



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Audit du Parc national de La Réunion

Rapport n° 010126-01
établi par

Philippe BONNAL, Bernard BUISSON (coordonnateur), Mauricette STEINFELDER

Juin 2016



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Sommaire

Résumé.....	3
Liste hiérarchisée des recommandations.....	5
Recommandations de niveau 1.....	5
Recommandations de niveau 2.....	6
Recommandations de niveau 3.....	6
Introduction.....	8
1. Le Parc national de La Réunion et ses enjeux.....	10
1.1. Les caractéristiques du Parc.....	10
1.2. Les principaux enjeux du territoire.....	11
1.3. Le bien UNESCO.....	12
2. Une nouvelle étape qui s’ouvre avec la mise en œuvre de la charte avec un positionnement qui reste à conquérir.....	14
2.1. La charte, son élaboration et ses plans d’actions.....	14
2.2. Le processus d’adhésion.....	16
2.3. Le travail à fournir pour consolider, voire étendre, le processus d’adhésion.....	17
3. Le besoin de consolider la gouvernance et de développer le partenariat local.....	19
3.1. Les instances de gouvernance.....	19
3.1.1. <i>Le conseil d’administration (CA)</i>	19
3.1.2. <i>Le conseil scientifique (CS)</i>	20
3.1.3. <i>Le conseil économique, social et culturel (CESC)</i>	21
3.2. Le partenariat local.....	22
3.2.1. <i>Les relations avec les acteurs locaux</i>	22
3.2.2. <i>Les relations avec le secrétariat général des Hauts (SGH)</i>	23
3.2.3. <i>Les relations avec l’office national des forêts (ONF)</i>	25
3.2.4. <i>Les relations avec les services de l’État</i>	27
4. La nécessité d’investir sur le management interne de l’établissement.....	29
4.1. La stratégie et le pilotage.....	29
4.1.1. <i>Le contrat d’objectifs 2015-2017</i>	29
4.1.2. <i>Les outils de pilotage</i>	29
4.2. Le management de l’établissement public.....	30
4.2.1. <i>Le schéma d’organisation</i>	31
4.2.2. <i>L’équilibre entre le siège et le terrain</i>	32
4.2.3. <i>Les implantations immobilières</i>	33
4.3. Les ressources humaines.....	33
4.3.1. <i>La gestion des ressources</i>	33
4.3.2. <i>La santé et la sécurité au travail</i>	35
4.4. La communication externe.....	35

Conclusion.....	37
Annexes.....	38
1. Lettre de mission.....	39
2. Liste des personnes rencontrées.....	40
3. Carte de La Réunion.....	42
4. Organigramme des services du Parc national.....	43
5. Organigramme fonctionnel du secrétariat général des Hauts.....	44
6. Réponse du Parc national dans le cadre de la procédure contradictoire....	45
7. Proposition de plan d'actions produite par le Parc national.....	54
8. Glossaire des sigles et acronymes.....	60

Résumé

Le Parc national de La Réunion s'inscrit dans la continuité de plusieurs décennies de politiques publiques en faveur de la préservation des Hauts¹ de l'île. Créé en 2007 pour valoriser l'exceptionnelle richesse patrimoniale (naturelle, culturelle et paysagère) de l'île, sa charte a été approuvée en janvier 2014. Elle vise un juste équilibre entre protection et développement. Le Parc national comprend un cœur protégé, pour partie habitée et cultivée, et une zone d'adhésion, la superficie totale (cœur et zone d'adhésion) couvrant 158 184 hectares et représentant 63 % de la superficie de l'île de La Réunion.

Le Parc national constitue un outil de gestion et de protection majeur. À ce titre l'établissement assure, depuis le 1er août 2010, la gestion du site naturel des "Pitons, cirques et remparts", qui est inscrit sur la liste des biens du patrimoine mondial de l'UNESCO² et qui est classé en totalité en cœur de Parc, ce qui lui permet de bénéficier du niveau de protection élevé exigé par l'UNESCO.

La mission a pu constater une ambiguïté, voire une méconnaissance, de la place et des missions de l'établissement Parc national dans le paysage institutionnel réunionnais. L'établissement est reconnu pour son implication dans la reconnaissance et la gestion du bien UNESCO. Son rôle est cependant mal compris au regard de celui de l'ONF, acteur institutionnel historique sur les espaces naturels de La Réunion, avec lequel la mission considère qu'il est nécessaire qu'il signe une convention. Il est en effet indispensable de clarifier les champs d'intervention respectifs de ces deux établissements publics de l'État sur le territoire qu'ils ont en commun. En outre, l'établissement Parc national n'a pas obtenu la place qui aurait dû être la sienne dans le secrétariat général des Hauts (SGH)³, nouvel outil de développement qui assure la gestion de très importants crédits européens pour mettre en œuvre les actions de la charte du Parc.

L'établissement est doté de personnels compétents et engagés, il s'est adjoint un conseil scientifique efficace et reconnu, il doit en tirer le meilleur parti et faire mieux connaître ses multiples actions en matière de préservation de la biodiversité rare et menacée qui nécessite l'éradication d'espèces exotiques envahissantes, comme en matière de développement durable sur les Hauts habités.

Le président et la direction doivent se mobiliser pour maintenir un contact de qualité avec le préfet, ses services, et avec les autorités politiques de l'île, poursuivre leurs efforts d'explication et de conviction et mettre en avant la qualité et les compétences dont l'établissement est doté pour participer au développement durable des Hauts et au maintien de la qualité patrimoniale qui a été consacrée par la création du Parc national et l'inscription du bien au patrimoine de l'humanité.

¹ On parle des Hauts de La Réunion pour désigner l'ensemble des sites de l'île qui ne sont pas littoraux, soit une vaste zone couvrant l'essentiel de l'île et dont le relief est escarpé.

² Le patrimoine mondial désigne un ensemble de biens qui présentent une valeur universelle exceptionnelle justifiant leur inscription sur une liste établie par le comité du patrimoine mondial de l'UNESCO (organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture). L'UNESCO encourage l'identification, la protection et la préservation du patrimoine culturel et naturel à travers le monde. Cela fait l'objet d'un traité international intitulé « convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel », adopté par l'UNESCO en 1972. Pour figurer sur la liste du patrimoine mondial, les sites doivent avoir une valeur universelle exceptionnelle et satisfaire à au moins un des dix critères de sélection. Cette liste comprend, fin 2015, 1031 biens.

³ Le secrétariat général des Hauts succède au commissariat à l'aménagement des Hauts.

La mission considère que la gouvernance doit s'améliorer en interne comme en externe pour que l'établissement Parc national puisse s'affirmer comme un acteur incontournable du territoire. Il est urgent de réformer le conseil d'administration afin qu'il gagne en notoriété et en efficacité. Il est également urgent d'investir dans le management interne de la structure, de s'attacher à l'adhésion des personnels et de renouer le contact avec les syndicats. Enfin, l'établissement Parc national doit inscrire comme priorité absolue la finalisation rapide et la signature de conventions d'application de la charte et de contrats de partenariats qui permettront de décliner la charte en actions concrètes pour le territoire de protection et de développement durable.

Ce n'est qu'à ce prix que le Parc national pourra vraiment s'affirmer dans le paysage réunionnais et international en tant qu'acteur de premier ordre en matière de protection d'un des plus hauts lieux de la biodiversité mondiale et de paysages exceptionnels, comme en matière de développement économique durable.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

- Se donner un objectif précis et resserré (impérativement avant la fin 2016) pour concevoir et finaliser avec les communes adhérentes les conventions d'application de la charte qui permettront de décliner le projet de territoire en actions concrètes axées sur la préservation et la mise en valeur des territoires. S'attacher à faire connaître leur contenu concret et les financements correspondants au travers d'actions de communication. 17
- Mobiliser la direction de l'établissement pour maintenir un contact étroit avec les autorités politiques de l'île, poursuivre l'effort d'explication et de conviction, et affirmer sa volonté et ses compétences pour participer activement au développement des Hauts et au maintien de l'inscription du bien « Pitons, cirques et remparts » sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. 18
- Ouvrir le chantier de la composition du conseil d'administration et de son bureau et préparer, en liaison avec la direction de l'eau et de la biodiversité du MEEM, un projet de réforme de la gouvernance avec la volonté d'améliorer le fonctionnement global. Sans attendre, il est recommandé à la direction de l'établissement de veiller au retour des représentants du personnel dans cette instance. 19
- Examiner et adopter sans tarder une stratégie scientifique d'acquisition de connaissances et de conservation dont il est urgent que l'établissement se dote. 21
- Réorienter la politique de communication de l'établissement Parc national sur les initiatives engagées et les actions réalisées pour mieux valoriser son action et le positionner comme un acteur incontournable du territoire sur la biodiversité et le développement des Hauts. 23
- Renforcer l'implication de l'établissement Parc national dans le secrétariat général des Hauts, nouvel outil de développement doté d'importants crédits européens permettant de financer les actions de la charte. 25
- Assurer un suivi vigilant de la mise en œuvre du contrat d'objectifs 2015-2017 et bâtir un dispositif d'évaluation du plan d'action pluriannuel de mise en œuvre de la charte pour montrer concrètement l'avancée des actions sur le terrain et mettre les informations à disposition du public. 30
- Bâtir un projet d'établissement et le conduire en interne sur un mode partenarial avec un suivi par des indicateurs adaptés. 31

Recommandations de niveau 2

- Adapter l'organisation de l'établissement à une mise en œuvre efficace de la charte, et renforcer ses capacités d'ingénierie pour impulser un développement durable dans les Hauts. 18
- Mieux valoriser le travail et les propositions du conseil scientifique par des communications régulières en conseil d'administration et en rendre ainsi ses séances plus attractives. 21
- Tout mettre en œuvre, au niveau du Parc national et de l'ONF, pour signer la convention entre ces deux établissements. À défaut, en appliquer l'esprit et adopter sans tarder les itinéraires techniques pour permettre de concrétiser le travail de collaboration entre les deux établissements afin qu'il soit perceptible au plus près du territoire. 26
- Formaliser et structurer l'organisation de rencontres d'échanges et de coordination périodiques et structurées avec la préfecture et la DEAL avec la participation active de la DEB. 27
- Adopter au sein de l'établissement Parc national, et sans plus tarder, une stratégie de contrôle et de police, la faire connaître et l'appliquer, en coordination avec les autres actions de police conduites par les services de l'État. 28
- Revoir rapidement l'organigramme de l'établissement en s'appuyant sur un fonctionnement en « mode projet » et sur un management plus participatif. Revisiter les délégations de signature pour clarifier les responsabilités au sein de l'encadrement de l'établissement. 32
- Mettre en œuvre avant la fin de 2016 les principales recommandations formulées dans les rapports « santé et sécurité au travail » de 2009, 2010, 2011 et 2014. 35
- Rééquilibrer la communication de l'établissement dans un document stratégique et renforcer la diffusion des connaissances acquises dans les domaines à enjeux pour le parc, en liaison avec le réseau scientifique et ses principaux partenaires. 36

Recommandations de niveau 3

- Élaborer entre l'État, les collectivités locales en responsabilité, et l'établissement public du Parc national gestionnaire du bien « Pitons, cirques et remparts » inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, une convention clarifiant la gouvernance du bien et précisant les responsabilités de chacun dans son maintien en bon état de conservation. Mettre en place et faire vivre les instances de gouvernance correspondantes. 13
- Maintenir un contact étroit avec les 7 communes absentes de cette première phase d'adhésion dans la perspective de leur adhésion ultérieure. 17

Veiller, au niveau de la direction du Parc, à ce que le conseil économique, social et culturel joue pleinement son rôle qui est distinct de celui du conseil d'administration. Éviter par ailleurs les doubles nominations au CA et au CESC, deux instances jouant un rôle bien distinct.	22
Veiller à une meilleure articulation et efficacité entre les services du siège et les secteurs. Renforcer le pilotage des actions territoriales et des secteurs (une option possible étant de le confier au directeur adjoint). Ouvrir aux chefs de secteur des responsabilités dans la prise de décision, notamment sur certaines missions régaliennes de l'établissement.	33
Rechercher rapidement des solutions immobilières adaptées, fonctionnelles et pérennes pour chacun des secteurs.	33
S'attacher à atteindre au cours de la nouvelle période triennale le plafond d'emplois fixé par la tutelle (83,5 ETPT) et s'engager résolument vers une résorption de la vacance en privilégiant le recours à des emplois pérennes.	34
Susciter une meilleure adhésion au nouveau cadre de gestion des contractuels par des échanges bilatéraux avec les agents concernés et leurs représentants du personnel.	34
S'engager résolument dans une stratégie en matière de formation s'appuyant sur un plan de formation et y consacrer les moyens nécessaires. Diffuser systématiquement aux agents du Parc les formations proposées	35

Introduction

Créé le 5 mars 2007, le Parc national de La Réunion comprend un cœur protégé et une aire ouverte à l'adhésion, dont les limites ont été fixées par le décret de création. L'aire d'adhésion effective a été constatée par arrêté préfectoral le 9 mars 2015. Les communes qui n'ont pas adhéré en 2015 auront cependant une seconde opportunité pour le faire à échéance de trois ans après l'adoption de la Charte (soit début 2017).

Outil de gestion et de protection des milieux naturels réunionnais, l'établissement Parc national⁴ assure, depuis le 1er août 2010, la gestion du site naturel des "Pitons, cirques et remparts" inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Après adoption par le conseil d'administration le 29 avril 2013, puis enquête publique, la charte du Parc national de La Réunion a été approuvée par décret n° 2014-49 du 21 janvier 2014.

La phase de consultation des 24 communes de l'île, en vue de leur éventuelle adhésion, a été lancée par un courrier du préfet en date du 21 mai 2014. A l'issue de la phase d'adhésion, seules 17 communes de l'île ont fait le choix d'adhérer à la charte, ce qui a été acté dans un arrêté préfectoral du 9 mars 2015.

L'approbation de la charte marque le début de sa mise en œuvre concrète. Un travail de proximité a été engagé par l'établissement avec les acteurs locaux pour décliner les actions de la charte thématiquement et géographiquement, et la traduire en des conventions d'application et des contrats de partenariat.

L'audit de l'établissement public du Parc national de La Réunion, inscrit au programme 2015 d'audit des établissements publics sous tutelle du ministère, a pour objet de dresser un bilan des huit années d'existence de l'établissement et de définir les ajustements à effectuer en particulier pour mettre en œuvre concrètement la charte, l'audit devant apprécier notamment les conditions de son élaboration, la qualité de la concertation menée à cet effet et l'ambition du projet.

S'agissant d'un Parc national, l'audit se donne comme finalité particulière d'évaluer l'efficacité des politiques de protection et de développement durable, mais aussi l'état d'avancement et les effets de la mise en œuvre de la législation et réglementation issue de la loi n° 2006-438 du 14 avril 2006.

S'agissant du Parc national de La Réunion, les thématiques suivantes ont fait l'objet d'une attention toute particulière :

- L'insertion de l'établissement Parc national dans l'environnement institutionnel de La Réunion et les relations nouées avec les partenaires,
- L'organisation interne de l'établissement, notamment en termes de management global et d'implantation des équipes,

⁴ Les auteurs se sont accordés pour appeler dans le rapport « établissement Parc national » l'établissement public administratif du Parc national et le distinguer du « Parc national » en tant que territoire soumis à la loi n°2006-438 du 14 avril 2006.

- Le climat social,
- La définition des niveaux de priorité entre les différents chantiers de l'établissement,
- La politique immobilière, en lien avec la gestion des moyens financiers de l'établissement.

Les référentiels applicables à cet audit sont :

- Le guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD (n°007204-4 d'octobre 2015),
- Le guide spécialisé de l'audit des organismes sous la tutelle ou le contrôle du MEEM ou du MLHD (n°007380-02 de décembre 2012),
- Le référentiel spécialisé d'audit des parcs nationaux (n°8299-01 de mai 2012).

Les auditeurs ont organisé leur travail, dans la semaine du 14 au 19 septembre 2015, entre visites de terrain, entretiens avec les services et les agents (siège et délégations territoriales), et contacts avec les services de l'État et différents partenaires.

Si le programme de travail et les échanges préliminaires à la mission sur place ont été établis avec la directrice au travers de contacts directs, le contexte de son arrêt de travail pour cause de maladie n'a pas permis de rencontrer cette dernière pendant la phase consacrée par la mission sur place. La mission n'a donc pas pu échanger directement avec elle pendant cette phase.

L'audit a fait l'objet d'un rapport provisoire transmis le 14 avril 2016 à l'établissement public du Parc national de La Réunion au titre de la procédure contradictoire. L'établissement public a répondu par un message du 26 mai 2016 qui figure dans son intégralité en annexe 6 du présent rapport.

Un travail important d'analyse du projet de rapport d'audit a été produit par les équipes du Parc national. Annotées dans le texte même du projet de rapport, des suggestions ont été faites, dont plusieurs ont pu être effectivement prises en compte lorsqu'elles précisaient la formulation du rapport et ne dénaturaient pas le propos des auditeurs.

Des remarques ont par ailleurs été formulées par le Parc national. Dans un souci de transparence, elles sont également intégralement reproduites dans l'annexe 6. Elles peuvent témoigner d'une différence d'approche avec le texte du rapport d'audit finalement arrêté.

L'établissement Parc national a par ailleurs été invité à produire un plan d'actions pour donner suite aux recommandations de l'audit. Il ne revient pas à l'équipe d'audit de porter un jugement sur ce document qui servira de base aux missions de suivi, mais l'élaboration de ce plan d'actions témoigne d'une volonté de l'établissement de donner suite et de progresser.

1. Le Parc national de La Réunion et ses enjeux

1.1. Les caractéristiques du Parc

Le Parc national de La Réunion recouvre une proportion très importante de l'île.

