



ENQUETE REGIONALE

LES PARCS NATURELS REGIONAUX EN AUVERGNE- RHONE-ALPES

Rapport public thématique

Novembre 2022

Sommaire

Synthèse	7
Introduction.....	13
Chapitre I Des missions larges, des priorités d’actions diverses.....	21
I - Des initiatives et des stratégies diverses, des enjeux environnementaux croissants et communs	21
II - Des parcs protecteurs du patrimoine naturel malgré la faiblesse de leurs prérogatives	24
A - Les PNR gestionnaires d’espaces naturels et acteurs de la préservation de la biodiversité.....	26
B - La gestion des conflits d’usage	28
C - La protection des ressources	31
III - L’aménagement du territoire : les territoires des PNR face à l’artificialisation des sols	34
A - Les PNR et les documents de planification, les autorisations d’urbanisme et les projets d’aménagement : des chartes peu contraignantes en matière d’urbanisme.....	35
B - Les PNR et les objectifs de sobriété foncière : une progression globale de l’artificialisation des sols plus importante que celle la population	37
C - Les PNR et les autorisations environnementales : des avis consultatifs	39
D - La réglementation en matière de signalétique.....	41
IV - Le développement économique et social : les PNR, des outils de développement du territoire	43
A - Les actions en faveur de l’agriculture.....	43
B - Le soutien à la production forestière dans le respect de l’environnement	46
C - L’écotourisme	49
D - La gestion du programme LEADER par les PNR	52
V - L’accueil, l’éducation et l’information du public.....	53
VI - L’expérimentation et la recherche	55
Chapitre II Une gouvernance complexe, des obligations spécifiques.....	Erreur ! Signet non défini.
I - Les PNR ne sont pas au cœur des stratégies régionales en faveur de l’aménagement du territoire et de l’environnement.....	57
II - Une gouvernance complexe confrontée à un paysage institutionnel renouvelé	59
A - Une gouvernance complexe, des simplifications nécessaires	59

B - Les PNR dans le nouveau paysage institutionnel intercommunal	62
III - Des obligations spécifiques, des modalités d'action originales	64
A - Les chartes, des projets de territoires de long terme	64
B - Une évaluation obligatoire des actions des PNR	66
IV - Des financements en baisse et des ressources hétérogènes	67
A - Des ressources en provenance des membres.....	67
B - Une situation financière saine permettant de faire face aux baisses de financements	70
C - Une gestion des ressources humaines à améliorer	72
Liste des abréviations	75
Annexes	77

Procédures et méthodes

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité des juridictions financières, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

En 2020, 2021 et 2022, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a contrôlé 7 des 8 syndicats mixtes de gestion des PNR ayant leur siège dans la région, ainsi que le conseil régional sur le thème des parcs naturels régionaux.

Ces contrôles, dont l'intégralité des rapports d'observations définitives est disponible sur le site internet de la chambre régionale des comptes (www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes), ont fait l'objet de la synthèse ci-après.

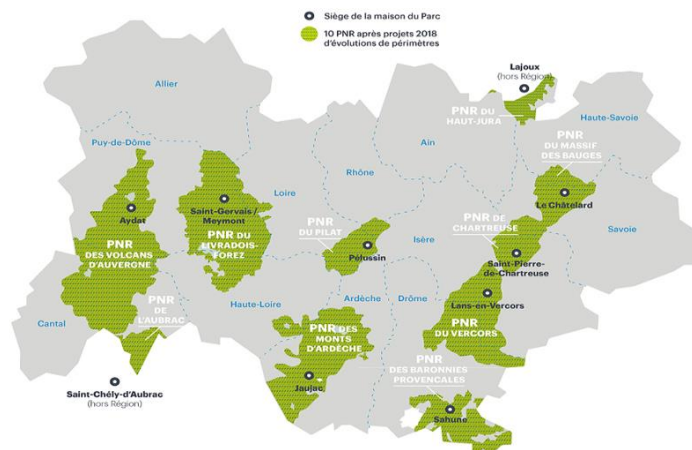
Synthèse

Institués à l'initiative de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) en 1967, les parcs naturels régionaux (PNR) visent à préserver et à gérer durablement des territoires, dont le patrimoine naturel, culturel et paysager présente un intérêt particulier.

La région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA) est la première de France pour le nombre de PNR.

En Auvergne-Rhône-Alpes, les PNR se sont développés sur des territoires ruraux de moyenne montagne, couvrant un quart du territoire régional.

Carte n° 1 : les PNR en région Auvergne-Rhône-Alpes



Source : Région Auvergne Rhône Alpes

La région Auvergne Rhône-Alpes (ARA) est la première de France pour le nombre de PNR. Les dix parcs présents, Vercors, Volcans d'Auvergne, Livradois Forez, Pilat, Monts d'Ardèche, Haut Jura, Aubrac, Massif des Bauges, Chartreuse et Baronnies provençales comptent des paysages parmi les plus emblématiques et des territoires dotés d'une forte identité (Volcans d'Auvergne, Vercors par exemple).

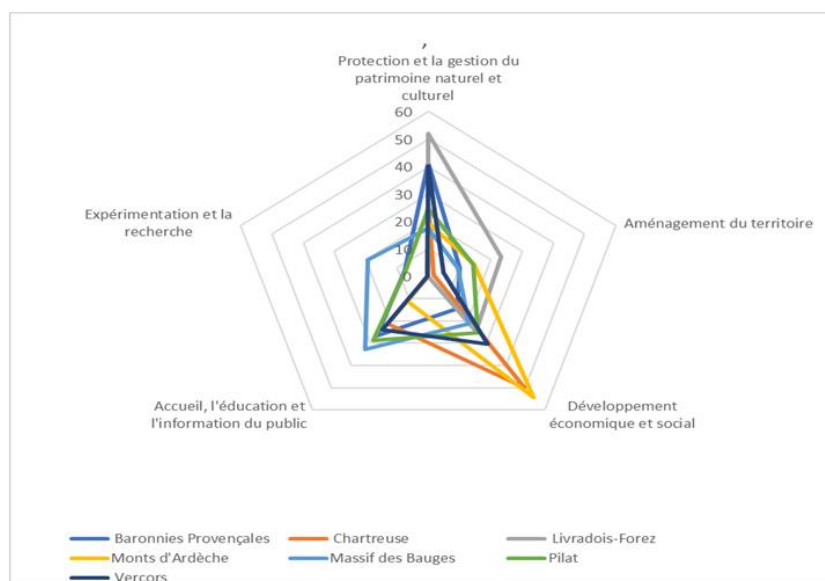
Les missions des PNR sont très larges et leurs priorités d'action sont définies dans leurs chartes

Ils exercent cinq missions, définies dans la loi 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages : la protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel, l'aménagement du territoire, le développement économique et social, l'accueil, l'éducation et l'information du public, et l'expérimentation et la recherche.

L'action d'un parc naturel régional s'appuie par ailleurs sur une charte, qui concrétise le projet de développement durable du territoire concerné. La charte fixe les objectifs à atteindre à long terme, les orientations de protection, de mise en valeur et de développement du territoire, ainsi que les actions à mener et les engagements des signataires.

Les PNR sont avant tout des projets d'initiative locale et par conséquent, les PNR accordent une place différente à la protection ou au développement, en fonction des enjeux de chaque territoire. Les PNR de la région, contrôlés par la chambre, affectent en moyenne 34 % de leurs ressources à la mission protection et gestion du patrimoine, 32 % à la mission développement, 19 % à l'accueil du public et 11 % à l'aménagement du territoire. La part des moyens consacrée à l'expérimentation et la recherche est marginale .

Graphique n° 1 : les priorités des PNR et l'allocation des moyens par mission



Source : PNR

Les PNR d'Auvergne-Rhône-Alpes mènent des actions essentielles pour la préservation et l'observation de la biodiversité.

Lors de ses contrôles, la chambre a constaté que la protection de l'environnement constitue la première mission des PNR en termes d'allocation des moyens. Les PNR apparaissent comme des acteurs majeurs historiques de leurs territoires agissant pour la protection des espaces naturels et de la biodiversité. Ils assurent pour le compte de l'État ou des collectivités territoriales compétentes la gestion de nombreux espaces naturels sensibles et de réserves naturelles. Les PNR du Vercors et de Chartreuse se distinguent en gérant, par délégation de l'État, des réserves naturelles nationales (celle des Hauts Plateaux du Vercors est la plus grande réserve terrestre de France), le PNR de Bauges participant à la gestion de la réserve nationale de chasse et de faune sauvage des Hautes-Bauges. Les autres PNR gèrent tous des sites Natura 2000 et des espaces naturels sensibles. Les PNR de la région ont su, en outre, déployer de nombreux projets emblématiques de la reconquête de la biodiversité (en faveur des vautours dans les Baronnies ou dans les monts d'Ardèche, ou en vue de la réintroduction du bouquetin et du gypaète barbu dans le Vercors...). Par ailleurs, ils ont mis en place des suivis naturalistes et des observatoires de la biodiversité.

Certains parcs ont su s'affirmer avec efficacité dans la gestion des nombreux conflits d'usage sur leurs territoires. Dans le cadre du plan loup, les PNR du Vercors et des Bauges jouent un rôle de médiateurs efficaces entre la préservation des espèces et celle des activités agricoles, en vue de permettre une conciliation des usages. La chambre a observé, à la suite notamment des restrictions de déplacements liés à l'épidémie de la COVID 19, que les territoires des PNR, notamment ceux proches des métropoles lyonnaise et grenobloise (Pilat et Vercors en particulier) ont connu un regain massif de fréquentation, singulièrement de leurs espaces naturels protégés, en 2020 et 2021. Des actions de médiations avec les visiteurs ont été mises en œuvre à cette occasion, pour éviter les dégâts causés à l'environnement.

En termes d'impact, ces actions demeurent insuffisantes face à l'accélération de la perte de biodiversité et leur financement, comme leurs moyens d'action juridique en la matière, restent faibles. Par ailleurs, le dispositif d'évaluation mis en œuvre dans les PNR de la région ne permet pas d'apprécier précisément la performance de ces mesures de protection.

Les PNR disposent de faibles prérogatives et de peu de moyens d'actions en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Les PNR n'ont pas de compétences directes en matière d'urbanisme et d'aménagement, les communes délivrant les autorisations d'urbanisme et les intercommunalités et communes étant en charge des documents de planification (plan local d'urbanisme, programme local de l'habitat notamment). Ils disposent toutefois de services qui peuvent accompagner et conseiller leurs membres dans l'exercice de leurs compétences en faveur d'un urbanisme durable, de la préservation des ressources et des sols, et de la protection de la qualité architecturale et paysagère dans les projets d'aménagement.

En pratique, si les chartes affichent des objectifs ambitieux, celles-ci s'avèrent toutefois peu contraignantes. Comme d'autres territoires, les PNR de la région sont confrontés à une croissance de l'artificialisation des sols, qu'il s'agira de juguler pour la période à venir.

Les PNR mènent des actions volontaristes en faveur d'un développement agricole, forestier et touristique durable

Les actions de développement recouvrent notamment les domaines de l'agriculture, de la forêt, du tourisme, de l'artisanat et de la culture et visent à assurer un développement durable, avec un impact réduit sur l'environnement. La plupart des PNR de la région animent la politique de mise en place de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)

et plusieurs PNR mettent en œuvre des actions particulièrement structurantes en matière de développement agricole, notamment les PNR des Bauges, des Monts d'Ardèche et des Baronnies. La forêt couvre près de deux tiers de la surface des PNR de la région et la plupart des parcs ont développé une stratégie en faveur de la forêt, déclinée au sein d'une charte forestière de territoire. Cet enjeu est déterminant notamment pour les territoires de Chartreuse et des Bauges.

Le tourisme constitue un enjeu de développement pour les territoires des PNR. Les PNR doivent veiller en ce domaine à la coordination de leurs actions avec les intercommunalités du territoire (financements, politique de marque).

S'agissant de l'accueil, l'éducation et l'information du public, quatrième mission des PNR, les PNR mènent tous une politique de communication plutôt volontariste, en lien avec celle de la fédération des PNR de France et notamment la promotion de la marque « Valeur parc ». Ils visent aussi le jeune public afin de développer une forme d'éco citoyenneté.

Des territoires d'expérimentation

Enfin, en termes d'expérimentation, les PNR ont initié un certain nombre de projets dans des domaines variés, qu'ils n'ont pas vocation à porter durablement. C'est une mission transversale des PNR, dont une partie de l'ingénierie est orientée vers l'expérimentation.

La gouvernance des PNR nécessite d'être simplifiée et une coordination de leurs actions avec les nouvelles intercommunalités s'impose

L'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux sont confiés à un syndicat mixte, établissement regroupant la région, les départements, les communes et les intercommunalités de son territoire. Parallèlement aux dispositions juridiques applicables aux syndicats mixtes, les PNR se voient appliquer des règles spécifiques issues du code de l'environnement - élaboration de charte, renouvellement du classement, obligation d'évaluation - et présentent un fonctionnement original par rapport à d'autres structures publiques, fondé sur la nécessité d'une forte concertation, de consensus, et la possibilité d'expérimenter.

Des carences dans l'évaluation de leurs actions ont été relevées dans certains PNR.

Les PNR sont confrontés à la lourdeur des procédures de renouvellement de leurs délégués, de révision de la charte, à la faible

présence de certains délégués alors que ce sont de petites structures administratives. Avec l'émergence d'intercommunalités aux budgets croissants et aux compétences renforcées dans les domaines prioritaires d'action des parcs et de nouveaux dispositifs de contractualisation, les PNR sont aujourd'hui confrontés à un risque de chevauchement de compétences ou d'actions sur un même territoire qui rend nécessaire leur articulation dans un souci de cohérence.

Au niveau financier, les PNR ont su faire face à une baisse de leurs financements statutaires en début de période en adaptant le niveau de leurs charges mais ils doivent faire face à une allocation des moyens hétérogène et à une absence de visibilité sur l'évolution de leurs ressources à moyen terme.

Enfin, la gestion des PNR par la région demeure perfectible, celle-ci, bien que contribuant majoritairement au fonctionnement des parcs, ne s'appuyant pas suffisamment sur les nombreuses actions pertinentes menées par les parcs pour mettre en œuvre ses compétences en faveur de la protection de l'environnement et de la biodiversité.

Introduction

Les parcs naturels régionaux : des structures originales pour le développement durable des territoires

Institués à l'initiative de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) en 1967, les parcs naturels régionaux (PNR) visent à préserver et à gérer durablement des territoires, dont le patrimoine naturel, culturel et paysager présente un intérêt particulier.

Les PNR constituent des structures souples, visant à concilier développement économique et préservation de l'environnement sur leur territoire.

Dans le paysage institutionnel, les PNR apparaissent comme des structures originales, dont la création est ancienne et a précédé à la fois les lois de décentralisation, l'émergence des stratégies nationales environnementales et de développement durable et la création des régions et intercommunalités.

Les premiers PNR ont été créés en 1968. Au niveau national, ils étaient 10 en 1973, 40 en 2001 et 58 en 2022. Les PNR couvrent aujourd'hui 19 % du territoire national et regroupent 4 900 communes où vivent 4,4 millions d'habitants¹. Ce sont des territoires ruraux habités, reconnus pour leurs patrimoines naturels et culturels et leurs paysages, qu'il s'agit de préserver.

Un décret de 1975 précise que les régions ont l'initiative de proposer la création de PNR. Cependant, il appartient à l'État, au vu d'un certain nombre de critères, de classer en parc les communes de son territoire, pour une durée limitée à 15 ans (depuis la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 9 août 2016) sur la base d'un bilan. Il peut être mis fin à ce classement en cas de dysfonctionnement.

Par la suite, la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages a défini les cinq missions des PNR précisées aux articles L. 333-1 à L. 333-4 et R. 333-1 et suivants du code de l'environnement :

¹ Source : fédération des parcs naturels régionaux de France

- ☐ La protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel,
- ☐ L'aménagement du territoire,
- ☐ Le développement économique et social,
- ☐ L'accueil, l'éducation et l'information du public,
- ☐ L'expérimentation et la recherche.

S'ils disposent de missions très larges, qu'ils mènent dans un objectif de développement durable de leurs territoires, les PNR n'ont pas été dotés de compétences propres, ni d'un pouvoir réglementaire spécifique, ce qui les distingue des parcs nationaux et de certaines aires protégées.

Les PNR sont administrés sous la forme d'un syndicat mixte, établissement public regroupant des collectivités territoriales. Les grandes lois de décentralisation n'ont pas traité des PNR en tant que structures juridiques et ne leur ont pas conféré de compétences, bien que les PNR les plus anciens aient parfois constitué, sur certains territoires, les premières formes d'actions intercommunales coordonnées au service d'un projet de territoire.

L'action d'un parc naturel régional s'appuie sur une charte, document contractuel élaboré préalablement au classement du parc, qui concrétise le projet de développement durable du territoire concerné.

La charte fixe les objectifs à atteindre à long terme, les orientations de protection, de mise en valeur et de développement du territoire, ainsi que les actions à mener et les engagements des signataires. En outre, elle définit dans une annexe réglementaire, les statuts du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc. Son rôle est d'assurer la coordination des actions conduites sur le territoire par les collectivités publiques, membres du parc. Élaborée à partir d'un diagnostic de territoire et selon un processus participatif, soumise à enquête publique, puis approuvée par délibération par les communes constituant le territoire du parc, ainsi que l'ensemble des membres, elle a une durée de validité de 15 ans.

Au-delà, elle fait l'objet d'une évaluation et d'une révision en vue du renouvellement du classement.

Les dispositions de la charte n'ont pas de réelle valeur normative, notamment dans le domaine de l'aménagement ou de l'urbanisme et le territoire classé n'est pas considéré comme une aire protégée bénéficiant d'une protection réglementaire spécifique.

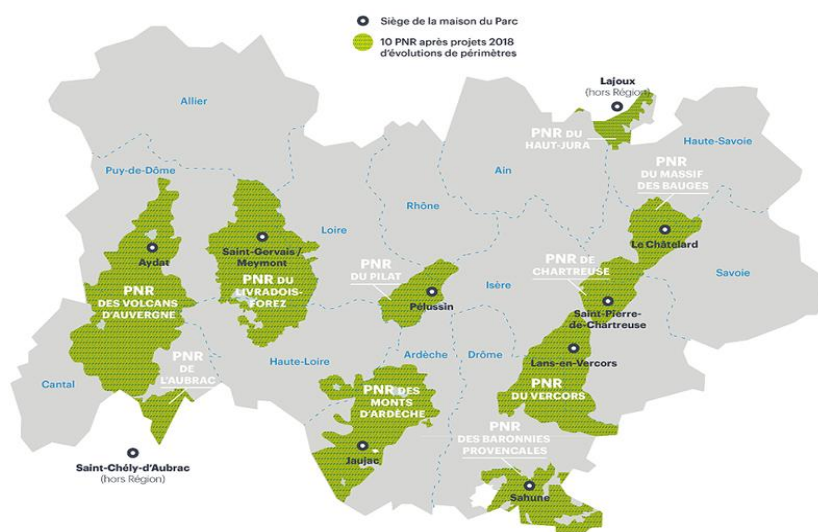
Les actions d'un PNR sont décidées et portées, dans le respect de la charte, par le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc et les parties prenantes.

