet de liaison avec l'Espagne (col de Bouchard)
- Cohérence, équipement et entretien du réseau de sentiers (continuité entre ZC et ZP, répartition des coûts entre État et collectivités locales)
- Gestion du réseau routier en ZC et respect du caractère du parc. Exercice du pouvoir de police du directeur du parc

5 . NATURE, AGRICULTURE, FORET et POLITIQUE SCIENTIFIQUE

Enjeux forts de la politique actuelle et à venir du PNP devant faire l'objet d'un examen particulier lors de l'audit :

- **Le PNP, opérateur des DOCOB NATURA 2 000 en ZC : Quelles conditions de succès ?**
 - À la fois pour l'élaboration (en régie ou sous-traitance) du DOCOB, la conduite de la concertation (Élus, administrations, scientifiques) et
 - la mise en œuvre ultérieure de la contractualisation avec les gestionnaires.
 - Problème spécifique des Pyrénées Atlantiques.
- **Quelle politique pastorale en tant qu'outil essentiel de « gestion de l'espace », tant en ZC qu'en ZP ?**
 - Quelle rentabilité à terme ou maintien « artificiel » par subvention ?
 - Avec quels objectifs (biodiversité, soutien à l'emploi, dimension culturelle, paysages ?).
 - Problématique de l'ours ?
 - Quels critères de choix pour le maintien de milieux ouverts, en l'absence d'assise socio-économique ? À quel coût ?
- **Quelle gestion de la faune sauvage au-delà des espèces emblématiques menacées (ours, bouquetins) ? Compatibilité avec la protection de la biodiversité. Rôle des différents acteurs.**
- **Quelles orientations scientifiques pour le PNP et quelle place pour le comité scientifique ?**
 - Connaissance du patrimoine ou approche scientifique large ?
 - Quel cadrage ? Quelle hiérarchisation ?
 - Comité d'éthique ou comité scientifique ? Quelle composition ?

FICHE D'IDENTITE DU PARC NATIONAL DES PYRENEES (PNP)

DATE DE CREATION : décret n° 67-295 du 23 mars 1967

DIRECTEUR : M. Rouchdy KBAI

EFFECTIFS : 67 agents permanents et 23 temporaires

BUDGET 2001 : 5,8M Euros

PRESIDENT DU CA : Georges AZAVANT, conseiller général du canton d'Argelès-Gazost

COMPOSITION DU CA : 9 fonctionnaires nommés sur proposition des ministres intéressés, 9 représentants des collectivités territoriales et 11 maires ayant une partie de leur territoire dans le parc national, 20 personnalités qualifiées, 1 représentant du personnel

NOMBRE DE COMMUNES CONCERNEES ET SUPERFICIE : au total 86 communes.

- **En zone centrale** : 15 communes ayant au moins une partie de leur territoire en zone centrale, 45 707 ha sur deux départements (Pyrénées-atlantiques, Hautes-Pyrénées)
- **En zone périphérique** : 72 communes pour 206 352 ha, sur deux départements

POPULATION : pas d'habitants permanents en zone centrale, 40 000 habitants en ZP

LES INTERCOMMUNALITES, LES PAYS :

- **Pour les Hautes-Pyrénées** : Communauté de communes de Gèdre-Gavarnie, Communauté de communes de Saint-Savin, Communauté de communes de la Haute-Bigorre, Communauté de communes des quatre Véziaux.
- **Pour les Pyrénées-atlantiques** : Une communauté de communes : Vallée d'Aspe, un pays en gestation : Les Gaves

NOMBRE DE VISITEURS : 1 million par an

AUTRES PROTECTIONS :

De nombreuses ZNIEFF couvrent une grande partie de la zone centrale, elles sont aussi très présentes en zone périphérique. 7 ZICO sont identifiées sur l'ensemble de la zone centrale et périphérique. Prolongement à l'Est et à l'Ouest du parc par les réserves naturelles de la vallée d'Ossau (82 ha) et de Néouvielle (2313 ha), gérées par l'établissement public. Le parc jouxte une réserve de biosphère et 100 000 ha de réserves nationales de chasse. En ce qui concerne NATURA 2000 : 1 DOCOB terminé : Néouvielle, 7 DOCOB « habitats » en Hautes-Pyrénées plus 1 DOCOB « oiseaux » en 2003, le parc étant opérateur. Pour le moment, situation de blocage en Pyrénées-atlantiques .