La superficie de son cœur (105 384 ha) correspond à 42 % de la surface totale de l'île. 23 des 24 communes de l'île ont une partie de leur territoire classée en cœur (seule la commune de Le Port en est exclue). Près de 90 % de la surface du cœur est composée de terrains publics relevant pour la plupart du régime forestier, dont l'ONF reste gestionnaire. Les paysages du cœur englobent la partie centrale des deux massifs volcaniques de l'île, celui du Piton des Neiges, le plus ancien, et celui du Piton de la Fournaise, un des volcans les plus actifs de la planète. Autour du Piton des Neiges, trois amphithéâtres naturels confèrent au cœur de La Réunion une identité géographique très originale, les cirques de Cilaos, Salazie, et celui de Mafate classé en « cœur habité » du Parc national.

Le cœur du Parc national rassemble ainsi les paysages naturels les plus spectaculaires, structurés autour des « Pitons, cirques et remparts », bien inscrit depuis 2010 au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Le Parc national comportait également une aire ouverte à l'adhésion de 87 696 hectares, soit 35 % de la superficie de l'île, qui concerne la totalité des 24 communes. Les paysages de l'aire ouverte à l'adhésion sont diversifiés, majoritairement ruraux et agricoles. Ils épousent les limites administratives des Hauts (augmentés des principales ravines) et correspondent aux zones habitées et cultivées de moyenne altitude entre l'urbanisation littorale et le cœur naturel et montagneux de l'île.

Après les décisions d'adhésion des communes entérinées en mars 2015, la zone d'adhésion couvre une superficie de 52 800 hectares. Le territoire du Parc national (cœur et aire d'adhésion) atteint ainsi en 2015 une superficie de 158 184 hectares, soit 63 % de la surface de l'île.

Le premier schéma d'aménagement régional (SAR) de La Réunion de 1995 promouvait la nécessité de préserver le cœur vert de l'île et l'héritage culturel des Hauts dans l'histoire et l'identité de l'île. Et en 2000, les collectivités se sont accordées pour demander à l'État de créer un Parc national pour être l'outil de cette protection. Une mission de création a été mise en place qui termina son travail préparatoire en 2007. Le Parc national et l'établissement public du Parc national de La Réunion pour en assurer la gestion ont été créés le 5 mars 2007.

La prise de conscience de l'extraordinaire biodiversité, marquée par un fort taux d'endémisme, et de la richesse culturelle des Hauts, s'est faite progressivement depuis les années 1980 s'agissant d'espaces lointains colonisés tardivement par des agriculteurs modestes qui ne trouvaient plus de terres disponibles sur le littoral. Le Parc national abrite plus de 110 types d'habitats naturels, du littoral à l'altimontain (jusqu'à 3070m d'altitude), en passant par des forêts sèches, des forêts tropicales humides, des pandanaies ou des tamarinaies, ce qui lui vaut de figurer parmi les 34 « points chauds »⁵ de la biodiversité mondiale.

⁵ Cette notion caractérise la richesse en biodiversité d'un territoire et aussi le haut niveau de menace anthropique. (<http://www.conservation.org/How/pages/Hotspots.aspx>).

1.2. Les principaux enjeux du territoire

Le travail engagé avec les collectivités et les autres acteurs de terrain pour élaborer la charte a permis d'identifier quatre enjeux majeurs, communs au territoire du cœur et à l'aire d'adhésion. Ils sont rappelés ci-après :

- Préserver la diversité des paysages et accompagner leurs évolutions,
- Inverser la tendance à la perte de biodiversité,
- Valoriser le patrimoine culturel des Hauts et assurer la transmission de ses valeurs,
- Impulser une dynamique de développement économique pour les Hauts.

À ces quatre enjeux s'ajoute un enjeu transversal :

- Éducation – sensibilisation – communication.

Ces enjeux se déclinent de façon différenciée pour le cœur et pour l'aire ouverte à l'adhésion :

- une réglementation et des mesures contractuelles pour le cœur en faveur d'une gestion exemplaire de cet espace à très forte valeur patrimoniale,
- des orientations de développement durable, axées sur la protection et la valorisation des patrimoines naturels, culturels et paysagers pour les zones d'adhésion à décliner de façon contractuelle entre l'établissement et les acteurs du territoire, dont les communes adhérentes, sans introduire de réglementation nouvelle.

Il s'agit bien en effet de préserver un patrimoine d'une exceptionnelle richesse soumis à de multiples pressions :

- prolifération d'espèces exotiques envahissantes dont l'introduction a accompagné l'installation de l'homme sur l'île avec des impacts considérables sur les espèces endémiques et les écosystèmes,
- importance du risque d'incendie généré par la nature de la végétation, les conditions climatiques mais aussi l'accessibilité de nombreux sites,
- fréquentation des espaces à des fins de tourisme et de loisir, certes source potentielle de développement économique, mais aussi menace pour les sites et les espèces les plus fragiles,

mais également de porter une ambition forte pour les 170 000 personnes qui habitent aujourd'hui dans les Hauts, celle de renforcer un développement économique fondé principalement sur le maintien d'une agriculture dynamique et diversifiée et sur le développement de l'écotourisme.

1.3. Le bien UNESCO

De la nécessité de protéger ce patrimoine exceptionnel, mais aussi de le valoriser dans le respect de la biodiversité, des paysages et de l'identité culturelle de ses territoires, la reconnaissance nationale est venue de la création du Parc national. La reconnaissance internationale, qui rayonne sur l'ensemble de l'île de La Réunion, revient pour sa part à l'inscription des « Pitons, cirques et remparts » sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité.

L'inscription des « Pitons, cirques et remparts » sur la liste des biens du patrimoine mondial de l'UNESCO en 2010, au titre des critères paysages et biodiversité, repose sur les notions de protection de la nature et de préservation des paysages et des biens culturels. Elle reconnaît l'interaction entre l'être humain et la nature et le besoin fondamental de préserver l'équilibre entre les deux. Le bien inscrit par l'UNESCO coïncide avec le cœur du Parc national, enrichi de quatre sites situés dans l'aire ouverte à l'adhésion : la Grande-Chaloupe, le Piton d'Anchain, la Chapelle de Cilaos-Piton de Sucre, et Mare-Longue.

Il convient de mettre à l'actif de l'établissement Parc national et de ses équipes le lourd travail qui a conduit à cette consécration, en particulier la constitution du dossier de candidature (dossier remis en novembre 2009) réalisé avec succès sous sa responsabilité exclusive, dans le cadre d'un protocole conclu entre l'État, la Région, le Département et l'association des maires. La qualité du travail accompli a été unanimement reconnue et a très certainement été emblématique de l'action de l'établissement Parc national et de sa légitimité. Mais ce lourd investissement, organisé autour d'une cellule dédiée, a sans doute contribué à éclipser les autres actions du Parc national et à brouiller sa communication. Les enjeux liés à la candidature au patrimoine mondial apparaissent ainsi plus connus que ceux liés aux actions propres de l'établissement et au contenu de la charte.

Le Parc national de La Réunion a été désigné gestionnaire du bien des « Pitons, cirques et remparts » de l'île de La Réunion. La charte de Parc constitue le plan de gestion de ce bien. Elle met en place les conditions de protection et de gestion garantissant à long terme l'intégrité du bien et la préservation de sa valeur universelle exceptionnelle. Elle répond également aux attentes du comité du patrimoine mondial⁶, notamment par des actions de contrôle et de lutte contre les espèces exotiques envahissantes et par la gestion des incendies de forêt et des flux touristiques.

Le comité du patrimoine mondial ne procède pas à un réexamen périodique systématique des dossiers et l'inscription n'est pas assortie de condition de durée. Néanmoins, des rapports réguliers doivent être fournis pour rendre compte de l'évolution du bien inscrit face aux menaces le concernant. L'UNESCO peut ainsi

⁶ Le comité s'assure que la Liste reflète bien la diversité culturelle et naturelle des biens de valeur universelle exceptionnelle et qu'il respecte les critères qui ont prévalu à son inscription. Selon les articles 1 et 2 de la convention, le bien peut être inscrit sur la liste du patrimoine mondial en péril par le comité s'il juge que la situation de ce bien correspond au moins à l'un des critères dans l'un ou l'autre des cas décrits ci-dessous (paragraphe 179-180 des *Orientations*). Le bien peut en effet être confronté à des menaces graves qui pourraient avoir des effets nuisibles sur ses caractéristiques essentielles, menaces telles que :

- modification du statut juridique protégeant le bien ;
- projets de réinstallation de populations ou de développement concernant le bien lui-même, ou situés de telle façon que leurs conséquences menacent le bien ;
- plan ou système de gestion manquant, inadéquat ou incomplètement mis en œuvre ;
- impacts menaçants de facteurs climatiques, géologiques ou d'autres facteurs environnementaux.

décider d'inscrire un bien sur la liste du patrimoine mondial en péril, voire le radier si des mesures correctives ne sont pas prises et que les dégradations persistent. Rien n'est donc définitivement acquis. Un rapport d'état de conservation (rapport « SOC » : *state of conservation*) a été préparé par le Parc national en lien avec le DEAL, soumis par la France en début d'année 2013 et examiné par le Comité du Patrimoine mondial en juin 2013. Cet examen a conduit à un second rapport « SOC », examiné par le Comité du patrimoine mondial en 2015 et qui n'a pas fait l'objet de retour particulier.

La charte prévoit une gouvernance à deux niveaux :

- une commission de gestion et de suivi du bien émanant du conseil d'administration de l'établissement,
- une instance plus large, présidée par le préfet pour valider en particulier les rapports périodiques sur l'état de conservation du bien.

Au moment de l'audit sur place, ces instances n'avaient cependant pas encore été officiellement mises en place. Depuis, une délibération du CA du 26 novembre 2015 a créé la première de ces instances.

De même, la charte de gestion des biens français signée en 2010 entre l'État et l'association des biens français du patrimoine mondial (ABFPM) incite à la signature de conventions locales de gestion pour clarifier la gouvernance et le rôle de chacun, conventions impliquant l'État et le gestionnaire, mais également les acteurs en responsabilité de gestion que sont les collectivités locales.

Considérant l'importance du classement pour le rayonnement international de l'île et son économie, et la responsabilité collective qui est celle de son maintien en bon état de conservation, l'élaboration d'une telle convention qui formaliserait les instances prévues dans la charte et préciserait les responsabilités de chacun, apparaît à la mission comme un objectif tout à fait prioritaire et urgent.

1. Élaborer entre l'État, les collectivités locales en responsabilité, et l'établissement public du Parc national gestionnaire du bien « Pitons, cirques et remparts » inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, une convention clarifiant la gouvernance du bien et précisant les responsabilités de chacun dans son maintien en bon état de conservation. Mettre en place et faire vivre les instances de gouvernance correspondantes.

2. Une nouvelle étape qui s'ouvre avec la mise en œuvre de la charte avec un positionnement qui reste à conquérir

Comme l'indique la direction de l'établissement Parc national dans une note d'enjeux datée de septembre 2015 : « *Les 7 premières années d'existence du Parc national ont été consacrées à son installation. La charte approuvée en janvier 2014, la construction du siège de l'établissement achevée fin 2013 puis la finalisation de son centre de découverte et d'interprétation en septembre 2015 constituent des éléments majeurs qui marquent une transition vers une seconde étape de la vie de l'établissement : celle de la concrétisation d'actions* ».

L'établissement étant désormais en place autour d'une charte approuvée, l'engagement de cette seconde étape est en effet essentiel. Il s'agit de donner du sens et de démontrer la plus-value de l'établissement Parc national sur son territoire. À cette fin, les priorités de l'établissement doivent aller résolument à la mise en œuvre de la charte et au soutien au développement durable du territoire. La suite du rapport en précisera les contours, mais les priorités de l'établissement méritent d'être beaucoup plus clairement affirmées.

2.1. La charte, son élaboration et ses plans d'actions

La loi n° 2006-438 du 14 avril 2006 relative aux Parcs nationaux prévoit :

- la création d'un cœur de Parc et d'une aire optimale d'adhésion (AOA). Le périmètre du Parc national est constitué du cœur et du territoire communal situé dans l'aire d'adhésion des communes ayant décidé d'adhérer à la charte ;
- l'élaboration d'une charte concertée entre toutes les parties intéressées, puis approuvée par décret.

Le Parc national de La Réunion a été créé par décret, en date du 5 mars 2007, sur la base de cette nouvelle législation. Le travail d'élaboration de la charte a débuté dès la mise en place de l'établissement public. La conduite de ce chantier a été quelque peu laborieuse, liée notamment à la jeunesse de l'établissement (beaucoup de données inexistantes, à la différence des Parcs nationaux plus anciens, doctrine élaborée au fil de l'eau au sein du réseau PNF, intensité des effets de la charte dans l'aire d'adhésion, difficultés d'accès ou inexistence de données actualisées pour établir les diagnostics territoriaux et retards pris dans leur élaboration, travaux quelquefois en partie redondants avec ceux de révision du SAR⁷). Il a également fallu composer avec les différentes périodes électorales. Ce chantier a fini par aboutir après un long processus d'élaboration, dont on peut souligner toutefois le caractère largement participatif⁸.

⁷ Le schéma d'aménagement régional (SAR) fixe les orientations en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Le SAR de La Réunion révisé a fait l'objet d'un décret d'approbation en Conseil d'État le 22 novembre 2011. La charte du Parc national doit être compatible avec le SAR, donc avec ses orientations, en les précisant pour le cœur. Contrairement au SAR, la charte n'est pas un document d'urbanisme.

⁸ L'établissement a indiqué qu'elle était le fruit de très nombreux échanges, réunions thématiques et ateliers territoriaux avec les partenaires locaux. Un séminaire a également été organisé avec les experts de l'UNESCO. Plus de 200 réunions ont permis de mûrir le projet soumis en 2012 à l'avis des acteurs institutionnels puis à l'avis de la population par la voie de l'enquête publique

Au final, la Charte du parc national de La Réunion a été approuvée le même jour que celle de la Guadeloupe, et quelques semaines après celles des Cévennes et de Guyane.

Ce chantier, essentiel pour l'établissement Parc national et son action, a débouché sur un document qui porte un projet ambitieux de mise en œuvre d'une stratégie globale de protection et de développement pour le territoire des Hauts. La charte définit les objectifs de protection et de valorisation pour le cœur et les orientations de développement durable pour l'aire ouverte à l'adhésion⁹. Elle vaut également plan de gestion du bien « Pitons, cirques et remparts », conformément aux engagements pris lors de l'inscription au patrimoine mondial (cf. 1.3).

Après recueil des avis de l'Autorité environnementale du CGEDD, du Conseil national de protection de la nature (CNP) et du Comité interministériel des parcs nationaux (CIPN), la charte du Parc national de La Réunion a été approuvée, après enquête publique, par décret en Conseil d'État le 21 janvier 2014 (décret n° 2014-049).

La charte identifie quatre enjeux majeurs (voir paragraphe 1.2), communs au territoire du cœur et à celui de l'aire d'adhésion : trois enjeux liés aux patrimoines (paysages, biodiversité et culture) et un enjeu lié au développement des Hauts. S'y ajoute un enjeu transversal (éducation, sensibilisation, communication), qui irrigue chacun des enjeux thématiques. Ensemble, ils définissent un projet de territoire équilibré entre protection et développement et durable, spécifique aux Hauts de l'île.

La charte (qui vaut aussi plan de gestion du bien « Pitons, cirques et remparts ») est un document complet, et lourd de 200 pages. Pour en faciliter l'appropriation, l'établissement Parc national a mis à disposition du public un document simplifié très bien fait, intitulé « l'essentiel de la charte ». Les enjeux sont déclinés en objectifs puis en mesures :

- 16 objectifs pour le cœur déclinés en 42 mesures (cœur cultivé et cœur habité),
- 11 orientations pour l'aire d'adhésion déclinées en 30 mesures.

La charte, qui intègre une carte des vocations des territoires, se révise ou se confirme au plus tard tous les 15 ans¹⁰. Plusieurs actions emblématiques peuvent être citées :

- les « Portes et chemins de découverte du Parc » : 13 portes sont ainsi identifiées, définies comme des itinérances proposées autour d'un bourg à vocation touristique, d'un ou de plusieurs sites majeurs en cœur de Parc national ou à proximité, et des itinéraires d'accès depuis les bas vers les sites majeurs en passant par le bourg. Cette démarche vise aussi à accompagner, y compris par un dispositif financier, les initiatives d'amélioration du cadre de vie au bénéfice des habitants et des visiteurs ;
- la mise en découverte des patrimoines par la démarche d'interprétation, pour faire émerger à l'échelle de territoires à forte identité des projets valorisants, conciliant conservation et développement. Le projet de « route des laves » en est un parfait exemple, avec des retombées économiques potentielles pour les territoires concernés ;

⁹ Pour l'aire ouverte à l'adhésion, la charte propose des orientations de développement durable, axées sur la protection et la valorisation des patrimoines. La charte n'y introduit aucune réglementation nouvelle.

¹⁰ Sa révision peut aussi être dictée par celle du SAR.

- la maîtrise des espèces exotiques envahissantes, l'enjeu étant de faire participer tous les partenaires aux actions de prévention, d'éducation et de lutte ;
- des urgences de conservation, en particulier pour 3 espèces endémiques d'oiseaux « symboles », qui ont justifié la mobilisation de moyens importants, avant même la création du Parc national. L'établissement public est devenu le coordonnateur de plusieurs programmes. L'enjeu est de pérenniser ces moyens jusqu'à l'atteinte de l'objectif du bon état de conservation de ces espèces.

2.2. Le processus d'adhésion

Au-delà de la protection active des patrimoines du cœur, l'ambition a été de fédérer l'ensemble des acteurs locaux autour d'objectifs et d'orientations partagés pour les Hauts, alliant la préservation des patrimoines naturel, culturel et paysager et leur valorisation pour un développement durable.