L'ensemble des 58 parcs existant en France emploie 2 250 agents² et leur gouvernance associe près de 6000 élus.

Les PNR en Auvergne-Rhône-Alpes : des territoires ruraux de moyenne montagne, couvrant un quart du territoire régional

La région Auvergne Rhône-Alpes (ARA) est la première de France pour le nombre de PNR. Les dix parcs présents, Vercors, Volcans d'Auvergne, Livradois Forez, Pilat, Monts d'Ardèche, Haut Jura, Aubrac, Massif des Bauges, Chartreuse et Baronnies provençales sont répartis sur l'ensemble de la région. Les PNR de la région ARA comptent des paysages parmi les plus emblématiques de la région et des territoires dotés d'une forte identité (Volcans d'Auvergne, Vercors par exemple). Huit de ces parcs ont leur siège social dans la région ARA.

Carte n° 2 : les PNR en région Auvergne-Rhône-Alpes



Source : Région Auvergne Rhône Alpes

² Source : site de la fédération des parcs naturels régionaux de France (FNPNR)

La région Auvergne Rhône-Alpes est une région fortement concernée par de multiples mesures de protection du patrimoine naturel et des paysages³. En plus des dix PNR, la région abrite des parcs nationaux : le parc national de la Vanoise, entièrement situé en Savoie, et le parc national des Ecrins dont une partie du territoire est située dans la région, en Isère.

Les PNR, tous situés en zone de moyenne montagne, regroupent 814 communes au 1^{er} janvier 2020, soit 20 % des communes de la région et environ le quart de son territoire. 93 % de ces communes sont peu denses ou très peu denses. De nature essentiellement rurale, le territoire des PNR ne regroupe que 8 % des habitants de la région.

³ Outre les zones de protection relevant de son soutien direct, la région bénéficie de divers zonages intéressant l'ensemble de son territoire dont 43 sites autour des lacs d'Annecy, Léman et du Bourget placés sous la responsabilité du Conservatoire national du littoral et des espaces lacustres ; 900 espaces naturels sensibles relevant de la compétence des départements ; 580 sites gérés par les 6 conservatoires des espaces naturels agissant en Auvergne Rhône-Alpes ; 267 sites classés Natura 2000 ; 183 arrêtés de protections de biotope ; 30 réserves biologiques ; 3 sites RAMSAR (zones humides d'importance nationale en rive des lacs du Bourget et du Léman) ; 3 réserves de biosphère et de très nombreux sites inscrits et sites classés ; 6 sites classés par l'UNESCO dont le site de la Chaîne des Puys – faille de Limagne ; 5 sites classés grands sites de France ; 4 géoparcs mondiaux, dont deux situés sur le territoire des parcs des monts d'Ardèche et des Bauges.

**Tableau n° 1 : les parcs naturels régionaux
en région Auvergne Rhône-Alpes en 2020**

<i>Nom du PNR</i>	<i>Année de création</i>	<i>Nombres de communes en ARA (hors villes portes)</i>	<i>Superficie (km²) en ARA</i>	<i>Population en ARA (hors villes portes)</i>	<i>Lieu du siège</i>
<i>PNR Aubrac</i>	2018	12	300	2 288	Saint-Chély d'Aubrac (12)
<i>PNR Baronnies Provençales</i>	2015	65	1 133	24 171	Sahune (26)
<i>PNR Chartreuse</i>	1995	54	770	85 000	Saint-Pierre-de-Chartreuse (38)
<i>PNR Haut-Jura</i>	1986	24	505	66 105	Lajoux (39)
<i>PNR Livradois-Forez</i>	1986	167	3 110	103 701	Saint-Gervais-sous-Meymont (63)
<i>PNR Monts d'Ardèche</i>	2001	147	2 521	78 072	Jaujac (07)
<i>PNR Massif des Bauges</i>	1995	67	884	86 307	Le Châtelard (73)
<i>PNR du Pilat</i>	1974	48	724	60 813	Pélussin (42)
<i>PNR du Vercors</i>	1970	83	2 117	53 000	La Chapelle-en-vercors (26)
<i>PNR des Volcans d'Auvergne</i>	1977	147	3 907	90 416	Aydat (63)
<i>Total PNR</i>		814	15 971	649 873	
<i>Région Auvergne-Rhône-Alpes</i>		4 038	69 711	7 994 459	
<i>Part des PNR sein de la région ARA</i>		20,16 %	22,91 %	8,13 %	

Source : CRC d'après INSEE, dossier Auvergne Rhône Alpes n° 7 de juillet 2021, population municipale au 1^{er} janvier 2018, nombre de communes au 1^{er} janvier 2020 . Note : la commune « Porte de Savoie », du fait de sa qualité de commune nouvelle, appartient au PNR du Massif des Bauges ainsi qu'à celui de Chartreuse. Les populations des PNR du Pilat, de la Chartreuse et du Vercors ont été revues pour ne pas prendre en compte les villes-portes ou les villes associées. Les superficies du PNR du Pilat, Bauges et du Livradois-Forez ont été revues en lien avec les informations communiquées par ces PNR.

Les PNR de la région sont des structures plus ou moins anciennes. Trois PNR ont été créés dès les années 70 (Vercors, Pilat et Volcans d'Auvergne). Ceux du Vercors et du Pilat constituent d'ailleurs les premières structures intercommunales constituées sur ces territoires. Le dernier créé est le PNR d'Aubrac en 2018.

En 2016, le conseil régional a délibéré pour annuler la création du PNR des Sources et gorges de l'Allier. Arguant de la nécessité de contenir les coûts de fonctionnement qu'aurait entraîné la création d'un nouveau syndicat mixte, le président du conseil régional a préféré proposer au territoire situé en Haute-Loire la conclusion d'un contrat de territoire, associant quatre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour 85 communes au total. La même approche a prévalu pour le projet de PNR de la Dombes dans l'Ain.

Un projet de PNR est toutefois actuellement à l'étude et bénéficie du soutien de la région, sur le territoire du massif de Belledonne situé sur les départements de l'Isère et de la Savoie. Le portage de ce projet est assuré par une association « Espace Belledonne » constituée depuis 1998 et chargée de la démarche de préfiguration du futur PNR de Belledonne, prescrit par l'ancienne région Rhône-Alpes, par une délibération du 19 juin 2014.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a contrôlé sept des huit PNR ayant leurs sièges dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, ainsi que le conseil régional sur le thème des PNR.

Le contrôle des comptes et de la gestion de la Région Auvergne-Rhône-Alpes portant sur la gestion des parcs naturels régionaux, a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives publié le 30 juin 2022.

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de gestion du PNR des Bauges a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives publié le 29 juin 2022.

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de gestion du PNR du Vercors a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives publié le 27 juin 2022.

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de gestion du PNR du Pilat a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives publié le 23 juin 2022.

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de gestion du PNR des Baronnies Provençales a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives publié le 22 mars 2022.

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de gestion du PNR des monts d'Ardèche a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives publié le 9 mars 2022.

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de gestion du PNR du Livradois Forez a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives publié le 13 octobre 2022.

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de gestion du PNR de Chartreuse a fait l'objet d'un rapport d'observations provisoires transmis le 4 octobre 2022.

Enfin, le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de gestion du PNR des Volcans d'Auvergne avait fait l'objet d'un rapport d'observations définitives publié le 20 octobre 2017.

**

Le présent rapport restitue les principales observations et recommandations issues de ces contrôles et porte sur l'exercice des missions des PNR (chapitre I) ainsi que sur leur gouvernance, leurs financements et le pilotage de cette politique par la région (chapitre II).

Chapitre I

Des missions larges, des priorités d'actions diverses

Si l'ensemble des PNR disposent de missions communes, les actions menées sont très diverses et relèvent des orientations stratégiques de la charte de chaque PNR.

Les réalisations des PNR de la région s'inscrivent toutefois dans une même logique d'action, dans un objectif de développement durable et équilibré du territoire et de protection de l'environnement.

Dans la mise en œuvre de la charte, les PNR tentent de favoriser la concertation, d'inciter à la participation des habitants et de convaincre l'ensemble des parties prenantes. Ils ne disposent en effet, juridiquement, d'aucun pouvoir de contrainte ou de contrôle.

Enfin, sur certains sujets, ils peuvent mener des expérimentations.

I - Des initiatives et des stratégies diverses, des enjeux environnementaux croissants et communs

Les PNR sont avant tout des projets d'initiative locale, le résultat d'une politique partenariale et souvent l'aboutissement d'une longue concertation des acteurs locaux.

Ils sont nés d'initiatives très diverses, ce qui confère à chaque PNR une histoire très différente, et qui marque encore aujourd'hui la stratégie de chaque parc et leurs chartes. A titre d'exemple, dans les Monts d'Ardèche, la création du parc est liée à la volonté des castanéculteurs, manifestée au début des années 1990, de relancer la production de la châtaigne, en raison du déficit constaté qui amenait les entreprises locales de transformation à importer ce fruit. Cette initiative et la volonté de promouvoir le tourisme sur la montagne ardéchoise, ont été relayées par plusieurs élus de sensibilités politiques différentes et ont mené à la création du parc.

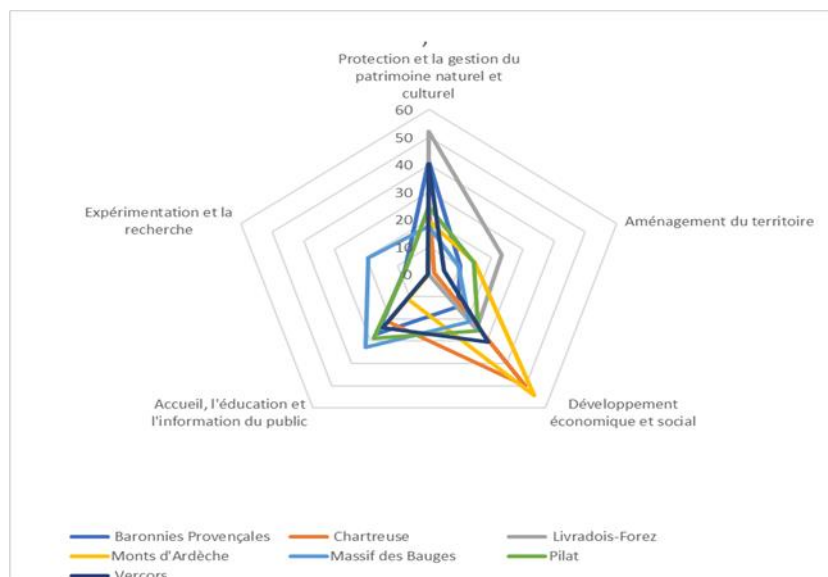
Dans les Baronnies, les premières réflexions sur la création d'un PNR ont été amorcées avec le projet de réintroduction des vautours porté par l'association « Vautours en Baronnies » créée en 1993. L'origine du parc est donc essentiellement fondée sur une volonté de protection de l'environnement. Le PNR des Baronnies est finalement créé, près de vingt ans plus tard, le 26 janvier 2015.

De la même manière, ils disposent de stratégies très diverses, détaillées dans leur charte. Les PNR de la région apparaissent tous comme des territoires ruraux de moyenne montagne, bien que relevant d'environnements très différents, certains aux marches de zones très urbanisées (tels que ceux des Bauges, du Pilat, de Chartreuse, du Vercors), d'autres en zone rurale de faible densité (tels que ceux des Monts d'Ardèche et des Baronnies). Dès lors, ils sont confrontés à des enjeux de développement différents (enjeux de mobilité résidentielle et de périurbanisation, de préservation des terres agricoles et d'artificialisation des sols pour les parcs proches des grandes agglomérations ; enjeux d'attractivité, de développement local et touristique pour les parcs situés en zone de déprise démographique).

Par conséquent, les PNR accordent une place différente à la protection ou au développement de leurs territoires. Les PNR de la région affectent en moyenne 34 % de leurs ressources à la mission protection et gestion du patrimoine, 32 % à la mission développement, 19 % à l'accueil du public et 11 % à l'aménagement du territoire. La part des moyens consacrée à l'expérimentation et la recherche est marginale (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 2 : allocation des moyens des PNR par grandes missions sur la période 2015-2020 en % (hors fonctions support)

Nom du PNR	Protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel	Aménagement du territoire	Développement économique et social	Accueil, l'éducation et l'information du public	Expérimentation et la recherche	Total
Baronnies Provençales	682 622	164 685	241 291	437 258	124 722	1 650 578
Chartreuse	2 536 604	151 965	4 647 433	1 963 183	ND	9 299 185
Livradois-Foréz	8 726 618	3 918 073	4 096 168	ND	ND	16 740 859
Monts d'Ardèche	1 934 000	1 449 000	5 356 000	1 080 000	41 000	9 860 000
Massif des Bauges	1 593 121	868 119	1 928 875	2 974 449	1 771 299	9 135 864
Pilat	3 121 434	1 818 551	3 221 230	3 638 183	907 830	12 707 228
Vercors	9 694 355	1 164 500	7 325 310	5 760 100	52 000	23 996 265
Total	28 288 755	9 534 894	26 816 307	15 853 174	2 896 851	83 389 980
en %	33,92%	11,43%	32,16%	19,01%	3,47%	



Source : CRC d'après les données des PNR.

Alors que les PNR du Vercors et du Livradois Forez se caractérisent par une affectation importante de moyens à la protection de leurs patrimoines, d'autres PNR dédient plus de moyens aux actions en faveur du développement. Tel est notamment le cas du PNR de Chartreuse ou encore de celui des monts d'Ardèche.

Si leurs stratégies sont bien spécifiques, ces territoires se trouvent aujourd'hui confrontés à des enjeux environnementaux communs. Ils sont précurseurs sur les questions de lutte contre le changement climatique et de protection de la biodiversité et devront, à terme, mettre en place des stratégies d'adaptation au changement climatique, qui touche particulièrement ces zones de moyenne montagne.

Par ailleurs, ces territoires sont pour la plupart menacés par le développement de l'artificialisation des sols ainsi que par la baisse des surfaces agricoles et forestières (cf. infra).

II - Des parcs protecteurs du patrimoine naturel malgré la faiblesse de leurs prérogatives

Les récents rapports du GIEC⁴ et de l'IPBES⁵ ont démontré le caractère irréversible du changement climatique et le déclin sans précédent de la biodiversité, ainsi que ses effets graves sur la population. Au niveau national, une stratégie pour la biodiversité a été définie à l'horizon 2020 (2011-2020) et avait pour but d'intégrer la protection de la biodiversité comme priorité de toutes les politiques publiques et viser aussi les stratégies des territoires. La stratégie française pour l'énergie et le climat,⁶ élaborée en

⁴ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. <https://www.ipcc.ch/>

⁵ Souvent décrit comme le « GIEC pour la biodiversité », l'IPBES (plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques) est un organisme intergouvernemental indépendant qui comprend plus de 130 Etats membres. Mis en place par les gouvernements en 2012, il fournit aux décideurs des évaluations scientifiques objectives sur l'état des connaissances sur la biodiversité de la planète, les écosystèmes et les contributions qu'ils apportent aux populations, ainsi que les outils et les méthodes pour protéger et utiliser durablement ces atouts naturels vitaux.

⁶ La SFEC constituera la feuille de route actualisée de la France pour atteindre la neutralité carbone en 2050 et assurer l'adaptation de notre société aux impacts du changement climatique. Elle sera constituée de la première loi de programmation quinquennale sur l'énergie et le climat (LPEC), qui doit être adoptée avant la fin du premier semestre 2023 et déclinée par la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3^e édition), le Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC 3^e édition) et la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2024-2033), qui doivent être adoptés au 1^{er} semestre 2024.

2018, est en cours de révision. Face à ces enjeux environnementaux stratégiques, les PNR disposent d'une expérience ancienne et sont des acteurs territoriaux de la mise en œuvre de cette stratégie nationale et de ses diverses déclinaisons en termes de régime de protection.

La protection du patrimoine naturel constitue la première mission des PNR, alors même qu'à la différence des aires protégées⁷ de premier niveau, sous protection forte (parcs nationaux, réserves naturelles, arrêté de biotope...), leurs territoires ne font pas l'objet d'une réglementation spécifique en matière de protection du patrimoine naturel. Ils n'ont pas de pouvoir d'interdiction, de police ou de contrôle et en dehors du Vercors et de la Chartreuse, aucun PNR ne dispose de gardes assermentés.

Pour autant ils sont considérés comme faisant partie du réseau international des aires protégées au sens de l'UICN (union internationale pour la conservation de la nature ; aires de catégorie V) et participent à la stratégie locale de lutte contre l'érosion de la biodiversité. Sans pouvoir de coercition, ils sont considérés comme des périmètres bénéficiant de « protection contractuelle », et des acteurs du « changement transformationnel » (cf. rapport IPBES), pouvant user de mesures contractuelles, et « faire appel à la mobilisation citoyenne au travers de la vulgarisation des connaissances et de l'éducation des publics ».

La protection des espaces naturels et de la biodiversité constitue le premier poste budgétaire et les PNR contrôlés y dédient 34 % de leurs dépenses.

⁷ Les différentes aires protégées françaises peuvent être distinguées en fonction de leur type de protection.

- Protection réglementaire : les cœurs et les réserves intégrales de parcs nationaux ; les réserves naturelles nationales, régionales et de Corse ; les arrêtés préfectoraux de protection (biotope, géotope, habitats naturels) ; les réserves biologiques dirigées et intégrales ; les réserves nationales de chasse et de faune sauvage ; les sites classés ; les zones de conservation halieutique ; les forêts de protection.
- Protection contractuelle (État-collectivités) : le réseau Natura 2000 ; les parcs naturels marins ; les parcs naturels régionaux ; les aires optimales d'adhésion des parcs nationaux.
- Protection par la maîtrise foncière : les sites du Conservatoire du littoral ; les sites des Conservatoires d'espaces naturels ; les espaces naturels sensibles ; les sites acquis par les Agences de l'eau.
- Protection au titre de conventions internationales : réserves de biosphère ; zones humides d'importance internationale (Convention Ramsar) ; aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (Convention de Barcelone) ; zones marines protégées par la Convention Ospan ; aires spécialement protégées par la Convention de Carthage ; biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco ; géoparcs mondiaux de l'Unesco

Dans le cadre de ses contrôles, la chambre a pu constater que les PNR jouaient un rôle majeur sur leurs territoires et étaient dotés de fortes expertises.

