



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT MIXTE DU PARC NATUREL RÉGIONAL DES MONTS D'ARDÈCHE (Département de l'Ardèche)

Exercices 2015 et suivants

Observations définitives
Délibérées le 23 novembre 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRÉSENTATION DU PNR DES MONTS D'ARDECHE ET DE SA STRATÉGIE	7
1.1 Les parcs naturels régionaux.....	7
1.2 Présentation du parc naturel régional des Monts d'Ardèche	8
1.2.1 La création du PNR	8
1.2.2 Les caractéristiques physiques.....	9
1.2.3 Les caractéristiques démographiques et socio-économiques.....	10
1.3 La charte, projet de territoire du PNR des Monts d'Ardèche	11
1.3.1 L'évaluation de la charte 2001-2012	11
1.3.2 Le diagnostic préalable au renouvellement de la charte	12
1.3.3 Les orientations de la charte 2013-2029	13
2 LA GOUVERNANCE ET LES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS ADHÉRENTES	14
2.1 Les statuts du syndicat mixte	14
2.2 Les instances décisionnelles	15
2.2.1 Le comité syndical.....	15
2.2.2 Le bureau	16
2.2.3 Le président	17
2.2.4 Les commissions.....	17
2.2.5 Le conseil scientifique	18
2.3 Les relations avec les financeurs.....	18
2.3.1 Le financement du fonctionnement du syndicat	18
2.3.2 Le soutien de l'État.....	20
2.3.3 Le soutien de la région.....	20
2.3.4 Le soutien des départements de l'Ardèche et de la Haute-Loire	23
2.3.5 Les relations avec le bloc communal	24
2.4 Conclusion sur la gouvernance et le financement.....	26
3 L'ACTIVITÉ ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE.....	27
3.1 L'organisation et le suivi de l'activité	27
3.1.1 L'organisation pour mettre en œuvre la charte	27
3.1.2 Les services répondant aux missions légales	27
3.2 Le portage d'un service Leader.....	27
3.2.1 Le programme LEADER.....	27
3.2.2 La création d'un service unifié	28
3.3 Les rapports d'activité.....	30
3.4 Les actions développées.....	30
3.4.1 La répartition des ressources par mission	30
3.4.2 Les actions de protection et de gestion du patrimoine naturel et culturel.....	31
3.4.3 Les actions d'aménagement du territoire.....	37

3.4.4	Les actions de développement économique et social	44
3.4.5	Les actions d'accueil, d'éducation et d'information du public	50
3.4.6	La mission d'expérimentation et de recherche	52
3.5	L'évaluation des actions conduites	52
3.6	Conclusion sur l'activité	55
4	LA GESTION INTERNE.....	55
4.1	L'organisation des services	55
4.2	La gestion des ressources humaines	56
4.2.1	Le pilotage des ressources humaines	56
4.2.2	Le rapport social unique	56
4.2.3	Les effectifs	57
4.2.4	Les rémunérations et indemnités	59
4.2.5	Les conditions de travail	61
4.2.6	La formation	63
4.3	Les véhicules de service.....	64
4.4	La commande publique et la fonction achats.....	65
4.4.1	L'organisation de la commande publique et de la fonction achats	65
4.4.2	L'examen de dossiers de marchés et d'achats publics.....	65
4.5	L'adaptation de l'organisation du syndicat pendant la crise sanitaire	66
4.6	Conclusion sur la gestion interne	67
5	LA FIABILITÉ DES COMPTES ET L'ANALYSE FINANCIÈRE.....	67
5.1	La qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes.....	67
5.1.1	La structuration budgétaire	67
5.1.2	L'information budgétaire.....	67
5.1.3	La régularité budgétaire et la fiabilité comptable	70
5.1.4	Conclusion sur la qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes	71
5.2	Analyse de la situation financière	72
5.2.1	La méthodologie retenue	72
5.2.2	L'évolution des soldes d'épargne	72
5.2.3	La couverture des charges fixes par les contributions statutaires	75
5.2.4	Les dépenses d'équipement	77
5.2.5	La situation bilancielle.....	78
5.2.6	Conclusion sur la situation financière.....	80
ANNEXES	81

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail et d'une enquête régionale relative à l'impact de l'action des parcs naturels régionaux, au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de gestion du parc naturel régional (PNR) des Monts d'Ardèche pour les exercices 2015 à 2020. Le parc a été créé en 2001, son origine étant liée à la volonté de relancer la production de la châtaigne. Son territoire, appartenant au Massif Central, s'étend sur 2 280 km², principalement à l'ouest du département de l'Ardèche dont il représente 40 % de la superficie, mais aussi pour une petite partie, en Haute-Loire. Il couvre 148 communes rassemblant 76 000 habitants. La charte du parc est le contrat qui concrétise le projet de protection et de développement durable élaboré pour son territoire. Elle est structurée en trois vocations : un territoire remarquable à préserver, un territoire productif qui valorise durablement ses ressources et un territoire attractif et solidaire, qui sont déclinées en 13 orientations et 43 mesures.

Les trois collèges de la région, des départements et du bloc communal sont représentés au sein des instances décisionnelles du parc. La participation effective aux comités syndicaux est relativement faible tandis que celle au bureau est plus importante. La région a assuré 50 % du financement du fonctionnement du parc et a souhaité renforcer sa capacité d'investissement. Les moyens qu'elle a alloués ont été en définitive constants mais n'ont pas permis de résorber les disparités de traitement entre les PNR de son ressort qui tiennent à des raisons historiques et dont pâtit celui des Monts d'Ardèche. Les relations avec les financeurs sont globalement satisfaisantes. Le parc a pris l'initiative de conclure avec les intercommunalités des plans de coopération dont il reste à évaluer la mise en œuvre.

Le parc a alloué plus de la moitié de ses ressources au cours de la période à la mission de développement économique et social et un cinquième à la mission de protection et de gestion du patrimoine naturel. Les missions aménagement et éducation ont bénéficié respectivement de 15 % et 11 % des dépenses. S'il s'est mobilisé pour préserver la biodiversité, il s'avère que le parc est démuné des moyens d'actions lui permettant de faire appliquer ses orientations les plus protectrices. La démarche de conviction des acteurs qu'il a adoptée doit être complétée par des mesures de coercition lorsque cela s'avère nécessaire. En matière d'aménagement du territoire, le parc a élaboré un plan paysage et a pu influencer très favorablement sur le contenu des documents d'urbanisme du territoire mais son avis n'a pas toujours été sollicité ou pris en compte. L'artificialisation des sols a progressé de manière significative et la surface agricole s'est réduite, à revers des objectifs de la charte. Les actions en faveur du développement de l'agriculture sont cependant les plus structurantes (reconquête de la châtaigneraie en particulier). Son offre touristique propose une alternative à celle du sud Ardèche et s'est appuyée sur la culture comme levier de développement. A ce titre près de 2 M€ ont été consacrés à la création du parcours d'art contemporain de la ligne de partage des eaux. Si l'opération est une réussite artistique, la fréquentation des œuvres est inférieure aux prévisions et les retombées économiques sont à ce jour limitées. Enfin, le parc s'est pleinement investi dans sa mission d'éducation à l'environnement, en particulier auprès des plus jeunes.

Afin de prévenir le risque de dispersion, il appartient au parc d'identifier où son action propre peut apporter une réelle valeur ajoutée et d'assumer un rôle de chef de file des politiques publiques où il est très attendu et peu concurrencé (la lutte contre l'érosion de la biodiversité, la prévention de l'artificialisation des sols, la préservation des terres agricoles et l'éducation à l'environnement notamment). Par ailleurs, seuls cinq indicateurs de résultat sur les 43 prévus par la charte ont pu être renseignés, ce qui ne permet pas de procéder à une évaluation satisfaisante et objective de l'impact de son action. La chambre recommande à l'ordonnateur de revoir complètement la batterie des indicateurs de la charte, dont beaucoup ne sont pas

pertinents ou mesurables. Il devra veiller à fixer des objectifs chiffrés et un suivi régulier de ces indicateurs, a minima annuel. L'ordonnateur a indiqué souscrire à cette préconisation.

La situation financière du parc s'est fortement dégradée de 2015 à 2019 en raison d'un effet de ciseaux, les dépenses de gestion progressant de 0,9 % en moyenne annuelle tandis que les recettes de fonctionnement se contractaient de 1,8 % par an. Du fait du versement de subventions en attente, elle s'est nettement améliorée en 2020, mais son mode de financement demeure structurellement fragile, ses recettes étant pour une large part figées. Si le PNR a réalisé des économies sur ses achats, la gestion de la commande publique devra être améliorée. Les dépenses de personnel ont progressé significativement et représentent 70 % des charges de gestion, en lien avec l'augmentation des effectifs qui demeurent néanmoins plus faibles que ceux des autres PNR de la région. Les contributions statutaires ne couvrent plus intégralement les charges fixes du syndicat depuis 2019, ce qui doit constituer pour l'ordonnateur un indicateur d'alerte. La chambre lui recommande de veiller à l'adaptation des missions du parc aux ressources dont il dispose. L'ordonnateur l'a assurée de sa vigilance à ce propos, tout en appelant à un rattrapage de la contribution statutaire régionale du PNR des Monts d'Ardèche au regard de celle des autres PNR de la région,

Les dépenses d'équipement ont été relativement dynamiques au cours de la période. Malgré le recours à l'emprunt, la dette du PNR au 31 décembre 2020 demeure soutenable. Sa situation de trésorerie est en revanche très tendue, en raison du retard récurrent de versement des subventions européennes, et appelle à la plus grande attention.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : déposer plainte en cas d'infractions relevées dans les domaines d'exercice des missions du PNR.

Recommandation n° 2 : conventionner avec les syndicats de bassin pour la mise en œuvre de l'orientation 2 de la charte (préservation et gestion durable de l'eau).

Recommandation n° 3 : demander systématiquement à être informé des suites réservées aux avis délivrés sur les documents d'urbanisme.

Recommandation n° 4 : suivre l'évolution de l'artificialisation des sols en lien avec l'objectif national du plan biodiversité.

Recommandation n° 5 : refonder la batterie d'indicateurs de la charte en retenant des indicateurs pertinents et mesurables, fixer des objectifs chiffrés et exercer un suivi régulier de ces indicateurs, a minima annuel.

Recommandation n° 6 : identifier les politiques publiques prioritaires pour le territoire pour lesquelles le PNR apportera une valeur ajoutée et veiller à une meilleure adéquation de la future charte à ses capacités d'action.

Recommandation n° 7 : maintenir un taux de couverture de 100 % des charges fixes par les contributions statutaires et veiller à l'adaptation des missions du syndicat aux ressources dont il dispose.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail et d'une enquête régionale relative à l'impact de l'action des parcs naturels régionaux, au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte du parc naturel régional des Monts d'Ardèche pour les exercices 2015 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 21 janvier 2021, adressée à M. Dominique Allix, président du syndicat mixte du parc naturel régional des Monts d'Ardèche depuis le 3 octobre 2020. Mme Lorraine Chenot, qui l'a précédé sur la période contrôlée, a également été informée le 27 janvier 2021.

Les investigations ont porté sur :

- la gouvernance et les relations avec les financeurs ;
- l'activité et l'impact de l'action du parc naturel régional ;
- la gestion interne (ressources humaines et commande publique) ;
- la fiabilité des comptes ainsi que la situation financière.

L'entretien prévu par l'article L. 243 1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 25 juin 2021 avec M. Allix et avec Mme Chenot.

Lors de sa séance du 23 juillet 2021, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 13 août 2021 à M. Allix, ordonnateur en fonctions, ainsi que, pour celles les concernant, à Mme Chenot, son prédécesseur sur la période contrôlée et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 23 novembre 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1 PRÉSENTATION DU PNR DES MONTS D'ARDÈCHE ET DE SA STRATÉGIE

1.1 Les parcs naturels régionaux

Institués en 1967¹, 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.

¹ Article 1^{er} du décret du 1^{er} mars 1967 instituant les parcs naturels régionaux, : « *Le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes peut être classé en « parc naturel régional » lorsqu'il présente un intérêt particulier, par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente, le repos des hommes et le tourisme, et qu'il importe de le protéger et de l'organiser* ». Le code de l'environnement prévoit d'autres statuts pour l'aménagement et la préservation d'espaces remarquables : les parcs nationaux, les réserves naturelles, les aires maritimes protégées, les réserves de biosphère et zones humides d'importance internationale. Contrairement aux parcs nationaux, les PNR n'ont pas de pouvoir réglementaire pour encadrer les activités au sein de leur périmètre.

L'article R. 333-1 du code de l'environnement prévoit que les PNR sont créés à l'initiative des régions, dans le cadre de leur compétence en matière d'aménagement du territoire, et ont pour objet :

- 1° De protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée ;
- 2° De contribuer à l'aménagement du territoire ;
- 3° De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
- 4° De contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- 5° De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche.

Il appartient à l'État, au vu d'une obligation de résultat, de classer le territoire, pour une durée limitée à dix ans renouvelable (15 ans depuis la loi biodiversité² de 2016) sur la base d'un bilan. Il peut être mis fin à ce classement en cas de dysfonctionnement.

Depuis 1967, 58 PNR (carte n° 2 en annexe 1) ont été créés en France métropolitaine et outre-mer. D'après les dernières données disponibles, les PNR couvrent 16,5 % de la superficie du territoire (9 millions d'hectares)³ et concernent 4 700 communes et 6 % de la population (4,4 millions d'habitants). Plus de 2 230 agents y travaillent.

1.2 Présentation du parc naturel régional des Monts d'Ardèche

1.2.1 La création du PNR

Le PNR des Monts d'Ardèche a été créé le 9 avril 2001⁴. Son origine est liée à la volonté des castanéculteurs, manifestée au début des années 1990, de relancer la production⁵ de la châtaigne, en raison du déficit constaté qui amenait les entreprises locales de transformation à importer ce fruit. Cette initiative, susceptible également de promouvoir le tourisme au centre-ouest de l'Ardèche, dans un secteur beaucoup moins fréquenté que le sud du département (où se situent les Gorges de l'Ardèche), a été relayée par plusieurs élus de sensibilités politiques différentes. Tandis qu'il était envisagé initialement de le dénommer « parc naturel régional de la châtaigneraie », le PNR a pris le nom « des Monts d'Ardèche ». Fidèle à ses origines, le logo du parc représente une châtaigne.

Son siège était initialement situé à Montpezat-sur-Bauzon. Il a été déplacé à Jaujac en 2009, la maison du parc s'établissant au domaine de Rochemure.

² Loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

³ La Fédération nationale des PNR a indiqué qu'ils concernaient également 26 % de la surface française terrestre du réseau Natura 2000, 43 % de la surface terrestre métropolitaine des réserves naturelles, 36 % des terrains du Conservatoire du littoral et, en tout ou partie, 21 des 50 sites français reconnus internationalement par la convention de Ramsar pour la conservation des zones humides.

⁴ La charte du PNR a été approuvée par le département le 26 janvier 2000 et par la région le 25 février 2000. Le préfet de région a émis un avis favorable à la création du PNR le 5 juin 2000 et la Fédération nationale des PNR le 18 juillet 2000.

⁵ Le syndicat des producteurs de châtaignes était dirigé par M. Paul Leynaud, à l'initiative du projet de parc. La production de châtaignes n'était plus que de 5 000 tonnes en 2005 contre 40 000 tonnes en 1860.

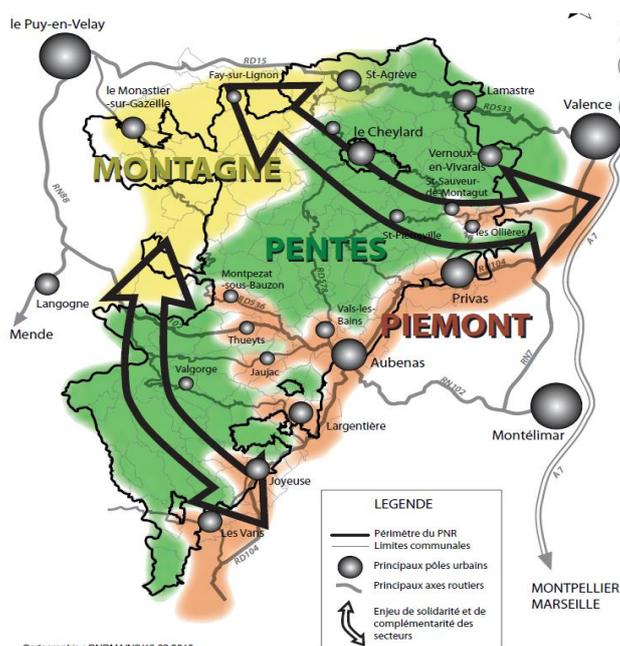
1.2.2 Les caractéristiques physiques

Le territoire des Monts d'Ardèche est situé sur le versant sud-est du Massif Central. Il s'étend sur 2 280 km² (une centaine de kms du nord au sud), principalement à l'ouest du département de l'Ardèche dont il représente 40 % de la superficie, mais aussi pour une petite partie en Haute-Loire (cf. cartes n^{os} 3 et 4 en annexe 1). Il concerne 148 communes rassemblant 76 000 habitants, soit une densité de 33 habitants au km² (contre 40 en moyenne pour les huit PNR de la région ARA, 59 pour le département de l'Ardèche et 114 pour la région Auvergne-Rhône-Alpes). Ses deux villes-portes⁶ sont Aubenas et Privas.

Contrairement aux PNR du Vercors ou de la Chartreuse, celui des Monts d'Ardèche n'est pas réductible et identifiable à un massif emblématique. La diversité de ses paysages est en effet une de ses caractéristiques. On distingue principalement six territoires : les Boutières et la vallée de l'Eyrieux ; le plateau de Vernoux ; le territoire des Sucs, dominé par le massif du Mézenc (1 754 m) et le célèbre mont Gerbier-de-Jonc ; la Haute-Cévenne ; le piémont cévenol, porte d'entrée du parc, avec la proximité immédiate d'Aubenas et des Vans, et la Cévenne méridionale caractérisée par des vallées encaissées et des torrents impétueux (cf. carte n^o 5 en annexe 1).

La charte les classe en trois secteurs : le piémont, les pentes et la montagne. L'altitude y varie de 170 mètres à 1 754 mètres.

Carte n^o 1 : Identification des trois secteurs du territoire



Source : charte 2013-2025

La forêt couvre près de 60 % du territoire (contre 37 % en moyenne pour les PNR au plan national) et en fait l'un des dix parcs les plus boisés de France. C'est également une terre volcanique (on y trouve une cinquantaine de volcans⁷). Le parc compte sur son territoire dix

⁶ Une ville-porte (ville ou agglomération urbaine) est située en périphérie d'un parc. Depuis leur origine, les PNR entretiennent des relations privilégiées avec ces communes urbaines de proximité (accueil de scolaires, information touristique, sensibilisation des habitants, actions de formation).

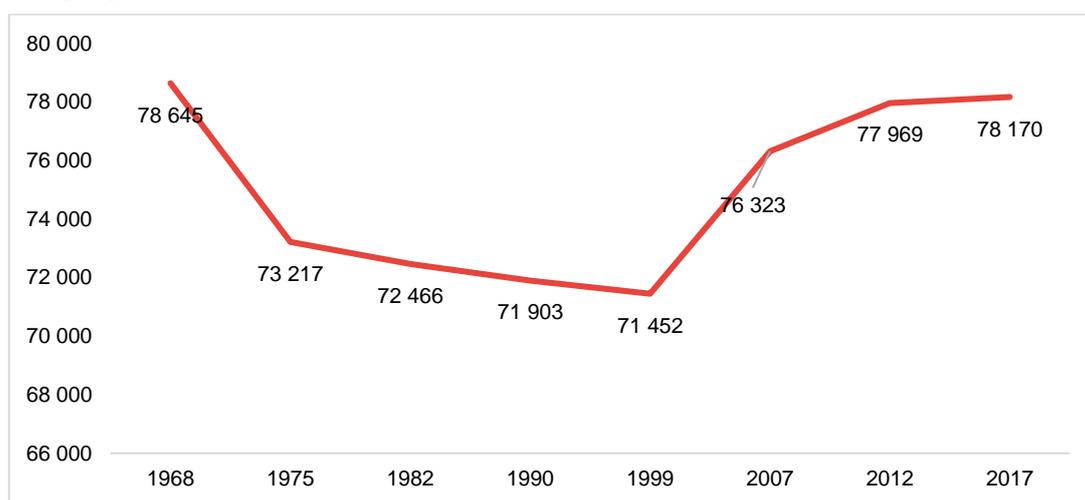
⁷ La maison du parc des Monts d'Ardèche est située au cœur d'un domaine de 40 hectares, au pied du dernier volcan éteint du Vivarais : la Coupe de Jaujac. Le syndicat gère également la maison du Gerboul à Thines.

espaces naturels sensibles (ENS)⁸ et dix sites classés Natura 2000⁹ (représentant 12 % de son territoire).

1.2.3 Les caractéristiques démographiques et socio-économiques

Les données qui suivent proviennent, sauf mention contraire, de l'INSEE. Après des années de baisse, la population vivant dans le périmètre du PNR a augmenté de 9,4 % entre 1999 et 2011, plus fortement que sur les périmètres des autres PNR de la région (+ 6,5 %). Toutefois, la progression démographique a nettement ralenti au cours de la période récente et n'est plus que de 0,1 % par an de 2012 à 2017, contre 0,6 % pour la moyenne régionale et 0,3 % pour les autres PNR. Cette évolution est intégralement imputable au solde migratoire (+ 0,6 % par an), le solde naturel étant négatif (- 0,5 %). Elle n'est pas homogène sur le territoire du parc. Si les zones de piémont et de pente connaissent une croissance de leur population, celle de montagne la voit diminuer. 36 % des habitants des Monts d'Ardèche avaient 60 ans et plus, contre 29 % dans les autres PNR de la région et 25 % au plan régional.

Graphique n° 1 : Évolution de la population sur le territoire du PNR des Monts d'Ardèche



Source : INSEE

Une étude de l'INSEE réalisée en 2011 précisait que l'éloignement des grandes infrastructures et le relief, peu accessible pour l'implantation d'activités, freinaient le dynamisme de l'économie locale. De fait, le taux annuel d'évolution de l'emploi n'a été que de 0,06 % sur le territoire du PNR de 2011 à 2017 contre + 0,22 % en Ardèche. Le taux de chômage sur le territoire du parc, s'élevant à 14,5 % en 2017, est supérieur aux moyennes départementale (14,1 %) et régionale (11,9 %) et à celle des PNR de la région (12,6 %). Les actifs travaillent à hauteur de 22 % pour la sphère productive et à 78 % pour la sphère

⁸ Les espaces naturels sensibles ont été créés par la loi du 18 juillet 1985 en remplacement des périmètres sensibles. Ils relèvent de chaque département qui en définit la liste sur la base de critères propres et en finance la gestion par une fraction de la taxe d'aménagement.

⁹ Outils fondamentaux de la politique européenne de préservation de la biodiversité, les sites Natura 2000 visent à une meilleure prise en compte des enjeux de biodiversité dans les activités humaines. Ces sites sont désignés pour protéger un certain nombre d'habitats et d'espèces représentatifs de la biodiversité européenne. La liste précise de ces habitats et espèces est annexée à la directive européenne oiseaux et à la directive européenne habitats-faune-flore. En Europe, le réseau représente 27 522 sites et couvre 18 % des terres et 6 % de la zone économique exclusive. Au 1^{er} mars 2017, la France compte 1 766 sites, couvrant près de 13 % du territoire terrestre métropolitain et 11 % de la zone économique exclusive métropolitaine (source : centre de ressources Natura 2000).

présentielle¹⁰. 84 % des actifs utilisent leur voiture individuelle pour se rendre au travail et 1 % seulement les transports en commun (contre 10 % dans les autres PNR de la région).

Le revenu moyen par foyer fiscal était en 2008 nettement inférieur à celui des autres PNR de la région (18,4 k€ contre 23,5 k€)¹¹. Les résidences secondaires représentaient 31 % des logements en 2017, bien davantage que dans les autres PNR (14 %) et en Ardèche (18 %). La part des emplois liés au tourisme (5,6 %) est supérieure à celle en Rhône-Alpes (3,8 %).

Ces données dressent le portrait d'un territoire vieillissant, faiblement dynamique et aux prises avec d'importantes difficultés socio-économiques. Une étude réalisée par l'Université Grenoble Alpes en 2020 met en évidence le ralentissement de l'attractivité du territoire et sa fragmentation.

1.3 La charte, projet de territoire du PNR des Monts d'Ardèche

L'article R-333-2 du code de l'environnement prévoit que le parc naturel régional est régi par une charte. La charte est le contrat qui concrétise le projet de protection et de développement durable élaboré pour son territoire. Après avoir été soumise à enquête publique, elle est approuvée par les collectivités locales et intercommunalités concernées ainsi que les partenaires socio-professionnels et associatifs¹². 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 permet d'assurer la cohérence et la coordination des actions menées sur le territoire du parc par les diverses collectivités publiques.

Après l'adoption de sa charte couvrant la période 2001-2013, le PNR a renouvelé ce document stratégique après une enquête publique réalisée en 2012. La nouvelle charte a été adoptée par décret du 14 mars 2014 et court jusqu'en 2029.

Un diagnostic préalable et une évaluation de la charte initiale ont été réalisés.

1.3.1 L'évaluation de la charte 2001-2012

L'évaluation des actions réalisées au titre de la charte initiale a été conduite en 2008, soit quatre ans avant son échéance. De fait, elle a pris en compte les actions 2001-2006 et n'a pas traité celles intervenues dans la seconde moitié de la vie de la charte. L'organisme retenu pour procéder à l'évaluation indique que *« compte-tenu de l'absence d'objectifs à atteindre précisément définis dans la charte, il est difficile de se prononcer sur l'efficacité »*. La méthodologie retenue, répondant à un cahier des charges défini par le syndicat mixte, est assez peu rigoureuse et procède largement de l'autoévaluation par ses équipes. Aucune donnée objective n'est communiquée à l'appui. Le prestataire relevait également que le syndicat mixte ne disposait pas de tableaux de bord actualisés, que peu d'indicateurs des fiches actions étaient

¹⁰ Les activités présentes sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes.

¹¹ L'INSEE n'a pas été en mesure de communiquer des données plus récentes.

¹² L'article L. 333-1 du code de l'environnement prévoit que *« le projet de charte initiale est élaboré par la région et le projet de charte révisée est élaboré par le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc, avec l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés, en associant l'État et en concertation avec les partenaires intéressés, notamment les chambres consulaires »*.

renseignés et que les documents de synthèse s'apparentent plus à des rapports d'exécution qu'à une véritable évaluation des actions menées.

En définitive, l'évaluation réalisée ne permettait pas de conclure à l'efficacité de l'action conduite, en raison de l'absence d'indicateurs probants. Il ressortait toutefois que 50 % des objectifs n'avaient pas été atteints et que la mission de protection du patrimoine était la moins investie par le parc. Par ailleurs, l'engagement des communes adhérentes à respecter les orientations de la charte n'était pas garanti. Le rapport d'évaluation préconisait notamment de renforcer les actions favorables au pastoralisme, aux énergies renouvelables, au tourisme durable et à la protection du patrimoine et de prévenir l'urbanisation et les atteintes au paysage. Enfin, il recommandait la mise en œuvre d'un dispositif de suivi et d'évaluation. Ce dernier était toutefois en principe engagé, le PNR étant pilote pour le développement du logiciel commun pour l'évaluation de la charte « EVA », promu par la Fédération nationale des PNR¹³.

1.3.2 Le diagnostic préalable au renouvellement de la charte

Le diagnostic, réalisé par un prestataire qui y a associé le parc et les acteurs locaux concernés, présente une situation à sa date d'élaboration (2012) dans les différents domaines d'intervention du parc.

Il en ressort que les principaux défis auxquels est confronté le parc sont ceux de la pression foncière et touristique importante au sud (diagonale Aubenas-Les Vans) et de la déprise lente à l'ouest sur les secteurs de pentes et de montagne. Plus précisément, ce diagnostic met en évidence :

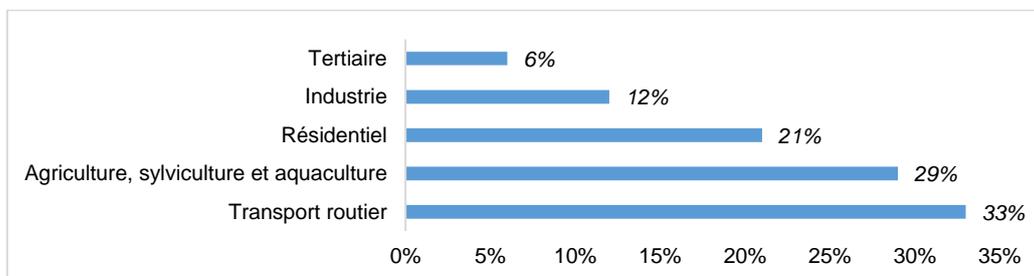
- Espaces naturels et biodiversité : si aucune espèce, ni aucun habitat d'intérêt patrimonial n'ont disparu des différents secteurs à enjeux et si l'état des cours d'eau a globalement évolué positivement, plusieurs menaces sont identifiées : la fermeture des milieux¹⁴, la déprise agricole, l'urbanisation et le « mitage » de l'espace. De plus, une grande partie des espaces naturels remarquables n'ont pas fait l'objet d'un suivi, ni de mesures de conservation. Il est également observé un manque de stratégie territorialisée en faveur de la biodiversité.
- Espaces agricoles : la surface agricole utile (SAU) du parc est d'environ 45 000 ha soit 22 % de la superficie totale contre 40 % en moyenne dans les autres PNR. Elle a diminué de 23 % entre 2001 et 2013. L'élevage mobilise 38 000 ha, soit 84 % des espaces agricoles du parc.
- Espaces bâtis : la pression foncière croissante en particulier en secteur de piémont (sans équivalent au plan régional, cf. carte n° 7 en annexe 1) contraste avec l'exode rural qui caractérise l'arrière-pays. L'étalement urbain à proximité des principaux pôles urbains demeure une problématique importante, engendrant une augmentation du trafic automobile, des coûts significatifs pour les collectivités (réseaux et infrastructures à créer) et une banalisation des paysages aggravée par le développement de l'habitat pavillonnaire diffus et l'importation de modèles architecturaux inadaptés. Le territoire souffre en outre de l'insuffisance des outils de planification et de l'absence de documents d'urbanisme intercommunaux.

¹³ La Fédération nationale des parcs naturels régionaux de France regroupe les PNR, les régions et de nombreux partenaires nationaux. Elle est consultée dans le cadre des procédures de classement ou de renouvellement des PNR, dans des conditions fixées par décret. Elle assure un rôle de conseil auprès des syndicats mixtes qui les gèrent pour la mise en œuvre de leurs missions.

¹⁴ Les espaces aménagés par l'homme, en particulier pour l'agriculture, tendent à être recolonisés par la nature. L'ordonnateur indique que la fermeture des milieux est problématique sur les espaces à vocation agricole mais pas sur les espaces naturels, où une part laissée en libre évolution peut être acceptée voire recherchée.

- **Climat, énergie, eau et déchets** : durant la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, la température moyenne mesurée a augmenté de 1 à 2° C sur le territoire du parc. Les spécialistes prévoient une aggravation des risques de sécheresse intense et des feux de forêt plus fréquents, ainsi qu'une accentuation des événements cévenols (fortes précipitations et inondations). Les choix d'urbanisation ont un impact direct sur les consommations en énergie des deux secteurs de l'habitat et des transports, les plus énergivores et émetteurs de gaz à effet de serre. Compte tenu de la configuration du territoire, la dépendance à la voiture individuelle est très forte.

Graphique n° 2 : Part des émissions à effet de serre par secteur sur le territoire du PNR



Source : PNR

La production d'énergie renouvelable sur le territoire couvre 60 % des besoins en énergie. Si les rivières sont, pour la plupart, en très bon état écologique et chimique, les besoins en eau potable sont en augmentation très sensible (un tiers des communes du bassin de l'Ardèche sont confrontés à des problèmes de pénurie) en particulier en période estivale.

- **Développement économique** : L'économie « présente » représenterait entre 40 et 45 % des revenus du territoire (revenus des retraités, des résidents actifs mais qui travaillent hors de la zone et du tourisme), les autres revenus provenant pour 20 % du privé, 20 % du public et 15 à 20 % des différentes prestations sociales. Malgré des difficultés, l'agriculture s'est transformée (fort développement du bio) et quatre appellations d'origine contrôlée ont été décernées. Le gisement bois est très important mais sous-exploité. Le potentiel touristique est fort mais inégal selon les zones. L'accessibilité numérique reste limitée sur certains secteurs. L'activité est handicapée par les difficultés d'accès routier au territoire et l'absence de réseau ferroviaire. Seuls les pôles principaux bénéficient d'une offre culturelle.

1.3.3 Les orientations de la charte 2013-2029

La charte renouvelée pour 2013-2029 entend répondre aux enjeux identifiés sur les trois secteurs du territoire, le piémont (concernant 23 % des communes), les pentes (60 % des communes) et la montagne (17 % des communes) et ainsi de décliner une stratégie territorialisée. Le parc propose de mettre en place sur le piémont des outils forts de planification intercommunale, de maîtrise de l'urbanisation et de maîtrise du foncier et de limiter l'affichage publicitaire. Sur les pentes, les priorités sont de renforcer la protection des espaces naturels, de valoriser les productions en accompagnant les professionnels vers des pratiques éco compatibles. Sur le secteur montagne, il s'agit de mener une politique de maintien et de développement des activités ainsi que de valorisation touristique et culturelle.

La charte ambitionne une amélioration de la gouvernance interne et externe, la mise en place d'une politique d'évaluation, la déclinaison d'objectifs de protection et de développement plus mesurables, le renforcement des interventions en matière d'urbanisme, d'affichage publicitaire et de pratiques de loisirs motorisés ainsi que des expérimentations. Le parc doit également s'appuyer davantage sur les logiques intercommunales et dynamiques partenariales.

La charte comprend trois « vocations » (un territoire remarquable à préserver, un territoire productif qui valorise durablement ses ressources, un territoire attractif et solidaire) et 13 orientations déclinées en 43 mesures.

Une structuration selon les cinq missions assignées au PNR par le code de l'environnement aurait conféré une meilleure lisibilité à la charte. Plusieurs orientations de la charte sont difficilement rattachables à une de ces missions en particulier. Tel est le cas de l'orientation 8 - encourager les démarches de consommation solidaire et responsable, de l'orientation 10 - impliquer tous les acteurs au projet de territoire (élus, partenaires, habitants et touristes) ou encore de l'orientation 13 - affirmer la contribution de la culture au développement local.