Au sein de ce dispositif, les 24 communes de l'île jouent un rôle particulier : elles ont toutes vocation à adhérer à la charte et sont libres de le faire ou non. Il s'agit pour elles non pas de transférer des compétences à l'établissement public ni de s'imposer des contraintes nouvelles, mais de s'engager dans une démarche volontariste pour mettre en œuvre la charte du Parc national sur leur territoire en bénéficiant en retour de l'appui technique des équipes de l'établissement Parc national. L'adhésion à la charte du Parc national marque en effet un engagement en faveur d'un projet de territoire ambitieux, spécifique et partagé pour les Hauts de l'île. La charte offre l'opportunité d'une mise en œuvre conventionnée des actions.

A l'issue de la phase d'adhésion, conduite de mai à décembre 2014, 17 communes de l'île ont fait le choix d'adhérer à la charte. Un arrêté préfectoral du 9 mars 2015 acte cette situation et constate le périmètre effectif du Parc national¹¹. La superficie de l'aire d'adhésion atteint aujourd'hui 52 800 hectares sur 87 800 hectares ouverts à l'adhésion.

Sept communes n'ont pas rejoint ce mouvement¹² :

- quatre communes se sont positionnées par un vote contre : Les Avirons, Saint-Philippe, Le Tampon et L'Entre-Deux,
- une commune, Saint-Leu, s'est abstenue de délibérer, ce qui acte son opposition à l'adhésion,
- deux communes ont indiqué souhaiter le report de leur adhésion : Petite-Île et Saint-Joseph.

¹¹ **Article 1** - Il est constaté qu'ont adhéré à la charte du Parc national de La Réunion les communes de : Bras-Panon, Cilaos, L'Etang-Salé, Saint-André, Saint-Benoît, Saint-Denis, Saint-Louis, Saint-Paul, Saint-Pierre, Sainte-Marie, Sainte-Rose, Sainte-Suzanne, Salazie, La Plaine-des-Palmistes, Le Port, La Possession et Trois-Bassins.

¹² Trois ans après cette première phase d'adhésion, les communes qui ont refusé initialement peuvent à nouveau décider d'adhérer à la charte.

Des conventions d'application sont en préparation avec les 17 communes adhérentes. L'objectif est d'y décliner des projets concrets contribuant à la mise en œuvre de la charte, tâche à laquelle s'attelle l'établissement public, même si le processus s'avère plus long que prévu. La mission estime que le conventionnement avec les communes adhérentes est l'outil privilégié à développer sans tarder pour affirmer le positionnement du parc sur le terrain et donner une lisibilité à ses actions sur une base contractuelle partagée avec des élus. Or, en septembre 2015, aucune convention n'était encore signée, même si celles avec la communauté d'agglomération du territoire de la côte ouest (TCO) et avec les communes de Bras-Panon, Saint-Louis, Saint-Denis, Cilaos et La Possession semblaient bien avancées.

Il est essentiel de finaliser au plus vite les conventions d'application de la charte avec les collectivités adhérentes et s'attacher à faire connaître leur contenu concret et les financements qui s'y attachent au travers d'actions de communication.

Si, au moment de la mission, aucune convention n'avait été signée, 5 conventions sur les 17 étaient signées à la fin mai 2016. Le mouvement semble enclenché et le Parc national est invité à poursuivre activement dans cette voie.

2. Se donner un objectif précis et resserré (impérativement avant la fin 2016) pour concevoir et finaliser avec les communes adhérentes les conventions d'application de la charte qui permettront de décliner le projet de territoire en actions concrètes axées sur la préservation et la mise en valeur des territoires. S'attacher à faire connaître leur contenu concret et les financements correspondants au travers d'actions de communication.

2.3. Le travail à fournir pour consolider, voire étendre, le processus d'adhésion

Si l'élaboration des conventions d'application avec les communes adhérentes est incontestablement une priorité absolue pour l'établissement, il ne doit pas perdre de vue les autres communes qui, lors de cette première phase, n'ont pas souhaité adhérer. En effet, trois ans après la première phase d'adhésion, les communes qui auraient refusé initialement peuvent à nouveau décider d'adhérer. Il s'agira pour l'établissement Parc national de réussir ce nouveau « tour de piste ».

3. Maintenir un contact étroit avec les 7 communes absentes de cette première phase d'adhésion dans la perspective de leur adhésion ultérieure.

C'est indéniablement aussi la réussite de la première phase qui conditionnera l'ouverture de cette perspective. L'établissement Parc national doit y consacrer toute son énergie.

La charte et ses actions témoignent d'une véritable ambition pour le territoire des Hauts de La Réunion. La Réunion toute entière doit tirer parti de leur caractère exceptionnel qui a conduit à des labels reconnus au niveau national et international, pour conforter et développer durablement les activités économiques de ses Hauts. Qu'il s'agisse de l'agriculture et de la sylviculture, du tourisme ou de l'artisanat, les actions préconisées dans la charte sont encore plus incontournables dans le contexte socio-économique actuellement difficile.

Des bases robustes de travail sont à établir sans tarder entre l'établissement Parc national et le secrétariat général des Hauts, nouvel outil de développement qui bénéficie d'importants crédits européens et qui assure l'instruction de certaines mesures (cf. 3.2.2). Le financement des actions de la charte est rendu possible dans ce nouveau cadre. Mais cela exige que l'établissement public précise l'organisation et les compétences en ingénierie de projet qu'il mettra en place concrètement pour impulser un développement durable dans les Hauts.

L'importance des compétences en matière d'ingénierie de projet pour mettre en œuvre la charte et impulser un développement durable dans les Hauts n'est en effet pas à sous-estimer. L'établissement public dispose de ressources en ingénierie au siège et dans ses quatre secteurs territoriaux. Il doit les mettre en synergie et singulièrement les renforcer pour répondre à cette priorité de mise en œuvre de la charte.

4. Adapter l'organisation de l'établissement à une mise en œuvre efficace de la charte, et renforcer ses capacités d'ingénierie pour impulser un développement durable dans les Hauts.

Un travail d'information et de conviction autour de l'outil de développement qu'est l'établissement Parc national est d'autant plus indispensable que des voix nombreuses et non des moindres s'élèvent pour contester ouvertement son action. La non-adhésion de 7 communes du sud de l'île est considéré comme un indicateur de cette défiance qui s'exprime désormais publiquement.

Il faut signaler ici les positions prises par la présidente du conseil départemental dans la presse pour demander la suppression du Parc national et son remplacement par un parc naturel régional.

Cette voix a été relayée pendant la campagne électorale par le président du conseil régional, candidat à sa réélection (il a été réélu à la présidence du conseil régional lors des élections régionales de décembre 2015).

Dans les engagements pris pour 2015-2021, sous le titre « Les 7 piliers de la réussite », l'un d'entre eux, baptisé « Libérer la terre réunionnaise », prévoit de :

- Transformer le Parc national des Hauts en parc régional des Hauts de La Réunion,
- Relancer un grand plan d'aménagement des Hauts.

La mission a relevé lors de ses entretiens le niveau insuffisant de protection que pourrait constituer un parc naturel régional, en particulier eu égard à la conservation du bien UNESCO. Elle considère qu'une telle démarche pourrait mettre en péril l'inscription du bien « Pitons, cirques et remparts » sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

5. Mobiliser la direction de l'établissement pour maintenir un contact étroit avec les autorités politiques de l'île, poursuivre l'effort d'explication et de conviction, et affirmer sa volonté et ses compétences pour participer activement au développement des Hauts et au maintien de l'inscription du bien « Pitons, cirques et remparts » sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

3. Le besoin de consolider la gouvernance et de développer le partenariat local

3.1. Les instances de gouvernance

3.1.1. Le conseil d'administration (CA)

Le **président** du CA du Parc national, Daniel Gonthier, porte avec beaucoup de conviction les valeurs du parc. Il a fait preuve d'un investissement remarquable dans ses fonctions depuis la création du parc et pour les adhésions à la charte, même s'il n'a pas pu convaincre plusieurs communes des Hauts d'y adhérer. Il est très actif et particulièrement présent au sein de l'établissement.

Le **conseil d'administration** du parc, renouvelé par arrêté du 3 octobre 2013, est une instance pléthorique qui n'a pas su asseoir sa légitimité : composée de 88 membres, elle connaît des dysfonctionnements sérieux dans son organisation et son fonctionnement. Plusieurs de ses interlocuteurs ont informé la mission que les dossiers du CA arrivaient trop tardivement (souvent la veille au soir) pour permettre une bonne préparation des séances et que les comptes rendus de ces mêmes séances tardaient également à être produits. Les réunions du CA se tiennent au siège du Parc national au cœur de l'île, à La Plaine des Palmistes. Le report de réunions du CA pour des motifs d'absence de quorum nuit fortement à la légitimité des décisions et des orientations adoptées par le conseil ¹³ En outre, depuis la démission des représentants du personnel en janvier 2015, ceux-ci n'y sont plus représentés. Il conviendrait de remédier à cet état de fait sans tarder.

De fait, le bureau du CA, mis en place le 8 octobre 2013 et comprenant 15 membres (7 membres de droit, 3 représentants de l'État, 4 personnalités nommées en raison de leur compétence et le président du conseil économique, social et culturel), conduit une grande partie du travail par délégation du CA.

Cette organisation mérite d'être adaptée. Une réflexion doit être ouverte sur la composition du conseil d'administration, en explorant des pistes comme celle d'une meilleure intégration de l'intercommunalité ou de la refonte de la représentation de l'État pour intégrer les conséquences de sa réforme territoriale. Une autre branche de la réflexion peut être celle de la recherche d'un meilleur équilibre entre le CA et son bureau.

6. Ouvrir le chantier de la composition du conseil d'administration et de son bureau et préparer, en liaison avec la direction de l'eau et de la biodiversité du MEEM, un projet de réforme de la gouvernance avec la volonté d'améliorer le fonctionnement global. Sans attendre, il est recommandé à la direction de l'établissement de veiller au retour des représentants du personnel dans cette instance.

¹³ Exemple de compte-rendu du CA du 26 février 2015

3.1.2. Le conseil scientifique (CS)

Le CS a deux missions essentielles : orienter la politique scientifique de l'établissement et apporter un éclairage scientifique aux choix de politique générale qui s'exprime également à travers les nombreux avis qu'il rend sur les travaux en cœur de parc.

Sa composition est équilibrée ; il est composé de 18 membres permanents appuyés par onze experts extérieurs (arrêté préfectoral du 8 mars 2013, entré en vigueur le 20 mars 2013). Le président, Dominique Strasberg, est un universitaire de renom dans le domaine de l'écologie qui fait preuve d'un grand intérêt pour le Parc national. Il est déterminé à ce que ce dernier devienne un acteur majeur reconnu par la communauté scientifique, nombreuse à La Réunion et dans sa zone d'influence internationale. Le bureau du CS comprend deux vice-présidents et deux autres membres : le premier vice-président est Christian Barrat, anthropologue ; la deuxième vice-présidente est Soudjata Radjasegarane, spécialiste des espèces invasives, ce qui reflète parfaitement l'équilibre recherché par la charte.

Le CS se réunit au moins 2 fois par an en réunions plénières, dont les comptes-rendus sont remarquables de clarté. Le bureau se réunit également 2 fois par an. Le CS donne entre 30 et 50 avis par an sur des demandes d'autorisation variées, le plus souvent via une consultation dématérialisée.

Le CS porte deux enjeux majeurs : la maîtrise des espèces exotiques envahissantes et les urgences en termes de conservation de la biodiversité.

La maîtrise des espèces exotiques envahissantes constitue probablement une des priorités majeures pour l'établissement Parc national, l'enjeu étant de faire participer tous les partenaires, sous l'animation de la DEAL, aux actions de prévention, d'éducation et de lutte.

Les urgences de conservation : 38 espèces animales endémiques sont inscrites sur la liste rouge de l'UICN, comme menacées d'extinction : 3 oiseaux « symboles » (dont le Tuit-tuit), mais également plus d'une centaine de plantes menacées d'extinction (face à 2000 espèces introduites dont 100 envahissantes) et quelques habitats reliques.

Le CS est depuis l'origine engorgé par de multiples demandes d'avis (plus de 130 par an) pour répondre au nombre croissant de demandes d'autorisations reçues par l'établissement (notamment, des manifestations sportives de type « grand raid »). Le président s'est donc attaché à fluidifier avec l'établissement les procédures d'autorisation et d'avis au bénéfice des pétitionnaires et à recentrer les priorités du CS sur les dossiers présentant les enjeux les plus forts.

À cette fin, le CS a adopté une décision le 15 juin 2015 autorisant son président à donner un avis sur les dossiers sans impact manifeste. Pour sortir de l'urgence et gagner en rapidité dans l'instruction des avis tout en garantissant leur fiabilité juridique, le CS s'appuie sur les compétences internes qui permettent de discerner de façon fiable les cas où les travaux, constructions, aménagements ou activités projetées en zone cœur du parc national ont un impact nul ou négligeable sur les patrimoines naturels, culturels ou paysagers et sur le caractère du parc. Le président du CS considère qu'il est indispensable de faire acte de pédagogie et de prendre le temps d'expliquer les positions prises, en s'appuyant sur les détenteurs de l'autorité scientifique, en se montrant force de proposition plutôt que d'interdits, en valorisant des actions positives. Ainsi, la communication de l'établissement devrait-elle porter davantage sur la valorisation des actions positives menées par l'établissement, car elles semblent mal connues du grand public et des élus.

Le Parc national, en lien avec le CS, a mis en place un séminaire annuel avec l'ensemble des partenaires de la connaissance et de la conservation. En outre, il prévoit d'organiser tous les 3 ans des assises de la connaissance et de la conservation afin que l'établissement en fédère tous les acteurs (chercheurs, associations, sociétés savantes...) et que son rôle de coordonnateur soit bien identifié.

La mission considère que le président du CS, qui est membre de droit du CA, pourrait y jouer un rôle plus actif en y présentant régulièrement l'activité du CS et en y abordant divers sujets relevant de ses compétences, ce qui ne se fait pas aujourd'hui. La mission considère qu'au sein de l'établissement, le Conseil Scientifique doit se positionner clairement comme force de proposition, tout particulièrement depuis que la charte a été adoptée.

7. Mieux valoriser le travail et les propositions du conseil scientifique par des communications régulières en conseil d'administration et en rendre ainsi ses séances plus attractives.

Il est en particulier urgent que l'établissement se dote d'une stratégie scientifique, stratégie d'acquisition de connaissances et de conservation dont l'adoption devait intervenir fin 2013. Selon les informations de la mission, la stratégie serait prête, il ne resterait qu'à en finaliser le chapeau général. Il a été indiqué aux rapporteurs le report de sa mise à l'ordre du jour du CA sous divers prétextes, explication dont on ne saurait se contenter eu égard aux enjeux majeurs pour le Parc national, portés par cette stratégie.

À cet égard, la mission salue le remarquable travail réalisé, avec l'appui du service connaissances et patrimoines, par le CS, qui doit clairement être perçu comme force de propositions et d'actions au service de la charte et des territoires.

8. Examiner et adopter sans tarder une stratégie scientifique d'acquisition de connaissances et de conservation dont il est urgent que l'établissement se dote.

3.1.3. Le conseil économique, social et culturel (CESC)

Le CESC a été formellement créé le 28 novembre 2013 : il comprend 15 membres nommés le 16 avril 2014 pour une durée de six ans et répartis en trois collèges : collège des acteurs de l'économie et du « développement rural » (6 sièges), collège des acteurs sociaux et culturels (5 sièges), collège des sages (4 sièges).

Le 3 juillet 2014, il a été procédé aux élections du président et des vice-présidents : Guito Crescence, représentant l'agriculture, a été élu président, Signole Lauret, représentant le tourisme rural a été élue première vice-présidente et Benoît Barau représentant la forêt privée, deuxième vice-président.

Le CESC assure un rôle de conseil et d'expertise auprès du CA et de la directrice dans les domaines économique, social et culturel et, plus généralement, sur tous les aspects liés aux activités humaines sur le territoire du parc national, tant dans le cœur que dans l'aire d'adhésion. Il peut être saisi pour avis et expertise par le CA ou par le bureau du CA dans le cadre des attributions que le conseil d'administration lui a déléguées, ou par la directrice de toute question relevant de ses domaines de compétences. Il peut en particulier être saisi sur toute thématique économique, sociale et/ou culturelle, ou tout acte, notamment à caractère réglementaire, visant l'aménagement de tout ou partie du territoire ou ayant un impact sur les activités

économiques, sociales et culturelles. Conformément à l'article R.331-33 du code de l'environnement, le CESC doit apporter une expertise sur les sujets liés au suivi de la mise en œuvre de la charte, à la politique contractuelle de l'établissement public (en particulier les conventions d'application et les contrats de partenariat) et à l'animation de la vie locale.

Il a vocation à contribuer activement à la recherche d'un équilibre entre, d'une part le développement des activités humaines et la sauvegarde des traditions, et d'autre part la connaissance et la préservation des patrimoines naturel, culturel et paysager, notamment en cœur de parc, ce qui est un enjeu crucial dans un cœur habité.

Mais ce conseil, certes de création récente, n'a pas encore vraiment trouvé sa place, comme c'est le cas dans d'autres parcs nationaux, et ce malgré l'enthousiasme de son président qu'il convient d'encourager. En outre certains de ses membres appartiennent déjà au CA, ce qui ne facilite pas la compréhension du rôle que ce conseil doit jouer. Il a rendu un premier avis sur la chasse au Tangué le 28 septembre 2014, mais n'a pas conclu demandant à ce que des études plus poussées soient conduites.

9. Veiller, au niveau de la direction du Parc, à ce que le conseil économique, social et culturel joue pleinement son rôle qui est distinct de celui du conseil d'administration. Éviter par ailleurs les doubles nominations au CA et au CESC, deux instances jouant un rôle bien distinct.

3.2. Le partenariat local

3.2.1. Les relations avec les acteurs locaux

Les acteurs locaux considèrent, dans leur majorité, que ni l'établissement public, ni la charte du parc en tant que projet d'aménagement du territoire, ne sont suffisamment connus des élus et des populations. Concrètement, ils n'ont pas de visibilité de son action sur le terrain, alors que celle de l'ONF reste très forte. Ce que fait l'établissement en tant que Parc national responsable de la mise en œuvre de la charte et en tant que gestionnaire du bien UNESCO n'est clair pour personne. La confusion est permanente en partie parce que la charte du Parc constitue aussi le plan de gestion du bien « Pitons, cirques et remparts ».