A - Les PNR gestionnaires d'espaces naturels et acteurs de la préservation de la biodiversité

Alors que les PNR ne disposent pas de compétences juridiques pour le classement ou la gestion des aires protégées⁸, la majorité des syndicats de gestion des PNR de la région sont gestionnaires de réserves, de sites Natura 2000 et d'espaces naturels sensibles (ENS) pour le compte de l'Etat ou de collectivités territoriales.

En la matière, les syndicats mixtes des PNR du Vercors et de Chartreuse se distinguent en gérant, par délégation de l'Etat, des réserves naturelles nationales (celle des Hauts Plateaux du Vercors est la plus grande réserve terrestre de France), contribuant à leurs notoriétés scientifiques. S'agissant d'ENS, les différents usages sur la réserve (pastoralisme, chasse, randonnée ou parapente notamment) sont prévus par un règlement intérieur, dont le suivi et les modifications relèvent du comité consultatif et du conseil scientifique de la réserve. La gestion des réserves naturelles, pour le compte de l'Etat, fait l'objet d'une évaluation en continu, qui garantit également la qualité du travail fourni par les agents de la réserve (agents des PNR), et plus généralement par les parcs qui réalisent des travaux de suivi scientifique.

Le syndicat de gestion du PNR des Bauges participe à la gestion de la réserve nationale de chasse et de faune sauvage des Hautes-Bauges, créée en 1955, d'abord axée sur la protection des populations de chamois. Il s'agit d'une des dix réserves de ce type existant sur le territoire national et la seule cogérée⁹ avec un parc naturel régional.

La gestion des sites Natura 2000 et des ENS du territoire est une activité permanente des PNR, qui ne figure pas en tant que telle dans les

⁸ Le classement des réserves naturelles nationales est du ressort de l'Etat, celui des réserves naturelles régionales de la compétence de la région et celui des espaces naturels sensibles relève du Département.

⁹ La réserve est en effet cogérée par trois organismes : le PNR des Bauges, au titre de sa mission d'animateur de la zone Natura 2000 dans laquelle la réserve est entièrement incluse, est en charge de l'accueil du public ; l'office national des forêts (ONF) est en charge de l'exploitation de la forêt et de la gestion cynégétique ; l'office français de la biodiversité (intégrant l'ancien office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est en charge du volet recherche mais également de la police de l'environnement.

chartes. Le PNR des Bauges gère quatre des sept sites Natura 2000 de son territoire et assure également un rôle de cohérence sur l'ensemble du réseau des Bauges, en participant notamment aux comités de pilotage des trois autres sites animés par les conservatoires d'espaces naturels de Savoie et de Haute-Savoie.

Le PNR du Pilat est quant à lui gestionnaire de quatre sites Natura 2000 ; le PNR des Monts d'Ardèche de quatre sites Natura 2000 et trois ENS ; le PNR du Livradois Forez de huit sites Natura 2000 et neuf ENS départementaux, deux sites bénéficiant d'un arrêté de biotope, et de deux réserves naturelles régionales. Le PNR des Baronnies gère un site Natura 2000 et plusieurs ENS. Leur gestion directe leur permet de mettre en œuvre, sur ces territoires à enjeu fort, de multiples actions concourant aux autres objectifs des chartes (éducation à l'environnement, accueil du public, etc.).

Les PNR de la région ont su, en outre, déployer de nombreux projets emblématiques de la reconquête de la biodiversité. Les PNR des Monts d'Ardèche et des Baronnies ont mis en œuvre des aires d'équarrissage naturel (charnier de carcasses déposées par les éleveurs, permettant un complément de nourriture aux vautours). Le PNR des Monts d'Ardèche a aussi cherché à mieux faire connaître les rapaces au public et en particulier aux éleveurs et a également œuvré pour une meilleure coordination des actions les concernant, en réunissant l'ensemble des acteurs naturalistes du département (Ligue de protection des oiseaux, Office français de la biodiversité (OFB), naturalistes indépendants). Le PNR du Vercors a engagé la réintroduction du vautour fauve et du gypaète barbu après celle du bouquetin. Si certaines actions sont emblématiques du territoire et très populaires, d'autres sont nettement moins visibles mais pourtant essentielles.

Il s'agit par exemple des actions pour lesquelles le PNR du Vercors a un rôle de « producteur de connaissance », « d'assembleur » et « d'animateur », comme lorsqu'il établit des atlas de la biodiversité, assure les suivis naturalistes ou gère et anime avec l'université de Grenoble un observatoire éco-climatique, dont la version 2.0 a été déployée en 2018. Le PNR du Livradois Forez a également établi un plan biodiversité, qui définit sa stratégie à la fois de gestion, de connaissance, de recensement et de conservations de la faune et de la flore, en lien avec tous les autres acteurs (conservatoires, ONG, associations, etc.).

Les parcs disposent ainsi d'une très forte légitimité sur cette mission et mènent des actions concrètes en matière d'observation et de préservation de la biodiversité.

Toutefois, si certains parcs ont développé des bases de données présentant les observations réalisées dans le cadre de différents protocoles

scientifiques et par les agents du parc, aucun n'a établi de bilan global de l'évolution des espèces animales et végétales protégées présentes sur son territoire. Ils n'ont pas évalué de façon précise et aboutie l'érosion de la biodiversité sur leurs territoires, ce qui permettrait pourtant d'apprécier leurs capacités à en ralentir l'évolution.

B - La gestion des conflits d'usage

Certains parcs ont su s'affirmer avec efficacité dans la gestion des nombreux conflits d'usage sur leurs territoires.

Le plan loup dans les PNR du Vercors et des Bauges

L'un des sujets les plus emblématique est la présence du loup dans les massifs préalpins. La chambre a pu relever que les PNR du Vercors et des Bauges jouent un rôle de médiateurs efficaces entre la préservation des espèces et celle des activités agricoles, en vue de permettre une conciliation des usages.

-Les PNR du Vercors et des Bauges et le « plan loup » -

S'appuyant sur les avis du conseil scientifique, le syndicat mixte du PNR du Vercors a porté le « Plan Loup » en 2018, en relai du « Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage » du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Les actions mises en œuvre dans ce cadre reposent sur la circulation de l'information, la connaissance de l'espèce, la protection des troupeaux et du pastoralisme. L'inscription au débat de ces conflits d'usages multiples par le parc a permis de rétablir un dialogue, pourtant difficile, entre parties prenantes, et de proposer des innovations acceptées par tous, comme l'introduction d'une nouvelle race de vache plus « offensive » en cas d'attaque, le lancement d'un travail de recherche universitaire pour une meilleure sélection des patous (chien-bergers) ou encore l'organisation d'un conseil consultatif de la réserve naturelle des Hauts Plateaux du Vercors sur la question du règlement de chasse. La présence du loup reste une problématique prégnante du territoire, mais la chambre observe qu'elle est aujourd'hui abordée dans un climat plus serein et réellement constructif.

Dans les Bauges, le PNR est le pilote local du réseau local « loup-lynx », constitué d'un réseau d'agents d'autres services de l'Etat et de bénévoles (chasseurs, naturalistes, accompagnateurs de montagne, etc.). Un comité de veille « loup-Bauges », réunissant des éleveurs du Parc, a également été créé en 2020. L'objectif du réseau « loup-lynx » est de permettre de collecter des données scientifiques permettant de qualifier la présence de l'animal afin, notamment, d'établir des périmètres pertinents de protection des troupeaux. Le parc disposant de peu d'effectifs, il doit régulièrement s'appuyer sur des réseaux de bénévoles pour collecter des données dont il assurera ensuite la valorisation. Il joue à la fois un rôle de tiers de confiance et de médiateur reconnu grâce à la légitimité acquise dans son traitement d'autres dossiers complexes.

La surfréquentation d'espaces naturels à la suite de la crise sanitaire

Sur leurs territoires, les PNR sont confrontés à des conflits d'usage liés à certaines surfréquentations des sites naturels. Lors des contrôles menés par la chambre, à la suite notamment des restrictions de déplacements liés à l'épidémie de la COVID 19, le territoire des PNR, notamment ceux proches des métropoles lyonnaise et grenobloise (Pilat et Vercors en particulier) ont connu un regain massif de fréquentation, singulièrement de leurs espaces naturels protégés, en 2020 et 2021.

En 2020 par exemple, le site de la Molière et du Sornin dans le Vercors a accueilli un nombre très important de visiteurs et des mesures ont dû être prises. Au-delà des atteintes à l'environnement relevées (flore piétinée, dérangement de la faune, abandon de déchets), les résidents du territoire ont mal vécu cet afflux important. Le PNR a été sollicité, notamment par les élus locaux, pour déployer des mesures spécifiques d'information, d'accompagnement et de régulation de ces publics trop nombreux et parfois ignorants des règles qui s'imposent sur son territoire. Le PNR du Vercors a ainsi organisé le débat local, y compris lors du second confinement via des réunions dématérialisées très suivies. Cette concertation a débouché sur des décisions qui, pour la plupart, ne relèvent pas du parc, sur la base d'une classification de 103 sites sensibles (classés en sites à éviter, sites à canaliser, sites à préconiser) portant concrètement sur : l'information des publics ; la fermeture de routes, la signalisation des aires de bivouacs et le lancement d'une réflexion sur la mise en place de transports collectifs ; la médiation notamment par des personnes effectuant leur service civique, déployées sur les sites les plus « en tension » pour expliquer les règles d'usages de ces espaces sensibles.

Les incivilités et les infractions

Une étude publiée en 2018 dans la revue « Biological conservation¹⁰ » et reprise sur le site Usbek & Rica montre que vivre dans un parc rendrait plus sensible à la cause écologique. Le fait de mettre en place de telles aires protégées jouerait un rôle dans l'amélioration des modes de vie respectueux de l'environnement en préservant le lien entre les habitants et la nature.

Pour autant, les PNR ne sont pas épargnés par un certain nombre de nuisances et d'incivilités (dépôts sauvages, camping sauvage, circulation d'engins motorisés et autres loisirs polluants, signalétique sauvage). Sur le territoire du parc, le PNR ne dispose pas de pouvoir réglementaire particulier et le droit commun s'applique. Le maire demeure la première autorité de police compétente pour lutter contre les dépôts illégaux de déchets définis à l'article L.541-3 du code de l'environnement. En cas d'inaction, le préfet peut se substituer et agir au nom de la commune. S'agissant des pratiques de sports motorisés (motos, 4x4, quads), le maire a le pouvoir de prendre des arrêtés d'interdiction de circulation.

Sur ce sujet, le PNR du Pilat n'a pas entrepris d'actions coercitives et ne se porte pas partie civile dans des contentieux, comme ont pu le faire certains parcs. Les éco gardes peuvent effectuer des constats aux autorités compétentes (de 10 à 20 par an d'après les rapports d'activités de ce PNR). S'agissant des engins motorisés, les représentants techniques du parc indiquent qu'ils continuent à enregistrer des plaintes et qu'ils renvoient chaque plaignant sur le site du ministère des sports où le plaignant peut formaliser et surtout localiser sa plainte pour qu'elle puisse être prise en compte. Le PNR assure l'information, l'animation et la concertation sur ce sujet en diffusant de l'information sur son site internet sur les règles applicables. Dans le cadre des instances consultatives, un groupe technique « chemins » réunit par ailleurs l'ensemble des acteurs (chasseurs, sylviculteurs, associations « amis du parc », « France nature environnement », élus et techniciens du parc) afin d'échanger sur l'ensemble des problématiques. Dans ce cadre, le PNR s'en tient à rappeler les engagements de chacun vis à vis du parc et de la charte du parc en matière de gestion des chemins et de leurs usages.

Dans les Monts d'Ardèche, le PNR incite chaque commune adhérente à établir des règles de circulation sur les voies et chemins communaux en tenant compte des usages pouvant bénéficier de dérogations permanentes ou faisant l'objet d'un encadrement. Fin 2020,

¹⁰ Biological Conservation est une revue internationale de premier plan dans la discipline de la science de la conservation.

23 communes sur 148 seulement avaient pris des arrêtés municipaux d'interdiction de circulation sur voies et chemins, plusieurs maires, confrontés à l'opposition des associations de chasses, principales utilisatrices des chemins en véhicules 4x4, étant réticents à adopter des arrêtés municipaux limitant leur circulation. Le PNR a également défini des secteurs fragiles et des itinéraires de randonnée stratégiques et mène des actions de sensibilisation et de prévention avec les communes et les associations ou clubs de pratiquants. Il a apporté un appui technique et un accompagnement méthodologique à dix communes.

Dans ses rapports, la chambre a recommandé à ces parcs de se rapprocher des services de l'Etat compétents pour communiquer ses priorités de contrôle par zone géographique. Compte tenu de cet enjeu croissant, ils pourraient aussi opter pour une politique de fermeté visant à déposer plainte en cas d'atteinte avérée à la biodiversité.

C - La protection des ressources

Les PNR ont aussi su adopter une approche de protection pour certains sites à enjeux.

Dans les Monts d'Ardèche, les deux tiers du territoire du PNR sont boisés (contre 15 % il y a deux siècles), ce qui représente 150 000 ha. Le syndicat a mis en œuvre à compter de 2017 en partenariat avec l'Office national des forêts (ONF) un projet de préservation des forêts anciennes qui s'est notamment concrétisé par la mise en place d'une réserve biologique intégrale de près de 800 ha sur les forêts domaniales du Tanargue et des sources de l'Ardèche.

Dans le Pilat, le PNR a été amené à émettre un avis consultatif négatif sur le projet d'extension de la carrière de Saint-Julien-Molin-Molette, visant à extraire 165 000 tonnes par an, sur une surface de 28 ha. Ce projet a néanmoins été autorisé par le préfet par arrêté du 2 janvier 2020. Compte tenu de l'objectif de préservation des ressources et de protection de la biodiversité figurant dans sa charte, et face aux nuisances induites par l'afflux de poids lourds, le syndicat mixte a déposé un recours devant le tribunal administratif. La commune n'était également pas favorable au projet. Par un jugement du 28 février 2022, le tribunal administratif de Lyon a annulé l'arrêté du préfet de la Loire autorisant à prolonger pour trente ans l'exploitation du gisement de roches.

S'agissant de la préservation de la ressource en eau, elle constitue souvent une orientation des chartes, l'action des PNR est limitée et inégale. Ce secteur est en effet déjà très structuré (commission locale de l'eau

(CLE), établissement public de bassin (EPTB)...) et dispose de financements spécifiques (agences de l'eau). Par ailleurs, les périmètres d'intervention (bassins hydrographiques) ne correspondent pas nécessairement au périmètre des parcs. Les actions des parcs sont donc limitées dans ce domaine.

À titre d'exemple, si le PNR des Monts d'Ardèche a conduit, à ce titre, une étude scientifique et technique sur la continuité de la « trame bleue », contribué à la labellisation « rivières sauvages » de la Beaume et de la Drobie (décernée à huit rivières seulement en France) et mené des actions de restauration et de valorisation de sept zones humides, il n'est toutefois pas très investi dans ce domaine qui ne mobilise que 0,4 ETP et n'y a consacré que moins de 2 % de son budget global au cours de la période. Le PNR n'est en capacité de renseigner aucun des trois indicateurs de résultat retenus par la charte, les syndicats de bassin revendiquant la compétence en la matière, en particulier depuis que la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) leur a été déléguée, ce qui est le cas en Ardèche méridionale.

A l'inverse, le PNR du Livradois Forez s'est vu confier, depuis 2007, une compétence transférée, la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin versant de la Dore, par la commission locale de l'eau (CLE). À ce titre, il conduit des missions d'animation, d'études, de secrétariat, de suivi et de communication. Le schéma 2014-2019, approuvé par arrêté inter-préfectoral du 7 mars 2014, fixe les objectifs suivants : la qualité des eaux (la teneur en nitrates/pesticides, micropolluants et substances médicamenteuses) ; la qualité des milieux aquatiques et zones humides (l'hydro morphologie, la dynamique fluviale, la biodiversité et la végétation des berges) ; la gestion quantitative (la rareté et la sécurisation de l'alimentation en eau potable) ; la prévention des inondations (la culture du risque et la réduction de la vulnérabilité). En 2020, un contrat territorial unique couvrant la période 2020-2025 a été conclu pour l'ensemble du bassin versant, conformément aux objectifs de l'agence de l'eau Loire Bretagne de ne financer qu'un seul et même contrat territorial Dore (contre trois auparavant), afin d'en renforcer la cohérence d'action. Le transfert au syndicat des compétences Gemapi et hors Gemapi en 2020, sur ce même bassin versant, doit y contribuer.

Par ailleurs, certains PNR (Pilat, Livradois Forez) ont porté des contrats pluriannuels successifs dit « contrats vert et bleu ». En effet, les chartes de ces parcs présentent comme priorité d'agir pour que les connexions avec les réservoirs de biodiversité périphériques soient renforcées, voire restaurées au niveau des zones de rupture. Dans le Pilat, le

syndicat a piloté, géré, et animé un contrat vert et bleu sur la période 2014-2018, puis un nouveau contrat a été signé par l'ensemble des partenaires portant sur la période 2019-2023 sur un territoire plus large que celui du parc (13 intercommunalités concernées, six départements et 199 communes). Dans le premier contrat, 30 actions ont été mises en œuvre par 12 maîtres d'ouvrage différents, dont le PNR, pour un montant global de 2,9 M€. La chambre a pu constater que ce dispositif a permis de structurer des actions dans ce domaine et qu'il avait fait l'objet d'une évaluation, mettant en évidence les apports et les axes d'amélioration par zone et par enjeu.

Dans le cadre d'une démarche collective entre parcs, quatre PNR de la région ont par ailleurs engagé le projet « trame noire - un éclairage raisonné pour un parc étoilé », visant, au moyen de diagnostics et des appels à projets à limiter les éclairages nocturnes afin de préserver la biodiversité.

**

Pour conclure, la chambre constate que les PNR sont des acteurs majeurs historiques de leurs territoires agissant pour la protection des espaces naturels et de la biodiversité. Ils assurent la gestion de nombreux espaces naturels sensibles et de réserves naturelles, ont mis en place des observatoires de la biodiversité pour laquelle ils mènent des actions et certains ont su, grâce aux contrats « verts et bleus » animer une démarche commune sur le sujet des corridors écologiques.