Chaque mesure est assortie de deux indicateurs, un de réalisation et un de résultat.

2 LA GOUVERNANCE ET LES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS ADHÉRENTES

Le renouvellement de la charte a été l'opportunité de procéder à l'extension du périmètre du parc. Une trentaine de communes ont décidé d'adhérer au PNR, parmi lesquelles les bourgs centres de Saint-Agrève, Vernoux, Lamastre et des Vans. Plusieurs communes de Haute-Loire appartenant à l'espace du Mont Mézenc l'ont également rejoint, lui conférant un caractère interdépartemental. En revanche, près d'une dizaine de communes s'en sont retirées et il subsiste une enclave autour de la commune du Cheylard¹⁵. L'ordonnateur a indiqué que des communes étaient en cours de démarchage¹⁶ et pourraient prochainement adhérer au syndicat mixte

En juin 2021, le syndicat mixte regroupe les 146 communes adhérentes, les deux villes-portes de Privas et d'Aubenas, les départements de l'Ardèche et de la Haute-Loire ainsi que la région Auvergne-Rhône-Alpes. Il comprend également neuf intercommunalités : la communauté d'agglomération Privas Centre Ardèche et les communautés de communes Ardèche Sources et Volcans, du bassin d'Aubenas, de la montagne d'Ardèche, du pays Beaume-Drobie, du pays de Lamastre, du pays des Vans en Cévennes, du Val de Ligne et Val'Eyrieux ; celle altiligérienne Mézenc Loire Meygal n'y ayant pas adhéré.

2.1 Les statuts du syndicat mixte

Les statuts ont été modifiés en 2017 pour tenir compte des regroupements territoriaux : fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes et fusion de plusieurs établissements de coopération intercommunale (EPCI) entre eux.

L'objet du syndicat est de gérer le PNR des Monts d'Ardèche. Ses missions sont celles définies à l'article R. 333-1 du code de l'environnement. Le syndicat met en œuvre la charte du parc et assure sur son territoire la cohérence et la coordination des actions de protection, de

¹⁵ La réticence de cette commune à rejoindre le PNR aurait pour origine son activité industrielle importante (production de bijoux) et la crainte qu'elle ne soit entravée par l'adhésion à sa charte.

¹⁶ Une période d'adhésion des communes est ouverte pour un an à compter du renouvellement des conseils municipaux (dispositions de la loi biodiversité du 8 août 2016).

mise en valeur, de suivi, d'évaluation, de gestion, d'animation et de développement menées par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte, par l'État et par les partenaires associés.

Les statuts sont complétés en annexe par un règlement institutionnel précisant notamment l'organisation des instances et des débats. Les statuts et le règlement institutionnel n'appellent pas d'observations.

2.2 Les instances décisionnelles

2.2.1 Le comité syndical

Le comité syndical administre le syndicat, désigne son président et vote le budget et le compte administratif. Il peut déléguer par délibération toute autre compétence au bureau ou au président à l'exception du vote du budget et du compte administratif, des décisions relatives aux modifications des statuts du syndicat, de l'adhésion du syndicat à un établissement public et de la délégation de gestion d'un service public.

Les voix des membres au conseil syndical et leurs contributions statutaires se répartissaient ainsi qu'il suit :

Tableau n° 1 : Répartition des voix au comité syndical et contribution statutaire

Collèges	Collectivités	Nombre de délégués	Nombre de voix par délégué	Total des voix	Part des voix	Part des contributions statutaires
<i>Région</i>	Région	9	12	108	34 %	60 %
<i>Départements</i>	Ardèche	19	2	38	12 %	22 %
	Haute-Loire	1	2	2	1 %	
<i>Territoire</i>	Communes	146	1	146	46 %	18 %
	Villes-portes	2	1	2	1 %	
	EPCI	18	1	18	6 %	
Total		195	SO	314	100 %	100 %

Source : statuts

Le bloc communal détient ainsi la majorité des voix tandis que sa part de contribution statutaire est de 18 %. Corrélativement, les représentations de la région et des départements ne sont pas à la hauteur de leurs contributions statutaires (respectivement 60 % et 22 %).

Participent également au comité syndical, à titre consultatif, le conseil économique, social et environnemental régional, l'office national des forêts, le centre régional de la propriété forestière, le conseil scientifique du PNR, l'association les amis du parc, les chambres consulaires d'Ardèche et de Haute-Loire, le parc national des Cévennes et les préfets de région et des deux départements ou leurs représentants.

L'organe doit se réunir au moins deux fois par an ; dans la pratique quatre réunions sont intervenues en 2015 et 2016 et trois de 2017 à 2020. Le comité ne peut valablement délibérer qu'à la condition de disposer au moins de plus de la moitié des membres de droit présents ou représentés. De 2017 à 2020, la participation effective a été en moyenne de 32 % des délégués,

et de 53 % en intégrant les représentations. Le quorum n'a pas été atteint à deux reprises, pour les comités du 12 décembre 2017 et du 18 février 2020. Cette faible participation peut s'expliquer par l'éloignement du siège du PNR de bon nombre de délégués qui induit des temps de déplacement supérieurs à 1h30 voire deux heures¹⁷. Pour cette raison, un comité est décentralisé chaque année dans les locaux d'une commune ou d'un EPCI volontaire pour l'accueillir, ce qui est l'occasion de faire découvrir le territoire aux délégués (visites thématiques dénommées « élus' tour »). Des ateliers participatifs sont également organisés à l'occasion des comités.

Par ailleurs, le mandat de conseiller syndical ne donne pas lieu au versement d'indemnités de fonctions, ce qui peut également être à l'origine de l'absentéisme observé. Seuls les présidents et vice-présidents des syndicats mixtes ouverts « restreints » peuvent percevoir des indemnités de fonction. Les montants attribués en 2020 (de l'ordre de 70 k€ globalement) sont conformes à la réglementation en vigueur et n'appellent pas d'observations. Les absences des intéressés peuvent donner lieu à retenue plafonnée à 20 % des indemnités¹⁸.

L'ordonnateur a indiqué avoir insisté à l'issue des élections municipales 2020 auprès des communes membres sur l'importance de désigner des délégués motivés par leur mandat, ce dernier ne devant pas être attribué par défaut. Une brochure présentant les missions des délégués a été élaborée à cet effet.

Un dossier présentant les projets de délibérations est remis à l'appui des convocations pour chaque séance. Des diaporamas permettent d'animer les réunions. En revanche, aucun compte-rendu synthétique des séances n'est établi, ce qui ne permet pas de connaître si les délibérations ont été approuvées, le nombre de votants et les débats qui se sont tenus. Ce travail de restitution est réalisé pour les réunions du bureau et la chambre suggère qu'il en soit de même pour celles du comité syndical.

Les délibérations sont généralement adoptées à l'unanimité. Dans la majorité des cas, les plans de financement des actions ne détaillent pas les postes de dépenses. Lorsque les actions ont une incidence budgétaire, les comptes d'imputation des recettes et dépenses sont rarement renseignés dans le cadre prévu à cet effet.

2.2.2 Le bureau

Le bureau syndical prépare les grandes orientations de la politique du parc et exerce les délégations consenties par le comité. Il est composé de 28 membres élus par chacun des trois collèges. Les statuts de 2017 n'ont pas modifié la composition et le poids de chaque collège. La région dispose de 40 % des voix, les départements de 10 % et le bloc communal de 50 %. Parmi les représentants du bloc communal, figurent deux élus d'EPCI et 18 des communes. Les villes-portes n'y sont pas représentées. Aucun collège ne dispose donc de la majorité absolue à lui seul. La parité n'est pas tout à fait atteinte au sein du bureau (16 hommes et 12 femmes).

¹⁷ Pendant la crise sanitaire, les réunions ont continué de se tenir en présentiel.

¹⁸ Délibération du conseil syndical du 1^{er} décembre 2020 : « Un acompte de 80 % de l'indemnité mensuelle sera versé tous les mois avec régularisation en juillet et décembre de chaque année des 20 % restant en fonction de la présence du président et des vice-présidents : un taux d'absence aux réunions institutionnelles entraînera une diminution de ces indemnités au prorata de ce taux sur la tranche des 20 % restant à percevoir. Ce calcul sera effectué par semestre ».

Tableau n° 2 : Répartition des voix au bureau syndical

Collèges	Collectivités	Nombre de délégués	Nombre de voix par délégué	Total des voix	Part des voix
<i>Région</i>	Région	4	4	16	40,0 %
<i>Départements</i>	Ardèche	3	1	3	7,5 %
	Haute-Loire	1	1	1	2,5 %
<i>Territoire</i>	Bloc communal	20	1	20	50,0 %
<i>Total</i>		28	SO	40	100 %

Source : statuts

Le bureau se réunit régulièrement et connaît un bon niveau de participation (pendant la crise sanitaire, un seul bureau a été organisé, intégralement en visio-conférence).

Un dossier présentant les décisions proposées est remis à l'appui de la convocation. Un relevé de décisions est rédigé à l'issue de chaque réunion du bureau, ce qui est une bonne pratique. Il devrait toutefois être complété du nom des participants. Les délibérations consultées sont de qualité plus satisfaisante que celles du comité. Les plans de financement sont beaucoup plus détaillés.

Le bureau n'est pas une chambre d'enregistrement. Des débats y interviennent et l'unanimité n'est pas toujours constatée. À titre d'exemple, l'engagement du projet de la ligne de partage des eaux (création d'œuvres d'art contemporain, cf. infra) a donné lieu à cinq votes contre et six abstentions au bureau du 25 février 2015. La même absence de consensus a été observée pour la création du poste de « chargé de production artistique » proposée lors de la même séance. La position du parc dans le dossier de la construction d'une église à Saint-Pierre-de-Colombier ou sur l'implantation d'éoliennes, a pu également donner lieu à des avis partagés lors du bureau du 28 janvier 2020.

2.2.3 Le président

Le comité procède à l'élection du président après chaque renouvellement consécutif aux élections municipales. L'usage a été institué dès la création du parc que le président soit le représentant d'une commune.

Les vice-présidents, en nombre plafonné à neuf, sont élus par le bureau. Les vice-présidents bénéficient de délégations de fonctions du président. La parité est respectée (cinq hommes et quatre femmes). La région dispose de deux vice-présidentes ; le département de l'Ardèche d'une vice-présidente.

Le président constitue avec les vice-présidents, l'exécutif du syndicat mixte qui se réunit environ une fois par mois. Des comptes rendus des réunions sont rédigés. Les instances consultatives et de concertation

2.2.4 Les commissions

Seule la commission d'appel d'offres est active¹⁹.

¹⁹ Une commission relative à la marque Parc a également été instituée, sans rôle dans le fonctionnement du syndicat (cf. chapitre relatif à l'activité).

Des ateliers sont organisés régulièrement sur des sujets thématiques²⁰. Les temps de déplacement et le temps consacré à leurs autres mandats ne permettent pas de réunir régulièrement les élus en sus des instances décisionnelles. L'organisation de visio-conférences pourrait être à cet égard développée.

2.2.5 Le conseil scientifique

Le conseil scientifique a un rôle consultatif auprès des instances décisionnelles. Il peut s'autosaisir de problématiques scientifiques en lien avec les missions du PNR et a vocation à assurer une mission de veille sur les enjeux environnementaux et d'aménagement du territoire. Le conseil scientifique participe également aux missions du PNR en matière d'éducation, d'information, et de sensibilisation des différents publics du territoire.

L'équipe du conseil scientifique, renouvelée en 2016 puis en 2021, compte actuellement 24 membres, issus du monde de la recherche. Il a été présidé de 2017 à 2021 par un géographe du CERMOSEM²¹, rattaché à l'Université de Grenoble.

Le conseil scientifique, dans sa nouvelle composition, a été réuni pour la première fois en 2017. Il a été réactivé après quelques années pendant lesquelles son activité avait été mise en sommeil. Il s'est réuni en séance plénière quatre fois entre 2017 et 2020 et six fois sous son format « bureau ». Son président est invité au comité syndical.

Si la production du conseil scientifique n'est pas très dense, son président a pour sa part dirigé l'équipe d'étudiants qui a mis en œuvre de septembre 2019 à février 2020 un observatoire des dynamiques territoriales, destiné à contribuer à l'évaluation de l'exécution de la charte à mi-parcours. Par ailleurs, le conseil scientifique s'est impliqué dans de nombreuses opérations telles que « Science en balade » et les ateliers de « la fabrique des Monts d'Ardèche ».

2.3 Les relations avec les financeurs

2.3.1 Le financement du fonctionnement du syndicat

Le PNR a bénéficié de près de 12 M€ de participations publiques (représentant 99 % des produits de gestion) pour son fonctionnement au cours de la période, dont 7,3 M€ correspondant aux contributions statutaires, soit 62 % des fonds, et 4,5 M€ affectés à la réalisation de son programme d'actions, soit 38 %. Les participations des financeurs ont été globalement stables, les contributions statutaires étant figées à 1,2 M€ par an. Les collectivités ont donc maintenu leur effort budgétaire tandis que, dans le même temps, les dotations de l'État qui leur étaient attribuées régresaient fortement afin qu'elles contribuent au redressement des comptes publics. Les subventions aux programmes d'actions, représentant en moyenne annuelle 750 k€, ont fortement fléchi en 2016 et 2017 avant de se rétablir les deux exercices suivants puis de progresser sensiblement en 2020 (pour atteindre 1,1 M€).

Une conférence annuelle réunit en octobre les principaux financeurs (la région, les départements et les services de l'État). Elle a notamment pour objet de valider le programme

²⁰ À titre d'exemples : sur le patrimoine industriel, sur l'énergie ou la biodiversité.

²¹ Campus rural ardéchois (Mirabel) et antenne universitaire rattachée à l'institut d'urbanisme et de géographie alpine et au laboratoire de recherche PACTE.

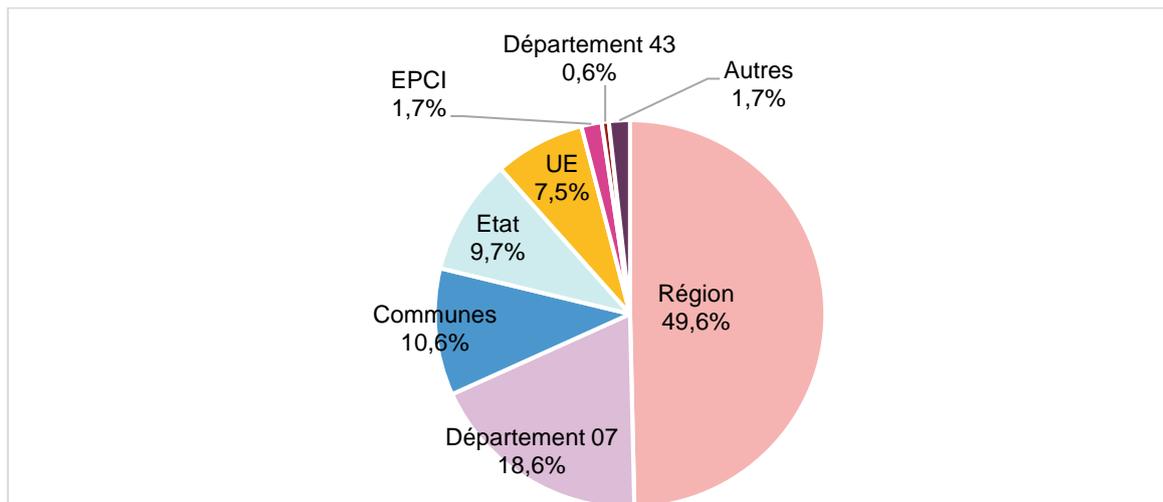
annuel d'action du PNR et les participations prévisionnelles des partenaires. Ses réunions ne donnent pas lieu à un compte-rendu.

Tableau n° 3 : Financement global du PNR en fonctionnement

	Participation	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Part	Évo. ann.
UE	statutaire							0	0,0 %	SO
	aux actions	193	0	0	187	92	416	889	19,7 %	+ 16,6 %
	Total	193	0	0	187	92	416	889	7,5 %	+ 16,6 %
État	statutaire							0	0,0 %	SO
	aux actions	176	157	124	251	157	280	1 146	25,3 %	+ 9,7 %
	Total	176	157	124	251	157	280	1 146	9,7 %	+ 9,7 %
Région(s)	statutaire	737	723	723	723	737	723	4 366	59,7 %	- 0,4 %
	aux actions	363	375	193	180	231	170	1 513	33,4 %	-14,0 %
	Total	1 100	1 098	916	903	968	893	5 879	49,6 %	- 4,1 %
Département de l'Ardèche (07)	statutaire	259	259	259	259	260	260	1 557	21,3 %	0,0 %
	aux actions	99	127	83	86	102	144	641	14,2 %	+ 7,6 %
	Total	359	387	342	345	362	403	2 198	18,6 %	+ 2,4 %
Département de Haute-Loire (43)	statutaire	10	10	10	10	10	10	61	0,8 %	- 0,7%
	aux actions					8		8	0,2 %	SO
	Total	10	10	10	10	18	10	69	0,6 %	- 0,7 %
EPCI	statutaire	12	15	12	12	12	16	80	1,1 %	+ 5,8 %
	aux actions	5	12	18	49	18	19	120	2,7 %	+ 33,0 %
	Total	17	26	31	61	30	35	200	1,7 %	+ 15,8 %
Communes	statutaire	209	209	209	209	209	209	1 253	17,1 %	0,0 %
	aux actions							0	0,0 %	SO
	Total	209	209	209	209	209	209	1 253	10,6 %	0,0 %
Autres	statutaire							0	0,0 %	SO
	aux actions	0	0	0	35	86	85	206	4,6 %	SO
	Total	0	0	0	35	86	85	206	1,7 %	SO
Tous financeurs	statutaire	1 228	1 216	1 214	1 214	1 228	1 218	7 317	61,8 %	- 0,2 %
	aux actions	836	671	419	788	695	1 114	4 523	38,2 %	+ 5,9 %
	Total	2 065	1 887	1 632	2 001	1 923	2 332	11 841	100 %	+ 2,5 %

Source : Grands Livres du syndicat

La région a assuré la moitié du financement du fonctionnement du PNR. Son apport a toutefois fléchi au cours de la période. Le département de l'Ardèche est le second financeur avec près de 19 % des fonds alloués. Les communes et l'État ont contribué à hauteur de 10 % chacun et l'Union européenne pour près de 8 %.

Graphique n° 3 : Financement global du fonctionnement du PNR de 2015 à 2020

Source : Grands Livres

L'article 18-3 des statuts prévoit que la contribution statutaire de la région représente 60 % des contributions globales, celle des départements, 22 %, et celle du bloc communal, 18 %. Cette clé de répartition a été respectée.

2.3.2 Le soutien de l'État

L'État alloue chaque année 100 k€ au PNR au titre de l'ingénierie territoriale. Sa subvention fait l'objet de conventions triennales à compter de 2017 (2017-2019, 2020-2022) qui sont suivies par la DREAL²². Ces dernières prévoyant des axes d'intervention (notamment en matière d'urbanisme, de paysage et de patrimoine, d'animation et de gestion des sites Natura 2000, d'énergie/climat de mise en œuvre d'un plan pastoral et d'éducation à l'environnement) et l'État n'étant pas membre du syndicat, sa subvention, même si elle a été pérennisée au cours de la période, n'est pas garantie et ne peut être assimilée à un financement statutaire.

L'État peut également intervenir ponctuellement dans le financement d'actions, en particulier celles relatives à la préservation de la biodiversité.

2.3.3 Le soutien de la région

Le conseil régional a approuvé en juin 2018 un programme triennal d'investissement de 12 M€ (2 M€ en 2018, 4 M€ en 2019 et 6 M€ en 2020) à destination des dix PNR de son territoire. Ce programme a fait l'objet de contrats de parc pour les exercices 2019 à 2021, résiliant les conventions précédentes et rappelant la priorité donnée aux crédits d'investissement, alors que les participations de la région versées en fonctionnement aux PNR représentaient 8 M€ en 2016, soit 0,3 % de ses charges de fonctionnement (2,6 Mds€ en 2016). La démarche de contractualisation pluriannuelle a cependant conféré de la visibilité aux PNR quant à l'engagement de la région.

Le contrat concernant le PNR des Monts d'Ardèche privilégie les thématiques du développement durable (énergies renouvelables, adaptation au changement climatique, mobilités douces et préservation de la biodiversité notamment), sans pour autant que des

²² Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

objectifs particuliers soient fixés. Il prévoit une contribution forfaitaire annuelle et un soutien au programme d'action

⇒ La contribution statutaire

La contribution statutaire régionale au PNR des Monts d'Ardèche est de l'ordre de 700 k€ par an au cours de la période, sans variations significatives. Les statuts du syndicat prévoient que son augmentation nécessite l'accord préalable de la région et doit être justifiée.

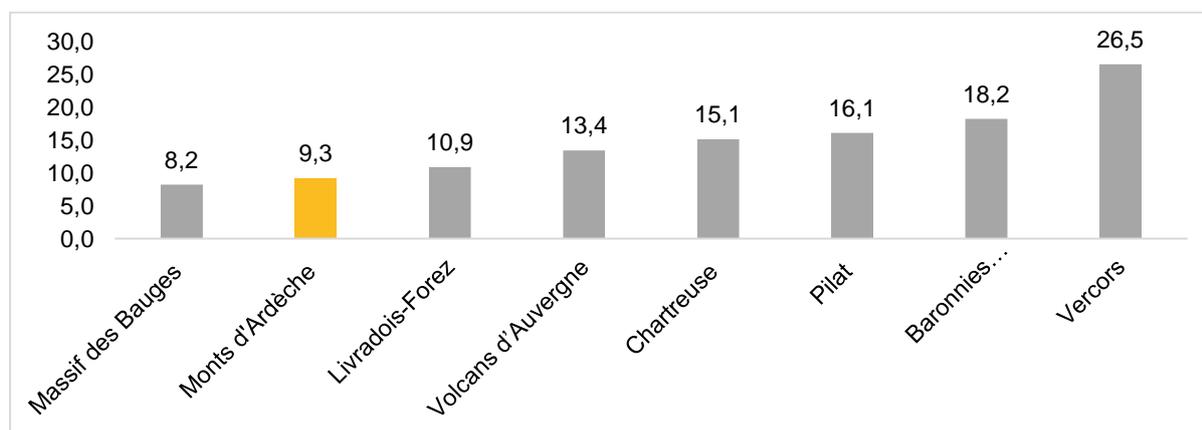
Rapporté au km² ou à l'habitant, la contribution régionale présente de grandes disparités entre PNR. Quel que soit le critère, celui des Monts d'Ardèche perçoit moins que la moyenne régionale.

Tableau n° 4 Contribution de la région aux PNR de son ressort

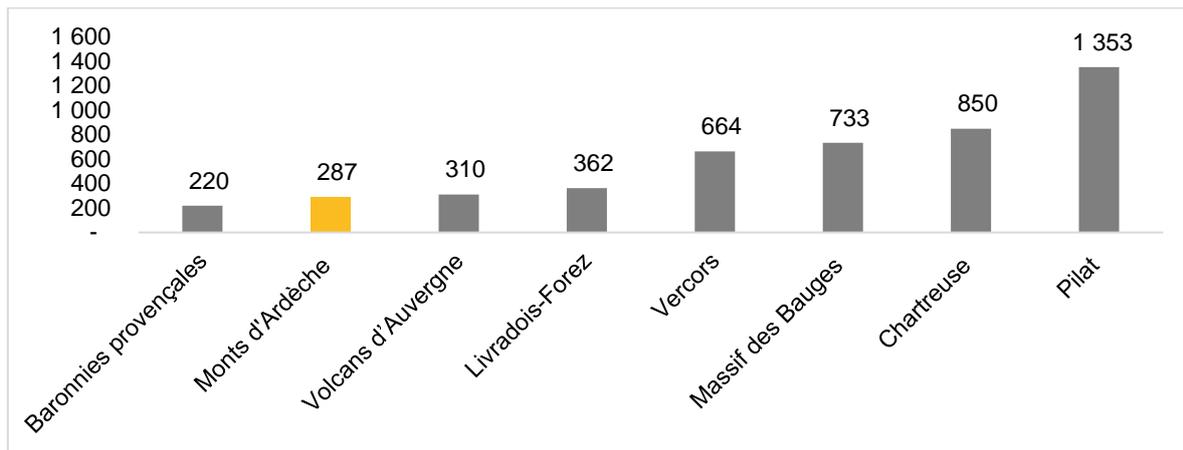
Parcs naturels régionaux	Superficie (km ²)	Population municipale sur ARA (hors villes portées)	Contribution régionale en 2020			Écart à la moyenne	
			en €	en € par km ²	en € par habitant	en € par km ²	en € par habitant
Massif des Bauges	964	86 307	707 004	733	8,2	+ 23 %	- 39 %
Monts d'Ardèche	2 521	78 072	722 927	287	9,3	- 52 %	- 31 %
Baronnies Provençales	1 842	22 237	405 000	220	18,2	- 63 %	+ 35 %
Vercors	2 117	53 000	1 405 556	664	26,5	+ 11 %	+ 97 %
Chartreuse	890	50 000	756 461	850	15,1	+ 42%	+ 3 %
Volcans d'Auvergne	3 907	90 416	1 212 890	310	13,4	- 48 %	- 0 %
Livradois-Forez	3 124	103 701	1 130 620	362	10,9	- 39 %	- 19 %
Pilat	724	60 813	979 693	1 353	16,1	+ 126 %	+ 20 %
Moyenne	2 011	61 416	915 019	597	13,5		

Source : région pour le montant de la contribution aux autres PNR / calculs 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

Graphique n° 4 : Contribution statutaire régionale en € par hab. en 2020



Source : région pour le montant de la contribution aux autres PNR / calculs CRC

Graphique n° 5 : Contribution statutaire régionale en € par km² en 2020

Source : région pour le montant de la contribution aux autres PNR / calculs CRC

Le vice-président de la région délégué à l'environnement, au développement durable, à l'énergie et aux parcs naturels régionaux considère que les raisons de ces disparités de traitement sont historiques, les deux parcs les mieux dotés étant aussi les plus anciens. La tentative de rééquilibrage par la région s'est heurtée à son objectif de maîtrise de ses charges de fonctionnement et de s'en tenir à une enveloppe fermée pour les PNR ; toute hausse de la contribution d'un parc se traduisant par la diminution de celle d'un autre.

⇒ Le soutien aux programmes d'action

Le PNR des Monts d'Ardèche était lié par convention pour les exercices 2015 à 2020 avec les deux régions Auvergne et Rhône-Alpes, prévoyant un soutien au programme d'actions à hauteur de 340 k€ en 2015 puis de 450 k€ les années suivantes, sans précision d'imputation des crédits en fonctionnement ou en investissement. Cette convention était confirmée par un plan pluriannuel 2016 consécutif à la fusion des régions.

Le contrat de parc pour les exercices 2019 à 2021 prévoit des crédits minimums annuels de 46 k€ en fonctionnement et de 200 k€ en investissement, soit un montant global d'aide de 246 k€ inférieur à celui antérieur de 450 k€.

Dans la pratique, les crédits globalement alloués pour financer le programme d'actions du PNR depuis 2019 ont toutefois été supérieurs aux montants planchers mais pas à ceux attribués au cours de la période précédente (446 k€ en moyenne annuelle de 2015 à 2018 et 443 k€ pour les exercices 2019 et 2020).

Tableau n° 5 : Financement du programme d'actions par la région, en k€

Crédits	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Moyenne
Fonctionnement	363	375	193	180	231	170	1 513	252
Investissement	75	12	189	395	128	358	1 157	193
Total réalisé	438	387	382	575	359	528	2 669	445
Objectif global convention	340	450	450	450	246	246	2 182	364
Écart avec réalisations	+ 98	- 63	- 68	+ 125	+ 113	+ 282	+ 487	+ 81

Source : comptes administratifs et conventions avec la région

Les subventions d'équipement de la région représentent 60 % des fonds perçus en investissement par le parc au cours de la période.

2.3.4 Le soutien des départements de l'Ardèche et de la Haute-Loire

Les deux départements adhérents contribuent à hauteur de 270 k€ en 2020, soit 22 % des contributions statutaires, sans évolution par rapport à 2015. La part du département de l'Ardèche représente plus de 96 % des contributions départementales, proportionnellement à sa population et son potentiel fiscal par rapport à ceux de la Haute-Loire²³.

Tableau n° 6 : Contribution statutaire des départements en 2020

En €	Population DGF	Potentiel fiscal	Montant contribution	Part
Ardèche	92 827	49 530 360	259 649	96,1 %
Haute-Loire	3806	2 035 165	10 657	3,9 %
Total	96 633	51 565 525	270 306	100,0 %

Source : PNR

Le département de l'Ardèche a financé 14 % des actions au cours de la période (soit 640 k€) et 12 % des investissements du PNR (soit 230 k€).

Tableau n° 7 : Autres financements départementaux au PNR

En k€	Participations	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Part
Ardèche	Programme actions	99	127	83	86	102	144	641	14,2 %
	Subv. équipement			73	61	18	78	229	11,9 %
Haute-Loire	Programme actions					8		8	0,2 %
	Subv. équipement	4					10	14	0,7 %

Source : comptes administratifs

2.3.4.1 Les conventions avec le département de l'Ardèche

Au cours de la période, le PNR a été lié par deux conventions successives avec le département de l'Ardèche. Celle du 26 mars 2015 définit un programme d'actions pour les exercices 2015 à 2017. La convention prévoyait la mobilisation d'une enveloppe globale de 461 k€, affectée à des actions d'aménagement et de développement du territoire (à hauteur de 303 k€ initialement, mais abaissé par avenant à 288 k€), de préservation et gestion d'espaces naturels sensibles (à hauteur de 150 k€) et de reconquête de la châtaigneraie (à hauteur de 23 k€ après avenant). Le contrôle de l'exécution de la convention est permis par la production par le PNR d'un tableau de synthèse du niveau d'engagement financier du programme et de fiches de suivi et d'évaluation des programmes.

Lui a succédé une convention de partenariat en 2018 (non datée mais approuvée par une délibération du conseil départemental du 5 février 2018) établissant un programme d'actions pour les exercices 2018 à 2020. Les mêmes domaines d'intervention sont reconduits, à l'exception de la reconquête de la châtaigneraie, l'agriculture étant désormais de compétence régionale²⁴. La préservation et la gestion des espaces naturels sensibles bénéficient de 270 k€ et les actions d'aménagement et de développement du territoire de 150 k€, soit une enveloppe

²³ La population retenue est celle retenue pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement. Le potentiel fiscal retenu correspond à la somme de celui des communes adhérentes et non à celui propre du département conformément à l'article 18.3.2 des statuts.

²⁴ En application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

globale de 420 k€. Le suivi de la convention est assuré par les mêmes dispositions que précédemment. Le plan d'actions fait l'objet d'une rencontre annuelle.

Le département a effectivement versé 870 k€ au titre de ces deux conventions, soit le montant qui était prévu. Une nouvelle convention sera rédigée après les élections départementales de juin 2021, celle échue au 31 décembre 2020 étant prorogée en 2021.

2.3.4.2 Les relations avec le département de la Haute-Loire

Le département de Haute-Loire n'est adhérent que depuis le renouvellement de la charte du PNR et son extension à sept puis huit communes altiligériennes appartenant au canton du Mézenc, en zone de montagne. La promotion par le PNR du fin gras du Mézenc, viande de bœuf bénéficiant d'un label de qualité, est à l'origine de leur adhésion et de celle du département. Une convention a été signée de 2015 à 2017 entre le département et le PNR, prévoyant une subvention annuelle de 10 k€ au titre des actions qui n'a en définitive pas été versée (4 k€ seulement pour les trois exercices). Plus aucun document contractuel n'a ensuite été signé, ce que le département explique par la modicité de ses participations.

Le PNR constitue un trait d'union entre les deux départements d'Ardèche et de Haute-Loire. Ces derniers se sont rapprochés depuis quelques mois pour travailler à une labellisation en « Grand Site de France »²⁵ des massifs du Gerbier-de-Jonc et du Mézenc, soumis à une importante fréquentation touristique (300 000 visiteurs chaque année). Le PNR disposerait de la légitimité et de l'expérience pour postuler à la gestion du site.

2.3.5 Les relations avec le bloc communal

La contribution des communes (comprenant celle des deux villes-portes) est de 17 % de la contribution statutaire et celle des EPCI de 1 %. Les critères de calcul font intervenir à parité la population DGF et le potentiel fiscal des communes. Le bloc communal finance par ailleurs très peu les actions développées par le PNR. Les EPCI les ont soutenues à hauteur de 150 k€ et les communes n'ont versé aucune participation.

2.3.5.1 Les relations avec les EPCI

Un rapport de services d'inspection²⁶ consacré aux PNR en septembre 2017 relevait que « *les différences de logiques territoriales sur des organisations qui s'intéressent pour tout ou partie aux mêmes problématiques que les PNR conduisent inévitablement à des chevauchements, voire à des conflits de compétences dans les zones partagées, en particulier avec les EPCI* », dans un contexte où leurs compétences ont été renforcées, notamment par la loi NOTRe. L'aménagement de l'espace et le développement économique sont des compétences et missions communes aux EPCI et aux PNR. Dans son avis du 9 octobre 2018, le conseil économique, social et environnemental (CESE) préconisait à cet égard de renforcer les complémentarités avec les structures intercommunales.

²⁵ Les Grands Sites de France sont des sites classés au titre de la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, pour une partie significative de leur territoire. La mise en œuvre de cette législation relève de la responsabilité de l'État.

²⁶ Rapport de l'inspection générale des finances (IGF), de l'inspection générale de l'administration (IGA) et du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Le PNR des Monts d'Ardèche a pris l'initiative de conclure un plan de coopération avec les dix EPCI présents sur son territoire²⁷, dont un seul est intégralement sur le territoire du PNR, et de les réunir 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. Les actions sont affectées à chaque partenaire. Bien qu'elles aient trait à l'ensemble des missions du PNR, les interventions sont davantage orientées vers l'aménagement de sites et le développement, en particulier touristique, que vers la préservation de la biodiversité, domaine pour lequel les EPCI ne disposent pourtant pas de services dédiés. Alors que ces plans devaient être mis en œuvre sur trois ou quatre ans et s'achever en 2018, ils ont été prolongés jusqu'en 2020. Les calendriers de réalisation n'étaient pas engageants, ce qui n'a pas permis de garantir l'exécution des plans dans la temporalité prévue. La future génération des plans de coopération se calera sur la durée du mandat communal, qui semble plus adaptée qu'une période triennale. Un plan d'actions annuel et un suivi semestriel devraient conférer la dimension opérationnelle qui faisait défaut.