Au-delà du manque de visibilité sur ses actions, l'établissement Parc national n'est donc pas encore reconnu comme un véritable acteur du territoire. Beaucoup d'acteurs locaux ont indiqué à la mission que l'établissement manquait de contacts, de dialogue avec la population. Ils souhaiteraient davantage d'échanges sur une base régulière : journées portes ouvertes, démarches projet, travail avec les écoles, avec les acteurs économiques.

Pour gagner en légitimité, le Parc national doit absolument accentuer son travail relationnel avec les collectivités territoriales. Il doit mettre davantage en avant son rôle de coordonnateur et de fédérateur et communiquer sur la construction de projets avec les partenaires et sur leurs succès.

La mission estime que l'établissement Parc national devrait commencer par réorienter sa politique de communication avec l'appui de PNF, puis de la future agence de la biodiversité.

Perçue comme défensive aujourd'hui, elle doit devenir positive et s'attacher à valoriser les actions concrètes du parc et à le positionner comme un acteur incontournable du territoire en utilisant les moyens modernes de communication (télévision, Facebook, Twitter, etc).

À cet égard, la mission considère que le projet Life+¹⁴ a été un projet bien mené, mettant en avant des actions positives du Parc national et de ses partenaires. Les collectivités et les usagers ont eu une bonne perception des actions engagées et l'établissement pourrait utilement s'attacher à comprendre ce qui a fonctionné et en tirer les leçons.

Il est important également que la signalétique soit plus efficace avec une délimitation claire du territoire. Le Parc national doit être ancré dans le territoire et sa visibilité ne peut pas reposer uniquement sur le bien UNESCO. Le projet des « portes du Parc » a désormais toute son importance pour la perception du Parc national en tant que territoire et doit être considéré comme une priorité par l'établissement.

De même que des conventions d'application doivent maintenant être préparées sans tarder avec les 17 communes adhérentes (cf. 2.2), elles doivent l'être également avec d'autres partenaires de l'établissement. L'objectif est d'y décliner des projets concrets contribuant à la mise en œuvre de la charte. En complément, des « contrats de partenariat » peuvent être également conclus avec les acteurs privés. Les entreprises implantées sur le territoire du Parc national peuvent aussi bénéficier de la marque commerciale « Esprit Parc national » qui distingue certains biens et services favorables à la préservation des patrimoines.

10. Réorienter la politique de communication de l'établissement Parc national sur les initiatives engagées et les actions réalisées pour mieux valoriser son action et le positionner comme un acteur incontournable du territoire sur la biodiversité et le développement des Hauts.

3.2.2. Les relations avec le secrétariat général des Hauts (SGH)

Les négociations locales conduites par l'ancien commissaire à l'aménagement des « Hauts » (CAH)¹⁵ ont été favorables au projet porté par le Parc national. Elles ont permis la prise en compte des enjeux de la charte dans le FEADER en maintenant une politique d'intervention spécifique pour les « Hauts ». Elles prévoyaient la reprise des missions du CAH par l'établissement Parc national pour créer de véritables synergies. Cela ne s'est pas fait.

La mission déplore que l'établissement n'ait pas su se saisir de ces opportunités majeures que constituent l'outil et les financements du secrétariat général des Hauts

¹⁴ **LIFE+** est l'outil financier créé par le règlement européen No 614/2007 dont au moins 78% des ressources budgétaires doivent être consacrées au financement de projets. Ce sont donc 1.7 milliards € qui seront consacrés à soutenir des projets environnementaux. On parle ici du **LIFE+ Nature et Biodiversité** qui finance des projets contribuant à arrêter les pertes de biodiversité. Le taux de co-financement européen peut atteindre 75%.

¹⁵ Christophe Viret

(SGH)¹⁶ pour mettre en œuvre la charte du Parc national dont les objectifs coïncident avec la politique spécifique d'intervention sur les Hauts.

C'est le SGH qui met en œuvre les actions inscrites dans le « cadre stratégique partagé pour les Hauts de l'île de La Réunion (2014-2020) ». Il anime la politique d'aménagement et de développement des Hauts pour le compte des partenaires, et coordonne les financements à ce titre. Il assure la gestion à cette fin d'environ 120 M€ d'argent public (FEDER, FEADER) dont 4 M€ pour la gestion du bien UNESCO (dont le gestionnaire est l'établissement Parc national), et 14 M€ pour préserver la biodiversité de ces territoires en lien étroit avec la charte du Parc national. Le SGH, qui a vocation à conduire les projets complexes, rend compte à un comité de pilotage composé de l'État, de la Région et du Département. Il assure le secrétariat et l'animation du comité d'orientation stratégique d'aménagement et de développement des Hauts (COSDAH).

Par manque de stratégie, l'établissement Parc national ne s'est pas suffisamment impliqué dans l'organisation du nouveau SGH et n'y a pas obtenu la place qui aurait dû être la sienne eu égard aux intérêts communs portés par ces deux structures. La mission a constaté que la direction de l'établissement Parc national n'a pas participé aux réunions du comité de pilotage qui ont abouti à la structure nouvelle du SGH, qui figure dans une convention tripartite (État, Région, Département). Il était prévu une convention technique entre le Parc et le SGH ; or cette convention n'a pas vu le jour.

L'articulation avec l'établissement Parc national reste donc toujours à faire.

Le SGH devait être composé de 2 agents de l'établissement Parc national, 2 du conseil départemental et 2 du conseil régional. Sur les 2 ETP prévus comme devant lui revenir, l'établissement Parc national n'a pas pu prendre de postes clés, l'État ne l'ayant sans doute pas appuyé suffisamment après le départ du précédent commissaire à l'aménagement des Hauts, Christophe Viret. Il a ainsi perdu le poste de chef de pôle coordination/développement et s'est vu attribuer celui de chef de la gestion. Tout cela, dans un contexte nouveau où le SGH semble se positionner davantage sur des activités de simple gestion, les véritables commanditaires étant le conseil départemental et le conseil régional.

L'établissement ne semble pas s'être organisé pour utiliser au mieux les formidables opportunités financières que constituent le FEADER et le FEDER pour financer les actions de la charte, ce qui est très inquiétant. De plus, le bonus financier annoncé par l'établissement Parc national lors de la période d'adhésion à la charte n'a pas été confirmé : il n'y a pas de différenciation de taux entre les communes qui ont adhéré et celles qui n'ont pas adhéré. L'adhésion ne va donc pas se traduire concrètement comme une plus-value, ce qui fait perdre de son intérêt une adhésion à la charte et n'est pas incitatif pour les communes des Hauts qui n'ont pas adhéré. Les seules mesures différenciées semblent être aujourd'hui réservées aux communes « portes du Parc ».

La mission considère que l'État, au niveau local mais aussi au niveau de la tutelle de la direction de l'eau et de la biodiversité, devrait se montrer plus directif sur certains points mettant en jeu la crédibilité de l'établissement Parc national et la mise en œuvre de la charte, notamment par rapport au positionnement de l'établissement au sein du SGH et au regard des financements qu'il gère en faveur des actions de la charte.

Pour la direction de l'établissement Parc national, une obligation s'impose, celle de s'investir fortement dans le secrétariat général des Hauts, et de porter véritablement sa

¹⁶ L'organisation fonctionnelle du SGH figure en annexe 5.

stratégie (« le cadre stratégique partagé pour les Hauts de l'île de La Réunion (2014-2020) ») afin de mettre en œuvre concrètement les actions de la charte dans les Hauts.

Le Parc national doit tout mettre en œuvre pour trouver sa place dans le nouveau système de gouvernance des Hauts, le conseil régional devenant « chef de file » en matière de biodiversité et le conseil départemental devenant autorité de gestion pour le FEADER. Si l'ensemble des Hauts de l'île doit pouvoir bénéficier des financements exceptionnels du FEADER et du FEDER, une différenciation positive devrait être faite pour les communes adhérentes à la charte.

11. Renforcer l'implication de l'établissement Parc national dans le secrétariat général des Hauts, nouvel outil de développement doté d'importants crédits européens permettant de financer les actions de la charte.

3.2.3. Les relations avec l'office national des forêts (ONF)

L'ONF est considéré comme l'opérateur naturel du Département pour la gestion du domaine départementalo-domanial, soit 40 % du territoire réunionnais. Il est aussi de ce fait l'un des employeurs les plus importants. Avec la création du Parc national en 2007, deux établissements publics de l'État coexistent désormais pour la gestion d'un territoire en grande partie commun. Le cœur de Parc, d'une superficie de 105 384 ha, est constitué à 80 % de forêts publiques gérées par l'ONF, lesquelles représentent 84 % des forêts publiques gérées par l'ONF à La Réunion. L'interdépendance de ces deux établissements est donc extrêmement forte. L'incendie sur le Maïdo en 2011 avait cristallisé certaines divergences de vue entre l'ONF et le Parc national¹⁷ quant aux choix de gestion et leurs incidences à long terme. Depuis, d'autres divergences d'approche ont affecté la relation entre les deux établissements, parfois de façon profonde dans le cas de la rénovation du gîte de la Roche Écrite (hélicoptage pour des travaux d'un gîte, réalisés à contre saison et pouvant affecter le Tuit-tuit, espèce en danger critique d'extinction au niveau mondial et dont il ne reste que quelques dizaines de couples nicheurs à La Réunion). Voir encadré ci-dessous.

Pour organiser les modalités pratiques de collaboration sur un même territoire, il avait été décidé de rédiger une convention¹⁸ entre les deux établissements visant à confirmer leur volonté de travailler ensemble, en vue d'établir une synergie et une complémentarité de leurs interventions sur le territoire relevant du code forestier. Sa rédaction a nécessité beaucoup de temps et d'énergie aux deux équipes et a dû mobiliser le ministère en charge de l'environnement et la direction générale de l'ONF¹⁹. Elle s'accompagne d'itinéraires techniques²⁰ correspondant aux travaux les plus fréquemment réalisés dans le cœur du parc (5 thèmes ont été identifiés), afin de faciliter, accélérer et alléger les procédures d'autorisation.

Finalisée à l'été 2015, elle devait être signée par le directeur régional de l'ONF, le président et la directrice du Parc national, et être adoubée par le préfet de La Réunion et la présidente du conseil départemental. Cela n'a pu se faire pour des raisons

¹⁷ http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/008061-01_rapport.pdf

¹⁸ Elle vise aussi à actualiser la convention signée en 2008

¹⁹ Elle a nécessité un déplacement, suivi d'une injonction à agir en octobre 2014, des directions de l'ONF et de la DEB du ministère.

²⁰ Prévus dans le courrier d'octobre 2014 co-signé par le MEEM et le DG de l'ONF s'adressant respectivement au directeur régional de l'ONF et à la directrice du parc national.

extérieures au Parc national et lors de la présence de la mission sur l'île en septembre 2015, la situation apparaissait bloquée.

Le dialogue entre la direction de l'établissement du Parc national et celle de la délégation de l'ONF est néanmoins permanent, même si la position du conseil départemental, qui refuse d'adouber la convention, est source de complexité. Il apparaît également qu'au niveau technique, les équipes des deux établissements soient désormais dans un esprit plus ouvert à la collaboration. Cette collaboration est, selon la mission, indispensable pour la gestion des espèces envahissantes et la protection de la biodiversité mais aussi tout particulièrement dans la gestion du risque d'incendies.

Quoi qu'il en soit, le travail technique engagé entre les équipes doit se poursuivre et la mission a en particulier noté le travail autour des « itinéraires techniques » qui doit aboutir.

12. Tout mettre en œuvre, au niveau du Parc national et de l'ONF, pour signer la convention entre ces deux établissements. À défaut, en appliquer l'esprit et adopter sans tarder les itinéraires techniques pour permettre de concrétiser le travail de collaboration entre les deux établissements afin qu'il soit perceptible au plus près du territoire.



Travaux au gîte de la Roche-écrite

(une illustration de relations parfois difficiles entre Parc et ONF)

*Des travaux pour la rénovation du gîte de la Roche Écrite, menés par l'ONF, ont été soumis à autorisation notamment de l'établissement du Parc national. L'avis conforme délivré précisait que les travaux devaient tenir compte de la période de reproduction du **Tuit-tuit** et devaient s'arrêter au 31 juillet 2014. Le chantier ayant lieu dans une zone difficile d'accès pour le matériel de chantier, des rotations d'hélicoptère ont été prévues. Celles-ci provoquent des nuisances sonores importantes. Le chantier a pris rapidement du retard mais étant alimenté par des fonds européens, le reporter à mars 2015 semblait improbable.*

La société d'études ornithologiques de La Réunion (SEOR) accompagnait l'ONF en tant qu'expert écologue. Une demande de prolongation de la durée de l'autorisation de travaux a été demandée au-delà du 31 juillet 2014 pour une semaine, mais avec un manque de visibilité affiché sur la durée réelle du chantier. Des rotations supplémentaires ont été organisées pour le ravitaillement du chantier en matériaux et en nourriture, pour le ravitaillement du gîte, pour la chasse...

Devant ces débordements, une réunion a eu lieu le 27 août 2014 avec l'ONF, la SEOR, le conseil départemental et le Parc national. La fédération de chasse invitée n'était pas présente. Cette réunion visait à préciser les besoins et à essayer de trouver une solution satisfaisante pour tous. Un nouveau lieu de dépose

d'hélicoptères a été proposé, mais il posait le problème d'acheminement du matériel, car il nécessitait son transport à dos d'ânes, par câble ou en 4X4 sur des sentiers existants mais à débroussailler. Le transport à dos d'ânes est apparu compliqué à mettre en place, irréalisable par câble et les 4X4 restaient bruyants et nécessitaient des autorisations. Les associations écologiques ont rapidement dénoncé ces travaux qui affectent le Tuit-tuit par une pétition au niveau international.

L'avis du CS de l'établissement du Parc national du 17 septembre 2014 était ferme et clair, et argumentait l'arrêt des travaux dans l'intérêt de la conservation de Tuit-tuit, une des espèces les plus en danger au niveau mondial : « Arrêt immédiat de tout hélipontage associé aux travaux sur l'hélicoptère utilisée habituellement à proximité du gîte de la Roche Écrite, jusqu'à la fin de la période de reproduction du Tuit-tuit actuellement en cours, soit le 1^{er} avril 2015 ; suspension immédiate des travaux en cours sur le gîte de la Roche Écrite, du fait de nuisances majeures susceptibles de nuire à l'espèce, et ce jusqu'à la fin de la période de reproduction (fin mars 2015) ; et à la condition que les autres recommandations proposées par les services du parc national et retenues par le Conseil Scientifique y soient inscrites »..

3.2.4. Les relations avec les services de l'État

3.2.4.1. Des relations à renforcer avec la préfecture et la DEAL

Le Parc national, établissement public de l'État, n'est pas seul et isolé face à l'adversité sur le territoire, et doit pouvoir s'appuyer sur les services de l'État, au premier rang desquels les services préfectoraux et ceux de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL).

Sans nier l'existence de relations de travail avec ces derniers, la mission ne peut que constater une forme de distance qu'il apparaît absolument nécessaire de combler. Les relations ne peuvent se réduire, quasi exclusivement, à la seule préparation des réunions du conseil d'administration, encore que ces dernières soient trop souvent marquées par l'urgence et la mise à disposition souvent tardive des documents, comme cela a déjà été signalé plus haut.

La mission préconise de sortir de l'urgence pour installer la relation dans un rythme et des échanges plus réguliers. Elle appelle à des échanges de travail confiants et périodiques, et à un véritable travail collectif avec la participation active de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB). La période qui s'annonce y est tout particulièrement propice, avec la finalisation des conventions avec les communes qui le souhaitent. Le contenu de ces conventions doit relever d'un processus d'élaboration collectif.

13. Formaliser et structurer l'organisation de rencontres d'échanges et de coordination périodiques et structurées avec la préfecture et la DEAL avec la participation active de la DEB.

La lisibilité de l'action des « services publics de l'environnement » sera grandement améliorée par une approche commune de l'ensemble des acteurs, services de l'État et établissements publics qui en dépendent, pour mieux orienter et optimiser les politiques liées au développement durable et à l'environnement, en particulier celles des « Hauts ».

3.2.4.2. Des relations conventionnées avec l'ensemble des services de police

Protéger et restaurer le patrimoine naturel suppose des actions de surveillance du territoire et des usages. En particulier, l'établissement Parc national doit poursuivre l'adaptation de la réglementation dans le cœur pour couvrir les usages les plus importants : survol, circulation terrestre, ou chasse.

La mission d'audit s'est étonnée de ce qu'une stratégie de contrôle et de police ne soit pas encore adoptée. Elle a pourtant pris connaissance d'un document très complet (dans sa version V6 d'avril 2015).

Ce projet défend une approche pragmatique visant à sensibiliser et accompagner vers la recherche de solutions équilibrées, avant tout recours aux sanctions administratives et pénales. Le document affiche ainsi la double nécessité de réprimer les infractions les plus graves et de sensibiliser les usagers par une police de proximité, et donc de graduer l'action répressive selon la gravité des faits.

Le document opère un rappel bienvenu du dispositif réglementaire existant issu du décret de création du Parc national, avec des dispositions nouvelles à mettre en œuvre dans le cadre de la charte (certaines déjà en place comme les manifestations publiques ou les prélèvements de roches, d'autres à venir relatives au bivouac, à l'introduction d'animaux, au survol ou à la chasse). Il intègre un guide d'appréciation des situations d'infraction en cœur de Parc national qui donne un cadre et s'appuie sur le protocole établi avec les parquets. Il précise le niveau décisionnel (au niveau du directeur adjoint) et le niveau opérationnel (avec un référent par secteur).