En termes d'impact, ces actions demeurent insuffisantes face à l'accélération de la perte de biodiversité et leur financement, comme au niveau national, reste faible. Par ailleurs, le dispositif d'évaluation mis en œuvre dans les PNR de la région ne permet pas d'apprécier précisément la performance de ces mesures de protection. Leurs actions pour intervenir en matière de conflits d'usage sont très inégales. De manière générale, les PNR ne disposent pas des moyens juridiques leur permettant d'intervenir efficacement.

En la matière, les dernières lois relatives à la biodiversité et au climat, comme la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration (dite loi 3DS) n'ont pas renforcé les missions opérationnelles des PNR en matière de protection de l'environnement et de la biodiversité.

Depuis la loi 3DS, la région est compétente en matière de sites Natura 2000, ce qui lui permettra d'appréhender leur gestion à l'échelle régionale.

**

III - L'aménagement du territoire : les territoires des PNR face à l'artificialisation des sols

L'aménagement du territoire constitue la deuxième mission des PNR, qui ont tous dans leurs chartes un axe dédié à ce thème, visant un urbanisme durable, la préservation des ressources et des sols, la protection de la qualité architecturale et paysagère dans les projets d'aménagement ou encore la qualité de l'habitat.

D'après les données financières, cette mission mobilise 11,5% des moyens des PNR contrôlés par la chambre en 2021.

En matière d'urbanisme et d'aménagement, les PNR ne sont pas dotés de compétences, les communes délivrant les autorisations d'urbanisme et les intercommunalités et communes étant en charge des documents de planification (plan local d'urbanisme, programme local de l'habitat notamment). La région est, quant à elle, en charge de l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Les parcs ne disposent pas plus de pouvoir de contrôle ou de coordination.

La charte des PNR et les documents d'urbanisme

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme renoué (ALUR) a mis en cohérence le code de l'environnement avec le code de l'urbanisme sur la question de l'opposabilité des chartes de parcs naturels régionaux aux documents d'urbanisme. Depuis son entrée en vigueur, s'impose le principe de compatibilité.

Le code de l'urbanisme prévoit ainsi que « les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur sont compatibles, s'il y a lieu, avec : [...] 6° Les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux ; » (article L. 131-1 du code de l'urbanisme, issu des dispositions de la loi ALUR). Et l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme dispose que « le document d'orientation et d'objectifs détermine : 1° Les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation. Il transpose les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur mise en œuvre dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu et les cartes communales ».

En droit de l'urbanisme, la compatibilité signifie une obligation de non contrariété, ce qui est différent de la prise en compte qui se traduit par une obligation de ne pas ignorer. Les documents d'urbanisme doivent ainsi répondre aux orientations de la charte dans les domaines concernés : préservation des trames vertes et bleues (réservoirs de biodiversité, corridors écologiques, rivières et milieux aquatiques) par des zonages adaptés, limitation de la consommation des espaces agricoles et forestiers, prévention de l'étalement urbain et valorisation du capital paysager du territoire.

En pratique, si les chartes affichent des objectifs ambitieux, elles s'avèrent toutefois peu contraignantes. Si la loi est venue préciser (cf. encadré ci-dessus) la portée juridique des chartes, elle ne définit pas en tant que tel le rôle du PNR. Il ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte sur les acteurs de la planification urbaine.

A - Les PNR et les documents de planification, les autorisations d'urbanisme et les projets d'aménagement : des chartes peu contraignantes en matière d'urbanisme

Parmi les parcs régionaux contrôlés par la chambre, seul le PNR du Livradois Forez exerce une compétence déléguée en matière d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT). Depuis 2015, cette compétence lui a été transférée par trois communautés de communes, Ambert Livradois-Forez, Entre Dore et Allier, Thiers Dore et Montagne. Il est notamment chargé de garantir la concordance des documents d'urbanisme sur le territoire du PNR et se prononce sur l'ouverture future de zones à l'urbanisation jusqu'à l'approbation du SCoT.

Les autres PNR ne font qu'accompagner les services communaux ou intercommunaux compétents dans l'élaboration de la planification urbaine.

Dans le Pilat, afin de traduire dans les documents d'urbanisme les orientations de la charte, les services du PNR, qui disposent notamment de deux architectes, appuient les communes dans l'élaboration de leurs plans locaux d'urbanisme. A minima, le PNR fait un « porter à connaissance » des dispositions de la charte et est associé aux réunions stratégiques. Il peut aussi assister la commune aux différents stades de l'élaboration, dès le choix du prestataire. L'article 11 du règlement des PLU, relatif à la qualité architecturale et aux aspects extérieurs est généralement rédigé par le parc. Ce travail d'accompagnement plus ou moins approfondi permettant de mettre en cohérence charte et PLU, a constitué une charge importante pour les services ; à titre d'exemple, en 2016, 24 PLU à différents stades

d'avancement étaient en cours d'élaboration, ainsi qu'un PLU « groupé » sur le territoire de quatre communes.

Dans les Monts d'Ardèche, le PNR a réalisé ou financé des études préalables à l'élaboration des documents d'urbanisme ainsi que des journées de formation (« Urba session » 2017, 2018, 2020, 2021). Il agit en tant que personne publique associée. Il apporte ainsi un appui technique lors de leurs différentes phases d'élaboration et donne un avis aussi bien sur les PLU des communes membres, que sur des PLU intercommunaux (CC Beaume-Drobie) et des SCOT. Le seul PLU adopté dans le périmètre du PNR, celui de la CC Beaume-Drobie, est assez exemplaire. Il garantit la compatibilité à la charte du PNR et réduit les surfaces ouvertes à l'urbanisation de 217 ha (-50 %) au regard des documents d'urbanisme antérieurs. Cependant, il s'est avéré que plusieurs documents d'urbanisme n'étaient pas totalement compatibles avec les orientations de la charte du PNR, suscitant l'expression de réserves (exemple du SCOT Ardèche méridionale). En outre, le PNR ne demande pas à être informé des suites réservées à ses avis et n'est donc pas en mesure d'analyser leur prise en compte.

Dans le PNR du Livradois Forez, la principale action a consisté en la mise en place d'un atelier d'urbanisme rural. Depuis le 1er janvier 2013, cet atelier d'ingénierie publique conseille et appuie les communes membres dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement et du paysage. Il aide à définir les besoins en amont des projets, identifier les contraintes, les enjeux, les objectifs de qualité et les méthodes. Il accompagne les projets à chaque étape : rédaction des cahiers des charges, analyse des offres des équipes de maîtrise d'œuvre ou des bureaux d'études, animation de réunions de travail et suivi des opérations. Depuis le 1er janvier 2017, l'ensemble des communes membres du parc peuvent être accompagnées par l'atelier, la plupart ne disposant pas d'agents compétents dans le domaine de l'urbanisme. Cet atelier suit actuellement 79 projets, intéressant les centres-bourgs, les espaces publics et aménagements paysagers, la rénovation/réhabilitation/transformation de bâtiments publics, l'urbanisme opérationnel, l'urbanisme stratégique et réglementaire.

Enfin, un seul parc, le PNR du Pilat exerce une activité en matière de droit des sols dans le cadre d'une « pré instruction » des autorisations d'urbanisme délivrées par les maires (permis d'aménager, permis de construire, déclaration préalable, ...). Les services du PNR dispensent des conseils et accompagnent les particuliers porteurs de projets dans la définition d'un projet architectural qualitatif (conseils en matériaux, énergie). Cette mission spécifique au parc du Pilat existe depuis la création du parc. Aujourd'hui, il ne resterait plus que deux parcs au niveau national qui mettent en œuvre cette mission de conseil en architecture. Ainsi,

l'activité de conseil en architecture du parc emploie deux architectes pour une partie de leur temps et comporte deux types de prestations :

- les avis sur demandes d'autorisation d'urbanisme (permis de construire, déclaration préalable et permis d'aménager) qui sont à destination des maires (1 200 avis émis en moyenne par an), ces avis étant de simples avis consultatifs ;
- le conseil en amont à destination des habitants et professionnels de la construction (250 porteurs de projets conseillés en amont d'une demande d'autorisation en moyenne par an). Le public est accueilli au siège du parc. Cela permet aux communes de disposer de conseils et aux services instructeurs (les intercommunalités depuis le désengagement de l'État dans le domaine des autorisations et droit des sols) d'un appui technique. Par ailleurs, il existe depuis 2014, un centre de ressources sur l'habitat durable dédié à cet accueil au sein de la maison du parc.

Plusieurs parcs ont donc investi le sujet de l'aménagement, en vue de faire respecter les dispositions des chartes. Si la chambre a recommandé aux parcs de suivre leurs avis sur les documents de planification, les faibles moyens des parcs et l'état actuel du droit ne permettent pas aux PNR de disposer de moyens d'actions totalement efficaces en vue de promouvoir un aménagement durable, leurs trames paysagères et la préservation des sols et des ressources naturelles du territoire.

B - Les PNR et les objectifs de sobriété foncière : une progression globale de l'artificialisation des sols plus importante que celle la population

La plupart des chartes des PNR de la région visent à doter le territoire d'outils de maîtrise de l'étalement urbain afin d'économiser l'espace et préserver l'équilibre entre espaces naturels, espaces agricoles et espaces urbanisés. Ce positionnement historique et commun à la plupart des PNR a connu une évolution récente avec l'introduction, dans la loi du 22 août 2021 dite « climat et résilience », d'un objectif visant à diminuer de moitié le rythme d'artificialisation des sols d'ici à 2030, et à le stopper totalement d'ici à 2050 (objectif dit « zéro artificialisation nette » ou « ZAN »).

Or sur ce sujet, les efforts consentis par les PNR de la région et leurs membres n'ont pas suffi à enrayer l'artificialisation des sols, celle-ci progressant trois fois plus vite que la population sur leurs périmètres.

Tableau n° 3 : l'évolution de l'artificialisation des sols dans les PNR ayant leur siège en Auvergne Rhône Alpes de 2006 à 2018

	2006		2018		Évolution 2006/2018 (en%)	
	surfaces artificialisées	population	surfaces artificialisées	population	surfaces artificialisées	population
PNR de Chartreuse	6 804	75 404	7 240	82 707	6,41	9,68
PNR des Baronnies provençales	1 064	31 583	1 247	33 176	17,21	5,04
PNR des monts d'Ardèche	2 917	74 717	5 207	78 072	78,49	4,49
PNR du massif des Bauges	4 639	69 892	4 738	82 590	2,15	18,17
PNR du Pilat	2 705	55 281	2 935	60 814	8,48	10,01
PNR du Vercors	4 681	114 277	5 279	122 235	12,78	6,96
PNR Livradois-Forez	4 928	103 357	5 816	103 701	18,01	0,33
PNR des Volcans d'Auvergne	6 285	87 832	7 448	90 416	18,51	2,94
total communes PNR	34 023	676 880	39 910	720 480	17,3	6,44

Source : CRC d'après la base de données Corine Land Cover

Si les PNR proches des grandes agglomérations (Bauges, proche de Chambéry, Pilat situé aux portes des métropoles lyonnaise et stéphanoise, Chartreuse proche de Grenoble) font face à une forte pression démographique et foncière, ils semblent avoir, mieux que d'autres, réussi à préserver leurs espaces naturels.

A l'inverse, la situation du PNR des Monts d'Ardèche apparaît particulièrement préoccupante. L'artificialisation des sols y a progressé depuis 2006 de près de 80 %, beaucoup plus fortement qu'entre 1990 et 2006 (+16 %) et que la population au cours de la même période (+4 %) soit un rapport de 1 à 18 entre les deux évolutions. Par ailleurs, on observe que l'artificialisation a été deux fois plus importante sur le territoire du PNR que sur celui des communes non membres des deux départements de l'Ardèche et de la Haute-Loire (dont certaines sont pourtant urbaines telles que Privas, Aubenas, Le Puy ou Yssingeaux) qui présente un rapport d'un à six entre l'évolution de la surface artificialisée et celle de la population. L'ensemble des secteurs du Parc est concerné par ce phénomène, même s'il est particulièrement prégnant sur l'axe Aubenas-Les Vans.

Dans une moindre mesure, la situation du Vercors montre que sur ce territoire, l'artificialisation des sols a cru plus rapidement que la

population de 2006 à 2018, ce sujet n'étant pas un axe stratégique prioritaire de la charte en vigueur jusqu'en 2020.

L'enjeu de l'artificialisation des sols étant central, la chambre a recommandé aux PNR de suivre avec précision son évolution qui n'est actuellement pas assurée par l'ensemble des syndicats, et d'en faire un axe prioritaire de travail avec la région et les intercommunalités du territoire.

C - Les PNR et les autorisations environnementales : des avis consultatifs

S'agissant d'installations d'ouvrages ou d'activités ayant un impact environnemental important, les PNR émettent de simples avis consultatifs dans le cadre des autorisations environnementales. Elles sont notamment sollicitées pour l'implantation d'éoliennes ou l'exploitation de carrières.

Autorisations environnementales et avis consultatifs émis par les PNR

Dans le cadre de l'ordonnance du 26 janvier 2017, codifié à l'article L.181-1 du code de l'environnement, a été créée l'autorisation environnementale dite « unique », applicable depuis le 1er mars 2017. Les différentes procédures et décisions environnementales requises notamment pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et les installations, ouvrages, travaux et activités relevant de la loi sur l'eau (IOTA), les autorisations de défrichement ou encore les autorisations d'établissements d'éoliennes soumises à autorisation sont fusionnées au sein d'une unique autorisation environnementale. Celle-ci vise à simplifier l'instruction et à simplifier les procédures pour les porteurs de projets. Pour les éoliennes et les infrastructures routières, l'autorisation environnementale dispense par ailleurs de permis de construire ou d'aménager. Enfin, dans le cas où la modification d'un document d'urbanisme est nécessaire à la réalisation du projet, celle-ci peut intervenir en même temps que l'instruction de l'autorisation environnementale.

Le PNR est amené à émettre un avis sur les projets à la demande du préfet.

Conformément aux articles R.333-14 et R.333.15 du CE, le PNR émet par ailleurs un avis sur les documents stratégiques d'aménagement et d'urbanisme et lorsque ces documents doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article R. 122-17.

Comme sur d'autres territoires, les PNR de la région ont notamment été amenés à produire des avis relatifs au développement des éoliennes.

Sur ce sujet, plusieurs orientations existent. La plupart des chartes des PNR insistent sur la préservation des paysages et de la biodiversité. D'autres ont une orientation stratégique sur le développement des énergies renouvelables. Par ailleurs, les collectivités territoriales membres du PNR (communes¹¹ et intercommunalités¹²) ont un intérêt fiscal et financier certain à l'implantation de ce type d'installations sur leurs territoires. A titre d'exemple, une commune d'Ardèche de 100 habitants perçoit près de 100 000 € par an pour l'implantation de six mâts sur son territoire.

La commission d'aménagement de la fédération des PNR a publié un avis sur ce sujet. Elle met notamment en évidence que les parcs qui envisagent le développement de l'éolien l'inscrivent systématiquement dans un projet énergétique territorial, en tenant compte des sensibilités écologiques, culturelles, sociales et paysagères de ces territoires et que ceux-ci disposent d'un document d'orientation précis sur le développement de l'éolien et sur les conditions à réunir pour la réussite d'un projet. L'expérience acquise par le réseau des PNR et les différentes missions d'expérimentation qu'ils portent ou accompagnent confortent la nécessité ressentie d'une implication citoyenne dans les projets énergétiques et notamment éolien.

Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, certains PNR ont élaboré un guide, ce qui n'a pas permis d'interrompre certains projets contestés. Par exemple, dans les Monts d'Ardèche, où sont implantés un tiers des éoliennes du département (sur les 94 mâts éoliens implantés en Ardèche, 34 sont dans le parc et 39 dans sa périphérie immédiate et visibles depuis son territoire), un guide dédié à cette question est annexé à sa charte. Il a, à cette occasion, rappelé que, grâce à ses infrastructures hydroélectriques, les besoins énergétiques du territoire sont intégralement couverts par des sources d'énergie renouvelable. Il a défini les zones où des éoliennes pouvaient être implantées sans risque de dégradation des paysages emblématiques de son territoire et retenu cinq recommandations. Il a par la suite émis plusieurs avis défavorables relatifs à des projets d'implantation d'éoliennes en lignes de crêtes ou aux abords de sites classés (exemple :

¹¹ Le développement de l'éolien est favorisé par l'article 178 de la loi de finances pour 2019 qui prévoit que, quel que soit le régime fiscal applicable au sein de l'EPCI, les communes d'implantation de mâts éoliens perçoivent 20 % du produit de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau dont est redevable l'entreprise exploitant ces installations, pour celles réalisées postérieurement au 1er janvier 2019. Précédemment, l'EPCI en percevait 70 % (désormais 50 %) et le département 30 % (sans changement).

¹² Les intercommunalités perçoivent l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau

Les Vastres), qui ont pu être suivis d'effets, les permis n'étant pas accordés. Des projets hors limite du parc mais visibles depuis les communes du site ont été autorisés.

Dans le Livradois Forez, alors que la charte prévoit un objectif d'atteindre 20 % des besoins énergétiques locaux couverts par des sources d'énergies renouvelables en 2020, et comporte depuis 2009 un schéma éolien, aucun mât n'est présent sur le territoire du PNR.

Le PNR du Pilat, sans identifier de zones précises, prévoit dans sa charte le développement local de tous les types d'énergies renouvelables, sans exclure l'éolien, et en précisant la nécessité de respecter l'environnement et les paysages, de mettre en place une information en amont et de donner la priorité aux projets « portés par les collectifs ou réseaux de citoyens du territoire ». Le syndicat a été saisi pour avis sur l'étude d'impact du projet des ailes de Taillard qui vise à l'implantation de dix éoliennes, sur un secteur d'implantation de 2,8 ha. Le comité syndical avait rendu un avis favorable en 2011, relatif au périmètre de la zone de développement éolien et un avis positif pour ce qui concerne l'autorisation de défrichement. La participation citoyenne, le retour sur investissement pour les collectivités et la dimension participative du projet étaient conformes aux objectifs de la charte. Pour autant, le PNR, a finalement émis un avis négatif compte tenu de l'impact sur les paysages et sur la biodiversité en l'absence de mesures de compensation.

Compte tenu de ces éléments, la chambre a recommandé aux syndicats concernés de produire un document d'orientation précis quant au développement des énergies éoliennes sur leurs territoires.