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 dispose de 27 cadres de catégorie A²⁸, ce dont ne peut se prévaloir aucun EPCI ni aucune commune de son territoire. Ce constat écarte le risque de concurrence et de doublon mais pas celui de réduire le PNR à un rôle de prestataire de services, ainsi qu'en témoignent les thématiques privilégiées dans les plans de coopération.

Bien qu'une évaluation partagée des plans n'ait pas été menée, l'ordonnateur estime que les rencontres annuelles avec les EPCI ont permis d'en réaliser un suivi qualitatif. Celui effectué par la chambre fait apparaître que si les réalisations correspondent globalement à ce qui était planifié, toutes les actions prévues n'ont pas été conduites (cf. tableaux en annexe 2). Consécutivement aux observations provisoires, l'ordonnateur indique s'être rapproché des EPCI avec lesquels la coopération n'était pas jugée satisfaisante pour initier un nouveau partenariat. Il lui appartiendra d'effectuer à l'avenir un bilan annuel de la mise en œuvre des plans de coopération avec chaque EPCI, donnant lieu le cas échéant à des mesures correctives. Il est enfin observé que seuls quatre EPCI mentionnent sur leurs sites internet leur adhésion au PNR et la valorisent par une page ou des articles dédiés, ce qui traduit un faible sentiment d'appartenance.

2.3.5.2 Les relations avec les communes

Les relations avec les communes sont fondamentales pour le parc car la plupart des actions se déroulent dans un cadre communal, pour le bénéfice des communes, et ces dernières ont un rôle éminent à jouer dans la mise en œuvre de la charte, du fait des pouvoirs de police du maire (cf. infra, partie activité).

Les maires des villes-portes dressent le constat d'un partenariat limité avec le PNR. La chambre a constaté qu'aucun panneau en entrée de ville n'indiquait la qualité de ville-porte du PNR aussi bien à Privas qu'à Aubenas. D'autres communes adhérentes, plus rurales, ont bénéficié de la mise en œuvre d'actions concrètes, en particulier de redynamisation de bourgs-centres (Fay-sur-Lignon, Largentière et Lamastre notamment).

Par ailleurs, le syndicat mixte a lancé mi-décembre 2019 une enquête à destination des communes adhérentes (obtenant un taux de réponse de 45 %). Près des deux-tiers des répondants déclarent connaître assez bien la charte du parc. Cette connaissance est partielle et

²⁷ Les communautés de communes Ardèche Sources et Volcans, du Bassin d'Aubenas, Mézenc Loire Meygal, Montagne d'Ardèche, Pays Beaume-Drobie, Pays de Lamastre, Pays des Vans en Cévennes, Val de Ligne et Val'Eyrieux ainsi que la communauté d'agglomération Privas Centre Ardèche. Voir carte n° 8 en annexe 1.

²⁸ Effectif physique du PNR arrêté au 31 décembre 2020, dont 25 attachés et deux ingénieurs.

repose sur les cas ou projets concrets que la commune a pu avoir à mener avec le PNR. Un tiers des communes adhérentes ne se sont donc pas appropriés la charte et ses engagements. Les aides directes aux communes recueillent le plus d'opinions favorables, ce qui n'est pas le cas des avis du PNR sur les documents d'urbanisme.

2.4 Conclusion sur la gouvernance et le financement

Les trois collèges de la région, des départements et du bloc communal sont représentés au sein des instances décisionnelles. Le bloc communal bénéficie d'une représentation nettement supérieure à la part relative de sa contribution. La participation effective aux comités syndicaux est relativement faible tandis que celle au bureau est plus importante. Les ordonnateurs successifs se sont mobilisés pour accroître l'implication des délégués.

La région assure la moitié du financement du PNR pour son fonctionnement et a souhaité renforcer sa capacité d'investissement. Les moyens qu'elle a alloués ont été en définitive constants mais n'ont pas permis de résorber les disparités de traitement entre PNR qui tiennent à des raisons historiques et dont pâtit celui des Monts d'Ardèche. Les relations avec les financeurs sont globalement satisfaisantes. Grâce aux cadres et chargés de missions qu'il emploie, le PNR dispose d'une capacité d'ingénierie quasiment sans équivalent au sein des communes et EPCI adhérents. Il a pris l'initiative de conclure avec ces derniers des plans de coopération dont il reste à évaluer la mise en œuvre. La prochaine génération de ces documents doit correspondre à la durée du mandat et faire l'objet d'une déclinaison opérationnelle plus affirmée.

Il n'a pas été constaté de doublon ou de chevauchement de compétences entre les EPCI et le PNR. Toutefois, ce dernier n'est pas en mesure d'assurer, dans ses domaines d'intervention, la cohérence des engagements des collectivités territoriales, des EPCI concernés et de l'État. Il ne peut non plus en coordonner la mise en œuvre, notamment par une programmation financière pluriannuelle, ou en assurer l'évaluation comme le suivi²⁹. Il intervient en réalité en complément des autres acteurs publics et ses modalités de financement le rendent étroitement dépendant des collectivités et groupements adhérents. Sur certaines thématiques (reconquête de la châtaigneraie, mise en œuvre du plan pastoral territorial ou du contrat ambition forêt, itinérance touristique), il a toutefois pu jouer un rôle d'impulsion et de coordination.

²⁹ Missions confiées par l'article L. 333-3 du code de l'environnement.

3 L'ACTIVITÉ ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE

3.1 L'organisation et le suivi de l'activité

3.1.1 L'organisation pour mettre en œuvre la charte

La charte ayant une durée de vie de quinze ans, sa mise en œuvre fait l'objet d'une programmation triennale soumise à l'approbation de la conférence des financeurs puis du comité syndical et déclinée en feuilles de route annuelles également validées par les mêmes instances. Ces dernières sont complétées par un document de cadrage budgétaire et des « cibles » à atteindre.

Sur la base des feuilles de route, les responsables de service affectent aux agents leurs plans de charge. Ceux-ci ne sont pas ventilés en nombre de jours, comme le font usuellement les prestataires intellectuels. Les réunions de direction (regroupant les responsables de service et la direction), de service et d'équipe, intervenant de manière alternée toutes les trois semaines, doivent permettre d'exercer un suivi régulier des projets qui font également l'objet de points d'avancement entre les chargés de mission et les vice-présidents référents et entre la directrice et l'ordonnateur. La mesure des écarts entre les objectifs et les réalisations est effectuée à la fin du premier semestre de chaque année et intervient pour chaque agent lors de son entretien d'évaluation annuel.

3.1.2 Les services répondant aux missions légales

Deux services répondent directement aux missions légales assignées par le code de l'environnement :

- Le service biodiversité et gestion de l'espace, comprenant huit agents (8,1 ETP), et subdivisé en plusieurs cellules : architecture, urbanisme et paysage, transition énergétique et matériaux bio-sourcés, forêts, Natura 2000 et espaces naturels sensibles (ENS) ;
- Le service culture et économie durable, composé de dix agents (7,5 ETP) et assumant plusieurs missions : agriculture et alimentation, tourisme et Géoparc Unesco, activités de pleine nature et itinérances touristiques, reconquête de la châtaigneraie, culture et patrimoines, parcours le partage des eaux, valorisation des patrimoines industriels, marque valeurs Parc, éducation au territoire.

Les autres services (ressources et missions transversales telles que l'évaluation et la communication) concourent à l'exercice des missions statutaires.

3.2 Le portage d'un service Leader

3.2.1 Le programme LEADER

Les trois syndicats mixtes du PNR des Monts d'Ardèche, du pays de l'Ardèche méridionale (SYMPAM) et centre Ardèche (SYMCA), ont déposé leur candidature en octobre

2014 à l'appel à manifestation d'intérêt du programme européen LEADER³⁰ 2014-2020 lancé par la région, désormais autorité de gestion, sous la bannière GAL (groupe d'action locale) Ardèche³. Cette candidature a été retenue en février 2015³¹. Au cours de la période sous revue, les deux ordonnateurs successifs du PNR ont assumé la présidence du comité de programmation du GAL. La convention du 13 décembre 2016 signée entre le GAL, la région et l'agence de services et de paiement (ASP³²), définit les règles de fonctionnement du GAL et d'attribution des subventions.

Les axes stratégiques du programme LEADER Ardèche³ sont :

- Devenir un territoire exemplaire en matière d'urbanisme rural ;
- Valoriser et préserver les ressources agricoles et sylvicoles ;
- Passer d'un modèle économique à dominante résidentielle à une économie rurale équilibrée ;
- Devenir un territoire responsable et responsabilisé (mobilisation de la jeunesse et changement des pratiques).

Les projets sont sélectionnés sur la base d'une grille. L'enveloppe du FEADER³³ attribuée au territoire couvert (232 communes pour 166 000 habitants) qui atteint près 6,3 M€ pour la période 2014-2023, est la plus importante au plan régional. Le bilan communiqué par le PNR des actions financées de 2014 à 2020 fait état d'une consommation de l'enveloppe à hauteur de 44 % pour l'économie du territoire et de 30 % pour de gros projets d'investissement (voie douce de l'Eyrieux, création des œuvres d'art de la ligne de partage des eaux et construction d'un pôle des métiers d'art). 20 % de l'enveloppe a été affectée au fonctionnement et à l'animation du programme, ce qui apparait comme relativement important. Le taux moyen de subvention par le FEADER est de 42 %.

3.2.2 La création d'un service unifié

Un service commun aux trois syndicats, dit service unifié, régi par les dispositions de l'article L. 5111-1-1 du CGCT, a été mis en place au 1^{er} septembre 2015, consécutivement à la signature d'une convention tripartite. Le service est porté par le PNR et implanté dans ses locaux. Ses missions sont en particulier d'assurer la gestion administrative du programme et d'accompagner les porteurs de projet. La convention prévoit l'affectation de 3,7 agents en ETP

³⁰ Né dans les années 90, le programme européen LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) vise à soutenir des projets pilotes en milieu rural, sur des territoires de projets.

Il est fondé sur sept principes :

- 1- une stratégie locale de développement au niveau d'un territoire ;
- 2- une démarche ascendante et participative ;
- 3- un partenariat local public-privé de décision, formalisé au sein d'un groupe d'action locale (GAL) dans lequel les acteurs privés ont une place au moins égale à 50 % ;
- 4- un soutien à l'innovation, entendue au sens large ;
- 5- une approche intégrée et multi sectorielle ;
- 6- une mise en réseau (échanges de bonnes pratiques, transferts) ;
- 7- une démarche de coopération avec d'autres territoires ruraux, en particulier dans un autre État membre.

³¹ Le syndicat portait déjà le GAL depuis 2004.

³² L'ASP relève des ministères de l'agriculture et de l'alimentation et du travail, de l'emploi et de l'insertion. Elle développe son activité pour le compte de nombreux ministères, collectivités territoriales et établissements publics. Elle a pour missions le traitement des demandes de subventions, le contrôle de leur attribution, et le paiement des bénéficiaires. Source : site internet de l'ASP.

³³ Aux côtés de ce qu'on appelle « le premier pilier de la politique agricole commune » qui permet de soutenir les marchés et les revenus agricoles dans le cadre de la politique agricole commune, l'Union européenne a mis en place une politique spécifique pour le développement rural. Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) est un instrument de financement de la politique agricole commune (PAC). Il est consacré au développement rural. Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

dont 2,15 ETP pour le PNR. Les agents des deux autres syndicats sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président du PNR mais relèvent de leurs administrations respectives pour leur carrière et évaluation.

Six avenants à la convention se sont traduits par l'accroissement des effectifs mis à disposition du service unifié par le PNR de 2015 à 2020. En 2020, les effectifs dédiés par le PNR sont de 4,2 ETP. Les deux syndicats de pays ont progressivement cessé les mises à disposition d'agents pour se recentrer sur leurs missions relatives aux schémas de cohérence territoriale (SCoT³⁴).

Les aides sont payées par l'ASP et ne transitent pas par le budget du PNR. Le service a fait l'objet d'un contrôle sur place de l'ASP en mars 2019 relatif à l'éligibilité des frais de fonctionnement qui sont pris en charge à hauteur de 80 % par le FEADER. Ce contrôle a donné lieu à une demande de remboursement du FEADER limitée à 3 157 €. La lourdeur des contrôles et leur caractère bloquant ont conduit le GAL à se rapprocher de la région et de l'ASP pour instaurer un dialogue de gestion régulier.

Entre 2016 et 2020, le service a instruit 175 dossiers correspondant à 130 projets. Il n'instruit pas les dossiers dont le PNR pourrait bénéficier ; ces derniers relèvent des services de la région. Le délai moyen entre le dépôt du dossier et sa programmation est de 15 mois. Les taux d'engagement et de consommation de l'enveloppe globale sont respectivement fin 2020 de 74 % et de 40 %. Ces performances sont meilleures que celles constatées au plan régional, d'après les éléments communiqués par le PNR.

La convention de service unifié prévoit que le FEADER prend en charge 80 % du coût annuel du service et que le solde de 20 % est réparti à parts égales entre les trois syndicats. Cette clé de répartition a été respectée. Même si la part restant à la charge du PNR a progressé de 55 % entre 2017 et 2020, le coût pour le syndicat est modeste et s'élève au cours de la période à 69 k€.

Tableau n° 8 : Évolution de la part du coût de fonctionnement du service unifié assumée par le PNR sur les dépenses retenues par le FEADER

En k€	Dépenses retenues	Part FEADER	Part des deux syndicats	Part PNR	Part FEADER	Part des deux syndicats	Part PNR
2015	62	50	8	5	80 %	12 %	8 %
2016	137	109	19	9	80 %	14 %	6 %
2017	165	132	21	11	80 %	13 %	7 %
2018	190	152	25	13	80 %	13 %	7 %
2019	223	178	30	15	80 %	13 %	7 %
2020	248	199	33	17	80 %	13 %	7 %
Total	1 025	820	135	69	80 %	13 %	7 %

Source : données PNR, calculs CRC

En se positionnant pour porter un service d'instruction des dossiers LEADER, le PNR a fait œuvre utile pour le territoire et a souhaité asseoir sa légitimité dans le paysage institutionnel local. Toutefois, le retrait des syndicats de pays lui fait assumer une part croissante de la charge du service à compter de 2021, ce qui doit le conduire à réinterroger la pertinence de ce portage au moment de la relance d'un nouveau programme FEADER en 2023.

³⁴ Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) a été instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000 et relevant des articles L. et R. 141-1 et suivants du code de l'urbanisme. Le périmètre du PNR est couvert par trois SCoT : au sud-ouest : le SCoT de l'Ardèche méridionale, au centre et au nord, le SCoT Centre Ardèche, à l'ouest sur sa partie altiligérienne, le SCoT Le Velay (cf. carte n° 6 en annexe 1).

3.3 Les rapports d'activité

Les rapports d'activité du syndicat ont évolué. Relativement étoffés en 2015 et 2016, ils présentaient de manière développée les actions réalisées et l'affectation des ressources du PNR par grand domaine d'intervention pour ces deux années. Ils sont devenus plus synthétiques à compter de 2017 et communiquent la ventilation budgétaire selon un découpage en huit objectifs (ne correspondant pas aux 13 orientations de la charte) beaucoup moins intelligible pour le grand public. La chambre préconise que le rapport d'activité rende compte des ressources affectées soit selon les cinq missions légales, soit selon les vocations ou orientations de la charte.

3.4 Les actions développées

Selon le bilan de l'évaluation de la charte à mi-parcours, plus de 600 actions ou activités³⁵ ont été mis en œuvre au cours de la période sous revue. La chambre a illustré chaque mission par les actions les plus emblématiques, en reprenant les orientations de la charte, sans prétendre à l'exhaustivité.

3.4.1 La répartition des ressources par mission

Le PNR des Monts d'Ardèche a alloué plus de la moitié de ses ressources au cours de la période 2015-2020 à la mission de développement économique et social et un cinquième à la mission de protection et de gestion du patrimoine naturel. Les missions aménagement et éducation ont bénéficié respectivement de 15 % et 11 % des dépenses. La mission d'expérimentation et de recherche est transversale.

Le profil du parc apparaît ainsi comme plus « développeur » que « protecteur ».

Tableau n° 9 : Affectation des ressources du PNR par mission (période 2015-2020)

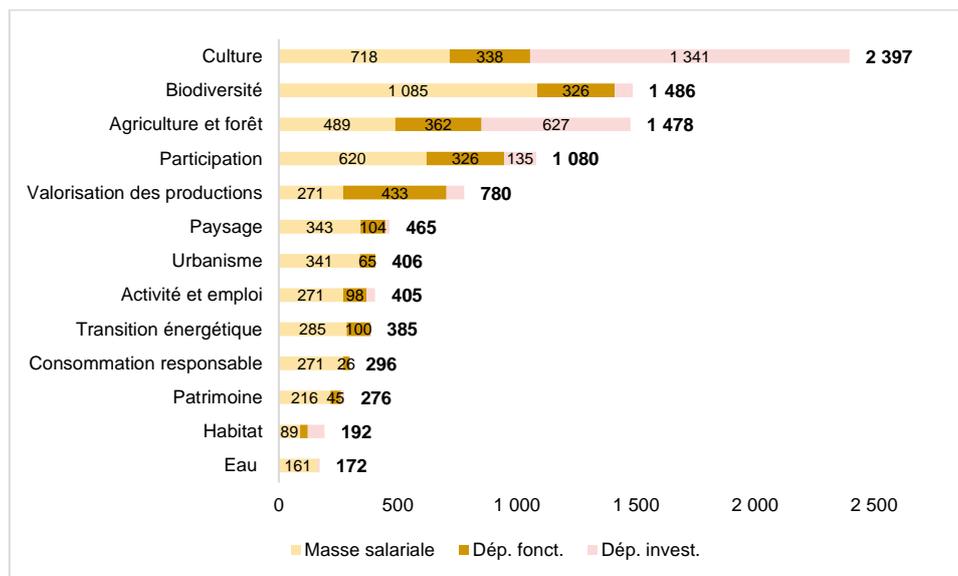
En k€	Masse salariale	Autres dépenses fonctionnement	Dépenses d'investissement	Total	Part
Protection et gestion du patrimoine naturel et culturel	1 462	372	100	1 934	19,6 %
Aménagement du territoire	1 058	303	88	1 449	14,7 %
Développement économique et social	2 019	1 257	2 080	5 356	54,3 %
Accueil, information et éducation du public	620	326	135	1 080	11,0 %
Expérimentation et recherche	41	0	0	41	0,4 %
Total	5 199	2 257	2 403	9 859	100 %

Source : PNR, hors fonctions support

La culture est l'orientation ayant bénéficié du budget le plus important (l'explication du calcul de la ventilation des dépenses par orientation figure en annexe 3). La biodiversité et l'agriculture et la forêt se classent en seconde et troisième positions.

³⁵ Un avis rendu est par exemple une activité.

Graphique n° 6 : Le budget alloué par orientation, par ordre décroissant en k€



Source : données PNR, calculs CRC

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise qu'une approche en nombre d'actions ou de ressources humaines affectées conduirait à un classement différent : la biodiversité serait alors la première orientation du PNR.

3.4.2 Les actions de protection et de gestion du patrimoine naturel et culturel

Selon le propre classement du PNR, les trois premières orientations de la charte relèvent de la mission de protection et de gestion du patrimoine naturel et culturel, déclinées en 11 mesures.

Tableau n° 10 : Les orientations et mesures de la charte en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel et culturel

Orientations	Numéros	Mesures
1: Préserver et gérer la biodiversité: l'affaire de tous Budget consacré : 1 486 k€	1.1	Améliorer, organiser et partager la connaissance sur la biodiversité
	1.2	Protéger et gérer les réservoirs de biodiversité
	1.3	Préserver et gérer la «nature ordinaire» constitutive des corridors écologiques
	1.4	Maîtriser les pratiques de loisirs motorisés
2 : Préserver et gérer durablement le capital en eau du territoire Budget consacré : 172 k€	2.1	Économiser la ressource en eau
	2.2	Lutter contre les pollutions et viser l'excellence de la qualité de l'eau
	2.3	Préserver et restaurer la trame bleue
3 : Préserver et valoriser les patrimoines culturels spécifiques, matériels et immatériels Budget consacré : 276 k€	3.1	Mettre en place une instance de concertation et de coordination des actions concernant les patrimoines culturels
	3.2	Créer une culture partagée de la qualité architecturale et environnementale du bâti
	3.3	Valoriser les patrimoines agricoles
	3.4	Valoriser le patrimoine industriel

Source : charte du PNR

Cette mission mobilise plus de six ETP en 2020, soit 22 % de l'effectif du syndicat, sans évolution significative au cours de la période.

Plus précisément, depuis 2014, 2,5 agents sont en charge de l'animation des sites Natura 2000 ainsi que des espaces naturels sensibles dont la gestion a été confiée au PNR (Boutières-vallée de l'Eyrieux, Saint-Agrève, Sucs et massif du Mézenc-Gerbier, Tanargue). Un agent est en charge de la mission « Forêt » (il consacre par ailleurs 20 % de son temps de travail à l'évaluation de la mise en œuvre de la charte). Près de deux agents sont affectés à la protection des patrimoines culturels (plus qu'un seul après le départ à l'été 2021 de l'étudiante qui conduisait une thèse sur les patrimoines industriels).

Tableau n° 11 : Composition de l'équipe affectée à la mission de protection et de gestion du patrimoine en 2020

Postes	ETP
Responsable de service	0,5
Animation sites Natura 2000 et ENS	2,5
Forêt	1
Circulation motorisée	0,2
Préservation ressource en eau	0,4
Patrimoines culturels	1,7
Total	6,3

Source : PNR

Le PNR a consacré 20 % de son budget global à cette mission.

3.4.2.1 Les actions de préservation de la biodiversité

Selon une étude rendue publique le 3 mars 2021 par le comité français de l'UICN³⁶, le Muséum national d'Histoire naturelle et l'Office français de la biodiversité, près d'une espèce sur cinq (17 %) est en danger. Les oiseaux nicheurs (32 %), les crustacés d'eau douce (28 %) ou les reptiles (24 %) connaissent la situation la plus critique. L'étude met en évidence une accélération du phénomène. La France fait partie des pays occidentaux qui hébergent le plus d'espèces menacées de disparition, l'artificialisation des sols et l'intensification des pratiques agricoles étant en partie responsables. La loi dite « Grenelle 2 »³⁷, votée en 2010, fixe comme objectif de préserver 2 % de la superficie terrestre du territoire métropolitain d'ici 2019, en développant un réseau d'aires sous protection forte. En 2018, seul 1,4 % du territoire était couvert par ce type de mesure. Le projet de loi climat et résilience fixe un objectif de protection de 30 % du territoire national et des espaces maritimes à l'horizon 2030, dont 10 % sous protection forte (correspondant aux ambitions de l'Union européenne³⁸).

Contrairement aux territoires des parcs nationaux ou des réserves naturelles qui bénéficient de protections particulières, le droit commun s'applique à ceux des PNR³⁹. Le parc est cependant un espace protégé au titre de la classification de l'UICN (en catégorie 5). Par

³⁶ Union internationale pour la conservation de la nature.

³⁷ Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

³⁸ La stratégie sur la biodiversité pour 2030 (ou Pacte Vert) publiée par l'Union européenne le 20 mai 2020 prévoit notamment un objectif de protection de 30 % des zones terrestres et maritimes dont un tiers sous protection stricte, l'extension de l'agriculture biologique et la réduction de 50 % de l'utilisation des pesticides, le rétablissement de 25 000 km de cours d'eau ainsi que la plantation de 3 milliards d'arbres.

³⁹ Les PNR peuvent toutefois inclure des réserves naturelles, des réserves biologiques, des arrêtés de protection des biotopes et des habitats. La réglementation spécifique à ces zonages s'applique alors.

ailleurs, la stratégie nationale pour les aires protégées 2030, publiée en 2021, inclut maintenant les PNR au même titre que les parcs nationaux.

La charte du PNR consacre les mesures 1.1 à 1.4 à la préservation de la biodiversité. 3,7 ETP y ont été affectés et 15 % du budget global lui ont été consacrés, soit 1,5 M€. Le parc s'est vu confier l'animation de quatre sites Natura 2000 et de trois espaces naturels sensibles. Leur gestion a pu être mutualisée pour les trois sites bénéficiant du double classement en permettant l'élaboration de documents uniques de gestion. Elle consomme toutefois les trois quarts des effectifs du Parc dédiés à la biodiversité, dont le salaire est pris en charge par l'Union européenne (Natura 2000) et le département de l'Ardèche (ENS). Les autres territoires non classés du périmètre du PNR ne bénéficient pas d'actions de protection spécifiques, les agents devant se consacrer exclusivement aux sites classés, en vertu des règles des financements européens.

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 en partenariat avec l'office national des forêts (ONF) à compter de 2017 un projet de préservation des forêts anciennes qui s'est notamment concrétisé par la mise en place de deux réserves biologiques intégrales⁴⁰ sur les forêts domaniales du Tanargue (791 ha) et des sources de l'Ardèche (442 ha), représentant 0,8 % de la surface forestière du territoire.

Le PNR a réalisé des études monographiques permettant l'amélioration des connaissances sur de nombreuses espèces du territoire⁴¹. Il a développé un programme spécifique de protection des rapaces en assurant l'observation de la reproduction de l'aigle royal, de la chouette de Tengmalm et d'autres espèces⁴². Il a mis en œuvre une aire d'équarrissage naturel (charnier de carcasses déposées par les éleveurs, permettant un complément de nourriture aux vautours et la réduction des émissions de CO² d'environ 3,5 tonnes par an) et a cherché à mieux faire connaître les rapaces au public et en particulier aux éleveurs (diffusion d'un memento, organisation de sorties naturalistes, actions de science citoyenne sur la chouette de Tengmalm permettant à des habitants d'exercer un suivi scientifique de cette espèce emblématique du territoire). Le PNR 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 avec laquelle il travaille depuis sa création et est lié par convention, office français de la biodiversité, naturalistes indépendants).

Il a en revanche échoué à ce jour à réintroduire le grand tétras. Ce projet s'est heurté à de multiples obstacles, en particulier administratifs. La capture et le transport d'individus présents dans les Pyrénées ou l'importation depuis l'étranger n'ont pas obtenu les autorisations nécessaires. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a cependant indiqué que le PNR pourrait être associé à moyen terme à un projet de réintroduction de cette espèce d'envergure nationale.

Alors qu'il s'agit d'un indicateur de résultat de l'orientation 1.2, le PNR n'a pas été en mesure d'indiquer si, consécutivement à son action, les populations et/ou le nombre d'espèces remarquables sont stables ou en hausse.

3.4.2.2 La prévention des atteintes à la biodiversité

Une étude publiée en 2018 dans la revue « *Biological conservation* » indique que vivre dans un parc rendrait plus sensible à la cause écologique. Le fait de mettre en place de telles

⁴⁰ Il s'agit d'un espace forestier, créé en forêt domaniale, sur lequel il n'y a plus d'exploitation forestière.

⁴¹ Sonneur à ventre jaune, loutre d'Europe, castor, lépidoptère, lézard ocellé, merle à plastron, orchidée du castor.

⁴² Faucon pèlerin, busard cendré, busard Saint-Martin, vautour-fauve et vautour-moine.

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, le territoire n'est pas épargné par les incivilités et les infractions. Ainsi, la pratique de loisirs motorisés est une menace pour la biodiversité et provoque des conflits d'usage. Le parc 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, 23 communes seulement avaient pris des arrêtés municipaux d'interdiction de circulation sur voies et chemins, plusieurs maires, confrontés à l'opposition des associations de chasse, 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 la phase de réflexion, de diagnostic, de concertation et de mise en œuvre (pose de panneaux en particulier). Une aide financière peut leur être accordée (plafonnée à 5 k€ pour les communes et à 10 k€ pour les EPCI). Le département de l'Ardèche a soutenu cette démarche jusqu'en 2015 par le cofinancement d'un poste d'animateur chargé du suivi des manifestations motorisées et de la sensibilisation des fédérations de loisirs polluants mais a cessé son soutien en 2016⁴³.

Le territoire du PNR fait également l'objet de dépôts de déchets sauvages. En 2019, 52 sites ont été recensés sur le seul périmètre de la communauté de communes Ardèche des Sources et Volcans (comprenant 17 communes), pour moitié en milieu naturel et pour moitié au sein même des hameaux et villages. 75 % sont issus de chantiers de construction et 25 % de déchets ménagers. À ce jour, une seule entreprise de bâtiment, prise sur le fait, a été convoquée au siège du PNR, pour une demande d'explications qui n'a donné lieu à aucun dépôt de plainte ni a fortiori de sanctions. La chambre recommande au PNR de mener une campagne exhaustive de recensement des dépôts sauvages de son territoire, en s'appuyant sur les communes adhérentes et d'essayer d'en identifier les auteurs pour dépôt de plainte.

Enfin, des actes de braconnage avérés de marmottes ou d'empoisonnement de rapaces⁴⁴, connus du PNR, n'ont pas non plus donné lieu à dépôt de plainte par le syndicat.

Le parc ne dispose d'aucun pouvoir de police pour réprimer les atteintes à la biodiversité. La police de l'environnement relève de l'office français de la biodiversité (OFB) et de l'ONF qui disposent d'agents (15 pour l'OFB affectés à cette tâche pour 60 % de leur temps et pour tout le département et dix pour l'ONF sur le territoire du PNR). La directrice départementale de l'OFB a indiqué que, compte tenu de la réduction de ses effectifs, cette mission n'était pas une priorité. 53 procès-verbaux ont été dressés par son service en 2020 dont 12 concernent la police de la chasse, trois la préservation des milieux aquatiques et quatre la protection des espèces protégées. Le directeur de l'agence de l'ONF pour la Drôme et l'Ardèche, dont les effectifs sont également en diminution, a précisé que la mission de répression des atteintes à la biodiversité était également peu investie par son administration. Une dizaine de procès-verbaux sont délivrés chaque année.

L'article L. 415-1 du code de l'environnement permet au PNR de disposer d'agents assermentés pour constater les infractions aux dispositions relatives à la protection du patrimoine naturel, mais la couverture d'un territoire aussi vaste serait problématique. La

⁴³ Le département a indiqué que cette activité était désormais internalisée au sein du service des sports et qu'il recherchait en ce moment un apprenti afin de prendre en considération la problématique environnementale des pratiques de loisirs motorisés, dans le cadre de la démarche « l'Ardèche en transition » qu'il porte.

⁴⁴ La directrice de l'OFB a indiqué qu'une cinquantaine de milans royaux avaient été empoisonnés ces dernières années.

chambre préconise plutôt à l'ordonnateur de se rapprocher des services de l'État compétents pour communiquer ses priorités de contrôle par zone géographique. Elle lui recommande aussi de déposer plainte en cas d'atteinte avérée à la biodiversité.

Recommandation n° 1 : déposer plainte en cas d'infractions relevées dans les domaines d'exercice des missions du PNR.

3.4.2.3 La préservation et la gestion durable de l'eau

Le territoire du PNR est irrigué par plus de 3 700 km de cours d'eau. 86 % des masses d'eau sont jugées dans un état écologique bon ou très bon sur le bassin versant de l'Ardèche et 100 % sur le bassin de la Loire, soit deux fois plus que la moyenne nationale.

La préservation et la gestion durable du capital en eau du territoire constituent la seconde orientation de la charte. Le PNR a conduit à ce titre une étude scientifique et technique sur la continuité de la trame bleue⁴⁵, 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 charte⁴⁶. Les syndicats de bassin sont responsables en la matière, en particulier depuis que la compétence GEMAPI⁴⁷ leur a été déléguée, ce qui est le cas en Ardèche méridionale pour l'EPTB Ardèche⁴⁸.

La mise en œuvre de la charte du PNR n'étant pas que l'affaire du parc mais relevant également de l'ensemble de ses partenaires, il n'est pas problématique qu'une collectivité ou un syndicat plus spécialisé et mieux structuré que le PNR prenne en charge l'application d'une orientation, dans une logique de subsidiarité. Il est toutefois souhaitable qu'à l'avenir, le PNR conventionne à cet effet avec les acteurs et en coordonne les actions, son périmètre ne coïncidant pas avec ceux des syndicats de bassin.

Aussi, la chambre invite le PNR, plutôt qu'à développer son action propre en matière de préservation et de gestion durable de l'eau, à conventionner avec les syndicats de bassin pour la mise en œuvre de ses orientations dans ce domaine.

Recommandation n° 2 : conventionner avec les syndicats de bassin pour la mise en œuvre de l'orientation 2 de la charte (préservation et gestion durable de l'eau).

3.4.2.4 La préservation et la valorisation des patrimoines culturels spécifiques, matériels et immatériels

Le parc a alloué 3 % de son budget global à cette orientation « patrimoniale » qui mobilise 1,7 ETP. Il a conçu un site internet permettant un inventaire participatif de sites

⁴⁵ Trame bleue : réseau écologique et écopaysager constitué par les cours d'eau (dont le continuum fluvial) et les zones humides adjacentes ou en dépendant.

⁴⁶ Évolution globale de la consommation de l'eau sur le territoire par types d'usage, évolution de la qualité des cours d'eau et linéaire de cours d'eau en km sans obstacles à la circulation des espèces piscicoles.

⁴⁷ Les EPCI sont devenus compétents au 1^{er} janvier 2018 en matière de gestion des milieux aquatiques et de protection des inondations (GEMAPI). Ils peuvent déléguer cette compétence à des syndicats de bassin.

⁴⁸ L'établissement public territorial du bassin versant de l'Ardèche regroupe depuis le 1^{er} janvier 2018 les trois syndicats de rivière historiques Ardèche Claire, Beaume-Drobie et Chassezac, qui ont fusionné.

patrimoniaux. Il a également souhaité valoriser des patrimoines industriels remarquables en favorisant la découverte de sites ainsi que la recherche scientifique.

La principale action conduite vise toutefois à la restauration de patrimoines emblématiques (toits de lauzes, enduits à la chaux, faïsses). Son appui technique et financier a permis 50 restaurations de terrasses en pierre sèche pour 680 k€ de travaux subventionnés à 35 % par le parc. Ce dernier participe, aux côtés de six autres partenaires⁴⁹, au programme Laubamac retenu dans le cadre du contrat de plan État-région Massif Central 2015-2020 et qui a pour objectif de consolider et de développer les filières de lauziers et de bâtisseurs en pierre sèche à l'échelle du Massif Central.