Mais il affirme aussi le besoin pour les agents de revêtir les signes distinctifs de leur fonction, une disposition réglementaire sans doute encore mal acceptée par certains usagers et résidents en cœur habité, mais qui n'exclut en rien la nécessité du dialogue sur le terrain.

Pour engager ces actions de contrôle et de police, il est important que l'établissement n'agisse pas de façon isolée, mais dans un cadre coordonné avec les autres acteurs de la police de l'environnement au sein de la mission inter services de l'eau et de la nature (MISEN) :

- à travers les actions de police et d'information-prévention menées directement par les agents de l'établissement Parc national,
- par le soutien à la brigade nature océan indien (BNOI) qui mutualise les techniciens et agents techniques de l'environnement de différents établissements publics et qui agit sur l'ensemble du territoire réunionnais.

14. Adopter au sein de l'établissement Parc national, et sans plus tarder, une stratégie de contrôle et de police, la faire connaître et l'appliquer, en coordination avec les autres actions de police conduites par les services de l'État.

4. La nécessité d'investir sur le management interne de l'établissement

4.1. La stratégie et le pilotage

4.1.1. Le contrat d'objectifs 2015-2017

Signé par la ministre, le contrat d'objectifs 2015-2017 rappelle les difficultés rencontrées précédemment par l'établissement pour finaliser sa charte, les deux incendies majeurs qui ont touché le cœur du Parc national, mais aussi le travail conséquent produit par les équipes pour monter le dossier d'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, pour expliquer le fait qu'il n'a pas été possible, dans les périodes antérieures, de bâtir un véritable contrat d'objectifs.

Celui relatif à la période 2015-2017 est conçu et présenté comme l'engagement de la phase de concrétisation du projet de territoire pour les Hauts :

- Production et diffusion des connaissances : le contrat y affiche la volonté de finaliser une stratégie scientifique en 2015 (voir à ce sujet la recommandation 10 de la mission), et d'intensifier ses actions par la mise en place de protocoles de collectes de données et de production ;
- Protection et restauration du patrimoine : le contrat y détaille les actions de conservation de la biodiversité, de gestion et de restauration du patrimoine culturel et paysager, mais aussi les actions de surveillance du territoire et des usages (voir à ce sujet les recommandations de la mission sur la finalisation de la stratégie de contrôle et de police évoquée au 3.2.4);
- Accompagnement des acteurs dans une logique de développement durable : s'inscrire comme un acteur majeur de l'aménagement des Hauts ne doit pas rester un simple slogan. Si deux agents doivent être affectés à la nouvelle structure du secrétariat général des Hauts (voir à ce sujet 3.2.2), le développement des compétences en interne sera crucial pour appuyer les territoires, avec le déploiement d'une ingénierie de projet en appui aux maîtres d'ouvrage ;
- Accueil du public avec l'objectif de recevoir toujours plus de visiteurs à la nouvelle maison du Parc à la Plaine-des-Palmistes, suite à la livraison de l'espace dédié à l'interprétation des territoires à l'été 2015.

4.1.2. Les outils de pilotage

La mission a constaté qu'il n'y avait pas de tableau de bord général d'activités alimenté régulièrement par les chefs de services et les responsables de secteurs qui soit présenté périodiquement en CODIR.

Quant au plan d'action de la charte, et même si un travail important a été préparé en interne, il reste encore à l'état de projet (version V8). En outre il n'identifie ni pilote ni

organisation pour en assurer le suivi. Or la finalisation du plan d'action pluriannuel et du dispositif d'évaluation de la charte devait être produit en tout début d'année 2015 conformément à la lettre d'objectifs adressée à la directrice de l'établissement du Parc national par le directeur de la DEB. Par ailleurs son financement n'est que partiel et les engagements financiers nécessaires à l'aboutissement de ses actions sont peu lisibles et encore insuffisants. S'agissant des conventions d'application de la charte pour les 17 communes adhérentes, elles sont à l'état de projet sans qu'il ait été possible à la mission d'apprécier leur état d'avancement au travers d'un tableau de synthèse et de suivi²¹.

S'il existe des tableaux de bord spécifiques par domaine, ils ne couvrent pas la totalité des activités de l'établissement Parc national. C'est le cas notamment pour la cartographie des emplois, la formation, le suivi des relevés de conclusion du CODIR, celui des actions du CHSCT, du CTL et de la CCP, et du suivi des conventions de partenariat.

Cela renvoie à la nécessité de mettre en place un tableau de bord général d'activités dans le cadre du contrat d'objectifs et du dispositif d'évaluation de la charte.

15. Assurer un suivi vigilant de la mise en œuvre du contrat d'objectifs 2015-2017 et bâtir un dispositif d'évaluation du plan d'action pluriannuel de mise en œuvre de la charte pour montrer concrètement l'avancée des actions sur le terrain et mettre les informations à disposition du public.

C'est désormais, pour l'établissement public, la seule garantie de son succès que de témoigner de la concrétisation effective des actions sur le terrain et donc de la capacité d'adhésion autour de son projet de territoire.

4.2. Le management de l'établissement public

Des efforts sérieux sont apparus nécessaires à la mission pour redresser une ambiance interne plutôt morose dans le contexte d'un management très centralisé, d'une faible délégation interne pouvant être perçue comme un manque de confiance, d'une communication interne à améliorer et de relations plutôt difficiles avec les organisations syndicales.

La direction de l'établissement précise, dans sa note d'enjeux de septembre 2015, que « le Parc national de La Réunion est un jeune établissement public confronté à de nombreux enjeux qui rejoignent ceux de la société réunionnaise :

- *des enjeux environnementaux multiples (écologiques et paysagers), avec des urgences de conservation, qui fondent la raison d'être de l'établissement ,*
- *des enjeux sociaux internes et externes : la cohésion de l'équipe des 90 agents du Parc national répartis sur 4 sites (sans compter les équipes dédiées aux projets temporaires Life+), la gouvernance de l'établissement et son positionnement dans un tissu institutionnel dense et spécifique, subissant des évolutions importantes (SGH au niveau local, projet AFB à l'échelle nationale) ».*

²¹ La première convention d'application a été signée en mars 2016 avec la commune de Bras-Panon.

Pour sa part, le contrat d'objectifs 2015-2017 prévoit plusieurs mesures qui paraissent d'autant plus pertinentes à la mission compte tenu du contexte :

- Réalisation d'un organigramme fonctionnel afin de valoriser au mieux les compétences des agents, en précisant notamment les articulations entre siège et secteurs,
- Affectation de deux agents au secrétariat général des Hauts, avec développement d'une capacité d'ingénierie financière pour mobiliser les fonds FEADER,
- Renforcement de la BNOI,
- Animation des conventions d'adhésion à la charte et des projets en découlant,
- Participation plus forte des services du Parc aux projets Life+²²,
- Élaboration d'un plan de formation des agents,
- Élaboration d'un plan de prévention pour la qualité de vie au travail,
- Démarche de dé-précarisation des agents contractuels.

On ne saurait mieux dire et mieux faire.

Il est cependant apparu à la mission, au vu de ses constats récurrents en interne, que la route était longue et que ces objectifs ne seraient atteignables qu'au prix d'une forte volonté de prise en compte et d'une mobilisation sans faille de la direction.

Le socle existe pour bâtir maintenant un véritable projet d'établissement. Plusieurs des recommandations qui suivent dans cette partie du rapport consacrée au management interne de l'établissement devraient ainsi y trouver concrétisation, si ce projet est conduit de façon partagée au sein de l'établissement.

16. Bâtir un projet d'établissement et le conduire en interne sur un mode partenarial avec un suivi par des indicateurs adaptés.

4.2.1. Le schéma d'organisation

L'organisation fonctionnelle du Parc n'a guère évolué depuis sa création le 5 mars 2007. Or des ajustements sont nécessaires pour tenir compte de la mise en œuvre de la charte mais aussi pour mieux positionner l'établissement Parc national comme acteur principal du développement durable. La formalisation d'un nouvel organigramme fonctionnel est engagée avec l'appui du CVRH de Rouen venu à la demande de la direction pour effectuer des missions d'appui en novembre 2014 et en juin 2015, afin de permettre à l'établissement de concrétiser ses actions.

Tout cela passe par un fonctionnement en « mode projet » s'appuyant sur des cadres qui ont la confiance de leur direction. Pour ce faire, leurs responsabilités doivent être clairement définies dans des fiches de postes précises et réellement appliquées dans les faits. Les délégations de signature et de compétences doivent être accordées par

²² Voir note de bas de page n°12

une décision écrite claire de façon à ce que les cadres puissent exprimer pleinement leurs capacités. Cela suppose la fixation d'objectifs, des rendus-comptes réguliers à la hiérarchie et à la direction, et une évaluation régulière de la tenue de ces objectifs.

Même si le code de l'environnement dispose que « le directeur est assisté par un adjoint qui le supplée en cas d'absence ou d'empêchement et auquel il peut déléguer une partie de ses pouvoirs », il est apparu à la mission que les fonctions du directeur adjoint mériteraient d'être mieux définies au quotidien au-delà du dossier « charte et évaluation de sa mise en œuvre » qui lui a été spécifiquement confié, et qu'il aurait dû disposer d'une délégation de pouvoirs explicite de la directrice, élargie pendant son arrêt de travail.

Une meilleure définition des missions et plus généralement un management plus participatif renforcerait l'efficacité de l'équipe de direction et plus globalement à celle de l'encadrement, comme l'image que le Parc national porte à l'extérieur.

17. Revoir rapidement l'organigramme de l'établissement en s'appuyant sur un fonctionnement en « mode projet » et sur un management plus participatif. Revisiter les délégations de signature pour clarifier les responsabilités au sein de l'encadrement de l'établissement.

4.2.2. L'équilibre entre le siège et le terrain

L'organisation en secteurs (4 au total) stratégiquement répartis aux quatre points cardinaux de l'Île avec une équipe dédiée, est une des spécificités organisationnelles du Parc national de La Réunion par rapport à d'autres parcs nationaux.

Effectif des secteurs par macro grade (Source CGEDD)

Secteurs	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Effectif Total du Parc
Est	2	3	8	13
Nord	2	2	8	12
Ouest	2	4	8	14
Sud	2	2 (dont 1 vacant)	9 (dont 1 vacant)	13
Total Secteurs	8	11	33	52

Les secteurs représentent une part importante (63%) de l'effectif du parc (83,5 ETP fin 2015). C'est aussi vrai qualitativement avec un encadrement important (2A par secteur). Cette situation justifierait une délégation de compétences plus importante vers les secteurs notamment sur ses missions régaliennes (autorisations, avis etc.).

Par ailleurs les secteurs doivent prendre leur part dans les relations partenariales, trop souvent concentrées au sein des services du siège et de la direction, avec les principaux acteurs du Parc national : Région, Département, communes, services de l'État (DEAL, ONF, SDIS), partenaires privés. A contrario, les secteurs ont des relations privilégiées avec les communes et leurs élus sans que les services du siège en soient systématiquement informés.

Il est nécessaire que se nouent des relations étroites entre les services du siège et les secteurs. Cela suppose que les rôles de chacun soient clairement définis au travers de fiches de poste. En outre la mission souligne la nécessité de prévoir dans l'organisation interne de l'établissement une fonction de pilotage des secteurs qui pourrait être confiée au directeur adjoint.

18. Veiller à une meilleure articulation et efficacité entre les services du siège et les secteurs. Renforcer le pilotage des actions territoriales et des secteurs (une option possible étant de le confier au directeur adjoint). Ouvrir aux chefs de secteur des responsabilités dans la prise de décision, notamment sur certaines missions régaliennes de l'établissement.

4.2.3. Les implantations immobilières

L'établissement Parc national s'est recentré sur son territoire avec la création de la nouvelle maison du Parc et s'est ainsi installé, en novembre 2013, dans ses nouveaux locaux à la Plaine-des-Palmistes. Le nouveau bâtiment regroupant l'ensemble des services du siège et le secteur est a été inauguré le 21 août 2014 par M. François Hollande, Président de la République. Dans son discours inaugural, le Président a souligné les responsabilités qui découlent de l'inscription sur la liste du patrimoine mondial, le rôle fondamental de la charte comme projet de territoire et la place des parcs nationaux, particulièrement ultramarins, comme outils de préservation de la biodiversité mondiale.

L'établissement Parc national dispose de trois autres implantations immobilières pour accueillir les secteurs territoriaux. Celui du nord est installé à Saint-Denis-Bellepierre, le secteur ouest à Trois-Bassins et celui du sud à Petite-Île. Des locaux supplémentaires sont occupés par les cellules Life+, celle de la forêt sèche à Saint-Denis et la cellule Pétrel au Tampon dans le cadre d'un partenariat avec le GCEIP (Groupe Conservation Environnement Insertion Professionnelle)

Si l'implantation du siège du Parc national peut être considéré comme une réussite, avec des locaux pensés pour être fonctionnels et répondant aux normes bioclimatiques, il en est différemment pour les autres implantations qui ne répondent pas toujours aux exigences d'hygiène et de sécurité au travail. C'est notamment le cas de l'implantation du secteur nord et celle de l'ouest.

19. Rechercher rapidement des solutions immobilières adaptées, fonctionnelles et pérennes pour chacun des secteurs.

4.3. Les ressources humaines

4.3.1. La gestion des ressources

En 2014 l'établissement Parc national n'avait pas saturé son plafond d'emplois de 83,5 ETPT avec seulement 79 ETPT enregistrés, soit une sous-consommation de 4,5 ETPT. De plus, ce chiffre de 79 ETPT n'a été atteint que parce qu'il a été fait recours à l'emploi de vacataires au détriment de recrutements pérennes qui auraient permis de

résorber la vacance de postes à enjeux (technicien valorisation écotourisme au SAADD et les 2 postes au SGH). La mission n'a pas reçu d'explication satisfaisante à cet état de fait de la part de la direction.

L'établissement devrait approfondir sa stratégie en termes de recrutement en privilégiant davantage le recours à des emplois pérennes (CDI ou fonctionnaires en position normale d'activité).

Pour cela une gestion prévisionnelle des emplois est nécessaire. Le secrétariat général s'y est engagé, en 2015, au travers du tableau détaillé du suivi des moyens humains de l'établissement. La mission considère que cet outil, qui permet une certaine réactivité en termes de GPEC, doit être partagé avec l'ensemble des services et régulièrement présenté en CODIR.

20. S'attacher à atteindre au cours de la nouvelle période triennale le plafond d'emplois fixé par la tutelle (83,5 ETPT) et s'engager résolument vers une résorption de la vacance en privilégiant le recours à des emplois pérennes.

La mission a noté que la situation des emplois dérogatoires restait toujours source de tension entre la direction et les agents concernés, soit 24 agents dont 20 médiateurs et 4 écologues, une proportion non négligeable (29%) dans l'effectif total de l'établissement.

Cartographie des emplois au 18 septembre 2015

Statuts	A	B	C	Total
Fonctionnaire	18	11	21	50
Contractuels	10	0	0	10
Dérogatoires	0	4	20	24
Total	28	15	41	84

Le nouveau cadre de gestion des contractuels, proposé à la fin de 2014, dans l'attente du statut de la future agence française de la biodiversité (AFB), n'a pas suscité l'adhésion des intéressés : 4 avenants signés, 12 agents refusant le nouveau dispositif et 8 s'interrogeant.

21. Susciter une meilleure adhésion au nouveau cadre de gestion des contractuels par des échanges bilatéraux avec les agents concernés et leurs représentants du personnel.

L'établissement précise que la situation a évolué depuis la mission sur place, l'ensemble des agents contractuels dérogatoires ayant adhéré au nouveau cadre de gestion au 31 décembre 2015, à l'exception d'un seul.

La mission s'étonne que l'établissement n'ait pas mis en place une stratégie en matière de formation. Il n'existe pas de plan de formation et les formations dispensées sont très

peu orientées vers le cœur des métiers de l'établissement : l'environnement et le développement durable.

Enfin, les agents ne sont pas toujours informés des formations proposées et lorsqu'ils le sont se voient objecter le coût des déplacements en métropole.

22. S'engager résolument dans une stratégie en matière de formation s'appuyant sur un plan de formation et y consacrer les moyens nécessaires. Diffuser systématiquement aux agents du Parc les formations proposées

4.3.2. La santé et la sécurité au travail

L'inspecteur santé et sécurité au travail (ISST), lors de sa dernière mission en juin 2014 (cf. rapport n° 009824-01 juin 2014 par J.Jacques Segoni), a constaté qu'une grande partie des recommandations formulées à l'occasion des précédentes missions de l'ISST (2009, 2010 et 2011) était toujours d'actualité.

La mission renvoie à son rapport et estime qu'il est urgent de mettre en œuvre les recommandations qu'il préconise

23. Mettre en œuvre avant la fin de 2016 les principales recommandations formulées dans les rapports « santé et sécurité au travail » de 2009, 2010, 2011 et 2014.

4.4. La communication externe

En 2015, le service communication et pédagogie a retrouvé son effectif complet à savoir 4 ETP (2 A et 2B) et une vacataire occupant la fonction d'assistante documentaliste. Il convient aussi de mentionner la présence de deux emplois hors plafond en charge d'une mission de communication dans les deux Life+.

Ce rapport a déjà mis l'accent (voir à ce sujet le chapitre 3.3.1) sur l'importance d'une réorientation de la politique de communication de l'établissement. Perçue comme défensive aujourd'hui, elle doit devenir positive et s'attacher à valoriser les actions concrètes de l'établissement et à le positionner comme un acteur incontournable du territoire.

Le service communication a mobilisé beaucoup de ses moyens aussi bien humains que financiers à l'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD) sur la partie pédagogie et tout particulièrement auprès des scolaires, au détriment sans doute de la communication au sens strict vers un public plus large. Il s'agit donc de la compléter, mais aussi de la rééquilibrer dans un document stratégique de communication.