D - La réglementation en matière de signalétique

Dans les chartes des PNR, il n'existe pas de dispositions précises sur le sujet de la signalétique. La réglementation nationale, qui a évolué dans le cadre de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, s'applique avec une interdiction de l'affichage partout en France, hors agglomération. En l'absence d'un règlement local de publicité adopté par les communes ou leurs intercommunalités, il appartient au préfet de faire appliquer la réglementation en la matière.

Sur ce sujet et dans le cadre d'une réglementation complexe, plusieurs PNR ont adopté ou révisé leurs chartes signalétiques (notamment ceux du Pilat et des Monts d'Ardèche), et produit des guides de la signalétique, visant à rappeler les dispositions réglementaires en matière d'affichage, de pré-enseignes, d'enseignes et de publicité, et à informer

spécifiquement les entreprises et les acteurs du territoire. Toutes les communes, et notamment celles situées aux portes des parcs ne disposent cependant pas de règlements locaux de publicité, la question des pré enseignes restant un sujet important dans certains parcs.

Or du fait des nouvelles dispositions¹³ issues de la loi « climat et résilience », les communes membres des PNR sont désormais compétentes en matière de police de la publicité. Cette nouvelle réglementation constitue une opportunité pour les PNR d'engager une réflexion avec les communes et intercommunalités du territoire en vue d'agir de manière plus volontariste sur ce sujet.

*
**

En matière d'aménagement du territoire, certains syndicats de gestion des PNR mènent des actions structurantes et influent sur les documents d'urbanisme (PLU notamment) ; cependant le bilan demeure contrasté. Surtout, l'artificialisation des sols a progressé de manière significative.

Le rôle des communes et des EPCI doit aussi être souligné. Que ce soit en matière d'urbanisme, mais aussi de publicité, de circulation des véhicules motorisés ou d'atteinte à l'environnement, la mise en œuvre de la charte n'est pas que l'affaire du PNR et ce dernier est largement tributaire de leur volonté et de leur capacité de mobilisation. Il est probable que certaines d'entre elles aient adhéré aux syndicats pour les bénéfices en termes d'image et d'ingénierie que cela leur apporte, sans vouloir en assumer les conséquences, estimant que les orientations de la charte sont trop contraignantes à mettre en œuvre.

*
**

¹³ La loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi Climat & Résilience) prévoit, dans son article 17, la décentralisation de la police de la publicité à compter du 1er janvier 2024. A partir de cette date, les maires seront donc compétents pour assurer la police de la publicité sur leur territoire, que la commune soit ou non couverte par un règlement local de publicité (RLP).

IV - Le développement économique et social : les PNR, des outils de développement du territoire

Troisième mission réglementaire des PNR, le développement économique et social est au cœur des chartes.

Les actions de développement recouvrent notamment les domaines de l'agriculture, de la forêt, du tourisme, de l'artisanat et de la culture et visent à assurer un développement durable, avec un impact réduit sur l'environnement.

Les PNR contrôlés par la chambre mobilisent 32 % de leurs moyens financiers, cette mission constituant pour certains leur premier poste de dépenses.

Les PNR des Monts d'Ardèche ou de Chartreuse présentent en particulier un profil très « développeur ».

A - Les actions en faveur de l'agriculture

Les PNR s'attachent à promouvoir une agriculture respectueuse des équilibres environnementaux et interviennent sur des territoires emblématiques.

La plupart des PNR de la région animent la politique de mise en place de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et sont rémunérés pour cela, dans le cadre de la politique agricole commune (plan de développement rural 2ème pilier de la politique agricole commune (PAC), fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)), sur la base d'un plan d'actions. Ces mesures visent notamment à préserver la ressource en eau et la biodiversité. Certains se sont par ailleurs engagés dans la mise en œuvre du programme de paiement de services environnementaux à destination des exploitations exemplaires dans le cadre du programme de développement rural (PDR 2021-2027). Depuis 2015, la région est devenue autorité de gestion de ce programme européen.

Plusieurs PNR mettent en œuvre des actions particulièrement structurantes en matière de développement agricole, notamment les PNR des Bauges, des Monts d'Ardèche et des Baronnies.

Dans les Bauges, le PNR a contribué à la création de l'appellation d'origine protégée « tomme des Bauges » et à la structuration de la filière. La production de lait et de viande est donc au cœur du modèle économique agricole du massif et le soutien au pastoralisme au cœur des missions du

parc. Dans ce domaine, le parc agit au travers de deux outils pilotés par la région dans sa mission de gestionnaire des fonds européens : le plan pastoral territorial (PPT, 2015-2020) et le plan agro-environnemental et climatique (PAEC, 2014-2020). Dans le cadre du PAEC, le parc a développé une MAEC « prairies fleuries ». Cette mesure permet de financer les agriculteurs qui entretiennent des alpages en y faisant paître leur troupeau une partie de l'année, de produire un lait de qualité entrant dans la production, notamment, des fromages bénéficiant d'AOP et d'assurer l'entretien de paysages emblématiques et de biotopes riches, accueillant une faune et une flore particulière, souvent protégée, tel le tétras-lyre, un oiseau sédentaire emblématique du parc. La MAEC « prairies fleuries » a, de ce fait, été déployée initialement sur les zones Natura 2000 avant d'être élargie.

Ainsi, le PNR des Bauges est l'un des deux seuls de la région où les surfaces agricoles n'ont pas diminué depuis 1990, alors même que la diminution a été bien plus forte dans les zones hors parc.

Dans les Baronnies, 62 274 ha sont utilisés pour le pastoralisme, soit un tiers de sa surface. La thématique agricole est présente dans 15 des 37 mesures de la charte. Dans ce cadre, le syndicat fédère et coordonne de nombreux acteurs du monde de l'agriculture. Le PNR a porté trois générations de PPT : 2010-2015, 2016-2020 et 2020-2025. Ces plans successifs ont visé à permettre une structuration des éleveurs en groupements et collectifs pastoraux, pouvant faire émerger des projets communs. Cet outil permet de coordonner des mesures de préservation de l'environnement avec le pilotage des PAEC et la mise en œuvre de MAEC auprès des agriculteurs, matérialisées par une convention d'engagement réciproque, ou un plan de gestion pastorale. Le PPT a également permis de développer plusieurs actions innovantes et expérimentales. Une cabane pastorale a été créée pour permettre un logement mobile des bergers. Un travail sur les impluviums, systèmes de captage et de mise en réserve des eaux pluviales pour abreuver les troupeaux, est en cours pour expérimenter des dispositifs anti-évaporation et ainsi améliorer l'usage de l'eau. Le renouvellement récent du portage du PPT 2020-2025 par le syndicat atteste de la qualité du travail réalisé.

Dans les Monts d'Ardèche, les actions dans le domaine agricole sont particulièrement nombreuses et structurantes. Le secteur agricole est essentiellement tourné vers l'élevage extensif et représente un des premiers secteurs économiques, avec 1 820 exploitations et une surface agricole utile (SAU) totale d'environ 60 000 ha soit 23 % seulement du territoire (deux fois moins que la moyenne des PNR au plan national). Un tiers des

entreprises situées sur le PNR des Monts d'Ardèche relève de ce secteur. Le maintien de l'activité agricole est de fait une priorité pour ce territoire.

Le PNR porte également, en partenariat avec la chambre d'agriculture d'Ardèche, un PAEC pour les exercices 2015 à 2021 doté de 9,6 M€, visant à développer des pratiques agricoles performantes et respectueuses des milieux naturels. A la suite de la réalisation de diagnostics individualisés, 165 agriculteurs se sont engagés à mettre en œuvre des mesures agro-environnementales, en étant rétribués pour cela. En complément, le PNR a élaboré et conduit le PPT 2018-2023 (faisant suite à un premier plan de 2011 à 2016) qui prévoit l'équipement et l'aménagement des surfaces pastorales (maintien des milieux ouverts, pose de clôtures et installation de systèmes d'irrigation) ainsi que l'accompagnement technique des éleveurs et le versement d'aides aux investissements en matériel agricole. Six associations pastorales ont été créées représentant 200 éleveurs sur 170 communes. Le second axe d'intervention de ce PNR est celui du soutien aux filières emblématiques locales qui s'est concrétisé par l'attribution d'appellations d'origine de production pour plusieurs d'entre elles (notamment fin gras du Mézenc et châtaignes d'Ardèche). Enfin, le PNR s'est particulièrement illustré dans son action originelle de reconquête de la châtaigneraie. Le châtaignier représente 25 % de la surface boisée du territoire du PNR et en constitue l'essence dominante. Le PNR compte 35 000 hectares de châtaigneraie dont 5 000 seulement sont exploités. Bien que l'Ardèche soit le premier département producteur de châtaignes de France, sa production (5 000 tonnes, soit la moitié de la production nationale) n'est pas suffisante pour répondre à la demande croissante des entreprises locales de transformation du fruit. Le déficit est estimé à 2 000 tonnes. L'objectif du plan de reconquête engagé en 2012 est de remettre 8 000 hectares en valeur. La seconde phase de mise en œuvre du plan (2017-2020) présente un bilan très favorable : 19 000 arbres ont été rénovés, greffés ou plantés, soit un potentiel de production supplémentaire de 380 tonnes, pour un coût de 1,3 M€. Les données communiquées par la DRAAF font apparaître une évolution favorable de l'agriculture durable et biologique (près de 18 000 ha de surface cultivée en agriculture biologique en 2017 contre 13 000 en 2015).

Cependant, l'objectif de maintenir une exploitation agricole passe par le maintien des surfaces agricoles utiles, qui ont diminué sur les territoires de l'ensemble des PNR sauf dans ceux du Pilat et des Baronnie, ce qui est d'autant plus problématique que l'ensemble des PNR de la région se situe en zone de moyenne montagne.

**Tableau n° 4 : l'évolution des surfaces agricoles utiles (en ha)
dans les PNR de 2006 à 2018 (en %)**

	2006	2018	Évolution 2006/2018 (en %)
PNR de Chartreuse	24 202	23 773	-1,77
PNR des Baronnies provençales	46 522	46 792	0,58
PNR des monts d'Ardèche	55 144	52 416	-4,95
PNR du Massif des Bauges	27 297	27 165	-0,48
PNR du Pilat	33 611	33 658	0,14
PNR du Vercors	44 982	44 452	-1,18
PNR Livradois-Forez	132 014	131 095	-0,7
PNR des Volcans d'Auvergne	183 378	182 330	-0,57
total communes PNR	547 148	541 681	-1
Total communes hors PNR	2 033 125	2 006 792	-1,3

Source : CRC d'après la base de données Corine Land Cover

B - Le soutien à la production forestière dans le respect de l'environnement

La forêt couvre près de deux tiers de la surface des PNR de la région. Les chartes des PNR comprennent, pour la plupart, plusieurs objectifs opérationnels liés aux espaces forestiers, la forêt constituant une ressource locale exploitable pour ces territoires dont la préservation est essentielle pour la protection des milieux, des paysages et de la biodiversité. Les PNR ont mené différentes actions ayant pour finalité la gestion durable de la forêt, réuni les acteurs, géré des chartes forestières ou piloté des projets sylvicoles territoriaux. Or, ils sont tous confrontés à plusieurs difficultés au premier rang desquelles l'émiettement des propriétés forestières.

Au cours de la période, la plupart des parcs ont développé une stratégie en faveur de la forêt, déclinée au sein d'une charte forestière de territoire, dispositif créé par la loi du 9 juillet 2001 d'orientation forestière. Cet outil doit permettre de partager et mettre en œuvre une stratégie forestière sur le massif au travers d'un plan d'actions commun au PNR et aux acteurs de la filière, particulièrement les collectivités propriétaires de secteurs forestiers.

Les parcs des Bauges et de Chartreuse, voisins, ont des caractéristiques similaires au niveau géographique et environnemental. Tous deux ont développé leur propre charte forestière de territoire. Ils

doivent aujourd'hui, composer avec l'agglomération du Grand Chambéry, à cheval sur les deux parcs, qui a elle-même développé sa propre stratégie. Ces trois acteurs collaborent à une stratégie commune à travers une politique du Grand Chambéry orientée autour de l'usage et de la consommation du bois en tant que matériau de construction et source d'énergie. Une action commune a été pilotée à ce titre par le Grand Chambéry sur le bois, les deux PNR ont été associés à la construction d'un marché groupé relatif à l'approvisionnement de toutes les chaufferies communales situées dans le périmètre de l'agglomération avec du bois issu des forêts de ces deux parcs afin de favoriser un approvisionnement en circuit court avec un bois de qualité.

Malgré l'objectif de complémentarité affichée, il apparaît que les stratégies des parcs et de l'agglomération sont en partie redondantes.

Dans les Bauges, la forêt couvre près des deux tiers du territoire du parc. Par ailleurs, l'action du parc n'a, jusqu'ici, pas permis de mettre en place de véritables filières locales associant forestiers, scieries et entreprises de la construction ou de l'énergie. Une partie significative du bois utilisé dans ces entreprises ne provient ainsi pas du massif, ce qui traduit la difficulté, pour le PNR, de se positionner comme intermédiaire dans le secteur concurrentiel, moins structuré que le secteur agricole. Les difficultés de structuration d'une filière très dispersée ont récemment été soulignées par la Cour des comptes.

Dans le PNR de Chartreuse, la forêt constitue un élément essentiel de son paysage et occupe près de 55 % de son territoire. Les deux tiers de la forêt de Chartreuse appartiennent à des propriétaires privés. Le PNR de Chartreuse a identifié la gestion forestière en tant qu'enjeu majeur de son développement et l'a inscrit dans le troisième axe stratégique de sa charte 2008-2019. Celui-ci visait notamment à améliorer les conditions de la production forestière et à protéger le rôle de la forêt dans l'écosystème du parc.

La forêt domaniale de la Grande Chartreuse

La forêt domaniale de la Grande Chartreuse occupe une place spécifique au sein de la gestion forestière du parc. Avec ses 8 500 hectares, répartis sur douze communes en cœur de massif, elle représente la plus grande forêt domaniale de la Région. Depuis 2014, elle relève du dispositif de gestion bénéficiant du label national « Forêt d'Exception ». Ce dernier permet de développer, au travers d'un comité de pilotage, des partenariats techniques et financiers avec l'Office national des forêts (ONF), gestionnaire de la forêt domaniale. Ce label récompensait 14 forêts en 2021, caractérisées par l'excellence de leur gestion forestière et leur patrimoine unique en termes d'histoire, de paysages, de biodiversité ou de bois de grande valeur. La qualité de ce bois d'œuvre a par ailleurs été reconnue par l'obtention de la première AOC non alimentaire de France en 2018, sous l'impulsion du PNR de Chartreuse. Cette AOC permet de mettre en valeur sa spécificité, d'être identifié par les clients et de se différencier du bois industriel de France ou d'autres pays.

Le parc naturel régional de Chartreuse peut donc, à juste titre, mettre en avant des premiers résultats positifs dans sa politique de gestion forestière. Les bénéfices des dispositifs précités doivent encore être évalués sur le moyen et long terme.

Dans le PNR du Pilat, la moitié du territoire est couvert d'espaces boisés, et 90 % des forêts sont des propriétés privées très morcelées, avec des parcelles de 2 ha en moyenne par propriétaire. Près de 20 % des forêts présentent un enjeu de patrimoine naturel ou de biodiversité (site Natura 2000, espace naturel sensible). Dans ce secteur, la filière bois regroupe sur le territoire 50 entreprises (exploitation, production, menuiserie). La stratégie du PNR repose sur un objectif de développement de l'activité sylvicole durable, un maintien de la biodiversité et une adaptation au changement climatique. De multiples acteurs interviennent dans ce domaine : le centre régional de la propriété forestière (CRPF) sur la gestion des forêts privées, l'office national des forêts, Fibois, association professionnelle de promotion de la filière bois, le groupement local des sylviculteurs notamment. Dans ce domaine, le parc a porté, animé et coordonné la charte forestière (2012-2018) qui comprenait différentes actions concernant les dessertes forestières, la restructuration du foncier forestier, les modes de gestion durables et la promotion des bonnes pratiques, l'accompagnement de la filière bois du territoire ainsi qu'un ensemble d'actions de communication et de sensibilisation du grand public sur le rôle de la forêt. Son bilan est toutefois contrasté (l'évaluation à mi-parcours met en évidence que seules 20 % des surfaces forestières sont

gérées durablement) et la nouvelle charte forestière est dorénavant portée par Fibois 42.

L'enjeu de développement durable de la forêt nécessite aussi de veiller à l'évolution des surfaces forestières qui ont diminué sur une majorité des territoires des PNR.

Tableau n° 5 : l'évolution des surfaces forestières dans les PNR de 2006 à 2018 (en ha)

	2006	2018	Évolution 2006/2018 (en %)
PNR de Chartreuse	50 898	50 891	-0,01
PNR des Baronnies provençales	134 421	133 968	-0,34
PNR des monts d'Ardèche	189 879	190 318	0,23
PNR du Massif des Bauges	61 486	61 518	0,05
PNR du Pilat	35 327	35 051	-0,78
PNR du Vercors	153 320	153 251	-0,04
PNR Livradois-Forez	174 868	174 860	0
PNR des Volcans d'Auvergne	191 154	191 124	-0,02
Total communes PNR	991 355	990 980	-0,04
Total communes hors PNR	2 384 850	2 379 114	-0,24

Source : CRC d'après la base de données Corine Land Cover

C - L'écotourisme

Le tourisme est un enjeu de développement pour les territoires des PNR. L'attractivité de ces territoires a particulièrement augmenté depuis la crise sanitaire. Ils présentent une capacité d'accueil équivalente à près de 20% de la capacité régionale. Si la densité des installations et équipements touristiques demeure faible, ces territoires ont une fonction touristique sur une plus grande amplitude saisonnière que celle observée dans le reste de la région, ce qui est pour eux un atout.

Tableau n° 6 : capacité d'accueil touristique des PNR, fonction touristique, poids et saisonnalité de l'emploi touristique

	PNR de la région	Auvergne Rhône-Alpes
Nombre de lits touristiques	525 837	2 830 582
Densité touristique (lits/km ²)	32,7	39,9
Taux de fonction touristique (lits/100 hab)	73,6	35,6
Nombre d'emplois	11 767	138 294
Part de l'emploi total de la zone (en %)	5,2	4,4
Saisonnalité		
Nombre d'emplois touristiques mensuel maximal	15 749	160 353
Nombre d'emplois touristiques mensuel minimal	9 707	123 757
Amplitude saisonnière (mois maximal/mois minimal)	1,62	1,3

Source : Insee, Recensement de la population 2017 exploitation principale - Pôle de compétence tourisme données 2020 ; source emploi : Insee, Dads 2015 fichier postes au lieu de travail ; ACOSS 2015. Source : Insee, Dads 2015 fichier postes au lieu de travail ; ACOSS 2015.