Le PNR se heurte toutefois à l'insuffisante structuration des filières lauzes, pierres sèches et enduits à la chaux et du manque de professionnels. Il pourrait à cet égard se rapprocher de la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) de l'Ardèche, pour mettre sur pied un cursus de formation à ces métiers. Un partenariat entre les deux entités pourrait être envisagé à l'instar de celui existant entre la CMA du Lot et le PNR des Causses du Quercy⁵⁰.

3.4.2.5 La valorisation du patrimoine naturel : l'obtention du label Géoparc mondial UNESCO

Depuis 2014, le PNR des Monts d'Ardèche est un des sept Géoparcs de France⁵¹, dont quatre sont situés en région Auvergne-Rhône-Alpes. Ce label est attribué pour quatre ans par l'UNESCO aux territoires « *présentant un patrimoine géologique remarquable qui portent un projet de développement durable en collaboration avec les habitants, et au bénéfice de ces derniers* ». Il a ainsi été renouvelé en 2018. Les Géoparcs développent des actions de recherche et de préservation sur les patrimoines géologiques en liaison avec les autres patrimoines du territoire (naturel, culturel, immatériel), d'éducation et de sensibilisation du grand public, de développement économique par la création de nouveaux produits et emplois, en particulier dans le secteur du géotourisme.

Dans le cadre de cette labellisation, le PNR a équipé 53 géosites de panneaux d'interprétation. Ces sites géologiques d'intérêt majeur ont été sélectionnés pour leur valeur esthétique, scientifique et pédagogique, résultat d'une très longue histoire géologique⁵².

Le PNR a créé un mini site internet dédié afin de renforcer la notoriété du label Géoparc qui n'est pas aussi importante que celle du parc lui-même auprès du grand public. Cela tient sans doute à la difficulté pour ce dernier à identifier la signification de ce label et à appréhender globalement des sites aussi dispersés. Ainsi, afin de mieux valoriser ce label qui offre une reconnaissance internationale, le plan d'actions du PNR vise à améliorer l'information du grand public et l'appropriation du patrimoine géologique par les enfants et les enseignants.

La chambre suggère que la maison du parc devienne la vitrine du Géoparc. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'une exposition temporaire sur la paléontologie serait organisée en 2022 et qu'il envisage la tenue d'une exposition permanente consacrée aux géosites.

⁴⁹ Le parc national des Cévennes, les artisans bâtisseurs en pierres sèches, la chambre des métiers et de l'artisanat de la Lozère, l'école nationale supérieure des mines d'Alès, le parc naturel régional des Causses du Quercy et le parc naturel régional des Grands Causses.

⁵⁰ Un article de la Dépêche du Midi du 4 avril 2021 indique que « *fortes de ce socle historique et de cette confiance réciproque, les deux institutions ont bâti, pierre après pierre, un partenariat emblématique. Avec la marque « Valeurs Parc naturel régional », le savoir-faire des artisans est à l'honneur et prolonge l'engagement d'une restauration respectueuse du patrimoine bâti.* »

⁵¹ À ce jour, on compte 161 Géoparcs mondiaux UNESCO dans 44 pays. Les six autres Géoparcs français sont ceux de Haute-Provence, du Luberon, des Bauges, du Chablais, des Causses du Quercy et du Beaujolais.

⁵² Tous les âges géologiques sont représentés depuis 550 millions d'années.

3.4.2.6 Conclusion sur la mission de protection et gestion du patrimoine naturel et culturel

La mobilisation du PNR pour préserver la biodiversité souffre de la faiblesse des moyens d'action dont il est doté pour faire appliquer ses orientations les plus protectrices. Sa démarche de conviction des acteurs n'est pas complétée par des mesures de coercition lorsque cela serait nécessaire. Les indicateurs font défaut pour jauger de l'impact réel de son action.

N'ayant pas les moyens de déployer une politique ambitieuse de gestion de l'eau, le parc devrait s'appuyer sur les établissements publics territoriaux de bassins versants, en conventionnant avec eux et en les coordonnant pour la mise en œuvre de la charte. De la même façon, l'efficacité de son intervention visant à la valorisation des patrimoines serait plus importante en se rapprochant d'acteurs tels que la chambre des métiers et de l'artisanat de l'Ardèche pour la mise en place de formations aux métiers traditionnels.

3.4.3 Les actions d'aménagement du territoire

Le PNR rattache à la mission aménagement quatre orientations de sa charte.

Tableau n° 12 : Les orientations de la charte en matière d'aménagement du territoire

Orientations	Numéros	Mesures
4 : Préserver la qualité paysagère des Monts d'Ardèche et construire les paysages de demain Budget consacré : 465 k€	4.1	Partager des références paysagères communes
	4.2	Doter le territoire de stratégies paysagères intercommunales et d'outils de protection
	4.3	Maîtriser l'impact des activités humaines sur les paysages du quotidien
5 : Développer un urbanisme durable, économe et innovant Budget consacré : 406 k€	5.1	Doter le territoire d'outils stratégiques de planification pour une politique d'urbanisme économe
	5.2	Porter une attention particulière à la préservation des terres agricoles
	5.3	Développer un urbanisme opérationnel répondant aux enjeux sociaux et patrimoniaux
11: Se mobiliser autour des ressources énergétiques et du changement climatique Budget consacré : 385 k€	11.1	Renforcer les économies d'énergie
	11.2	S'approprier un développement équilibré des énergies renouvelables
	11.3	Adapter le territoire au changement climatique
12: S'engager pour l'accessibilité et la qualité de l'habitat et des services aux habitants Budget consacré : 192 k€	12.1	Accroître et diversifier l'offre de logements permanents
	12.2	Innover dans les services aux habitants
	12.3	Repenser la mobilité des personnes

Source : charte du PNR

Cette mission a mobilisé 2,8 agents en ETP et 15 % de son budget global.

Tableau n° 13 : Composition de l'équipe affectée à la mission aménagement en 2020

Postes	ETP
Mission « paysage » :	0,5
Mission « urbanisme » :	1,3
Mission « énergie / climat » :	0,5
Mission « habitat / mobilité »	0,5
Total	2,8

Source : PNR

3.4.3.1 La préservation de la qualité paysagère

La Loi « Paysages »⁵³ de 1993 confère aux PNR une responsabilité toute particulière dans la préservation et la valorisation des paysages. Les communes et EPCI doivent veiller à la réalisation de volets paysagers de qualité lors de l'élaboration ou de la révision de documents à portée juridique, de type SCoT, PLUI, PLU⁵⁴, ou carte communale. L'affichage publicitaire est réglementé. Enfin, le développement d'infrastructures éoliennes doit faire l'objet d'une attention particulière.

L'orientation 4 a mobilisé au cours de la période 0,5 ETP et 5 % de son budget global.

La mise en œuvre d'un plan paysage

Le PNR s'est engagé en 2016 dans la conception d'un plan de paysage, conjointement avec les porteurs des SCoT Centre Ardèche et Ardèche méridionale. Ce plan, finalisé en 2017, a permis de sensibiliser les communes et EPCI en charge de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme et constitue le volet paysager des SCoT et des PLUi. Le PNR a notamment contribué à la définition de la stratégie paysagère des trois PLUi de son territoire (des communautés de communes Ardèche des Sources et Volcans, du pays Beaume-Drobie et du bassin d'Aubenas).

Le plan paysage du parc n'a toutefois pas de valeur prescriptive et n'a pas été intégré dans tous les documents d'urbanisme des communes (voir également ci-après par. 3.4.1.2).

La limitation de la publicité

La réglementation nationale implique une interdiction de l'affichage partout en France hors agglomération. Cette interdiction est également portée en agglomération dans les communes adhérentes à un PNR. En l'absence d'un règlement local de publicité (RLP) adoptée par les communes ou les EPCI, il appartient au préfet d'exercer le pouvoir de police de la publicité⁵⁵.

Le parc a développé une charte signalétique et accompagné depuis 2014 une quarantaine de communes dans la mise en œuvre de règlements locaux de publicité, ce qui signifie qu'une majorité de communes adhérentes n'en a pas adoptés. Il a été observé une forte diminution des pré-enseignes en bord de route (en particulier sur la RN 102 et la RD 104) et des dispositifs publicitaires. L'obligation légale de l'extinction nocturne des enseignes n'est toutefois pas suffisamment respectée (impact énergétique et pollution lumineuse) et l'affichage publicitaire est encore assez présent aux entrées d'Aubenas, une des deux villes-portes du parc. Le président de la communauté de communes du bassin d'Aubenas, désormais compétente, a indiqué qu'un RLP serait adopté par l'EPCI en cours de mandature. Même si cette question est moins prégnante à Privas, seconde ville-porte, la commune ne s'est pas non plus dotée d'un RLP.

Les avis relatifs à l'implantation de parcs éoliens

Sur les 94 mâts éoliens implantés en Ardèche, 34 sont dans le parc et 39 dans sa périphérie immédiate et visibles depuis son territoire. Si cette source de production d'énergie est renouvelable, l'implantation d'éoliennes fait débat quant à son incidence sur la qualité des paysages du parc et son impact sur ses sites (création de pistes pour les passages d'engins) et sur la biodiversité.

⁵³ Loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.

⁵⁴ Plans locaux d'urbanisme intercommunaux et plans locaux d'urbanisme.

⁵⁵ Articles L. 581-14 et suivants du code de l'environnement. L'article 6 du projet de loi climat et résilience adopté par l'Assemblée nationale et en cours d'examen au Sénat prévoit de transférer le pouvoir de police de la publicité aux maires et aux intercommunalités, même lorsqu'ils n'ont pas de RLP.

Aussi, le PNR a élaboré en 2005 un guide dédié à cette question, 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 implantés sans risque de dégradation des paysages emblématiques de son territoire et retenu cinq recommandations. Il a par la suite émis plusieurs avis défavorables⁵⁶ relatifs à des projets d'implantation d'éoliennes en lignes de crêtes ou aux abords de sites classés, qui ont pu être suivis d'effets, les permis n'étant pas accordés. Le PNR indique que les services de l'État sollicitent l'avis du parc y compris pour des projets en limite de périmètre (mais visibles depuis le parc), même si un projet situé hors PNR mais visible depuis son territoire (Montagne zone nord) n'a pas été interrompu.

Concernant le projet sur le site de Prataubérat qui est en cours d'instruction et pour lequel le PNR a émis un avis défavorable, le conseil communautaire du pays Beaume-Drobie s'est appuyé le 30 mars 2021 sur la charte du parc pour refuser la modification du PLUi qui aurait permis l'implantation de six éoliennes sur son territoire.

La Fédération nationale des PNR a arrêté une position sur ce sujet sensible. Elle demande à l'État de garantir la cohérence de la planification, de l'instruction des dossiers jusqu'à la délivrance des autorisations de chaque projet éolien avec la charte du PNR ; aux régions, de veiller à la prise en compte des territoires classés et de leurs projets dans leurs politiques territoriales et notamment dans l'élaboration des SRADDET et aux communes et intercommunalités d'informer les syndicats mixtes des PNR le plus en amont des projets éoliens qui les concernent et de veiller au respect des engagements pris dans la charte.

3.4.3.2 Le développement d'un urbanisme durable

Le développement d'un urbanisme durable fait l'objet de l'orientation 5 qui a occupé au cours de la période 1,3 ETP ; 4 % du budget global y a été affecté.

La compatibilité des documents d'urbanisme

L'article L. 333-1 du code de l'environnement dispose que « *les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu ainsi que les cartes communales doivent être compatibles avec les chartes dans les conditions fixées aux articles L. 131-1 et L. 131-7 du code de l'urbanisme* ».

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.

La charte vise à doter le territoire d'outils stratégiques de planification pour une politique d'urbanisme économe (mesure 5.1) en lien avec l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) du plan biodiversité du 4 juillet 2018 réaffirmé dans le projet de loi « climat et résilience »⁵⁷. Il s'agit de diviser par deux d'ici à 2030 le rythme d'artificialisation observé au

⁵⁶ Le PNR a annexé à sa charte un guide du développement éolien.

⁵⁷ En France, près de 600 000 ha ont été artificialisés en dix ans, de 2006 à 2015, soit l'équivalent d'un département (source : Cour des comptes). La surface artificialisée, très majoritairement pour la construction de logements, a progressé de 72 % depuis 1982, beaucoup plus rapidement que la population (+ 20 %). En 2018, 9 % de la surface est artificialisée en France métropolitaine, contre 5 % en 1983. La région Auvergne-Rhône-Alpes se situe dans cette moyenne. Les conséquences de l'étalement urbain sont très défavorables à l'environnement : augmentation

cours de la dernière décennie⁵⁸. Près de 58 % des SCoT au plan national ont fixé un objectif de réduction de la consommation d'espace de 50 % au moins par rapport aux dix dernières années⁵⁹.

Le PNR a réalisé ou financé des études préalables à l'élaboration des documents d'urbanisme ainsi que des journées de formation. Des documents de sensibilisation à cette problématique ont été édités par le parc. Il contribue à l'élaboration des documents d'urbanisme en tant que personne publique associée⁶⁰. Il apporte un appui technique lors de leurs différentes phases d'élaboration et donne un avis aussi bien sur les PLU des communes membres, que des PLUi et des SCOT. Le seul PLUi adopté dans le périmètre du PNR, celui de la communauté de communes du pays Beaume-Drobie 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. Les présidents des deux communautés de communes en cours d'élaboration de leurs PLUi (Ardèche des sources et volcans et du Bassin d'Aubenas) ont indiqué que cette orientation serait également retenue pour leurs territoires respectifs.

Cependant, il s'est avéré que plusieurs documents d'urbanisme n'étaient pas totalement compatibles avec les orientations de la charte, suscitant l'expression de réserves de la part du PNR (pour exemples, le PLU de Dunière sur Eyrieux⁶¹ et le SCoT Ardèche méridionale⁶²).

Le PNR ne demande toutefois pas à être informé des suites réservées à ses avis et n'est donc pas en mesure d'analyser leur prise en compte. Il pourrait pour ce faire s'appuyer sur les délégués des communes concernées, ce qu'il ne fait pas actuellement.

Enfin, les efforts consentis n'ont pas été suffisants pour inverser la progression de l'artificialisation des sols⁶³. Les données retraitées de la base Corine Land Cover⁶⁴ indiquent qu'elle a progressé depuis 2006 de près de 80 % sur l'ensemble du périmètre du PNR, 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 alarmant en zones de piémont et de pente. Près de 2 700 ha ont été artificialisés de 1990 à 2018.

des déplacements domicile/travail, perte d'attractivité des centres-villes, réduction des espaces naturels et agricoles, accroissement de la vulnérabilité aux risques naturels par ruissellement et érosion de la biodiversité.

⁵⁸ Cet objectif devra être inscrit dans les SRADDET. Les collectivités souhaitant ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation devront démontrer l'absence de parcelle disponible pour leur projet dans l'enveloppe urbaine existante, en particulier de friches. Un seuil minimal de densité sera fixé pour les grandes opérations d'urbanisme et la création de nouvelles zones commerciales de plus de 10 000 m² n'est en principe plus permise.

⁵⁹ Source : groupe de travail sur l'objectif "zéro artificialisation nette" constitué au Sénat.

⁶⁰ Article L. 132-7 du code de l'urbanisme : « *L'État, les régions, les départements, les autorités organisatrices prévues à l'article L. 1231-1 du code des transports, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat, les collectivités territoriales ou les établissements publics mentionnés à l'article L. 312-3 du présent code, les établissements publics chargés d'une opération d'intérêt national ainsi que les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux titres IV et V.* »

⁶¹ Le PNR a indiqué que la commune avait fini par prendre en compte ses observations après un temps d'échange.

⁶² Le SCoT va être soumis à enquête publique ; la prise en compte de l'avis du PNR sera connue à l'issue.

⁶³ Les surfaces artificialisées désignent les surfaces retirées de leur état naturel, forestier ou agricole.

⁶⁴ Corine Land Cover est un inventaire biophysique de l'occupation des sols et de son évolution, produit par interprétation visuelle d'images satellite. Cet outil permet de cartographier des unités homogènes d'occupation des sols d'une surface minimale de 25 ha. Depuis sa création en 1985, les millésimes 1990, 2000, 2006, 2012 et 2018 ont été réalisés. La carte n° 9 en annexe 1 communique l'occupation des sols des Monts d'Ardèche.

Tableau n° 14 : Évolution de l'artificialisation des sols dans le périmètre du PNR depuis 1990

En hectares	Surface artificialisée			Evolution de 1990 à 2006		Evolution de 2006 à 2018	
	1990	2006	2018	Surface artificialisée	Population	Surface artificialisée	Population
Secteurs							
Montagne	416	495	593	+ 19 %	- 7 %	+ 20 %	- 7 %
Pente	1 126	1 307	2 078	+ 16 %	+ 5 %	+ 59 %	+ 3 %
Piémont	966	1 115	2 536	+ 15 %	+ 14 %	+ 127 %	+ 12 %
Total PNR	2 509	2 917	5 207	+ 16 %	+ 5 %	+ 79 %	+ 4 %
Communes Ardèche et Haute-Loire non membres du PNR	18 765	23 063	29 516	+ 23 %	+ 9 %	+ 28 %	+ 6 %
Total général	21 274	25 980	34 723	+ 22 %	+ 9 %	+ 34 %	+ 6 %

Source : base de données Corine Land Cover

Le parc n'a pas retenu cet indicateur de résultat pour la mesure 5.1 de la charte mais celui de la couverture du territoire par des documents d'urbanisme, qui ne garantit pas la préservation des surfaces naturelles du territoire et est donc beaucoup moins pertinent. La chambre recommande le suivi de l'évolution de l'artificialisation des sols en lien avec les objectifs nationaux et avec sa propre charte.

Recommandation n° 3 : demander systématiquement à être informé des suites réservées aux avis délivrés sur les documents d'urbanisme.

Recommandation n° 4 : suivre l'évolution de l'artificialisation des sols en lien avec l'objectif national du plan biodiversité.

Le projet de construction d'une église à Saint-Pierre-de-Colombier

La Famille missionnaire de Notre-Dame, congrégation religieuse, porte le projet, non validé par la hiérarchie catholique, de construction à Saint-Pierre-de-Colombier, commune membre du PNR, d'un lieu de culte d'une capacité d'accueil de 3 500 fidèles, de deux clochers de près de 50 mètres de haut, d'un centre d'hébergement, d'un lieu de formation théologique, de locaux souterrains, d'une aire de bus et d'une passerelle spécifique pour faire accéder directement les pèlerins au parvis de l'édifice, pour un coût de près de 18 M€. Le projet, implanté sur un terrain de 20 000 m², aurait pour conséquence l'artificialisation de terres agricoles situées en bord de rivière et constituerait une menace pour plusieurs espèces aquatiques. Les travaux ont démarré en mai 2019. La passerelle et un mur de soutènement ont pu être construits avant que le chantier ne soit arrêté par arrêté préfectoral du 15 octobre 2020 demandant qu'une étude environnementale mettant en évidence l'impact sur la biodiversité soit conduite préalablement à toute décision de reprise des travaux. Cet arrêté, attaqué par la congrégation, a été confirmé par le tribunal administratif de Lyon le 5 février 2021. Le juge des référés a considéré que la poursuite des travaux causerait des atteintes irréremédiables aux espèces répertoriées sur le site, ainsi qu'à leur milieu. Le même tribunal a confirmé sa décision le 28 mai 2021.

Le parc n'a pas été consulté en amont de la délivrance du permis de construire⁶⁵ par la commune au nom de l'État le 12 décembre 2018 (celle-ci ayant émis un avis favorable le 9 novembre 2018) alors que les services de l'État en charge de son instruction ne pouvaient ignorer que le projet était situé dans le périmètre du parc. La commune elle-même ne pouvait pas ignorer qu'elle était adhérente du syndicat mixte du PNR ni le contenu de sa charte. A ce titre, elle était tenue au devoir de cohérence et au respect de ses engagements, en application du V de l'article L. 331-1 du code de l'environnement⁶⁶. Enfin, le fait que le bureau syndical se soit en définitive prononcé contre le projet le 28 janvier 2020 (sans unanimité de ses membres : 18 voix pour, 20 abstentions, 0 contre) a été sans effet immédiat sur la conduite du chantier.

Ce dossier illustre le fait que la charte du parc n'a été respectée ni par la commune adhérente ni par les services de l'État et l'absence de prérogatives dont dispose le PNR pour contester un projet contraire aux orientations de préservation des paysages et de la biodiversité de sa charte⁶⁷. L'ordonnateur a indiqué qu'en matière d'urbanisme, la stratégie du parc est de sensibiliser et de convaincre ; il n'a jamais formé de recours contentieux pour faire annuler des PLU ou des permis de construire incompatibles avec sa charte.

3.4.3.3 La préservation des terres agricoles

L'objectif de diminuer de moitié le rythme de consommation des espaces agricoles et forestiers est inscrit dans la charte (mesure 5.2 - taux de référence en 2013 : 25 ha par an de terres consommées).

Cette orientation figurait dans la charte de gestion durable des territoires signée en 2010 par le préfet, le département et l'association des maires de l'Ardèche, la profession agricole et le PNR.

Le parc sensibilise à cet enjeu les élus à l'occasion de journées de formation, par l'édition de guides pratiques et l'organisation d'ateliers pédagogiques. Il apporte son appui technique par la réalisation de diagnostics fonciers agricoles et lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Les évolutions observées ne sont cependant pas favorables. Depuis 2006, la surface agricole a diminué de près de 5 %, soit 2 700 ha perdus, tandis qu'elle avait progressé de 1990 à 2006. Elle a moins régressé dans les communes situées en dehors du PNR. La chambre d'agriculture a fait part de sa vive préoccupation quant à cette évolution. Le parc a indiqué « *qu'un important effort est à poursuivre en matière de maîtrise du foncier : outil de veille, sensibilisation, formation, mobilisation de foncière, etc. Les outils existent : ils sont toutefois méconnus et leur mise en place est parfois complexe.* » Sans qu'il ne soit en mesure de le renseigner, le PNR a noté l'indicateur de suivi de la charte relatif à cette orientation comme « insatisfaisant ».

⁶⁵ Ce dernier a été accordé sans demande de réalisation d'une étude d'impact par l'autorité environnementale (DREAL sous l'autorité du préfet de région).

⁶⁶ « V. – *L'État et les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent, ainsi que, de manière périodique, l'évaluation de la mise en œuvre de la charte et le suivi de l'évolution du territoire.* ». Le Conseil d'État a rappelé ce devoir de cohérence dans l'arrêt du 25 juin 2014, n°366 007, sur un recours en annulation pour excès de pouvoir contre un décret portant classement du PNR du Haut-Languedoc.

⁶⁷ En particulier, la mesure 4.3 de la charte qui vise à maîtriser l'impact des activités humaines sur les paysages du quotidien.

Tableau n° 15 : Évolution de la surface agricole dans le périmètre du PNR depuis 1990

En hectares	Surface agricole			Evolution	
	1990	2006	2018	de 1990 à 2006	de 2006 à 2018
Secteurs					
Montagne	22 199	24 290	23 661	9,4 %	- 2,6 %
Pente	23 191	23 143	22 281	- 0,2 %	- 3,7 %
Piémont	7 539	7 711	6 474	2,3%	- 16,0 %
Total PNR	52 929	55 144	52 416	4,2 %	- 4,9 %
Communes de l'Ardèche et de Haute-Loire non membres du PNR	353 009	353 389	348 496	0,1 %	- 1,4 %
Total général	405 938	408 533	400 911	0,6 %	- 1,9 %

Source : base de données Corine Land Cover

La chambre d'agriculture indique qu'elle « est confrontée à des contextes culturels, patrimoniaux et spéculatifs qui favorisent la rétention foncière » et que le développement du photovoltaïque au sol devrait être concilié avec l'objectif de préservation des terres agricoles.

3.4.3.4 La mobilisation autour des ressources énergétiques et du changement climatique

Il s'agit de l'orientation 11 à laquelle ont été alloués au cours de la période 0,5 ETP et 4 % du budget global du PNR.

Le PNR a créé une plateforme de rénovation énergétique des logements privés (nommée « Rénofuté ») financée par la région, les EPCI et le programme Leader qui a accompagné 400 ménages pour plus de 5 M€ de travaux et de 50 à 80 % de gain énergétique. Il a contribué à la création de deux centrales villageoises photovoltaïques. Il a accompagné plusieurs EPCI pour l'élaboration de leur bouquet énergétique territorial et de leur plan climat énergie territorial ainsi que pour la labellisation TEPOS et TEPCV⁶⁸.

Il s'est livré à l'expérimentation d'un véhicule en autopartage et à un stop organisé. Les actions concernant le secteur des transports semblent cependant bien timides au regard des enjeux. En outre, les indicateurs de réalisation retenus sont très difficiles à renseigner (pourcentage de réduction de la consommation d'énergie globale sur le territoire pour la mesure 11.1, évolution de la production globale d'énergies renouvelables par filières pour la mesure 11.2) et ne l'ont pas été lors de l'évaluation à mi-parcours.

3.4.3.5 L'accessibilité et la qualité de l'habitat

L'orientation 12 formalise l'engagement du PNR pour l'accessibilité et la qualité de l'habitat et des services aux habitants. Y ont été consacrés 0,5 ETP et 2 % du budget global. Le PNR a effectué cinq études d'urbanisme « centre bourg » pour contribuer à redynamiser l'habitat (Fay-sur-Lignon, Saint-Agrève, Les-Vans, Lamastre, Lanas) et impulsé trois opérations innovantes d'habitat (rénovation du moulinage de Chirols, logements locatifs à Saint-Etienne de Boulogne, rénovation du presbytère de Beaumont permettant de créer des logements, une médiathèque, un restaurant et un gîte).

3.4.3.6 Conclusion sur l'exercice de la mission d'aménagement du territoire

Concernant la mission d'aménagement du territoire, le bilan de l'action du parc est contrasté. Des réalisations sont à porter à son crédit, telles que le plan paysage ou la plateforme de rénovation énergétique. Il a pu influencer très favorablement sur le contenu des documents

⁶⁸ Territoires à énergie positive et pour la croissance verte.

d'urbanisme qui doivent être compatibles avec sa charte mais son avis n'a pas toujours été sollicité ou pris en compte, en particulier pour le projet de construction d'un édifice culturel susceptible de présenter une menace pour l'environnement et la biodiversité. Le parc compte 34 éoliennes et 39 en périphérie immédiate et le guide qu'il a édicté n'a pas permis d'interrompre certains projets contestables au regard de leur impact sur les paysages ou la biodiversité. Surtout, l'artificialisation des sols a progressé de manière significative et dans des proportions plus importantes que dans les communes des départements de l'Ardèche et de la Haute-Loire non membres du PNR. Le même constat d'échec peut être fait concernant l'évolution de la surface agricole, qui s'est réduite, à revers des objectifs du PNR.

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 motorisées 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 ne peut être exclu que certaines d'entre elles aient adhéré au syndicat pour les bénéfices apportés en termes d'image et d'ingénierie mais sans en assumer les engagements qui en résultent, estimant que les orientations de la charte sont trop contraignantes à mettre en œuvre. Aussi, afin que les communes se sentent pleinement engagées à respecter ses dispositions, le syndicat pourrait leur rappeler régulièrement que le respect de la charte n'est pas optionnel et s'impose à elles, dès lors qu'elles y ont adhééré.

3.4.4 Les actions de développement économique et social

Le PNR classe cinq orientations de sa charte au titre de la mission de développement économique et social.

Tableau n° 16 : Orientations et mesures de la mission de développement économique et social

Orientations	Numéros	Mesures
Orientation 6 : Mobiliser les ressources par des pratiques respectueuses de l'homme et de son environnement Budget consacré : 1 478 k€	6.1	Soutenir des pratiques agricoles à la fois productives et respectueuses des ressources
	6.2	Soutenir une gestion durable de la forêt
	6.3	Soutenir et accompagner les entreprises du commerce, de l'artisanat et de l'industrie vers la performance environnementale
	6.4	Qualifier et certifier les entreprises touristiques pour les accompagner vers une gestion durable de leur activité
Orientation 7 : valoriser les produits spécifiques du territoire Budget consacré : 780 k€	7.1	Soutenir et promouvoir les productions et filières agricoles locales de qualité
	7.2	Exploiter et valoriser plus et mieux la ressource en bois
	7.3	Qualifier et valoriser les productions et savoir-faire artisanaux et industriels emblématiques
	7.4	Renforcer et qualifier l'offre touristique de découverte des patrimoines et savoir-faire
Orientation 8 : Encourager les démarches de consommation solidaire et responsable Budget consacré : 296 k€	8.1	Faciliter l'accès pour les consommateurs aux produits et services locaux de qualité
	8.2	Responsabiliser les consommateurs
Orientation 9 : Intensifier la politique de maintien et d'accueil des activités et des emplois Budget consacré : 405 k€	9.1	Impliquer les collectivités et acteurs locaux pour le maintien et l'accueil des agriculteurs
	9.2	Créer des activités et des emplois liés au territoire
	9.3	Soutenir les acteurs de l'économie sociale et solidaire
	9.4	S'assurer de la mise en œuvre sur le territoire d'infrastructures de télécommunication adaptées aux besoins nouveaux des entreprises
Orientation 13 : Affirmer la contribution de la culture au développement local Budget consacré : 2 397 k€	13.1	Mieux connaître et coordonner l'action culturelle du territoire
	13.2	Impliquer les collectivités et développer une stratégie territorialisée de l'action culturelle
	13.3	S'appuyer sur la création artistique pour faire bouger le regard sur le territoire

Source : charte du PNR

Cette mission est celle pour laquelle le syndicat a mobilisé le plus de moyens : 6,5 agents en ETP et 54 % de son budget global (soit 5,4 M€, dont 2,4 M€ consacrés à la culture). Les actions de développement recouvrent les domaines de l'agriculture, de la forêt, du tourisme, de l'artisanat et de la culture, qui sont traitées de manière transversale dans les cinq orientations concernées.

Tableau n° 17 : Composition de l'équipe affectée à la mission développement

Postes	ETP
Missions agriculture, châtaigneraie et « forêt »	2,8
Missions tourisme et itinérance	1,8
Mission marque Parc et développement économique	1,2
Mission culture	0,7
Total	6,5

Source : PNR

3.4.4.1 Les actions en faveur d'une agriculture responsable

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 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 situés sur le PNR des Monts d'Ardèche relève de ce secteur.

Le PNR porte en partenariat avec la chambre d'agriculture un projet agro-écologique et climatique (PAEC) pour les exercices 2015 à 2021 doté de 9,6 M€ et visant à développer des pratiques agricoles performantes et respectueuses des milieux naturels. Consécutivement à la réalisation de diagnostics individualisés, 165 agriculteurs se sont engagés à mettre en œuvre des mesures agro-environnementales, en étant rétribués pour cela⁶⁹. Un bilan d'étape du PAEC a été réalisé en 2019 mettant en évidence les priorités des agriculteurs y participant (l'accès à la ressource en eau et la préservation de la biodiversité). En complément, le PNR a élaboré et conduit le plan pastoral territorial (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. Un comité de pilotage du PPT se réunit régulièrement.

Le second axe d'intervention est le 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). Le PNR a également apporté son appui à la création d'une marque « Agneau d'Ardèche », à la structuration de la filière myrtille sauvages à l'échelle du Massif Central et à la promotion du cépage Chatus. Le PNR accompagne les initiatives de développement de magasins de producteurs et participe à la réflexion initiée par le département sur la transition alimentaire.

Le parc 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

⁶⁹ Ces dispositifs constituent des paiements pour services environnementaux (PSE). Il s'agit de rémunérer les agriculteurs pour des actions de restauration ou de maintien des écosystèmes, dont la société tire des bénéfices, tels que la préservation de la qualité de l'eau, le stockage de carbone, la protection du paysage et de la biodiversité. Les PSE ont pour objet d'orienter les agriculteurs vers des comportements vertueux d'un point de vue environnemental. La France s'est engagée dans cette démarche auprès de la Commission européenne en décembre 2018 (mesure 24 du plan Biodiversité).

constitue l'essence dominante. Le parc 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 tonnes⁷⁰, 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 arbres en valeur.

Dans sa première phase (2013-2016), plus de 10 000 arbres ont été « rénovés », ce qui représente une production annuelle de 200 tonnes. Les acteurs de la filière ont également lutté avec succès contre un parasite, le cynips, provoquant le dépérissement des châtaigniers. 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€. Le contrat ambition forêt châtaignier succède à ce plan à compter de 2020. Il a notamment pour objectif de promouvoir l'utilisation du bois de châtaignier (pour les charpentes, la menuiserie et l'ameublement). L'organisation chaque année par le PNR depuis 1999 des castagnades, fêtes de village sur le thème de la châtaigne, a été un puissant vecteur de communication sur ce produit emblématique du territoire (46 000 visiteurs et 0,9 M€ de retombées économiques directes en 2018).

La chambre d'agriculture a souligné le partenariat étroit qui la liait au PNR pour ces actions et sa valeur ajoutée en termes de valorisation économique des productions agricoles du territoire. Un des rares indicateurs de résultat dans ce domaine est l'évolution du poids de l'agriculture biologique (surface et nombre d'exploitations) qui fait l'objet d'un suivi national de la Fédération des PNR en partenariat avec l'agence Bio. Les dernières données transmises font état d'une augmentation en dix ans du nombre d'agriculteurs labellisés de 122 % (491 exploitations en 2019 contre 221 en 2010) et des surfaces de 135 % (13 200 ha en 2019 contre 5 600 en 2010).

3.4.4.2 L'exploitation durable de la forêt

La forêt couvre 60 % du territoire du PNR (contre 37 % en moyenne pour les PNR au plan national et 52 % pour le département de l'Ardèche), ce qui en fait l'un des dix parcs les plus boisés de France. La superficie forestière a peu évolué depuis 1990 dans le périmètre du parc tandis qu'elle a eu tendance à diminuer dans les communes ardéchoises et altiligériennes non adhérentes du PNR.

