



ENQUETE REGIONALE

LES PARCS NATURELS REGIONAUX EN AUVERGNE- RHONE-ALPES

Synthèse du rapport public thématique

Novembre 2022

Procédures et méthodes

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

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

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

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

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

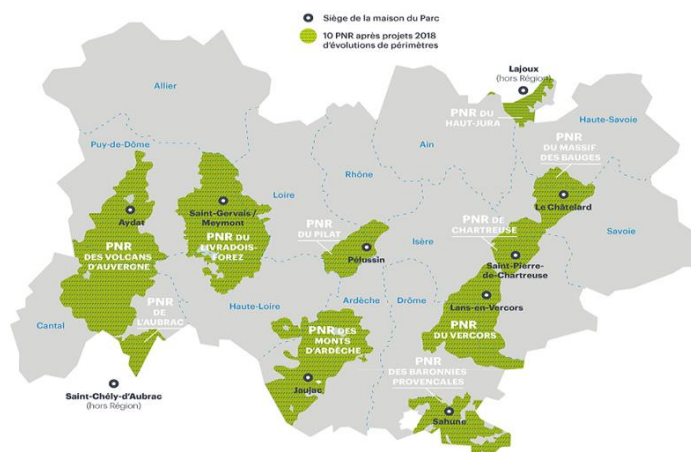
Synthèse

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

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

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

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



Source : Région Auvergne Rhône Alpes

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

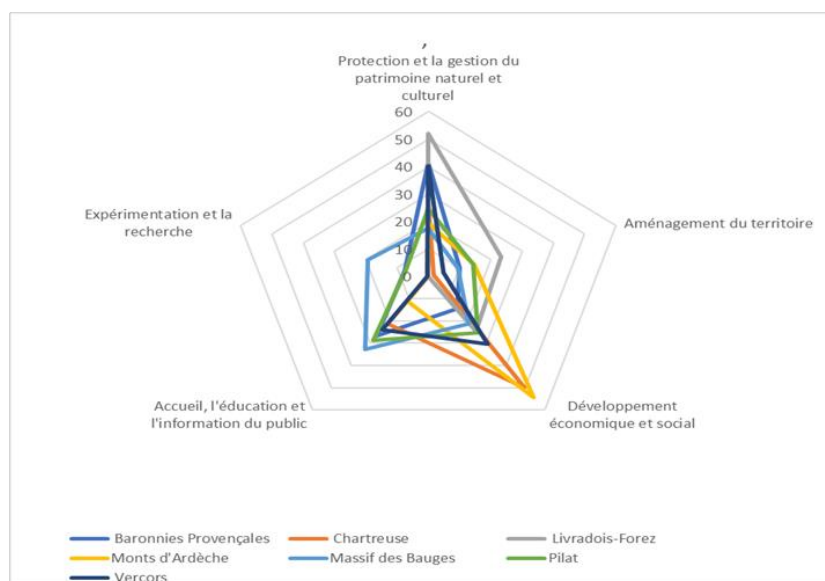
Les missions des PNR sont très larges et leurs priorités d'action sont définies dans leurs chartes

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

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

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

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



Source : PNR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Des territoires d'expérimentation

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

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

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

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

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

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

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

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