LA FLORE : 80 espèces endémiques, **LA FAUNE** : l'isard dont la population a doublé depuis la création du parc, la genette, la martre, l'ours brun qui habite en fait en dehors du parc mais est protégé (6 à 8 individus en 2001), grande variété d'oiseaux

COUVERTURE FORESTIERE : 13,2 % du territoire du parc (ZC), 34 % de la zone périphérique

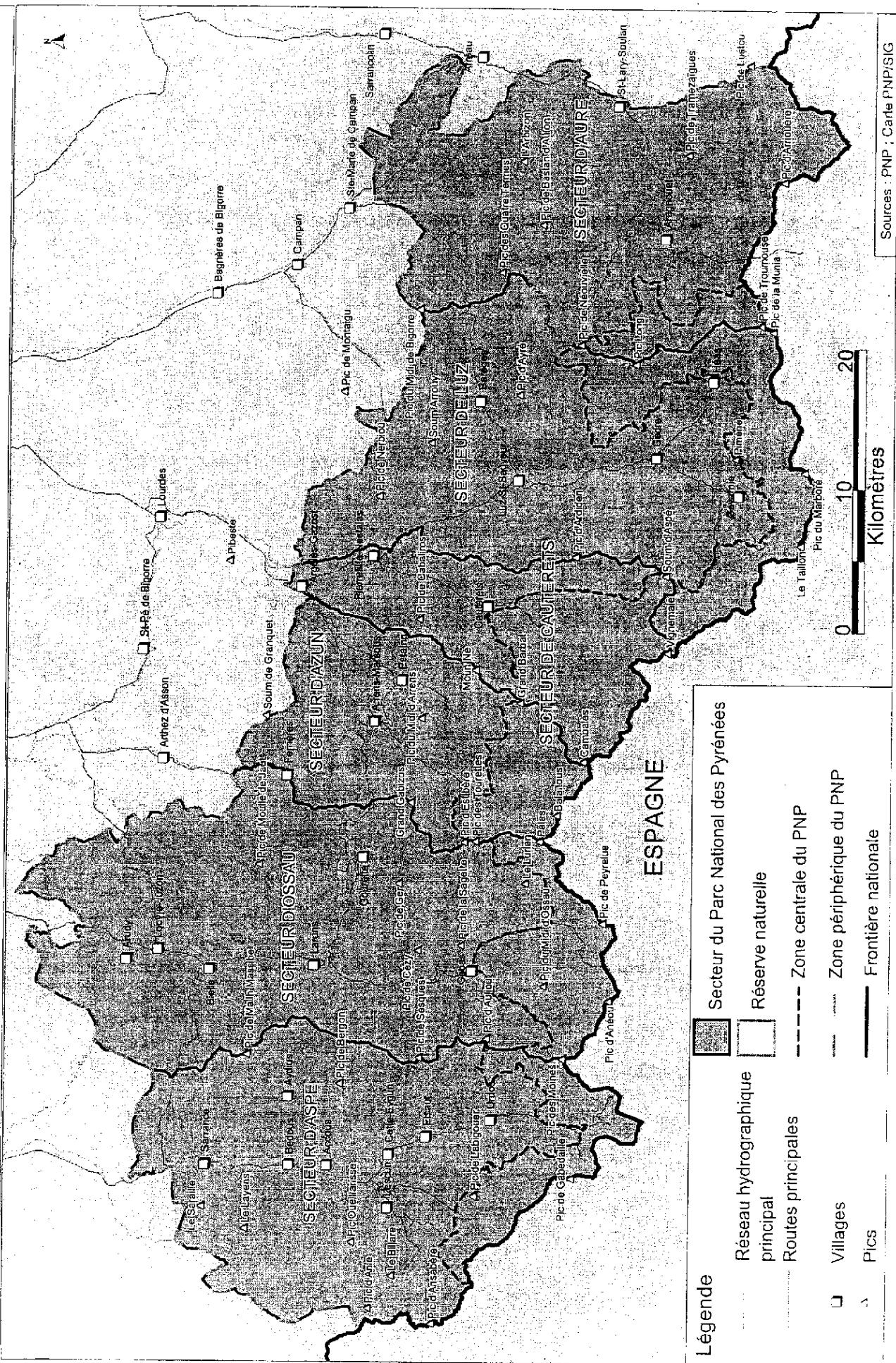
Extrait du rapport de M. Jean-Pierre GIRAN, député du VAR. JUIN 2003 - Annexe 3