Tableau n° 18 : Évolution de la surface forestière dans le périmètre du PNR depuis 1990

Secteurs	Surface forestière			Évolution	
	1990	2006	2018	de 1990 à 2006	de 2006 à 2018
Montagne	59 634	57 464	57 995	- 3,6 %	+ 0,9 %
Pente	116 272	116 139	116 231	- 0,1 %	+ 0,1 %
Piémont	16 597	16 276	16 092	- 1,9 %	- 1,1 %
Total PNR	192 503	189 879	190 318	- 1,4 %	+ 0,2 %
Communes de l'Ardèche et de Haute-Loire non membres du PNR	377 809	373 049	371 488	- 1,3 %	- 0,4 %
Total général	570 312	562 929	561 805	- 1,3 %	- 0,2 %

Source : base de données Corine Land Cover

Elle est composée de multiples essences (pins maritimes, châtaigniers, hêtres, sapins, épicéas et douglas notamment), cette diversité étant un atout dans un contexte de réchauffement

⁷⁰ La production était de 65 000 tonnes en 1920.

climatique qui menace toutes les essences. Pour autant, la forêt est assez peu exploitée. Seuls 238 salariés appartiennent à la filière forêt-bois en 2015 sur le périmètre du PNR (même nombre en 2011), qui sont employés par 45 entreprises (source : DRAAF⁷¹).

Pour expliquer cette situation, le PNR met en avant le morcellement important du foncier, 10 % seulement de la surface forestière relevant du domaine public. On dénombre en effet près de 50 000 propriétaires privés sur l'ensemble du département. Le parc a engagé de ce fait un partenariat avec le centre régional de la propriété forestière⁷² et travaille au regroupement de parcelles grâce à la bourse foncière forestière développée par le département de l'Ardèche qui permet des échanges de parcelles, et la prise en charge partielle des frais de transaction en cas de restructuration foncière. La faible structuration de la filière bois (peu de scieries notamment) est une autre raison des résultats médiocres obtenus dans ce domaine. Selon le directeur départemental de l'ONF, la qualité moyenne des essences présentes dans le périmètre du PNR et plus largement le département (le sapin est boudé par les scieries et il n'y a que 7 % de douglas qui est très demandé) serait le principal obstacle à une exploitation plus importante de la forêt. En outre, le réseau routier ne permet pas partout le passage d'engins de débardage et de transport de grumes.

Afin de relancer son action, le parc anime un projet sylvicole territorial (PST) qui définit un itinéraire sylvicole par essence. Il a également mis en œuvre le réseau de forêts démonstratives « futaie irrégulière » qui poursuit deux finalités, l'amélioration de la qualité du peuplement forestier et l'amélioration de la valeur écologique du peuplement. Tout en reconnaissant la sous-exploitation de la forêt, l'ordonnateur souligne dans sa réponse aux observations provisoires que la charte vise à sa gestion durable qui doit se traduire par le maintien de surfaces boisées pérennes et résilientes dans des objectifs de conservation des sols, de régulation des écoulements, de qualité des paysages, de préservation de la biodiversité et de découverte des milieux forestiers.

3.4.4.3 La promotion d'un tourisme soutenable

Le tourisme en Ardèche est relativement concentré au sud du département. Les gorges de l'Ardèche sont visitées par 1,5 million de personnes chaque année et la création de la réplique de la grotte Chauvet⁷³ à Vallon-Pont-d'Arc a encore dynamisé la fréquentation touristique de l'Ardèche méridionale (plus de 2 millions de visiteurs de 2015 à 2019).

La présence de ces sites à proximité immédiate du territoire du PNR est une opportunité qu'il a entendu saisir en élaborant une stratégie de développement touristique pour les années 2017 à 2022, à partir d'une étude de sa fréquentation réalisée en 2016. Celle-ci a mis en évidence un profil-type du touriste des Monts d'Ardèche : ce dernier vient de la région ARA (78 % des touristes sont français et 27 % proviennent de cette région, les Belges et les Néerlandais étant les deux nationalités étrangères les plus représentées) et il est retraité (33 % contre 26 % pour le reste de l'Ardèche). 7,8 millions de nuitées ont été réalisées en 2019 (contre 6,4 millions en 2016), avec une saisonnalité marquée (31 % des séjours en juillet-août). Plusieurs sites naturels sont très fréquentés (tels que le Gerbier-de-Jonc et la cascade du Ray-Pic avec respectivement 400 000 et 100 000 visiteurs). L'économie touristique génère 225 M€ annuels de revenus pour le territoire et 2 500 emplois.

L'offre touristique du parc s'appuie sur les atouts du territoire et se veut alternative et complémentaire à celle proposée notamment dans les Gorges (reposant sur la baignade et la

⁷¹ Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

⁷² Le CRPF est l'organisme chargé du développement en forêt privée. C'est un établissement public, délégation régionale du centre national de la propriété forestière.

⁷³ Découverte en 1994, la grotte ornée du Pont-d'Arc, dite grotte Chauvet, est datée de 36 000 ans et est classée au patrimoine mondial de l'Unesco depuis 2014.

pratique du kayak). En effet, ainsi que l'a souligné le directeur de Ardèche Tourisme⁷⁴, son secteur de montagne peut être une zone de repli en période de fortes chaleurs estivales et il représente « un moteur d'image » associé au développement durable. Une réservation sur deux hébergements à partir des sites proposant des locations prendrait en compte cette dimension.

Son offre repose ainsi sur la découverte du patrimoine géologique du Géoparc (permise par l'aménagement d'une cinquantaine de géosites, cf. supra), du parcours artistique de la ligne du partage des eaux sur la montagne ardéchoise (cf. infra) et d'itinéraires de randonnée pédestre, cyclable ou équestre (tels que la Dolce Via, la route des Dragonnades ou la grande traversée VTT des Monts d'Ardèche) par le développement de l'application mobile Géotrek. La chambre relève que cette offre, à dimension scientifique et culturelle, n'a pas vocation a priori à séduire le grand public⁷⁵ et n'est pas susceptible de rééquilibrer les flux entre le sud du département et les Monts d'Ardèche.

Dans leurs réponses aux observations provisoires, les ordonnateurs successifs précisent que l'objectif du PNR n'a jamais été d'atteindre le niveau de fréquentation des Gorges, les capacités d'hébergement réduites et la fragilité environnementale du territoire du parc ne le permettant pas. Ils soulignent par ailleurs le développement des activités de pleine nature et l'ambition éducative de l'offre du PNR et sa volonté de rendre accessible les paysages et les sites aménagés au plus grand nombre.

Le syndicat s'appuie sur un réseau d'acteurs du territoire fédérés par l'attribution de la marque « Valeurs Parc naturel régional »⁷⁶. La marque garantit aux consommateurs que le produit ou service labellisé valorise des savoir-faire et des patrimoines locaux et répond à des critères environnementaux. En 2020, environ 160 prestataires bénéficient de cette marque dont une centaine d'hébergeurs, 12 accompagnateurs des sentiers des Monts d'Ardèche, une vingtaine de sites muséaux ainsi que des producteurs de miel, de myrtilles, de produits transformés à base de châtaigne, d'eaux minérales et de vin issu du cépage ancien Chatus. La sélection de ces prestataires est réalisée par une commission sur la base de grilles d'audit, ce processus rigoureux n'appelant pas d'observations. Même si le PNR des Monts d'Ardèche se positionne comme le second parc de France pour le nombre d'attributaires, la notoriété de la marque ne semble pas très importante et est supplantée au plan local par la marque « Goûter l'Ardèche »⁷⁷. Un rapprochement des deux marques en vue d'une démarche de labellisation commune est toutefois difficilement envisageable, dans la mesure où les périmètres géographiques et la nature des produits sont différents (certains produits bénéficiant cependant des deux labellisations).

La compétence tourisme étant partagée entre les différents niveaux de collectivités locales, l'action partenariale dans ce domaine est gage de cohérence. À cet égard, la stratégie et la communication du PNR s'inscrivent dans celles développées par l'agence régionale du tourisme qui consacre un volet aux PNR de la région sur son site et d'Ardèche Tourisme qui présente le PNR sur le sien. Ces organismes souhaitent promouvoir un tourisme « quatre saisons » et diversifié. Le parc, après avoir candidaté en 2015, porte pour le territoire, le contrat de développement touristique régional « Stations vallées et pôles de nature » signé en 2016 et déployant un programme d'actions de 2,7 M€ pour la montagne ardéchoise (après

⁷⁴ Agence de développement touristique du département de l'Ardèche.

⁷⁵ Les amateurs d'art contemporain sont évalués à 120 000 personnes en France avec un cœur de cible de 20 à 30 000 personnes (source : étude relative aux enjeux touristiques du parcours de la ligne de partage des eaux).

⁷⁶ La marque « Parc » est une marque nationale collective, déposée à l'INPI et gérée par la Fédération des parcs naturels régionaux ; elle peut être déclinée dans chaque parc.

⁷⁷ Goûtez l'Ardèche est une marque collective déposée à l'INPI en 1991. Elle est gérée par l'association « Ardèche le goût » qui regroupe 25 professionnels au sein de son conseil d'administration, représentant les principales filières alimentaires ardéchoises, de la production à la consommation. Elle concerne en 2020 plus de 120 entreprises utilisatrices, près de 400 produits et plus de 30 restaurants, traiteurs et points de vente.

avenant 1 signé en 2020). Il s'est engagé annuellement dans les plans d'actions départementaux essentiellement sur les sujets de l'itinérance, de la valorisation patrimoniale et du tourisme durable. En 2021, il a été associé à la candidature d'Ardèche Tourisme à l'appel à manifestation d'intérêt « Tourisme Durable » de l'ADEME dans le cadre du plan de relance. Enfin, il a contractualisé avec les communautés de communes et les offices de tourisme pour renforcer sa promotion et accroître les moyens du territoire en matière de marketing territorial.

3.4.4.4 L'accompagnement à la création et à l'accueil d'activités

Les actions du PNR dans le domaine de la création et l'accueil d'activités sont principalement conduites dans le cadre du programme LEADER (cf. supra). En raison de compétences dédiées insuffisantes, son équipe technique s'est recentrée au cours de la période sur certaines filières telles que celles du bijou. Le PNR porte également depuis 2020 un réseau de tiers lieux contribuant à l'accueil d'actifs sur le territoire. Il a enfin pris en considération la montée en puissance des EPCI en matière de développement économique, consécutivement à la loi NOTRÉ.

3.4.4.5 La contribution de la culture au développement du territoire

L'action culturelle constitue l'orientation 13 de la charte qui a mobilisé un quart des dépenses globales du PNR au cours de la période soit 2,4 M€.

Si le PNR a financé des diagnostics culturels intercommunaux pour six EPCI et une animation culturelle (cinéma itinérant et festival de danse), le projet du parcours artistique « le partage des eaux » a consommé la majorité des crédits alloués à la culture. Le coût de réalisation de cette action est en effet supérieur à 1,8 M€ dont 1,4 M€ en investissement et 450 k€ en fonctionnement, en ligne avec le plan prévisionnel du projet.

À l'initiative de sa présidente, en miroir de la création de la réplique de la grotte Chauvet en 2015, le PNR a souhaité proposer l'installation d'œuvres d'art contemporain pérennes le long de la ligne de partage des eaux entre Méditerranée et Atlantique, dans la montagne ardéchoise, qui ne représente que 9 % des nuitées touristiques du département. Le parcours s'étire sur environ 100 km du nord au sud du parc, de Saint-Agrève à Saint-Laurent-les-Bains, suivant le tracé du GR7. Un prestataire reconnu pour son savoir-faire dans la conception de ce type de projet a assuré la direction artistique et un autre la coordination technique. Le projet a suscité la constitution d'une équipe-projet dirigée par la chargée de mission culture et l'embauche en 2015 d'une chargée de production artistique à plein temps.

Six artistes de renom ont été sollicités pour la création des œuvres qui ont été installées entre 2015 et 2020. Une œuvre doit encore être implantée en 2021. Une programmation culturelle maintient chaque année l'intérêt pour le parcours. Un site internet lui est dédié et une communication importante a accompagné l'inauguration du parcours.

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés au cours du contrôle de la chambre (notamment le département de l'Ardèche) ont salué la réussite artistique du parcours, qui est effectivement indéniable. Les œuvres s'insèrent parfaitement dans le paysage et subliment les bâtiments sur lesquels elles ont parfois pris support (la chartreuse de Bonnefoy et l'abbaye de Mazan). Le PNR a eu le souci de l'appropriation des œuvres par le public en particulier en constituant des groupes d'acteurs locaux invités à suivre leur processus de création et en sensibilisant les hébergeurs de la marque parc afin qu'ils se fassent le relai du parcours auprès de leur clientèle. Des kits pédagogiques ont également été réalisés pour chacune des œuvres, permettant une appropriation par les enseignants. 40 classes ont ainsi été accueillies. La mise en œuvre de ce projet a permis en outre de faire évoluer l'image de la montagne ardéchoise, et plus largement du département, en l'associant désormais à une terre de culture. Enfin, la

réalisation d'un investissement significatif sur la montagne a été apprécié par les élus de ce territoire enclavé.

La fréquentation du parcours se situe néanmoins en deçà de celle prévue par l'étude préalable à la réalisation du projet qui l'estimait potentiellement à 50 000 visiteurs par an, pour 750 k€ de retombées économiques. Elle serait « *dans une logique parcours* », de 10 à 12 000 visiteurs⁷⁸ par an (le territoire ne compte toutefois que 5 000 habitants) pour une consommation au bénéfice du territoire de l'ordre de 200 k€. Un quart des visiteurs seulement serait venu pour le parcours. La commercialisation du produit touristique est freinée par le manque d'hébergements. La chambre invite le PNR à structurer une offre à la hauteur de l'investissement réalisé, en lien avec les acteurs du tourisme. L'ordonnateur en fonction a indiqué souscrire à cette préconisation.

3.4.4.6 Conclusion sur les actions de développement

Les actions de développement économique et social sont celles qui mobilisent le plus les moyens du parc. Celles menées dans le domaine agricole sont les plus convaincantes (PAEC, PST, reconquête de la châtaigneraie). Si le parc s'efforce de mettre en œuvre une gestion durable de la forêt, il n'est pas parvenu à structurer la filière sylvicole et à dynamiser son exploitation malgré un gisement important.

Son offre touristique, qui s'inscrit dans les stratégies régionale et départementale, est une alternative à celle du sud Ardèche. S'appuyant en particulier sur le label UNESCO du Géoparc, elle vise l'accessibilité des paysages et des sites aménagés au plus grand nombre.

Le PNR a misé sur la culture comme levier de développement local en consacrant 1,8 M€ à la création du parcours d'art contemporain de la ligne de partage des eaux. Si l'insertion des œuvres dans les sites sélectionnés de la montagne ardéchoise est une réussite et contribue à faire évoluer l'image de ce secteur, la fréquentation du parcours est inférieure aux prévisions et les retombées économiques sont à ce jour limitées.

3.4.5 Les actions d'accueil, d'éducation et d'information du public

Cette mission correspond à l'orientation 10 de la charte qui a bénéficié d'un budget de 1,1 M€, soit 11 % du budget global.

Tableau n° 19 : La déclinaison de l'orientation 10

Orientation	Numéros	Mesures
Orientation 10 : Impliquer tous les acteurs au projet de territoire (élus, partenaires, habitants et touristes)	10.1	Créer des outils de veille et de prospective, pour mieux comprendre les mutations du territoire et agir
	10.2	Informer et sensibiliser pour faire connaître les Monts d'Ardèche et faire comprendre l'action du PNR
	10.3	Faire de la Maison du Parc un lieu de médiation, de connaissance et de promotion du territoire

Source : charte du PNR

Les ressources affectées s'établissent à 3,5 ETP.

⁷⁸ La fréquentation est notamment mesurée par éco-compteurs et par des bornages téléphoniques communiqués par les opérateurs mobiles. L'abbaye de Mazan est le site le plus fréquenté.

Tableau n° 20 : Composition de l'équipe affectée à l'accueil, l'éducation et l'information

Postes	ETP
Accueil et entretien Maison du Parc	0,7
Éducation	1,3
Communication	1,5
Total	3,5

Source : PNR

3.4.5.1 La mission d'accueil

L'accueil du public se fait au siège du parc à Jaujac, au domaine de Rochemure, d'une superficie de 40 ha et situé au pied d'un volcan éteint, mais aussi à la maison du Gerboul⁷⁹ située à Thines. Les bâtiments permettent la réception des visiteurs dans de bonnes conditions. Ils y trouvent une documentation importante et une boutique présentant une offre de produits du territoire.

Des expositions⁸⁰ sont organisées régulièrement à la maison du parc ainsi que de nombreuses animations (ateliers par exemple). Malgré ces efforts, la fréquentation annuelle du bâtiment est faible : 30 000 visiteurs circulent en moyenne dans les jardins et empruntent les chemins du domaine en particulier pour se rendre dans le cratère du volcan, mais seulement 4 000 d'entre eux pénètrent dans la maison. Cela peut s'expliquer par la présence des bureaux pouvant donner le sentiment au public que la maison ne se visite pas et une entrée sur son côté peu visible et mal signalée. L'ordonnateur a indiqué qu'il commanderait une étude de restructuration de l'accueil en 2022, visant à faire de la maison une vitrine des patrimoines du territoire et notamment du Géoparc. En outre, la maison n'est ouverte qu'en période estivale et pour les vacances de la Toussaint. Une ouverture pourrait être envisagée lors des vacances scolaires de Pâques.

La fréquentation pourrait également être dynamisée par la création d'un espace de restauration ou de dégustation des produits de la marque parc. Un projet avait été envisagé mais il a été abandonné, le restaurateur n'ayant pas donné suite selon l'ordonnateur.

3.4.5.2 L'action éducative

Le syndicat se mobilise fortement pour l'action éducative, qui est encadrée par une charte partenariale signée en 2015 entre la Fédération des parcs naturels régionaux, le ministère de l'Éducation Nationale et le ministère de l'Écologie. Une attention particulière est portée aux enfants, aux jeunes et aux publics en formation.

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 ainsi que des supports de cours et assure également des formations pour les enseignants. Les projets développés ont concerné 800 enfants par an en moyenne au cours de la période.

Afin d'impliquer les 13-30 ans dans les projets du territoire, le GAL Ardèche³ leur a proposé de gérer une enveloppe de 100 k€ financée par LEADER. Après avoir défini dix domaines d'action puis les critères de sélection des projets, les jeunes sélectionnés ont auditionné les porteurs de projets et délivré leur avis sur chacun des 18 projets reçus.

⁷⁹ La fréquentation de la maison du Gerboul est de 15 000 visiteurs par an en moyenne.

⁸⁰ Au cours de la période : les sept couleurs du temps (2014/2015), le pastoralisme (2016/2017), les biotrésors (2018/2019) et les pollinisateurs des Monts d'Ardèche (2020/2021).

Depuis 2017, le PNR a conçu et développé une offre de découverte et de sensibilisation au territoire à l'attention des personnes en situation de handicap ou d'insertion sociale. Des ateliers passerelles et des bivouacs (immersion de deux jours et une nuit en randonnée sur le territoire) ont été mis en place. 270 personnes en ont bénéficié en 2019.

Enfin, des ateliers pédagogiques sont proposés aux autres publics et suscitent l'intérêt d'environ 400 personnes chaque année. L'observatoire photographique des paysages développé par le parc permet de sensibiliser aux évolutions de l'environnement malgré l'absence de commentaires explicatifs.

3.4.5.3 La communication

Le PNR déploie, en interne, une politique de communication assez offensive, à destination de plusieurs cibles. Il distribue gratuitement à 5 000 abonnés le journal du parc, un semestriel d'une douzaine de pages. Des chroniques radio et reportages vidéos sont réalisés annuellement et diffusés sur les radios et sur la chaîne Youtube du parc et sur Facebook. Le PNR a développé trois sites internet (celui du parc et ceux dédiés aux castagnades et la ligne du partage des eaux) et est présent les réseaux sociaux. Il rédige également une newsletter grand public (entre six et huit éditions par an pour 3 000 abonnés), et réalise une trentaine de communiqués de presse par an. Selon le PNR, ce dernier se classerait dans les cinq premiers PNR suivis sur Facebook.

3.4.6 La mission d'expérimentation et de recherche

Cette mission est transversale.

Le PNR a mené quelques expérimentations sur l'espace public, en invitant les habitants de Saint-Agrève à prototyper le mobilier urbain de la commune, ou ceux de Prunet à repenser l'aménagement des jardins par l'adoption d'une démarche écologique. Beaucoup d'actions conduites par le PNR ont une dimension innovante, en particulier en matière culturelle. Tel est le cas de la création du parcours artistique de la ligne de partage des eaux ou du projet non abouti de chemin de fer entre Le Puy-en-Velay et Lalevade d'Ardèche, intitulé Transcévénole, associant un artiste et un chercheur en résidence au Monastier-sur-Gazeille.

En matière de recherche, 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 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 en partenariat avec l'Agence nationale de la recherche et de la technologie. Enfin, des étudiants ont été régulièrement sollicités pour réaliser des études.

3.5 L'évaluation des actions conduites

L'évaluation de l'action des PNR est une obligation introduite par le décret n° 88-443 du 25 avril 1988 et renforcée par le décret n° 2012-83 du 24 janvier 2012. Ces dispositions qui figurent à l'article R. 333-3 du code de l'environnement prévoient que la charte du parc

comprend « *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* ».

Les 86 indicateurs de réalisation et de résultat prévus par la charte constituent le référentiel évaluatif global. Ils doivent éclairer les évaluations à mi-parcours et finales dans le cadre d'un travail concerté, à mener en principe dès la première année de la charte. Le suivi de ces indicateurs est rendu en théorie possible grâce aux différents tableaux de bords annoncés dans le contenu des mesures (tels que les observatoires de la biodiversité et des patrimoines culturels) ainsi qu'aux enquêtes.

Des référentiels évaluatifs doivent également être arrêtés par programmes d'actions. Ils sont à construire annuellement et à adapter à chaque projet et action. Ils doivent notamment permettre d'identifier la « plus-value » du parc (qualité des projets au regard du développement durable, innovation, expérimentation, transférabilité sur le territoire et en dehors et dynamique des réseaux). Enfin, les observatoires des mutations du territoire et les prospectives doivent objectiver les constats effectués.

Une commission stratégique évaluation, composée d'élus et de techniciens, doit être mobilisée pour mener cette analyse évaluative.

Conformément à ce qui était prévu, le syndicat a conduit une évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de sa charte, qui a été confiée à un prestataire. Ce dernier a présenté son rapport au comité syndical en mai 2021, accompagné d'une synthèse assez développée pour chacune des 13 orientations de la charte. Le prestataire a associé à la démarche un groupe de huit techniciens du PNR et un comité de pilotage politique présidé par son président et auquel ont participé des membres du conseil scientifique. En outre, trois séminaires d'échanges et de travail se sont tenus et ont permis de consulter les signataires de la charte et les autres partenaires du parc, dont certains ont été de surcroît rencontrés par le prestataire.

Le rapport ne permet pas de faire une évaluation objective de l'impact de l'action du PNR. En premier lieu, la lecture de la charte autour de trois vocations, 13 orientations et 43 mesures est trop complexe. Le rapport relève que 35 % des communes adhérentes ne connaissent pas les dispositions de la charte. Il serait donc souhaitable que la future charte soit articulée à partir des cinq missions légales. 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. Pour beaucoup d'entre elles, les situations ou valeurs de départ ne sont pas connues, ce qui ne permet pas de mesurer les évolutions. Cette lacune est renforcée par l'absence de suivi annuel.

Afin de réaliser l'évaluation « au fil de l'eau », le syndicat utilise le logiciel EVA développé par la Fédération des PNR. Un technicien est affecté à cette tâche pour 20 % de son temps de travail. Toutes les actions réalisées sont saisies dans le logiciel. Plus de 600 sont dénombrées pour la période 2014-2020, ce nombre important provenant notamment de l'attribution d'un nouvel identifiant d'opération à chaque nouveau millésime d'actions récurrentes (qui ne devraient donner lieu qu'à un seul identifiant). Bien que la saisie ne soit pas centralisée, l'ordonnateur indique que l'homogénéité des informations retranscrites est garantie par les directives qu'il donne aux agents. Moins d'une centaine d'actions (soit un sixième) fait l'objet d'une affectation à un secteur du PNR (piémont, pentes, montagne) ce qui ne permet pas d'obtenir des données suffisamment territorialisées. En définitive, la manière dont ce logiciel est utilisé par le PNR permet un suivi d'activité mais pas d'évaluer son impact pour le territoire.

Enfin, beaucoup des indicateurs de résultat sélectionnés 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.

Tableau n° 21 : Exemples d'indicateurs de résultat peu pertinents

Évolution globale de la consommation de l'eau sur le territoire par types d'usage.
Linéaire de cours d'eau (en kilomètres) sans obstacles à la circulation des espèces piscicoles.
Évolution de la part des entreprises dans la consommation énergétique du territoire.
Création d'un observatoire des mutations du territoire utilisé comme outil d'aide à la décision.
Mise en place d'une méthode d'observation partagée du changement climatique sur le territoire.
Évolution du rapport entre nombre de logements locatifs et nombre de résidences secondaires et touristiques.

Source : charte du PNR

Tableau n° 22 : Exemples d'indicateurs de résultat difficiles à renseigner

Évolution de la perception des paysages des Monts d'Ardèche (suite à enquête sociologique).
Évolution qualitative des paysages (au regard des données de l'observatoire photographiques et études localisées).
Évolution moyenne du chiffre d'affaires des exploitations adhérentes aux démarches de qualité.
Évolution moyenne du chiffre d'affaires des entreprises forestières.
Évolution de la consommation des produits locaux en restauration collective.
Évolution des comportements de consommation dans les Monts d'Ardèche (résultats des études conduites sur les changements de comportement des consommateurs).
Évolution cumulée du poids des 14 «secteurs potentiels d'activités et d'emplois» dans l'économie globale du territoire (en nombre d'entreprises, chiffre d'affaires global).
Évolution de la part de l'économie sociale et solidaire dans l'économie globale du territoire (nombre d'entreprises, d'emplois, chiffre d'affaires moyen)
Pourcentage de réduction de la consommation d'énergie globale sur le territoire.
Évolution du niveau d'accessibilité aux services par bassins de vie (en distance et en période d'ouverture).
Répartition de l'offre culturelle (dans le temps et l'espace).

Source : charte du PNR

En définitive, seuls 13 indicateurs sur 86 ont pu être renseignés et concernant ceux de résultat, seuls cinq sur 43 soit 12 % de l'ensemble. Cette carence se double de l'apport modeste de l'observatoire des dynamiques territoriales qui ne permet pas d'obtenir des données suffisamment éclairantes. Le rapport du prestataire conclut que le dispositif d'évaluation prévu par la charte n'a pas réellement été actionné (pas de suivi annuel et aucune réunion de la commission d'évaluation) et que, « *de ce fait, il n'est pas possible de statuer d'une manière robuste sur l'atteinte des objectifs* ». Il est significatif à cet égard que le PNR n'ait pas été en capacité de produire des indicateurs essentiels en matière d'évolution de la biodiversité, d'artificialisation des sols ou de préservation des terres agricoles.

Le prestataire indique que la mesure de l'efficacité des actions du parc repose dès lors principalement sur le « *sentiment ou le dire d'experts* ». En s'appuyant sur cette base subjective et fragile, il estime que 54 % des engagements du PNR ont été tenus (ce qui signifie que 46 % ne l'ont pas été), les principales insuffisances relevées étant en particulier la gestion des pratiques motorisées, la gestion de l'eau, la maîtrise des impacts des activités humaines sur les paysages, la préservation des terres agricoles, l'accompagnement des entreprises vers la performance environnementale, l'exploitation de la ressource sylvicole, l'adaptation au changement climatique et l'innovation dans la mobilité, qui constituent tous des sujets structurants pour le territoire.

Le constat de l'incapacité à évaluer son action est une problématique, récurrente puisque déjà rencontrée pour la première charte, qu'il appartiendra à l'ordonnateur de régler. La chambre lui recommande à cet égard de revoir la batterie des indicateurs de résultat de la charte en en retenant un seul par orientation qui soit pertinent et susceptible d'être renseigné. Il devra veiller à fixer des objectifs chiffrés et un suivi régulier de ces indicateurs, *a minima* annuel.

L'ordonnateur a indiqué souscrire à ces observations et recommandations et précise qu'un travail avec la DREAL et la région a d'ores et déjà été engagé en ce sens, l'objectif étant d'arrêter un nouveau dispositif de suivi au premier semestre 2022.

Recommandation n° 5 : refonder la batterie d'indicateurs de la charte en retenant des indicateurs pertinents et mesurables, fixer des objectifs chiffrés et exercer un suivi régulier de ces indicateurs, a minima annuel.

3.6 Conclusion sur l'activité

Les missions confiées aux PNR sont très larges et à toutes vouloir les investir, celui des Monts d'Ardèche a pris le risque de la dispersion. La chambre constate, à mi-parcours de l'exécution de sa charte 2013-2029 que les ambitions dont elle était porteuse sont trop importantes au regard des moyens dont le syndicat est doté. Il lui appartient d'identifier où son action propre peut apporter une réelle valeur ajoutée et conventionner avec les autres acteurs pour la mise en œuvre de la charte lorsqu'ils sont plus compétents et mieux armés que lui.

Dans certains domaines, il est très attendu et peu concurrencé ; c'est notamment le cas de la lutte contre l'érosion de la biodiversité, de la prévention de l'artificialisation des sols, de la préservation des terres agricoles et de l'éducation à l'environnement. Il pourrait assumer un rôle de chef de file de ces politiques publiques.

Recommandation n° 6 : identifier les politiques publiques prioritaires pour le territoire pour lesquelles le PNR apportera une valeur ajoutée et veiller à une meilleure adéquation de la future charte à ses capacités d'action.

4 LA GESTION INTERNE

4.1 L'organisation des services

L'organigramme du PNR en vigueur depuis 2015 fait apparaître que la directrice a, conformément aux statuts du syndicat, sous sa responsabilité l'ensemble des services de la collectivité, soit 33 agents (29,4 agents en équivalent temps plein) au 31 mars 2021. Elle ne dispose d'aucune délégation de signature. Les effectifs du parc sont structurés en quatre services et quatre missions transversales de coordination⁸¹ (ces dernières représentant 8 % des effectifs).

⁸¹ Les services « biodiversité et gestion de l'espace », « ressources », « Leader », « culture et économie durable » et les « missions de coordination » : communication, maison du parc, proximité territoriale et évaluation.

4.2 La gestion des ressources humaines

4.2.1 Le pilotage des ressources humaines

Le service des ressources humaines (RH) est constitué de trois agents pour 1,3 équivalent temps plein (ETP)⁸² encadrés directement par le responsable du service ressources.

Le syndicat a défini une politique salariale basée sur une « *logique de maîtrise de la masse salariale et la vigilance sur les charges de personnel* »⁸³. Il a mis en place à cet effet des tableaux de bord permettant de suivre le niveau de consommation des dépenses de personnel et d'effectuer des projections financières à moyen terme. Les agents susceptibles de partir à la retraite d'ici deux ans sont identifiés afin d'anticiper leur remplacement. Les fiches de postes servent de base à l'entretien annuel d'évaluation organisé chaque année en mi-novembre. Si les avancements de grade et d'échelons⁸⁴ sont suivis par le service RH, le coût cumulé ainsi que le nombre d'agents concernés par ces mesures n'est pas connu.

La loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique prévoit la mise en place de lignes directrices de gestion fixant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines de la collectivité. Le syndicat a sollicité à cet égard l'accompagnement du centre de gestion de l'Ardèche (CDG) fin 2020 afin de disposer d'outils facilitant le déploiement de cette mesure dans ses services fin avril.

Les dossiers des agents devront être complétés des évaluations annuelles des agents.

4.2.2 Le rapport social unique

Le PNR, disposant de moins de 50 agents, n'est pas tenu de créer un comité social territorial⁸⁵, en application de l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il est néanmoins astreint à transmettre, les années impaires, au CDG le rapport sur l'état de la collectivité⁸⁶ prévu par l'article 33 de la loi précitée, ce qui a été effectué en 2015 mais ne l'a pas été en 2017 et 2019. Si l'ordonnateur ne donne pas d'explication pour 2017, il signale que l'absence de transmission en 2019 est due

⁸² Soit un agent référent (0,9 ETP), le responsable de service (0,3 ETP) et un agent polyvalent (0,05 ETP).

⁸³ Cf. diaporama diffusé pour le vote du budget 2020.

⁸⁴ Avant la mise en œuvre du protocole sur les parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) et du cadencement unique, les avancements d'échelon se faisaient à la durée minimale ou intermédiaire. Les avancements de grade sont décidés suite à l'avis de responsable hiérarchique en fonction de l'évaluation annuelle de l'agent et de l'évolution éventuelle des missions au sein de la collectivité.

⁸⁵ La loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique prévoit que le comité technique (CT) et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) fusionnent en une instance unique : le comité social territorial. Celui-ci sera mis en place en 2022 à l'issue des prochaines élections professionnelles. Il aura notamment à connaître le fonctionnement et l'organisation des services, l'accessibilité des services et la qualité des services rendus, l'égalité professionnelle, la protection de la santé, l'hygiène et la sécurité des agents, les orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines et les lignes directrices de gestion en matière de mutation, de mobilité, de promotion interne et d'avancement de grade des agents.

⁸⁶ Ce rapport collecte les informations relatives aux moyens budgétaires et en personnel dont dispose la collectivité. Il dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation et des demandes de travail à temps partiel. Sa présentation donne lieu à un débat. La loi du 6 août 2019 lui a substitué depuis le 1^{er} janvier 2021 le rapport social unique dont la périodicité d'élaboration est annuelle. Il rassemble en un seul document le rapport de situation comparée entre les hommes et les femmes, le rapport sur les fonctionnaires mis à disposition et le rapport sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

à un problème technique sur la plateforme du CDG. Il devra veiller désormais à produire chaque année le rapport social unique.

4.2.3 Les effectifs

En lien notamment avec la montée en puissance du service Leader et des actions développés par le PNR (respectivement trois et cinq postes créés)⁸⁷, les effectifs physiques⁸⁸ ont augmenté de neuf unités (de 23 en 2015 à 32 en 2020) ; le nombre en ETP progressant de 21,6 en 2015 à 28,5 en 2020 (soit + 6,9 ETP)⁸⁹. Près de 52 % des agents travaillent à temps complet. En 2020, les agents titulaires ne représentent plus que 53 % de l'effectif contre 65 % en 2015 en raison du doublement du nombre d'agents non titulaires (15 en 2020 contre 8 en 2015). Au niveau national, 40 % des agents des PNR étaient titulaires de la fonction publique territoriale (FPT) et 60 % contractuels⁹⁰ en 2011.