La mission regrette ainsi que l'établissement Parc national, avec l'appui de son service communication et documentation en liaison avec le SEP, n'ait pas suffisamment valorisé les connaissances et les études scientifiques sur des sujets emblématiques comme le Tuit-tuit, le Pétrel ou d'autres espèces menacées, ou la route des laves, sujets qui ont une forte résonance auprès de la population locale.

24. Rééquilibrer la communication de l'établissement dans un document stratégique et renforcer la diffusion des connaissances acquises dans les domaines à enjeux pour le parc, en liaison avec le réseau scientifique et ses principaux partenaires.

La mission s'interroge par ailleurs sur le rôle parfois équivoque des « ambassadeurs » du Parc national, association d'initiative privée, dont l'objet était d'accompagner l'inscription au patrimoine national de l'UNESCO et d'en soutenir les actions. Force est de constater que cette association s'est engagée sur d'autres actions sans que l'établissement Parc national en ait eu connaissance et y soit associé tout en maintenant son appellation. La mission recommande qu'une clarification soit faite.

Conclusion

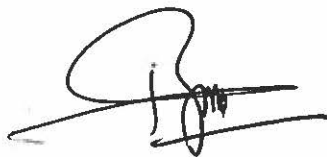
Le Parc national de La Réunion, créé en 2007 pour valoriser l'exceptionnelle richesse patrimoniale de l'île, constitue un outil de gestion et de protection majeur. Il assure, depuis 2010 la gestion du site naturel des "Pitons, cirques et remparts" inscrit sur la liste des biens du patrimoine mondial de l'UNESCO.

La mission a pu constater une méconnaissance de la place et des missions de l'établissement Parc national dans le paysage institutionnel réunionnais. S'il est reconnu pour son implication dans la reconnaissance et la gestion du bien UNESCO, son rôle est cependant mal compris au regard de celui de l'ONF avec lequel la mission considère qu'il doit signer une convention clarifiant les champs d'intervention respectifs de ces deux établissements publics de l'État sur le territoire qu'ils ont en commun. En outre, l'établissement Parc national n'a pas obtenu la place qui aurait dû être la sienne dans le secrétariat général des Hauts (SGH) qui dispose de très importants crédits européens pour mettre en œuvre les actions de la charte du Parc.

L'établissement est doté de personnels compétents et engagés. Il s'est adjoint un conseil scientifique efficace et reconnu et doit faire mieux connaître ses multiples actions en matière de préservation de la biodiversité rare et menacée qui nécessite l'éradication d'espèces exotiques envahissantes, comme en matière de développement durable sur les Hauts habités.

La mission considère que la gouvernance doit s'améliorer en interne comme en externe pour que l'établissement Parc national puisse s'affirmer comme un acteur incontournable du territoire. Il est urgent de réformer le conseil d'administration afin qu'il gagne en notoriété et en efficacité. Il est également urgent d'investir dans le management interne de la structure, de s'attacher à l'adhésion des personnels et de renouer le contact avec les syndicats. Enfin, l'établissement Parc national doit inscrire comme priorité absolue la finalisation rapide et la signature de conventions d'application de la charte et de contrats de partenariats qui permettront de décliner la charte en actions concrètes pour le territoire de protection et de développement durable.

Philippe BONNAL



Inspecteur de
l'administration du
développement durable

Bernard BUISSON



Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Mauricette STEINFELDER



Inspectrice générale de
l'administration du
développement durable

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Le vice-président

Référence CGEDD n° 010126-01

Paris, le - 4 FEV. 2015

Note

à l'attention de

Monsieur Bernard Buisson,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Madame Mauricette Steinfeldler,
inspectrice générale de l'administration
du développement durable

Monsieur Philippe Bonnal,
inspecteur de l'administration
du développement durable

Le programme de travail 2015 du Conseil général de l'environnement et du développement durable comprend la réalisation d'une mission d'audit du parc national de la Réunion. Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous confie cette mission, dont le superviseur est la présidente de la commission permanente des ressources naturelles. Sa coordination sera assurée par M. Bernard Buisson. La 6ème section étant associée à cette mission, vous consulterez son président aux étapes clefs de sa réalisation. Elle est enregistrée sous le n° 010126-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur mon souhait de disposer du rapport final pour le 30 juin 2015.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport aux fins de transmission à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et à la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.


Patrice Parisé

Copies : Mme la présidente et Mme la secrétaire de la CPRN
M. le président et Mme la secrétaire de la 6ème section
Mme la secrétaire générale de la MIGT outre-mer

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
SORAIN	Dominique	Préfecture	Préfet de La Réunion
BARATE	Maurice	Préfecture	Secrétaire général
VIRET	Christophe	Préfecture	Ex-commissaire à l'aménagement des « Hauts »
GONTHIER	Daniel	Parc national	Président du conseil d'administration du Parc
STRASBERG	Dominique	Conseil scientifique du parc	Président du CS
CRESCENCE	Guito	Conseil économique, social et culturel	Président du CESC
TONG-YETTE	Raymond	Conseil régional	Vice-président du CA du Parc national
RADJASSEGARANE	Soudjata	Conseil régional	Directrice de l'énergie et de l'environnement
GRONDIN	Claudette	Conseil départemental	Vice-présidente chargée de l'environnement
GUHUR	Frédéric	Conseil départemental	Directeur de l'environnement
FOUASSIN	Stéphane	Commune de Salazie	Maire et vice-président du CA du Parc national
ESPERET	Jean-Pierre	Mairie de Saint-Denis	Premier adjoint au maire
PAUSE	Daniel	Mairie de Trois-Bassins	Maire
POUGARY		Mairie de Trois-Bassins	Directeur général des services
LIAUME	Sylvain	Territoire de la côte ouest (TCO)	
DALY	Claudy	Territoire de la côte ouest (TCO)	
NAZE	Lauriane	Territoire de la côte ouest (TCO)	
LOUDARD	Bruno	SGH	Secrétaire général des « Hauts »
PICARDO	Bernard	Chambre des métiers et de l'artisanat	Président
DULLUL	Brigitte	AAPNR	Association des ambassadeurs du PN
SERVEAUX	Patrick	IRT	Président
ETHEVE	Willy	IRT	Chef du pôle ingénierie et développement
PAYET	Patrick	BNOI	
ARDON	Bernadette	SREPEN	Présidente
FLEURENCE	André	SEOR	Président
LY	Marie	Conservatoire du littoral	
LOUBRY		SDIS	Colonel
LEGALL		SDIS	Commandant
JAMES	Olivier	ONF	Directeur
WILT	Mylène	DAAF	Responsable du pôle protection des terres agricoles et forêt
FAUVRE	Daniel	DEAL	Directeur

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
MONCLAR	Michel	DEAL	Directeur adjoint
ROUYER	Nicolas	DEAL	Chef du service « eau et biodiversité »
DULAU	Jérôme	DEAL	Adjoint au chef du service « eau et biodiversité »
LUSTENBERGER	Frank	DEAL	Service « eau et biodiversité »
RUIZ	José	DEB	Sous-directeur
COMMENVILLE	Pierre	DEB	Adjoint au sous-directeur de la DEB
NAHON	Émilie	DEB	Chef de bureau
BASSARGETTE	Denis	DEB	Chargé de mission

Entretiens internes au Parc national de La Réunion :

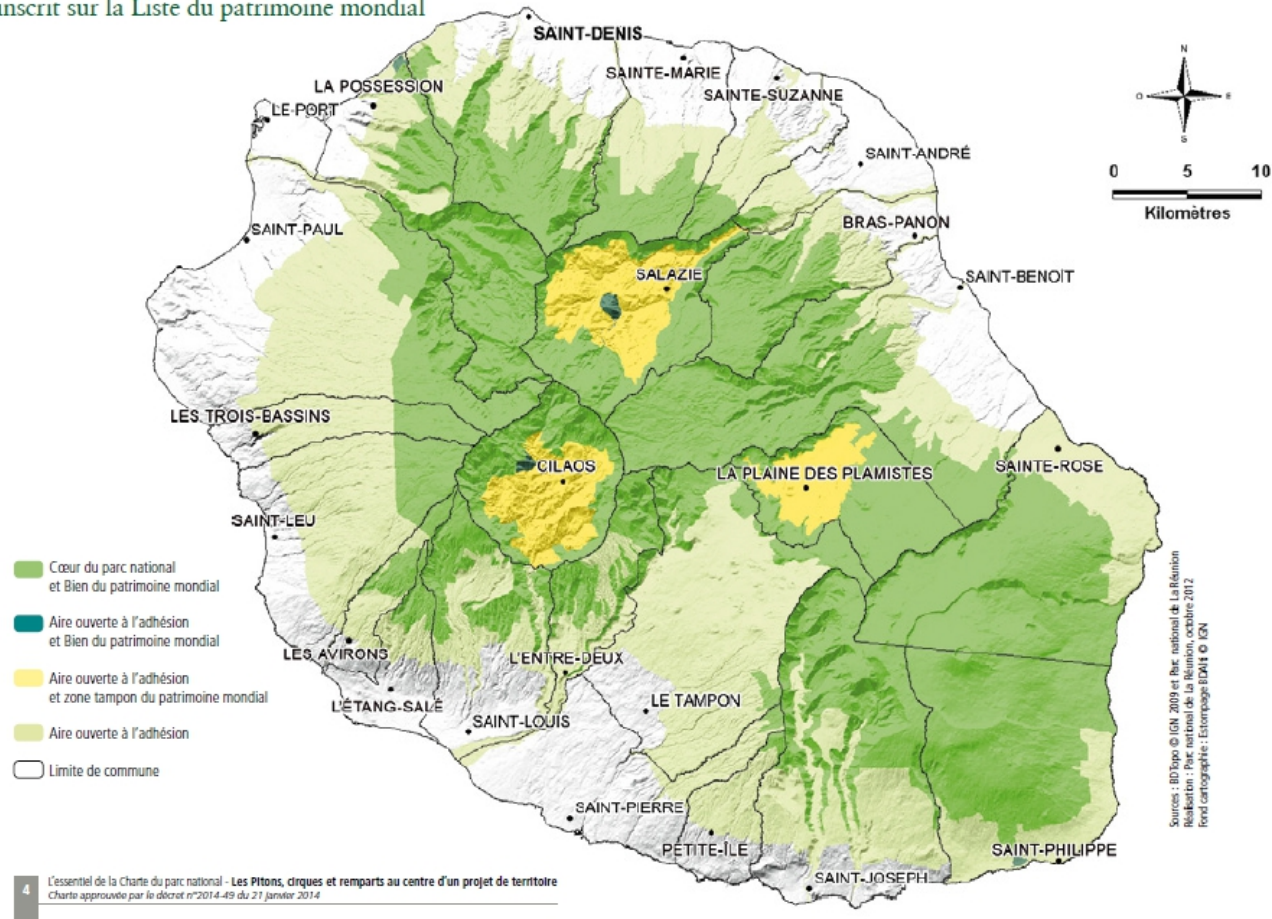
<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Service</i>	<i>Fonction</i>
HOARAU ²³	Marylène	Siège	Directrice
BRAUN	Emmanuel	Siège	Directeur adjoint
BLARD	Gianni	Siège	Secrétaire général
SICRE	Michel	Siège	Ingénieur signalétique et interprétation
LATCHIMY	Sylvaine	Siège	Secrétaire générale adjointe chargée des RH
LEQUETTE	Benoît	Siège	Chef du service SEP
BARET	Yves	Siège	Chef du service SAADD
HOARAU	Céline	Siège	Chef du service SCP
PAYET	Janik	Secteur ouest	Responsable du secteur ouest
BRACCO	Isabelle	Secteur est	Responsable du secteur est
LEBON	Raymond	Secteur nord	Responsable du secteur nord
BOYER	Fabrice	Secteur sud	Responsable du secteur sud
TRUONG	Pascal	Life+	Chef de projet Life+ Forêt sèche
LABBE	Lucie	Life+	Chef de projet Life+ Pétrels
ARTHEMISE	Caroline		Représentant du personnel FO
JUSSIAUME	Michaël		Représentant du personnel SNE
ASTIER	Docteur		Médecin du travail

Ainsi que l'ensemble des agents du siège, des délégations, et ceux de la BNOI rencontrés au cours de la mission

²³Si le programme de travail et les échanges préliminaires à la mission sur place ont été établis avec la directrice au travers de contacts directs, le contexte de son arrêt de travail pour cause de maladie n'a pas permis de rencontrer cette dernière pendant la phase consacrée par la mission sur place, ni d'échanger avec elle.

3. Carte de La Réunion

Parc national de La Réunion
et Bien inscrit sur la Liste du patrimoine mondial

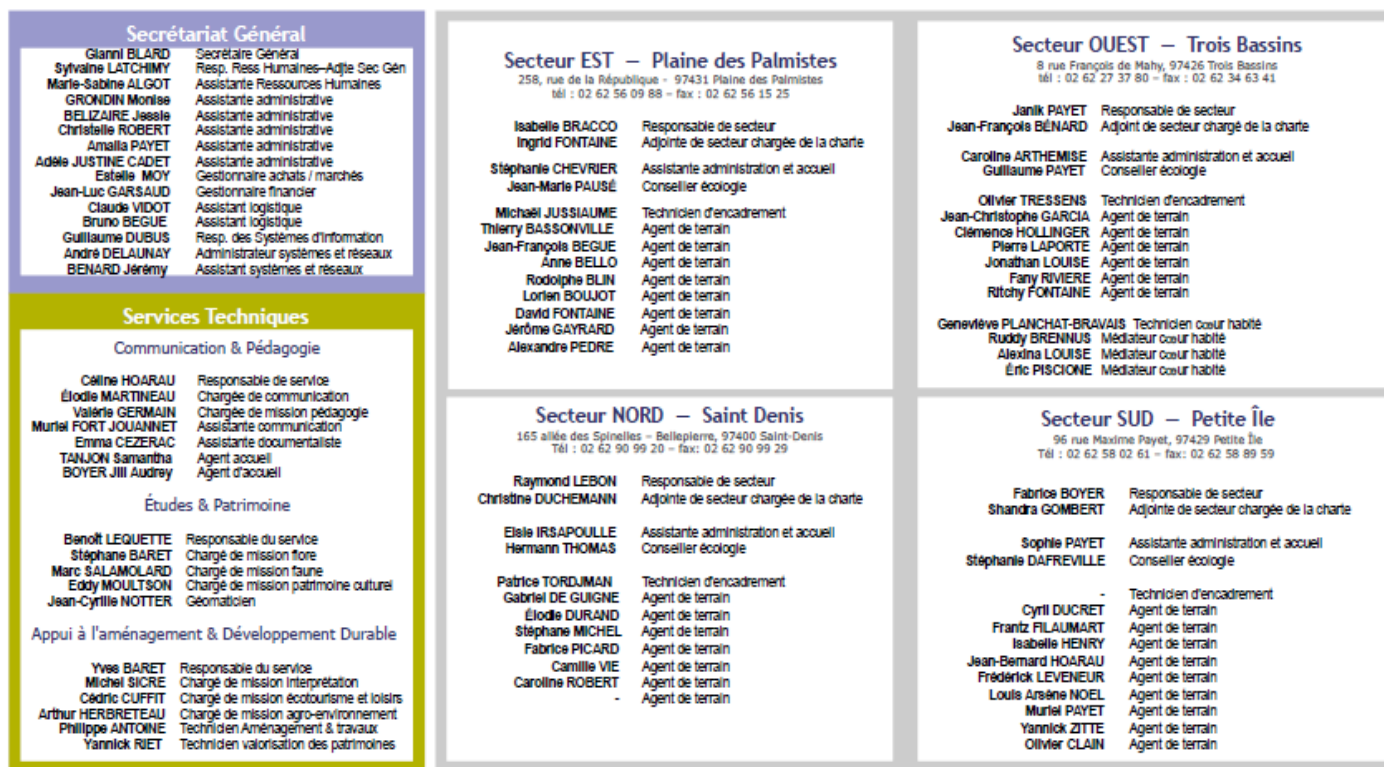
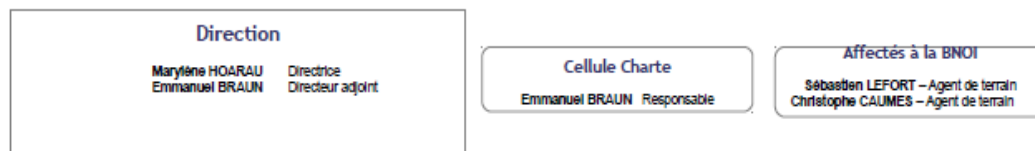


4. Organigramme des services du Parc national



Parc national de La Réunion
258, Rue de la République
97431 La Plaine des Palmistes
tél : 02 62 90 11 35
fax : 02 62 90 11 39
contact@reunion-parcnational.fr
http://www.reunion-parcnational.fr

ORGANIGRAMME au 1^{er} Septembre 2015



5. Organigramme fonctionnel du secrétariat général des Hauts



6. Réponse du Parc national dans le cadre de la procédure contradictoire

Le texte du message reçu le 26 mai 2016 de la direction du Parc national et qui conclut la phase contradictoire de l'audit est reproduit ici :

Bonjour Monsieur Buisson,

Je vous adresse ci-joint une réponse élaborée par l'équipe de direction du Parc national de La Réunion dans le cadre de la procédure contradictoire de votre mission d'audit effectuée en 2015.

Monsieur Daniel GONTHIER, Président du Parc national, n'a pas souhaité valider cette réponse que nous vous adressons ci-joint sous la forme d'un chapitre ajouté en dernière partie de votre rapport et de commentaires insérés au fil du texte, et d'un tableau.

Il me charge de vous faire savoir qu'il n'adhère pas au ton négatif de ce rapport, estimant que l'on fait totalement porter à l'établissement la responsabilité d'une situation en partie d'origine extérieure. Au-delà de ce "résumé" que j'espère fidèle, il prépare un courrier précisant ses observations.

Je serai présente à la DEAL le 9 juin à 17H sauf imprévu et vous remercie pour cette proposition de RV.

Cordialement,

*Marylène HOARAU
Directrice*

Le texte intégral des remarques formulées par le Parc national est reproduit ci-dessous. Certaines d'entre elles peuvent témoigner d'une différence d'approche et de perception avec le texte du rapport d'audit finalement arrêté.

p. 10 : Le Parc national abrite plus de 110 types d'habitats naturels, du littoral à l'altimontain (jusqu'à 3070m d'altitude), en passant par des forêts sèches, des forêts tropicales humides, des pandanaies ou des tamarinaies, ce qui lui vaut de figurer parmi les 25 hauts lieux de la biodiversité mondiale.

Commentaire : Il n'y a pas 25 mais 34 points chauds ou zones critiques de biodiversité dans le monde. De plus, cette notion ne caractérise pas uniquement la richesse en biodiversité d'un territoire mais aussi le haut niveau de menace anthropique²⁴. L'île de La Réunion est incluse dans la zone critique « Madagascar et îles de l'Océan Indien », où le poids de Madagascar est naturellement prépondérant. La phrase ainsi formulée est donc fortement ambiguë.

²⁴ <http://www.conservation.org/How/Pages/Hotspots.aspx>

p. 12 : En revanche, il est probable que cet investissement, organisé autour d'une cellule dédiée, a sans doute éclipsé les autres actions du Parc national et brouille aujourd'hui sa communication. Les enjeux liés à la candidature au patrimoine mondial apparaissent ainsi plus connus que ceux liés aux actions propres de l'établissement et au contenu de la charte.

En réalité, les enjeux sont en large partie communs. Il y a en particulier une forte convergence entre les enjeux 1 et 2 de la Charte et les 2 critères de l'inscription au patrimoine mondial. De même, la Charte vaut plan de gestion. Qu'il s'agisse de gestion conservatoire (pétrels, forêt sèche, ..), de mise en valeur responsable des sites, de gestion des flux ou de sensibilisation du public, toutes ces actions répondent à la fois aux objectifs de la politique des Parcs nationaux et à ceux du patrimoine mondial. Cette affirmation ainsi formulée omet totalement cette convergence.

p.13 : Ces instances n'ont cependant pas encore été officiellement mises en place.

Par délibération N° CA/2015-019 du 26/11/2015, le Conseil d'administration du Parc national a créé une commission de gestion et de suivi du bien des « Pitons, cirques et remparts » inscrit sur la liste du patrimoine mondial. Cette commission est chargée d'examiner toute question relative à la gestion et au suivi du Bien, et de formuler des propositions dans ces domaines, en préparation de l'examen des dossiers par le Conseil d'administration.

p. 16 : Il est essentiel de finaliser au plus vite les conventions d'application de la charte avec les collectivités adhérentes et s'attacher à faire connaître leur contenu concret et les financements qui s'y attachent au travers d'actions de communication.

L'établissement partage pleinement cette position et œuvre en ce sens. La signature des conventions étant maintenant bien engagée (cf. tableau joint), il serait opportun que le rapport d'audit souligne le travail accompli et encourage à le poursuivre.

Fin Mai 2016, les conventions ont été signées avec Bras-Panon, Saint-Louis, La Possession, Cilaos.

Il convient en outre de souligner que, eu égard à sa relative jeunesse, les relations entre le Parc national de La Réunion et les Communes étaient encore relativement peu structurées, contrairement à ce qu'on trouve dans les parcs nationaux plus anciens. De plus, le Parc national intervient dans un contexte déjà marqué par la multiplicité des acteurs. L'élaboration puis la signature des convention est ainsi l'occasion de clarifier les apports du Parc national et d'identifier avec chaque commune les sujets prioritaires. C'est un travail initial de longue haleine, auquel il faut consacrer un temps important, ce qui explique en partie les délais.

Par ailleurs, plusieurs éléments de contexte ont perturbé ce travail :

- en externe, les diverses échéances électorales, avec une remise en question du Parc national, rendaient les positionnements politiques délicats (ce qui n'a pas empêché les équipes d'avancer sur le plan technique),
- en interne, l'absence prolongée de la directrice, avec un report de charge sur le directeur adjoint, a considérablement affaibli la capacité d'animation de ce dernier pour la mise en œuvre de la charte.
-

p. 19 : 3.1.1. Le conseil d'administration (CA)

Le premier alinéa fait état de l'implication du Président, mais ne dit rien sur les 2 vice-présidents.

p. 19 : Le report fréquent de réunions du CA pour des motifs d'absence de quorum nuit fortement à la légitimité des décisions et des orientations adoptées par le conseil.

Le compte-rendu du CA du 12/03/2015, cité comme source, n'évoque pas le report fréquent des réunions mais la difficulté à réunir le quorum, ie l'énergie que doit mobiliser la direction et le secrétariat de l'établissement pour parvenir au quorum. De fait, depuis 2013, une seule réunion du CA n'a pas pu se tenir faute de quorum : la réunion du 13 mars 2014, alors reportée au 17 mars 2014.

p. 19 : Plusieurs de ses interlocuteurs ont informé la mission que les dossiers du CA arrivaient trop tardivement (souvent la veille au soir).

Le Parc national conteste cette affirmation. Faute d'éléments tangibles, elle doit être relativisée : il est possible qu'il y ait parfois eu des retards pour certains dossiers, mais cet état de fait n'est aucunement systématique. En revanche, la transmission par voie électronique n'est pas appréciée par certains membres et engendre pour eux des retards voire une absence de réception des documents de séance. Quelques envois « papier » sont faits pour les cas signalés.

p. 20 : Le CS a deux missions essentielles : orienter la politique scientifique de l'établissement et apporter un éclairage scientifique aux choix de politique générale.

Ce paragraphe semble omettre le champ plus large des missions du Conseil scientifique posé par l'article R.331-32 du Code de l'environnement, et notamment les avis réglementairement requis sur de nombreux dossiers individuels, notamment tous les travaux en cœur de parc (Art. L.331-4 du Code de l'environnement). La Charte du Parc national a de plus étoffé ce rôle d'avis du Conseil scientifique, qui est important pour la préservation de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques mais aussi des paysages et la préservation du caractère du parc national. A contrario, la consultation du Conseil scientifique n'est pas réglementairement requise sur les manifestations publiques.

La fluidification des procédures d'autorisation est une préoccupation partagée par la direction de l'établissement, qui a proposé au Conseil scientifique la procédure simplifiée pour les dossiers « sans impact manifeste ».

De même, le séminaire annuel GECOBIO n'est pas initiative du seul président du CESC : c'est une proposition des services de l'établissement dans le cadre de l'élaboration du plan d'actions, ensuite validée par le Conseil scientifique. L'établissement gère également l'organisation technique et logistique du séminaire.

p.22 : « [Le CESC] peine à trouver sa place, comme c'est le cas dans d'autres parcs nationaux, et ce malgré l'enthousiasme de son président qu'il convient d'encourager. En outre ses membres appartiennent déjà au CA, ce qui ne facilite pas la compréhension du rôle que ce conseil doit jouer. » Cette affirmation est erronée.

A ce jour, seul le Président du CESC est membre (de droit) du Conseil d'administration, en cohérence avec le rapport au CA du 28/11/2013 portant sur la création du CESC qui retenait comme principe : *Sauf exception, les personnes physiques déjà membres du CA ne peuvent être membres du CESC. Il s'agit d'avoir*

des experts et d'éviter le cumul de représentation pour les élus. De même, les membres du CS ne peuvent pas être à la fois membre du CESC.

Par ailleurs, le Parc national estime maladroit d'affirmer que le CESC « peine à trouver sa place » alors qu'il a à peine 1 an d'existence et qu'il s'est réuni à de nombreuses reprises au long de l'année 2015, avec notamment une réflexion autour de l'agrotourisme. En février 2016, une séance a été consacrée à l'examen des « sujets phares de l'année », dans le but d'identifier le rôle et les apports possibles du CESC sur ces sujets. Il serait donc plus approprié d'écrire que le CESC cherche progressivement sa place et de recommander qu'il oriente ses travaux de façon cohérente avec le plan d'actions de l'établissement, en cherchant la plus-value qu'il peut y apporter.

p.22 : [Le CESC] a rendu un premier avis sur la chasse au Tangué le 28 septembre 2014, mais n'a pas conclu demandant à ce que des études plus poussées soient conduites.

Cet avis du CESC s'inscrivait dans un processus pour définir les zones du cœur de parc « de moindre sensibilité écologique » compatibles avec la chasse au tangué. Ce processus de concertation s'est inscrit dans une durée adaptée à sa complexité. Il a permis au CA d'adopter une délibération sur ce sujet d'équilibre des usages le 26 novembre 2015.

P.22 : Ce que fait l'établissement en tant que Parc national responsable de la mise en œuvre de la charte et en tant que gestionnaire du bien UNESCO n'est clair pour personne. La confusion est permanente en partie parce que la charte du Parc constitue aussi le plan de gestion du bien « Pitons, cirques et remparts ».

Cette affirmation de confusion est faite ici de façon absolue et nettement excessive. Elle doit donc être nuancée, ou d'être étayée de façon précise. L'Etat (Préfecture, DEAL et MEEM), garant de la conservation du Bien devant l'UNESCO, est parfaitement au fait de l'activité de son gestionnaire, notamment les rapports qui sont régulièrement produits.

De plus, le fait qu'un seul document réponde aux deux exigences (Charte + Plan de gestion UNESCO) est au contraire une simplification importante et un gage de parfaite cohérence.

p.22 : Au-delà du manque de lisibilité sur ses actions, l'établissement Parc national n'est donc pas encore reconnu comme un véritable acteur du territoire. Beaucoup d'acteurs locaux ont indiqué à la mission que l'établissement manquait de contacts, de dialogue avec la population. Ils souhaiteraient davantage d'échanges sur une base régulière : journées portes ouvertes, démarches projet, travail avec les écoles, avec les acteurs économiques.

Ce paragraphe doit également être nuancé et/ou étayé. En particulier, le Parc national assure déjà un travail très important avec les écoles, avec environ 7 000 enfants touchés chaque année par un action de sensibilisation. Il s'agit donc plus d'une mauvaise perception que d'une réalité. De plus l'établissement est de plus en plus sollicité pour participer à des réunions organisées par différents types d'acteurs, ces sollicitations et les attentes liées prouvant au contraire que l'établissement trouve une place croissante dans le tissu institutionnel local.

p. 22 : La mission estime que l'établissement Parc national devrait commencer par réorienter sa politique de communication avec l'appui de PNF, puis de la future agence de la biodiversité.

PNF n'a pas pour rôle d'apporter un appui à un Parc national de façon isolée. Par ailleurs, les moyens en diminution n'ont pas permis à l'établissement de communiquer de façon suivie. En 2015, les lettres « Au cœur des pitons » ont marqué un virage important. Le nombre d'articles à tonalité positive n'a fait qu'augmenter (cf rapport d'activité).

p. 23 : Il est important également que la signalétique soit plus efficace avec une délimitation claire du territoire. Le Parc national doit être ancré dans le territoire et sa visibilité ne peut pas reposer uniquement sur le bien UNESCO.

A ce jour, la signalétique du parc national sur le territoire s'appuie notamment sur 22 panneaux positionnés en entrée de cœur sur les accès routiers, et à 173 bornes positionnées en entrée de cœur sur les sentiers. Ces éléments de signalétique mentionnent le cœur de parc national aussi bien que l'inscription au Patrimoine mondial. Il s'agit donc d'une signalétique parfaitement claire et sans ambiguïté. La configuration des communes ne permet pas de signaler aisément l'aire d'adhésion.

p. 23 : Les entreprises implantées sur le territoire du Parc national peuvent aussi bénéficier de la marque commerciale « Esprit Parc national ».

Il convient de souligner que cette marque a été lancée à La Réunion en novembre 2015 et que plusieurs producteurs (miel, vanille, café) en bénéficient déjà, de même que des accompagnateurs en tunnels de lave, avec un retour très positif de leur part.

p. 23 : 3.2.2. Les relations avec le secrétariat général des Hauts (SGH)

De façon générale, ce chapitre du rapport apparaît en net décalage avec l'historique de la mise en place du SGH. Il semble rejeter la responsabilité de la situation actuelle sur le Parc national, alors que de façon évidente, cette situation est la résultante des équilibres politiques entre Etat, Région et Département, et finalement de la place que ces derniers souhaitent (ou ne souhaitent pas) donner au Parc national.

Le Parc national estime nécessaire de reprendre en profondeur la rédaction de ce chapitre.

Ainsi, le rapport omet de préciser que si « la reprise des missions du CAH par le Parc national ne s'est pas faite », cela résulte d'une décision politique à l'issue d'un travail mené par l'ancien Commissaire à l'aménagement des Hauts. Ce travail avait étudié plusieurs scénarios, dont le transfert des missions du CAH au Parc national. Ce scénario a été rejeté par la Région et le Département et c'est une solution partenariale, incluant le Parc national, qui a été retenue.

Par ailleurs, le Parc national souligne qu'il a été étroitement associé à l'élaboration par le CAH du « cadre partagé pour les Hauts ». Alors que la Charte du parc national n'apparaissait pas de façon claire dans les premières versions de ce cadre, la version adoptée marque au final une forte convergence entre les deux approches. Le Parc national s'étonne que la mission ne relève pas ce rapprochement comme une avancée essentielle à mettre à son actif.

De même, et contrairement à ce qu'indique le rapport, le Parc national s'est fortement impliqué dans l'organisation du nouveau SGH, en participant à tous les comités

techniques et comités de pilotage. Pour des raisons politiques, la Région et le Département ont refusé que le Parc national soit cosignataire du protocole tri-partite « pour une gouvernance partagée des Hauts » créant le SGH. Cependant, le schéma de gouvernance annexé au protocole inclut bien le Parc national dans le comité de pilotage technique restreint. En outre, il a été convenu avec Préfet et le SGAR que le Parc national pourrait être associé à « l'instance de pilotage politique et stratégique », au titre de l'État.

Enfin, le Parc national est bien co-signataire de la convention quadri-partite organisant le fonctionnement du SGH. Aucune convention technique bilatérale n'a jamais été prévue.

Concernant les moyens disponibles au titre de la programmation européenne 2014-2020, il est erroné d'écrire que le SGH « dispose d'environ 120M€ » ou qu'il est « doté d'importants crédits européens ». En effet, le SGH n'est nullement un organisme financier et ses fonds ne lui sont aucunement affectés. Ce sont la Région et le Département qui restent autorités de gestion, le SGH n'étant service instructeur (sans pouvoir décisionnel) que pour quelques mesures du programme FEADER.

Dans ce contexte, le Parc national considère que le poste de responsable du chef du pôle instruction et référent LEADER est bien un poste stratégique. Pour mémoire, le Parc national s'est positionné de façon ferme sur ce poste après que la Région et le Département se sont opposés à son positionnement sur le poste de chef du pôle coordination/développement (alors que l'appel à candidature avait déjà été ouvert). Il est donc abusif d'écrire que « le Parc national n'a pas su prendre de postes clés » : à nouveau, la situation actuelle est bien la résultante des équilibres politiques. De plus, le Parc national a su rapidement se repositionner sur un poste de chargé de mission « Patrimoine naturel et culturel », très lié à la mise en œuvre de la Charte, et le poste de chargé de mission « Développement humain » a été attribué à un agent du Département qui a précédemment été pendant 3 ans responsable du Secteur Nord du Parc national.

Ces postes sont importants : contrairement à ce qu'indique le rapport, le SGH ne se cantonne pas à « des activités de simple gestion » : conformément au protocole tri-partite, il a un rôle d'animation de la politique des Hauts et de conduite de projets complexes.

Ainsi, compte des équilibres locaux, le Parc national estime avoir obtenu au sein du SGH une place finalement satisfaisante, qui doit permettre la mobilisation des moyens financiers au bénéfice de projets concourant à la mise en œuvre de la Charte.

Le Parc national travaille actuellement de façon très rapprochée avec le SGH pour la mise en place de modalités organisationnelles qui permettront d'avancer efficacement en ce sens.

Au final, la plus forte implication du Parc national dans le SGH passe d'abord par un appui plus marqué du Préfet et du SGAR. Ce rôle essentiel de l'État mériterait d'être plus clairement souligné.

p. 24 : L'adhésion ne va donc pas se traduire concrètement comme une plus-value, ce qui fait perdre de son intérêt une adhésion à la charte et n'est pas incitatif pour les communes des Hauts qui n'ont pas adhéré.

Une différenciation des taux avait été demandée par le Parc national mais elle n'a pas été retenue. Par ailleurs, le Parc national observe aujourd'hui que des communes non

adhérentes se tournent vers lui pour des subventions ou un appui technique, qu'il doit refuser, Ce sont autant d'occasions de réexpliquer l'intérêt de l'adhésion, qui ne se résume pas au taux des aides européennes !

p. 25 : 3.2.3. Les relations avec l'office national des forêts (ONF)

Le rapport présente une vision excessivement négative des relations entre le Parc national et l'ONF, conforme aux inquiétudes régulièrement exprimées par le MEEM, mais en net décalage avec ce qui est vécu au quotidien, tant au niveau des 2 directions qu'au niveau des agents de terrain. Ainsi, il n'y a pas de « conflit » entre le Parc national et l'ONF, mais des positions parfois différentes sur un certain nombre de sujets, ce qui ne paraît pas anormal au vu du fort recouvrement des territoires. A ce jour, la convention entre les 2 organismes n'a pas pu être signée pour des raisons politiques. Elle est néanmoins appliquée dans ses principes et donne les outils nécessaires au rapprochement des positions.

Le Parc national estime dangereuse la rédaction proposée dans le projet de rapport : elle risque de faire le lit de ceux qui jouent sur une supposée mauvaise relation entre le Parc national et l'ONF pour critiquer l'action de l'un ou l'autre organisme (voire les deux). **Le Parc national estime important que ce chapitre du rapport soit réécrit sur un ton plus positif**, rappelant la volonté de l'État de maintenir 2 établissements publics sur un même territoire, soulignant leur complémentarité et incitant à poursuivre la mise en place des outils de dialogue et des documents techniques partagés. Dans tous les cas, il ne s'agit aucunement de « partager le territoire » !