Les chartes des PNR visent le développement d'un tourisme durable axé sur la préservation du patrimoine naturel et les loisirs doux. Au cours de la période de contrôle, les PNR ont par ailleurs été confrontés à la montée en puissance des intercommunalités et de leur prise de compétence en matière de promotion du tourisme.

Les parcs les plus anciens portent des équipements à vocation touristique : un centre de vacances dans le Vercors, qui a été réhabilité récemment par le PNR, le mémorial de la Résistance) ; la maison du parc du Pilat à Pélussin qui est aussi le siège de l'office de tourisme intercommunautaire. Certains se sont lancés dans des investissements emblématiques : dans les Monts d'Ardèche, un cheminement d'œuvres d'art contemporain a été créé par le PNR le long de la ligne de partage des eaux entre Atlantique et Méditerranée. Le PNR des Monts d'Ardèche, comme celui des Bauges sont par ailleurs reconnus Geoparc, label de l'UNESCO, destiné aux territoires dotés de patrimoine géologique remarquable.

En matière de stratégie touristique, les PNR présentent des dispositifs d'actions très hétérogènes.

Dans le Pilat, la promotion touristique est intégrée dans le cadre de l'office de tourisme intercommunautaire co-financé par les intercommunalités du territoire et le parc, le PNR ayant participé à la mise en place d'une stratégie de développement d'un tourisme de proximité et de pleine nature avec l'objectif d'attirer un nouveau public, notamment autour de l'œnotourisme et des parcours en vélo. L'office intercommunal de tourisme, est hébergé dans la maison du parc et le PNR est à l'origine, avec les deux communautés de communes, de la création de l'office. La prise de compétence « promotion du tourisme » des intercommunalités n'a pas eu de conséquence sur la lisibilité de la stratégie territoriale sur ce territoire.

Dans les Bauges, la restructuration de la carte intercommunale et la montée en compétence des agglomérations sur ce champ d'intervention du parc, doivent en revanche inciter le PNR à se réinterroger sur son positionnement et sa complémentarité avec ses nouveaux adhérents, dans le cadre d'un conventionnement avec les EPCI. Son rôle de chef de file sur les problématiques qui se posent à l'échelle du massif et qui dépassent le périmètre des intercommunalités comme le tourisme ou la reconversion des stations de sports d'hiver, devrait notamment être mieux assis.

Les PNR n'ont en revanche pas exploité de la même manière la marque « valeur parc », créée par la fédération des PNR de France qui permet de promouvoir le territoire des PNR. La marque est « [...] attribuée par les parcs, sur la base d'une démarche contractuelle, à tous les professionnels de leur territoire qui le souhaitent et qui satisfont le niveau d'exigence requis »¹⁴. Chaque parc est responsable de l'accompagnement des candidats de son territoire dans le processus d'attribution de la marque. Bien que son spectre soit large (produits du territoire, accueil, savoir-faire), la déclinaison est limitée aux produits du terroir sur le territoire du Vercors, et par ailleurs, la marque ne fait pas non plus l'objet de surveillance et de contrôle post conventionnement. Par ailleurs, le PNR du Vercors a développé la marque « inspiration Vercors » à laquelle viennent s'ajouter des démarches de marques et de promotion du territoire des intercommunalités (« aux sources de la Drôme », « du Vercors à la Provence » ...), ce qui nuit globalement à la cohérence du dispositif. Dans le Livradois Forez, la politique de marque manque également de cohérence. Le syndicat a promu la charte européenne du tourisme durable, couvrant la période 2011 à 2020. La notoriété insuffisante de ce premier dispositif a

¹⁴ Source : fédération des PNR

conduit le syndicat à promouvoir en priorité la marque « Valeur Parc naturel régional », bénéficiant d'un vaste programme d'appui. L'adoption de deux stratégies distinctes de labellisation touristique, depuis une dizaine d'années, et les moyens limités qui y sont consacrés par le PNR pour en animer le réseau, expliquent sans doute l'octroi réduit du label national. Enfin certains parcs n'ont pas développé la marque et le label « valeur parc » ; elle n'est pas utilisée dans le Pilat par exemple. La chambre constate que les PNR n'ont pas opté pour une politique commune de labellisation touristique, promue par la fédération des PNR de France.

Enfin, peu de coopérations ont été mises en place sur ce sujet entre les PNR de la région.

D - La gestion du programme LEADER par les PNR

Certains PNR sont par ailleurs partie prenante de la gestion du programme européen LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale), dédié au développement de l'économie rurale.

Il s'agit d'un soutien à des territoires ruraux, co-financé par l'Union Européenne, pour des actions relatives à la mise en œuvre de stratégies de développement définies localement par un ensemble de partenaires publics et privés. L'objectif est de favoriser un développement local équilibré qui réponde au plus près aux enjeux actuels et aux futurs défis territoriaux.

Pour le programme LEADER, qui est une composante du fonds FEADER, les régions doivent déléguer la gestion et l'animation aux territoires par l'intermédiaire des groupes d'action locale (GAL¹⁵) qu'elles sélectionnent suite à un appel à candidature. Six PNR (Livradois-Forez, Volcans d'Auvergne, Pilat, Monts d'Ardèche, Chartreuse et Massif des Bauges) sont les structures juridiques porteuses d'un GAL. Par conséquent, ces PNR, qui portent ce programme européen, disposent d'un levier important de financement du développement du territoire, ce qui renforce leur légitimité.

¹⁵ Le programme LEADER (Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) a été créé en 1991 pour accompagner la transformation et la diversification des zones rurales, en impliquant les populations rurales à la construction européenne, et en encourageant les démarches ascendantes, l'expérimentation et l'innovation. Des acteurs locaux publics et privés peuvent constituer un groupe d'action locale (GAL) pour porter des projets qui pourront être financés en partie par le FEADER (fonds européen pour l'agriculture et le développement rural).
Source : <https://leaderfrance.fr/>

Pour la période 2015-2020 le budget du programme Leader a été fixé à 59 M€ pour l'ancienne région d'Auvergne et à 64 M€ en Rhône-Alpes.

Les PNR, en tant que GAL, ont été confrontés à de multiples difficultés. Le début du programme Leader a été décalé dans sa mise en œuvre, du fait de la signature tardive de la convention entre le groupe d'actions locales, la région en tant qu'autorité de gestion et l'organisme payeur, l'Agence de services et de paiement (ASP), convention approuvée par l'assemblée plénière de la région Auvergne-Rhône-Alpes des 14 et 15 avril 2016. Des retards dans le paiement des subventions aux porteurs de projets ont été très importants. Sur la période 2015-2021, 209 dossiers concernant les PNR ont été instruits pour un montant total de financement voté de 7,26 M€ dont seuls 4,07 M€ ont été effectivement versés, ce qui représente un montant moyen de 35 000 € par dossier. Près de la moitié des crédits a été attribuée pour le fonctionnement et l'animation d'un GAL (3,6 M€) à destination de sept PNR et de l'association « espace Belledonne » et l'autre moitié pour la mise en œuvre d'actions par les syndicats mixtes de gestion des PNR (3,5 M€).

Si les retards constatés dans l'exécution de ce programme n'incombent par aux PNR et aux GAL, le bilan de la gestion de ce programme apparaît mitigé.

*
**

Sur la mission de développement notamment économique et touristique, les PNR ne peuvent aujourd'hui se dispenser d'une clarification des actions à mener entre intercommunalités et PNR et doivent pouvoir identifier plus clairement l'impact de leurs investissements.

*
**

V - L'accueil, l'éducation et l'information du public

S'agissant de l'accueil, de l'éducation et de l'information du public, qui constituent la quatrième mission des PNR, les PNR contrôlés mènent tous une politique de communication plutôt volontariste, en lien avec celle de la fédération des PNR de France et notamment la promotion de la marque « Valeur parc ».

Ils sont par ailleurs des lieux d'accueil du public. Les maisons des parcs sont ouvertes au public et sont souvent situées dans un cadre

patrimonial ou naturel privilégié, pouvant accueillir, dans certains PNR, des expositions ou animations.

Ils visent aussi le jeune public afin de développer une forme d'écocitoyenneté. Dans tous les PNR, diverses actions sont menées notamment l'accueil de scolaires ou de jeunes, afin de sensibiliser les plus jeunes aux territoires, et aux enjeux environnementaux. Dans les monts d'Ardèche, le PNR a mis en place une offre éducative qu'il propose à l'ensemble des établissements éducatifs de son territoire, qu'il accompagne dans l'élaboration de leur projet pédagogique et par la prise en charge de la prestation d'intervenants. Il met à leur disposition de nombreuses ressources documentaires et assure également des formations pour les enseignants. Les projets développés ont concerné 800 enfants par an en moyenne au cours de la période.

Dans le Vercors, le PNR, qui gère deux équipements, a accueilli en moyenne 7 000 scolaires par an au mémorial de la résistance et 2 500 scolaires par an au musée de la préhistoire.

En Chartreuse, en moyenne 4 500 enfants et jeunes ont été concernés chaque année par les 400 projets pédagogiques financés par le PNR en 6 années, permettant par ailleurs d'impliquer de nombreux acteurs associatifs ou institutionnels. Des journées de sensibilisation et de formation ont permis à des enseignants de s'approprier les outils pédagogiques du PNR. Le PNR du Vercors assure ses missions d'éducation à l'environnement en s'appuyant sur le centre permanent d'initiatives pour l'environnement (CPIE), puis en développant et relayant les initiatives des écoles au travers d'appels à projets en direction des publics scolaires, et en s'appuyant sur des outils pédagogiques mis à disposition notamment des centres de vacances du territoire (projet Classes Parc).

Dans le Pilat, chaque année, un programme d'éducation au territoire pour les classes élémentaires (de la maternelle au CM2) est élaboré par une commission d'élus du parc, des représentants de l'Éducation nationale et des acteurs éducatifs dont le centre permanent d'initiatives pour l'environnement (CPIE) des Monts du Pilat.

Pour mener ces actions d'animations ou des projets pédagogiques, les PNR s'appuient dans la plupart des cas sur des associations partenaires (notamment les CPIE). Les contraintes financières des parcs pèsent à l'évidence sur le développement de ce type d'actions.

VI - L'expérimentation et la recherche

Les PNR participent à l'accroissement des connaissances par l'accueil de stagiaires des écoles et de chercheurs. Des partenariats existent avec un certain nombre d'écoles et d'universités (notamment avec l'université de Grenoble ou de Clermont-Ferrand, l'ISARA (école d'ingénieurs en agronomie, agroalimentaire et environnement de Lyon), ou encore AgroParisTech. Des thèses ont aussi pu être financées et ont porté sur certains aspects de la gestion des parcs (biodiversité, mesures agroenvironnementales, gestion locale notamment).

Dans le Pilat, le PNR participe de l'accroissement des connaissances par l'accueil de stagiaires des écoles et de chercheurs. 18 projets de recherches ou expérimentaux ont été recensés par l'évaluation intermédiaire de la charte qui portait sur la période 2012-2017.

Dans les monts d'Ardèche, le PNR a investi le domaine de la géologie, en lien avec le Géoparc. Il a contractualisé avec l'université de Bourgogne sur la question des traces de reptiles et dinosaures et l'université de Clermont-Auvergne sur la question de la géoarchéologie d'une part, et du volcanisme récent d'autre part. Il est aussi partenaire du réseau ERPS (espace rural et projet spatial) qui fédère des enseignants et des chercheurs provenant d'écoles internationales d'architecture et de paysage, mais aussi d'universités et d'écoles d'ingénieur-agronome. Il contribue à la réflexion sur la transition du système agro-alimentaire territorial de l'Ardèche méridionale et a accueilli de 2017 à 2020 une doctorante en thèse de géographie sur le thème du patrimoine industriel.

Au titre des missions de recherche, le syndicat mixte du PNR du Livradois Forez est partenaire du programme européen HIGHLANDS 2020-2023, qui regroupe une quarantaine d'organismes et de territoires des principaux massifs montagneux dans le monde, en association avec l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement, Vétagro'Sup, le centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement et l'Institut de recherche pour le développement.

Même si la coopération entre les parcs reste faible en ce domaine, la production de certains conseils scientifiques constitue des travaux riches, qui pourraient être exploités, notamment par la région compte-tenu de son rôle de chef de file en matière de développement de la biodiversité sur l'ensemble de son territoire.

Enfin, en termes d'expérimentation, les PNR ont initié un certain nombre de projets dans des domaines variés, qu'ils n'ont pas vocation à porter durablement. C'est une mission transversale des PNR, structures souples, dont une partie de l'ingénierie est orientée vers l'expérimentation.

À titre d'exemple, dans les Baronnies, le syndicat dédie 7% de ses moyens à la mission expérimentation et recherche. Certains domaines thématiques sont particulièrement actifs en matière d'expérimentation. Dans le domaine « Innovation énergie et santé », 49 % des dépenses sont consacrées à l'expérimentation, à l'image du développement du modèle de centrale villageoise. Ce projet avait été lancé par l'Agence Auvergne-Rhône-Alpes Environnement en partenariat avec cinq PNR (Bauges, Vercors, Baronnies Provençales, Monts d'Ardèche et Pilat) pour mettre en place un modèle de production d'énergie renouvelable partagé. Le PNR des Baronnies a accompagné des particuliers pour créer une société de gestion de panneaux photovoltaïques positionnés sur les toitures de différents bâtiments de la commune. Cette expérimentation réussie a donné lieu à la constitution d'un kit de mise en place d'une centrale villageoise, à la création d'une association nationale des centrales villageoises, et a par la suite été dupliquée dans plusieurs autres communes du parc. Le domaine « agriculture-forêt » comporte également 20 % de dépenses d'expérimentations.

Les PNR peuvent également être des territoires de déploiement d'expérimentations nationales. Les PNR du Vercors ou de Chartreuse par exemple, ont déployé le dispositif RezoPouce, solution de covoiturage et d'autostop très adaptée aux territoires peu dense et qui connaît un succès certain.

*
**

Chapitre II

Une gouvernance complexe, des obligations spécifiques

I - Les PNR ne sont pas au cœur des stratégies régionales en faveur de l'aménagement du territoire et de l'environnement

La compétence régionale en matière d'aménagement du territoire peut être considérée comme une compétence historique de la région, impliquant des actions structurées et partenariales de sa part avec l'Etat et les collectivités du territoire, notamment par le biais du schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET¹⁶) dont la région est aujourd'hui le maître d'ouvrage.

¹⁶ Le SRADDET définit des objectifs et des règles se rapportant à onze domaines obligatoires des « objectifs de moyen et long termes en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets » « De plus, en fonction des enjeux régionaux, la Région peut se saisir d'autres domaines contribuant à l'aménagement du territoire, pour lesquels elle détient une compétence exclusive »

La région est aussi en charge, au moyen du SRADDET, de définir la stratégie régionale¹⁷ en matière de protection de l'environnement, de la biodiversité et de préservation des paysages.

Pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, les PNR n'apparaissent pas comme des relais majeurs et des coordonnateurs de la politique d'aménagement du territoire ni de la politique environnementale et de protection de la biodiversité de la région sur leur propre territoire, comme la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages le prévoit pourtant.

S'agissant de la politique d'aménagement du territoire de la région, les contrats « Ambition région », par lesquels la région soutient les 159 intercommunalités présentes sur son territoire, sont essentiellement tournés vers le développement économique et le maintien de services et d'équipements dans les communes et plus rarement sur des projets de protection de la biodiversité ou les politiques environnementales. Les PNR ne sont par ailleurs pas parties prenantes de ces contrats, la région s'appuyant sur les intercommunalités.

La chambre relève d'ailleurs que dans le territoire du Haut-Allier, où la région a renoncé à créer un PNR en 2016, le contrat de territoire signé en substitution n'aborde que marginalement le soutien à des projets environnementaux. En revanche le contrat de territoire Dombes-Saône, sur lequel un PNR avait également été projeté, comprend un axe 3 spécifique intitulé « préserver le cadre de vie, la biodiversité par une politique environnementale adaptée ».

L'absence de convention-cadre entre la région et les PNR

Si la région a décidé de délibérer sur des « orientations régionales en direction des PNR » en juin 2018 afin de mieux définir ses priorités et a annoncé à cette occasion la passation de contrats avec chacun des PNR, elle n'a pas souhaité élaborer une convention cadre unique avec l'ensemble des PNR présents sur son territoire comme l'ont fait les régions voisines d'Occitanie, au 1^{er} semestre 2018, ou Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) en janvier 2021. La région Auvergne-Rhône-Alpes a privilégié une approche plus informelle de ses relations globales avec les PNR regroupés au sein de l'association des parcs naturels régionaux de la région ARA (APARA).

¹⁷ Cf SRADDET ARA, rapports d'objectifs, délibération du conseil régional du 19 et 20 décembre 2019

Par ailleurs, l'ancienne région Rhône-Alpes accompagnait la mise en œuvre d'un projet stratégique agricole et de développement rural (PSADER) élaboré à l'échelle d'un bassin de vie, sur le territoire d'un Contrat de Développement Rhône-Alpes (CDRA) ou d'un PNR, de manière concertée avec l'ensemble des acteurs du territoire et répondant à certains objectifs. Dans ce cadre, il était prévu de renforcer l'attractivité et l'identité du territoire, en favorisant le maintien de l'agriculture et son ancrage territorial ou de rechercher un équilibre entre espaces naturels, agricoles ou forestiers et espaces urbanisés et d'organiser la multifonctionnalité de ces espaces. La nouvelle orientation de la stratégie régionale a induit une fin anticipée des PSADER alors même que certains avaient été signés en 2015, par exemple avec le PNR du Pilat qui avait articulé ce dispositif régional avec son programme Leader.

Par ailleurs, la région n'a pas fait le choix, comme les régions voisines, de contractualiser avec l'ensemble des parcs sur des objectifs les impliquant fortement dans la mise en œuvre de la politique de biodiversité et de transition écologique ni dans les autres politiques sectorielles de compétence régionale. Elle s'en est tenue à la conclusion, pour les années 2019 à 2021, de conventions spécifiques dites « contrats de parcs » avec chacun d'entre eux, dont les objectifs sont très généraux et peu précis quant aux actions qu'elles sous-tendent.

Si rien n'impose une approche plus structurée, celle-ci pourrait néanmoins présenter l'avantage d'amener l'ensemble des PNR à inscrire leurs actions en relation avec les priorités politiques régionales.