Le personnel comprend, au 31 décembre 2020, 24,4 ETP en catégorie A, soit 85 % des effectifs contre 53 % en 2016 au niveau national dans les syndicats mixtes des PNR, 0,2 ETP en catégorie B et quatre ETP en catégorie C. Les cadres et chargés de mission (attachés ou ingénieurs) assurent un rôle de conseil et d'expertise auprès des collectivités adhérentes. En 2020, 58 % de l'effectif est féminin.

L'âge moyen des effectifs du parc est de 41,5 ans pendant la période sous revue, un léger vieillissement étant observé entre 2014 (40 ans) et 2020 (43,5 ans) dû à un très faible turnover. Enfin, 3,5 % des agents sont en situation de handicap, taux inférieur au seuil légal de 6 %.

Le PNR mutualise deux postes (informaticien et webmaster) avec la communauté de communes du Bassin d'Aubenas afin de proposer des emplois attractifs à temps plein sur un territoire où il peut être difficile d'attirer certains profils et où les salaires sont peu élevés. En revanche, aucun service n'est mutualisé avec un autre PNR, alors même que la région a indiqué qu'elle en avait formulé la demande auprès de l'ensemble des syndicats mixtes des PNR de son ressort. L'ordonnateur a précisé que l'APARA⁹¹ a proposé à la région de mutualiser un poste de recherche de mécénat entre PNR lors de ses assemblées générales 2019 et 2020, sans réponse de sa part. Quelques actions ponctuelles sont mutualisées avec l'APARA (notamment de communication), IPAMAC ou la Fédération nationale des PNR. C'est le cas notamment de l'application Géotreck⁹² sur smartphone facilitant la pratique de la randonnée ou pour le suivi du nombre d'entreprises bénéficiaires de la marque parc.

⁸⁷ La réalisation du projet de la ligne de partage des eaux, l'animation d'un nouveau site ENS Natura 2000, le patrimoine industriel et la reconquête de la châtaigneraie constituent les principales nouvelles missions créées ou renforcées.

⁸⁸ Les effectifs physiques correspondent aux agents rémunérés à une date donnée, quelles que soient leur quotité de travail et leur période d'activité sur l'année.

⁸⁹ L'effectif moyen au niveau national des PNR est de 30 à 40 personnes (données de 2015). Source : Fédération des PNR.

⁹⁰ Source : Fédération des PNR.

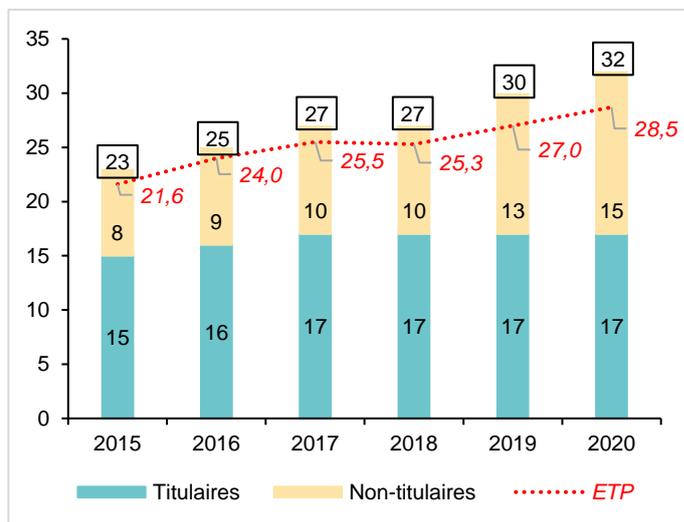
⁹¹ L'association des PNR d'Auvergne-Rhône-Alpes (APARA), créée en 2015, regroupe les huit PNR ayant leur siège dans la région et celui du Haut-Jura. L'État est amené à consulter l'association pour avoir une réponse au nom de tous les PNR sur certains sujets. L'APARA a été associée pour l'élaboration du SRADDET par la région et l'est sur le schéma régional des carrières. Elle permet un partage d'expériences entre PNR.

⁹² L'application Géotreck a pu être développée grâce à un système en open source où chaque parc peut partager ses bonnes pratiques.

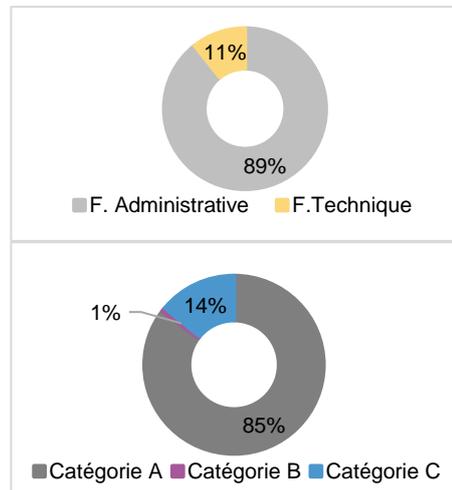
Le syndicat ne dispose pas d'une politique de recrutement formalisée. Les postes à pourvoir ont cependant fait l'objet de mesures de publicité, d'un processus de sélection des candidatures et d'entretiens avec un jury.

Graphique n° 7 : Effectif physique et ETP : évolution (à gauche) et répartition (à droite)

Évolution des effectifs physiques (titulaires et non titulaires) et des ETP (en rouge) au 31 décembre de chaque année



Répartition des ETP par filière et par catégorie au 31 décembre 2020

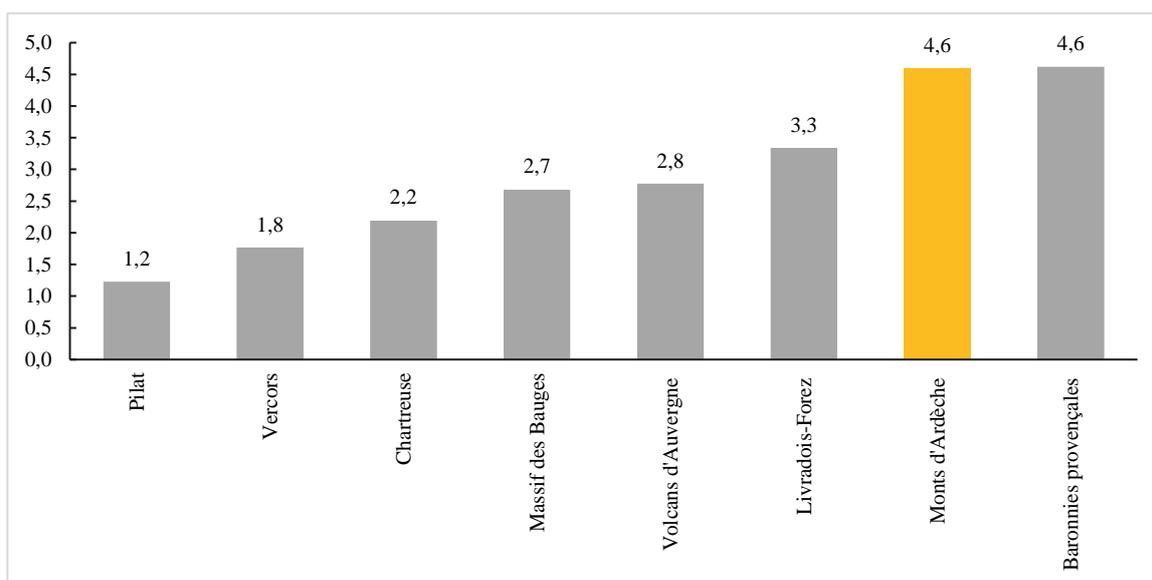


Source : PNR

La chambre a comparé ce niveau d'effectifs à celui des sept autres PNR ayant leur siège en région Auvergne-Rhône-Alpes. Le PNR des Monts d'Ardèche dispose ainsi d'un agent pour 4,6 communes, 7 878 ha et 2 440 habitants, ce qui le place comme un des PNR les moins bien dotés en personnel de l'échantillon.

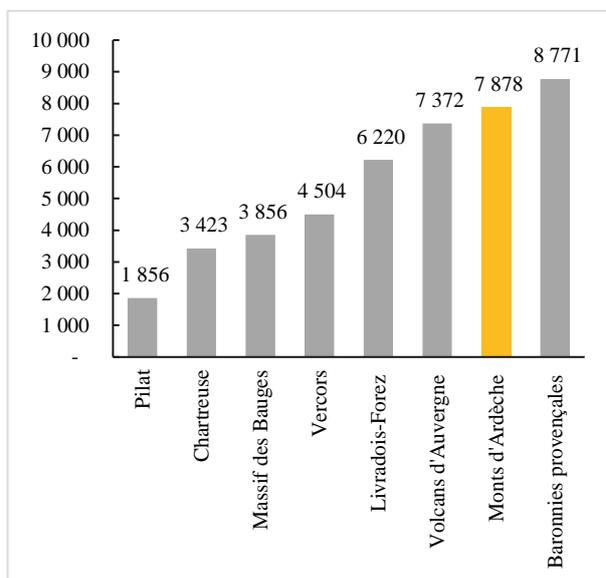
Graphique n° 8 : Comparaison des effectifs physiques des huit PNR de la région Auvergne-Rhône-Alpes

Nombre de communes par agent

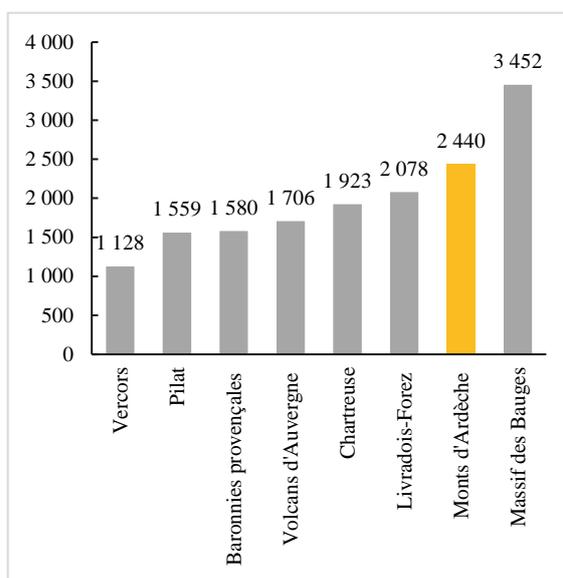


Nombre de communes par agent

Nombre d'hectares par agent



Nombre d'habitants par agent



Sources : PNR de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Calculs 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.

4.2.4 Les rémunérations et indemnités

4.2.4.1 L'évolution de la masse salariale

Les charges de personnel s'élèvent à 1,3 M€ en 2020, soit 70 % des charges de gestion⁹³ contre 60 % en 2015. Elles progressent de 3,1 % par an pendant la période sous revue, soit + 192 k€. Cette évolution s'explique notamment par les recrutements précédemment évoqués, par la politique salariale menée depuis 2013 basée sur l'équité de traitement entre les agents, la prise en compte des responsabilités dans les fonctions exercées et la lutte contre la précarité, l'augmentation du régime indemnitaire qui en découle (+ 21 % par an entre 2015 et 2020), par le protocole de parcours professionnels, carrières et rémunérations ainsi que par le glissement vieillesse technicité (GVT)⁹⁴ au cours de la période contrôlée. La forte variation, observée entre 2015 et 2016, des rémunérations des personnels titulaires (+ 283 k€) et non-titulaires (- 215 k€) s'explique par la titularisation au 1^{er} décembre 2015 de huit agents contractuels, soit 35 % des effectifs, au titre de la loi de 2012 dite « Sauvadet » visant notamment à faciliter l'accès au statut de fonctionnaire des agents contractuels⁹⁵.

⁹³ Les charges de personnel représentent 65 % des charges de gestion des PNR de la région en 2019.

⁹⁴ Le GVT correspond à la variation de la masse salariale à effectif constant (avancements d'échelons, avancements de grades, changements de cadres d'emplois).

⁹⁵ Loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Tableau n° 23 : Évolution de la masse salariale

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évo. Annuelle 2015-2020	Évo. Annuelle 2016-2020
Rémunération principale	229	507	531	562	583	575	+ 20,2 %	+ 3,2 %
dont régime indemnitaire	47	115	122	129	131	125	+ 21,9 %	+ 2,1 %
+ Autres indemnités	4	9	10	10	10	10	+ 20,3 %	+ 2,4 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	233	516	541	572	592	585	+ 20,2 %	+ 3,2 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	472	257	299	297	334	367	- 4,9 %	+ 9,3 %
dont régime indemnitaire	28	14	15	15	25	67	+ 19,3 %	+ 48,4 %
Autres rémunérations (c)	8	0	0	0	0	1	- 34,3 %	NC
= Rémunérations du personnel (a+b+c)	713	772	840	869	926	952	+ 5,9 %	+ 5,4 %
- Atténuations de charges	13	21	3	14	42	51	+ 31,0 %	+ 24,0 %
= Rémunérations du personnel	700	751	837	855	883	901	+ 5,2 %	+ 4,7 %
+ Charges sociales	303	319	364	364	355	367	+ 3,9 %	+ 3,6 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	15	14	16	16	17	17	+ 1,9 %	+ 3,9 %
+ Autres charges de personnel	49	37	49	47	48	38	- 5,1 %	+ 0,4 %
= Charges de personnel interne	1 068	1 121	1 265	1 282	1 304	1 323	+ 4,4 %	+ 4,2 %
+ Charges de personnel externe	79	0	0	11	12	16	- 27,0%	NC
= Charges totales de personnel	1 147	1 121	1 265	1 293	1 315	1 339	+ 3,1 %	+ 4,6 %

Sources : comptes de gestion, retraitements CRC. Lignes « dont régime indemnitaire » : données PNR et retraitements CRC

4.2.4.2 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire en vigueur jusqu'en 2017 a été institué par délibération du 19 octobre 2010. Le conseil syndical a approuvé, par délibération du 23 mai 2017, la mise en place au 1^{er} juillet 2017, pour la filière administrative uniquement, du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) avec l'instauration de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et du complément indemnitaire annuel (CIA).

La chambre relève que le RIFSEEP n'a pas été élargi par délibération aux agents de la filière technique (11 % des effectifs)⁹⁶ alors, que dans les faits, ils le perçoivent, et demande à l'ordonnateur de régulariser cette situation. Sa mise en œuvre a donné lieu à une augmentation de 11 % du montant du régime indemnitaire, imputable selon l'ordonnateur à la nouvelle politique salariale du syndicat. Le régime indemnitaire représente 14,4 % des charges totales du personnel en 2020 contre 6,5 % en 2015. L'IFSE et le CIA suivent le sort du traitement en cas de congés maladie ordinaire ou d'accident de service.

⁹⁶ Cf. décret du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale. Ce texte a pour objet l'actualisation des équivalences avec la fonction publique de l'État des différents cadres d'emplois de la fonction publique territoriale pour la définition des régimes indemnitaires servis aux agents territoriaux. Ses dispositions sont entrées en vigueur à compter du 1^{er} mars 2020.

Les montants individuels attribués sont conformes au plafond des montants annuels de référence et les règles d'incompatibilité ou de cumul de versement de certaines indemnités ont été respectées. Les ordonnateurs successifs ont tenu compte de l'engagement professionnel et, le cas échéant, des résultats collectifs du service, afin de moduler le CIA⁹⁷ attribué aux agents lors de l'entretien annuel professionnel.

Tableau n° 24 : Évolution du régime indemnitaire (2015-2020)

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul	Évo. annuelle
Régime indemnitaire des agents titulaires	47	115	122	129	131	125	670	+ 22 %
Régime indemnitaire. des agents non titulaires	28	14	15	15	25	67	164	+ 19 %
Total	74	129	138	144	156	193	834	+ 21 %
RI / Charges totales de personnel	6,5 %	11,5 %	10,9 %	11,1 %	11,8 %	14,4 %		

Source : PNR et retraitements CRC

4.2.5 Les conditions de travail

4.2.5.1 La durée du temps de travail

Le décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique territoriale a institué une durée légale du travail annuelle, hors heures supplémentaires, de 1 600 heures. Depuis l'instauration d'une journée supplémentaire travaillée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées ou handicapées, la durée annuelle du temps de travail est de 1 607 heures.

Le comité syndical a notamment approuvé par délibérations d'octobre 2014 et de juillet 2019, modifiant le protocole d'ARTT de mars 2007, les modalités d'aménagement et de réduction du temps de travail.

Un cycle hebdomadaire de travail a été mis en place sur 39 heures, donnant droit à 23 jours d'ARTT.

Le temps de travail des agents n'atteint pas la durée légale car la journée de solidarité n'est pas travaillée, contrairement à ce que prévoit la législation. La chambre invite l'ordonnateur à s'y conformer et lui rappelle que la loi du 6 août 2019⁹⁸ prévoit que l'exécutif des collectivités locales dispose d'un délai d'un an à compter de son renouvellement pour définir les règles relatives au temps de travail de ses agents ; ces règles entreront en application au plus tard le 1^{er} janvier 2022.

En l'absence de contrôle automatisé du temps de présence⁹⁹, le décompte du temps de travail accompli par chaque agent¹⁰⁰ est réalisé sur une base déclarative par un logiciel de suivi des temps.

Par ailleurs, le syndicat a mis en place le télétravail à titre expérimental dès septembre 2014. L'achat en 2018 d'un serveur permettant le travail à distance dans les conditions du

⁹⁷ Le montant annuel maximum du CIA est de 500 euros par agent (délibération du 23 mai 2017 précitée).

⁹⁸ Cf. article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁹⁹ Non adapté au cas d'espèce, compte tenu de la très forte proportion de cadres.

¹⁰⁰ Article 6 du décret du 12 juillet 2001.

présentiel a complété le dispositif et a permis aux services d'être opérationnels lors de la période de crise sanitaire.

4.2.5.2 Les heures supplémentaires

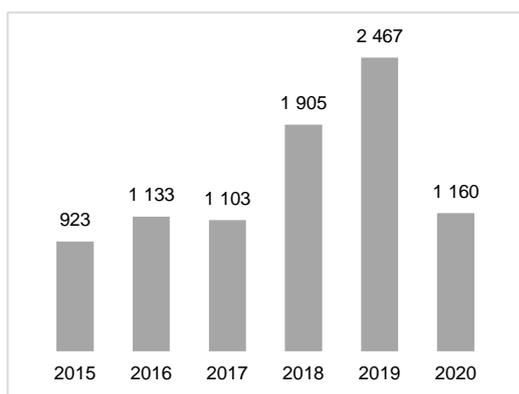
Constituent des heures supplémentaires celles qui sont effectuées, à la demande du supérieur hiérarchique, en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail¹⁰¹. Conformément au décret du 14 janvier 2002, les protocoles de gestion du temps et des parcours professionnels adoptés en 2014 et 2019 indiquent que les heures supplémentaires réalisées sont récupérées et ne sont pas indemnisées¹⁰². Elles sont générées lors de réunions publiques pour lesquelles le supérieur hiérarchique demande la présence de l'agent. Le nombre d'heures de récupération à poser ne peut excéder 50 heures (24 jusqu'en 2018) et ces heures ne peuvent pas alimenter le compte épargne temps.

La récupération du temps de travail des heures supplémentaires effectuées les dimanches et jours fériés n'est pas conforme à la réglementation, dans un sens défavorable aux agents. En effet, le décret précité indique que « *l'heure supplémentaire est majorée [...] des deux tiers lorsqu'elle est effectuée un dimanche ou un jour férié* »¹⁰³. Or les protocoles de 2014 et de 2019 précisent que « *les heures sont récupérées au coefficient 1 sauf quand les heures supplémentaires sont effectuées les dimanches et jours fériés où le coefficient est de 1,5* ». L'ordonnateur a indiqué qu'il se conformerait aux dispositions réglementaires.

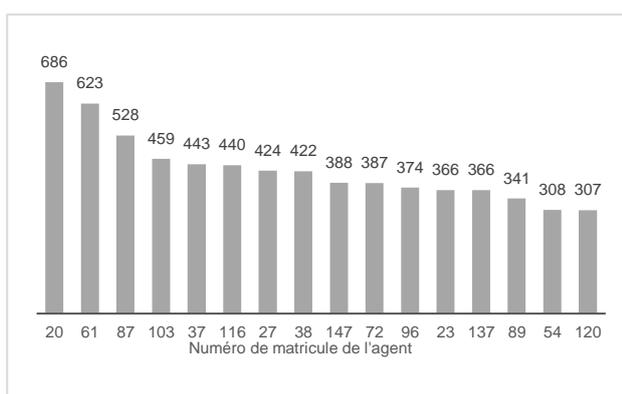
D'après les données transmises par le parc, 1 450 heures supplémentaires, soit l'équivalent du temps de travail annuel de 0,9 agent ont été récupérées en moyenne annuelle, ce qui est significatif. Leur nombre total a par ailleurs été multiplié par 2,7 de 2015 à 2019¹⁰⁴ en raison, selon l'ordonnateur, de l'augmentation du plafond des heures de récupération prévu par le protocole de gestion des temps et du développement des animations et manifestations le week-end et en soirée, qui a pour contrepartie une plus grande visibilité des agents du PNR sur le territoire.

Graphique n° 9 : Heures supplémentaires récupérées entre 2015 et 2020

Évolution du cumul du nombre d'heures supplémentaires récupérées



Cumul du nombre d'heures supplémentaires récupérées par agent sur la période 2015-2020



Sources : PNR, calculs et retraitements CRC

¹⁰¹ Article 4 du décret du 14 janvier 2002.

¹⁰² Le décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit la récupération des heures supplémentaires ou, à défaut, leur indemnisation.

¹⁰³ Article 8 du décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

¹⁰⁴ L'année 2020 n'est pas significative en raison de la crise sanitaire qui s'est traduite par la généralisation du télétravail et par deux confinements.

4.2.5.3 Les autorisations d'absence pour évènements familiaux

Le régime des autorisations spéciales d'absence¹⁰⁵ pour évènements familiaux accordées aux agents est défini par délibérations précitées. Il est plus favorable que celui existant pour les agents de l'État. En moyenne annuelle sur la période sous revue, 33 jours ont été octroyés pour 14 agents. Le régime en vigueur devra être reconsidéré dès que le décret déterminant la liste des autorisations spéciales d'absence, ainsi que leurs conditions d'octroi, sera publié.

4.2.5.4 Les absences au travail, les accidents du travail et la prévention des risques professionnels

Le taux d'absentéisme¹⁰⁶ s'élève à 1,6 % en 2020 et se situe très en deçà de celui observé dans la fonction publique territoriale (FPT), qui est de 9,8 %¹⁰⁷. Les absences pour maladie ordinaire représentent 84 jours en 2020 contre 87 en 2015. La maladie ordinaire, première cause d'absence pour raison de santé comme dans l'ensemble de la FPT, représente 62 % du total des jours d'absence au cours de la période. Les agents, après un arrêt maladie prolongé, sont reçus à leur retour par leur responsable. Le PNR ne recense qu'un seul accident du travail (accident de service) au cours de la période.

Tableau n° 25 : Les absences au travail

Nombre de jours ouvrés d'absence pour :	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Maladie ordinaire	87,0	63,0	73,5	152,0	195,0	84,0	654,5
Maternité / Paternité	0,0	112,0	0,0	0,0	87,0	61,0	260,0
Maladie Professionnelle / Accident du travail	0,0	0,0	0,0	129,0	11,0	0,0	140,0
Total	87,0	175,0	73,5	281,0	293,0	145,0	1 054,5
<i>Nombre de jours ouvrés d'absence par ETP</i>	<i>4,0</i>	<i>7,3</i>	<i>2,9</i>	<i>11,1</i>	<i>10,9</i>	<i>5,1</i>	
<i>Taux d'absentéisme</i>	<i>1,3 %</i>	<i>2,3 %</i>	<i>0,9 %</i>	<i>3,5 %</i>	<i>3,4 %</i>	<i>1,6 %</i>	

Source : PNR, calculs CRC

4.2.6 La formation

L'effort de formation représente 0,7 jour par ETP en moyenne annuelle et est bien inférieur à celui des syndicats et autres établissements publics intercommunaux (1,9 jours¹⁰⁸). En moyenne annuelle, la dépense induite est de l'ordre de 9 700 €¹⁰⁹. Le syndicat s'est doté d'un plan annuel de formation, les besoins des agents en la matière étant étudiés à la suite des entretiens professionnels réalisés en fin d'année. L'ordonnateur explique le faible volume de formation par la fin de la gratuité de certaines formations et par l'annulation fréquente de celles organisées par le CNFPT. Il assure que la politique de formation du PNR est très volontariste.

¹⁰⁵ L'article 45 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique harmonise le régime des autorisations spéciales d'absence (ASA) pour motifs familiaux au profit des fonctionnaires et contractuels des trois versants de la fonction publique. Un décret déterminera la liste des ASA ainsi que leurs conditions d'octroi.

¹⁰⁶ Le taux d'absentéisme mesure la part des absences dans le temps de travail. Exprimé en %, il permet d'appréhender le poids de l'absentéisme sur l'effectif étudié. Mode de calcul : [(nombre total de jours d'absences) x (5/7) / (effectif étudié x nombre de jours travaillés moyen par an et par agent)]. L'effectif étudié est ici appréhendé en ETP et le nombre de jours travaillés moyen par an et par agent est de 229.

¹⁰⁷ Source : Sofaxis, panorama 2020 publié en novembre 2020.

¹⁰⁸ Rapport annuel 2020 - Formation dans la FPT, publié le 9 octobre 2020.

¹⁰⁹ Y compris les cotisations obligatoires au CNFPT.

La chambre considère qu'elle devrait constituer une priorité plus affirmée, en raison de la nécessité de maintenir et d'actualiser les connaissances d'agents évoluant dans des domaines revêtant une forte technicité.

Tableau n° 26 : Formation

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Jours de formation	8	10	41	30	6,5	12	17,9
Agents ayant suivi une formation	2	5	12	14	2	3	6,3
Jour(s) moyen(s) de formation par	0,4	0,4	1,6	1,2	0,2	0,4	0,7
Coût en € hors cotisation CNFPT	11 075	5 905	10 363	9 140	14 868	6 582	9 655

Source : PNR, calculs CRC. Montants des dépenses issus des Grands Livres de la comptabilité du PNR.

4.3 Les véhicules de service

Le PNR dispose en 2021 d'un parc automobile relativement récent composé de sept véhicules de service, soit un véhicule pour 4,7 agents, mis à la disposition des agents pour leurs déplacements professionnels¹¹⁰. Le PNR a mis en place un calendrier de suivi partagé numérique, qui permet la réservation des véhicules et d'obtenir les données nécessaires au pilotage de la flotte (date, lieu et objet du déplacement, identité du conducteur et nombre de kilomètres parcourus). La chambre rappelle l'obligation de disposer d'un carnet de bord par véhicule et la nécessité d'actualiser les notes de service dans ce domaine.

Elle observe que des autorisations de remisage de véhicules au domicile d'agents ont été accordées ponctuellement sans qu'aucun arrêté individuel n'ait été pris à cet effet. La chambre rappelle que l'autorisation de remisage, qui doit rester exceptionnelle, doit faire l'objet d'un arrêté individuel renouvelable chaque année.

Tableau n° 27 : Évolution du cout d'entretien, du nombre de véhicules de service et du total des kms parcourus par an

En €	2015*	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Dotation aux amortissements des véhicules</i>	7 805	15 892	15 892	15 892	15 892	15 884
<i>Location</i>	249	537	0	767	262	546
<i>Entretien</i>	4 980	5 456	6 097	3 716	6 676	3 513
<i>Assurance</i>	3 890	4 333	4 235	4 062	4 195	4 467
<i>Autoroute</i>	0	867	1 220	1 003	569	185
<i>Carburant</i>	8 585	9 307	9 426	9 690	8 489	4 583
Total	25 509	36 392	36 870	35 130	36 083	29 178
<i>Nombre de véhicules de service</i>	6	6	6	6	6	6
<i>Total kms parcourus par an</i>	28 943	115 220	85 873	109 288	149 994	49 262

Source : PNR MA, calculs CRC

* La dotation aux amortissements des véhicules et le nombre de kms parcourus en 2015 ne correspondent pas à une année complète car le syndicat a vendu au premier semestre de cette année-là cinq véhicules, dont les kilomètres parcourus n'ont pas été comptabilisés.

¹¹⁰ Un huitième véhicule, permettant le transport de groupe (neuf places) a été acquis au second semestre 2021.

4.4 La commande publique et la fonction achats

Les syndicats mixtes sont soumis au code de la commande publique¹¹¹ et doivent, à cet égard, mettre en œuvre une politique d'achat respectueuse de ses grands principes. La commande publique du parc représente 2,7 M€ de dépenses cumulées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2020 et près de 120 marchés conclus. 50 % des marchés ont été attribués à des entreprises situées en Drôme ou en Ardèche, pour un total de 1,4 M€. Les marchés de services sont majoritaires en montant (56 % de l'ensemble). L'intégralité des marchés a été passée en procédure adaptée. La commission d'appel d'offres a été désignée par délibérations des 24 septembre 2015 et 24 mai 2016. Depuis le renouvellement du conseil syndical en octobre 2020, la composition de cette commission a été modifiée.

4.4.1 L'organisation de la commande publique et de la fonction achats

La passation des procédures et le suivi de l'exécution des marchés sont effectués par la responsable du service ressources pour 5 % de son temps de travail, assistée par un agent pour 2 % de son activité. Compte-tenu de sa taille, le PNR ne dispose pas de politique formalisée d'achat. Les procédures d'achats sont réalisées soit par les référents budget pour les dépenses statutaires, soit par les chargés de mission pour les dépenses relatives aux programmes d'actions. Le service ressources a néanmoins mis en place des outils et documents type et accompagne les acheteurs sur les aspects administratifs et juridiques. Les achats inférieurs à 40 k€ entraînent la sollicitation d'au moins trois devis préalablement au choix du prestataire retenu. Pour ceux supérieurs à ce seuil (et parfois inférieurs), un cahier des charges est mis en ligne sur la plateforme de dématérialisation achat-public.com par le service ressources.

Les marchés pouvant être allotés géographiquement ou techniquement l'ont été dans une majorité de cas. Bien qu'aucun délai de publication et de réponse ne soit imposé par le code de la commande publique en matière de procédure adaptée, ils doivent être suffisants pour permettre à la concurrence de jouer et aux entreprises intéressées de répondre. L'examen de l'échantillon contrôlé par la chambre montre que le syndicat satisfait à cette exigence puisqu'un délai minimum de quatre semaines est accordé aux entreprises pour produire leurs réponses. Dans la grande majorité des cas, les supports de publicité retenus permettent à la concurrence de s'exercer. Cependant, concernant le marché de direction artistique notifié le 15 juin 2015 pour 110 k€¹¹², la publicité n'a été effectuée que sur le profil acheteur¹¹³. L'ordonnateur alors en fonctions, s'appuyant sur une analyse juridique, justifie le choix de ce support par des motifs de protection de la propriété intellectuelle et artistique.

4.4.2 L'examen de dossiers de marchés et d'achats publics

4.4.2.1 Les marchés à procédure adaptée

Les modalités de passation et d'attribution de 23 marchés de fournitures, de prestations de service ou de travaux, ont été examinées. La chambre formule quelques observations.

En premier lieu, plusieurs rapports d'analyse des offres (RAO) apparaissent insuffisamment motivés pour justifier des notes techniques attribués. Il en est ainsi du marché

¹¹¹ Ordonnance du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique et décret du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique.

¹¹² Il s'agit du marché n° 2013-06-01, qui a initialement été attribué pour 49,5 k€ alors que 110 k€ ont été réglés.

¹¹³ Cf. article 35 II 8° de l'ancien code des marchés publics alors en vigueur.

de services « Coordination technique - Partage des eaux » passé en 2015, du marché de travaux « Partage des Eaux - Phase 3 - Réalisation d'une œuvre artistique à Borne (Ardèche) » attribué en 2017, ainsi que du marché de services « Actions de valorisation et de communication du label Geopark mondial UNESCO du PNR MA - lot 1 - médiation éducative » passé en 2017 et celui de « Création artistique pour les fêtes des castagnades » attribué en 2020.

En second lieu, l'identité de l'entreprise sélectionnée et le montant de son offre ne figurent pas toujours dans les lettres de rejet envoyées aux candidats non retenus. C'est notamment le cas pour le marché de services « Partage des Eaux - Phase 1 : étude, fabrication et pose d'une œuvre paysagère ; missions de contrôle technique et d'assistance technique ; maîtrise d'œuvre d'exécution d'une œuvre d'art sur le site de l'Abéouradou à Borne » notifié en 2016 et du marché de services « Le Partage des eaux - Phase 4 - Infographie, fabrication et pose de la signalétique pour le parcours artistique » notifié en 2017. Il est rappelé à l'ordonnateur que l'article R. 2181-3 du code de la commande publique dispose que « *la notification prévue à l'article R. 2181-1 mentionne les motifs du rejet de la candidature ou de l'offre. Lorsque la notification de rejet intervient après l'attribution du marché, l'acheteur communique en outre : 1° Le nom de l'attributaire ainsi que les motifs qui ont conduit au choix de son offre ; 2° La date à compter de laquelle il est susceptible de signer le marché dans le respect des dispositions de l'article R. 2182-1.* »

En outre, des erreurs ont été relevées dans les formules de calcul des notes, qui sont, toutefois, au final sans incidence sur le classement général des offres et sur l'entreprise attributaire car l'erreur est répétée pour tous les candidats. Enfin, il est indiqué pour un marché de travaux que deux lots ont été résiliés alors qu'il n'a pas été donné suite à la consultation.

4.4.2.2 Les marchés non formalisés

Neuf marchés attribués selon des procédures non formalisées ont également été examinés. Les ordonnateurs successifs n'ont pas pu justifier d'une mise en concurrence effective des fournisseurs pour les achats de carburants (près de 45 k€) et d'assurances (près de 40 k€), alors que les seuils de publicité obligatoire (25 k€ HT jusqu'au 31 décembre 2019) étaient dépassés en montant cumulé sur les quatre derniers exercices. La chambre préconise de regrouper les dépenses correspondant à des besoins récurrents par familles d'achats homogènes pour computer les seuils de procédure et de publicité des marchés publics.

La gestion de la commande publique devra être améliorée.