« Les parcs nationaux, une référence pour la France, une chance pour ses territoires »

Pyrenees



LE PARC NATIONAL DES PYRENEES





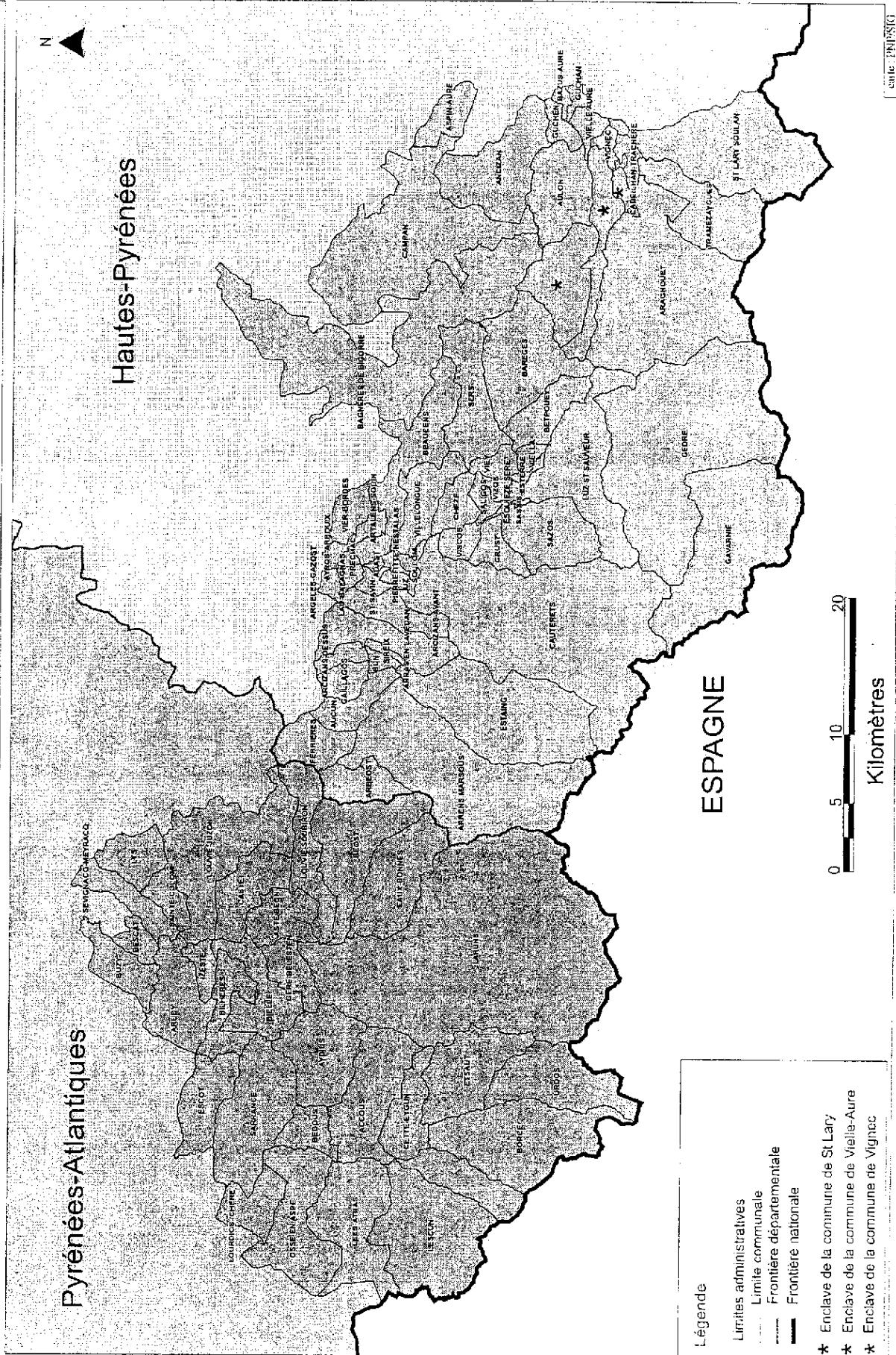
LES PYRÉNÉES

LES COMMUNES DU PARC NATIONAL DES PYRENEES

Pyrénées-Atlantiques

Hautes-Pyrénées

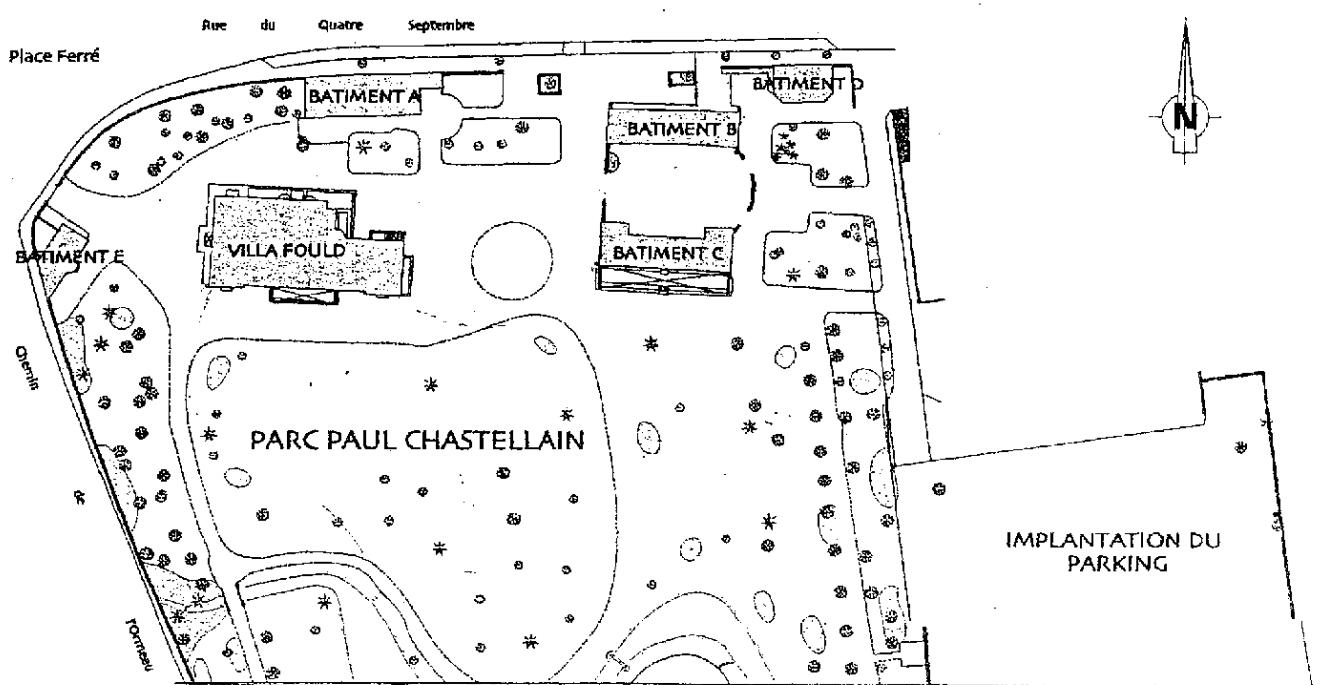
2



Ville de TARBES

« La Villa Fould et le Parc Paul Chastellain »

(Vue aérienne et plan de masse existant)



Evolution du Patrimoine immobilier
(document fournis par le Parc National des Pyrénées entre 1994 et 2003)

Le patrimoine immobilier du Parc National des Pyrénées :

Décembre 2003

-22 propriétés représentant 72 953m² de terrain (certaines constructions sont édifiées sur le même terrain, c'est le cas notamment des Maisons des Gardes et du Parc de Cauterets ainsi que des Maisons des Gardes et du Parc d'Etsaut), soit environ 7.3 hectares

-29 constructions développant une S.H.O. de planchers de l'ordre de 11 484m² (certaines Maisons comprennent plusieurs constructions, c'est le cas notamment des locaux du Siège, de la Maison des Gardes de Luz),

-42 logements représentant 3 508m² de surface de plancher

-16 Centres d'Accueil du public représentant :

- 7 Maisons du Parc (ou assimilées), soit 3 318m² de SHO de planchers,
- 5 Refuges gardés en été, soit 1 045m² de SHO de planchers,
- 3 Cabanes de gardes (48 m²)
- 1 Camping (133 m² de planchers)

-3 bâtiments actuellement sans affectation ou en cours de réaffectation

Décembre 1994 figurant au rapport CGPC du 28.01.1995 – n° 94-169

-22 propriétés représentant 209 067 m², soit environ 21 hectares

-26 constructions représentant :

- une S.H.O. de planchers de 11 246 m²,
- un coût de fonctionnement total annuel de 1 050 125.47 F,
- un montant de chiffre d'affaire annuel de 963 463.12F, qui compense à 113 662 F près le coût des charges de fonctionnement,
- un montant programmé de travaux d'investissement sur 5 ans de l'ordre de 4 000 000.00F, soit un montant annuel de l'ordre de 800 000.00 F.

-43 logements représentant :

- 3 642m² de surface de plancher,
- 3 logements en maisons indépendantes, 11 en maisons accolées, 22 en appartements et 7 en studios,
- 2 logements de type 6, 4 de type 5, 20 de type 4, 7 de type 3, 3 de type 2 et 7 de type studio.
- une recette de loyer annuelles de 280 789.22 F

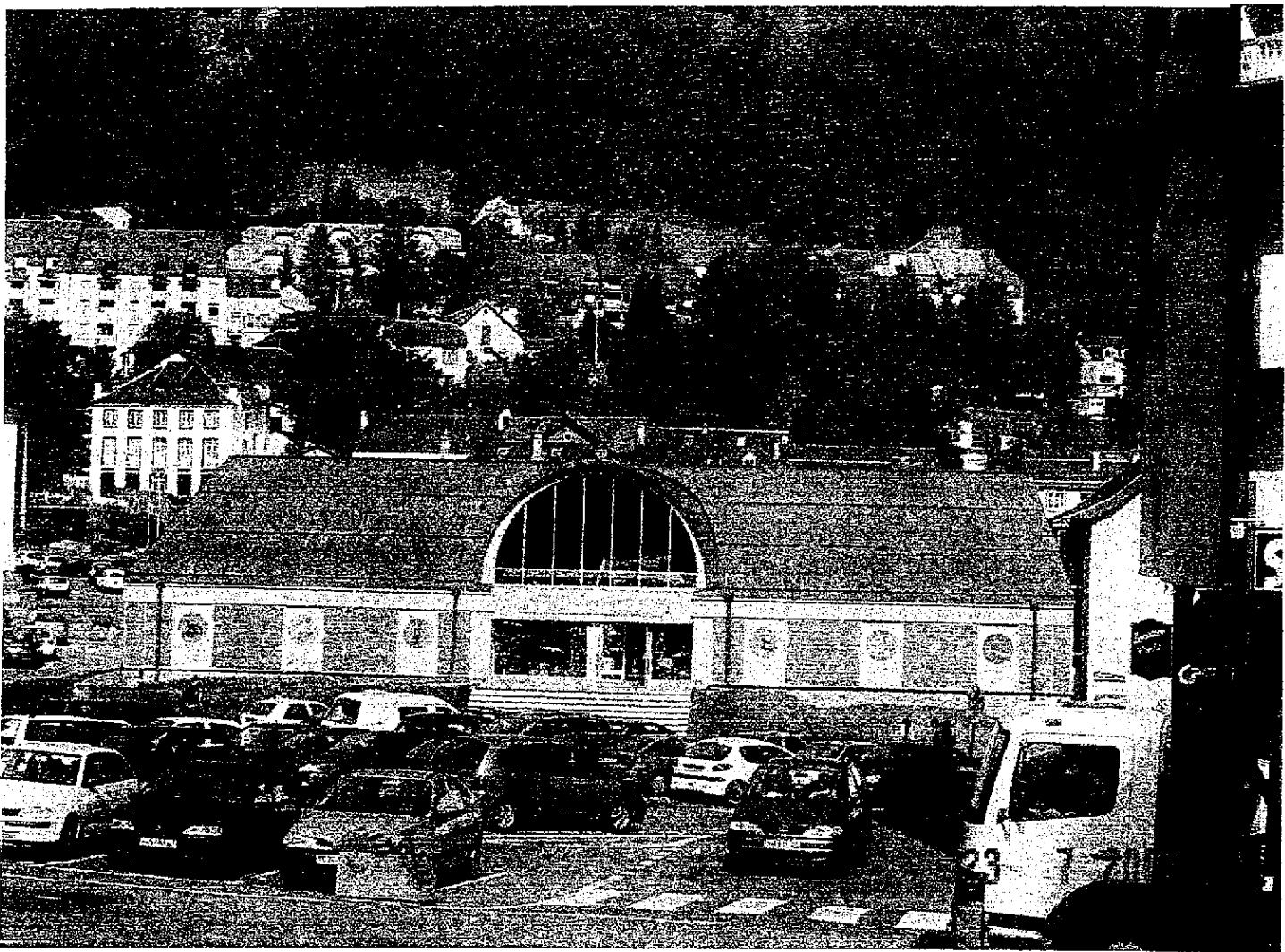
-15 Centres d'Accueil du public représentant :

- 8 Maisons du Parc (ou assimilées), soit 2 375 m² de SHO de planchers,
- 5 Refuges soit 1 045m² de SHO de planchers,
- 2 Campings (260 m² de planchers).

Ville de CAUTERETS

Façade principale et accès à la Maison du Parc

(Stationnement et image de la ville)



Belvédère de Gaube et Hôtellerie du Lac



Bâtiment d'accueil :
Tél : 05 62 92 52 19
Informations, météo,
billetterie, sanitaires,
boîte aux lettres, cabine
téléphonique, service
navettes

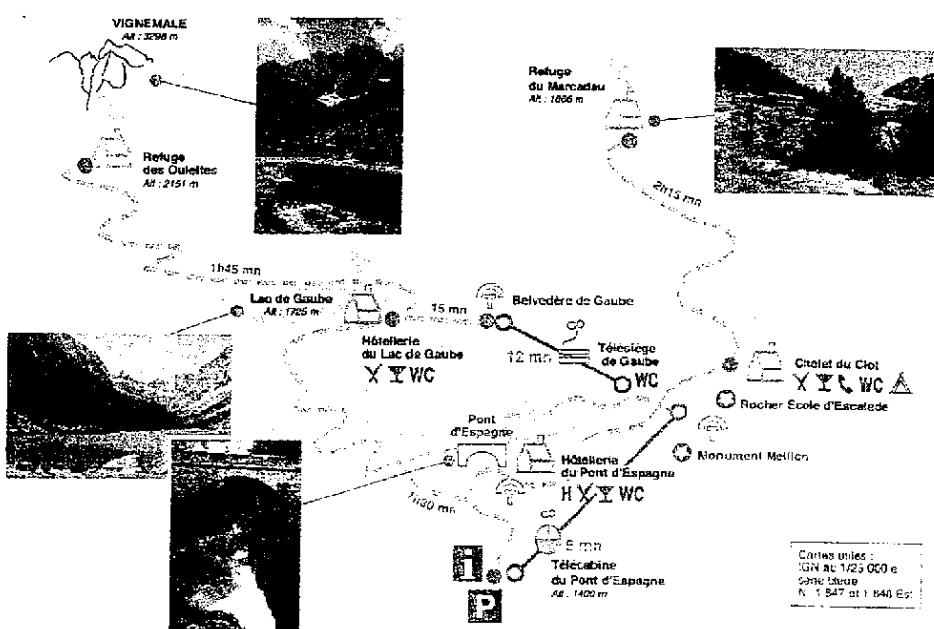


Tables d'interprétation :
- Au belvédère de Gaube :
"Ce que montagne raconte"
- Au plateau du Clot :
"Les îsards"
- Au Pont d'Espagne :
"Le Pont d'Espagne"

Hôtellerie
du Pont d'Espagne :
Tél : 05 62 92 54 10
Hôtel - bar - restaurant,
10 chambres

Chalet-Refuge du Clot :
Tél : 05 62 92 61 27
Refuge - bar - restaurant,
40 places

Hôtellerie
du Lac de Gaube :
Tél : 05 62 92 51 67
Bar - restaurant



TENTATIVE DE CLARIFICATION SÉMANTIQUE.

« Plus encore qu'une langue commune, le débat exige que les interlocuteurs usent des mêmes mots dans un sens, au moins voisin, au mieux identique... ».

Michel SERRES – LE CONTRAT NATUREL 1990 – page 23

C'est dans cet esprit qu'il a paru nécessaire de préciser dans quel sens ont été utilisés certains mots et expressions souvent employés l'un pour l'autre, voire confondus.

I. « ESPACE-PARC » – « TERRITOIRES » – « PAYS ».

1.1. « ESPACE-PARC » Le Parc national ne constitue pas une collectivité territoriale, il est un établissement public à caractère administratif ayant compétence sur un espace.

- Composé d'une zone centrale (ZC) et d'une zone périphérique (ZP), cet espace dit « Espace-Parc » est administrativement partagé en secteurs géographiques qui chevauchent chacun ZC et ZP.
- C'est dans ce sens (ZC + ZP) que l'on parlera de « l'Espace-Parc » (et non du territoire du Parc). C'est également dans ce sens que l'utilisait E. LEYNAUD, il y a plus de 20 ans maintenant.
 - Certains voudraient limiter « l'Espace-Parc » à sa zone centrale. Ce n'est ni l'esprit ni la lettre des textes fondateurs. Ce serait remettre le Parc « sous cloche ».
 - D'autres voudraient l'élargir au-delà de ces limites. Pourquoi pas pour telle ou telle action partenariale mais pas de façon systématique.

1.2. « TERRITOIRES DU PARC » – Un territoire est par contre un espace dépendant d'une ou plusieurs collectivités territoriales mettant en œuvre des projets collectifs d'aménagement et de développement à caractère à la fois économique, social, culturel et, bien sûr, environnemental faisant donc appel à des compétences plus larges que celles d'un parc national.

- Sur « l'Espace-Parc », les principales collectivités territoriales sont les communes mais aussi de plus en plus fréquemment leurs regroupements (communautés de communes ou d'agglomération) qui correspondent le plus souvent aux « vallées ». Celles-ci, comme les secteurs du Parc, chevauchent ZC et ZP et dépassent parfois, à la différence de ces derniers, les limites de « l'Espace-Parc ».
- C'est dans ce sens que l'on parlera des « territoires du Parc » (en fait des territoires des collectivités territoriales concernées par « l'Espace-Parc » c'est elles qui en sont les gestionnaires et non le Parc).

1.3. PAYS Le concept de « Pays » est plus ambigu. Localement, les gens du pays l'identifieraient assez volontiers aux vallées .

- Cette appartenance valléenne est très forte, souvent plus forte que l'appartenance au Massif, c'est l'espace de vie quotidien. Le terme « Pays » pourrait donc s'identifier assez bien aux « Territoires » tels qu'ils viennent d'être définis.
- Mais chaque vallée, appuyée sur le Massif, se tourne aussi de plus en plus souvent (services et emplois obligent) vers la ville ou le bourg-centre, situé à son aval, souvent au-delà de la limite de « l'Espace-Parc » dans une solidarité « ville-campagne » qui peut réunir plusieurs vallées mais dont seules certaines sont concernées par « l'Espace-Parc ».
- C'est cette solidarité centrée sur la ville et non plus sur le massif que s'efforce logiquement de promouvoir le concept de « Pays ». C'est dans le sens que le mot « Pays » est utilisé, même s'il ne correspond pas forcément au « ressenti » local. C'est aussi celui que soutient la DATAR

1.4. « AUTRES TERRITOIRES » Se superposent à ces trois concepts (« Espace-Parc », « Territoires » et « Pays »), bien sûr le territoire national mais aussi les territoires de deux régions (Aquitaine et Midi-Pyrénées) et de deux départements (Pyrénées-atlantiques et Hautes-Pyrénées) : autant de partenaires tous financièrement essentiels pour le Parc et ses Territoires.

II. AMÉNAGEMENT – VALORISATION PATRIMONIALE – DÉVELOPPEMENT DURABLE - GESTION

2.1. « AMENAGEMENT » Le terme « aménagement » est sans doute plus ambigu encore que celui de « Pays ». On parle à la fois "d'aménagement rural" et "d'aménagement urbain", "d'aménagement forestier" mais aussi "d'aménagement routier" ou "d'aménagement paysager". On oppose enfin souvent les « aménageurs » et les « protecteurs », chacun ayant souvent un sens péjoratif pour l'autre.

- Et pourtant le Parc national remplit à la fois une mission forte de « protection » surtout en ZC et une mission de mise en œuvre d'un programme d'« aménagement » sur l'ensemble de « l'espace-Parc ». Ce « programme d'aménagement » intègre à la fois :
 - Biodiversité et paysages, connaissance, gestion découverte et mise en valeur des milieux naturels et du patrimoine culturel, bâti en particulier du Massif.
 - Préservation, valorisation de l'identité et développement durable des vallées.
 - Animation de réseaux et conduite d'actions de dimension internationale.
- C'est dans ce sens « intégrateur » très large avec cependant une forte dimension patrimoniale à la fois naturelle et culturelle que le terme « aménagement » est utilisé dans ce rapport.
 - Il exclut donc tout équipement strictement fonctionnel qui ne prendrait pas en compte clairement cette dimension.
 - Il se traduit en fait pour l'action du Parc à la fois en terme de « valorisation patrimoniale » et de « développement durable ».