De même, le Parc national estime qu'il est déplacé de présenter les travaux au gîte de la Roche Ecrite comme seule « illustration des relations entre Parc et ONF ». Ce cas n'est absolument pas représentatif des relations quotidiennes. Il serait largement plus intéressant de mentionner le travail en cours sur les itinéraires techniques, qui ont fait l'objet d'échanges durant la mission.

p. 26 : 3.2.4.1. Des relations à renforcer avec la préfecture et la DEAL

Le Parc national estime que le constat de distance est excessif puisqu'il existe des réunions bilatérales régulières avec le Secrétaire général de la Préfecture d'une part (avec une fréquence plus élevée lors de la phase de finalisation de la Charte), et avec la DEAL d'autre part.

p. 31 : On ne saurait mieux dire et mieux faire.

Il est cependant apparu à la mission, au vu de ses constats récurrents en interne, que la route était longue et que ces objectifs ne seraient atteignables qu'au prix d'une forte volonté de prise en compte et d'une mobilisation sans faille de la direction.

Ces phrases, ainsi formulées, sont sujettes à interprétation. Elles sous entendent que la direction n'est pas mobilisée, ce qui n'est exprimé par aucun membre du Ca ni même par les rares opposants du Parc national. Le Parc national souhaite qu'elles soient reformulées de façon plus neutre.

p. 32 : S'agissant du rôle spécifique du directeur adjoint il est apparu à la mission qu'il n'avait pas de mandat écrit clair pour seconder la directrice de l'établissement et assurer son intérim en son absence. Excepté le dossier « charte et l'évaluation de sa mise en œuvre », le directeur adjoint ne semble pas investi des responsabilités qui sont celles de sa fonction, ce qui nuit à l'efficacité de l'équipe de direction et plus

globalement à celle de l'encadrement du Parc, comme à l'image que le Parc national porte à l'extérieur.

Le code de l'environnement dispose (Art. R331-34) : Le directeur est assisté par un adjoint, nommé par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature, qui le supplée en cas d'absence ou d'empêchement et auquel il peut déléguer une partie de ses pouvoirs.

Par conséquent, aucune décision écrite complémentaire n'est nécessaire pour organiser le fonctionnement de l'établissement en cas d'absence de la directrice, même prolongée. Cette lecture a d'ailleurs été confirmée par le MEEM.

Par ailleurs, la mission a eu communication de l'entretien d'évaluation annuel du directeur adjoint, qui précise les dossiers à sa charge. La charte est un dossier majeur, qui se traduit par des déclinaisons variées : conventions d'application, volet réglementaire, élaboration et mise en œuvre du plan d'action de l'établissement, déploiement du logiciel EVA, convention avec l'ONF – autant de dossiers transversaux qui impliquent largement les services techniques et les secteurs territoriaux. Le Directeur adjoint a également en charge la police, la gestion du bien inscrit et le rapportage UNESCO et le suivi de certains dossiers techniques (dossier écogardes, SDSI, ...).

La phrase « *le directeur adjoint ne semble pas investi des responsabilités qui sont celles de sa fonction* » apparaît particulièrement ambiguë. Faut-il comprendre que le directeur adjoint ne s'investit pas suffisamment ? Ou au contraire qu'il le fait sans que son rôle soit suffisamment explicité ?

On peut également s'étonner que le directeur adjoint soit le seul agent de l'établissement visé de façon aussi explicite dans le rapport. Une rédaction plus impersonnelle, insistant sur l'équilibre à trouver et les complémentarités à trouver au sein de la direction serait plus appropriée.

p. 33 : Confier explicitement au directeur adjoint le pilotage des actions territoriales et des secteurs.

Si cette piste est envisageable, elle n'est pas la seule alternative possible et ne répond pas forcément aux attentes des partenaires. Le rapport devrait recommander un pilotage plus resserré « des actions territoriales et des secteurs. », mais en laissant à l'établissement le choix de la solution à apporter.

p. 33 : La mission n'a pas reçu d'explication satisfaisante à cet état de fait de la part de la direction.

Le déficit de 2014 s'explique en partie par des règles fluctuantes, qui ont évolué en cours d'année. Il convient cependant de souligner que le nécessaire a été fait pour que les cibles au 31/12/2015 ont été atteintes : les leçons de l'exercice 2014 ont ainsi été tirées.

p. 34 : Au cours de la prochaine période triennale, le plafond d'emplois sera maintenu à 83,5 ETPT. Cette stabilité devrait permettre à l'établissement de revoir sa stratégie en termes de recrutement en privilégiant le recours à des emplois pérennes (CDI ou fonctionnaires en position normale d'activité).

A ce stade, et selon les informations communiquées par le MEEM, les chiffres du triennal 2017-2019 ne sont pas encore connus. La probabilité d'une baisse du plafond

d'emploi est cependant relativement forte, ce qui complique toute stratégie à moyen terme.

p. 34 : Le nouveau cadre de gestion des contractuels, proposé à la fin de 2014, dans l'attente du statut de la future agence française de la biodiversité (AFB), n'a pas suscité l'adhésion des intéressés : 4 avenants signés, 12 agents refusant le nouveau dispositif et 8 s'interrogeant.

Les temps d'information et d'échange organisés sous l'égide de la Direction en 2015 ont permis de faire significativement évoluer la situation. Au 31/12/2015, tous les contractuels dérogatoires avaient adhéré au nouveau cadre de gestion, à l'exception d'un seul un agent refusant encore le nouveau dispositif.

7. Proposition de plan d'actions produite par le Parc national

	Recommandations	Documents à fournir	Observations / Avancement	Perspectives
2	Se donner un objectif précis et resserré (par exemple le premier semestre 2016) pour concevoir et finaliser avec les communes adhérentes les conventions d'application de la charte qui permettront de décliner le projet de territoire en actions concrètes axées sur la préservation et la mise en valeur des territoires. S'attacher à faire connaître leur contenu concret et les financements correspondants au travers d'actions de communication.	Tableau de suivi des conventions Plan d'actions	Conventions : cf. tableau Communication : presse conviée aux signatures	Conventions : 16/17 en septembre 2016. Communication : à intégrer dans la stratégie
5	Mobiliser la direction de l'établissement pour maintenir un contact étroit avec les autorités politiques de l'île, poursuivre l'effort d'explication et de conviction, et affirmer sa volonté et ses compétences pour participer activement au développement des Hauts et au maintien de l'inscription du bien « Pitons, cirques et remparts » sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.	Note de la direction (fin mai 2016)		Plusieurs rencontres essentielles déjà effectuées début 2016, à poursuivre
6	Ouvrir le chantier de la composition du conseil d'administration et de son bureau et préparer, en liaison avec la direction de l'eau et de la biodiversité du MEEM, un projet de réforme de la gouvernance avec la volonté d'améliorer le fonctionnement global. Sans attendre, il est recommandé à la direction de l'établissement de veiller	Note de la DEB du 06/04/2016 Arrêté MEEM du 10 février 2016	Composition du CA : chantier ouvert au niveau national Représentants du personnel : élections organisées en début d'année 2016, nouveaux représentants nommés, arrêté publié	Composition du CA : propositions PNRUN en cours / 1 ^{er} semestre 2016, aboutissement selon évolution du chantier au niveau national

	au retour des représentants du personnel dans cette instance.			
8	Examiner et adopter sans tarder une stratégie scientifique d'acquisition de connaissances et de conservation dont il est urgent que l'établissement se dote.			Point prévu au CS de juin 2016
10	Réorienter la politique de communication de l'établissement Parc national sur les initiatives engagées et les actions réalisées pour mieux valoriser son action et le positionner comme un acteur incontournable du territoire sur la biodiversité et le développement des Hauts.	Rapport provisoire à valider par le Président		Stratégie de communication à valider au Bureau de juin 2016
11	Renforcer l'implication de l'établissement Parc national dans le secrétariat général des Hauts, nouvel outil de développement doté d'importants crédits européens permettant de financer les actions de la charte.			
15	Assurer un suivi vigilant de la mise en œuvre du contrat d'objectifs 2015-2017 et bâtir un dispositif d'évaluation du plan d'action pluriannuel de mise en œuvre de la charte pour montrer concrètement l'avancée des actions sur le terrain et mettre les informations à disposition du public.			Construction d'un dispositif d'évaluation (Stagiaire Sciences Po)
16	Bâtir un projet d'établissement et le conduire en interne sur un mode partenarial avec un suivi par des indicateurs adaptés.	Bilan Vision partagée		Démarche à soumettre au prochain CT
4	Adapter l'organisation de l'établissement à une mise en œuvre efficace de la charte,		Travail sur l'organisation avec l'appui du CVRH Rouen	Finalisation de l'organigramme

	et renforcer ses capacités d'ingénierie pour impulser un développement durable dans les Hauts.			fonctionnel Mise en place d'un « Atelier de valorisation des patrimoines », bénéficiant de crédits FEADER et faisant appel à des moyens humains complémentaires
7	Mieux valoriser le travail et les propositions du conseil scientifique par des communications régulières en conseil d'administration et en rendre ainsi ses séances plus attractives.			Volet intégré à la stratégie de communication + volets communication des Life+
12	Tout mettre en œuvre, au niveau du Parc national et de l'ONF, pour signer la convention entre ces deux établissements. À défaut, en appliquer l'esprit et adopter sans tarder les itinéraires techniques pour permettre de concrétiser le travail de collaboration entre les deux établissements afin qu'il soit perceptible au plus près du territoire.			A évoquer avec le SG Préfecture : ALERTE/ difficultés signalées par le DRONF
13	Formaliser et structurer l'organisation de rencontres d'échanges et de coordination périodiques et structurées avec la préfecture et la DEAL avec la participation active de la DEB.			A évoquer avec le SG Préfecture et la DEB
14	Adopter au sein de l'établissement Parc national, et sans plus tarder, une stratégie de contrôle et de police, la faire connaître et l'appliquer, en coordination avec les autres actions de police conduites par les services de l'État.		Stratégie présentée en BCA le 15/02/2016 : nécessité de clarifier le rôle des médiateurs et la question de l'armement des agents. Sujet examiné en CHSCT le 18/04/2016 et en CT le 26/04/2016.	Validation de la stratégie par le CA. En parallèle, approfondissement des questions soulevées.
17	Revoir rapidement l'organigramme de l'établissement en s'appuyant sur un fonctionnement en « mode projet » et sur un management plus participatif. Revisiter		Mode projet : formation interne organisée en avril 2016	Mode projet : rédaction de lettres de mission Délégations de signature : ajustement en fonction du projet

	les délégations de signature pour clarifier les responsabilités au sein de l'encadrement de l'établissement.			d'établissement
23	Mettre en œuvre avant la fin de 2016 les principales recommandations formulées dans les rapports « santé et sécurité au travail » de 2009, 2010, 2011 et 2014.	Note précisant la mise en œuvre de ces recommandations (GB+SL)	Le rapport de l'ISST a été repris et annoté des différents avancements (non pris en compte dans le rapport définitif) ou intervenus depuis	<p>Au niveau des risques psychosociaux il est à noter que l'établissement a mis en place un dispositif de prévention primaire avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le réseau de prévention : CP et AP - la cellule de veille RH : médecins de prévention, assistante sociale, conseiller de prévention - la formation de l'ensemble des cadres, des membres du CHSCT et les agents volontaires à l'identification des risques psychosociaux. <p>Ce dispositif est enrichi en 2016 par l'appui d'un psychologue du travail</p> <p>Plus largement, l'établissement va lancer le plan de prévention des risques / plan d'actions pour la qualité de vie au travail.</p>
24	Rééquilibrer la communication de l'établissement dans un document stratégique et renforcer la diffusion des connaissances acquises dans les domaines à enjeux pour le parc, en liaison avec le réseau scientifique et ses principaux partenaires.		Redondant avec 10 et 7 ?	
1	Élaborer entre l'État, les collectivités locales en responsabilité, et l'établissement public du Parc national gestionnaire du bien « Pitons, cirques et remparts » inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, une convention	Délibération du CA du 26/11/2015 : Mise en place d'une Commission de gestion et de suivi du Bien inscrit au patrimoine mondial		<p>Réunion de la Commission de gestion et de suivi du Bien inscrit au patrimoine mondial</p> <p>Echange avec le SG Préfecture sur une seconde instance présidée par le</p>

	clarifiant la gouvernance du bien et précisant les responsabilités de chacun dans son maintien en bon état de conservation. Mettre en place les instances de gouvernance correspondantes.			Préfet ? Elaboration d'une convention clarifiant la gouvernance du bien ?
3	Maintenir un contact étroit avec les 7 communes absentes de cette première phase d'adhésion dans la perspective de leur adhésion ultérieure.			Plusieurs opportunités déjà saisies
9	Veiller, au niveau de la direction du Parc, à ce que le conseil économique, social et culturel joue pleinement son rôle qui est distinct de celui du conseil d'administration. Éviter par ailleurs les doubles nominations au CA et au CESC, deux instances jouant un rôle bien distinct.	Rapport au CA n° DIR/R/2013-28 (voir §4.1)	Pas de double nomination CA/CESC	
18	Veiller à une meilleure articulation et efficience entre les services du siège et les secteurs. Confier explicitement au directeur adjoint le pilotage des actions territoriales et des secteurs. Ouvrir aux chefs de secteur des responsabilités dans la prise de décision, notamment sur certaines missions régaliennes de l'établissement.		<i>Le rapport doit-il faire des recommandations aussi précises sur l'organisation interne de l'établissement ? De quelles missions régaliennes s'agit-il ? Selon le juriste de la DEB, la délivrance d'autorisations ne peut être déléguée. Cette position a-t-elle évolué ?</i>	Cette proposition ne répond pas aujourd'hui aux attentes des maires ni du Président.
19	Rechercher rapidement des solutions immobilières adaptées, fonctionnelles et pérennes pour chacun des secteurs.	Note sur les perspectives immobilières (GB)		Accord écrit du SG Préfecture pour héberger le secteur Nord aux côtés de la DEAL (mai 2016) Proposition du Sous-Préfet de Saint-Pierre d'héberger la cellule Life+ Pétrels (mai 2016)
20	S'attacher à atteindre au cours de la nouvelle période triennale le plafond d'emplois fixé par la tutelle (83,5 ETPT) et s'engager résolument vers une résorption		Le plafond d'emploi a été atteint au 31/12/2015 : 83.5 ETP et de 83.59 ETPT	Suivi mis en place pour respecter le plafond 2016

	de la vacance en privilégiant le recours à des emplois pérennes.		Triennal 2017-2019 : perspectives inquiétantes , 6 50 ETP à l'échelle des PN	
21	Susciter une meilleure adhésion au nouveau cadre de gestion des contractuels par des échanges bilatéraux avec les agents concernés et leurs représentants du personnel.		Réunion d'explication tenue au 4° trimestre 2015. Au 31/12/2015, tous les agents concernés (sauf 1) ont adhéré au nouveau cadre de gestion.	Le quasi-statut des contractuels AFB se substituera à ce cadre de gestion.
22	S'engager résolument dans une stratégie en matière de formation s'appuyant sur un plan de formation et y consacrer les moyens nécessaires. Diffuser systématiquement aux agents du Parc les formations proposées.		Les bilans des formations menées en 2014-2015 montrent les efforts de l'établissement dans ce domaine, non seulement sur budget propre mais également dans le cadre de la mutualisation avec les autres services de l'Etat, ce qui permet de démultiplier les possibilités de formation pour les agents. Bilan en annexe	Pour les 3 prochaines années le Plan de formation sera actualisé afin de définir les priorités en lien avec le plan d'actions de l'établissement.

8. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AE	Autorité environnementale
AFB	Agence française de la biodiversité
ABFPM	Association des biens français du patrimoine mondial
AOA	Aire optimale d'adhésion
Bien UNESCO	Bien présentant une valeur universelle exceptionnelle justifiant son inscription sur la liste de patrimoine mondial de l'UNESCO
BNOI	Brigade nature de l'océan indien
CA	Conseil d'administration du PNR
CAH	Commissariat à l'aménagement des « Hauts »
CCP	Commission consultative paritaire
CESC	Conseil économique, social et culturel du PNR
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIPN	Comité interministériel des parcs nationaux
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
COB	Contrat d'objectifs
CODIR	Comité de direction
COSDAH	Comité d'orientation stratégique d'aménagement et de développement des « Hauts »
CP	Crédit de paiement
CPER	Contrat de plan État région
CS	Conseil scientifique du PNR
CSRPN	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
CTL	Comité technique local du Parc national
DAAF	Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DAC	Direction des affaires culturelles
DD	Développement durable
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité de la DGALN du MEEM
DG	Directeur général
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DROM	Département et région d'outre-mer
EEDD	Éducation à l'environnement et au développement durable
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement public industriel et commercial
EPPN	Établissement public du parc national
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement économique et régional
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
Hauts	Les Hauts de La Réunion désignent l'ensemble des sites de l'île qui ne sont pas littoraux
INPN	Inventaire national du patrimoine naturel
ISST	Inspecteur santé et sécurité au travail
Life+	Instrument financier de l'Union pour la protection de l'environnement
MEEM	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
MISEN	Mission inter services de l'eau et de la nature
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
PNR	Parc national de La Réunion
PNF	Parcs nationaux de France
SAADD	Service « appui à l'aménagement et développement durable » du Parc national
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCP	Service « communication et pédagogie » du Parc national

Acronyme	Signification
SEOR	Société d'études ornithologiques de La Réunion
SEP	Service « études et patrimoine » du Parc national
SG	Secrétariat général du Parc national
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGH	Secrétariat général des « Hauts »
SOC	Dénomination UNESCO pour les rapports périodiques de conservation des « biens » du patrimoine mondial
SSAD	Service « appui à l'aménagement et développement durable » du Parc national
TCO	Territoire de la Côte Ouest
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