4.5 L'adaptation de l'organisation du syndicat pendant la crise sanitaire

Lors du premier confinement en mars 2020, un protocole a été rédigé à l'attention des agents pour les accompagner dans ce contexte nouveau. Le télétravail qui était mis en place à hauteur d'un jour par semaine a été généralisé. Cela a également été le cas ultérieurement au gré des phases de reconfinement. Les réunions de service et du comité de direction ont été organisées toutes les semaines afin de partager l'information, d'actualiser le plan de continuité de l'activité, d'échanger sur les dossiers en cours et sur les situations individuelles, en veillant à prévenir les situations d'isolement. Le ralentissement de l'activité a pu être mis à profit pour des temps d'échanges collectifs sur les questions de transition.

À l'issue du premier confinement, un questionnaire a été adressé aux agents afin de recueillir leur retour d'expérience et les améliorations à apporter.

L'accueil du public a été suspendu à la maison du parc pendant la crise sanitaire, mais les fêtes des castagnades ont eu lieu. Elles ont néanmoins connu un succès assez mitigé en termes de fréquentation.

4.6 Conclusion sur la gestion interne

Les effectifs ont progressé au cours de la période en lien avec la constitution d'un service Leader et l'investissement du syndicat dans le secteur de la culture. Il demeure toutefois moins bien doté en ressources humaines que les autres PNR de la région. La masse salariale a également augmenté en lien avec la mise en œuvre d'une politique salariale visant à davantage d'équité et à la reconnaissance des responsabilités exercées ainsi qu'avec l'instauration du nouveau régime indemnitaire. Les heures supplémentaires qui ne sont pas rémunérées mais récupérées sont en nette progression en raison d'une présence accrue sur le territoire. L'absentéisme est modéré et l'effort de formation pourrait être plus important.

La gestion de la commande publique devra être améliorée.

5 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET L'ANALYSE FINANCIÈRE

5.1 La qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes

5.1.1 La structuration budgétaire

Le syndicat présentait en 2020 un seul budget relevant de l'instruction budgétaire et comptable M14. Au compte administratif 2020, la masse budgétaire approche 3,4 M€.

Tableau n° 28 : Structuration budgétaire, exercice 2020 en k€

Budget	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Total
Budget principal	M14	2 893	471	3 364

Source : comptes de gestion

5.1.2 L'information budgétaire

5.1.2.1 Les dates de tenue du débat d'orientation budgétaire et d'approbation des actes budgétaires

Les dates de présentation du rapport d'orientation budgétaire (ROB) et d'approbation des actes budgétaires sont conformes aux prescriptions du CGCT. En 2015, et de 2018 à 2021, le syndicat a approuvé chaque année son compte administratif (CA) de l'exercice N-1 concomitamment à l'adoption de son budget primitif (BP) de l'année N, ce qui a permis la reprise au budget primitif des résultats constatés l'exercice précédent.

5.1.2.2 Les rapports d'orientation budgétaire

L'article L. 5722-1 du CGCT précise que les syndicats mixtes ouverts comprenant des départements et des régions peuvent, au choix, opter pour les règles comptables s'appliquant aux communes de 3 500 à moins de 10 000 habitants, aux départements, ou encore aux régions. Le syndicat du PNR est donc soumis *a minima* aux règles s'imposant aux communes de plus de 3 500 habitants.

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, le président du syndicat doit donc présenter au comité syndical, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires (ROB). L'article 107 de la loi du 7 août 2015 dite loi « NOTRe » et le décret du 24 juin 2016 pris en application renforcent les obligations relatives à la transparence financière dont le ROB est un des vecteurs essentiels. L'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 prévoit que le syndicat présente également à cette occasion ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et de son besoin de financement annuel.

Les ROB 2017 à 2021, adoptés sous l'empire de ces dispositions, identiques dans leur structure à compter de 2018, n'y répondent pas complètement. S'ils communiquent une rétrospective des exercices passés, ils ne précisent pas les hypothèses d'évolution retenues en recettes et en dépenses pour construire le projet de budget de l'exercice à venir, ni l'évolution prévisionnelle de la capacité d'autofinancement (CAF) brute. Une confusion terminologique est reproduite chaque année (capacité de remboursement au lieu de CAF). Ils ne présentent pas non plus les engagements pluriannuels en matière d'investissement ainsi que leurs modalités de financement. Les informations relatives à la structure et au niveau de l'encours de dette doivent être communiquées à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. La structure des effectifs communaux est en revanche indiquée.

Le ROB devra être rédigé de manière à satisfaire aux prescriptions réglementaires.

5.1.2.3 Les délibérations d'approbation des documents budgétaires

Les délibérations d'approbation du budget primitif et du compte administratif sont purement formelles et ne présentent que les totaux des deux sections de ces documents budgétaires. Elles pourraient être complétées par le montant des crédits votés ou exécutés par chapitre, avec rappel des montants de l'exercice antérieur de manière à indiquer les évolutions d'une année sur l'autre, et par des commentaires explicitant les variations constatées. L'évolution des principaux indicateurs financiers et de la dette pourrait également être précisée.

Des diaporamas de présentation du budget et du compte administratif sont projetés en séance du conseil communautaire (exemple pour le CA 2019 et le BP 2020). Ces documents ne communiquent pas les indicateurs financiers fondamentaux permettant d'apprécier la situation financière du syndicat : CAF brute, CAF nette, taux d'épargne brute (CAF brute rapportée aux recettes réelles de fonctionnement) et capacité de désendettement (dette rapportée à la CAF brute). Ils pourraient utilement être produits.

5.1.2.4 Les informations contenues dans les documents budgétaires

Les documents budgétaires présentent des insuffisances et des erreurs. Ainsi, ils ne sont parfois accompagnés d'aucune des annexes réglementaires (BP 2017) ou certaines d'entre elles font défaut (état IV-C1.1 du personnel non renseigné aux CA 2015 et 2018, manquant aux CA 2017 et BP 2020 ; état IV-A2.2 de la dette absente au CA 2017 et présentant un taux d'intérêt erroné au CA 2019). L'état IV-A2.1 relatif à la ligne de trésorerie n'est jamais produit. L'état IV-A6.2 permettant de s'assurer du respect de la règle de l'équilibre est parfois incomplet (aux BP 2019 et 2020, il manque la page afférente aux dépenses).

Par ailleurs, la nomenclature fonctionnelle n'est pas correctement renseignée pour l'ensemble des documents budgétaires ; tout est classé à la fonction 0. Elle est donc inutile¹¹⁴.

La chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur le soin à apporter à la confection des documents budgétaires.

5.1.2.5 Une inscription erronée induisant le déséquilibre du budget

Au budget 2018, l'ordonnateur a inscrit des crédits à hauteur de 890 165 € à l'article 1641 relatif au remboursement en capital des emprunts. Or seuls 390 165 € auraient été nécessaires au regard des tableaux d'amortissement des emprunts. L'erreur provient de l'inscription parmi ces dépenses prévisionnelles de l'intégralité du capital d'un crédit-relai mobilisé pour 600 k€ en 2017 (cf. infra) alors que le remboursement contractuel s'élevait à seulement 100 k€ pour l'exercice 2018.

Cette confusion a induit formellement le déséquilibre du budget 2018. En effet, aux termes de l'article L. 1612-4 du CGCT, « *le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* ». Or l'annuité en capital surévaluée de la dette n'était pas couverte par les recettes sus-décrites ainsi que l'indique l'annexe IV-A6.1 du budget 2018.

Tableau n° 29 : Vérification du respect de la règle de l'équilibre au budget 2018

En €	Montants
Annuité en capital de la dette bancaire	890 165
Annuité en capital de la dette région	50 000
Dépenses imprévues	108 970
Total des dépenses à couvrir (a)	1 049 135
Solde d'exécution reporté	576 370
Solde des RAR* de la section d'investissement	- 101 822
s/ total ressources exercices antérieurs (neutralisé si négatif) (b)	474 548
Fonds de compensation TVA	19 900
Produits de cessions	50 000
Solde de la section de fonctionnement (opérations réelles)	132 000
s/ total ressources propres de l'exercice (c)	201 900
Total des ressources propres admises en couverture (b + c) = (d)	676 448
Ecart (d - a) = (e)	- 372 687

Source : budget 2018 / *RAR = restes à réaliser

Le non-respect de la règle de l'équilibre aurait pu entraîner la saisine par le préfet de la chambre régionale des comptes, en application de l'article précité du CGCT.

¹¹⁴ Le PNR pourrait s'en exonérer s'il estime que sa ventilation n'est pas adaptée. Certaines fonctions de la M14 correspondent toutefois aux missions d'un PNR (enseignement, culture, aménagement, action économique).

5.1.3 La régularité budgétaire et la fiabilité comptable

5.1.3.1 Les relations avec le payeur départemental

Aucune convention de services comptables et financiers n'a été signée entre le payeur départemental et l'ordonnateur. Aucun travail n'a non plus été engagé quant à un contrôle partenarial de la chaîne de la dépense. Le payeur n'a toutefois signalé aucune difficulté quant à la qualité des mandats et titres de recettes transmis par le syndicat. Le délai global de paiement se situe à 20 jours sur la période sous revue, en deçà du seuil réglementaire de 30 jours. Le taux de rejet des mandats est orienté à la hausse au cours de la période.

Tableau n° 30 : Délai global de paiement (en jours) et taux de rejet (en %)

Délai Global de Paiement moyen (jours)	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Budget principal	22,04	19,47	16,34	21,30	19,8
Taux de rejet des lignes de mandat BP	NC	0,76 %	2,44 %	4,27 %	2,49 %

Source : Delphes

5.1.3.2 La qualité des prévisions

Les taux d'exécution budgétaire se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante. En l'espèce, les taux d'exécution du syndicat sont faibles en dépenses de fonctionnement (65 % en moyenne sur la période, les charges à caractère général étant le poste le plus concerné) et d'équipement (39 %), ainsi qu'en matière de recettes d'équipement et caractérisent une faible qualité de la prévision budgétaire.

L'ordonnateur l'explique par la sensibilité du budget du PNR aux programmes d'actions, qui se réalisent sur trois à quatre ans en moyenne. Il indique qu'une « *appréciation budgétaire plus fine paraît peu réalisable, du fait du nombre d'actions et de leur diversité. Le choix a été fait de reporter l'ensemble des dépenses et recettes des programmes validés sur l'exercice budgétaire afin d'inscrire l'ensemble de l'activité engagée* ».

La gestion en autorisations de programme et crédits de paiement des opérations d'investissement les plus importantes¹¹⁵ permettrait un suivi plus adapté.

Tableau n° 31 : Exécution budgétaire 2015-2020

Taux d'exécution	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Dépenses réelles de fonctionnement	59,5 %	54,3 %	64,2 %	71,8 %	78,3 %	64,6 %	65,4 %
Recettes réelles de fonctionnement	60,9 %	55,0 %	50,9 %	58,9 %	62,5 %	62,0 %	58,4 %
Dépenses d'équipement	57,9 %	12,7 %	72,1 %	39,5 %	20,7 %	34,0 %	39,5 %
Recettes d'équipement	53,8 %	1,4 %	66,3 %	51,0 %	44,4 %	42,0 %	43,1 %

Source : comptes administratifs

¹¹⁵ Afin d'assurer une gestion pluriannuelle de leur programme d'équipement, les collectivités locales et leurs groupements peuvent, en application de l'article L. 2311-3 du CGCT, opter pour l'ouverture par délibérations d'autorisations de programme présentant le montant d'engagement maximal de l'opération d'équipement à réaliser sur plusieurs exercices, qui sera exécuté par le vote chaque année de crédits de paiement. Cette procédure doit permettre de prévenir la constatation de restes à réaliser qui altèrent fréquemment l'analyse de l'exécution du programme et de l'équilibre budgétaire de la collectivité ou du groupement.

5.1.3.3 Les inscriptions budgétaires relatives aux cessions d'actifs

Les taux d'exécution budgétaire concernant les cessions d'immobilisations sont fluctuants sur les six exercices de la période de contrôle. Ce taux est nul pour les exercices 2016 et 2020 et de 100 % pour 2015 et 2019. Le syndicat a inscrit en 2017 et 2018 à son budget primitif des produits de cession pour 50 k€, de manière prématurée puisque la vente du bien concerné (domaine d'Issamoulenc) n'a été réalisée qu'en 2019.

5.1.3.4 Les imputations comptables

Des erreurs d'imputation ont été relevées. Ainsi, aucun montant n'est imputé au cours de la période aux articles 64118 ou 64138 « Autres indemnités » permettant notamment de comptabiliser le régime indemnitaire des agents titulaires et non titulaires alors que ces derniers en perçoivent. Les dépenses de l'espèce sont imputées à tort aux articles 64111 « rémunération principale » pour le personnel titulaire et 64131 « rémunérations » pour le personnel non titulaire.

Une partie des charges d'intérêt des crédits-relais a été imputée à tort à l'article 6616 (correspondant aux charges financières de la ligne de trésorerie) au lieu de l'article 6611 (intérêts des emprunts) de 2017 à 2019.

5.1.3.5 L'actif

Des écarts modiques totalisant 65 k€ (soit 1,1 % de l'actif total) ont été relevés entre l'état de l'actif tenu par le comptable public et l'inventaire de l'ordonnateur. Les principaux écarts concernent les comptes 2148 « constructions sol autrui - autres constructions », 2051 « concessions et droits similaires », 2318 « autres immobilisations corporelles en cours » et 2316 « restauration collections, œuvres d'art ». Même s'il s'agit de faibles différences, la chambre invite l'ordonnateur à se rapprocher du payeur départemental en vue de leur régularisation.

5.1.3.6 Les régies

Le PNR dispose en 2020 d'une régie de recettes et d'une régie d'avances.

Le payeur départemental a contrôlé en 2020 la régie de recettes consacrée aux ventes des éditions du parc. Le régisseur effectue à la paierie des versements réguliers de fonds afin que les montants conservés ne soient pas trop importants. Il est rappelé à l'ordonnateur qu'aux termes de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006, il lui appartient également de diligenter des contrôles du fonctionnement des régies.

5.1.4 Conclusion sur la qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes

Le contrôle n'a pas identifié de problématiques majeures en matière de qualité de l'information budgétaire et de fiabilité des comptes. Les rapports d'orientation budgétaire doivent cependant se conformer aux dispositions réglementaires et les documents budgétaires être confectionnés avec plus de soin.

5.2 Analyse de la situation financière

5.2.1 La méthodologie retenue

La méthodologie pour l'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières. Ce dernier retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits en recettes afin de présenter des soldes nets.

L'absence de données de comparaison issues de la strate d'appartenance a conduit la chambre à s'appuyer sur des données financières de cadrage au plan national et sur la situation financière des PNR consolidée au plan régional.

5.2.2 L'évolution des soldes d'épargne

La situation financière du PNR s'est fortement dégradée de 2015 à 2019 en raison d'un effet de ciseaux, les dépenses de gestion progressant de 0,9 % en moyenne annuelle tandis que les recettes de fonctionnement se contractaient annuellement de 1,8 %. Dès lors, la CAF brute, représentant l'écart entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement, a été négative de 2017 à 2019, ne permettant pas au PNR de dégager à partir de son fonctionnement courant, des ressources pour rembourser la dette et financer son investissement. Les sept autres PNR ayant leurs sièges dans la région ont connu sensiblement la même situation, leurs produits de gestion ayant fléchi de 0,9 % par an tandis que leurs dépenses de gestion progressaient de 1,1 %.

En 2020, la situation financière du parc s'est nettement améliorée, en raison principalement du versement de subventions à des actions conduites sur les exercices antérieurs, à hauteur de 416 k€. La CAF brute s'élève ainsi à près de 450 k€, soit 19,1 % des produits de gestion, supérieur au taux d'épargne brute observé des PNR de la région (7,4 %). L'ordonnateur estime, qu'après des exercices marqués par des opérations d'investissement d'envergure, le recouvrement de ces subventions a permis de retrouver une situation plus normale. La chambre considère pour sa part que le mode de financement du PNR le fragilise structurellement, les contributions statutaires étant atones et ses charges évoluant de manière plus dynamique.

Après déduction d'une annuité de la dette en progression sur la fin de période (325 k€ par an en moyenne entre 2018 et 2020 contre 23 k€ de 2015 à 2017), la CAF nette se maintient en 2020 à son niveau de 2015 (plus de 120 k€), après avoir été négative entre 2017 et 2019.

Tableau n° 32 : Évolution de la CAF brute

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	Evo. 2015/2019	2020	Evo. 2015/2020
Ressources d'exploitation	16	21	20	24	13	- 6,4 %	11	- 7,2 %
+ Ressources institutionnelles	2 065	1 887	1 632	2 001	1 923	- 1,8 %	2 334	+ 2,5 %
= Produits de gestion (A)	2 081	1 908	1 652	2 025	1 936	- 1,8 %	2 345	+ 2,4 %
Charges à caractère général	701	694	674	686	596	- 4,0 %	505	- 6,4 %
+ Charges de personnel	1 147	1 121	1 265	1 293	1 315	+ 3,5 %	1 339	+ 3,1 %
+ Autres charges de gestion	67	67	74	73	74	+ 2,4 %	78	+ 3,2 %
= Charges de gestion (B)	1 915	1 882	2 013	2 051	1 985	+ 0,9 %	1 923	+ 0,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	166	26	- 361	- 26	- 49	SO	422	+ 21 %
+/- Résultat financier	- 11	- 8	- 12	- 17	- 12	+ 2,6 %	-7	SO
+/- Autres produits et charges excep.	- 10	17	0	20	15	SO	34	SO
= CAF brute	145	35	- 373	-23	- 46	SO	449	+ 25 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>7,0 %</i>	<i>1,8 %</i>	<i>- 22,6 %</i>	<i>- 1,1 %</i>	<i>- 2,4 %</i>	<i>SO</i>	<i>19,1 %</i>	<i>SO</i>
- Annuité en capital de la dette	22	14	33	390	261	+ 86 %	322	+72 %
= CAF nette	123	21	- 407	- 413	- 308	- 6,4 %	126	+ 0,5 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

5.2.2.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion sont quasi exclusivement (à 99 %) constitués des contributions forfaitaires qui s'élèvent à 1,2 M€ en 2020, sans évolution significative depuis 2015, et des subventions apportées par les partenaires aux actions qui varient en fonction de leur contenu et de leur importance. En moyenne, ces dernières ont représenté 750 k€ par an, soit 38 % de l'ensemble des participations. L'origine des contributions et subventions a été analysée supra.

Tableau n° 33 : Détail des contributions et subventions

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évo.
Contributions statutaires	1 228	1 216	1 214	1 214	1 228	1 218	- 0,2 %
Dont région(s)	737	723	723	723	737	723	- 0,4 %
Dont département 07	259	259	259	259	260	260	0,0 %
Dont département 43	10	10	10	10	10	10	- 0,7 %
Dont EPCI	12	15	12	12	12	16	+ 5,8 %
Dont communes	209	209	209	209	209	209	0,0 %
Programmes d'actions	836	671	419	788	695	1 114	+ 5,9 %
Dont fonds européens	193	0	0	187	92	416	+ 16,6
Dont État	176	157	124	251	157	280	+ 9,7 %
Dont région(s)	363	375	193	180	231	170	-14,0 %
Dont département 07	99	127	83	86	102	144	+ 7,6 %
Dont département 43	0	0	0	0	8	0	SO
Dont EPCI	5	12	18	49	18	19	+ 33,0
Dont autres	0	0	0	35	86	85	SO
Contributions et subventions	2 065	1 887	1 632	2 001	1 923	2 332	+ 2,5 %
Part statutaire	59 %	64 %	74 %	61 %	64 %	52 %	
Part subventions aux actions	41 %	36 %	26 %	39 %	36 %	48 %	

Source : Grands Livres

Les autres produits ne représentent que 17 K€ en moyenne annuelle, soit moins de 1 % des produits de gestion, et sont composés par les ventes des éditions et de la boutique du PNR. Selon un rapport d'inspection¹¹⁶, les ressources non institutionnelles des PNR représentaient 9 % en 2016 ; celles du parc des Monts d'Ardèche sont donc particulièrement faibles. Le rapport concluait toutefois au faible potentiel de diversification des PNR, les quelques expériences conduites (parkings payants, vente d'ouvrages ou de produits apicoles, billetterie) se traduisant généralement par des pertes nettes. Le syndicat a cependant réussi à obtenir le mécénat de la chambre des notaires de l'Ardèche pour le projet de la ligne de partage des eaux, à hauteur de 1 € par acte notarié, soit un montant global de 107 k€ de 2017 à 2020.

5.2.2.2 L'évolution des charges courantes

Les charges courantes s'établissent à 1,9 M€ en 2020, au même niveau qu'en 2015.

Les charges de personnel en représentent près de 70 % en 2020 contre 60 % en 2015. Cette part relative est plus importante qu'au plan régional (66 % en 2020) et qu'au plan national (53 % en 2016 selon le rapport précité). Leur progression de plus de 3 % en moyenne annuelle s'explique principalement par les recrutements opérés et, dans une moindre mesure, par l'évolution de la politique salariale (cf. supra).

Tableau n° 34 : Structure des charges de gestion courante

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Part 2015	Part 2020
Charges à caractère général	701	694	674	686	596	505	36,4 %	26,2 %
+ Charges de personnel	1 147	1 121	1 265	1 293	1 315	1 339	59,5 %	69,4 %
+ Subventions de fonctionnement	3	0	0	0	0	0	0,1 %	0,0 %
+ Autres charges de gestion	64	67	74	73	74	78	3,3 %	4,1 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	12	9	13	18	13	8	0,6 %	0,4 %
= Charges courantes	1 927	1 891	2 026	2 069	1 998	1 931	100 %	100 %
Charges de personnel / charges courantes	59,5 %	59,3 %	62,4 %	62,5 %	65,8 %	69,4 %		

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Concernant les charges à caractère général, le principal poste est constitué par les honoraires, études et recherches commandés dans le cadre du programme d'actions (228 k€ en 2020). Les prestations de services ont été fortement réduites en 2018 consécutivement à la renégociation de contrats afférents aux copieurs et aux services informatiques (économies annuelles de 30 k€). Les frais de déplacement et de missions sont orientés à la baisse (56 k€ en 2019 contre 69 k€ en 2017) et ont nettement diminué du fait de la crise sanitaire en 2020. Cette dernière a provoqué plus d'économies (à titre d'exemple, les dépenses de carburants ont baissé de 52 % et les frais de réception de 75 %) que de nouvelles dépenses (achats de gel hydroalcoolique et de masques pour 2,6 k€). Le principal achat induit est intervenu en investissement (achat d'ordinateurs dans le cadre du télétravail pour 9 k€).

¹¹⁶ Rapport IGF/IGA/CGEDD de septembre 2017 - Revue des dépenses : la gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR).

Tableau n° 35 : Évolution des charges à caractère général

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evo. annuelle
Charges à caractère général	701	694	674	686	596	505	- 6,4 %
Dont achats autres que terrains à aménager	49	39	45	47	53	34	- 7,1 %
Dont entretien et réparations	45	48	45	42	32	103	+ 18,3 %
Dont assurances et frais bancaires	12	12	12	12	12	12	+ 0,5 %
Dont autres services extérieurs	31	37	37	43	41	40	+ 5,5 %
Dont contrats de prestations de services	137	155	120	71	7	0	- 100,0 %
Dont honoraires, études et recherches	250	261	222	317	295	228	- 1,8 %
Dont publicité, publications et relations publiques	62	37	86	49	54	40	- 8,5 %
Dont déplacements et missions	68	62	69	47	56	21	- 21,0 %
Dont frais postaux et télécommunications	38	22	20	32	30	21	- 11,0 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Au sein des achats, les dépenses énergétiques du PNR ont été stabilisées de 2015 à 2019. Lors de son aménagement, la maison du parc a fait l'objet d'une démarche haute qualité environnementale. Son isolation a été réalisée avec des matériaux biologiques (laine de chanvre sur les murs et laine de bois en toiture). Le bâtiment est chauffé au bois à 100 %. L'éclairage est régulé par des luminaires intelligents et la consommation d'eau est réduite par l'emploi de matériel hydro-économe. Les sanitaires publics du rez-de-chaussée sont alimentés par la récupération des eaux pluviales. Les agents sont incités à adopter un comportement écoresponsable par la remise d'un carnet de l'utilisateur.

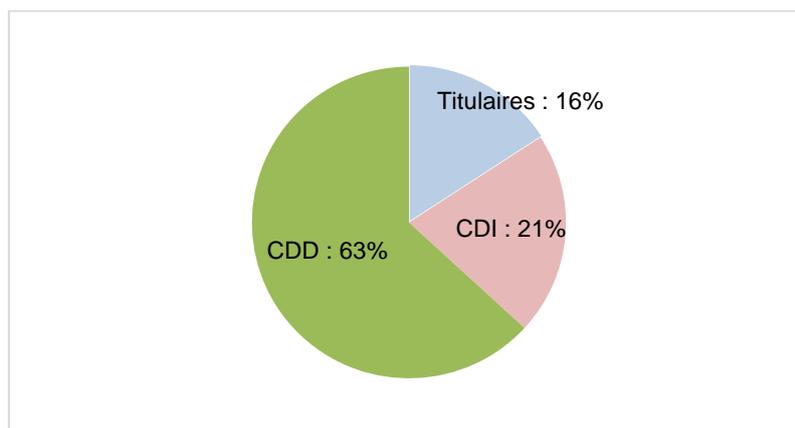
Tableau n° 36 : Évolution des dépenses énergétiques, en k€

Article	Nature	2015	2016	2017	2018	2019	Évo. ann. 2015-2019	2020
60612	Énergie/Électricité	6,5	5,5	5,4	6,2	5,4	- 4,6 %	5,7
60621	Combustibles	7,5	7,3	6,9	6,1	6,7	- 2,8 %	7,7
60622	Carburants	8,0	9,5	10,8	10,9	10,3	+ 6,2 %	4,9
Total		22,0	22,3	23,1	23,2	22,3	+ 0,3 %	18,3
<i>Part dans les charges à caractère général</i>		<i>3,1 %</i>	<i>3,2 %</i>	<i>3,4 %</i>	<i>3,4 %</i>	<i>3,7 %</i>	<i>SO</i>	<i>3,6 %</i>

Source : comptes administratifs

5.2.3 La couverture des charges fixes par les contributions statutaires

Les charges fixes du PNR sont composées de la masse salariale des agents titulaires et en contrats à durée indéterminée (CDI) ainsi que des dépenses affectées au fonctionnement du syndicat (entretien de la maison du parc et charges courantes notamment). Elles s'élèvent globalement à 1,2 M€, et ont progressé de 4 % par an au cours de la période, en raison de la rigidification de la masse salariale, consécutive à la titularisation de contractuels ou à la transformation de contrats à durée déterminée (CDD) en CDI. En effet, 37 % des agents en charge de réaliser le programme d'actions (globalement 9,5 ETP) bénéficient d'un statut protecteur, alors même que leurs missions ne sont pas pérennes (cf. ROB pour 2021).

Graphique n° 10 : Répartition par statut des 9,5 ETP financés sur les programmes d'actions au 31 décembre 2020

Source : données PNR, calculs CRC

Dès lors, les charges fixes ne sont plus intégralement financées par les contributions statutaires¹¹⁷ en fin de période. Leur taux de couverture s'est dégradé depuis 2013 et est passé en deçà de 100 % en 2019. Cette situation illustre l'effet de ciseaux entre des dépenses relativement dynamiques et des recettes figées.

Tableau n° 37 : Évolution du taux de couverture des charges fixes par les contributions statutaires

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évo. annuelle
Contributions statutaires (a)	1 228	1 216	1 214	1 214	1 228	1 218	- 0,2 %
Masse salariale rigide (b)	788	827	857	886	1 040	1 002	+ 4,9 %
Autres charges fixes (c)	224	208	198	207	212	226	+ 0,3 %
Total charges fixes (b)+(c)=(d)	1 011	1 035	1 055	1 093	1 252	1 228	+ 4,0 %
Taux de couverture des charges fixes (a/d)	121,4 %	117,5%	115,1 %	111,1 %	98,1 %	99,2 %	

Source : comptabilité du PNR / calculs CRC

Aussi, la chambre recommande à l'ordonnateur de veiller au maintien d'un taux de couverture de 100 % des charges fixes du syndicat par les contributions statutaires, par la maîtrise des dépenses de gestion. La chambre l'alerte sur le risque à titulariser des agents ou à les recruter en CDI pour des actions ponctuelles dont le financement n'est pas garanti dans la durée. À cet égard, la loi relative à la transformation de la fonction publique d'août 2019 permet le recours à des contrats de projet¹¹⁸.

¹¹⁷ Il est rappelé que ces dernières sont constituées des contributions des collectivités locales et établissements publics membres du syndicat. La subvention de l'État, qui n'est pas membre du syndicat, en est donc exclue. Cette subvention n'est par ailleurs aucunement garantie.

¹¹⁸ Les contrats de projet (contrats de droit public) permettent de recruter des agents pour mener à bien un projet ou une opération identifiée. Le contrat ne peut être inférieur à un an. Il est renouvelable le temps du projet, dans la limite de six ans. Il concerne toutes les catégories hiérarchiques (A, B et C). À l'issue du contrat, l'agent ne peut être ni prolongé en CDI, ni titularisé. Une indemnité spécifique est prévue en cas de rupture anticipée du contrat. Un décret du 27 février 2020 précise les conditions de mise en œuvre du contrat de projet dans les administrations d'État, territoriales et hospitalières. Le contrat conclu doit comporter un certain nombre de clauses obligatoires (description du projet ou de l'opération, définition des tâches à accomplir, durée du contrat correspondant à la durée prévisible du projet ou de l'opération). L'administration doit respecter un préavis lorsqu'elle renouvelle le contrat ou qu'elle y met fin (de deux mois si le contrat est de moins de trois ans, de trois mois pour le contrat de plus de trois ans). En cas de rupture anticipée du contrat, l'agent a droit à une indemnité d'un montant égal à 10 % de sa rémunération totale au moment de l'interruption de son contrat.

Une progression de l'ensemble des contributions ne pouvant être envisagée qu'après révision des statuts, il appartient à l'ordonnateur de veiller à l'adaptation des missions aux ressources dont dispose le syndicat, afin de prévenir toute difficulté budgétaire. Tout en appelant à un rattrapage de la contribution statutaire régionale au regard de celle des autres PNR de la région, l'ordonnateur a assuré la chambre de sa vigilance.

Recommandation n° 7 : maintenir un taux de couverture de 100 % des charges fixes par les contributions statutaires et veiller à l'adaptation des missions du syndicat aux ressources dont il dispose.

5.2.4 Les dépenses d'équipement

5.2.4.1 Le programme d'équipement réalisé et son pilotage

Le PNR a réalisé pour près de 2,3 M€ de dépenses d'équipement au cours de la période, soit près de 400 k€ en moyenne annuelle, ce qui est supérieur au volume moyen accompli par les PNR au plan régional (moins de 300 k€). La création artistique de la ligne de partage des eaux a été la principale opération, pour 1,4 M€. L'aménagement des géosites, la pose de mobilier et de signalétique sur l'espace public et le gros entretien de la maison du parc constituent les autres principales dépenses.

Tableau n° 38 : Dépenses d'équipement réalisées de 2015 à 2020

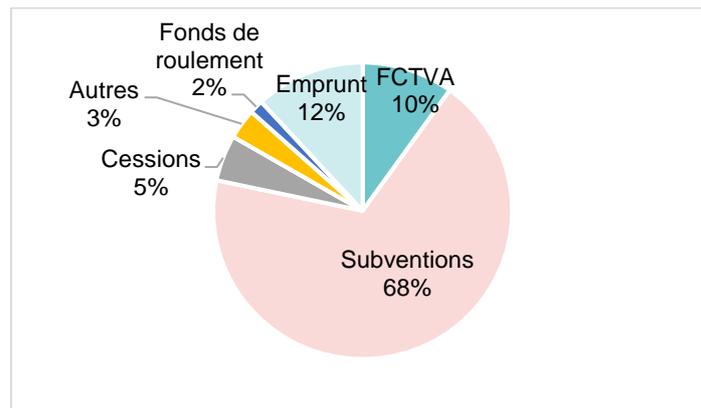
En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Dépenses d'équipement	194	133	1 034	324	175	471	2 332

Source : comptes de gestion

Le PNR a réalisé une programmation pluriannuelle d'investissement validée par le bureau en 2019 et relative aux investissements prévus sur son patrimoine propre (essentiellement la maison du parc). Elle porte sur 300 k€ à moyen et long terme. Un second document, à usage interne, liste des investissements à réaliser dans le cadre du programme d'actions 2018 à 2020 à hauteur de près de 5 M€. Il n'a donc été exécuté que pour un cinquième du volume prévisionnel et devra être actualisé. Le syndicat prévoit de réaliser des dépenses d'équipement à hauteur de 415 k€ en 2021.

5.2.4.2 Les modalités de financement du programme d'équipement

En raison de l'absence d'autofinancement, le programme d'équipement a été intégralement financé par des ressources externes. Les subventions versées par les partenaires ont atteint 1,6 M€, soit 68 % du financement. Hors crédits relais contractés dans l'attente du versement des subventions attendues pour le parcours de la ligne de partage des eaux, le syndicat a eu recours à l'emprunt à hauteur de 250 k€ en 2017, soit 12 % du programme d'actions global. Le fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée (FCTVA) et des produits de cessions ont principalement complété les sources de financement.

Graphique n° 11 : Mode de financement des dépenses d'équipement

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La région a été le premier partenaire en allouant 60 % des subventions. Les fonds européens et le département de l'Ardèche ont apporté respectivement 18 % et 12 % du soutien à l'investissement.

5.2.5 La situation bilancielle

5.2.5.1 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement mesure les ressources durables dont dispose le syndicat pour financer ses investissements. Il est calculé par la différence entre ressources stables (dotations, réserves, subventions et dettes financières de long terme notamment) et les actifs immobilisés. En raison de l'absence d'autofinancement et du remboursement des crédits court terme en fin de période (cf. infra), le fonds de roulement est négatif de 86 k€ au 31 décembre 2020.

Le besoin en fonds de roulement est constitué par la différence entre les créances et les dettes à court terme (fournisseurs en particulier). Le fait qu'il soit positif en 2019 et 2020, montre que le syndicat recouvre ses créances avec des délais plus longs que ceux avec lesquels il règle ses fournisseurs.

La trésorerie s'obtient en retranchant le besoin en fonds de roulement du fonds de roulement. La situation de trésorerie est très tendue tout au long de la période, en lien avec le retard de règlement des subventions LEADER observé suite au transfert en début de période de l'autorité de gestion des fonds Européens de l'État à la région, Si cette situation est en voie d'amélioration, 244 k€ restaient dû au syndicat fin 2020.