II - Une gouvernance complexe confrontée à un paysage institutionnel renouvelé

A - Une gouvernance complexe, des simplifications nécessaires

L'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux sont confiés à un syndicat mixte ouvert, régi par les articles L. 5721-1 à L. 5721-9 du CGCT, depuis la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (article L. 333-3 du code de l'environnement), regroupant au minimum la région, les départements, les communes et les intercommunalités de son territoire.

L'objet des syndicats mixtes d'aménagement et de gestion des PNR, tel qu'il apparaît dans les statuts, peut être triple. Il comprend, au minimum,

les missions propres de tout syndicat mixte de gestion d'un PNR, telles que prévues au code de l'environnement, mais peut aussi intégrer des compétences déléguées par les collectivités territoriales membres (élaboration du schéma de cohérence territoriale, gestion d'un service public d'assainissement non collectif ou gestion de projets européens) ou un fonctionnement à la carte (gestion d'une compétence pour une partie des communes).

Les PNR disposent donc d'une certaine liberté dans l'élaboration des statuts. La gouvernance du syndicat s'articule autour de trois types d'instances : le comité syndical, le bureau et des commissions consultatives.

Le syndicat mixte du PNR est administré par un comité syndical qui est l'organe délibérant, renouvelé après chaque élection locale.

Les contrôles des PNR de la région ont montré tout d'abord que le statut de syndicat mixte des PNR était peu adapté à leurs missions, ne leur permettant pas d'associer les services de l'Etat, des représentants d'associations locales ou environnementales ou les chambres consulaires à leurs délibérations alors que ceux-ci sont parties prenantes de la charte, du projet de territoire et des actions menées.

Les PNR sont également confrontés à la lourdeur des procédures de renouvellement de leurs délégués, compte tenu de la nomination de nouveaux représentants consécutive à chaque élection locale (régionale, départementale, municipale).

Par ailleurs, il ressort des contrôles de la chambre que la composition des comités syndicaux apparaît particulièrement complexe. Le nombre de délégués au comité syndical y est élevé : de 87 pour le PNR du Pilat qui comprend 48 communes, à 195 pour le PNR des Monts d'Ardèche qui en regroupe 148. Quant au PNR du Livradois Forez, le comité syndical s'y décompose en plusieurs assemblées délibérantes thématiques (171 délégués, répartis dans quatre assemblées), ce qui ne permet pas une information complète de l'ensemble des délégués et est contraire aux dispositions du code général des collectivités territoriales. Un syndicat mixte doit être administré par une seule assemblée délibérante et une personne morale de droit public doit respecter le principe d'unité du budget.

Il y a autant de collèges de délégués que de types de collectivités et les voix sont réparties globalement au prorata des engagements financiers, ce qui permet de doter d'un plus grand nombre de voix les plus importants financeurs. En pratique, il ressort des statuts des PNR qu'aucun collège ne détient la majorité des voix, que le bloc communal détient partout la

majorité des sièges et que les délégués régionaux mais aussi certains délégués de département disposent de plusieurs voix.

Il n'existe pas de statut type. Ainsi, dans le Vercors, un élu régional dispose de sept voix, mais seulement de quatre dans le Pilat. Cette composition complexe, dans le cadre de laquelle aucun collège ne dispose à lui seul de la majorité, a comme objectif de permettre la représentation au comité syndical de l'ensemble des collectivités, des intercommunalités et des villes-portes ayant approuvé la charte.

La chambre constate que les élus aux comités syndicaux des PNR de la région sont globalement peu présents. Le quorum n'est parfois pas atteint (PNR des Bauges, du Vercors, des Baronnies). L'examen des procès-verbaux des comités syndicaux des PNR montre une participation irrégulière, voire faible, des représentants de la région avec, dans certains cas, la présence des seuls représentants de l'opposition, pouvant conduire à adopter des positions contraires aux orientations de la majorité régionale. Dans son rapport sur la gestion des PNR par la région, la chambre a recommandé d'engager une réflexion sur les raisons conduisant à la faible implication des élus régionaux et à prendre les mesures utiles pour améliorer leur participation.

De fait, à l'exception du PNR du Livradois-Forez¹⁸, les bureaux des syndicats mixtes de gestion des PNR apparaissent comme étant la véritable instance stratégique, où se prennent les décisions les plus importantes. Ils sont composés en moyenne d'une vingtaine de personnes. Compte tenu de la difficulté à faire fonctionner un comité syndical pléthorique, la chambre constate qu'il revient au bureau de certains PNR de régler l'essentiel des affaires du syndicat, cette pratique pouvant générer des problèmes en termes de délégations (PNR des Baronnies, PNR du Vercors, PNR des Bauges).

Pour pallier ce déficit de présence aux instances délibératives et associer au mieux les partenaires, certains PNR ont mis en place des instances consultatives tels que des groupes de travail, des commissions ou des ateliers. Par exemple, il existe trois commissions fonctionnelles et huit commissions opérationnelles pour la gestion du PNR du Vercors ; neuf commissions thématiques ont été créées lors de la création du PNR des Baronnies. Cette organisation, variable selon les PNR et différemment appliquée par les syndicats mixtes, a le mérite de permettre la diffusion des projets et actions des PNR. Les syndicats mixtes de gestion des PNR

¹⁸ du fait d'une pluralité d'assemblées délibérantes, éclatant les compétences légales du comité syndical, le bureau est l'instance formelle, non délégataire de compétences et non décisionnaire.

animent aussi de nombreuses autres instances liées à des missions spécifiques : comité de pilotage du programme européen LEADER (programme européen pour le développement rural), comité pour la gestion de réserve naturelle, d'espaces naturels sensibles, de zone Natura 2000.

Pour ces petites structures, le fonctionnement des diverses instances peut s'avérer lourd.

Les révisions de charte pourraient être mises à profit pour faire aboutir la réflexion sur une organisation des instances réellement fonctionnelle et représentative des différents acteurs. A titre d'exemple, le PNR des Volcans d'Auvergne a su réduire le nombre de ses délégués au comité syndical sans modifier les grands équilibres entre les différents collèges ; la participation des élus y est ainsi plus importante.

Au-delà des instances statutaires, en pratique, la participation aux parcs étant basée sur l'adhésion, les PNR sont amenés à construire une gouvernance équilibrée propre à créer du consensus autour de l'intérêt partagé pour le développement du territoire. L'efficacité réelle de la gouvernance du parc dépend de sa capacité à dépasser les clivages et fédérer les acteurs locaux pour porter le projet de territoire. La bonne coordination avec les différentes parties prenantes de la vie du territoire apparaît, dès lors, comme une condition essentielle de son efficacité.

Enfin, tous les syndicats mixtes de gestion contrôlés par la chambre disposent d'un conseil scientifique, composé de chercheurs, ou de personnalités qualifiées. Ils émettent des avis sur les dossiers soumis à la consultation du parc (document d'urbanisme, étude d'impact, classement de site, observatoire de territoire etc.), sont souvent associés à l'évaluation et à la révision de la charte, et peuvent se saisir de sujets et problématiques relatifs au territoire du parc et à la mise en œuvre de la charte. La qualité des avis rendus fait de la plupart des conseils scientifiques des parcs des acteurs majeurs du fonctionnement des PNR contribuant à leur légitimité. Le conseil scientifique peut participer également aux missions du PNR en matière d'éducation, d'information, et de sensibilisation des différents publics du territoire.

B - Les PNR dans le nouveau paysage institutionnel intercommunal

Les PNR les plus anciens ont longtemps constitué les premières structures de coopérations entre communes d'un territoire (Vercors, Pilat)

Les lois récentes de réforme territoriale ont généralement accru la taille et les compétences des intercommunalités, notamment en matière de développement économique, de tourisme et d'environnement. De surcroît, en milieu rural, les pôles d'équilibres territoriaux et ruraux (PETR) créés par la loi du 27 janvier 2014 sont les nouveaux outils de coopération mis en place par l'État, qui a par ailleurs développé des contrats de ruralité, dont les PNR ne sont pas partie prenante.

Avec l'émergence d'intercommunalités aux budgets croissants et aux compétences renforcées dans les domaines prioritaires d'action des parcs et de nouveaux dispositifs de contractualisation, les PNR sont aujourd'hui confrontés à un risque de chevauchement de compétences ou d'actions sur un même territoire qui rend nécessaire leur articulation dans un souci de cohérence. Les EPCI constituent l'échelon où des coopérations nécessitent d'être approfondies sur des thématiques stratégiques (mobilité, urbanisme, gestion des réseaux, développement économique, plan climat air énergie territorial (PCAET)).

Certains PNR ont su adapter leur fonctionnement à la montée en puissance des intercommunalités. Le PNR des Monts d'Ardèche a ainsi pris l'initiative de conclure un plan de coopération avec les dix EPCI présents sur son territoire, et les réunit annuellement pour une conférence des EPCI. Chaque plan présente les enjeux de chaque territoire, les attentes de chaque partie, et se décline dans un programme triennal d'actions. Un plan d'actions annuel et un suivi semestriel ont aussi été mis en place afin de les rendre plus opérationnels. En outre, ces plans constituent une offre de services du parc susceptible de répondre au déficit important observé en matière d'ingénierie au sein de communautés de communes en phase de structuration.

Le PNR du Vercors a créé en 2016 une conférence des présidents d'EPCI. Elle vise à aborder les sujets stratégiques communs aux EPCI et au parc, tels que la démarche Inspiration Vercors, les Routes Remarquables du Vercors, les conflits d'usage et le loup, la Gestion de l'Eau et Milieux Aquatiques Prévention des Inondations (GEMAPI), la ressource en eau potable, ou encore la révision de la charte.

Aussi, la chambre a recommandé aux PNR de contractualiser avec chacune des intercommunalités de son territoire afin de mieux faire connaître l'action du parc et d'identifier un plan de coopération et d'actions cohérent. Des mutualisations en matière de gestion ou d'ingénierie entre parcs et intercommunalités pourraient aussi être envisagées.

III - Des obligations spécifiques, des modalités d'action originales

Parallèlement aux dispositions juridiques applicables aux syndicats mixtes, les PNR se voient appliquer des règles spécifiques issues du code de l'environnement - élaboration de charte, renouvellement du classement, obligation d'évaluation - et présentent un fonctionnement original par rapport à d'autres structures publiques, fondé sur la nécessité d'une forte concertation, de consensus, et la possibilité d'expérimenter.

A - Les chartes, des projets de territoires de long terme

Aux termes des dispositions du code de l'environnement, la charte constitue le projet du parc naturel régional (cf. annexe).

La charte doit décliner les cinq missions des PNR définies dans la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages : la protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel, la définition et l'orientation des projets d'aménagement du territoire, le développement économique et social, l'accueil, l'éducation et l'information du public, l'expérimentation et la recherche. Ce cadre peu précis permet de facto au parc d'intervenir largement dans tous les champs auxquels il décide de s'intéresser.

Contrat passé entre l'ensemble de ses membres, elle engage le PNR mais aussi toutes les parties prenantes sur le territoire. Elle fixe les objectifs à atteindre, les orientations de protection, de mise en valeur et de développement du parc, ainsi que les mesures qui lui permettent de les mettre en œuvre. Elle assure la cohérence et la coordination des actions menées sur le territoire du parc par les diverses collectivités publiques.

Les chartes des PNR sont issues d'années de réflexions, et de concertation et constituent des documents stratégiques très riches et complets sur l'ensemble des sujets.

Dans le cadre des contrôles des syndicats de gestion des PNR de la région, notamment ceux des Bauges et du Vercors qui viennent de renouveler leur charte, la chambre a été amenée à formuler plusieurs observations. Les chartes totalisent plusieurs centaines de pages, sans que leurs orientations stratégiques et opérationnelles prioritaires n'apparaissent toujours clairement. En outre, elles ne sont pas structurées en fonction des cinq missions réglementaires. Dès lors, une hiérarchisation des axes d'intervention et des objectifs apparaît nécessaire pour identifier les

priorités du parc et permettre, le cas échéant, des arbitrages pour faciliter l'évaluation des actions.

La chambre a donc recommandé dans ses rapports aux syndicats mixtes de simplifier et de hiérarchiser les documents des futures chartes, notamment celles en cours de révision, et d'en prioriser les objectifs. Certains PNR ont rédigé des chartes exhaustives, qui n'omettent aucun domaine, alors que leurs moyens limités exigeraient qu'ils identifient précisément les domaines où leur action présente une valeur ajoutée. Les chartes doivent être adaptées aux moyens dont ils disposent.

Ce sujet est d'autant plus stratégique que les PNR sont confrontés à une réglementation spécifique¹⁹ très précise s'agissant des révisions de chartes. Le travail de révision des chartes peut durer de deux à cinq ans entre le lancement de la concertation et la publication du décret de renouvellement du classement. Cette démarche est relativement coûteuse (environ 250 000 € par parc en moyenne). Depuis 2016, la région a ainsi apporté son appui financier pour la révision des chartes de trois PNR avec des subventions votées d'un montant total de 743 000 € (pour le PNR des Bauges 208 000 € ; pour le PNR du Vercors 312 000 € et pour le PNR de Chartreuse 223 000 €), ce qui représente près de 15 % des crédits votés par la région en matière de subventions en fonctionnement aux PNR. La convention signée entre le PNR du Pilat et la région en juin 2021 prévoit, par ailleurs, la prise en charge par cette dernière de l'ensemble des coûts relatifs à la révision et une enveloppe de 200 000 € HT en fonctionnement.

Les procédures de révisions apparaissent lourdes et les présidents de PNR devraient veiller à ne pas accroître la complexité du processus afin que les acteurs du territoire puissent se saisir des enjeux prioritaires. La région, qui finance l'élaboration des chartes, n'est pas plus vigilante sur ce point.

Au vu des enjeux en termes d'adaptation au changement climatique et des nouvelles dispositions quant à l'artificialisation des sols notamment, il semble indispensable de pouvoir amender la charte, d'adapter les objectifs et de simplifier la procédure de révision.

¹⁹ Note technique du ministère de la transition écologique du 7 novembre 2018 relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes

B - Une évaluation obligatoire des actions des PNR

Les PNR sont un des seuls organismes publics dont l'évaluation de ses actions est réglementairement obligatoire.

Cette disposition est prévue par l'article R. 333-3 du code de l'environnement. Les PNR de la région se conforment à cette obligation de manière inégale et la qualité des évaluations demeure hétérogène.

Le syndicat mixte du PNR du Pilat a su organiser en interne une évaluation de la réalisation de son projet à mi-parcours.

Le PNR du Livradois Forez dispose aussi d'une batterie d'indicateurs pour l'ensemble de ses actions, qui doit lui permettre d'évaluer les résultats de son action.

En revanche, dans le Vercors, la portée des différentes actions engagées reste difficile à mesurer. La charte 2008-2020 prévoyait que le syndicat devait veiller à son application mais également évaluer de « façon permanente » sa mise en œuvre. Le dispositif de suivi et d'évaluation reposait sur le suivi d'indicateurs : des indicateurs dits « physico-financiers » (nombre d'opération et d'actions et montants financiers correspondants), 112 indicateurs dits « de réalisation et résultats », 16 indicateurs dits « de contexte », et 16 indicateurs clefs au regard des enjeux stratégiques. La complexité de ce dispositif l'a rendu inefficace. Le seul suivi des actions a consisté en un suivi financier, dans le cadre du logiciel de gestion comptable. Les procédures d'évaluation en continu ont été de fait inopérantes. Lors du bilan, les données n'étaient pas disponibles pour évaluer la réalisation de la charte.

De la même manière, dans les monts d'Ardèche, la charte prévoyait la définition d'un référentiel évaluatif global, composé notamment de 86 indicateurs. Il devait éclairer les évaluations à mi-parcours et finale. Une commission stratégique d'évaluation, composée d'élus et de techniciens, devait être mobilisée pour mener cette analyse évaluative. Le PNR a conduit une évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de sa charte, qui a été confiée à un prestataire. Une évaluation objective de l'impact de l'action du PNR n'a pas été possible. En premier lieu, la lecture de la charte autour de trois vocations, 13 orientations et 43 mesures était trop complexe. Le rapport d'évaluation relevait que 35 % des communes adhérentes ne connaissaient pas les dispositions de la charte. En second lieu, le PNR n'a pas eu le souci de renseigner les indicateurs sélectionnés dès la première année d'exercice de la charte, les situations ou valeurs de départ n'étaient pas connues. Cette lacune a été renforcée par l'absence de suivi annuel, et une utilisation peu homogène du logiciel EVA de la fédération, qui

recensait 600 actions. Enfin, beaucoup d'indicateurs de résultat identifiés lors de la mise en œuvre de la charte ne sont pas pertinents ou susceptibles d'être renseignés sans mobiliser des moyens dont ne dispose pas le PNR. En définitive, seuls 13 indicateurs sur 86 ont pu être renseignés et la commission stratégique n'a pas été réunie. Le rapport du prestataire concluait que le dispositif d'évaluation prévu par la charte n'avait pas réellement été mis en œuvre et que, « de ce fait, il n'est pas possible de statuer d'une manière robuste sur l'atteinte des objectifs ».

Dans ses rapports, la chambre a rappelé à ces parcs de mettre en place un dispositif d'évaluation fondé sur des indicateurs simples et mesurables.

IV - Des financements en baisse et des ressources hétérogènes

A - Des ressources en provenance des membres

S'agissant des modalités de financement, les syndicats mixtes de gestion des PNR sont financés essentiellement par des contributions publiques en provenance de leurs membres. Ils ne lèvent pas de fiscalité propre.

Les PNR disposent ainsi de ressources de différentes natures :

- des cotisations statutaires versées par les adhérents selon des règles prévues dans les statuts de chaque syndicat de gestion de PNR ; obligatoires, elles alimentent le budget de fonctionnement du parc et sont libres d'emploi ;
- des financements pour ses programmes d'actions, issus de conventions conclues avec la région et certains départements, qui lui permettent d'accéder à des ressources destinées à financer des actions de mise en œuvre de la charte, soit en fonctionnement, soit en investissement ; ils ne sont pas pérennes ;
- des financements issus de programmes européens, qui lui apportent des recettes complémentaires destinées exclusivement à la mise en œuvre de ces programmes ;

D'autres recettes existent (mécénat, recettes issues de régies) mais elles sont marginales en volume. Enfin, l'Etat attribue une subvention annuelle de 100 000 € par PNR.

1 - Une dépendance financière totale vis-à-vis des membres

Ce mode de financement appelle plusieurs observations.

D'une part, ce système de financement, qui est propre aux syndicats mixtes, entraîne une totale dépendance du syndicat vis-à-vis de ses membres. Les contrôles menés par la chambre ont montré que des crises de gouvernance (PNR du Vercors en 2016), les situations financières de plus en plus contraintes de certaines collectivités, notamment départementales, pouvaient avoir un impact sur le niveau de financement. Durant la période de contrôle, les collectivités territoriales membres ont en effet été confrontées à une baisse des dotations de l'Etat et, pour certaines, à une dégradation de leur situation financière.

D'autre part, les chartes ne comprennent aucun élément chiffré sur les projets et sur les contributions aux syndicats mixtes. Les contributions des membres ne sont pas fixées dans les chartes. Dès lors, les PNR disposent d'une visibilité très réduite de leurs finances à moyen terme, ce qui constitue une réelle difficulté pour la gestion et l'organisation du syndicat et, surtout, pour la mise en œuvre de leurs actions.

2 - Une baisse des financements régionaux en début de période

La région est le premier contributeur des PNR, à la fois pour leur fonctionnement (part statutaire) et le financement des programmes d'actions. La lecture des statuts des dix PNR montre une certaine homogénéité du niveau de contribution statutaire de la région à hauteur de 60 % des charges de la section de fonctionnement pour sept PNR. Le parc des Volcans d'Auvergne fait figure d'exception avec une contribution statutaire de la région fixée à 75 %.

En 2016, la région a diminué ses concours aux PNR, qui ont ainsi reculé de 10,2 M€ en 2015 à 8,6 M€ en 2016²⁰. La région a souhaité à partir de 2016 baisser les financements récurrents au profit des financements de projets et des investissements. Cette baisse significative a eu des effets assez marqués sur leur gestion, les PNR ayant dû mettre fin à certains programmes d'actions, à des contrats de travail d'agents contractuels, ou encore à des soutiens financiers (notamment dans le Vercors).

Les PNR ont su faire preuve d'une certaine agilité face à cette baisse des financements et la chambre a pu constater que, confrontés à une baisse

²⁰ Selon les éléments transmis par la région

globale de 16 % de leurs ressources en un an, ils ont adapté rapidement leurs niveaux de dépenses.

Par la suite, la région a stabilisé sa contribution statutaire et poursuivi le financement des programmes d'actions. Le conventionnement de la région avec l'ensemble des PNR pour la période de 2019 à 2021 a conduit à sanctuariser le montant de la contribution statutaire qui n'a pas évolué depuis 2019, malgré l'élargissement du périmètre de certains PNR, induisant une diminution de la part régionale dans les contributions statutaires versées par rapport à celle des autres membres. À titre d'exemple, le versement de la région pour le PNR du Pilat n'a représenté que 58,3 % des contributions statutaires en 2020, ce qui est inférieur à l'engagement pris par celle-ci dans les statuts du syndicat mixte, à savoir un financement à hauteur de 60 % du budget statutaire de fonctionnement. De la même manière, pour le PNR des Bauges et de Chartreuse, la contribution statutaire de la région n'est plus conforme aux statuts.

De 2015 à 2020, le versement des contributions statutaires a constitué le principal financement de la région en faveur des PNR à hauteur de près de 80 %, les subventions votées aux programmes d'actions se répartissant à 10 % en fonctionnement et 11 % en investissement. De 2015 à 2020, les contributions statutaires ont baissé en 2016 puis ont été stabilisées, alors que les financements consacrés aux programmes d'actions et à l'investissement ont augmenté. En 2020, la région a ainsi versé 7,6 M€ de contributions statutaires, 1,7 M€ de subventions d'investissement et 2 M€ pour les programmes d'actions.

3 - Une attribution des moyens hétérogènes

Si la région a souhaité revoir le mode de financement des PNR, stabiliser les dotations statutaires de fonctionnement et favoriser l'investissement, elle n'a pas modifié l'attribution des moyens entre PNR.

Rapporté au km² ou à l'habitant, la contribution régionale présente de grandes disparités entre parcs. Ainsi, en euros par habitant, les PNR du Vercors, des Baronnies provençales et du Pilat sont bien dotés. Les cinq autres perçoivent une contribution régionale moindre, voire nettement inférieure à la moyenne de 13,5 € par habitant. En termes de soutien financier rapporté à la superficie, quatre parcs se positionnent nettement au-dessus de la moyenne de 600 € par km². Si ces situations s'expliquent par l'histoire des parcs (les plus anciens étant mieux dotés) ou la gestion d'équipements (musée de la Résistance dans le Vercors, à titre d'exemple), l'absence de critères d'attribution ne permet pas de garantir une allocation des moyens transparente et équitable entre PNR.

Tableau n° 7 : contributions statutaires de la région aux PNR en 2020

<i>Parcs naturels régionaux</i>	Superficie (km²)	Population municipale sur ARA (hors villes-portes)	en €	en € par km²	en € par habitant
<i>Baronnies Provençales</i>	1 842	24 171	405 000	220	16,8
<i>Chartreuse</i>	770	85 000	756 461	982	8,9
<i>Livradois-Forez</i>	3 110	103 701	1 130 620	364	10,9
<i>Monts d'Ardèche</i>	2 521	78 072	722 927	287	9,3
<i>Massif des Bauges</i>	884	86 307	707 004	800	8,2
<i>Pilat</i>	724	60 813	979 693	1353	16,1
<i>Vercors</i>	2 117	53 000	1 405 556	664	26,5
<i>Volcans d'Auvergne</i>	3 907	90 416	1 212 890	310	13,4
Moyenne	1 984	72 685	915 019	622	14

Source : CRC, ROD conseil régional

La chambre a recommandé dans son rapport d'observations définitives à la région d'engager une réflexion sur les modalités d'allocation des moyens aux PNR de la région.

B - Une situation financière saine permettant de faire face aux baisses de financements

Face à la baisse de financements régionaux en début de période, les PNR de la région ont réussi à baisser leurs niveaux de charges et à maintenir leur capacité d'autofinancement (CAF), agrégat correspondant au solde des produits et des charges de gestion et permettant d'investir et de rembourser la dette.

Tableau n° 8 : situation financière agrégée des huit PNR

<i>en milliers d'€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Produits de gestion (A)</i>	20 279	20 480	18 942	18 260	18 881	19 715	20 061	20 251
<i>Charges de gestion (B)</i>	19 079	17 979	17 968	17 743	18 637	18 806	18 647	19 604
<i>Dont charges de personnel</i>	11 105	11 156	11 536	11 269	11 609	12 131	12 271	12 688
<i>EBF (A-B)</i>	1 200	2 501	974	517	243	909	1 414	591
<i>CAF brute (C)</i>	1 119	2 394	902	558	335	1 332	1 482	886
<i>CAF nette</i>	945	2 209	288	354	-239	4	550	-105
<i>Dépenses et subventions d'équipement</i>	3 848	1 545	1 248	2 217	2 285	2 730	1 993	2 499
<i>Encours de dettes du BP au 31 décembre</i>	2 198	2 133	1 719	2 765	3 476	3 157	2 190	1 334

Source : CRC d'après les comptes de gestion des syndicats mixtes de gestion des huit PNR ayant leurs sièges dans la région ARA. Analyse financière des comptes agrégés.

Les produits de gestion des huit parcs ont fléchi de près de 8 % en 2016, avant de se stabiliser. Les charges avaient baissé un an plus tôt mais progressent entre 2016 et 2021 pour atteindre en fin de période un niveau supérieur à leur niveau de 2014. Les dépenses de personnel, qui ont progressé de manière modérée (1,9 % par an) en constituent en moyenne 62 %. Leur part dans la structure des charges s'est renforcée au cours de la période. Compte tenu des baisses de financements régionaux, la CAF brute s'est nettement dégradée en 2016, mais se redresse en 2019. Elle se détériore cependant nettement en 2021 sous l'effet de la progression des charges.

Le redressement de l'autofinancement jusqu'en 2020 a permis aux PNR d'augmenter leur effort d'investissement (2017-2019) et de réduire leur endettement. La dette totale contractée par les PNR demeure faible et, de fait, la situation financière des PNR peut être considérée comme saine, même si depuis 2020, les charges progressent plus fortement que les produits. Cette évolution défavorable doit constituer un point de vigilance pour tous les PNR.

Compte tenu de leur mode de financement, la chambre a recommandé dans ses rapports à l'ensemble des PNR d'ajuster leur niveau de charges à celui de leurs ressources.

Si la situation apparaît globalement saine, certains PNR ont été amenés au cours de la période de contrôle (2015-2020) à présenter une situation financière dégradée, à revoir leurs programmes d’actions et à les adapter à l’évolution de leurs financements. Certains ont dû mettre fin aux contrats de certains agents contractuels (PNR des Bauges). Dans ces parcs, les contributions statutaires ne sont pas suffisantes pour faire face aux charges fixes. Tel est notamment le cas des PNR des Monts d’Ardèche ou des Bauges. D’autres disposent toutefois d’une trésorerie confortable (Vercors, Pilat) et d’une situation financière plus favorable.

C - Une gestion des ressources humaines à améliorer

Les huit PNR ayant leur siège dans la région emploient 223 agents.

Une grande majorité sont de catégorie A et occupent donc des fonctions d’encadrement et d’expertise. Sur ces territoires ruraux, où les collectivités territoriales sont de petite taille et les effectifs réduits, les ressources humaines des PNR constituent une force d’ingénierie et de montage de projets importante, qui pourrait être mutualisée avec certains EPCI. De la même manière, en dehors d’un poste de géomaticien, peu de mutualisations ont été mises en place entre parcs.

Tous les PNR ne sont pas dotés de moyens humains équivalents.

**Tableau n° 9 : les ressources humaines des PNR
(en nombre d’équivalent temps plein) au 31/12/2020**

<i>Nom du PNR</i>	Nombre d'agents
<i>Baronnies Provençales</i>	16,50
<i>Chartreuse</i>	24,94
<i>Livradois-Forez</i>	48,20
<i>Monts d'Ardèche</i>	29,40
<i>Massif des Bauges</i>	23,17
<i>Pilat</i>	35,41
<i>Vercors</i>	45,60
Total	223

Source : CRC d’après les éléments transmis par les syndicats mixtes

S'agissant de la gestion des ressources humaines, la chambre a relevé, dans le cadre de ses contrôles, de nombreuses anomalies et irrégularités en termes de recrutement de personnel contractuel, de temps de travail, d'indemnités. La gestion des ressources humaines des PNR pourrait être nettement améliorée.

La chambre a par ailleurs constaté que les PNR n'avaient pas opté pour la même stratégie en matière de ressources humaines. A titre d'exemple, les agents du PNR du Pilat sont majoritairement des agents titulaires alors que dans les monts d'Ardèche, le nombre de contractuels y est plus important. Le statut et le mode de recrutement dans les PNR doit faire l'objet d'une réflexion d'ensemble ; leurs missions sont identiques, et ils doivent respecter les mêmes règles issues du statut de la fonction publique territoriale.

Liste des abréviations

CLE.....	Commission locale de l'eau
CRPF.....	Centre régional de la propriété forestière
DATAR.....	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
ENS.....	Espace naturel sensible
EPCI.....	Etablissement public de coopération intercommunale
EPTB.....	Etablissement public territorial de bassin
GEMAPI.....	Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations
LEADER.....	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MAEC.....	Mesures agro-environnementales et climatiques
OFB.....	Office français de la biodiversité
ONF.....	Office national des forêts
PLH.....	Programme local pour l'habitat
PLU.....	Plan local d'urbanisme
PNR.....	Parc naturel régional
PPT.....	Plan pastoral territorial
SAGE.....	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT.....	Schéma de cohérence territoriale
SRADDET....	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
UICN.....	Union internationale pour la conservation de la nature
ZAN.....	Objectif dit « zéro artificialisation nette »

Annexes

Annexe n° 1 : les principaux objectifs des PNR issus des chartes	78
Annexe n° 2 : les chartes des PNR.....	81

Annexe n° 1 : les principaux objectifs des PNR issus des chartes

PNR	Axes majeurs de la charte
Aubrac	Renforcer l'exceptionnelle identité de l'Aubrac par la préservation et la valorisation de ses patrimoines ; Conforter la dynamique économique « Aubrac » par la valorisation durable de ses ressources ; Mieux vivre ensemble en Aubrac : garantir la qualité de vie et l'aménagement durable de ses espaces.
Baronnies Provençales	Fonder l'évolution des Baronnies Provençales sur la préservation et la valorisation des différents atouts naturels et humains ; Relocaliser une économie fondée sur l'identité et la valorisation des ressources territoriales ; Concevoir un aménagement cohérent, solidaire et durable des Baronnies Provençales.
Bauges	Un territoire animé d'une vie économique et sociale durable ; Un territoire de patrimoines appropriés ; Un territoire de ressourcement acceptables.
Chartreuse	S'appuyer sur le dynamisme des acteurs locaux pour porter et partager le projet de territoire ; Protéger et valoriser ensemble et au quotidien les patrimoines de Chartreuse ; Mobiliser les atouts de Chartreuse pour un développement endogène durable de montagne.
Haut-Jura	Un territoire construit, vivant et animé ensemble ; Un territoire responsable de son environnement ; Un territoire qui donne de la valeur à son économie.
Livradois-Forez	Axe1 : un « socle patrimonial » facteur d'appartenance Maintenir la biodiversité et diversifier les habitats naturels ; Construire les paysages de demain ; Transmettre et investir les patrimoines culturels d'hier et d'aujourd'hui. Axe 2 : un « territoire de ressources » au bénéfice des habitants Préserver la ressource en eau et les milieux aquatiques par une gestion exemplaire ; Promouvoir et développer une gestion durable de la forêt ; Encourager des pratiques agricoles saines favorables à une gestion durable des ressources ;

	Développer un tourisme durable de nature et de patrimoines fondé sur des rencontres ; Valoriser les ressources en énergies renouvelables. Axe 3 : Des pratiques plus durable pour une « autre vie » Impliquer les entreprises dans plus de performance environnementale et sociale ; Mettre en œuvre un urbanisme frugal en espace et en énergie ; Développer des modes de transport et de déplacement doux en milieu rural ; Réduire nos consommations d'énergie en vivant mieux ; Outiller les collectivités locales pour qu'elles soient les moteurs du changement. Axe 4 : « Citoyen d'ici et du monde » : l'Homme au cœur du projet Activer le passage des idées aux actes ; Agir pour plus de solidarité ; S'ouvrir aux autres et au monde par la culture.
Monts d'Ardèche	Un territoire remarquable à préserver ; Un territoire productif qui valorise durablement ses ressources ; Un territoire attractif et solidaire.
Pilat	Une gestion maîtrisée des espaces et des ressources, pour conforter la biodiversité, pour recréer un lien favorable entre urbanisme et paysage, un équilibre dans l'usage du foncier et d'autres ressources naturelles en préservant et paysages (sic), soit la qualité de vie dans le Pilat ; Des modes de vie plus sobres et plus solidaires pour inscrire l'habitat dans la durée, pour favoriser une mobilité durable, pour promouvoir des usages de loisirs doux, pour valoriser les patrimoines et renforcer les échanges culturels ; Des modes de production durables en lien avec la consommation locale, pour maintenir une activité agricole de qualité et accroître son autonomie, pour renforcer l'exploitation et la production forestière, pour poursuivre le développement de l'écotourisme, pour accompagner la création de biens et de services sur le territoire, pour viser la sobriété énergétique et développer les énergies renouvelables ; Un parc acteur du territoire régional et au-delà, pour tisser des relations solidaires au sein du territoire et au-delà, pour stimuler l'innovation et l'approche prospective ; Une mobilisation de tous les citoyens pour changer d'ère, pour développer une culture commune du territoire, pour rendre chacun acteur du projet de territoire.

Vercors	Préserver, restaurer et mettre en valeur les patrimoines et les ressources du Vercors ; S'impliquer pour un développement économique durable fondé sur la valorisation des ressources spécifiques du Vercors ; Inventer et préparer les territoires de demain ; Anticiper et accompagner les mutations économiques et les changements sociaux ; Mettre la connaissance et la recherche au service de la dynamique du territoire ; Impulser les démarches participatives et renforcer l'implication des territoires et collectivités du Vercors ; Consolider les partenariats, l'ouverture et les coopérations ; Suivre et évaluer la charte.
Volcans d'Auvergne	La cohésion territoriale et sociale inspirée par le caractère patrimonial du PNR des Volcans d'Auvergne ; Un cadre de vie exceptionnel conforté par des politiques publiques innovantes et responsables ; Une économie entraînée par des activités phares misant respectueusement sur les atouts du territoire.

Source : d'après les chartes des syndicats mixtes

Annexe n° 2 : les chartes des PNR

Les chartes des parcs naturels régionaux (Article R.333-3 du code de l'environnement)

« I. – La charte est établie à partir d'un diagnostic comprenant un inventaire du patrimoine et une analyse des enjeux environnementaux, culturels, sociaux et économiques du territoire.

II. – La charte comprend : 1° Un rapport déterminant :

a) Les orientations de protection, de mise en valeur et de développement envisagées pour la durée du classement. En particulier, les objectifs de qualité paysagère sur le territoire du parc et les objectifs en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques sont définis ;

b) Les mesures qui seront mises en œuvre sur le territoire classé, applicables à l'ensemble du parc ou dans des zones déterminées à partir des spécificités du territoire et, parmi ces mesures, celles qui sont prioritaires, avec l'indication de leur échéance prévisionnelle de mise en œuvre ;

c) Un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard des mesures prioritaires de la charte. Ces dispositifs indiquent la périodicité des bilans transmis au préfet et au président du conseil régional, en prévoyant notamment la réalisation du bilan prévu au III à l'issue d'un délai de douze ans à compter du classement ou du renouvellement du classement ;

d) Les modalités de la concertation pour sa mise en œuvre et les engagements des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de l'Etat pour mettre en œuvre ses orientations et mesures ;

2° Un plan du parc représentant le périmètre de classement potentiel et le périmètre classé, sur lequel sont délimitées, en fonction du patrimoine et des paysages, les différentes zones où s'appliquent les orientations et les mesures définies dans le rapport ; le plan caractérise toutes les zones du territoire selon leur nature et leur vocation dominante ;

3° Des annexes, comprenant notamment :

a) La liste des communes figurant dans le périmètre d'étude, avec mention des communes ayant approuvé la charte et des communes n'ayant pas approuvé la charte mais proposées pour constituer le périmètre de classement potentiel ;

- b) La liste des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte ;
- c) Une carte identifiant les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte et ceux ne l'ayant pas approuvée.
- d) Les projets de statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc ;
- e) L'emblème du parc ;
- f) Un plan de financement portant sur les trois premières années du classement ;
- g) Le rapport environnemental et l'avis de l'autorité environnementale, prévus respectivement par les articles R. 122-20 et R. 122-21. [...] »