2.2. « VALORISATION PATRIMONIALE » Ce terme est au cœur des préoccupations et des ambitions du Parc national. Il va au-delà de la simple connaissance et de la stricte gestion du patrimoine à la fois naturel et culturel de « l'Espace-Parc » pour tendre aujourd'hui à **la mise en valeur y compris économique de ce patrimoine, afin de contribuer au développement durable des « territoires » concernés.**

- Cette capacité à créer de la richesse et donc du développement durable, à partir de la connaissance fine d'un patrimoine par nature fragile et changeant, est aujourd'hui clairement l'ambition du Parc national, son domaine d'excellence.
- **Elle exige des compétences « à la charnière » de l'évaluation patrimoniale par nature scientifique et de l'action d'aménagement plus empirique, l'une valorisant l'autre. C'est dans ce sens « charnière » que le terme « valorisation patrimoniale » est utilisé.**

2.3. « DÉVELOPPEMENT DURABLE » Ce terme précise et affine le terme précédent. Il en précise l'échéance « le long terme » (au-delà d'un mandat de directeur de Parc ou d'un mandat électif) et en affine la finalité : assurer sa « réversibilité » dans le temps.

- Il intègre les dimensions sociales et économiques du développement mais il s'interdit donc tout aménagement « irréversible » pour les générations futures.
- C'est en insistant sur ce double sens de « réversibilité et de « long terme » que l'expression « développement durable » qui intègre par ailleurs dimension sociale et économique est utilisée.

2.4. « GESTION » Le terme GESTION est largement employé dans le vocabulaire des Parcs nationaux avec des sens tellement variés qu'une définition unique s'avère impossible !

- La gestion de « l'espace classé » parc national par l'établissement public s'exerce sur des terrains dont il n'est que rarement propriétaire. Cette gestion, à finalité conservatoire, repose en fait sur des prescriptions réglementaires pour l'essentiel. Toutefois, le libre exercice des activités agropastorales et forestières amène le Parc à « gérer », à « réguler » ou à « composer avec » des gestions dont ils n'est pas le déterminant .
- La gestion des territoires proprement dits englobant tout ou partie de l'Espace-Parc est en fait de la responsabilité des collectivités territoriales. L'établissement intervient en fait comme conseil fédérateur ou facilitateur dans ses domaines de compétence (valorisation patrimoniale et développement durable principalement). Par ailleurs, dans ces deux champs de gestion s'exerce la gestion écologique des espèces, des écosystèmes voire de la biodiversité rejoignant par là celle induite par la mise en œuvre des DOCOB* de Natura 2000.
- La gestion de la fréquentation s'inscrit dans une optique de régulation, voire de non-gestion des terrains livrés à eux-mêmes sans intervention humaine comme dans certaines friches ou dans les réserves intégrales.
- Enfin la gestion administrative et financière du temps de travail est souvent avancée dans l'évaluation des performances et de l'optimisation des moyens, y compris humains, du Parc.

* DOCOB : Document d'objectifs définissant pour chaque site les mesures permettant d'atteindre les objectifs de gestion.

III. PAYSAGES NATURELS ET/OU CULTURELS.

Il n'existe plus aujourd'hui, du moins en France, même en zone centrale des Parcs nationaux -tout le monde en est convaincu- de paysages exclusivement naturels.

- Il n'existe plus, en tout cas, de paysage vierge de toute intervention humaine. Les réserves dites intégrales ne sont-elles pas, elles-mêmes, création artificielle de l'homme ?

Le paysage peut se définir à la fois comme :

- la perception sensible et culturelle, donc subjective, d'un territoire,
- le regard sur un espace, l'identité d'un territoire, l'image d'un Pays justifiant la belle expression « paysage de pays »,
- une valeur patrimoniale forte mais en même temps objet de création et de transformation constante, « façonné par l'homme » diront certains.

- **Le paysage est en fait à la fois mémoire et miroir d'une société mais aussi espoir et projet de société, y compris et peut-être surtout, dans sa relation avec la nature. C'est finalement dans ce sens le plus large de dialogue entre nature et culture, entre présent et avenir, entre patrimoine et création que ce terme est utilisé.**

- **On a parfois l'impression que le Parc national regarde le paysage dans un rétroviseur, c'est sa mission patrimoniale première mais n'a-t-il pas aussi pour rôle d'éclairer, d'imaginer, d'anticiper celui de demain?**

- Le patrimoine de demain ne sera-t-il pas pourtant fait des créations d'aujourd'hui ?