Afin de pouvoir financer les dépenses du parcours de la ligne de partage des eaux, dans l'attente des subventions à recevoir, il a contracté en 2017 deux crédits-relais de 18 mois, le premier pour 250 k€ au taux d'intérêt de 0,99 % et le second pour 600 k€ au taux de 1,08 %. Ces crédits ont été intégralement remboursés au 31 décembre 2020 (350 k€ remboursés en 2018, 220 k€ en 2019 et 280 k€ en 2020). Leur remboursement explique la dégradation de la situation de trésorerie en fin de période, celle-ci étant négative de 321 k€ au 31 décembre 2020, alors qu'un volant de trésorerie équivalent à 30 jours de charges courantes est recommandé.

Tableau n° 39 : Évolution de la trésorerie

Au 31 décembre en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	37	- 37	105	- 41	1	- 86
- Besoin en fonds de roulement global	- 60	7	- 64	- 4	110	235
= Trésorerie nette	97	- 45	169	- 37	- 109	- 321
en nombre de jours de charges courantes	18,3	SO	30,5	SO	SO	SO

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Dès lors, le syndicat n'a d'autre choix que de recourir à une ligne de trésorerie afin de régler ses charges courantes (droit de tirage de 400 k€ en 2020, indexé sur le taux moyen mensuel du marché monétaire auquel est ajoutée une marge de 1,50 %). Il a également eu recours à une avance remboursable de la région à hauteur de 50 k€ en 2017 qu'il n'a pas intégralement remboursée au 31 décembre 2020.

Les tensions importantes que connaît le syndicat en matière de trésorerie ne sont pas sans conséquences financières. Il a en effet dû acquitter au cours de la période plus de 33 k€ de frais d'intérêt au titre des outils de trésorerie mobilisés (ligne et crédits-relais) soit 46 % des charges financières globales payées, ce qui est assez atypique et pourrait être problématique en cas de remontée des taux d'intérêt. La situation de trésorerie appelle la plus grande vigilance.

Tableau n° 40 : Évolution des charges financières acquittées

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Sur ligne de trésorerie (LT)	4,0	1,9	3,8	3,4	1,7	2,4	17,2
Sur crédits-relais (CR)	0,0	0,0	2,1	7,4	5,6	1,3	16,3
Sur emprunts long terme	7,7	6,9	7,3	7,1	5,7	4,6	39,1
Total charges financières	11,7	8,7	13,2	17,8	12,9	8,2	72,6
Dont outils de trésorerie (LT+CR)	4,0	1,9	5,9	10,7	7,3	3,7	33,5
<i>Part dans les charges financières</i>	<i>34 %</i>	<i>22 %</i>	<i>45 %</i>	<i>60 %</i>	<i>56 %</i>	<i>45 %</i>	<i>46 %</i>

Source : Grands Livres

5.2.5.2 L'endettement

En sus des deux crédits-relais désormais remboursés, le syndicat a contracté en 2017 un emprunt de 250 k€ d'une durée de 10 ans au taux fixe de 0,70 %. De ce fait, sa dette, de 252 k€ fin 2020, est supérieure à son niveau en début de période (138 k€ fin 2015). Ce volume est comparable à la dette moyenne de l'ensemble des PNR de la région (270 k€ fin 2020) mais sa dette par habitant est deux fois moindre (3,30 € contre 5,90 €).

Tableau n° 41 : Évolution de la dette

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dettes au 1 ^{er} janvier	159	138	123	1 240	850	574
- Annuité en capital de la dette	22	14	33	390	261	322
- Avances remboursables	0	0	-50	0	15	0
+ Nouveaux emprunts	0	0	1 100	0	0	0
= Encours de dette au 31 décembre	138	123	1 240	850	574	252

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Le taux d'intérêt moyen de la dette s'élève à 2 % en 2021. Sans recours à un nouvel emprunt, la dette bancaire du parc (hors avance restant à rembourser à la région pour 35 k€) s'éteindra en 2027. L'annuité en capital à rembourser s'élèvera en moyenne à 45 k€ de 2021 à 2023 puis à 26 k€ les trois exercices suivants.

La capacité de désendettement, qui mesure le nombre d'années nécessaires au remboursement de la dette si le syndicat y consacre l'intégralité de son autofinancement, ne pouvait pas être calculée de 2017 à 2019 en raison d'une CAF brute négative. Elle s'établit à 1,7 année en 2020, ratio comparable à celui calculé pour l'ensemble des PNR de la région (1,5 année).

Tableau n° 42 : Évolution de la capacité de désendettement

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle
<i>Encours de dette au 31 décembre, en k€</i>	138	123	1 240	850	574	252	12,8 %
<i>CAF brute, en k€</i>	145	35	- 373	- 23	- 46	147	0,3 %
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	1,0	3,5	SO	SO	SO	1,7	

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.2.6 Conclusion sur la situation financière

La situation financière du syndicat s'est fortement dégradée de 2015 à 2019 en raison d'un effet de ciseaux, les dépenses de gestion progressant de 0,9 % en moyenne annuelle tandis que les recettes de fonctionnement se contractaient de 1,8 % par an. Du fait du versement de subventions en attente, elle s'est nettement améliorée en 2020, mais son mode de financement demeure structurellement fragile, ses recettes étant pour une large part figées.

Si le syndicat a réalisé des économies sur ses charges à caractère général, les dépenses de personnel ont progressé significativement, principalement du fait de la croissance des effectifs, et représentent 70 % des charges de gestion. Les contributions statutaires ne couvrent plus intégralement les charges fixes du syndicat depuis 2019, ce qui doit constituer pour l'ordonnateur un indicateur d'alerte. La chambre lui recommande de veiller à l'adaptation des missions du syndicat aux ressources dont il dispose. Tout en appelant à un rattrapage de la contribution statutaire régionale du PNR des Monts d'Ardèche au regard de celle des autres PNR de la région, l'ordonnateur a assuré souscrire à cette préconisation.

Les dépenses d'équipement ont été relativement dynamiques au cours de la période ; la création du parcours artistique de la ligne de partage des eaux ayant constitué le principal investissement. Malgré le recours à l'emprunt, la dette du PNR au 31 décembre 2020 demeure soutenable. Sa situation de trésorerie est en revanche très tendue, en raison du retard récurrent de versement des subventions européennes. Elle appelle la plus grande vigilance. Les outils mobilisés pour assurer le règlement des dépenses courantes ont eu un coût non négligeable.

ANNEXES

Annexe n° 1. Cartographie.....	82
Annexe n° 2. Bilan des plans de coopération avec les EPCI.....	90
Annexe n° 3. Activité et mise en œuvre de la charte	92

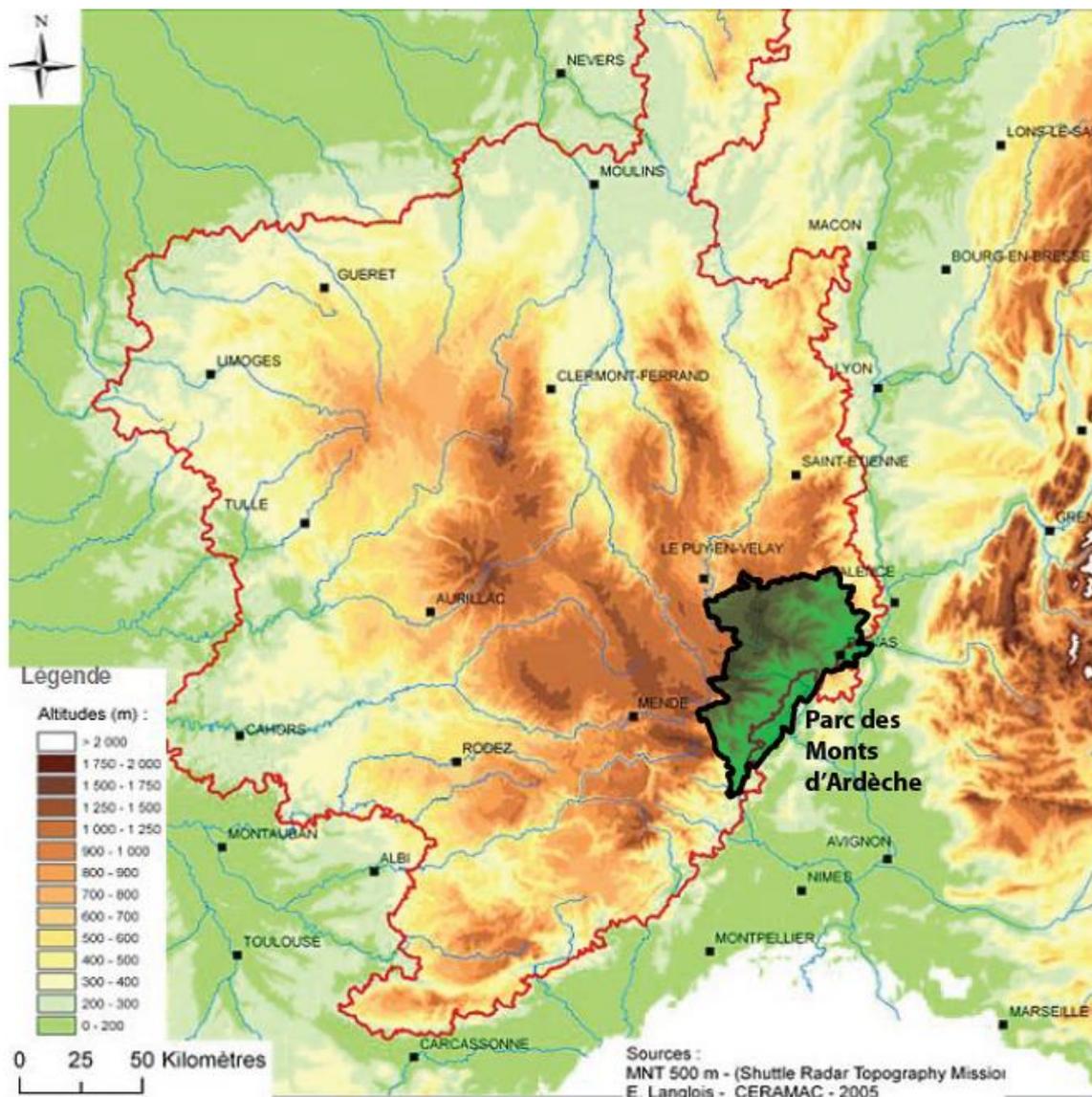
Annexe n° 1. Cartographie

Carte n° 2 : Les 58 parcs naturels régionaux de France



Source : [site internet de la Fédération nationale des parcs naturels régionaux de France](#)

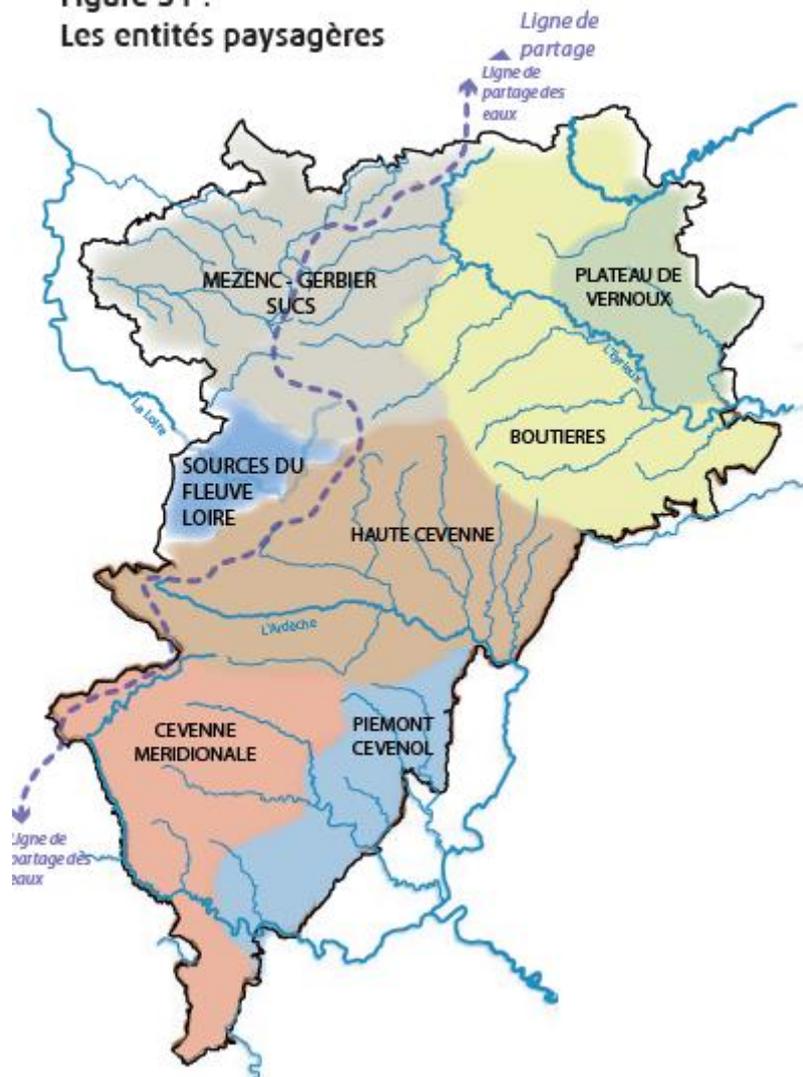
Carte n° 3 : La situation du PNR des Monts d'Ardèche dans l'ensemble régional



Source : diagnostic de la charte

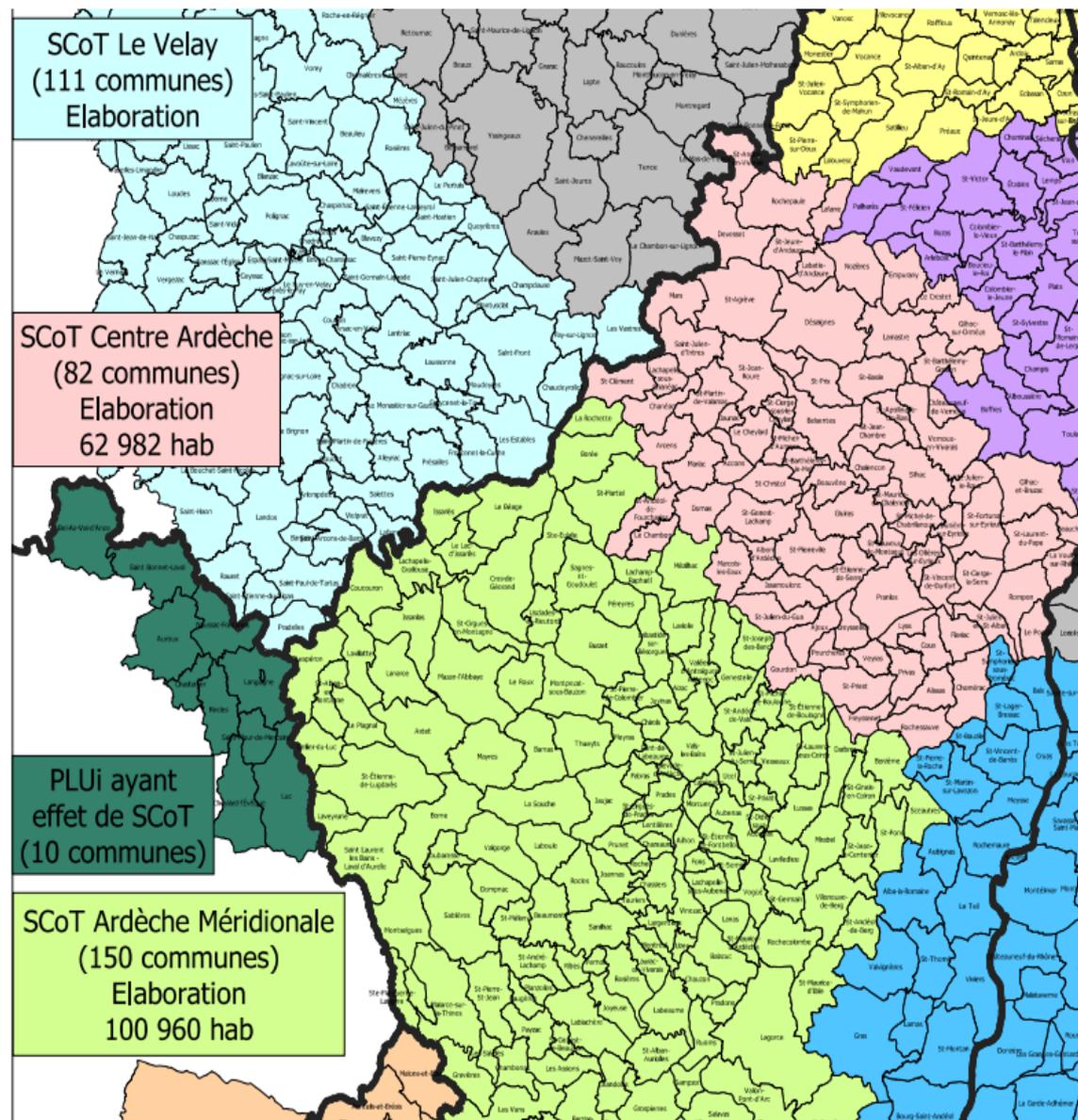
Carte n° 5 : Les régions naturelles au sein du PNR

Figure 31 :
Les entités paysagères



Source : diagnostic de la charte

Carte n° 6 : Couverture du périmètre du PNR par les SCoT

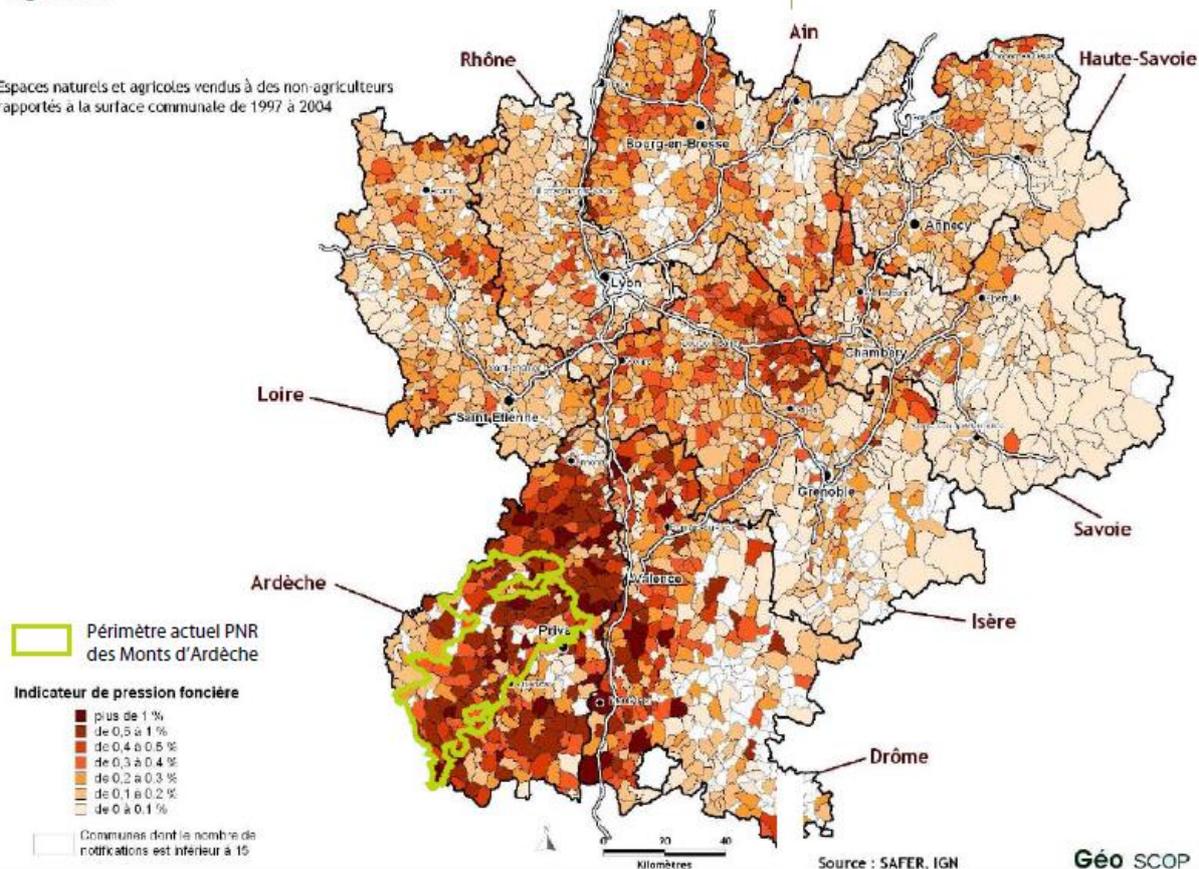


Source : préfecture de l'Ardèche

Carte n° 7 : La pression foncière en Rhône-Alpes

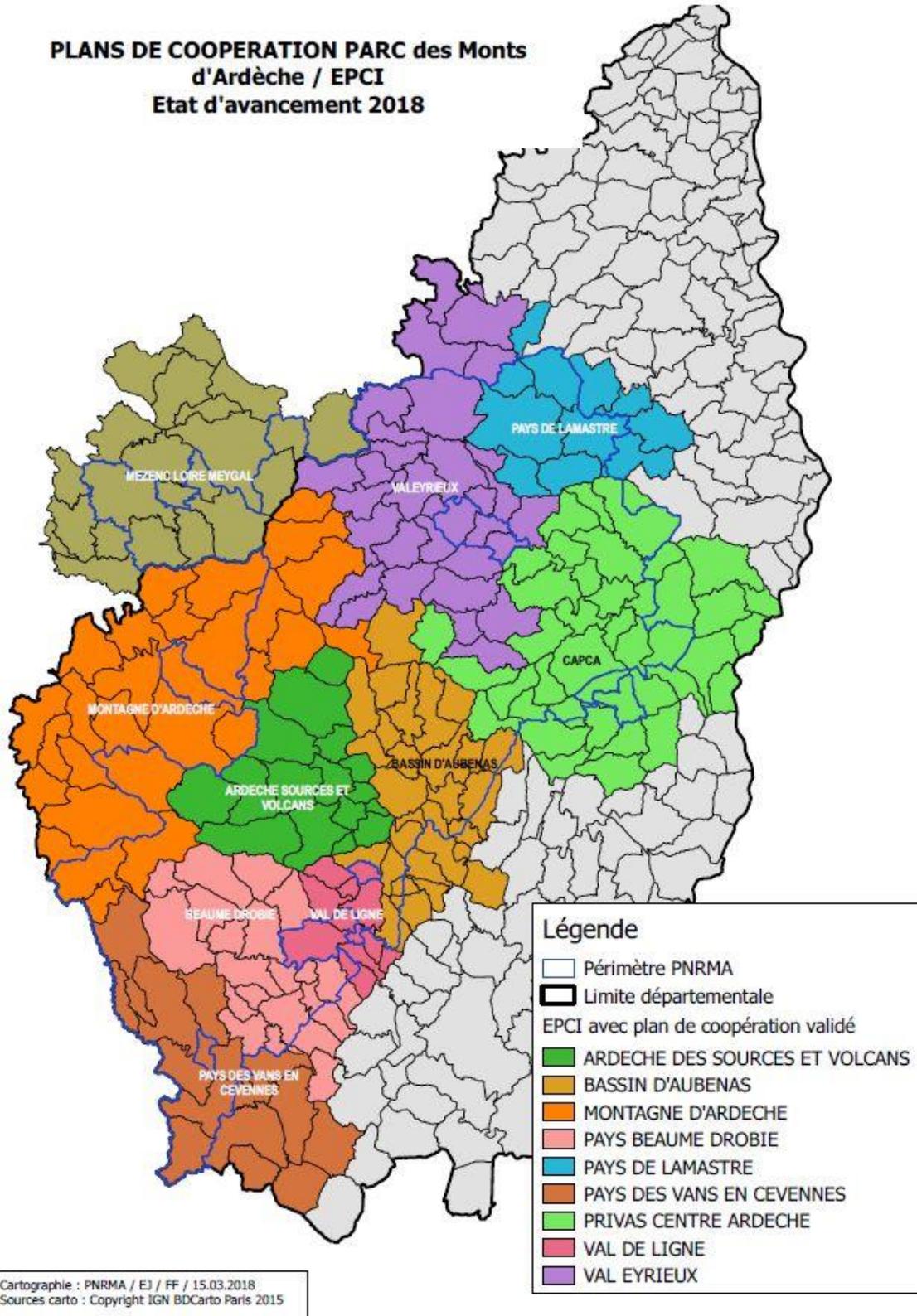
Figure : 27
Pression foncière urbaine sur les espaces naturels et agricoles

Espaces naturels et agricoles vendus à des non-agriculteurs rapportés à la surface communale de 1997 à 2004



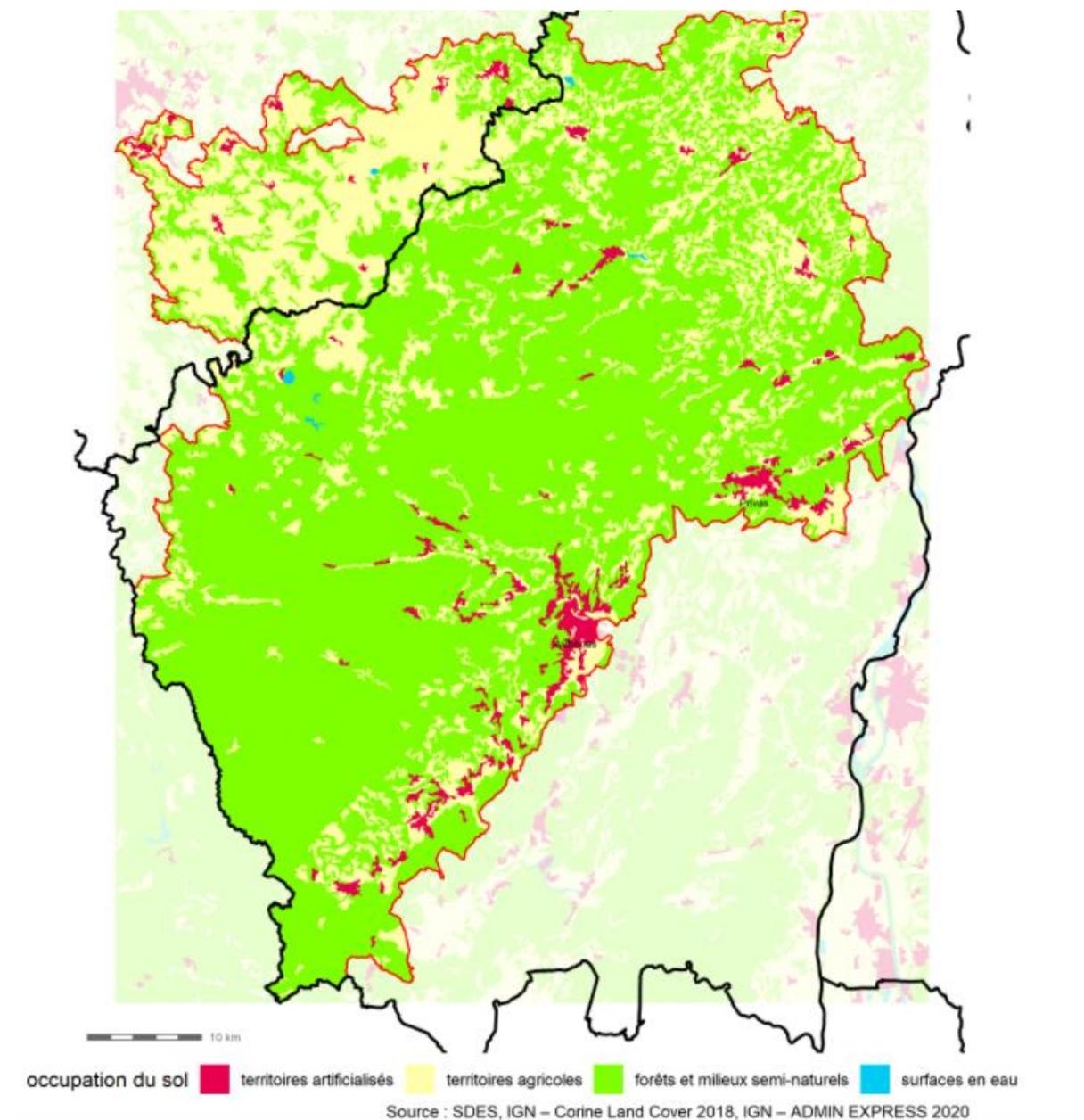
Carte n° 8 : Plans de coopération PNR MA et EPCI - 2018

**PLANS DE COOPERATION PARC des Monts
d'Ardèche / EPCI
Etat d'avancement 2018**



Source : site internet du PNR MA

Carte n° 9 : Occupation du sol en 2018 dans le périmètre du PNR



Source: SDES, IGN, Corine Land Cover

Annexe n° 2. Bilan des plans de coopération avec les EPCI**Tableau n° 43 : Plans de coopération avec les EPCI au nord du territoire du PNR**

EPCI	CC Mézenc Loire Meygal	CC Val'Eyrieux	CC Montagne d'Ardèche	CA Privas Centre Ardèche	CC Pays de Lamastre
Siège	Saint-Julien-Chapteuil	Le Cheylard	Coucouron	Privas	Lamastre
Population	11 443	12 982	4 955	44 782	6 825
EPCI adhérent au PNR MA	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Nombre de communes membres	22	29	28	42	11
Dont communes adhérentes au PNRMA	8	22	15	24	6
Ratio	36 %	76 %	54 %	57 %	55 %
Plan de coopération	PC 2016-2018	PC 2015-2018	PC2018-2020	PC 2018-2020	PC 2015-2018
Degré de structuration des services correspondant aux missions du PNR	Faible	Faible	Faible	Fort	Faible
Page PNR sur site internet de l'EPCI	Non	Non	Oui	Oui	Non (pas de site EPCI)
Principales actions conduites	Aménagement touristique (Mézenc, géosites), culturel (ligne de partage des eaux) et urbanistique (diagnostic PLUI, Fay), éducation et sensibilisation	Aménagement géosites, patrimoine (restauration terrasses et murs en pierre sèche), appui TEPOS, diagnostic culturel	Dynamisation culturelle (ligne de partage des eaux et diagnostic), plan pastoral, actions collégiens	Aménagement géosites, promotion voies vertes	Règlement local de publicité et signalétique, étude de revitalisation bourg-centre, développement castanéiculture
Principales insuffisances relevées	Accompagnement filières agricoles et forestières, préservation du patrimoine	Éducation à l'environnement	Stratégie énergétique	Stratégies agricole et sylvicole, valorisation du patrimoine, plan climat, réflexion sur les services et action culturelle	Développement des activités de pleine nature
Réalisation du plan	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Satisfaisant
Degré de coopération	Fort	Fort	Fort	Faible	Fort

Source : PNR et EPCI, appréciation qualitative CRC

Tableau n° 44 : Plans de coopération avec les EPCI au sud du territoire du PNR

EPCI	CC Pays des Vans en Cévennes	CC Pays Beaume-Drobie	CC Val de Ligne	CC Bassin d'Aubenas	CC Ardèche Sources et Volcans
Siège	Les Vans	Joyeuse	Largentière	Ucel	Thueyts
Population	9 490	9 028	6 284	41 392	9 798
EPCI adhérent au PNR MA	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Nombre de communes membres	15	19	11	28	16
Dont communes adhérentes au PNRMA	8	18	6	24	16
Ratio	53 %	95 %	55 %	86 %	100 %
Plan de coopération	PC 2015-2018	PC 2015-2018	PC 2015-2018	PC 2018-2020	PC 2015-2018
Degré de structuration des services correspondant aux missions du PNR	Faible	Faible	Faible	Fort	Moyen
Page PNR sur site internet de l'EPCI	Non (pas de site EPCI)	Non	Non	Oui	Oui
Principales actions conduites	Gestion de sites Natura 2000, inventaire plantes et tourbières, pastoralisme, schéma touristique durable, reconquête châtaigneraie	Aménagement géosites, itinéraires de randonnées, atelier de transformation de la châtaigne, route des métiers d'art, stratégie paysagère et foncière (PLUI)	Développement touristique, inventaire du patrimoine, charte sylvicole, programme "adopte une terrasse", projet en cours "cité du goût"	Lutte contre affichage publicitaire, étude paysagère, itinéraires de randonnées, diagnostic foncier agricole, aménagement géosites, sensibilisation jeune public	Aménagement géosites, accompagnement PLUI, étude trame verte et bleue
Principales insuffisances relevées	Protection des terres agricoles, pas de PLUI	Diagnostic culturel peu satisfaisant, expérience mobilités alternatives non concluante	Plan de circulation motorisée	Préservation d'un site naturel (canyoning)	Valorisation du patrimoine, diagnostics énergie et mobilité, stratégies agricole et forestière
Réalisation du plan	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant
Degré de coopération	Fort	Fort	Fort	Fort	Moyen

Source : PNR et EPCI, appréciation qualitative CRC

Annexe n° 3. Activité et mise en œuvre de la charte**Tableau n° 45 : Allocation du budget par orientation (période 2015-2020)**

Orientations	Thèmes	Masse salariale	Masse salariale non ventilée	Total masse salariale	Dép. fonct.	Dép. invest.	Total	Part du budget
1	Biodiversité	924	161	1 085	326	76	1 486	15,1 %
2	Eau	0	161	161	1	10	172	1,8 %
3	Patrimoine	56	161	216	45	14	276	2,8 %
4	Paysage	254	89	343	104	18	465	4,7 %
5	Urbanisme	252	89	341	65	0	406	4,1 %
6	Agriculture et forêt	218	271	489	362	627	1 478	15,1 %
7	Valorisation des productions	0	271	271	433	75	780	7,9 %
8	Consommation responsable	0	271	271	26	0	296	3,0 %
9	Activité et emploi	0	271	271	98	36	405	4,1 %
10	Participation	43	576	620	326	135	1 080	11,0 %
11	Transition énergétique	196	89	285	100	0	385	3,9 %
12	Habitat	0	89	89	33	70	192	2,0 %
13	Culture	447	271	718	338	1 341	2 397	24,4 %
	Total	2 390	2 768	5 158	2 257	2 403	9 818	100,0 %

Source : données PNR, calculs CRC / Masse salariale (MS) non ventilée de chaque mission répartie par orientation



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-auvergne-rhone-alpes

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124 bd Vivier-Merle - CS 23624

69503 LYON CEDEX 3

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr